

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Central de Venezuela

Tema central:

¿Para dónde
va Venezuela?

CARACAS, SEPTIEMBRE-DICIEMBRE

3 / 2003

Universidad Central de Venezuela

RECTOR

Giuseppe Giannetto

VICERRECTOR ACADÉMICO

Ernesto González E.

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Humberto García Larralde

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, septiembre-diciembre
vol. 9, nº 3, 2003**

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES
septiembre-diciembre, 2003
vol. 9, n° 3

Directora: Margarita López Maya

Comité Editorial: Vladimir Acosta, Catalina Banko, Enzo Del Bufalo, Edgardo Lander, Luis E. Lander, Dick Parker, Víctor Rago, Nydia Ruiz, Francisco Javier Velasco.

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 en bases de datos: Clase, Redinse, Latindex, Base de Datos CEPAL, Revencyt, Catálogo Biblioteca University of Texas at Austin UTNetCAT y Catálogo Biblioteca E. Peltzer BCV, entre otras.

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. Dirección electrónica: cdmf@yahoo.com

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

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

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

¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? El mito del “neopopulismo” latinoamericano	13
Carlos M. Vilas	
Redefiniciones del papel del Estado en América Latina	37
Catalina Banko	
Crecimiento y desigualdad. Actualidad de una vieja paradoja	57
César Gallo	

TEMA CENTRAL

¿PARA DÓNDE VA VENEZUELA?

¿Representa Chávez una alternativa al neoliberalismo?	83
Dick Parker	
La economía social del proyecto bolivariano: ideas controversiales	111
Enrique Vila Planes	
El zigzagueante camino de la reforma securista en Venezuela	145
Absalón Méndez Cegarra	
Tendencias recientes en el movimiento laboral venezolano: autonomía vs. control político	157
Steve Ellner	
La nueva cara de la Fuerza Armada	179
Alberto Müller Rojas	
La policía venezolana: el camino peligroso de la politización	205
Mark Ungar	

Estrategias discursivas antichavistas de los medios de comunicación	231
Patricia Kaiser	
Cambios y discontinuidades del proceso de descentralización en el gobierno de Chávez	255
Miguel Ángel Contreras	
RESÚMENES/ABSTRACTS	273
COLABORADORES	282
INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES	285

EDITORIAL

La salida del último número del año siempre es una buena oportunidad para echar una mirada retrospectiva a los procesos nacionales y mundiales pasados, así como para hacer una evaluación de nuestro desempeño como publicación académica. Al igual que 2002 este año fue difícil para Venezuela, y más difícil aún para el mundo, que vio el desarrollo de la guerra en Irak y la cada vez más clara vocación imperial de EEUU. Hacia dónde se dirigen las tendencias mundiales es difícil decir desde acá, desde la periferia del capitalismo. Sin embargo, el año cierra con múltiples señales como para estar preocupados.

En Venezuela, las señales son mixtas. Ya por entrar este número a imprenta, se puede decir que la sociedad ha logrado retomar algunos aspectos de una vida cotidiana normal, después de los fatídicos procesos insurreccionales de 2002 que se prolongaron hasta los primeros meses de 2003. Los meses intermedios del año parecieran expresar una reactivación de la creatividad de la sociedad desde diversos espacios institucionales y sociales, reactivación que tiene como propósito abrir caminos para la superación de los hondos problemas que padecemos. Así mismo, se han hecho un poco más visibles que en el pasado los actores sociales y políticos que pugnan por desactivar tanta polarización política y conducir al país por senderos democráticos. No obstante, siguen muchas de las trampas del autoritarismo y la intolerancia montadas. Esperemos que se neutralicen y podamos terminar sin mayores conflictos el año.

La constante preocupación del Comité Editorial por aportar en la comprensión de lo nacional lo llevó a invitar a diversos y connotados académicos a participar para este fin de año en un Tema Central que girara en torno de la situación actual. ¿Para dónde va Venezuela? fue la pregunta que lanzamos como orientación y desafío, pues buscamos revisar nuestro proceso sociopolítico teniendo por referencia la identificación de tendencias a futuro que se derivan de algunas de las recientes políticas, procesos y actores de nuestro país. No cabe duda que Venezuela ha vivido a la fecha quince años de convulsiones en los más diversos ámbitos de su vida social, y en los últimos cuatro y tanto, correspondientes a la gestión del gobierno de Hugo Chávez, se deja ver un cambio de rumbo cuya profundidad y orientación dan lugar a muchas dudas, confusiones y polémicas. Habiendo discutido en más de una ocasión en el seno del Comité las diversas temáticas que necesitan de un amplio y profundo debate nacional, y pensando que es el espacio universitario, y en definitiva el mundo de las ciencias sociales, el más idóneo para participar activamente en esa discusión, este año planificamos dos temas centrales que de manera deliberada se complementaron. El 1-2003 presentó un conjunto selecto de artículos centrados en cambios institucionales. Ahora nos movemos en varios terre-

nos sociopolíticos, muchos de ellos no explorados anteriormente, otros que vuelven sobre algunos temas tratados en el 1-2003 con otra perspectiva.

El primer artículo corresponde al profesor Dick Parker, miembro de nuestro Comité Editorial y docente de la Escuela de Sociología de nuestra facultad. Parker se centra en aspectos contextuales que permiten entender el escenario sobre el cual se desarrolla el gobierno de Chávez. "¿Representa Chávez una alternativa al neoliberalismo?" es un estudio acucioso que va desmontando el argumento neoliberal con el cual muchos intelectuales y activistas políticos venezolanos –sobre todo de izquierda– han mal calificado o descalificado esta experiencia de gobierno. Sin dejar de reconocer sus incoherencias, errores e incumplimientos, el trabajo de Parker, no obstante, argumenta el carácter no neoliberal y alternativo de la propuesta política del "chavismo" y permite ubicar conceptualmente al gobierno que en algunos de sus aspectos vamos a examinar en los artículos que siguen.

El segundo artículo, del profesor Enrique Vila Planes de la Facultad de Arquitectura de nuestra universidad, introduce la discusión sobre qué es una "economía social" y cómo debe entenderse ésta desde las pautas conceptuales y regulatorias de la Constitución venezolana de 1999. Vila Planes aclara aspectos de esta discusión, al argumentar el carácter capitalista de la economía social y su finalidad de atenuar las injusticias que la propiedad privada conlleva en sus modalidades más acumuladoras. La economía social en definitiva, sostiene el autor, proporciona a la sociedad que la estimula mecanismos flexibles para un mayor equilibrio entre la libertad de la iniciativa privada y el interés del colectivo. Para Vila Planes la economía social sería un tipo de capitalismo más democrático, autogestionario y cogestionario en la actividad productiva. El tercer artículo del profesor Absalón Méndez, reconocido experto en las políticas de seguridad social venezolanas, y profesor en esta materia en los postgrados de nuestra facultad, caracteriza la evolución que esta política crucial de la acción del Estado ha tenido en la última década y concluye, reforzando los argumentos de los artículos anteriores, en el carácter a contracorriente del neoliberalismo de las reformas adelantadas por el gobierno de Chávez.

El cuarto artículo, del profesor Steve Ellner, de la Universidad de Oriente, analiza la actual situación del movimiento laboral venezolano, que ha sido especialmente afectado por los procesos socioeconómicos y políticos recientes. El trabajo de Ellner identifica las diversas corrientes que actúan en este movimiento, explica las distintas posiciones que éstas tuvieron durante las huelgas e insurrecciones de 2001 y 2002, echa luz sobre el fortalecimiento de unas corrientes sobre otras y, en definitiva, permite comprender de qué manera han sido condicionados los intereses sindicales por la polarización política. Este artículo es de lectura obligatoria si se ha de evaluar las tendencias de este importante actor en el futuro inmediato. Le sigue un estudio sobre la Fuerza Armada Nacional del general y académico Alberto Müller Rojas. Este artículo es una invitación a profundizar en un tema que hasta ahora ha recibido poca

atención académica, pese al rol absolutamente crucial que han venido jugando los militares en Venezuela. Müller Rojas hace una sugestiva caracterización histórica de los distintos componentes militares venezolanos, que le permite comprender algunos de sus rasgos distintivos con respecto a otras fuerzas militares de América Latina. El artículo plantea al final algunos de los dilemas que tienen ante sí las fuerzas militares de nuestro país, tanto por las transformaciones que han sufrido en el pasado reciente, como por los cambios actuales de lo militar en las tendencias mundiales de la globalización.

Otros tres artículos completan este Tema Central. Un análisis de la problemática que afecta a las policías venezolanas por el profesor Mark Ungar, de la Universidad de la Ciudad de Nueva York. El profesor Ungar se ha dedicado por muchos años al estudio de la violación de los derechos humanos en América Latina, y ha escrito varios trabajos sobre la situación de estos derechos en Venezuela. Este trabajo es una apretada síntesis de los graves defectos de los cuerpos policiales en nuestro país, un problema con profundas raíces históricas, nunca atendido de manera seria ni democráticamente durante el período de la democracia de 1958 en adelante. Ahora es agravado por la extrema politización y polarización. Por otra parte, el artículo de la profesora Patricia Kaiser, de la Escuela de Arte de nuestra universidad, es un excelente análisis de las estrategias discursivas que han venido desarrollando medios de comunicación privados en nuestro país para lograr la salida del presidente Chávez del cargo para el cual fue electo. La conversión de estos medios en actores políticos, como lo sostiene Kaiser, constituye hoy uno de los focos más perversos de la polarización política venezolana, y uno de los obstáculos más difíciles de superar para remontar nuestras dificultades como sociedad. Finalmente, el artículo del profesor Miguel Ángel Contreras, de la Escuela de Sociología de nuestra facultad, identifica las contradicciones y discontinuidades del proceso de descentralización político-administrativo durante el gobierno de Chávez y aclara sus diferencias con el proceso descentralizador de los gobiernos anteriores. Sostiene Contreras que son las contradicciones en el seno del gobierno actual las que han impedido avanzar en una agenda legislativa coherente sobre esta materia y ratifica la importancia de esta política para la profundización de la democracia participativa venezolana.

En nuestra sección de artículos, abrimos con un trabajo del profesor Carlos Vilas, de la Universidad Nacional de Lanus en Argentina, que examina exhaustivamente el debate que se ha dado en el ámbito académico alrededor del término "neopopulismo". Acuñado, entre otros, por Kurt Weyland, Dense Dresser y Kenneth Roberts, quienes buscaban dar con una conceptualización apropiada para explicar recientes fenómenos políticos como los de Carlos Salinas de Gortari en México, Carlos Menem en Argentina y Alberto Fujimori en Perú, Vilas hace una sistemática crítica al término. Pasa revista a los elementos definitorios del populismo latinoamericano, critica los reduccionismos de diferente cuño que se han desarrollado sobre este fenómeno político de América Latina, y sobre esta base hace una argumentación que concluye en lo inadecuado de

esta denominación de neopopulismo para designar líderes y formas de gobierno que son neoliberales en lo fundamental, y que inclusive se han dedicado a destruir los logros alcanzados en la primera mitad del siglo XX por el populismo latinoamericano. El autor sostiene que conceptos como éste, más que ayudarnos a comprender los complejos procesos sociopolíticos recientes, nos ocultan la realidad del juego de fuerzas sociales y políticas actualmente en desarrollo.

El segundo artículo fue elaborado por la profesora Catalina Banko, miembro del Comité Editorial y docente de nuestra Escuela de Economía. Ahí se pasa revista al papel cumplido por el Estado en diferentes estadios del siglo XX y se ahonda en la problemática actual cuando los paradigmas de naturaleza neoliberal se muestran incapaces de cumplir los objetivos de reiniciar el crecimiento económico y producir la equidad social. En el Consenso de Monterrey de 2002 donde participaron 50 jefes de Estado y más de 150 delegaciones de todo el mundo para ventilar estos problemas, no se establecieron sino formulaciones genéricas totalmente insuficientes para llegar a alternativas concretas. Para la profesora Banko redefinir el papel del Estado constituye uno de los desafíos más apremiantes que tiene América Latina. Cerramos esta sección con un artículo del profesor César Gallo, también de la Escuela de Economía de nuestra facultad, quien examina un debate de ya larga data en la disciplina económica, pero aún sin cerrarse: la relación entre crecimiento económico y desigualdad de ingresos, un tema siempre muy polémico y actual.

El año entrante estaremos celebrando 10 años de publicación ininterrumpida. Se dice fácil, pero tanto nosotros desde el Comité como nuestros lectores saben que en el medio académico venezolano esto es un logro casi heroico. Aquí estamos contentos porque el esfuerzo ha traído sus recompensas y, entre éstas, nos vemos citados en diversos trabajos tanto de la academia venezolana como de la latinoamericana y la de otras latitudes. Cuando nuestros distribuidores llaman para preguntar cuándo sale el próximo número, sabemos que nuestro trabajo perseverante ha terminado por calar en el mundo no sólo académico, sino el más amplio de quienes buscan comprender de manera seria y objetiva los actuales procesos sociales que nos afectan. Para celebrar este aniversario estaremos organizando algunas actividades complementarias a la revista, en la medida en que contemos con apoyos institucionales y materiales. Estén pendientes. Así mismo, queremos informar que dos valiosos miembros del Comité Editorial nos dejan, los profesores Judith Valencia y Víctor Abreu, a quienes desde aquí agradecemos sus siempre pertinentes sugerencias y contribuciones a la exitosa marcha de esta revista. Saludamos a su vez a los profesores Nydia Ruiz y Francisco Javier Velasco, quienes vienen a unirse a nuestro equipo, aportando sus experiencias que con toda seguridad seguirán enriqueciendo esta aventura intelectual. Congratulémonos de haber salido con bien y aun crecido como espacio de reflexión, en estos años tan duros, y preparémonos para el venidero 2004 con sus novedades.

ARTÍCULOS

¿POPULISMOS RECICLADOS O NEOLIBERALISMO A SECAS? El mito del “neopopulismo” latinoamericano

Carlos M. Vilas^(*)

Introducción

El término *neopopulismo* fue empleado por algunos autores para caracterizar a los regímenes políticos con liderazgos fuertemente personalizados y apoyo electoral de los sectores de mayor pobreza y que en la década de los 90 ejecutaron reformas macroeconómicas y sociales de tipo neoliberal en varios países latinoamericanos. Generalizando a partir de una interpretación peculiar de la experiencia de Alberto Fujimori en Perú, y en oposición a un amplio y rico cuerpo de literatura, esos autores afirman la existencia de afinidades entre el populismo y el neoliberalismo. La partícula *neo* antepuesta a *populismo* destacaría esa dimensión inesperada de un concepto tradicionalmente asociado a diseños macroeconómicos y sociales de características más bien opuestas. La novedad del resultado —el populismo quedaba asociado tanto a un determinado diseño socioeconómico y político como a su opuesto— fue bien recibida por unas ciencias sociales que salían de la etapa de las “transiciones democráticas” bastante vapuleadas por el empeoramiento de la vida real de comportarse de manera distinta a lo que planteaban los análisis “transitológicos”. Más recientemente este modo de ver las cosas desarrolló su propia versión vulgar, en una serie de artículos que descubrían neopopulismo en cuanto dirigente o partido político más o menos nuevo, de retórica medianamente antipolítica y estilo mediático transgresor, apareció en la escena política.

Otros académicos de la región en cambio, entre los que me incluyo, hemos cuestionado este estiramiento conceptual como producto de una mala caracterización del populismo, carente de rigor metodológico y revelador de cierta confusión analítica respecto del fenómeno a considerar y de los escenarios más amplios que lo enmarcan. Planteamos que el populismo, como cualquier otro régimen político, es mucho más que algún ingrediente aislado. Sobre todo, afirmamos que la identidad de un régimen político deriva, en definitiva, de los objetivos que se plantea y de los intereses en juego. Aquéllos y éstos con-

^(*) Este documento fue presentado en el foro “La región andina: entre el neopopulismo y la protesta social”. Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 29 de abril de 2003.

dicionan las modalidades de desempeño, el tipo de conducción política y el entramado institucional, entre otras cuestiones.

Desde una perspectiva teórico-metodológica, la cuestión del supuesto *neopopulismo* va mucho más allá del caso particular del populismo y de la mayor o menor proximidad de algunos regímenes políticos recientes a las experiencias históricas consideradas hasta ahora como populistas. Alude a la pertinencia, rigor y alcances de la llamada "elasticidad conceptual" (*conceptual stretching*) y a la relevancia de la transposición de un concepto históricamente situado, con características constitutivas bien definidas, a fenómenos enmarcados en escenarios que poco tienen que ver con aquéllos y cuyos rasgos constitutivos son presentados con una llamativa ambigüedad. La hipótesis de un *neopopulismo* latinoamericano también está directamente emparentada con la caracterización de los procesos llamados de transición a la democracia por gran parte de la literatura respectiva, y a sus dificultades para conceptualizar adecuadamente la relación entre organización socioeconómica, procesos políticos y matrices institucionales.

De innegable relevancia, estas cuestiones quedan fuera de los alcances del presente trabajo, que se centrará en la discusión de la hipótesis neopopulista como pretensión de descripción y conceptualización de los fenómenos referidos. Lynch (2000) y Franco (1998) han llevado a cabo certeras críticas al "estiramiento conceptual" y a las limitaciones de los enfoques "transitológicos", respectivamente; la calidad de estos trabajos me releva de mayores desarrollos sobre esos asuntos.

En la primera sección de este trabajo se resumen los rasgos principales del populismo latinoamericano. A continuación analizamos la hipótesis neopopulista en sus principales dimensiones, incluyendo los primeros intentos de aplicar el concepto de populismo más allá del enmarcamiento histórico estructural en que el mismo se desarrolló. La discusión de la hipótesis se desarrolla en la sección tercera.

1. El populismo latinoamericano¹

De acuerdo con su caracterización predominante en la sociología y la ciencia política latinoamericanas (Germani, Di Tella, Weffort, Quijano, Córdova), el populismo tuvo como rasgos constitutivos principales: una amplia movilización social; la integración de las clases populares principalmente pero no exclusivamente urbanas en un esquema de articulación política multclasista; la promoción de una mayor diferenciación económica capitalista con énfasis industrializador, impulsada desde un Estado intervencionista dentro de una estrategia de economía mixta y no alineamiento internacional; de resonancias ideológicas nacionalistas, con una conducción fuertemente personalizada. El carácter policla-

¹ Lo que sigue es una síntesis apretada de Vilas (1988 y 1994).

sista constitutivo de los regímenes populistas no les impidió impulsar políticas de fuerte sesgo popular, tanto por su contenido y alcances como por contraste con los regímenes que les precedieron; políticas que contribuyeron a dotar de particular activismo el apoyo proveniente de estos sectores, con el Estado actuando como árbitro de las relaciones entre clases y grupos sociales.

El populismo latinoamericano correspondió a un momento determinado del desarrollo capitalista –predominio de la producción orientada hacia el consumo final, industrialización sustitutiva de importaciones, mercados regulados, distribución progresiva de ingresos, gestión estatal de variables macroeconómicas consideradas estratégicas, etcétera– que poco tiene que ver con el capitalismo actual y en general con el de los últimos 30 o 40 años. Como todo fenómeno complejo –y no hay régimen social o político que no lo sea– el populismo tuvo dimensiones e ingredientes políticos, ideológicos, discursivos, estructurales, estilos de liderazgo, etc., que posiblemente no fueron originales en sí mismos o aisladamente considerados, pero cuya peculiar combinación dio origen a nuevos rasgos y definió la caracterización específica del conjunto.

La lealtad popular al Estado estuvo alimentada por políticas que promovieron la redistribución de los ingresos y una disminución (y metamorfosis) de las disparidades sociales. La redistribución obedeció tanto a las demandas sociales (muchas de ellas preexistentes al populismo y sistemáticamente reprimidas o ignoradas hasta entonces) como a las necesidades de acumulación del capitalismo local.

La distribución del ingreso y el estímulo al consumo popular y a la producción para alimentar ese consumo –en síntesis, la promoción del mercado interno– correspondieron a una etapa particular del capitalismo periférico y de sus clases empresarias, con determinados sesgos tecnológicos, estilo de crecimiento extensivo más que intensivo. La funcionalidad de la distribución de ingresos para alimentar el proceso de acumulación vía ampliación del consumo estuvo ligada a la capacidad del Estado de orientar el proceso de inversión y garantizar la rentabilidad del capital privado. A su vez la activación social estimulada por la distribución, el crecimiento del empleo, la política social, debía mantenerse dentro de los límites requeridos por la necesidad de preservar el interés de los grupos empresarios en sumarse a la estrategia. En una etapa del desarrollo industrial en que la producción para el consumo final representaba una proporción importante de la oferta manufacturera, una mejor distribución de los ingresos ligada a un crecimiento en el empleo ampliaba el mercado para la producción; el proteccionismo comercial permitió que esa ampliación fuera protagonizada sobre todo por los industriales nacionales y en general residentes.

En los aspectos hasta aquí resumidos se aprecia la dimensión estructural del populismo, en cuanto la articulación por él planteada entre distribución de ingresos, empleo, consumo y producción corresponde a un momento y a ca-

racterísticas particulares del desarrollo de la economía capitalista que hoy pertenecen al pasado. A diferencia de lo que plantearía un enfoque de tipo teleológico, la configuración de esa etapa de desarrollo no es inevitable ni mecánica; depende en medida importante de las decisiones adoptadas por los actores y de sus relaciones recíprocas de poder, de la dotación de recursos, de las modalidades de inserción en la economía mundial, etcétera (Vilas, 1988).

Este desarrollo de tipo extensivo –en la medida en que el crecimiento del producto se basó en el crecimiento del empleo formal, ampliación de la frontera agrícola, aumento de la masa de consumidores, expansión de la cobertura de los servicios sociales, etcétera– demandó fuertes inversiones en educación, salud, infraestructura, que actuaron como satisfactores no salariales de las demandas sociales, como mecanismos de integración social y como generadores de economías externas para la inversión capitalista. En condiciones de lenta evolución de la productividad global y de restricciones fuertes al endeudamiento externo, la política macroeconómica fiscal se caracterizó por persistentes desequilibrios fiscales y una gran laxitud en materia monetaria que, a la postre, contribuirían al derrumbe de estas experiencias.

Los movimientos en la estructura social y en la organización económica abonaron transformaciones importantes en las relaciones de poder político y en sus articulaciones institucionales. La promoción de los sectores industriales y la integración progresiva de las clases trabajadoras aceleraron la crisis del orden oligárquico y forzaron a los grupos agroexportadores y comerciales que le daban sustento a profundas transformaciones y adaptaciones. La dimensión simbólica de la sociedad, los criterios valorativos, los patrones de prestigio, el lenguaje cotidiano, la dinámica de la vida diaria del común de la gente, expresaron rápidamente la magnitud y los alcances de aquellos cambios. Sociedades hasta entonces fuertemente estratificadas experimentaron el impacto de una amplia y rápida plebeyización; espacios tradicionalmente reservados a las clases medias y a las elites debieron ser compartidos con rostros, sonidos y hábitos diversos. La “democratización fundamental” de la sociedad (para emplear la expresión de Mannheim) incluyó el maltrato político a la oposición y algún acotamiento de sus posibilidades institucionales de desenvolvimiento y de expresión pública. Los nuevos ámbitos de libertad y de protagonismo alcanzados por las clases populares fueron vividos, a veces, como permisivos de cierto revanchismo del que se hizo objeto a los usufructuarios tradicionales del poder.

Varios de estos elementos preexistían al populismo, o figuraron en experiencias de otro tipo. La sustitución de importaciones tuvo lugar de manera espontánea en la década de los 20 y devino política gubernamental luego de la crisis de 1929 en un amplio número de países. En algunos de ellos formó parte de experiencias populistas (Brasil por ejemplo), pero no en otros (Centroamérica en la década de los 60; en Argentina el peronismo tomó cuerpo cuando ya la sustitución de importaciones estaba muy avanzada. Algo similar puede

decirse de la distribución de ingresos como política pública, de la ampliación de los derechos de ciudadanía por la vía electoral, la organización de los trabajadores y campesinos, la extensión de la cobertura de los servicios sociales, el caudillismo político, etcétera. Cualquier lector de la historia política o social latinoamericana sabe que el populismo no los inventó, aunque ciertamente los resignificó.

Populismo fue la específica conjugación de estos ingredientes en un momento estructural e históricamente determinado del capitalismo latinoamericano (por lo tanto del perfil de sus clases y otros actores sociales, grado de desarrollo de sus fuerzas productivas, modalidades de articulación externa, intereses y objetivos en juego, etcétera) mucho más que cada uno de ellos tomados al margen del conjunto. Algunos de esos ingredientes sobrevivieron incluso a las experiencias populistas, y eventualmente reaparecieron como parte de regímenes de naturaleza y significados diferentes; otros no.

2. La hipótesis “neopopulista”

El auge del movimiento de descolonización y de procesos revolucionarios de liberación nacional en Asia y África en las décadas de los 50 y 60 dio paso a la formación —más o menos estable, más o menos efímera— de regímenes de organización económica y política que un amplio cuerpo de literatura de los llamados estudios del desarrollo (*development studies*) interpretó como de tipo populista, o fuertemente emparentados con él. Se señalaron en este sentido los esfuerzos por alcanzar y consolidar: la independencia nacional; la construcción de sistemas nacionalmente integrados de administración pública; la ocupación efectiva del territorio estatal y la vigencia incontestada de las decisiones adoptadas por el poder central; la promoción de estrategias de desarrollo extensivo que asignaban prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la población y a la ampliación de la cobertura de los sistemas de educación y salud pública; el impulso a rubros de producción vinculados a la expansión del consumo popular; el fortalecimiento de las capacidades de negociación en los mercados de exportables; la intensa movilización popular; la nacionalización de propiedades extranjeras, entre otras. Al mismo tiempo se reconocieron como aspectos de diferenciación la debilidad cuantitativa y organizativa de la clase obrera y de grupos empresarios locales; en consecuencia el mayor peso relativo del Estado en tanto actor político frente a la sociedad, junto con una precariedad de las capacidades estatales para desempeñar con eficacia un número creciente de funciones y responsabilidades; sistemas políticos de partido único; fragmentación étnico-cultural de la población con repercusiones directas en las relaciones de poder político; etcétera. En conjunto, destacó en el análisis de estos regímenes su impulso a procesos heterodoxos de modernización social y económica junto con un ejercicio autoritario, y a veces dictatorial, del poder político. Es en torno de estos regímenes que se sugirió por primera vez la denominación *neopopulismo* (Byres, 1979).

La literatura de los *development studies* practicó un enfoque holístico de los regímenes estudiados; dichos estudios difícilmente pueden ser considerados como un antecedente de la hipótesis neopopulista que comenzaría a circular a partir de algunos análisis de economistas vinculados al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional. En aquélla, como antes en los estudios seminales del populismo latinoamericano, la caracterización del régimen derivaba de una particular combinación de rasgos institucionales, modalidades de acumulación, estilos de movilización social, formas de conducción y de dominación política, cuyo conjunto, más que cada uno en sí mismo, y la ubicación de ese conjunto en momentos determinados del desarrollo histórico de las sociedades respectivas abonaban la aplicación del fenómeno.

Aquí radica precisamente el inicio de la confusión básica de buena parte de la literatura referida al tema: la reducción de la complejidad del fenómeno a alguna de sus “partes” constitutivas. En realidad el reduccionismo del populismo a algunos de sus muchos ingredientes no es novedoso. El más frecuente es el que se refiere a la personalización del liderazgo político. El populismo fue tempranamente criticado por sus adversarios políticos como el producto de la demagogia de dirigentes carismáticos que subyugaban a las masas con promesas imposibles de cumplir, movilizándolas detrás de objetivos mezquinos e inconfesables. El atractivo del dirigente se explicaba por su supuesto carisma, en una aplicación más bien vulgar de un concepto bastante complejo y de rai-gambre weberiana.

La variante académica más elaborada de este reduccionismo pertenece a Ernesto Laclau, para quien el populismo es ante todo un estilo de discurso político: “la presentación de las interpelaciones popular-democráticas como conjunto sintético antagónico respecto de la ideología dominante” (Laclau, 1978, 201). Como este discurso carece, según Laclau, de referentes de clase o de vinculación con una configuración socioeconómica dada, cabe asignar el rótulo populista a una gama muy amplia de regímenes políticos: “es posible calificar de populistas a la vez a Hitler, a Mao o a Perón” (*ibid.*, 203). El de Laclau es, claramente, un *reduccionismo discursivo* del populismo².

Más recientemente algunos economistas —en general vinculados a los organismos financieros multilaterales que desde la década de los 80 tuvieron gravitación en las políticas de ajuste macroeconómico en varios países de la región— redujeron el populismo a un conjunto de políticas monetarias y de gasto público. De acuerdo con este *reduccionismo fiscalista* el populismo sería un régimen económico que, al enfatizar en el crecimiento y la distribución del ingreso, descuida los peligros de inflación y déficit fiscal, las restricciones externas y las reacciones de algunos actores del mercado a la regulación estatal (por ejemplo, Sachs, 1989; Dornbusch y Edwards, 1990 y 1991). El populismo, de acuerdo con esto, sería una mala política macroeconómica. El parcelamien-

² Ver mi crítica a este reduccionismo en Vilas (1994, 112-116).

to conceptual de un “populismo económico” diferente, y de hecho sin relación necesaria con un “populismo político”, refleja la separación entre política y economía típica de la teoría neoclásica que también fue adoptada por los estudios “transitológicos”. Este reduccionismo desconoce que la política de flexibilidad fiscal y “presupuesto blando” (en el sentido de Kornai) ni es exclusiva del populismo, ni fue implementada por todos los regímenes populistas. El manejo de la economía pública fue equilibrado durante el populismo varguista, mientras que sí incurrió en fuertes desequilibrios en el gobierno de la Unidad Popular chilena (1970-1973), erróneamente tildado de populista por el reduccionismo de Dornbusch y Edwards (Bresser Pereira, 1991, 7-9). Es posible agregar, en este último caso, que el descalabro fiscal no se debió tanto a un mal manejo de las variables respectivas sino al clima de intensa confrontación política que signó a esa experiencia. La crisis fiscal y económica fue simplemente un capítulo de una estrategia política que culminaría con un golpe de Estado y la instauración de una dictadura militar.

Las concepciones sesgadas o reduccionistas del populismo abonaron el camino para la formulación de la hipótesis neopopulista. Los autores que se ubican en esta posición comparten la reducción del populismo a su ingrediente de liderazgo fuertemente personalizado, al que agregan la promoción de prácticas clientelistas para abonar el apoyo que el dirigente reclama, y obtiene, de las masas populares. El hecho de que los dirigentes a los que se refieren hayan impulsado estrategias macroeconómicas y ejecutado políticas de signo opuesto a las del populismo les resulta irrelevante. Al contrario, parte central de sus textos se refiere a las “insospechadas afinidades” (Weyland, 1996) entre populismo y neoliberalismo. A partir de esto resulta posible extender el nuevo concepto a cualquier tipo de escenarios (Weyland, 1999)³.

Dresser (1991) fue posiblemente la primera en denominar como *neopopulistas* a algunos ingredientes políticos de las reformas neoliberales impulsadas en México durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Dresser puso la mira en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) —un conjunto de políticas y acciones de contención y promoción social de fuerte focalización en los grupos más vulnerables, ejecutadas directamente por el Presidente de la República— y a su relevancia para fortalecer la legitimidad de un gobierno cuestionado por denuncias generalizadas y verosímiles de fraude electoral. El alto perfil de Salinas en este programa, que dependía directamente de la Presidencia de la República, y el sistema de toma y daca entre las agencias gubernamentales y los destinatarios de las políticas, fueron interpretados por Dresser como una reedición de prácticas populistas que, además de aquel objetivo, buscaban mejorar la gobernabilidad del proceso de reformas neoliberales. Posteriormente a Dresser, otros autores recurrirían a similar caracterización (por ejemplo, Gibson, 1997; Knight, 1998).

³ Quince años antes Jessop et al. (1984) habían extendido el concepto de populismo al gobierno neoliberal de Margaret Thatcher.

La sorpresa que produjo en algunos autores vinculados a los estudios sobre “transiciones a la democracia” la victoria electoral de Alberto Fujimori en Perú en 1990 condujo a un nuevo estiramiento conceptual para dar cuenta de lo inesperado. Con su actitud de marginación respecto del sistema político partidario, las manipulaciones institucionales a partir del *autogolpe* de abril de 1992, el importante apoyo recibido de manera sostenida desde prácticamente todos los segmentos de la sociedad peruana, y la promoción de un drástico esquema neoliberal, Fujimori se convirtió en todo un desafío para gran parte de la sociología política. Los rasgos individuales más aparentes de la personalidad del dirigente fueron el punto de partida para un *pastiche* conceptual que, curiosamente, hizo carrera. La parecida combinación en tres países de la región (México/Salinas, Perú/Fujimori y Argentina/Menem) de reformas macroeconómicas neoliberales, la similar focalización de políticas sociales para dotar de apoyo político al régimen y la fuerte personalización de la conducción política del proceso, otorgaron plausibilidad a la hipótesis neopopulista.

Es este último elemento –liderazgo de alto perfil personal con una relación no mediada o de débil mediación institucional con las masas– el que sirvió de argumento para mezclar populismo con neoliberalismo: el *reduccionismo personalista*. Roberts, por ejemplo, en uno de los esfuerzos mejor organizados para dotar de sustento al argumento, insiste en el tipo de liderazgo como elemento definidor del populismo, y aunque incluye algunos rasgos complementarios es indudable la primacía que asigna al estilo personalizado de conducción (Roberts, 1995)⁴. Roberts señala la “descomposición de las formas institucionalizadas de representación política” que crean el marco de posibilidad para el surgimiento de estos dirigentes y del tipo de relación líder-masas poco institucionalizado, y concluye que el populismo “es una tendencia perpetua donde las instituciones políticas son crónicamente débiles”. La inserción de este estilo de conducción política en la estructura de poder, el contenido y los alcances de las políticas ejecutadas, el sesgo global de la gestión del Estado –es decir varias de las dimensiones que contribuyeron a identificar a determinadas experiencias como populistas– quedan fuera de la preocupación del autor. De manera coincidente, Weyland (1996) construye su versión del populismo de acuerdo con tres elementos: 1) un líder personal que apela a 2) una masa heterogénea de seguidores, muchos de ellos excluidos del desarrollo pero disponibles para la movilización; 3) aunque el líder construya nuevas organiza-

⁴ Roberts menciona cinco características del populismo: 1) “un patrón personalista y paternalista, aunque no necesario carismático, de liderazgo político”; 2) “una coalición política policlasista heterogénea, concentrada en los sectores subalternos”; 3) movilización política de arriba hacia abajo que pasa por alto las formas institucionalizadas de mediación o las subordina a la relación directa líder-masas; 4) ideología anti-*establishment* que exalta a los sectores subalternos; 5) proyecto económico que utiliza métodos redistributivos o clientelistas para crear una base material de apoyo popular al líder. Varios autores peruanos optaron por la caracterización del régimen presidido por Alberto Fujimori como *neopopulista*: por ejemplo, Sanborn y Panfichi, 1996; Grompone, 1998; Crabtree, 2000.

ciones o reviva organizaciones populistas anteriores, ellas son instrumentos personales con bajos niveles de institucionalización. “Esta definición enfoca el núcleo político del populismo” (*ibíd.*), compatible por tanto con cualquier tipo de diseño socioeconómico y cualquier matriz estructural de poder. La reaparición de estos liderazgos sería una respuesta a la pérdida de representación de los actores y mediaciones institucionales preexistentes como producto de masivos cuestionamientos de la sociedad civil, como efecto de profundos desajustes en la organización de la economía, u otras causas.

Este simplismo conceptual permite a los autores presentar al populismo como una opción permanente en la política latinoamericana con independencia de las configuraciones cambiantes de los escenarios históricos –vale decir, de la configuración de las clases y otros actores sociales, del desarrollo y orientaciones de la organización económica y de los procesos de acumulación, de la estructura internacional de poder, etcétera. Para poner en acto lo que sería una potencialidad avasalladora, sólo haría falta una crisis de representación del sistema político-institucional –partidos, elecciones, separación de funciones de gobierno, etc.–, que se demostraría así ineficaz para procesar las demandas planteadas por sectores clave de la sociedad. Del mismo modo que para Poulantzas el bonapartismo sería la forma normal de dominación política en el capitalismo (Poulantzas, 1970), el populismo reducido a clientelismo o caudillismo sería para estos autores el modo normal de hacer política. La confusión se agrava cuando este reduccionismo personalista se cruza con el desmantelamiento del populismo es condición inexcusable para el éxito de las reformas macroeconómicas neoliberales (Burki y Edwards, 1996), para quienes participan de la simplificación personalista no hay tal, y el populismo es perfectamente compatible con esas reformas. Más aún: sería un instrumento extraordinariamente eficaz para llevarlas a cabo. Como ambas hipótesis no pueden ser verdaderas, dejo la resolución del galimatías a sus respectivos responsables.

3. El todo y las partes

La hipótesis neopopulista ha sido sometida a críticas por un número importante de autores latinoamericanos (por ejemplo, Vilas, 1988; Nun, 1995; Novaro, 1996; Quijano, 1998; Lynch, 2000). Aunque desde perspectivas variadas y poniendo énfasis en diferentes cuestiones, estos trabajos coinciden en señalar la deficiente comprensión del fenómeno de base –el populismo– en la formulación de la hipótesis neopopulista. En lo que sigue argumentamos que también está presente una mala caracterización de los regímenes a los que se considera *neopopulistas*. No sólo los populismos históricamente situados, sino también los pretendidos *neopopulismos*, son mucho más que un estilo de conducción política personalista, un estilo discursivo o una política fiscal sistemáticamente deficitaria. Planteamos asimismo que la hipótesis neopopulista practica

una generalización excesiva de sus premisas en cuanto pretende abarcar un número de experiencias que tienen muy poco de sustantivo en común.

El argumento de la crisis institucional

En el origen de estos regímenes se encuentra, según los autores que sustentan la hipótesis, una crisis de representación, entendiendo por tal la pérdida de caudal electoral de los partidos políticos tradicionales y el desplazamiento de las adhesiones políticas hacia nuevos referentes. Se trata de una simplificación de un tema complejo sobre el cual existe un cuerpo amplio de literatura (por ejemplo, Pitkin, 1967; Cotta, 1982; Manin, 1992 y 1995; Leffort, 1992; Porrás Nadales, 1996; etc.) y que en sus términos modernos se remonta posiblemente a Edmund Burke y sus debates con algunos contemporáneos. Referida al Estado en tanto estructura de poder, tiene que ver con una pluralidad de cuestiones que incluyen los criterios de legitimación del poder político, sus modalidades de organización, los objetivos que se persiguen y el modo en que éstos se definen, la forma de elegir y renovar a quienes desempeñan determinadas funciones de poder, etcétera. La volatilidad del comportamiento electoral, aun en sistemas de democracia representativa, no siempre es el mejor indicador de la existencia de una crisis institucional. Una crisis de representatividad partidaria tampoco se proyecta necesariamente como crisis de la representación política, aunque ciertamente pone en cuestión una forma particular de ella.

No queda claro que tal cosa haya estado presente en la gestación de los regímenes definidos como *neopopulistas*. En el caso de Salinas de Gortari hubo, de ser ciertas las alegaciones, un fraude electoral que confiscó la victoria de la oposición de centro-izquierda que poco después devendría en Partido de la Revolución Democrática (PRD). Ni Salinas renegó de su condición de candidato del PRI, ni ésta fue cuestionada por nadie. Recurrir al Pronasol le permitió recuperar legitimidad frente a los sectores más empobrecidos que posiblemente votaron en 1988 por la oposición; este programa fue parte de un conjunto más amplio de decisiones heterodoxas desde la perspectiva de la tradición priista que incluyeron ampliación del espacio institucional de acción de la Iglesia católica, redefinición de las relaciones con Estados Unidos, acotamiento del margen de maniobra de las organizaciones sociales priistas, sanciones penales iniciales a algunos miembros del *establishment* financiero incurso en maniobras especulativas fraudulentas.

Tampoco hubo crisis institucional, aunque sí un tensionamiento de la gobernabilidad, en el caso de Carlos Menem en 1989. La pérdida de control sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas y la derrota electoral cuestionaron la capacidad del gobierno de Raúl Alfonsín de conducir el país hasta el momento constitucionalmente fijado para la sucesión presidencial; por tal motivo, se convino entre las representaciones parlamentarias de los partidos políticos reformar el calendario respectivo y adelantar la iniciación del

mandato del presidente Menem, quien había triunfado encabezando la fórmula del Partido Justicialista. La crisis financiera e hiperinflacionaria que enmarcó esta coyuntura fue procesada por los actores políticos y partidarios convencionales de acuerdo con el funcionamiento institucional previsto en la Constitución.

También fue decisiva en el ascenso político inicial de Fujimori la operación de los mecanismos institucionales, y puede incluso afirmarse que la relación entre el triunfo de Fujimori y la crisis del sistema político peruano es inversa a la que plantea la hipótesis neopopulista, bien que con el telón de fondo de la enorme frustración democrática que arrojó como saldo la gestión presidencial de Alan García. La deslegitimación del sistema político partidario hizo eclosión después y como consecuencia de la victoria electoral de Fujimori, y no al revés. Varios estudios encontraron niveles crecientes de participación electoral de los pobres urbanos a lo largo de la década de los 80 que ponen en duda la hipótesis de una deslegitimación amplia de la política representativa desde la perspectiva de las clases populares (Tuesta Soldevilla, 1989 y 1994; Durand, 1996)⁵. El triunfo de Fujimori en el *ballotage* de 1990 contra la opción derechista de Mario Vargas Llosa fue posible por las contribuciones electorales del Partido Aprista Peruano, de Izquierda Unida y de otras denominaciones de izquierda.

Es recién a partir de la instalación de Fujimori en la presidencia, con la consiguiente redefinición de alianzas, que el sistema partidario y el parlamento comienzan el desbarranque. Fujimori se quedó con los votos prestados por el PAP y las izquierdas, y la capacidad de esos partidos para bloquear desde el parlamento decisiones del nuevo Presidente sumó descrédito sobre ellos. El autogolpe de abril de 1992 con la disolución del Congreso y la destitución de la Corte Suprema de Justicia, la autonomía otorgada al ejército en su enfrentamiento contra Sendero Luminoso y el MRTA, la captura de Abimael Guzmán en septiembre de ese mismo año, agregaron créditos a una gestión de *mano dura* con el terrorismo y la corrupción política tradicional y abonaron el triunfo en las elecciones para un nuevo Congreso a fines de ese mismo año⁶.

El desplazamiento del electorado desde los partidos tradicionales hacia Fujimori involucró similar mudanza de una cantidad grande de dirigentes de se-

⁵ Los estudios se refieren a la ciudad de Lima y destacan la reducción tanto del ausentismo electoral como del voto en blanco en los distritos de mayor pobreza y de trabajadores asalariados. Cameron (1994) ofrece una perspectiva un poco más matizada.

⁶ No siempre se destaca que las tropelías institucionales de Fujimori no le fueron gratuitas en términos electorales. Mientras que en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 1990 la coalición fujimorista sumó más de 62% de los votos emitidos, en la elección para el Congreso Constituyente Democrático en noviembre de 1992 esa misma coalición recogió poco más de 49%, y 52,3% en el referéndum constitucional de diciembre de 1993. Recién en 1995 Fujimori recuperó el nivel de apoyo electoral de 1990; obtuvo la reelección con 64% de los votos y una distancia de más de cuarenta puntos respecto del segundo.

gunda línea, autoridades municipales, cuadros locales, que vieron en la mutación la posibilidad de preservar sus propios espacios de poder. Olfato, espíritu de supervivencia, craso oportunismo o lo que fuere, es algo que se registra siempre que se suscitan estos cambios rápidos en las preferencias de la gente y en las consiguientes modificaciones de los escenarios institucionales. La ejecución de programas de contención social y de emergencia orientados hacia los segmentos poblacionales de mayor vulnerabilidad, las altas tasas de crecimiento del producto y la reducción de la inflación reforzaron la instalación de la figura presidencial en el mundo de la pobreza.

El liderazgo “neopopulista”

El tipo de teoría política que se enseña en muchas universidades de Estados Unidos contribuye poco a una comprensión adecuada de la política tal como ella es en realidad, y en particular a entender la cuestión del liderazgo. Sea que se enfoque la política como un asunto de elecciones individuales descontextualizadas, o desde un enfoque más o menos marxista de conflictos entre actores colectivos, desde una perspectiva de gestión institucional, desde un paradigma pluralista de competencia entre grupos, o a partir del viejo enfoque conductista, el papel de la conducción no aparece por ningún lado. La fuerte gravitación de estos enfoques en la sociología política latinoamericana implicó un traslado de estas limitaciones a un número lamentablemente grande de autores. La reaparición de dirigentes políticos de gran arraigo social, su capacidad para alterar las modalidades de desarrollo de los procesos políticos, su habilidad para modificar correlaciones de poder, fueron recibidas con una mezcla de sorpresa, preocupación y desconfianza que dificultó la comprensión de estos personajes y sobre todo de las condiciones que los hicieron posibles.

Las situaciones de crisis severas provocadas por causas variadas –guerras, descalabro de la economía, revoluciones– son proclives a la concentración de la autoridad política –entendiendo por autoridad al poder dotado de legitimidad– en dirigentes que agregan a las facultades y competencias del marco institucional otras de tipo extraordinario avaladas por el consenso que de diversas maneras obtienen de sectores amplios de la población. Es ésta una situación que se registra en una variedad de escenarios, niveles de desarrollo e ideologías. La superación de la crisis y la reanudación de un camino normal están asociadas al surgimiento de un “piloto de tormentas” que se haga cargo de los asuntos públicos y saque la nave adelante. En diferentes momentos del siglo xx se desempeñaron así Churchill y Franklin D. Roosevelt, Charles de Gaulle y Konrad Adenauer, Stalin, Hitler y Mussolini, Kemal, Mao y Fidel Castro... y por supuesto dirigentes populistas como Perón, Velasco Ibarra o Vargas.

Algunos de estos líderes cuentan con una larga trayectoria política en los marcos del sistema institucional; otros en cambio son de ingreso reciente a la escena política en la que se instalan, donde hay generalmente una pérdida de confianza del público en los actores políticos más tradicionales. Esto último

tiene lógica: si se afirma la existencia de una crisis de representación de los partidos políticos y de la institución parlamentaria en el origen de la hipótesis *neopopulista* no debería extrañar el surgimiento de nuevos líderes provenientes de otros ámbitos: los medios de comunicación, el deporte, la música, las fuerzas militares o de seguridad. Si algo es incompatible con una sociedad organizada, es la ausencia de conducción. Antes o después las crisis de los mecanismos institucionales de representación son recompuestas por la aparición de estos nuevos liderazgos. Algunos autores se han referido a estos exitosos personajes como *outsiders* de la política: figuras públicas que llegan a competir por el poder a partir de prestigios construidos en otros ámbitos (Landi, 1995). El mote tiene valor casi exclusivamente metafórico, ya que la mayoría de ellos triunfó como culminación de una carrera política relativamente prolongada (Vilas, 1995).

En este punto se revela una de las mayores fragilidades de la hipótesis *neopopulista*: pretender generar un concepto general a partir de un caso particular —el de Alberto Fujimori. Ni Carlos Salinas de Gortari, ni Carlos Saúl Menem encajan en el caso peruano. Ambos eran veteranos en las lides políticas de sus respectivos países cuando accedieron a la máxima conducción política de México y Argentina. La crisis fiscal y financiera argentina de 1989, de la que surgió Menem como *salvador de la patria*, se procesó y superó por mecanismos constitucionales diseñados para situaciones de emergencia —como volvería a ocurrir tras la crisis de fines de 2001. Carlos Menem había adquirido notoriedad en la política argentina desde inicios de la década de los 70; fue electo gobernador de su provincia natal (La Rioja) en 1973, y en 1976 fue encarcelado por la dictadura militar. Al concluir ésta volvió a ser electo gobernador de la provincia de La Rioja; posteriormente ganó su candidatura presidencial venciendo en las elecciones internas del Partido Justicialista a quien era presidente de ese partido y gobernador de la provincia de Buenos Aires. Salinas de Gortari debutó en la política electoral cuando devino candidato presidencial, pero en las dos gestiones gubernamentales previas había ocupado posiciones de alto nivel, así como cargos partidarios.

¿Clientelismo?

Los estudios sobre el populismo pusieron de relieve lo que éste significó como transformación del “sujeto popular” desde una *situación de masa* a una *condición de clase*. El pueblo del populismo fue un conjunto organizado a partir de coordinadas provenientes del mercado de trabajo: sindicatos, organizaciones campesinas, partidos políticos de reverberaciones clasistas, u otras. El verticalismo de la relación del dirigente con esas organizaciones contribuyó a que algunos observadores vieran en el populismo ingredientes de corporativismo. Sea como fuere, el fuerte encuadramiento organizativo de un pueblo que adquiriría identidad política a partir del mundo del trabajo diferenció también al populismo de las variantes tradicionales del clientelismo. La típica relación individualizada patrono-cliente de la sociedad oligárquica (por ejemplo, Schmidt

et al., 1977; Mouzelis, 1985; Robles, 2000) fue sustituida por una relación fuertemente mediada por esas organizaciones; la típica imagen populista del dirigente hablando desde un balcón a una plaza saturada de simpatizantes era el instante periódicamente reiterado de una relación construida ante todo con las organizaciones categoriales y políticas. El discurso del dirigente machacaba en el carácter de conquistas de nuevos derechos de los beneficios conseguidos: derecho a la organización, al trabajo, a la educación y la salud, a un salario justo, a la tierra... El populismo contribuyó así a la transformación de un pueblo de clientes o de súbditos en pueblo de ciudadanos, a lo largo de un proceso de fuerte conflictividad.

Al contrario, la relación líder/masas carece en la hipótesis neopopulista de mediación institucional. Esto fue facilitado por la profunda desestructuración de las clases populares –como resultado de la crisis económica y de su impacto en el empleo y los ingresos– y reforzado por acciones gubernamentales concretas, tanto de represión directa de algunas organizaciones laborales o políticas y sociales en sentido amplio, como por las propias reformas neoliberales. Un manejo hábil de los medios masivos de comunicación, sobre todo de la televisión y la radio, permitió “llegar” a la gente sorteando mediaciones institucionales u organizativas. El pueblo organizado del populismo fue transformado en un público de individuos sin otro referente real o simbólico que el discurso del gobernante⁷. Al éxito de este tipo de interpelación contribuyeron tanto la habilidad o la personalidad del líder, o el desarrollo y difusión de la tecnología comunicacional, como la propia fragmentación del tejido social. Esto último –la fractura social en las clases populares y en el mercado de trabajo producida por la crisis de la década de los 80 y la reestructuración neoliberal– pone de relieve la dimensión histórico-estructural del populismo latinoamericano a la que se hizo referencia en la primera sección: la estrecha articulación del régimen político y de la organización social característica del populismo con un tipo particular de organización de la producción y nivel de desarrollo capitalista. Las transformaciones en esta dimensión generaron modificaciones profundas en la matriz social y en el perfil de sus actores; en tales condiciones la relación política de liderazgo no podía sino ser diferente. También los dirigentes populistas recurrieron a momentos de relación directa con sus seguidores –caso típico el de la plaza llena– o a través de medios de comunicación. Pero éstos fueron recursos complementarios de un vínculo que presentó como ingrediente permanente la mediación de un conjunto de organizaciones populares con referente de clase: sindicatos, federaciones de trabajadores, organizaciones campesinas, cámaras patronales, u otras.

Caso paradigmático de esta relación con públicos fragmentados son los programas de combate a la pobreza tipo Pronasol en el México de Salinas o el

⁷ Pese a aceptar para el régimen de Fujimori la definición de *neopopulismo*, Grompone (1998) destaca el carácter no mediado de la relación líder/masas y, en este sentido, su diferenciación respecto de los regímenes propiamente populistas.

Foncodes en el Perú de Fujimori. Programas de contención social mucho más que de promoción fueron la variante más sofisticada y de más alcance de un amplio número de programas similares diseñados para compensar el impacto negativo de los programas de ajuste macroeconómico en las clases populares y en segmentos empobrecidos de las clases medias. La política social del populismo, de aspiraciones universalistas y de efecto promocional, fuertemente articulada al mercado de trabajo y a la gestión pública, devino un conjunto no siempre orgánico de acciones focalizadas en los grupos y áreas de mayor vulnerabilidad y de mayor interés político para el gobierno, con decisivo financiamiento externo y activa participación de organizaciones no gubernamentales y empresas privadas (Fleury, 1997; Vilas, 1997, 1998; Flier, 2000). Estos programas se convirtieron en el canal privilegiado de relacionamiento entre los más altos niveles de la decisión política y los segmentos más vulnerables de la sociedad, al tiempo que un conjunto de políticas de desregulación del mercado de trabajo, privatización de empresas estatales, desregulación del comercio exterior, subsidio cambiario a importaciones de bienes industriales, reformas a la legislación laboral, y otras, acotaron severamente la gravitación de las organizaciones sindicales.

Algo equivalente ocurrió con las organizaciones políticas en el caso peruano, no así en los de México y Argentina. Fujimori nunca se preocupó por construir un partido político que le sirviera de instrumento estable en su relación con el electorado. Las siglas partidarias que utilizó durante los 10 años de gobierno funcionaron únicamente en tiempo de elecciones, retornando a la pasividad o desapareciendo entre elección y elección (Arce, 1996; Cotler y Grompone, 2001). Un contraste marcado con las situaciones en los otros dos países, donde los aparatos partidarios del PRI y el Partido Justicialista fueron instrumentos estratégicos tanto de captación de votos como de disciplinamiento parlamentario.

Ahora bien: lo llamativo del amplio apoyo electoral recibido por estos dirigentes no es tanto el que proviene de los sectores más empobrecidos —cuya propia vulnerabilidad usualmente los convierte en masa de maniobra del poder gubernamental o de “coroneles”, “punteros” o “caciques” locales o regionales— como el que fue brindado por los grupos sociales de mayores ingresos, y en particular por los vinculados al gran poder económico. El voto populista nunca fue exclusivamente obrero o popular (en sentido sociológico amplio), pero lo fue en un sentido claramente mayoritario que se agregó a otras manifestaciones de incuestionable y coincidente sentido⁸. Las clases medias y altas siempre oscilaron entre la desconfianza y la oposición, tomando los beneficios que les reportaba la expansión de la producción orientada al mercado interno, la política crediticia, el crecimiento del consumo y agravándose de las incur-

⁸ Ver Schultz (1977 y 1983) y Mora, Araujo y Llorente (1980) para las bases electorales del peronismo entre 1946 y 1973. Sobre Perú, ver Tuesta Soldevilla (1994); sobre el ibarrismo ecuatoriano Burbano y de la Torre (1989), en general, Vilas (1994, 80-93).

siones autoritarias del régimen, del sistema de precios relativos, de la nueva presencia institucional y social de los de abajo, del mayor poder negociador de los sindicatos, de la irreverencia de los recién llegados. Lo novedoso del pluralismo electoral de los pretendidos *neopopulismos* fue, al contrario, la entusiasta adhesión de los sectores más acomodados de la sociedad, empezando por los que habían constituido los encuadramientos electorales de las opciones conservadoras y liberales. Las coaliciones electorales de estos regímenes agruparon a los más pobres junto con los más ricos, algo que tiene poco que ver con las constelaciones electorales del populismo.

Con mayor fuerza en unos casos que en otros, la falta de mediación institucional o corporativa en la relación líder/masas —a la que también contribuyó el manejo de los medios masivos de comunicación— dotó a la experiencia de un cierto perfil *leviatanesco*. Los escenarios emergentes de la crisis y del ajuste neoliberal se parecen mucho al estado de naturaleza descrito por Thomas Hobbes. No tanto por esa especie de *sálvese quien pueda y guerra de todos contra todos* que se lleva a cabo en situaciones de hiperinflación, crac financiero, violencia terrorista y competencia despiadada por la captación de recursos básicos insuficientes y por el aprovechamiento de oportunidades escasas, sino por la vinculación directa, carente de mediación institucional que se establece entre los desposeídos y los poderosos. En estos escenarios el poder deviene absoluto; es el precio que *los de abajo* deben pagar a fin de alcanzar un mínimo de estabilidad y seguridad, y la fantasía de un futuro menos perverso. Y es también el precio que entregan gustosos los poderosos del mercado, como condición política para el restablecimiento de la normalidad de los negocios, la previsión en las transacciones o la ampliación de los espacios de acumulación. Como el Leviatán de Hobbes, el Estado es total y todopoderoso, y no existen defensas respecto de él, ni hay más derecho que los designios de quien ejerce el poder⁹.

Apoyo electoral y reformas neoliberales

La hipótesis *neopopulista* esgrime como otro de sus argumentos el voto de los más pobres en apoyo de gobiernos o líderes que ejecutaban drásticas reformas neoliberales. Mientras que en el pasado este tipo de reformas había estado enmarcado por regímenes militares, fraude electoral u otras medidas de acotamiento de la democracia representativa, y unos cuantos regímenes populistas fueron violentamente derrocados para dar paso a la ejecución de políticas que hoy llamamos neoliberales, esas políticas son promovidas ahora por regímenes de democracia representativa.

La calidad efectiva de estas democracias ha sido discutida en otros lugares (por ejemplo, Franco, 1998; Vilas, 1999). Simplemente debe señalarse aquí

⁹ Fue también un Leviatán muy corrupto: ver, por ejemplo, Díez Canseco (2002), Pease García (2003) sobre los extraordinarios niveles de corrupción y arbitrariedad del régimen de Fujimori.

que no existen estudios que avalen con datos que ese apoyo electoral fuera suscitado por una intelección ciudadana acerca de las ventajas y beneficios de una reorganización neoliberal de la economía y de la sociedad, y no por otros motivos: desde la existencia de un importante núcleo de “voto duro” a favor del PRI y del Partido Justicialista en México y Argentina, hasta la derrota de Sendero Luminoso en Perú, pasando por el perfil transgresor de algunos de estos dirigentes y su promoción mediática. Se ha señalado ya que la estabilidad monetaria o al menos la superación de los episodios hiperinflacionarios, así como los programas de combate a la pobreza, tuvieron impacto electoral positivo. Pero es poco más que especulaciones lo que se puede agregar dada la ausencia de información sistemática o de estudios específicos. No puede afirmarse sin más que el voto popular estuviera motivado por las reformas —como aseguró con mucho entusiasmo y pocos datos la literatura vinculada al Banco Mundial, por ejemplo, Haggard y Webb (1994)— pero es evidente que las reformas y su impacto negativo en materia de distribución de ingresos y calidad de vida no fueron obstáculo para que los más pobres votaran en el mismo sentido que los más ricos.

El diseño global del régimen

De la mano del reduccionismo, la hipótesis neopopulista revela su incapacidad para entender los fenómenos complejos; practica un enfoque descriptivo pero también parcial —una simple agregación de aspectos aislados del contexto del que forman parte y al que el propio régimen contribuye a conformar. La jibarización del populismo a discurso, manipulación y control de masas a través de los medios, “deja fuera exactamente lo que debe ser estudiado y debatido: los intereses sociales en juego, las relaciones de fuerzas políticas entre tales intereses” (Quijano, 1998). De otro modo carece de sentido llamar *neopopulistas* a regímenes o liderazgos políticos neoliberales que tratan de destruir sistemáticamente todo aquello que fue conseguido por las luchas populares y bajo regímenes nacional-populares. En lo que el populismo significó de desarrollo de un capitalismo con distribución de ingresos y amplia organización popular, estos regímenes promueven la concentración del capital, el desmantelamiento de servicios públicos estatales, la desmovilización popular y el debilitamiento de las condiciones sociales para el ejercicio de la ciudadanía. En lo que el populismo fue participativo, estos regímenes son autoritarios; el efecto social y políticamente integrador y movilizador del populismo es en estos regímenes desmovilización, marginación y fragmentación; la promoción de grandes organizaciones de clase es ahora individuación forzada de las relaciones sociales; el capitalismo productivo con distribución de ingresos y crecimiento del empleo fue reemplazado por la desindustrialización, el deterioro de los mercados de trabajo y la especulación financiera; el Estado regulador fue transformado en Estado privatizador.

Podría uno decir: mucho *neo* y poco populismo. Pero tampoco mucho de *neo*, porque los contenidos centrales de las políticas ejecutadas por estos re-

gímenes forman parte desde hace más de medio siglo del repertorio de preferencias de buena parte de las elites económicas latinoamericanas y de las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales. Lo interesante del caso es que esas propuestas hayan podido ser insertadas en los procesos electorales e implementadas por gobiernos surgidos de ellos, para dar cuerpo a lo que ha venido a denominarse *democracias de mercado*. Más allá de lo que indica de sorpresa, el prefijo *neo* no refiere a algún rasgo novedoso y diferencial de los regímenes supuestamente *neopopulistas* respecto del populismo “tradicional”. Lo novedoso en todo caso correría por cuenta de la promoción de un diseño macroeconómico y social opuesto al diseño propio del populismo. Es decir: de todo lo que es contrario al populismo. El *neopopulismo* sería en realidad *antipopulismo* —como plantea, sin eufemismos, la literatura difundida por el Banco Mundial y otras agencias financieras multilaterales (por ejemplo, Burki & Edwards, 1996).

En todo caso el supuesto neopopulismo de estos regímenes resulta una forma diferente de designar a lo que O'Donnell llamó en su momento “democracias delegativas”: modalidades de ejercicio de la dominación política que ocuparon, sin poder explicar muy bien por qué, el lugar que en el esquema de las transiciones a la democracia debía haber correspondido a un régimen democrático representativo consolidado¹⁰. El liderazgo fuertemente personalizado, las transgresiones simbólicas, la relevancia acordada a la dimensión mediática de la relación con el público —la política como espectáculo—, el acotamiento o supresión de la autonomía de las organizaciones sociales, todo ello en escenarios de crisis, fragmentación del tejido social y desmovilización popular, configuran esos regímenes políticos que por recurrir periódicamente a elecciones siguen siendo considerados *democracias*, pero por su manipulación de las instituciones y por su infrecuente concentración de poder son adjetivadas como *delegativas* —aunque muy a menudo se esté en presencia de usurpaciones consentidas más que de delegaciones.

Tampoco hay un sesgo ideológico ineluctable en estas *democracias delegativas*. Los casos que sirvieron de referencia a la elaboración del concepto (Salinas, Menem, Fujimori) son claramente de derechas, pero la política latinoamericana brinda también ejemplos de otro perfil. Tenemos el caso de Hugo Chávez en Venezuela, y más recientemente, e hipotéticamente, de Lucio Gutiérrez en Ecuador. En ambos están presentes los elementos formales que definen a este tipo de régimen: respuesta a crisis institucionales prolongadas; vulnerabilidad y pérdida de representatividad de los partidos políticos tradicionales; conducción política fuertemente personalizada; relación líder/sectores populares no mediada o débilmente mediada por estructuras organizativas. Pero a diferencia de sus homólogos de derecha, estos otros muestran en las intenciones, ya que no siempre en los resultados, un mayor compromiso con la

¹⁰ Ver O'Donnell (1992, 1993, 1996) y las críticas de Weffort (1992) y Franco (1998). La identificación entre ambas cosas es explícita en McClintock (1996).

redistribución de ingresos, la movilización y el potenciamiento de las clases populares, y una política exterior de mayor autonomía respecto de las configuraciones predominantes de poder¹¹.

4. Consideraciones finales

Ni los escenarios socioeconómicos, ni su articulación en la matriz institucional del Estado, ni el tipo de relación dirigentes/seguidores, ni el diseño global del régimen *delegativo* o supuestamente *neopopulista* y los intereses que él promueve, guardan una relación significativa con el populismo. Un régimen político es mucho más que un conjunto de elementos determinados susceptibles de combinaciones contingentes. Es una estructura de poder orientada hacia objetivos definidos en función de intereses. La política tiene que ver, ante todo, con la organización y la conducción de una sociedad en función de determinados objetivos e intereses, y por lo tanto con la configuración de las relaciones de poder. En el fondo, la debilidad de la hipótesis neopopulista deriva de ignorar este tipo de cuestiones.

El surgimiento de regímenes políticos de fuerte concentración del poder en liderazgos de alto perfil personal está relacionado con un conjunto variado de factores, de desigual peso de acuerdo con las cambiantes circunstancias. Elemento común a todos los países a los que la hipótesis neopopulista se refiere, es la serie de tensiones, conflictos, acuerdos y enfrentamientos en torno de la implementación de la reestructuración económica y social en clave neoliberal, sea para impulsarla o para revertirla o para instalar estilos diferentes de desarrollo. Hay, en este sentido, un encuadramiento histórico y estructural bastante preciso. La promoción de esas transformaciones o la lucha contra ellas han sido, en las dos décadas recientes, el eje central de la política latinoamericana y el marco en que esos regímenes han cobrado vuelo.

En su origen, estos regímenes expresan la frustración de amplios sectores de población ante el resultado de algunas experiencias democráticas previas. Las expectativas generadas por los gobiernos de Alan García en Perú, Raúl Alfonsín en Argentina, o el segundo de Carlos Andrés Pérez se desvanecieron ante el deterioro de las condiciones de vida de buena parte de los sectores populares, su incapacidad para enfrentar a los grupos de poder económico, el incumplimiento de compromisos electorales, e incluso sus incursiones en hechos de corrupción. Es decir, las mismas razones que fundamentaron las masivas movilizaciones y protestas populares en Ecuador contra los gobiernos de Abdalá Bucaram y de Jorge Jamil Mahuad, que llevaron a la renuncia de Fernando de la Rúa en Argentina, que pusieron en jaque la segunda presidencia de Sánchez de Losada en Bolivia, y forzaron la huida del propio Alberto Fujimori y el fin de su aventura.

¹¹ Sobre el caso de Chávez en Venezuela ver Vilas (2001).

Estos regímenes también dan testimonio de la tensión entre las demandas populares de bienestar e integración, por un lado, el impacto marginador del ajuste, por el otro, y la necesidad de mantener algunas formas democráticas por razones de política internacional. Desde la perspectiva de los grupos de poder económico y de los gobiernos de los países en los que las grandes corporaciones tienen sus matrices, el criterio que legitimó o deslegitimó a esos regímenes fue su eficacia para impulsar reformas económicas e institucionales *amistosas al mercado* —como es evidente cuando se compara la benevolente reacción ante el “autogolpe” de Alberto Fujimori con el apoyo al frustrado golpe de Estado contra Hugo Chávez. A la inversa, la legitimación popular de esos mismos regímenes está en relación directa con su capacidad para diseñar vías diferentes de desarrollo que aseguren un cierto bienestar, o al menos para amortiguar el impacto desintegrador de las reformas en curso.

En ambos tipos de casos parece claro que el funcionamiento previo del sistema político presentó limitaciones para hacerse cargo de las demandas e intereses cruzados que le formuló la sociedad. En escenarios de fuerte tensionamiento y de abierta conflictividad social, de pérdida de gravitación institucional de algunos actores —por ejemplo el movimiento obrero, los sectores empresariales orientados hacia el mercado interno o beneficiarios de subsidios y estímulos gubernamentales, fracciones de las clases medias— y surgimiento de actores nuevos que compiten por posiciones de poder o por lo menos por un lugar bajo el sol —nuevos pobres, sector informal urbano, empresarios ligados al poder económico externo, a la expansión y la especulación financiera, nuevos segmentos del sector servicios o de tecnologías de punta— la preservación de un mínimo de unidad y de conducción del conjunto social incluye normalmente la concentración de los instrumentos y recursos del poder estatal.

En conjunto, estos regímenes políticos son respuestas que las sociedades se dan cuando las instituciones convencionales de la democracia representativa se muestran ineficaces para procesar el conflicto generado en torno de los embates del capitalismo globalizado. Sobre todo, para responder, en esas coyunturas, a las demandas de las clases populares. Porque lo que está en el fondo de la cuestión es la insoslayable participación de las clases populares en cualquier régimen político que hoy por hoy aspire a un mínimo de estabilidad. Esa participación puede ser como actor protagónico o como masa de maniobra; puede expresarse como cuerpo electoral o como clientela de programas de contención social. Pero no puede ser ignorada, y las modalidades que en definitiva ella asume, sus alcances y contenidos, gravitan en el diseño institucional del Estado, en la configuración de los escenarios políticos y en los modos de desenvolvimiento de las relaciones de poder.

Bibliografía

- Arce, Moisés (1996): "La 'crisis' de los partidos peruanos: nuevo vino en cueros viejos", *Estudios Sociológicos* XIV (41), 311-330.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (coord.) (1991): *Populismo económico. Ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo en América Latina*, Sao Paulo, Librería Nobel S. A.
- Burbano, Felipe y Carlos De La Torre (comps.) (1989): *El populismo en Ecuador*, Quito, Ildis.
- Burki, Shahid Javed y Sebastián Edwards (1996): *Dismantling the Populist State. The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C, The World Bank.
- Byres, J. T. (1979): "Of Neo-Populist Pipe Dreams: Dædalus in the Third World and the Myth of Urban Bias", *Journal of Peasant Studies* 9, 210-244.
- Cameron, Maxwell A. (1994): *Democracy and Authoritarianism in Peru. Policial Coalitions and Social Change*, New York, St. Martin's Press.
- Córdova, Arnaldo (1979): *La ideología de la revolución mexicana*, México, Siglo XXI.
- Cotler, Julio y Romeo Grompone (2001): *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Cotta, Mauricio (1982): "Representación política" en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, vol. II, 1425-1433.
- Crabtree, John (2000): "Neopopulismo y el fenómeno Fujimori" en J. Crabtree y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 45-71.
- Díez Canseco, Javier (comp.) (2002): *Decretos secretos y mal uso de fondos públicos: el Perú bajo el fujimorismo*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (1990): "La macroeconomía del populismo en América Latina", *El Trimestre Económico*, 225, 121-162.
- _____ (eds.) (1991): *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Dos Santos, Mario (coord.) (1992): *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Dresser, Dense (1991): *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*, San Diego, Universidad de California, Center for US-Mexican Studies.
- Durand, Francisco (1996): "El fenómeno Fujimori y la crisis de los partidos", *Revista Mexicana de Sociología*, 96/1, 97-120.
- Fleur, Sonia (1997): *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*, Buenos Aires, Lugar Editorial.
- Flier, Patricia G. (2000): *Las políticas de seguridad social de los populismos latinoamericanos en clave comparada. El desarrollo de la previsión social en los tiempo de Vargas y de Perón*, Universidad Nacional de La Plata, Centro de Investigaciones Socio Históricas, inédito.

- Franco, Carlos (1998): *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina*, Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Germani, Gino (1962): *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós.
- Gibson, Edward (1997): "The Populist Road to Market Reform Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics*, 49 (3), 339-370.
- Grompone, Romeo (1998): *Fujimorismo, neopopulismo y comunicación política*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, documento de trabajo n° 93.
- Haggard Stephan y Steven B. Webb (1994): *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, Washington, The World Bank/Oxford University Press.
- Jessop, Bo et al. (1984): "Authoritarian Populism: Two Nations and Thatcherism", *New Left Review*, 147, 32-60.
- Knight, Alan (1998): "Populism and Neo-Populism in Latin America, especially Mexico", *Journal of Latin American Studies*, 30, 223-248.
- Laclau, Ernesto (1978): *Política e ideología en la teoría marxista*, México, Siglo XXI.
- Landi, Oscar (1995): " 'Outsiders', nuevos caudillos y media politics" en Romeo Grompone (ed.), *Instituciones políticas y sociedad*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 289-299.
- Lefort, Claude (1992): "La representación no agota la democracia" en Mario Dos Santos (coord.), 139-145.
- Lynch, Nicolás (2000): *Política y antipolítica en el Perú*, Lima, Desco.
- Manin, Bernard (1992): "Metamorfosis de la representación" en Mario R. Dos Santos (coord.), 9-40.
- _____ (1995): *Principes du Gouvernement Représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.
- McClintock, Cynthia (1996): "La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú" en F. Tuesta Soldevilla (comp.), 53-74.
- Mora y Araujo, Manuel e Ignacio Llorente (comps.) (1980): *El voto peronista. Ensayos de sociología electoral argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Mouzelis, Nicos (1985): "Populismo y clientelismo como modos de incorporación de las masas en sistemas políticos semiperiféricos" en C. M. Vilas (comp.), 1994, 458-480.
- Novaro, Marcos (1996): "Los populismos latinoamericanos transfigurados", *Nueva Sociedad*, 144, 90-103.
- Nun José (1995): "Populismo, representación y menemismo" en *Peronismo y menemismo*, Buenos Aires, Ediciones de El Cielo por Asalto, 67-99.
- O'Donnell, Guillermo (1992): *Delegative Democracy?*, Notre Dame University, Kellogg Institute, Working Paper 172.
- _____ (1993): "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, 128, 62-87.
- _____ (1996): "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy*, 7, (2), 34-51.

- Pease García, Henry (2003): *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú/Fondo de Cultura Económica.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1967): *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- Porras Nadales, Antonio J. Ed. (1996): *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos.
- Poulantzas, Nicos (1970): *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI.
- Quijano, Aníbal (1998): "Populismo y fujimorismo" en F. Burbano de Lara (comp.), *El fantasma del populismo*, Caracas, Nueva Sociedad, 171-205.
- Roberts, Kenneth M. (1995): "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America. The Peruvian Case", *World Politics*, 48, 82-116.
- Robles, Horacio B. (2000): *Pensando una tipología de las prácticas clientelares. Reflexiones sobre el clientelismo y el populismo*, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, inédito.
- Sachs, Jeffrey D. (1989): "Conflicto social e políticas populistas na América Latina" en Bresser Pereira (coord.), 1991, 123-149.
- Sanborn, Cynthia y Aldo Panfichi (1996): "Fujimori y las raíces del neopopulismo" en Fernando Tuesta Soldevilla (ed.), *Los enigmas del poder Fujimori 1990-1996*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 29-52.
- Schmidt, Stephen, J. C. Scott, C. Landé y L. Guasti (eds.) (1977): *Friends, Followers and Factions. A Reader in Political Clientelism*, Berkeley, University of California Press.
- Schultz, Lars (1983): *The Populist Challenge. Argentine Electoral Behavior*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (1989): *Pobreza urbana y cambios electorales en Lima*, Lima, Cuadernos de Desco, n° 14.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (1994): *Perú político en cifras*, Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Vilas, Carlos M. (1988): "El populismo latinoamericano: un enfoque estructural", *Desarrollo Económico*, 111, octubre-diciembre, 323-352.
- _____ (1994): "Estudio preliminar: El populismo o la democratización fundamental de América Latina" en C. M. Vilas (comp.), *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 11-118.
- _____ (1995): "Entre la democracia y el neoliberalismo: Los caudillos electorales de la postmodernidad", *Socialismo y Participación*, 69, 31-43.
- _____ (1998): *América Latina: Experiencias comparadas de combate a la pobreza*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- _____ (1999): "Entre la desigualdad y la globalización: la calidad de nuestras democracias", *Boletín Electoral Latinoamericano*, XXII, 09-198.

- _____ (2001): "La sociología política latinoamericana y el 'caso' Chávez: entre la sorpresa y el *déjà vu*", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, n° 7, vol. 2, 129-145.
- Weffort, Francisco (1973): "Clases populares y desarrollo social (contribución al estudio del populismo)" en F. Weffort y A. Quijano, *Populismo, marginalidad y dependencia*, San José, Educa, 17-169.
- _____ (1992): *Qual Democracia?*, Sao Paulo, Editora Schwarcz.
- Weyland, Kurt (1996): "Neo-Populism and Neo-Liberalism in Latin America: Unexpected Affinities", *Studies in Comparative International Development*, 31, (Fall), 3-31.
- _____ (1999): "Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe", *Comparative Politics*, n° 31, vol. 4, 379-401.

REDEFINICIONES DEL PAPEL DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Catalina Banko

Ante la profunda crisis económica, social y política que sufren en la actualidad las naciones latinoamericanas y la incertidumbre frente al futuro inmediato, las ciencias sociales deben asumir el reto de definir nuevas alternativas para la superación de la crisis con base en un profundo y exhaustivo análisis que contemple no solamente la realidad presente, sino también las raíces de los problemas económicos y sociales de la región. En tal sentido, es de gran importancia analizar el proceso de redefiniciones que ha tenido el papel del Estado en materia económica y social a lo largo del siglo xx.

La depresión de los años 30 y los efectos de la Segunda Guerra Mundial contribuyeron a sacudir los basamentos ideológicos del liberalismo clásico, en un tiempo en que la iniciativa privada había mostrado su ineficacia para reactivar la economía. De esta situación se derivó la tendencia a asignar al Estado mayores responsabilidades mediante la intervención directa en materia económica, hecho que provocó una intensa polémica con los defensores de la plena libertad económica. Desde la creación de la Cepal se proclamó la necesidad de impulsar el desarrollo económico mediante la industrialización, siendo considerado el Estado uno de los agentes fundamentales para el logro de la transformación económica. Posteriormente se detectaron múltiples dificultades para materializar los programas propuestos, mientras la economía latinoamericana atravesaba serios desequilibrios que rápidamente desembocaron en una profunda crisis. Con el fin de corregir los desajustes económicos se pusieron en práctica políticas de ajuste que privilegiaron el papel del mercado en la economía, generando una profunda contracción económica acompañada de elevados costos sociales, expresados en el aumento del desempleo y la pobreza. En la actualidad, se continúa debatiendo el problema relativo al papel del Estado en el proceso de desarrollo sostenible, mientras vastos sectores de la sociedad prosiguen sumergidos en condiciones de pobreza extrema, nunca antes vistas en América Latina.

Crisis del paradigma liberal

Al iniciarse el siglo xx, la economía mundial estaba regida aún por el liberalismo de la escuela manchesteriana. El patrón oro y los principios del libre-cambismo se habían constituido en las bases de sustentación de la hegemo-

nia británica en las relaciones económicas internacionales, que eran periódicamente interrumpidas por el estallido de crisis económicas que afectaban el comercio y el sistema financiero. Progresivamente, el modelo librecambista se fue agotando hasta que la agudización de las pugnas interimperialistas condujo a la Primera Guerra Mundial y a la ruptura del relativo "equilibrio" del comercio internacional. El abandono del patrón oro y la imposición de restricciones en el intercambio y en los flujos financieros introdujeron profundas modificaciones en el escenario económico. Al finalizar la Primera Guerra, Gran Bretaña había perdido su antigua supremacía y Estados Unidos avanzaba aceleradamente hacia la consolidación de su futuro predominio.

A mediados de los años 20, la economía comenzó a experimentar nuevas fuerzas expansivas, mientras las relaciones internacionales parecían recuperar cierta armonía en el marco de un pronunciado crecimiento del comercio. En ese contexto, se restableció parcialmente el patrón oro, aunque ya no era posible retornar al clásico modelo del liberalismo económico. Paralelamente se fue recuperando el ritmo de las inversiones de capital, aunque es necesario destacar que Estados Unidos, por ser el principal acreedor del mundo, llegó a concentrar la mayor parte del oro y de las divisas extranjeras que fluían hacia dicho país.

Entre 1925 y 1929 se registró un extraordinario crecimiento de la economía norteamericana y el aumento de sus inversiones en América Latina. Sin embargo, en este período se fueron gestando diversos desequilibrios que se expresaron en la sobreproducción industrial y en la acumulación de *stocks* de mercancías. En la medida en que se dificultaba el control de la explotación de los recursos en el mundo, emergían con fuerza las pugnas interimperialistas para lograr el dominio económico.

Las tendencias expansivas de la economía sufrieron una brusca interrupción con el estallido de la crisis mundial de 1929. Desde el año anterior se estaban manifestando ciertos síntomas de saturación, debido a que el exagerado crecimiento industrial no guardaba relación con la capacidad de absorción de los mercados. Paralelamente se había desatado una ola especulativa que desembocó en el *crack* de la Bolsa de Valores de Nueva York en octubre de 1929. Las repercusiones de esta crisis se reflejaron en una prolongada recesión de la actividad industrial, bancaria y comercial que condujo al colapso del modelo librecambista, cuyo debilitamiento ya se había exteriorizado a raíz de la Primera Guerra Mundial. Todo intento de cooperación económica era imposible. Las inversiones de capital sufrieron una drástica contracción, mientras cada nación tendía a aplicar políticas proteccionistas para impedir la competencia extranjera, y las barreras para el comercio mundial se hacían cada vez más inflexibles. Las exportaciones de productos primarios se derrumbaron, ocasionando graves efectos en cuanto a la reducción del empleo y de los ingresos públicos en las naciones monoproductoras, indicando su alto grado de vulnerabilidad frente a las contingencias externas.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial profundizó los desequilibrios económicos, ocasionando una nueva dislocación del comercio y de los flujos financieros internacionales. Las exportaciones de los países latinoamericanos hacia Europa sufrieron una notable reducción que llegó incluso, en algunos casos, a una virtual paralización. A medida que las exportaciones disminuían, el valor de las importaciones aumentaba por los obstáculos para el tráfico marítimo, el alza de los precios de las manufacturas y de los seguros. A estos problemas se agregó la restricción norteamericana para la exportación de suministros que eran considerados materiales estratégicos para la guerra.

Frente a las dificultades del comercio exterior, la única alternativa para los gobiernos latinoamericanos consistió en la adopción de medidas interventoras para reducir las importaciones e impedir el drenaje de divisas, además de establecer controles de precios para evitar la especulación ante el desabastecimiento. Mientras se iba generalizando la aplicación de estas medidas, surgían voces de protesta contra el intervencionismo económico considerado incompatible con los tradicionales principios del liberalismo. Con el objetivo de impulsar la reorientación económica, el Estado asumió un importante papel en el fomento industrial, considerado el eslabón fundamental en la estrategia de modernización de la estructura productiva. En este contexto, se fue desarrollando un proceso de industrialización que estaba dirigido tanto a la ampliación de las plantas fabriles existentes como a la creación de nuevas empresas, cuya producción sustituiría las tradicionales importaciones sujetas en ese entonces a restricciones y a las limitaciones de la oferta mundial de manufacturas. La industrialización sustitutiva se basaba en la existencia de un mercado interno capaz de absorber dicha producción, el cual había adquirido cierta amplitud gracias al crecimiento urbano y de las capas medias, cuya gestación se inició al calor de las transformaciones económicas desde fines del siglo XIX.

Se trata de una etapa en la cual, ante el agotamiento de las posibilidades del "crecimiento hacia afuera", que descansaba en la expansión de la demanda externa, se enfatizaba en el "crecimiento hacia adentro", dirigido principalmente hacia el mercado interno a través del proceso de industrialización. En este marco el Estado adquirió un papel preponderante, en cuanto a la adopción de medidas proteccionistas en el régimen arancelario y la creación de organismos de fomento industrial. Asimismo se promovió la modernización de la agricultura mediante la inversión de capitales con el objetivo de lograr el autoabastecimiento y producir materias primas para la industria local.

El cierre de los mercados exteriores, la política comercial restrictiva de los países industrializados y la caída de los precios de las materias primas condujeron a una profunda reflexión en torno del futuro de la economía latinoamericana. La crisis económica trajo aparejada la crisis de los viejos esquemas que respaldaron la estructura económica tradicional. Los postulados del libremercado perdieron vigencia en la medida en que quedaba demostrada la vulnerabilidad de la economía exportadora de materias primas mineras y agrícolas, ante los

embates de las constantes fluctuaciones cíclicas del mercado capitalista y las contingencias de la demanda internacional.

La prolongada depresión de los años 30 y luego el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939 contribuyeron a sacudir los basamentos ideológicos del liberalismo, en un mundo en que la iniciativa privada había mostrado su ineficacia para reactivar la economía por sus propios medios. De esta situación se derivó la tendencia a asignar al Estado una misión fundamental en el estímulo del crecimiento económico.

El dilema de la segunda posguerra: proteccionismo o librecambismo

Aun antes de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, algunos países industrializados comenzaron a mostrar preocupación ante las tendencias "nacionalistas" que afectaban las relaciones comerciales internacionales. Estados Unidos, asumiendo el "liderazgo económico" de los países capitalistas, encabezó la campaña para instaurar el comercio "libre" en el mundo. No había dudas con respecto al carácter dominante que esta nación había adquirido en la economía. Pero este hecho, que era evidente desde la primera posguerra, no podía traducirse en una auténtica "hegemonía" mientras persistieran las políticas proteccionistas que impedían la libre circulación del capital financiero y obstaculizaban las relaciones comerciales.

La única vía para restablecer el "equilibrio" económico internacional consistía en la apertura comercial y el impulso a las inversiones extranjeras, sobre la base de la estabilidad en el sistema de cambio. En la época se desarrolló un intenso debate en torno de los problemas relativos a la normalización del comercio internacional, los límites de la acción estatal y la libre competencia. Los defensores del libre mercado exaltaban su papel en la expansión económica internacional, mientras que, por el contrario, atribuían a la acción interventora del Estado la responsabilidad en el proceso de desintegración de la economía mundial. Se justificaba dicha intervención solamente en circunstancias excepcionales, pero no como un principio de política económica.

Con la finalidad de instaurar la libertad de las relaciones económicas, se organizaron diversas reuniones que congregaron a representantes de diversos países para estructurar las bases de un futuro organismo económico internacional. En el mes de julio de 1944 se celebró en Bretton Woods una conferencia con la participación de especialistas en materia monetaria provenientes de 44 naciones. Tras prolongadas discusiones se resolvió la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento¹. En las bases constitutivas del FMI se estipuló un "patrón de cambios-oro", estableciendo que cada miembro del Fondo estaba obligado a fijar

¹ Posteriormente el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento recibió la denominación de Banco Mundial.

la paridad de la moneda nacional con respecto al oro y al dólar, con lo cual se imponía un sistema de cambio fijo. Toda modificación en la paridad, superior a 10%, tanto por devaluación como por revaluación, debía ser consultada con la Junta Directiva del organismo. Por otra parte, los países miembros estaban obligados a garantizar el libre comercio internacional y la convertibilidad exterior de sus monedas, de manera tal que el multilateralismo pasaba a ser el principio rector de la vida económica mundial (Tamames, 1975, 66-67). Es necesario destacar que a través de dicho organismo, defensor de las libertades económicas, paradójicamente se aplicarían medidas de carácter "interventor" por medio de la imposición de pautas de política monetaria y comercial para cada país miembro. En cuanto al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, creado también por medio de los acuerdos celebrados en Bretton Woods, se dispuso que su objetivo era colaborar en el restablecimiento de las economías destruidas por la guerra y además contribuir al desarrollo "de los medios de producción y recursos en los países subdesarrollados" (Tamames, 1975, 103).

La reorganización de la economía mundial, a pesar de que la guerra no había concluido, implicaba la eliminación de los mecanismos de intervención que fueron utilizados como instrumento de defensa de las economías nacionales frente a los desequilibrios generados por el conflicto bélico. La antigua polémica entre proteccionismo y libremercado se convertía así nuevamente en tema de actualidad. En los países latinoamericanos se generalizó la preocupación frente al futuro de la incipiente industria criolla en el caso de quedar abandonada al libre juego de las leyes económicas. Se temía que la industria pudiera desaparecer ante la competencia de las manufacturas europeas y norteamericanas, lo que ocasionaría desempleo y el deterioro de las condiciones de vida, como consecuencia del cierre de las industrias.

A partir de esta perspectiva se rechazaba la adopción del modelo liberal en las naciones productoras de materias primas, por considerar que la economía mundial no estaba sustentada en auténticas relaciones de reciprocidad, sino que por el contrario se hallaba sujeta al dominio de grandes monopolios internacionales. En el marco de la reorganización de la economía mundial, al aproximarse el fin de la Segunda Guerra Mundial, se intensificó la polémica en torno del papel del Estado, debate que coincidió con la consolidación de la hegemonía norteamericana y la búsqueda de nuevos mecanismos para garantizar la "internacionalización" de la economía. Para Estados Unidos era de vital importancia la eliminación de las medidas proteccionistas y la instauración de un régimen de total apertura a las inversiones y de libertad en las relaciones comerciales.

La situación económica se había tornado incierta y los pronósticos parecían desalentadores frente a los cambios de la economía mundial. Por un lado, la recuperación económica de las potencias introducía un factor negativo para la incipiente industrialización de los países latinoamericanos. Por otro, el

restablecimiento de las relaciones comerciales internacionales era una necesidad vital para las naciones monoproductoras porque ello redundaría en el incremento de sus exportaciones. De este dilema surgió la búsqueda de alternativas que permitieran conciliar la meta de diversificación de las actividades productivas nacionales con el requisito de ampliar al mismo tiempo las exportaciones hacia el mercado mundial, dado que ellas constituían la principal fuente de divisas para las economías de la región.

El Estado promotor del desarrollo económico

Tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, la incipiente industrialización sustitutiva en América Latina se encontraba amenazada por el incremento de la oferta de artículos manufacturados en el mercado mundial. Sin embargo, en coexistencia con ciertos rasgos de modernización en el área industrial, la economía de la mayoría de los países de la región no había alcanzado un grado de modernización adecuado, ya que se proseguía dependiendo de la exportación de materias primas, con escasa inversión de capitales en la agricultura y predominio del sistema latifundista. Por otra parte, el desarrollo industrial exigía insumos y bienes de capital que debían ser obtenidos en el exterior, por lo cual la salida de divisas se incrementaba afectando el equilibrio de la balanza de pagos. Las unidades productivas operaban básicamente para el consumo interno, contaban con elevadas protecciones y tenían escasa capacidad competitiva en el mercado internacional. Estas fueron algunas de las limitaciones estructurales del proceso de industrialización sustitutiva que se había ido conformando en muchos países latinoamericanos.

En el contexto de las transformaciones económicas de la segunda posguerra, la Organización de las Naciones Unidas promovió la creación en 1948 de la Comisión Económica para América Latina (Cepal). Su primer estudio se refería a la evolución de la economía latinoamericana desde los años 30, lapso en que se produjo el crecimiento de la industrialización latinoamericana, aunque caracterizada por un ritmo lento y desigual en los distintos países latinoamericanos, además de concentrarse principalmente en los rubros textiles y de alimentos (Cepal, 1948, 1-18). El objetivo de ese organismo era presentar un modelo económico que hiciera posible el desarrollo de las naciones latinoamericanas mediante el impulso a la industrialización, para lo cual era indispensable redefinir el rol del Estado en la implementación de programas destinados a elevar la productividad en los sectores agrícola e industrial. Se estimaba que el desarrollo económico irradiaría de manera "espontánea" efectos positivos en el conjunto de la sociedad. Una de las metas era elevar el bajo nivel de vida de la mayor parte de la población, a fin de lograr la estabilidad social y política y fortalecer la democracia en todo el continente, lo cual a su vez dependía del éxito en la transformación y diversificación de la estructura económica (Cepal, 1949, 11-12).

A juicio de Raúl Prebisch (1963, 97), la Cepal sostuvo en aquel entonces posiciones "heréticas" con respecto al pensamiento económico predominante, al señalar la inconsistencia de la teoría clásica en torno del "libre cambio" y del "funcionamiento automático del patrón oro". La experiencia de la gran depresión había demostrado la necesidad de revisar los postulados teóricos tradicionales y elaborar nuevas interpretaciones ajustadas a la realidad latinoamericana, ya que "considerar al mundo como una unidad homogénea era un gravísimo error", así como tampoco era conveniente "estimar de igual a igual a los grandes centros desarrollados y a los países productores de artículos primarios".

Era evidente que la integración de la economía latinoamericana al mercado capitalista mundial no implicó el crecimiento de su capacidad exportadora, sino que por el contrario los precios de las materias primas experimentaron una tendencia decreciente que ponía en peligro el futuro económico. Precisamente, Prebisch elaboró la tesis sobre el deterioro secular de los términos de intercambio, basado en datos estadísticos correspondientes al período 1876-1947 que indicaban el desigual aumento de la productividad y de los salarios en los países industrializados y en los agrícolas (Pazos, 1986, 32).

La Cepal consideraba que uno de los principales obstáculos para el desarrollo en los países periféricos era la escasa formación interna de capital como consecuencia de la insuficiente acumulación de ahorro. A ello se unían las limitaciones de las naciones exportadoras de materias primas para importar bienes de capital que contribuyeran al proceso de industrialización (Cepal, 1951, 73). Con la finalidad de elevar la productividad y la renta nacional se sugirió la necesidad de promover las inversiones extranjeras. De acuerdo con esa óptica, el aporte de dichos capitales sería un importante factor para motorizar el desarrollo económico en los países periféricos dentro de un sistema de relaciones internacionales basado en la "cooperación".

El modelo propuesto por la Cepal constituía una vía para alcanzar el desarrollo económico, intentando hacer compatible la industrialización interna con la apertura de las relaciones comerciales y de las inversiones extranjeras, lo cual hubiera permitido solucionar el dilema de la segunda posguerra. Esta fue la alternativa que intentaba conciliar la diversificación de las actividades productivas en un ambiente internacional de creciente liberalización económica. Sin embargo, múltiples contradicciones se estaban asomando en el horizonte de la dinámica económica latinoamericana.

Las tendencias económicas de la posguerra, y más aún a partir de los años 50, indicaban que el proceso industrializador latinoamericano habría de quedar rápidamente controlado por las grandes corporaciones multinacionales, que se caracterizaban por su alto grado de concentración de capital e integración vertical y horizontal del proceso productivo. Precisamente, desde la década de los 50 se registró un constante flujo de capitales desde los países in-

dustrializados a los periféricos a través de inversiones realizadas por las grandes corporaciones multinacionales, aprovechando un mercado que se había conformado en las décadas anteriores. Estas inversiones competían crecientemente con los sectores industriales internos, logrando dominar rápidamente los mercados latinoamericanos. A este factor se unió la tendencia por parte de los países industrializados a establecer políticas proteccionistas para las importaciones de materias primas, a pesar de haberse proclamado la libertad económica como principio rector de las relaciones internacionales.

La utopía del desarrollo económico

Ante el creciente temor por el avance del comunismo y con el objetivo de disminuir la conflictividad social, como resultado de la creciente desigualdad en el escenario latinoamericano, Estados Unidos promovió la iniciativa denominada Alianza para el Progreso, cuyos principios básicos quedaron asentados en la Carta de Punta del Este de 1961. Se planteó la necesidad de organizar programas de ayuda financiera e impulsar así el desarrollo económico y el "progreso social". Asimismo, se pretendía fomentar la producción industrial, complementar la formación de capital nacional y reforzar la capacidad importadora de la región. Según la Carta de Punta del Este, la meta consistía en el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, "a fin de que puedan alcanzar un grado máximo de bienestar con iguales oportunidades para todos, en sociedades democráticas que se adapten a sus propios deseos y necesidades" (OEA, CIES, 1973, 9). Si bien estos objetivos tenían similitud con algunos de los planteamientos de la Cepal, la Alianza para el Progreso representaba la estrategia de Estados Unidos para promover inversiones en la región y ampliar el mercado latinoamericano para la expansión de las grandes corporaciones multinacionales.

Los objetivos planteados por la OEA no llegaron a materializarse y, por el contrario, en el transcurso de los años 60, la mayoría de los países latinoamericanos debieron acudir frecuentemente al endeudamiento externo como consecuencia del deterioro de los términos de intercambio y el déficit de la balanza de pagos. Esta situación empeoró debido al impacto de las crisis económicas, la consiguiente contracción de la actividad productiva en los centros industriales y la disminución de sus importaciones. Bajo estas condiciones, el camino hacia el desarrollo propuesto por la Cepal comenzó a presentar múltiples dificultades derivadas de las relaciones económicas mundiales, en la medida en que subsistían las prácticas proteccionistas por parte de las naciones industrializadas.

A los obstáculos del comercio mundial, se unía la insuficiencia de recursos financieros para promover el desarrollo. Asimismo, el sistema de tenencia de la tierra y la concentración del ingreso en grupos reducidos de la población, junto a la escasa movilidad social y la "ignorancia de las masas", eran factores que impedían la transformación. Por tanto, en opinión de Prebisch, era indis-

pensable generar condiciones favorables para que se elevaran “los elementos más capaces y dinámicos en todas las capas sociales”, a fin de aprovechar la totalidad del potencial humano. De manera muy clara, advertía acerca de los altos costos económicos y sociales del desarrollo si no se adoptaban compromisos reales de cooperación internacional, ya que no era posible exigir que se comprimiera el consumo de las masas, “de por sí muy bajo”, para incrementar la capitalización (Prebisch, 1964, 134-135).

En tales circunstancias, la OEA debió reconocer que las metas propuestas en la Carta de Punta del Este no fueron satisfechas, ya que los volúmenes de financiamiento no alcanzaron los niveles necesarios para permitir una transferencia neta de recursos a la región. Paralelamente persistían muchas de las condiciones de atraso preexistentes, aunadas a los obstáculos que presentaba el sistema de comercio internacional, aspecto que no estaba contemplado en los objetivos centrales de la Alianza para el Progreso. Estos factores, junto al reducido tamaño de los mercados nacionales y a la acelerada renovación tecnológica en los países desarrollados, demostraban la necesidad de examinar y revisar las políticas de desarrollo y evaluar su contribución a la solución de los problemas que afectaban a Latinoamérica.

Frente a los conflictos políticos y sociales que estallaron en la región, se consideró oportuno reformar la Carta de la OEA en 1969, ya que después de dos décadas se apreció que la estructura del organismo no era adecuada a las necesidades del continente. Es así como el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) pasó de ser un simple cuerpo auxiliar de la OEA a tener igual jerarquía que el Consejo Permanente. Incluso se modificaron los lineamientos de la cooperación interamericana, que en 1948 estaban limitados al plano económico, mientras que en 1969 fueron incorporados objetivos de carácter social, al proclamar el compromiso de unir esfuerzos en pro de la “justicia social” y del desarrollo armónico, como condición indispensable para garantizar la paz y la seguridad (OEA, CIES, 1973).

El CIES reconoció la existencia de diversas limitaciones en el proceso de desarrollo, ya que no se había tomado en cuenta el gran peso adquirido por la deuda externa ni los problemas financieros que confrontaban muchos países de la región. Si bien se había planteado que la aceleración del crecimiento debía estar acompañada por un “acentuado progreso social”, no se prestó suficiente atención a las barreras proteccionistas que frenaban el aumento de las exportaciones de los países subdesarrollados. Además se admitió la existencia de fuertes presiones sociales, en el contexto de un sistema de distribución del ingreso que dejaba al margen del crecimiento a grupos considerables de la población, al tiempo que se estimaba muy difícil poner en práctica una estrategia global para América Latina, debido a las singularidades de cada nación. Tras examinar los magros resultados obtenidos en materia económica y social, el CIES proponía la participación directa del Estado en la asignación de recursos para la inversión, y también en el proceso de capitalización de aque-

los sectores de "alta rentabilidad social y de escaso incentivo para la participación privada", conjuntamente a la adopción de una política de redistribución del ingreso en favor de los trabajadores rurales y urbanos (OEA, 1973, 24-27).

La impotencia en la lucha contra los factores que impedían el desarrollo comenzó a ser motivo de honda preocupación para Prebisch, principal promotor de la Cepal, quien afirmaba en 1970 que durante los dos decenios anteriores se habían profundizado las contradicciones generadas por los adelantos científicos y tecnológicos que dificultaban aún más las exportaciones latinoamericanas. Admitió la ineficacia de la cooperación financiera internacional que se traducía en el incremento acelerado de la deuda externa, mientras la acumulación interna de capital carecía de impulso y la comercialización de productos primarios continuaba sufriendo restricciones (Prebisch, 1970, 163).

Sin embargo, el economista argentino aún confiaba en el aporte financiero que podrían suministrar organismos como el BM y el BID. Para contrarrestar los efectos negativos de las barreras comerciales, propuso la cooperación regional y la creación de un mercado común latinoamericano para establecer las bases de la integración económica. Con respecto a la legitimidad de las políticas económicas puestas en práctica, afirmó de manera terminante: "Cualquier sistema que no corrija la insuficiencia dinámica de la economía y no promueva una más equitativa distribución del ingreso habrá perdido irremisiblemente su justificación de prolongarse" (Prebisch, 1970, 163-164).

En su opinión, los problemas del desarrollo no siempre se discutían con la objetividad necesaria, debido a que el ambiente "está cada vez más cargado de emociones. Hay gran efervescencia juvenil, que no es simple contagio, aunque haya violencia imitativa de lo que ocurre en otras tierras" (Prebisch, 1970, 269). Tal inconformismo tenía raíces muy antiguas que podían visualizarse claramente en la pobreza que reinaba en los campos, la "marginalidad social" en el medio urbano y las disparidades distributivas. Todos estos factores contribuían a crear un clima de frustración ante la imposibilidad de trazar auténticos caminos hacia el desarrollo, que deberían ser distintos a los seguidos por los países industrializados en épocas pasadas.

A través de los planteamientos enunciados se observa claramente que los programas que propiciaban el desarrollo habían tropezado con serios obstáculos y que, incluso, el objetivo de expansión de las exportaciones y de apertura del comercio mundial sufría dificultades insuperables. La meta del desarrollo económico se estaba enfrentando a un cúmulo de limitaciones estructurales, mientras se iba desvaneciendo la expectativa de lograr una verdadera cooperación internacional. Era necesario, por tanto, reformular el papel del Estado en la transformación económica y propiciar nuevas estrategias para alcanzar el desarrollo. Dos décadas después de la creación de la Cepal, el problema de la distribución del ingreso y las desigualdades sociales pasaron a ocupar un plano preponderante en el análisis de la evolución económica latinoamericana.

Por otra parte, el proceso de modernización generó una serie de perturbaciones que se reflejaron en el crecimiento desordenado de las grandes ciudades, como consecuencia de la migración proveniente del interior, población que se instalaba en espacios que carecían de los más elementales atributos de la infraestructura básica. Dichas migraciones, que eran la consecuencia de la declinación de las actividades productivas tradicionales, provocaron el acelerado incremento de la población urbana y los consiguientes problemas de hacinamiento, precariedad de la vivienda y saturación de los servicios sociales, que es característica de las grandes ciudades latinoamericanas.

Endeudamiento y crisis de la economía latinoamericana

Las transformaciones de la dinámica económica mundial continuaron erosionando la frágil economía latinoamericana. Desde la década de los 70 el capitalismo había adquirido un nuevo perfil a través de la creciente internacionalización de la economía y el acelerado proceso de fusiones y reconcentración del capital, pasando a ser así las empresas transnacionales las unidades fundamentales de la producción. En este contexto, el Banco Mundial y el FMI fueron desplazados como centros de financiamiento por la banca privada internacional, que impuso condiciones más onerosas en los préstamos con plazos breves y elevados intereses.

Entre las causas que motivaron tal endeudamiento, debemos considerar, en primer término, el constante deterioro de los términos de intercambio, debido a que la fuente principal de divisas de la mayoría de las naciones latinoamericanas seguía siendo la exportación de productos primarios, cuyos precios sufrían una tendencia decreciente en relación con los precios de los productos industriales (Malavé Mata, 1983, 34).

A la declinación de la demanda mundial, se agregaron las barreras proteccionistas levantadas por los centros industriales que implicaban la reducción de la demanda de materias primas. Todo esto significó la drástica reducción de los ingresos fiscales que no alcanzaban a cubrir los gastos indispensables para la gestión pública, especialmente la que estaba vinculada con el gasto social. La búsqueda del financiamiento externo agravó la situación, ya que los créditos fueron suministrados en los años 70 por la banca privada internacional, como ya indicamos anteriormente, bajo onerosas condiciones que habrían de ahondar los desajustes de las frágiles economías de la región.

Por otra parte, es necesario resaltar que el Estado en América Latina se ha convertido en un mecanismo ineficiente, cargado de trabas burocráticas y tendiente al despilfarro, factores que han contribuido a dificultar aún más el camino hacia la transformación y agotado buena parte de los recursos asignados a los programas sociales, que suelen ser objeto de manipulaciones políticas para conquistar espacios clientelares.

En su obra *Capitalismo periférico*, Prebisch expresó nuevamente su desaliento con relación a las posibilidades de transformación económica. Reconoció que el camino del desarrollo se había “extraviado desde el punto de vista social”, a pesar de los avances técnicos logrados. Se trataba de fallas inherentes a un tipo de “capitalismo imitativo”, ya que la esencia de dicho sistema jamás podrá reproducirse en los países periféricos: “Se está desvaneciendo el mito de que podríamos desarrollarnos a imagen y semejanza de los centros” (Prebisch, 1984, 14).

Estos conceptos nos indican la frustración del promotor de la Cepal, quien había creído en la posibilidad de la propagación de los avances técnicos y de la difusión del desarrollo desde el centro hacia la periferia. Prebisch acotaba que el capitalismo periférico estaba basado principalmente en la desigualdad, la cual tenía su origen en la apropiación del excedente económico por parte de los sectores que concentraban la mayor parte de los “medios productivos”. Cuestionaba además la teoría neoclásica que atribuía a las leyes del mercado un papel central en el desarrollo económico y consideraba al “mercado como mecanismo espontáneo de asignación del capital y demás recursos productivos”. Por el contrario, a través de la aplicación de dicha concepción se acentuaba el atraso, en la medida en que el libre juego de las leyes del mercado conducía a una mayor concentración privada de los medios productivos y a una “inaceptable desigualdad social”. En tal sentido, planteó la necesidad de regular la acumulación y la distribución del ingreso, al tiempo que el mercado debía actuar como un “mecanismo eficiente”, y no como “supremo regulador del desarrollo”, con la finalidad de transformar el sistema sobre la base de la “equidad distributiva” (Prebisch, 1984, 15-24).

Tales observaciones revelan un cambio sustancial en la percepción de la problemática social, en tanto no era posible poner en marcha los programas de desarrollo ni, por ende, generar condiciones de bienestar social, según lo previsto por los expertos de la Cepal. Era evidente que la clásica interpretación acerca de las bondades del mercado debían ser revisadas, así como era necesario reexaminar el papel del Estado en el proceso de desarrollo. Si bien los estudios de la Cepal se habían orientado a la búsqueda de cambios estructurales, no se estudiaron alternativas concretas desde el punto de vista social. Los principios cepalinos habían permanecido atados a una cierta ortodoxia interpretativa, al suponer que el “mismo vigor del desarrollo traería espontáneamente la equidad distributiva con el andar del tiempo”. Esta limitación teórica intentó ser superada posteriormente, pero con criterios parciales que no abarcaban el análisis de la estructura social que, en opinión de Prebisch (1984, 320), había sido excluida por los teóricos de la economía de la explicación del desarrollo.

Nos hemos referido con insistencia a las interpretaciones del promotor de la Cepal acerca del modelo de desarrollo económico y sus contradicciones, ya que se trata de un testimonio fundamental para comprender la evolución del

modelo de desarrollo desde su origen. Sus conceptos son reveladores en relación no solamente con los problemas que estaban obstaculizando la transformación, sino también en cuanto a las deficiencias teóricas en la formulación de los modelos económicos. Al mismo tiempo, se aprecia la evolución de su pensamiento económico, principalmente en relación con las condiciones del comercio internacional y de los flujos de financiamiento y en cuanto a la trascendencia de la problemática social, aspecto que no fue suficientemente considerado en los primeros años de vida de la Cepal.

Retracción del Estado y avance de los principios neoliberales

El panorama económico y social en América Latina se fue tornando cada vez más preocupante. En la medida en que se requería de mayores niveles de financiamiento, se fue agigantando la deuda externa y se ahondó el déficit fiscal. Para solventarlo se debió recurrir a nuevos préstamos que agravaron la situación hasta llegar a situaciones insostenibles, ya que la economía latinoamericana tendía a ser cada día más deficitaria en tanto persistían las dificultades para sus exportaciones y aumentaban las tasas de interés en los mercados crediticios internacionales (Schumpeter, 1983, 36).

La recesión económica mundial se agudizó a partir de 1982, provocando una nueva caída en los precios de los productos básicos de exportación de los países latinoamericanos. En tales circunstancias se expresó en toda su crudeza la crisis de la deuda externa, al tiempo que se elevó el unánime clamor de que dicha deuda era "impagable". La experiencia mexicana había sido el toque de atención frente a un problema que envolvía a la mayoría de los países latinoamericanos, más allá de sus singularidades nacionales.

Para ese entonces se estaban operando profundas transformaciones en la dinámica del sistema capitalista mundial, a través de un nuevo impulso hacia la concentración de grandes capitales, principalmente en el área de la electrónica, la informática y las telecomunicaciones, fenómeno que estaba asociado a la globalización del mercado capitalista que iba extendiendo de manera acelerada sus fronteras y hacía peligrar la autonomía de los Estados nacionales. Paralelamente se difundían los lineamientos económicos neoliberales con el propósito de favorecer la inserción de las economías nacionales en el mercado capitalista mundial.

La corriente neoliberal cuestionaba fuertemente la orientación de las políticas destinadas a lograr el crecimiento económico bajo la acción interventora del Estado, a la cual se adjudicaba la responsabilidad de haber provocado la crisis de la economía latinoamericana. Dichos principios proclamaban que la intervención estatal debía ser reducida y que era necesario restituir al mercado su papel como mecanismo fundamental para la asignación de los recursos y fortalecer al sector privado como agente dinámico de la economía. Se consi-

deraba agotado el modelo de sustitución de importaciones en el que la acción del Estado había tenido un papel relevante.

La crisis del endeudamiento latinoamericano condujo a buscar el financiamiento del FMI, organismo que condicionaba la ayuda crediticia a la aplicación de un conjunto de medidas económicas destinadas a "corregir los desequilibrios monetarios y financieros del sistema". Las condiciones establecidas por el FMI contemplaban la restricción del gasto público, la reducción sustantiva de la intervención económica del Estado, la apertura comercial externa y la liberalización del mercado financiero (Malavé Mata, 1996). Tales medidas otorgaban absoluta prioridad al problema económico, dejando a un lado los efectos sociales de las políticas aplicadas, en tanto que el creciente peso de la deuda externa conducía al recorte de los recursos asignados a los programas sociales.

Esta política de ajustes para lograr la estabilización económica tuvo graves repercusiones en las sociedades latinoamericanas, porque se evidenciaba que los costos de la crisis no eran compartidos por los distintos sectores sociales, ya que el impacto recayó fundamentalmente en las clases más vulnerables de la sociedad. Paralelamente se fueron acelerando las presiones inflacionarias que tuvieron incidencia directa en el deterioro de los salarios reales. La contracción económica, derivada de la aplicación de los programas de ajuste, se reflejó en la caída de la producción y en el aumento del desempleo y de los niveles de pobreza.

La atención de los problemas sociales se convirtió a partir de los años 80 en el centro de las discusiones, cuando ya se había hecho evidente la imposibilidad de poner en práctica el modelo de desarrollo económico. Esta preocupación estuvo presente en el Simposio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social, celebrado en Santiago de Chile en 1982. Este evento fue el resultado de una iniciativa conjunta del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes). Si bien se continuaba insistiendo en el objetivo de consolidar un proceso autónomo de desarrollo, se enfatizó en la imperiosa necesidad de atender el problema de la pobreza en el corto plazo y diseñar estrategias para la satisfacción inmediata de las necesidades básicas de amplios sectores de la población. La meta consistía en establecer lineamientos fundamentales para orientar las políticas de desarrollo social en la década de los 80.

Algunos ponentes presentaron visiones críticas sobre la concepción de las políticas sociales. Al respecto se planteó la existencia de numerosos programas para combatir la pobreza, que no habían pasado de ser simples enunciados teóricos e impracticables. Por otra parte, las políticas sociales encontraban fuertes obstáculos por la falta de recursos financieros, la ineficacia de los sistemas de administración de dichas políticas y, además, porque frecuentemente se caía en el simple "asistencialismo" (Demo, 1984, 105-109).

La pobreza se convirtió así en el eje de las preocupaciones de los especialistas en materia social. Eduardo Bustelo y Ernesto Isuani (1984, 351) enfatizaban en que era inadecuada la distinción entre política social y política económica: "No se puede diferenciar el *qué* producir y el *cómo* producir, del *para quién* producir". A juicio de dichos ponentes, era fundamental redefinir el rol del Estado en la distribución del excedente, con la finalidad de hacer compatibles los intereses individuales con los del conjunto de la sociedad, además de adaptar el Estado "a las necesidades del esfuerzo distributivo en términos de democratización-participación".

El secretario ejecutivo de la Cepal, Enrique Iglesias (1984, 389-390), señaló el contraste entre el crecimiento de las fuerzas productivas y el aumento de la pobreza, indicando que la tercera parte de los hogares latinoamericanos no satisfacía sus necesidades mínimas. Hizo referencia a la vieja controversia de la teoría económica en cuanto al papel del Estado y del mercado en nuestras sociedades, subrayando que cuando se otorgó prioridad al mercado, no fue posible resolver los problemas fundamentales de la concentración del ingreso; por su parte, las "políticas basadas en intervenciones parciales, esporádicas o mal orientadas, han llevado a formas que han sofocado la actividad privada, cercenado el crecimiento y terminado en políticas nominalmente redistributivas". Después de prolongadas discusiones, afirmaba el secretario de la Cepal, continuó sin respuestas el dilema de cómo "mejorar la irradiación social del crecimiento, sin sacrificarlo. O cómo obtener metas sociales compatibles con altas tasas de crecimiento". Por ello enfatizó en que la política social, en sentido integral, debía contemplar la aplicación de instrumentos basados en el gasto público, las políticas de empleo y de desarrollo agrícola e industrial, aunque no llegó a definir estrategias concretas para combinar el crecimiento económico con la solución de los problemas sociales.

Estado, sociedad civil y descentralización

Recientemente se han celebrado numerosas reuniones internacionales para discutir las políticas más adecuadas para combatir la pobreza, aunque en todas ellas se reiteran las mismas interrogantes en relación con las estrategias para enfrentar los problemas sociales. En 1995 se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague, convocada por las Naciones Unidas. En el Informe de la Comisión Aylwin, elaborado con anterioridad a la celebración del evento, Carlos Fuentes describe los dramáticos problemas de la desigualdad y la pobreza que afligen a América Latina y buena parte del mundo entero. Considera que la eterna pugna entre sector público y sector privado ha resultado "funesta" para los objetivos de reducir la desigualdad y promover la justicia social. Sería necesario entonces fortalecer al sector público para que cumpla con eficacia sus responsabilidades, aunque también es indispensable impulsar al sector privado para que incremente sus inversiones y se multipliquen las oportunidades de empleo (Fuentes, 1995, 45-46).

Estas apreciaciones nos conducen nuevamente a considerar cuáles serían las alternativas reales para reactivar la economía latinoamericana y cuál sería la responsabilidad del Estado en el proceso de "reconstrucción" de la sociedad latinoamericana sometida al constante deterioro de las condiciones de vida. Las cifras presentadas por la Comisión Aylwin (1984, 50) indican la gravedad del problema. De los latinoamericanos 46% no alcanzaban en 1990 a cubrir sus necesidades básicas. En esa misma fecha 94 millones de personas se encontraban en situación de pobreza extrema. Es decir, uno de cada cinco habitantes no disponía de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas. Según dicho informe, esos datos resultan muy preocupantes porque la pobreza se ha convertido en un obstáculo para el crecimiento económico y en una "amenaza para la paz social y la estabilidad política", ya que los efectos de la miseria, el desempleo y la marginalidad crean ambientes propicios a la delincuencia y la violencia. En medio de este clima de inseguridad se teme que puedan estallar movimientos de masas y rebeldía que pongan en peligro el "orden público y amenacen la estabilidad institucional democrática" (Comisión Aylwin, 1984, 67).

A pesar de la abundancia de las declaraciones, poco se ha avanzado en esta materia de vital importancia para el futuro de América Latina, como puede inferirse de los resultados del Consenso de Monterrey, celebrado en marzo de 2002 con la participación de 50 jefes de Estado y más de 150 delegaciones de todo el mundo. En el documento final que sintetiza las distintas propuestas aprobadas, se proclamó que los objetivos fundamentales consisten en erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido, un desarrollo sostenible y un sistema económico mundial basado en la equidad. Para la reducción de la pobreza, se propuso el aumento de la ayuda financiera, el alivio en los servicios de la deuda externa y el incremento del comercio internacional. Este último planteamiento, por ejemplo, lleva implícitas hondas contradicciones porque la liberalización del comercio, para mejorar el acceso de las exportaciones de los países "en desarrollo" a todos los mercados, es una meta irrealizable mientras algunos países industrializados continúen adoptando barreras proteccionistas que chocan con los principios proclamados en el documento². De modo que las conclusiones a que se arribaron en el Consenso de Monterrey siguen siendo formulaciones genéricas, de las que no parece desprenderse ninguna alternativa concreta, ni contiene fórmulas que garanticen cierta obligatoriedad de los compromisos adquiridos.

² Algunos de los puntos concretos que forman parte del documento firmado por los altos mandatarios establece que la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) desempeña un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo. Se insta a los países desarrollados que aún no lo hayan hecho a que adopten medidas concretas para dedicar 0,7% del PIB como AOD para los países en desarrollo y destinar entre 0,15% y 0,20% de su PIB a los países menos adelantados: "Consenso de Monterrey", *El Nacional*, Caracas, 23-3-2002.

Los profundos cambios económicos que se han operado en el contexto de la globalización exigen la reformulación de las responsabilidades del Estado y la reorientación de las acciones de la gestión pública en materia social. En el marco de esas transformaciones, existen diversos planteamientos en torno de la necesidad de redefinir el papel del Estado en la economía e impulsar la participación activa de la sociedad civil que, como afirma Víctor Abreu (2000, 5), ha “venido fortaleciéndose y reclama un mayor espacio en la conducción de la vida pública”.

El papel del Estado debe ser estudiado a través de sus diversas esferas de acción, siendo la descentralización un espacio de gran importancia ya que posibilita la adopción de políticas concretas a través de las instancias locales de gobierno, con lo cual los recursos pueden ser administrados de manera más eficiente, además de establecer una conexión más directa con las necesidades reales de la población. De esta manera, podrían impulsarse mecanismos para promover la creación de políticas sociales como resultado de la interacción entre los diversos actores locales y las organizaciones sociales, tanto públicas como privadas (Cacciamali, 2002, 106-107).

El estudio de esta problemática y el diseño de una nueva estrategia para la transformación se constituye en una tarea fundamental para la investigación en el campo de las ciencias sociales, tomando en consideración la situación de América Latina en el contexto de la globalización, las futuras posibilidades de crecimiento económico y el nuevo papel que debe asumir el Estado para enfrentar la problemática actual en lo relativo a las políticas de reactivación económica, generación de empleo y políticas sociales. La compleja naturaleza del problema requiere la instrumentación de un modelo económico coherente, programas adecuados y elevada eficacia administrativa, así como también exige la articulación orgánica de las políticas económicas y de las políticas sociales, que hasta el momento están funcionando como escenarios fragmentados y con escasa vinculación entre sí. A su vez este conjunto de esfuerzos debe estar sustentado en la voluntad política de promover el proceso de “reconstrucción” económico y social con base en un proyecto que contemple la descentralización de la acción administrativa y la participación de la sociedad civil.

Bibliografía

- Abreu, Víctor (2000): “El Estado social y los desafíos de la globalización. Pistas para América Latina” en Kon et al., *Costos sociales de las reformas neoliberales en América Latina*, Caracas, Pucsp, USP y UCV.
- Achard, Diego y Manuel Flores (coords.) (1997): *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, FCE.
- Álvarez, Lourdes et al. (1999): *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Caracas, Nueva Sociedad.

- Bresser Pereira, Luiz C. y Nuria Cunill Grau (eds.) (1998): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Bustelo, Eduardo y Ernesto Isuani (1984): "Estado, política social y crisis de legitimidad" en *Desarrollo social en los 80*, Santiago de Chile, OEA, Ilpes, Unicef.
- Cacciamali, Maria C. (2002): "Liberalización económica y derechos fundamentales en el trabajo en América Latina" en Cacciamali, Banko y Kon, *Los desafíos de la política social en América Latina*, Caracas, Pucsp, USP y UCV.
- Cepal (1948, 1949 y 1951): *Estudio Económico de América Latina*, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (1998): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, Cepal.
- Comisión Aylwin (1995): "Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social" en *La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Guatemala, Incep.
- Del Búfalo, Enzo (1996): "El Estado y la pobreza en América Latina" en Cepal, Clad, Sela: *Desarrollo con equidad*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Demo, Pedro (1984): "Algunas perplejidades de las políticas sociales" en *Desarrollo social en los 80*, Santiago de Chile, Cepal, Ilpes, Unicef.
- Fuentes, Carlos (1995): "Mundo sólo hay uno" en *La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Guatemala, Incep.
- Halperin Donghi, Tulio (1998): *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial.
- Hobsbawm, Eric (1998): *Historia del siglo xx*, Buenos Aires, Critica.
- Iglesias, Enrique (1984): "Discurso inaugural" en *Desarrollo social en los 80*, Santiago de Chile, OEA, Ilpes, Unicef.
- Kliksberg, Bernardo (2001): "El nuevo debate sobre ética y desarrollo" en *El Nacional*, Caracas, E/6, 14-1-2001.
- Malavé Mata, Héctor (1983): "Por qué nos endeudamos. Diagnóstico de la deuda en América Latina" en *Nueva Sociedad*, n° 68, Caracas.
- _____ (1996): *Las contingencias del bolívar*, Caracas, Fondo Editorial Fintec.
- Maza Zavala, D.F. (1999): *América 2000 el desafío*, Caracas, Fondo Editorial Fintec.
- _____ (2000): "El problema de la pobreza a fines del siglo xx" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, n° 3, septiembre-diciembre.
- OEA, CIES (1973): *El desarrollo de América Latina y la Alianza para el Progreso*, Washington, OEA.
- Pazos, Felipe (1986): *Contribución de Raúl Prebisch a la teoría y política económica*, Caracas, Academia de Ciencias Económicas.
- Prebisch, Raúl (1964): *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, FCE.
- _____ (1970): *Transformaciones y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, México, FCE.

- _____ (1984): *Capitalismo periférico. Crisis y transformaciones*, México, FCE.
- Salama, Pierre (1998): "Las nuevas causas de la pobreza en América Latina", *Ciclos*, n° 16, Buenos Aires.
- Schumpeter, Alexander (1983): "Misión imposible: servir la deuda externa" en *Nueva Sociedad*, n° 68, Caracas.
- Tamames, Ramón (1975): *Estructura económica internacional*, Madrid, Alianza Editorial.
- Vellinga, Menno (coord.) (1997): *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI.

CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD: ACTUALIDAD DE UNA VIEJA PARADOJA

César Gallo

1. Introducción

Este artículo está dedicado a presentar una revisión de literatura acerca del debate sobre la relación entre el crecimiento económico y la desigualdad, y lo que la evidencia empírica nos relata de tal relación.

Los efectos del crecimiento económico sobre la desigualdad, y viceversa, conforman un hecho que ha venido preocupando a los economistas de manera progresiva desde mediados del siglo pasado. Las principales preguntas sobre las cuales gira el debate son, por un lado, si el crecimiento económico tiende a mejorar, empeorar o si no tiene ningún efecto sobre la distribución del ingreso, y, por el otro, si un alto nivel de desigualdad es condición necesaria para acelerar el crecimiento. Tal vez detrás de este debate yace el deseo de encontrar “leyes económicas” que describan la trayectoria de la distribución del ingreso en el curso del crecimiento económico. De hecho, la hipótesis lanzada por Simon Kuznets en 1955, conocida como la hipótesis de la U-invertida, asumió un carácter paradigmático durante los años 70, estando en el centro del debate por casi medio siglo, a pesar de haber recibido muy poco apoyo empírico, razón por la cual Gary Fields (1988) la considera como una de las mas grandes ironías en la historia del pensamiento sobre desarrollo económico.

Para presentar este debate el artículo se ha dividido en siete secciones. La primera introduce el tema, mientras la segunda presenta la hipótesis lanzada por Simon Kuznets en 1955. La sección tercera está dedicada al debate sobre los efectos del crecimiento económico sobre la desigualdad de ingresos, así como la sección cuarta resume los hallazgos relacionados con la “pobreza”¹.

¹ La definición de pobreza varía dentro de los trabajos revisados en esta sección. El quintil más pobre de la población es la que usan Fields (1991), Deininger y Squire (1997), y Jha (1996), mientras que metodologías basadas sobre la definición de una línea de pobreza, de acuerdo con un requerimiento de ingreso per cápita mínimo por día en el hogar es usado por Kakwani (1993), Smolensky et al. (1994), Psacharopoulos

La sección quinta observa el debate en el contexto de los países desarrollados, mientras que en la sección sexta se presenta la otra cara de la moneda, esta es la desigualdad de ingresos como causa del crecimiento económico. Finalmente, las conclusiones se resumen en la última sección.

2. La hipótesis de Kuznets

El planteamiento de Kuznets (1955) es que se había producido un largo cambio de dirección de la desigualdad que caracteriza la estructura secular de la distribución del ingreso, aumentando en las primeras fases del crecimiento económico, cuando la transición de la civilización de preindustrial a industrial fue más rápida, manteniéndose luego estable por un rato y disminuyendo en las últimas etapas. Llama la atención que Kuznets reconoce que no se dispone de suficiente evidencia empírica satisfactoria para chequear esta hipótesis, que él mismo califica de conjetura, ni que puedan ser fechadas las fases con precisión. Aún más, el autor admite que tan sólo 5% de su planteamiento está apoyado por información empírica, mientras 95% es resultado de especulación, parte de la cual está posiblemente contaminada por el deseo de lo que debería ser.

Sin embargo, algunos partidarios de la hipótesis, tales como Anand y Kanbur (1993), han tratado de adecuarle evidencia empírica y formalizar el proceso usando modelos matemáticos, siendo la motivación aparente el tratar de encontrar explicaciones para la creciente desigualdad en los países no desarrollados. En este sentido, si la hipótesis de la U-invertida se verifica, entonces se podría concluir que los países menos desarrollados (PMD) estarían en la rama izquierda de la U invertida, lo cual justificaría la creciente desigualdad que se observa en ellos y sería sólo una cuestión de tiempo para que la teoría del "derramamiento" opere. Esto es, el crecimiento por sí mismo generará oportunidades para "levantar" la parte inferior de la distribución de ingresos. Siendo este un argumento sostenido muchas veces en el actual debate sobre los beneficios del crecimiento económico, vale la pena observar más de cerca las explicaciones dadas por Kuznets sobre su "conjetura" y su advertencia sobre intentar favorecer la repetición en los PMD de los patrones del pasado de los que hoy son países desarrollados (PD).

Según Kuznets (1955), excluyendo la intervención gubernamental, hay dos fuerzas que explican la desigualdad de ingresos antes de aplicar impuestos. Estos son: la concentración de ahorros en los grupos de mayores ingresos y la estructura industrial de la distribución de ingresos. La primera lleva a desigualdad en ahorros, la cual, manteniendo todas las otras condiciones constantes, tiene un efecto acumulativo de incrementar la proporción de activos que producen ingresos en manos de los grupos de más altos ingresos, produciéndose

et al. (1995), Morley (1995), Ravallion y Datt (1996), Janvry y Saoulet (1996, 1999), y Ravallion y Chen (1997).

así una mayor concentración de ingresos por parte de estos grupos y de sus descendientes. La otra fuerza es resultado del proceso de industrialización y urbanización, esto es, un crecimiento económico que no se apoya en las actividades agrícolas. Por un lado, el proceso aumenta la proporción urbana de la población total, la cual se asume es más desigual que la rural. Por el otro, debido a que el promedio del ingreso per cápita de la población rural es usualmente más bajo que el de la urbana, Kuznets argumenta que esta brecha entre los ingresos medios relativos tiende a ensancharse como resultado de un crecimiento más rápido de la productividad per cápita en las actividades económicas urbanas que en las agrícolas.

Sin embargo, según Kuznets, a pesar del efecto acumulativo de la concentración de ahorros, esas tendencias se revierten finalmente en el tiempo, como resultado tanto de la acción redistributiva del gobierno a través de interferencia legislativa y de decisiones de política, como debido a un grupo de "factores menos obvios", los cuales caracterizan a una economía dinámica en crecimiento. Entre estos factores se tienen, primero, la proporción decreciente de familias ricas como resultado de un mayor control de familia en este grupo y la creciente inmigración a los grupos de menores niveles de ingreso, lo que reduce la proporción del 5% más alto de la población. Segundo, las economías dinámicas crean una atmósfera de libertad relativa de oportunidades individuales, lo que ofrece a las nuevas industrias la posibilidad de un crecimiento más rápido y de esta manera se expande la emergente clase media. Tercero, en estas economías se da una tendencia creciente de desplazamiento de trabajadores de industrias de ingresos menores a las de mayores ingresos. Estos dos últimos "factores menos obvios", junto con el enfoque de Lewis (1954)², han sido usados como argumentos por los seguidores de la teoría del "derramamiento" al intentar trasladar al contexto de los PMD la experiencia exitosa de los PD. El mismo Kuznets argumentó en contra de la tentación de favorecer la repetición, en los actuales PMD, de los patrones del pasado de los que hoy son PD, los cuales se dieron en condiciones marcadamente diferentes a las de los hoy PMD. Esta advertencia ha sido poco citada y sorprendentemente ignorada en la literatura, razón por la que vale la pena destacarla aquí como base para la discusión que se reseña más adelante.

En este sentido, Kuznets discutía que existe el peligro de hacer simples analogías al argumentar que, en vista de que una distribución del ingreso desigual en la Europa Occidental produjo en el pasado acumulación de ahorros y financió la formación de capital básico, son necesarias la preservación o acentuación de las actuales desigualdades de ingreso en los países subdesarrollados para asegurar el mismo resultado. Es más, aún no tomando en cuenta las implicaciones para los grupos de menores ingresos, podríamos encontrar que, al menos en algunos de esos países, hoy las propensiones a consumir de los

² Unas notas explicando de manera resumida los principales planteamientos del Modelo de Lewis se incluyen en anexo.

grupos de mayores ingresos son mucho más altas y las propensiones a ahorrar mucho más bajas, que las de los grupos de mayores ingresos más puritanos de los actuales países desarrollados (Kuznets, 1955). Tan sólo porque mercados completamente libres, la ausencia de penalización implícita en la imposición progresiva y cosas parecidas puedan haber sido favorables en el pasado, es peligroso argumentar que ellas son condiciones indispensables para el crecimiento económico de los actuales países subdesarrollados. Bajo las condiciones presentes, Kuznets argumentaba, los resultados podrían ser bastantes opuestos, ya que existe una tendencia a la salida de los activos acumulados hacia canales relativamente "seguros", a través de la fuga de capitales al exterior, aunada a la incapacidad de los gobiernos de servir como agentes básicos para la formación de capital que es indispensable para el crecimiento económico (Kuznets, 1955).

A pesar de la validez de esos argumentos, el proceso descrito por Kuznets (1955) ha sido tomado como inevitable por los seguidores de la teoría del "derramamiento", cuyas explicaciones están casi siempre referidas a la naturaleza del cambio estructural. Tal como Gillis, Perkins, Roemer y Snodgrass (1987) discuten, el principal argumento está basado en las semejanzas observadas entre las condiciones en los PMD y las que prevalecían en los países industrializados antes de la revolución industrial. El marco teórico para explicar la creciente desigualdad con el crecimiento económico lo proporciona el modelo de Lewis, mientras que la extensión de este modelo por Fei y Ranis (1964)³ explica que esta tendencia de desigualdad creciente se revierte cuando todo el exceso de trabajo es absorbido por el empleo del sector moderno. Así, el trabajo se convierte en un factor escaso y todo crecimiento adicional implicará un incremento en la demanda de trabajo, presionando los salarios hacia arriba. De esta manera, según esos modelos, tal aumento en el nivel general de salarios traerá la caída de la desigualdad y reducción de la pobreza.

3. El debate acerca de la hipótesis de la U-invertida

La hipótesis de Kuznets, para las primeras etapas del crecimiento económico, recibió apoyo del primer estudio importante acerca de la relación entre el crecimiento económico y la desigualdad de ingresos, realizado por Adelman y Morris (1973), quienes admitieron, sin embargo, que la reversión del proceso que predice el modelo Fei-Ranis no es automática, reversión que también es puesta en duda por Ashwani Saith (1983), quien coloca el énfasis no sólo en las diferencias entre los PD y PMD, sino también en las diferencias fundamentales entre los países en relación con su tamaño, herencia histórica, el momento de sus procesos de industrialización, etc. En este sentido, Saith (1983) le hace justicia a la advertencia realizada por Kuznets, al destacar su llamado a la realización de variados estudios nacionales, si es que el énfasis va a colo-

³ Fei, J.C. y Gustav Ranis (1964), *Development of Labour Surplus Economy: Theory and Policy*, Richard D. Irwin, Homewood, Ill.

carse en las semejanzas y diferencias de las características básicas del proceso de adopción del sistema industrial de cada país. Pero más tarde Adelman y Fuwa (1994) le dan la relevancia a la escogencia de políticas en el transcurso del proceso de desarrollo en los países donde ocurre la reversión en la tendencia de la desigualdad.

Saith (1983) también cuestiona aspectos metodológicos. Este autor discute el hecho de que la hipótesis de la U-invertida adquirió su estatus paradigmático con la publicación de los trabajos de Paukert (1973) y Ahluwalia (1976), los cuales intentan probar la hipótesis sobre la base de data mezclada de diferentes países⁴. Él argumenta que estos estudios tienen poco en común, desde un punto de vista econométrico, con los estudios de Kuznets, los cuales se apoyaron en series de tiempo con información sobre el ingreso de los "ricos", mientras estos artículos se concentran en el 20% o 40% más pobre de la población. De hecho, Kuznets (1955) no planteó ninguna hipótesis acerca de la evolución de la proporción de ingresos concentrada por los "pobres". Pero más interesante aún es la crítica que Saith hace acerca de estimar una curva-U a partir de observaciones mezcladas tanto de PD como PMD, cuando en realidad al restringir la muestra al grupo de PMD la hipótesis de la U-invertida no se verifica. Saith objeta el supuesto de Ahluwalia de que la posición actual de los PD sobre la curva de U-invertida refleja la posición futura de los PMD sobre la base de dos argumentos. Primero, que las condiciones internas y el contexto internacional en los cuales estaban los PMD (considerados en la muestra) eran substancialmente diferentes de aquellas en las cuales los PD (considerados en la muestra) se desarrollaron. Segundo, que la vida económica y política de los PMD no es independiente del mundo desarrollado, por lo que los diferentes casos considerados en las regresiones de Ahluwalia no son realmente independientes unos de otros. Tal dependencia hace a estos ejercicios de secciones transversales aún más cuestionables.

Otro hecho a considerar es que la exportación de capitales desde los PD hacia los PMD hace posible la continuación del crecimiento económico de los primeros, manteniendo la condición de oferta de trabajo ilimitada (aunque no en su propio territorio), una vez que se alcanza el punto de retorno en la curva-U de los PD. Así, uno podría especular sobre si no es más bien el caso que algunos de los PD están en la rama derecha de la curva de la U-invertida a expensas de su relación económica con algunos PMD y si, bajo esas condiciones, esos PMD fuesen capaces de alcanzar también, alguna vez, la rama derecha de la curva. Con relación a esto Saith (1983) reestima la curva-U usando solamente la submuestra de los 41 PMD, incluyendo a los *outliers* (el

⁴ Adelman y Fuwa (1994) reportan un número adicional de trabajos, los cuales, usando regresiones de sección transversal, confirman la existencia de la curva de Kuznets. Estos trabajos son Bacha (1979); Chenery et al. (1974); Ahluwalia, Carter y Chenery (1979); Anand y Kanbur (1986); y Papanek y Kyn (1986, 1987).

país más pobre y el más rico). El autor muestra así que el mejor ajuste no lo proporciona la curva-U invertida, sino más bien una curva L-invertida. Además, ya antes Ahluwalia, Carter, y Chenery (1979) habían usado una muestra de 36 PMD, de los cuales 16 están más allá del punto de retorno, el cual fue estimado usando la data de países mezclados, y solo Taiwán mostraba evidencia de estar experimentando la segunda fase de la curva de la U-invertida. Estos hallazgos sugerirían que, en el caso de los PMD, la relación entre el crecimiento económico se describe mejor por una curva L-invertida que por una U-invertida, pero hay que hacer notar que esa discusión estuvo enfocada sólo en la relevancia del nivel de crecimiento y/o la tasa de crecimiento. Además, se ignora la heterogeneidad entre los PMD, cuando se hace la conjetura de la curva L-invertida.

Otra debilidad metodológica de los estudios que usan data de países mezclados podría ser el problema de comparabilidad, el cual aparece como resultado de las diferencias en la escogencia de las unidades receptoras de ingresos (individuos en general o sólo en la fuerza de trabajo, hogares, etc.), la definición de ingreso (total, per cápita o individuo equivalente), la cobertura geográfica y en el diseño de las encuestas de hogares. Sailesh K. Jha (1996) aborda este problema usando un conjunto de data expandida hasta los años 90 y encuentra que la mayoría de las variaciones en la distribución del ingreso se deben a las características de los países y no a problemas de comparabilidad de la data. Otro hallazgo importante de las estimaciones de Jha es que la tasa de crecimiento no es una variable significativa, indicando que no hay retroalimentación de la tasa de crecimiento a la distribución del ingreso. Este resultado es consistente tanto con los hallazgos de Ahluwalia (1976), quien además sugirió que la manera en que el crecimiento se promueve es importante para la distribución del ingreso, como con los de Papanek y Kyn (1986), y Adelman y Fuwa (1994).

Gary Fields (1988), evaluando las lecciones aprendidas de estudios que han usado data de sección transversal, data intertemporal y microdata, establece que considerando las dos posibles conclusiones, siendo una que la desigualdad de ingresos "debe" crecer antes de que decrezca y la otra que la desigualdad pudiera crecer o decrecer dependiendo del tipo de país y de las políticas implementadas, la última es ciertamente más consistente con la evidencia empírica disponible. Además, Fields (1988) reporta que los estudios que consideran los factores estructurales y de política, junto con el nivel de ingreso o la tasa de crecimiento, muestran que la magnitud de la desigualdad en diferentes países estuvo asociada con factores tales como educación, la magnitud de la intervención directa del gobierno, la tasa de crecimiento de la población, urbanización, y la importancia del sector agrícola en la producción total. Esto proporcionó una fuerte motivación para observar los cambios que

han tenido lugar *dentro* de los países y las razones de esos cambios (Fields, 1988)⁵.

Más tarde, Fields (1991), usando trabajos producidos para 20 países, como parte de un proyecto de investigación lanzado por el Banco Mundial en 1985 y agregando información de otros 35 países, confirma su hallazgo anterior acerca de que no hay una relación definida entre los cambios en la desigualdad y el nivel o la tasa de crecimiento económico, pero que esos cambios en la desigualdad parecen estar más bien asociados con el "patrón de crecimiento". Esta visión encuentra soporte adicional en el trabajo de Mátyás, Kónya y Macquarie (1998) quienes usando dos conjuntos de panel data de 47 y 62 países, respectivamente, encuentran que no es el PIB per cápita lo que explica las desigualdades de ingreso, sino más bien las características del país, tales como la estructura social, el sistema político y los recursos naturales.

4. El efecto sobre la pobreza

En relación con la pobreza, los resultados de Fields (1991) muestran que ésta casi siempre se reduce cuando hay crecimiento económico y es más propensa a decrecer mientras más rápido es el crecimiento económico. Deininger y Squire (1997) llegan a resultados similares al usar una data expandida sobre distribución de ingreso, adicionando nueva información de data primaria a las publicaciones estadísticas oficiales y de artículos de investigación. Estos autores encuentran que los periodos de crecimiento están asociados con aumentos de la desigualdad tan frecuentemente (43 casos) como lo están con disminuciones (45 casos). Por el contrario, observan que hay una fuerte y sistemática relación entre el crecimiento total y el crecimiento del ingreso que concentra el quintil más pobre de la población, habiendo aumentado este último en más de 85% de los 91 casos considerados. Este hallazgo es compartido por Morley (1995), Psacharopoulos et al. (1995), y Ravallion y Chen (1997) quienes encuentran que el crecimiento redujo la "pobreza" aunque no la desigualdad, mientras que Ravallion y Datt (1996), estudiando solo el caso de la "pobreza", muestran que el crecimiento agregado es capaz de reducirla. Similarmente, las estimaciones de Jha (1996) prueban que el 20% más pobre de la población se beneficia del crecimiento económico en el largo plazo.

En consecuencia, estos hallazgos relacionados con los grupos más pobres de la población parecieran dar apoyo al argumento del "derramamiento", ya que se observa muy poco desacuerdo acerca del efecto positivo del crecimiento sobre la reducción de la pobreza. Sin embargo, basándonos en esos resultados podríamos estar tentados a hacer predicciones optimistas que podrían

⁵ Entre los estudios examinados por Fields (1988) los que consideraron factores estructurales y de política son Chiswick (1971), Adelman y Morris (1973), Chenery y Syrquin (1975), y Ahluwalia (1976).

estar sobrestimadas. En este respecto, Janvry y Sadoulet (1996) han hecho una contribución metodológica importante para el análisis de la relación entre el crecimiento y la desigualdad/pobreza. Ellas argumentan que el análisis causal de esta relación se ha hecho usualmente a través de observar los cambios en la desigualdad y la pobreza durante amplios períodos de crecimiento y recesión, en vez de tratar los períodos específicos de crecimiento y recesión de cada país como unidades de observación. Por ejemplo, ellas reportan que, en el caso de América Latina, los años 70 han estado asociados con crecimiento, mediados de los 80 con recesión y finales de los 80 y comienzos de los 90 con recuperación del crecimiento. Sin embargo, países como Costa Rica y Colombia estuvieron evitando la recesión durante mediados de los 80, mientras Brasil y Perú se encontraban aún en recesión para finales de los 80 y todavía para comienzos de los 90. Por lo tanto, sugieren estas autoras, el análisis requiere de permitir esta heterogeneidad de país a través de observar los períodos específicos de crecimiento y recesión de cada país. De otra manera, si se encuentra una relación negativa entre crecimiento y pobreza, por ejemplo, el signo pudiera derivar de recesión, de crecimiento o de ambos. Así, si la relación más fuerte ocurre durante la recesión, las predicciones optimistas acerca de la relación pudiesen ser incorrectas. Aún más, las políticas gubernamentales dirigidas a promover una distribución del ingreso más equitativa podrían estar determinando parte de esos resultados optimistas, razón por la cual Jha (1996) sugiere que se debería hacer más investigación sobre cuánto de ese efecto de equidad del crecimiento es debido a políticas.

Janvry y Sadoulet (1996) hacen otra importante contribución metodológica, la cual permite medir cuánto del impacto del crecimiento económico sobre la desigualdad de ingresos es debido al "patrón de crecimiento". Ellas argumentan que hay diferencias cualitativas entre el crecimiento antes y después de la crisis de la deuda, que deberían ser tomadas en cuenta. Antes de la crisis, muchas de las economías latinoamericanas estaban aún implementando modelos de industrialización por sustitución de importaciones, acumulando deudas y discriminando a la agricultura. Después de la crisis, siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), la mayoría de los países latinoamericanos comenzaron a aplicar severas disciplinas fiscales, políticas monetarias restrictivas, devaluación y liberalización comercial. Estas autoras, en sus modelos, controlan por los diferentes "patrones de crecimiento" creando un conjunto de variables que recogen los "rasgos cualitativos del crecimiento", mientras otro conjunto de variables hace lo mismo con los "rasgos estructurales del crecimiento"⁶. Sus hallazgos son

⁶ Rasgos cualitativos del crecimiento: tasa de crecimiento estimada del coeficiente de Gini; longitud de la secuencia de crecimiento o recesión; diferencia en el crecimiento del valor añadido entre la agricultura y la manufactura, y entre la agricultura y servicios; inflación; crecimiento de la tasa de cambio real; términos de intercambio; coeficiente de variación del PIB per cápita; tasa de migración; crecimiento del salario mínimo urbano. Rasgos estructurales: PIB inicial per cápita; participación de la agricultura en el PIB;

bastante interesantes. Primero, como en un trabajo previo, encuentran que el crecimiento mismo no es un determinante fuerte del cambio en la desigualdad, mientras las características estructurales de los países fueron encontradas relevantes para explicar la desigualdad. El efecto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza se le encontró favorable en todos los períodos, lo cual refuerza los hallazgos reportados anteriormente, pero ellas destacan que el principal enlace entre el ingreso y la pobreza es establecido a través de las recesiones.

Es importante tener en mente el argumento de Janvry y Sadoulet cuando se evalúan resultados sobre la desigualdad en América Latina, ya que una desigualdad creciente puede ser un hallazgo confuso en términos de la hipótesis de la U-invertida. De hecho, Altimir (1995), Beccaria et al. (1992), Fields (1992), Lustig (1995), Morley (1995), y Psacharopoulos et al. (1995) han encontrado que el comportamiento de la desigualdad sigue al ciclo económico, esto es, la desigualdad aumenta durante los períodos de recesión y cae durante la recuperación económica, lo cual sugiere una relación negativa que contradice la hipótesis de la U-invertida. Pero ocurre que Janvry y Sadoulet (1999), usando data del período 1970-1994 para 12 países latinoamericanos, encuentran una muy fuerte asimetría en los efectos del crecimiento y la recesión sobre la desigualdad, donde un año de recesión puede contrarrestar el efecto de reducción de la desigualdad de más de un año de crecimiento. Esto sugiere que, en América Latina, las recesiones han tenido un efecto devastador sobre la desigualdad, mientras que el crecimiento ha sido inefectivo en reducirla.

Estos hallazgos están en línea con los de Adelman y Fuwa (1994) quienes tratan el problema de la relevancia de las políticas sobre el efecto equidad del crecimiento para los pobres. Ellas usan data de distribución de ingresos para PMD recopilada por el Banco Mundial para los años 70 y 80. Su sistema de regresiones confirma la hipótesis de la U-invertida para ambos períodos, pero el aspecto más interesante de sus resultados es que las variables que recogen la naturaleza de las políticas de ajuste tienen influencia significativa en la distribución del ingreso, en tal medida que las autoras reconocen que sus resultados sugieren que durante los años 80 las políticas de ajuste estructural han exacerbado el efecto equidad del crecimiento para los pobres. Ellas encuentran que la concentración de ingreso de los grupos más pobres cae rápidamente, alcanza un valor mínimo y se mantiene allí. Esta respuesta podría estar relacionada con la sensibilidad de los niveles de pobreza a los cambios en la desigualdad. Por ejemplo, Kakwani (1993) encontró que las medidas de pobreza son considerablemente más elásticas a los cambios en la desigualdad que a las tasas de crecimiento, para el caso de Costa de Marfil, por lo que, si éste fuera también el caso de algunos países latinoamericanos, al mantenerse

nivel inicial de la desigualdad; niveles iniciales de pobreza urbana y rural; tasa de crecimiento natural de la población rural y urbana; proporciones iniciales de las poblaciones urbana y rural en la total.

la desigualdad a altos niveles, entonces el crecimiento sería menos eficiente en reducir la pobreza. Este hecho fue confirmado por Smolensky et al. (1994) para el caso de EEUU, quien encontró que la efectividad del crecimiento en reducir la pobreza depende en gran medida de cómo se distribuye el crecimiento, ya que, según este autor, el aumento de la desigualdad contrarresta el efecto reductor de la pobreza de décadas de crecimiento. Sin embargo, este es un hecho que no ha sido extensivamente explorado, por lo que se necesita mayor investigación sobre estos efectos.

5. La "reversión de la U" en los países desarrollados

El debate no ha estado limitado al contexto de los PMD. Según la visión de Kuznets, en las economías avanzadas se debería verificar una relación entre la desigualdad de ingresos y el crecimiento económico que debería estar localizada sobre la rama derecha de la curva de la U-invertida. Sin embargo, Mát-yás, Kónya y Macquarie (1998) reportan un coeficiente de Gini creciendo paralelo al PIB en Dinamarca, Japón y Suecia. Además, Kirby (2000), al revisar la evidencia sobre la creciente desigualdad en los PD, encuentra que en EEUU la desigualdad aumentó constantemente desde mediados de los años 70 y a lo largo de los 80, mientras que en el Reino Unido (RU) la desigualdad estuvo disminuyendo hasta casi finales de los 70, pero el coeficiente de Gini aumentó en más de 30% entre 1978 y 1991, lo cual, según Kirby (2000), es más del doble de la disminución de la desigualdad en el RU de 1949 a 1976. Este es un hallazgo que coincide con el de Goodman, Johnson, y Webb (1997), quienes señalan que en el RU desde 1977 en adelante la desigualdad, medida por el Gini, ha registrado un continuo incremento, lo cual es históricamente inusual. Adicionalmente, Kirby (2000) reporta una tendencia al alza en la desigualdad en Australia a lo largo de los años 80, así como su aumento en Nueva Zelanda a finales de esa década.

Por su parte, Rati Ram (1991) con anterioridad ya ofrecía una evidencia formal de esa tendencia para Estados Unidos, que fue uno de los tres países considerados por Kuznets para el planteamiento de su hipótesis (los otros dos fueron Alemania y el RU), que contradice la hipótesis de la U-invertida. Después de Kuznets (1955), éste es uno de los pocos estudios que usan data intertemporal de un solo país, lo cual sumado a que se refiere a uno de los países usados por Kuznets, hace sus resultados de sumo interés. Ram reconoce que usar data para sólo cerca de medio siglo pudiera no ser suficiente para capturar la estructura completa del proceso de Kuznets⁷. Sin embargo, su trabajo tiene la ventaja de cubrir un solo país, evitando así el problema de tratar la heterogeneidad de países. El uso de secciones transversales para los estados presenta algún grado de heterogeneidad, pero ésta es mucho menor que la que se presenta en las muestras de países mezclados, las cuales incluyen

⁷ La serie de tiempo para EEUU cubre el período 1947-1988 y cuatro secciones transversales para los estados que corresponden a los censos de 1949, 1959, 1969 y 1979.

países en distintas etapas de desarrollo económico. Así, de acuerdo con el estado avanzado de la economía estadounidense, sería "razonable" esperar, basado en la visión de Kuznets, que la economía de EEUU estaría en la rama derecha de la curva de la U-invertida. Sin embargo, la predicción de una caída monotónica en la desigualdad de ingresos, aun a tan elevado nivel de desarrollo económico, no es respaldada por los resultados de Ram, los cuales sugieren que el comportamiento de la relación entre el crecimiento económico y la desigualdad de ingresos se ajusta mejor a una curva-U que a una curva U-invertida⁸.

Donald Harris (1993) hace una importante contribución a este debate desde un punto de vista marxista, afirmando que la teoría del "derramamiento" es analíticamente inválida e históricamente incorrecta y que en las economías de mercado no existe un mecanismo automático que garantice la reducción de la desigualdad con el crecimiento económico. Es interesante observar que este cuestionamiento coincide con los de Saith (1983) y Adelman y Fuwa (1994) pero desde una perspectiva diferente y en otro contexto económico. Harris (1993) opone a los supuestos de los modelos neoclásicos y nekeynesianos, referidos a economías abstractas operando a "pleno empleo", el "mundo real" de las economías capitalistas operando con un margen de capacidad no utilizada y con un "ejército de reserva" de mano de obra desempleada. Su argumento principal es que, en estas economías, el crecimiento tiene un carácter cíclico (crisis y recuperación o *boom*), el cual produce ciclos correspondientes en el patrón de la distribución del ingreso, sin ninguna tendencia necesaria en el largo plazo hacia una dirección u otra. En los períodos de recuperación o *boom*, los salarios y las ganancias crecen e incluso los salarios pudieran aumentar más que las ganancias, en la medida en que el ejército de reserva disminuye. Pero la tendencia a decrecer de la tasa de ganancia conduce a recesión, lo que le impone un límite a la mejora de la distribución del ingreso, de forma que la continuación de la recesión hace que la desigualdad empeore de nuevo. Harris completa su argumento afirmando que, dado el patrón de tenencia de la propiedad, estos ciclos de la distribución factorial del ingreso se trasladan a la distribución personal. Harris (1993) proporciona la evidencia empírica de este patrón cíclico en el caso de EEUU, mostrando que a lo largo de los últimos 30 años el crecimiento económico en esa nación ha estado asociado con un alza significativa en la desigualdad de ingresos. Concluye así este autor que, en lo que se refiere a la economía norteamericana y desafortu-

⁸ Fosus (1993) hace una objeción metodológica al trabajo de Ram (1991) referida al uso de medidas de desigualdad basadas en ingresos familiares sin controlar por la composición de la familia. Ram (1993) responde a esta crítica demostrando que la adición de la variable composición de familia no añade ninguna diferencia a sus estimaciones originales. Además, él destaca que muchos otros académicos, tales como Braun (1991), Bishop, Formby y Smith (1991), Coughlin y Mandelbaum (1988), y Ray y Ritter-noure (1987), han reportado fuerte evidencia con la que muestran que la relación entre crecimiento y desigualdad tiene la forma de U o que la desigualdad ha estado creciendo a lo largo de los años 70 y/o los 80 en Estados Unidos.

nadamente para la hipótesis de Kuznets, la curva de la U-invertida se ha volteado otra vez.

6. La desigualdad como causa del crecimiento

El debate hasta ahora presentado ha sido el referido a los efectos del crecimiento económico sobre la desigualdad de ingresos, al que ha sido dedicada la mayor parte de la literatura. Tornemos ahora la atención a la relación inversa. Según Colman y Nixon (1988), el mismo modelo de Lewis proporciona el apoyo teórico al argumento de que una desigualdad creciente no es sólo un efecto inevitable del crecimiento económico, sino que también es una condición necesaria para el mismo. El argumento básico es que los ahorros son esenciales para incrementar la capacidad productiva, lo cual a su vez lleva a mayores tasas de crecimiento, siendo ésta la razón por la cual los ingresos deben ser redistribuidos hacia los grupos que tienen capacidad para ahorrar e invertir, es decir, los más ricos, para así poder asegurar la acumulación de capital y por ende el crecimiento. Por lo tanto, una economía con una alta concentración de ingresos por parte de los grupos más ricos es más propensa a crecer más rápido que otra que tenga una distribución del ingreso más equitativa. Este es el argumento identificado como *pro-desigualdad*.

Sin embargo, en línea con la advertencia de Kuznets (1955), en el contexto de PMD no hay garantía de que los grupos de mayores ingresos ahorrarán una proporción significativa de su ingreso en su propio país. Según Todaro (1994), diferente a la experiencia de los países hoy desarrollados, los ricos de los PMD se caracterizan por gastar en consumo de lujo generalmente bienes importados y ahorrar en el exterior. Este autor además opone el argumento *pro-desigualdad* al destacar que una distribución del ingreso muy desigual se manifiesta en precarias condiciones de salud, nutrición, vivienda y educación para la vasta mayoría de la población, lo cual a su vez lleva a bajos niveles de productividad y en consecuencia a una economía de crecimiento más lento, mientras que la redistribución del ingreso hacia los grupos más pobres estimularía la demanda por la producción doméstica, ya que los ricos tienden a gastar la mayor parte de sus ingresos adicionales en bienes importados. Este incremento de la demanda doméstica estimularía a su vez la producción local, la generación de empleo y la inversión doméstica. Es así como esta demanda crearía las condiciones para un crecimiento económico más rápido y una participación más amplia de la población popular en ese crecimiento, discute Todaro. Este es el argumento identificado como *pro-igualdad*⁹.

Varios trabajos empíricos se han desarrollado con la finalidad de probar estos argumentos. Leightner (1992) no encuentra evidencia que respalde al ar-

⁹ Todaro (1994) apoya su discusión en las investigaciones realizadas por Ranis (1962), Gupta (1970), Lessard y Williamson (1987), y Mason (1988), así como en el enfoque de Myrdal (1968).

gumento *pro-desigualdad* en el caso de Korea para el período 1963-1980. Sus regresiones socavan la razón para el argumento de que un aumento de los ahorros privados causa un aumento de la inversión. Por el contrario, este autor encuentra evidencia de que un aumento en el consumo hace que la inversión aumente. Este hallazgo más bien proporciona respaldo empírico al argumento *pro-igualdad* de que una mayor igualdad aumenta el consumo, lo cual estimula la inversión y en consecuencia el crecimiento. Leightner (1992) reconoce que sus resultados son sorprendentes a la luz del rápido crecimiento de Corea, porque el gobierno coreano estimuló fuertemente la desigualdad y, según sus resultados, una redistribución del ingreso habría producido un crecimiento aun mayor. Además el autor refiere la experiencia de Japón con tasas de crecimiento mayores, mientras el gobierno japonés estimulaba la igualdad de ingresos. Sin embargo, hay que destacar que este trabajo es específico sobre Corea y no prueba la validez del argumento *pro-igualdad*. Lo que estos hallazgos nos muestran es que una desigualdad creciente no es una condición necesaria para el crecimiento.

Deininger y Squire (1997) también abordan la pregunta de si los países más igualitarios crecen más rápido o no. Similarmente al trabajo referido antes, sus resultados ponen en duda el enfoque de que una mayor desigualdad acelera el crecimiento económico. Para tratar el problema de la limitada disponibilidad de data para evaluar el impacto de la distribución inicial del ingreso sobre el crecimiento subsiguiente, ellos complementaron su data con información sobre la distribución de la tenencia de la tierra, la cual proporciona una mejor medida de la distribución inicial. Con el fin de investigar el efecto de la desigualdad inicial en el crecimiento a largo plazo, estos autores observan los determinantes de las tasas de crecimiento en el período 1960-1992. Ellos encuentran que el impacto negativo de la desigualdad inicial del ingreso sobre el crecimiento subsiguiente no es muy fuerte¹⁰. Sin embargo, la desigualdad en la distribución inicial de activos, medida por la distribución de la tenencia de la tierra, sí ejerce un impacto negativo significativo sobre el crecimiento subsiguiente. En un trabajo anterior Alessina y Rodrik (1994) habían encontrado un resultado similar. Estos resultados son bastante relevantes, ya que ellos dan apoyo adicional a los hallazgos de las investigaciones, reportadas antes, acerca del rol jugado por las características del país y los factores estructurales en la relación entre el crecimiento y la desigualdad, lo cual podría tener importantes implicaciones de política. Estos autores sugieren que si se prueba que la desigual distribución de activos tiene un fuerte impacto negativo sobre el crecimiento económico, entonces las políticas que contribuyan a ampliar el número de personas que tienen acceso al crédito de activos en el mercado, podrían contribuir a acelerar el crecimiento económico.

¹⁰ Más tarde, Deininger y Squire (1998) cuestionan la validez de esta relación negativa entre la desigualdad de ingresos y el crecimiento.

Los mecanismos específicos a través de los cuales una desigual distribución inicial del ingreso podría afectar al crecimiento subsiguiente, son tratados no sólo por Deininger y Squire (1997), sino también por Cecilia García (1994). García (1994) revisa un grupo de trabajos que examinan si existe una relación causal entre desigualdad y crecimiento a largo plazo. Según García, se han desarrollado dos enfoques teóricos. Uno de ellos se concentra en las decisiones de políticas acerca de la redistribución del ingreso a través de impuestos, el cual es llamado el *mecanismo político*¹¹, mientras el otro observa cómo la desigualdad afecta las oportunidades de los individuos a invertir en su educación y de esta manera sobre las tasas de crecimiento, el cual es llamado *mecanismo educacional*¹². El primer grupo muestra que la desigualdad es perjudicial para el crecimiento, mientras el segundo encuentra una relación entre la desigualdad y el crecimiento en forma de U. Así, basados en los resultados del primer grupo, uno podría especular que las distribuciones más igualitarias tenderían a favorecer el crecimiento, mientras que de los resultados del segundo grupo no se puede predecir ningún tipo de relación definida¹³. Según García (1994) hay poca evidencia empírica que le dé apoyo al mecanismo político, sugiriendo que hay otros nexos, mientras que sí se observa cierto apoyo empírico al mecanismo educacional, tanto sobre la redistribución hacia las clases medias que tiende a tener un mayor impacto sobre el crecimiento, como de la correlación que se observó entre desigualdad y las variables de escolaridad. Enfoques similares son empíricamente probados por Deininger y Squire (1997) quienes llegan a resultados parecidos.

Forbes (2000) cuestiona los trabajos empíricos cuyos resultados reportan una relación negativa entre desigualdad y el crecimiento económico subsiguiente, argumentando que hay un número de problemas potenciales con estos trabajos, tales como la ausencia de fortaleza en sus estimaciones, errores de medida de la desigualdad y sesgo ocasionado por variables omitidas. Este autor argumenta que cuando se añaden variables explicativas, o "dummies" regionales, el coeficiente de la variable que mide la desigualdad frecuentemente se hace insignificante. Además, un sesgo negativo en la relación puede haber sido introducido por errores de medida de, por ejemplo, los estadísticos de desigualdad subreportados, o de variables omitidas, tales como el nivel de corrupción, la cual tiende a estar positivamente correlacionada con la desigualdad y negativamente con el crecimiento. Así, usando un conjunto de data mejorada, la cual no sólo reduce los errores de medición, sino que además

¹¹ El argumento es que los impuestos redistributivos reducen los incentivos de inversión y en consecuencia la tasa de acumulación.

¹² Esto se basa en la visión de que una menor existencia de capital humano determina un crecimiento menor.

¹³ Los trabajos revisados por García (1994) para el enfoque de redistribución son: Alesina y Rodrik (1991) y Persson y Tabellini (1992, 1994), y para el enfoque educacional Galor y Zeira (1993), Glomm y Ravikumar (1992), Saint-Paul y Verdier (1992a, b, c), García Peñalosa (1993), y Perotti (1993).

elimina el sesgo potencial de variables omitidas, Forbes (2000) presenta resultados que sugieren que, en el corto y mediano plazo, un aumento de la desigualdad tiene un impacto positivo significativo en el crecimiento subsiguiente. Este resultado puede estar diciendo que, en la medida en que el estudio se limite a las fronteras de un solo país, los aumentos de la desigualdad promueven el crecimiento en el corto y el mediano plazo. Sin embargo, Banerjee y Duflo (2000) reportan trabajos que no encuentran relación alguna definida entre la desigualdad y el crecimiento, pero cuando la muestra estudiada se divide en países pobres y ricos, se encuentra una relación negativa en la muestra de los países pobres y una relación positiva en la muestra de países ricos. Este es un hallazgo bastante interesante, ya que sugiere que el argumento *pro-igualdad* sería aplicable para los países pobres, mientras que el *pro-desigualdad* se ajustaría más a los países ricos.

El trabajo de Forbes (2000) está enfocado en la relación de corto y mediano plazo, admitiendo el autor que sus resultados no contradicen directamente la relación negativa reportada previamente, ya que el impacto positivo de la desigualdad sobre el crecimiento por él encontrada podría revertirse en el largo plazo. Es interesante observar además que Forbes destaca que su trabajo intentaba dar apoyo empírico a los argumentos teóricos que plantean que en sociedades más desiguales el votante medio elegirá una mayor tasa de impuestos para financiar la educación pública, lo cual aumentará el capital humano agregado y en consecuencia el crecimiento económico. Sin embargo, esto podría ser un efecto del largo plazo más que del corto plazo. En el corto plazo, según Forbes, es más razonable esperar que impuestos redistributivos (mayores impuestos) reduzcan los incentivos de inversión llevando así a un menor crecimiento.

7. Conclusiones

Si uno tuviera que resumir en pocas palabras las principales conclusiones que se extraen de la discusión presentada en este artículo, lo que se puede decir es que, a pesar de que hay una inmensa literatura acerca de la relación entre crecimiento económico y la desigualdad de ingresos y que el debate ha sido muy largo, no se ha encontrado una relación definida y aun se está lejos de generalizar los canales a través de los cuales el crecimiento económico afecta la distribución del ingreso. Tal vez una de las mejores contribuciones que se puede hacer para clarificar cómo el crecimiento económico afecta la desigualdad de ingresos, es el análisis de los cambios en la desigualdad que han tenido lugar dentro de países individuales y sus causas.

El ahorro parece ser la variable clave en todo el debate. Este artículo ha mostrado que el debate actual ha sido principalmente alrededor de la hipótesis de Kuznets, la cual alcanzó un carácter paradigmático durante los años 70, siendo el principal supuesto que sólo los grupos de mayores ingresos ahorran, lo que está en línea con la visión de Kaldor sobre crecimiento. A pesar de la

advertencia del mismo Kuznets, el argumento de que la desigualdad inicial en los PD llevó a la acumulación de ahorros, la cual financió la inversión y promovió así el crecimiento, ha sido trasladado al contexto de los PMD, aunque algunos académicos han mostrado evidencia de que no hay suficientes razones para pensar que los ahorros de los grupos de mayores ingresos en los PMD llevará a una aceleración del crecimiento económico, tal como ocurrió en los PD de hoy en día. De hecho, la mayoría de los trabajos empíricos están basados en análisis que mezclan información tanto de PD como de PMD, sin tomar en cuenta los lazos que existen entre muchos PD y PMD. Aún más, existe evidencia empírica que sugiere que el signo de la relación entre desigualdad y crecimiento puede cambiar de positivo a negativo dependiendo de si el país es rico o pobre o de si la relación es vista en el corto o largo plazo.

Por lo tanto, se puede afirmar con seguridad que la hipótesis de Kuznets ha recibido poco apoyo empírico. El proceso descrito por Kuznets no es inevitable, ni es automática la predicción de una reversión del proceso hecha por la extensión de Fei-Ranis del modelo de Lewis. Por el contrario, hay evidencia empírica que da apoyo a la visión de que el impacto del crecimiento económico sobre la distribución del ingreso depende más del "tipo" de crecimiento y de las políticas seguidas que del nivel del ingreso per cápita o de la tasa de crecimiento. Parece ser que lo que importa para el efecto en la distribución del ingreso es la manera como se promueve el crecimiento.

En el caso de los países latinoamericanos la desigualdad de ingresos ha seguido los ciclos económicos. Diferencias cualitativas se han encontrado antes y después de la crisis de la deuda. Un año de recesión puede contrarrestar la reducción de la desigualdad de más de un año de crecimiento. Las recesiones en América Latina han aumentado de manera significativa la desigualdad, mientras el crecimiento ha sido inefectivo en reducirla.

En consecuencia, ya que de acuerdo con muchos académicos se ha encontrado que la magnitud de la desigualdad está fuertemente asociada con la educación, la magnitud de la intervención directa del gobierno, la tasa de crecimiento de la población, la urbanización, la importancia del sector agrícola en la producción total, las características específicas de un país, tales como su sistema político y sus recursos naturales, y otros factores estructurales, tales como las barreras de entrada a los empleos de altos ingresos, la estructura de los mercados de capital y el limitado acceso a los créditos, la existencia de una distribución de la tenencia de la tierra y el sistema hereditario, parece ser que la lección es que observar la relación entre el crecimiento económico y ese tipo de factores mencionados, dentro de las fronteras de los países individuales, es una contribución relevante para establecer los nexos entre el crecimiento económico y la desigualdad.

Anexo

Notas sobre el modelo de Lewis

Lewis (1954) propuso un enfoque sobre desarrollo económico basado en el proceso de transformación de una economía tradicional en una moderna. Este enfoque se apoya en la existencia de una economía dual, en la cual un sector "tradicional" coexiste con uno "moderno". El término tradicional está asociado no sólo con el sector agrícola, el cual genera el producto tradicional de la sociedad usando técnicas antiguas de producción que son intensivas en trabajo, sino también con todas aquellas actividades basadas en las mismas condiciones de producción. Estas condiciones de producción incluyen una organización basada en la familia cuyos miembros comparten el producto total. Por el contrario, el sector moderno comprende a todas aquellas actividades que están organizadas sobre principios capitalistas y usan tecnologías nuevas que son intensivas en capital. Sin embargo, vale la pena decir que en el mundo real esta distinción entre los sectores tradicional y moderno no es así de clara. El sector agrícola puede operar basado en principios capitalistas de organización y puede usar tecnologías avanzadas que son intensivas en capital, mientras que hay actividades organizadas en forma capitalista que usan tecnologías intensivas en trabajo. No obstante, esa distinción sencilla es útil para explicar las ideas principales del modelo de Lewis.

El supuesto fundamental del modelo de Lewis es la existencia de un gran excedente de trabajo en el sector tradicional de la economía, el cual puede ser transferido al sector moderno sin afectar el nivel del producto en el sector tradicional. Esto es, se asume que hay demasiados trabajadores en relación con los otros factores productivos, de forma tal que remover el exceso no afecta el nivel del producto. Esto significa que el producto marginal del trabajo en el sector tradicional es cero o muy cercano a cero.

Según Ray (1998), esta es una definición muy estrecha del concepto de trabajo excedente, el cual podría ser inaplicable a la realidad. Su argumento principal es que, manteniendo constantes todos los demás factores productivos, siempre hay la posibilidad de incrementar el producto a través de usar trabajo adicional con técnicas mejoradas e intensificadas. Sin embargo, agrega Ray, la aplicabilidad de este concepto depende de una adecuada interpretación del mismo, más allá de la pura definición tecnológica. En este sentido, aun si se asume que en realidad existe una productividad marginal del trabajo igual a cero en las actividades tradicionales, tenemos que recordar que los pagos en estas actividades están basados en el criterio de ingreso compartido (producto total dividido por el número de trabajadores) y los trabajadores no se transferirán a actividades con productividad marginal del trabajo positiva, a menos que esta productividad marginal sea mayor que su pago por unidad de trabajo real. Más aún, productividad marginal igual a cero no es una condición necesaria para que se dé la transferencia, es suficiente con que exista un diferencial en la productividad marginal entre los dos sectores. Este diferencial

conduce al concepto de *subempleo* (a veces también identificado como *desempleo disfrazado* o *desempleo oculto*), el cual ha sido interpretado como una extensión del concepto de trabajo excedente (Ray, 1998). La extensión es complementada con el hecho de que remover trabajadores de las actividades tradicionales no significa remover trabajo. De hecho, los trabajadores que se mantienen en el sector tradicional pueden incrementar su esfuerzo de forma tal que el producto no caiga. Esto es, el factor trabajo se puede mantener constante tal que la remoción de trabajadores no afecte al producto total.

Esta extensión del concepto de trabajo excedente es fundamental en la descripción del proceso de crecimiento económico, como resultado del proceso de transferencia de trabajo del sector tradicional al sector moderno, descrito por el modelo de Lewis y que más tarde fue extendido por Ranis y Fei (1961).

Ray (1998) proporciona una descripción esquemática acerca de cómo tiene lugar el proceso, apoyado en Ranis y Fei (1961), la cual puede resumirse como sigue. Hay tres fases en este proceso. La primera es llamada *fase de trabajo excedente*, en la cual se asume que hay un excedente de trabajo en el sector tradicional, en el que el "salario" es igual a la razón entre el producto total dividido por el número de trabajadores (criterio de ingreso compartido) denotado por w_1 . Si algunos trabajadores son transferidos del sector tradicional al moderno se origina un excedente de producto, asumiendo que el producto no cae y que tampoco aumenta el "salario" en el sector tradicional. Este excedente de producto dividido por el número de trabajadores removidos (transferidos) iguala a w_1 . Debido a que los trabajadores removidos del sector tradicional tienen ahora que comprar su propio alimento, entonces w_1 representa su nivel de subsistencia. Al multiplicar w_1 por los términos de intercambio (precio relativo) entre los dos sectores se obtiene el salario mínimo (w) en el sector moderno. En esta fase se tiene una oferta de trabajo que es perfectamente elástica, razón por la cual ésta también es llamada fase de desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo, manteniendo los salarios al nivel de subsistencia.

En la medida en que el proceso continúa, el producto en el sector tradicional comienza a caer, lo cual conduce a un aumento en el precio de los alimentos, moviéndonos así fuera de la fase de trabajo excedente. Como consecuencia, los salarios en el sector moderno tienen que aumentar por encima de w para compensar este incremento en el precio de los alimentos. Sin embargo, los trabajadores del sector tradicional aún consumen la misma cantidad por cápita, lo cual significa que sus salarios se mantienen al nivel de w_1 . Esta es la *fase de subempleo*. A partir de este punto, la oferta de trabajo en el sector moderno ya no es perfectamente elástica. En la medida en que el proceso de transferencia de trabajo continúa, el producto total en el sector tradicional se mantiene cayendo y alcanza un punto en el cual el producto marginal del trabajo comienza a exceder a w_1 . Por lo tanto, el salario en el sector tradicional aumenta por encima de w_1 , lo cual induce un incremento mayor en el salario

del sector moderno, no solo para compensar el aumento de precio de los alimentos, sino también para ser capaz de atraer trabajadores adicionales con el fin de sostener crecimiento adicional en este sector. Esta es la *fase de comercialización*.

Por el lado de la demanda, el escenario es que, mientras la economía está en la fase de trabajo excedente, el sector moderno demanda trabajo pagando salarios al nivel de subsistencia y se produce la expansión del sector demandando más trabajo sin incrementar la tasa de salarios. Una vez que se supera esta fase, toda inversión adicional requiere de mayores salarios. De esta manera el trabajo se convierte en un factor de producción escaso, lo que aunado al aumento de los precios de los alimentos hace que se incremente el costo de contratar trabajadores. La expansión del sector moderno acelera el crecimiento, pero éste está limitado por la capacidad de la economía de producir un excedente de alimentos. Así, el modelo de Lewis nos dice que el requerimiento para disparar el crecimiento económico es la transferencia de trabajadores de las actividades del sector tradicional al sector moderno pagando salarios al nivel de subsistencia.

Durante la fase de subempleo la desigualdad comienza a incrementarse ya que $w > w_1$, desigualdad que se acentúa en la medida en que el proceso de transferencia se dirige hacia la fase de comercialización. Una vez adentrado el proceso en esta última fase, la desigualdad tiende a disminuir de nuevo, debido a que la mayor parte de los trabajadores son absorbidos por el sector moderno de la economía.

Bibliografía

- Adelman, Irma y Cynthia T. Morris (1973): *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford University Press, Stanford California.
- Adelman, Irma y Nobuhiko Fuwa (1994): "Income Inequality and Development. The 1970s and the 1980s Compared" en *Economic Appliquée*, XLVI, n° 1, p. 7-29.
- Ahluwalia, Montek. S. (1976): "Inequality, Poverty and Development", *Journal of Development Economics*, vol. 3, n° 4.
- Ahluwalia, Montek. S., Carter N., y Chenery H. (1979): "Growth and Poverty in Developing Countries", *Journal of Development Economics*, vol. 6, n° 3, pp. 299-341.
- Ahluwalia, Montek y Hollis Chenery (1983): "The Economic Framework", Chapter II, en Chenery, H., Ahluwalia M., Bell C., Duby. J., y Jolly R. (eds), *Redistribution with Growth*, Londres, Oxford University Press.
- Alesina, A. y Rodrik, D. (1994): "Distributive Politics and Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, mayo, pp. 465-490.
- Altimir, Oscar (1995): *Changes in Inequality and Poverty in Latin America*, Cepal, Santiago, Chile.

- Anand, S., y Kanbur, S. (1986): *Inequality and Development: A critique*, 25th Anniversary Symposium, Yale Growth Center.
- _____ (1993): "The Kuznets Process and the Inequality-Development Relationship", *Journal of Development Economics*, vol. 40, n° 1, pp. 27-47.
- Bacha E. (1979): "The Kuznets Curve and Beyond: Growth and Changes in Inequalities" en E. Malinvaud (ed.), *Economic Growth and Resources*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 52-73.
- Banerjee, A. V. y Duflo E. (2000): *Inequality and Growth*, Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics, National Bureau of Economic Research, working paper n° W7793, julio.
- Beccaria, Luis, Julio Boltvinik, Juan Carlos Feres, Oscar Fresneda, Arturo León y Amartya Sen (1992): *América Latina: El reto de la pobreza, características, evolución y perspectivas*, UNDP, Bogotá.
- Bishop, John A., John P. Formby y W. James Smith (1991): "Lorenz Dominance and Weakfare: Changes in the US Distribution of Income, 1967-1986", *Review of Economics and Statistics*, febrero.
- Braun, Denny (1991): "Income Inequality and Economic Development: Geographic Divergence", *Social Science Quarterly*, septiembre.
- Chenery, H., Ahluwalia M., Bell C. et al. (1974): *Redistribution with Growth*, Oxford, Oxford University Press.
- Chenery, H. y M. Syrquin (1975): *Patterns of Development 1975-1970*, Nueva York, Oxford University Press.
- Chiswick, Barry (1971): "Earnings Inequality and Economic Development", *Quarterly Journal of Economics*, febrero.
- Colman, D. y F. Nixon (1988): *Economics of Change in Less Developed Countries*, Oxford, 2ª ed., Philip Allan Publishers Limited.
- Coughin, Cletus C. y Thomas B. Mandelbaum (1998): "Why have State Per Capita Incomes Diverged Recently?", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, septiembre/octubre.
- Deininger, K. y Squire, L. (1997): "Economic Growth and Income Inequality: Re-examining the Links", *Finance and Development*, vol. 34, n° 1, pp. 38-41.
- _____ (1998): "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth", *Journal of Developments Economics*, diciembre, n° 57, vol. 2, pp. 259-287.
- Fei, J.C. y Gustav Ranis (1964): *Development of Labour Surplus Economy: Theory and Policy*, Richard D. Irwin, Homewood, Ill.
- Fields, Gary (1980): *Poverty, Inequality and Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1988): "Income Distribution and Economic Growth" en Gustav Ranis y T. Paul Schultz (eds.), *The State of Development Economics*, Basil Blackwell, Oxford.
- _____ (1991): "Growth and Income Distribution" en George Psacharopoulos (ed.), *Essays on Poverty, Equity and Growth*, Oxford, Pergamon Press.
- _____ (1992): "Changing Poverty and Inequality in Latin America", *Public Finances*, vol. 47, pp. 59-76.

- Forbes, Kristin (2000): "A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth", *American Economic Review*, Forthcoming.
- Fosus, Augustin K. (1993): "Kutznets Inverted-U Hypothesis-Comment", *Southern Economic Journal*, vol. 59, n° 3, pp. 23-28.
- Galor, O. y J. Zeira (1993): "Income Distribution and Macroeconomics: The Human Capital Connection", *Review of Economics Studies*, n° 60, pp. 35-52.
- García, P. Cecilia (1993): "Inequality and Growth in Economies with Education and Redistributive Taxation" en M. Phil, tesis, Oxford University, UK.
- _____ (1994): "Inequality and Growth: A Note on Recent Theories", *Investigaciones Económicas*, vol. XVIII, (1), enero, pp. 97-116.
- Gillis, M., D. Perkins, M. Roemer y D. Snodgrass (1987): *Economics of Development*, 2ª ed., WW Norton and Company.
- Glomm, G. y B. Ravikumar (1992): "Public versus Private Investment in Human Capital: Endogenous Growth and Income Inequality" en *Journal of Political Economy*, n° 100, pp. 818-834.
- Goodman, Alissa; Paul Johnson y Steven Webb (1997): *Inequality in the UK*, Nueva York, Oxford University Press.
- Gupta, K.L. (1970): "Personal Savings in Developing Countries: Further Evidence", *Economic Record*, junio.
- Harris, Donald J. (1993): "Economic Growth y Equity: Complements or Opposites" en *Review of Black Political Economy*, vol. 21, n° 3, pp. 65-72.
- Janvry, A. y E. Sadoulet (1996): *Growth, Inequality, and Poverty in Latin America: A Causal Analysis, 1970-94*, working paper n° 784, Department of Agricultural and Resource Economics, Division of Agriculture and Natural Resources, University of California at Berkeley.
- _____ (1999): *Growth, Inequality and Poverty in Latin America: A Causal Analysis, 1970-94*, Inter-American Development Bank, Conference on Social Protection and Poverty organised by the Poverty and Inequality Advisory Unit of Sustainable Development Department, Washington D.C.
- Jha, Sailesh K. (1996): "The Kuznets Curve: A Reassessment", *World Development*, vol. 24, n° 4, pp. 773-779.
- Kakwani Nanak (1993): "Poverty and Economic Growth with Application to Cote D'Ivoire", *Review of Income and Wealth*, series 39, n° 2, junio, pp.121-139.
- Kirby, Peadar (2000): *Growth with Inequality: The International Political Economy of Ireland's Development in the 1990s*, unpublished PhD thesis for the London School of Economics.
- Kuznets, Simon (1955): "Economic Growth and Income Inequality", *The American Economic Review*, vol. XLV, n° 1, pp. 1-28.
- Leightner, Jonathan E. (1992): "The Compatibility of Growth and Increased Equality: Korea", *Journal of Development Studies*, vol. 29, n° 1, pp. 49-71.
- Lessard, D. R. y J. Williamson (1987): *Capital Flight: The Problem and Policy Responses*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

- Lewis, W. Arthur. (1954): "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour" en *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, pp. 139-191.
- _____ (1955): *Theory of Economic Growth*, Londres, Allen and Unwin.
- Lustig, Nora (1995): Introduction en Nora Lustig (ed.), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Mason, Andrew (1988): "Savings, Economic Growth and Demographic Change", *Population and Development Review*, n° 14, March.
- Mátyás, L., L. Kónya y L. Macquarie (1998): "The Kuznets U-Curve Hypothesis: Some panel data evidence", *Applied Economics Letters*, n° 5, pp. 907-912.
- Morley, Samuel (1995): *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s.*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Myrdal, G. (1968): *Asian drama*, Penguin Books.
- Papanek G. y Kyn O. (1986): "The Effect of Income Distribution on Development, the Growth Rate and Economic Strategy", *Journal of Development Economics*, vol. 23, pp. 55-56.
- _____ (1987): "Flattering the Kuznets Curve: The Consequences for Income Distribution of Development Strategy, Government Intervention, Income and the Rate of Growth", *The Pakistan Development Review*, vol. 26, pp. 1-54.
- Paukert, F. (1973): "Income Distribution at Different Levels of Development: A Survey of Evidence", *International Labour Review*, CVIII, agosto-septiembre.
- Perotti, R. (1993): "Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth", *Review of Economics Studies*, n° 60, pp. 755-776.
- Persson, T. y G. Tabellini (1992): "Growth, Distribution and Politics", *European Economic Review*, n° 36, papers and proceedings, pp. 593-602.
- _____ (1994): "Is Inequality Harmful for Growth?", *American Economic Review*, vol. 84, pp. 600-621.
- Psacharopoulos, George, Samuel Morley, Ariel Fiszbein, Haeduck Lee y William Wood (1995): "Poverty and Income Inequality in Latin America During the 1980s", *Review of Income and Wealth*, series 41, n° 3, pp. 245-64.
- Ram, Rati (1991), "Kuznets Inverted-U Hypothesis: Evidence from a Highly Developed Country", *Southern Economic Journal*, abril, n° 57, pp. 1112-1123.
- _____ (1993): "Kuznets Inverted-U Hypothesis-Reply", *Southern Economic Journal*, vol. 59, n° 3, pp. 528-532.
- Ranis, G. y J. Fei (1961): "A Theory of Economic Development", *American Economic Review*, vol. 51, pp. 533-565.
- Ravallion, Martin y Shaoua Chen (1997): "What Can new Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?", *The World Bank Economic review*, vol. 11, n° 2. pp. 357-82.

- Ravallion, Martin y Gaurav Datt (1996), "How Important to India's Poor Is the Sectoral Composition of Economic Growth?", *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, No.1, pp. 1-25.
- Ray, Cadwell L. y R. Lynn Rittermoure (1987): "Recent Regional Growth Patterns: More Inequality", *Economic Development Quarterly*.
- Ray, Debray (1998): *Development Economics*, Princeton, New Jersey Princeton University Press.
- Saint-Paul, G. y T. Verdier (1992a): "Education, Democracy, and Growth", CEPR discussion paper, 613, Cambridge, USA.
- _____ (1992b): "Distributional Conflicts, Power and Multiple Growth Paths", CEPR discussion paper, 633, Cambridge, USA.
- _____ (1992c): "Historical Accidents and the Persistence of Distributional Conflicts", Delta document 92-07, París.
- Saith, Ashwani (1983): "Development and Distribution. A Critique of the Cross-Country -Hypothesis", *Journal of Development Economics*, vol. 13, pp. 367-382.
- Smolensky, E., R. Plotnick, E. Evenhouse y S. Reilly (1994): "Growth, Inequality, and Poverty: A Cautionary Note", *Review of Income and Wealth*, Series 40, n° 2, junio, pp. 217-222.
- Todaro, Michael (1994): *Economic Development*, 5ª ed., Longman Group.

TEMA CENTRAL

¿PARA DÓNDE VA VENEZUELA?

¿REPRESENTA CHÁVEZ UNA ALTERNATIVA AL NEOLIBERALISMO?¹

Dick Parker

Introducción

Una de las palancas más poderosas de la arrolladora campaña electoral de Chávez en 1998 era su denuncia del “capitalismo salvaje” y su rechazo al neoliberalismo. Es más, el interés que ha suscitado la experiencia venezolana más allá de las fronteras del país se deriva fundamentalmente de la creencia entre amplios sectores que se oponen al neoliberalismo de que, en efecto, la Revolución Bolivariana representa una esperanza de que empieza a revertirse el aparentemente indetenible avance del neoliberalismo a escala mundial. De manera que, después de cuatro años de gobierno, conviene preguntar si la evidencia que proporciona lo acontecido durante estos años nos permite seguir considerando a Chávez como la cabeza de un proyecto verdaderamente alternativo para Venezuela.

Antes de terminar el primer año del gobierno de Chávez, el economista Humberto García Larralde, refiriéndose a las políticas económicas adoptadas por las administraciones de Caldera y Chávez, comentó que “es curioso que las medidas más draconianas contra la inflación y de mayor costo social las hayan instrumentado los gobiernos que más han vociferado su angustia por la suerte de los pobres” (2000, 99) y argumentó que “el gobierno de Chávez, aunque prometiendo realizar una profunda transformación de la política venezolana, ha mantenido, en su esencia, la misma conducción en materia económica que la ‘Agenda Venezuela’ (...) salvo en materia de producción petrolera” (*ibid.*, 97-98). Durante el curso de 2001, aparecieron otros análisis académicos serios que sugerían que la política económica adelantada por el régimen, lejos de responder a la retórica antiliberal de Chávez, reflejaba más bien una continuación del enfoque neoliberal. Luis Gómez y Nelly Arenas argumentaron que

... es fácil apreciar en [el] conjunto de orientaciones económicas la influencia de programas ortodoxos que se ha venido aplicando en los últimos años, tanto en Venezuela como en otros países de la región, bajo la vigilancia de orga-

¹ Dedico este artículo a los amigos Humberto García Larralde, Luis Gómez, Nelly Arenas y Leonardo Vera, quienes contribuyeron a encaminar mis propias ideas frente a un debate que nos interesa profundamente a todos.

nismos internacionales. En las proposiciones de los planificadores del gobierno se disuelve buena parte de la retórica nacionalista y aparentemente anticapitalista del Presidente y sus seguidores, y se está lejos, en la práctica, de la condena verbal al "neoliberalismo salvaje" (2001, 103).

Por su parte, Leonardo Vera sostuvo que "los arquitectos y constructores de la política económica actual (...) son neoliberales" (2001) aunque sugirió que no eran conscientes del hecho. Gómez y Arenas se cuidan de caracterizar el régimen de neoliberal a secas, argumentando que "En Venezuela no estamos ciertos aún de qué se trata el fenómeno chavista y mucho menos en qué se desembocará. Recoge mucho, es cierto, de los populismos clásicos pero, no termina de cuajar una práctica que permita emparentarlo cómodamente con los neopopulismos de la región (estilo Fujimori y Menem), aunque algunas señales ha mostrado ya que inducen a hacerlo" (2001, 108).

Los tres artículos citados son serios, bien argumentados y adecuadamente documentados. Por eso mismo, sus autores seguramente aceptarían que la política aplicada por el régimen en los últimos dos años ha tenido un signo distinto y que los temores de que su trayectoria se emparentara con las de Fujimori y Menem eran infundados, aunque todos siguen asumiendo una postura tan o hasta más crítica que antes frente al desempeño del gobierno. Sin embargo, más allá del debate académico, la caracterización del régimen chavista como neoliberal tomó cierto vuelo en los círculos políticos que adversan al Presidente y las acusaciones siguen produciéndose hasta los actuales momentos².

Por supuesto, han sido sobre todo aquellos sectores de la oposición que se consideran "de izquierda" (casi todos de inspiración marxista) quienes más han insistido en el punto. Como también son antiliberales y tan críticos como Chávez del "capitalismo salvaje" y como muchos de ellos habían acompañado a Chávez en algún momento, el argumento es de central importancia para justificar el incómodo hecho de encontrarse ahora asociados en el empeño de derrocar a Chávez, con quienes habían sido calificados anteriormente como sus enemigos³.

² Por ejemplo, en septiembre del 2002, Claudio Fermín denunciaba que "este es un gobierno de fariseos, que llegaron al poder denunciando al neoliberalismo y al capital transnacional, siendo fichas de estos sectores..." (2000).

³ El grupo marxista que más se ha destacado por su oposición política al gobierno de Chávez, *Bandera Roja*, nunca lo había apoyado. Entre aquellos marxistas que en algún momento lo habían apoyado pero que llegaron a repudiarlo por 'neoliberal', se puede mencionar Douglas Bravo (PVR - Tercer Camino, "A la nación venezolana", 30 de enero, 2003), Domingo Alberto Rangel (*Quinto Día*, 4-11 de abril de 2003), José Rafael López Padrino (*El Nacional*, 10-5-2003), y Humberto Di-Carli (en su libro *Venezuela: la crisis inconclusa*, Caracas: Editorial Pez Soluble, 2000). A diferencia de *Bandera Roja*, estos últimos también mantienen una distancia prudente frente a la *Coordinadora Democrática*.

No es nuestro propósito dedicar este trabajo a un análisis de los argumentos de los sectores opositores al gobierno, aunque proponemos abarcar algunos de ellos en el curso de nuestra discusión. Quisiéramos más bien abordar el problema de fondo: ¿Qué se entiende por neoliberalismo? ¿Cuáles serían los criterios para caracterizar de neoliberal a una política o a un régimen determinado? Y, mucho más espinoso: ¿Cuál o cuáles pudieran ser las alternativas (realmente existentes) en la actual coyuntura mundial y continental, tomando en cuenta que los modelos de referencia tradicionales aparentemente han dejado de tener vigencia? Después de intentar responder a estas interrogantes, examinaremos la respuesta que parece proponer el chavismo en la actualidad.

El neoliberalismo y sus implicaciones para América Latina

Conviene iniciar esta parte de la discusión señalando que América Latina es la región del mundo con la peor distribución del ingreso y con el mayor índice de concentración de la propiedad, de manera que es de suponer que más que ninguna otra requiere de la aplicación de políticas que promuevan un crecimiento sostenible y una redistribución del ingreso a favor de los más pobres. Pero, al mismo tiempo, ha sido la región potencialmente más vulnerable frente a las presiones de los organismos financieros internacionales por sus bajas tasas de ahorro interno y por el peso de la deuda externa.

Además, como ha apuntado el ex vicepresidente para América Latina del Banco Mundial, el asiático Shahid Javed Burki, en esta región “la mayoría de los responsables de la toma de decisiones económicas recibieron su entrenamiento en Estados Unidos y Europa y mantenían fuertes vínculos con académicos extranjeros, con sus *think tanks* y con las instituciones financieras internacionales”, a diferencia de sus homólogos asiáticos que “en general habían recibido su entrenamiento en sus propios países y por lo tanto no se sometían con tanta facilidad a la influencia de actores externos” (citado en Del Búfalo, 2002, 138). Estas afirmaciones, de una fuente insospechable, sugieren que los economistas latinoamericanos responsables por el diseño de las políticas económicas de sus respectivos países eran particularmente receptivos frente a las políticas recomendadas por los asesores extranjeros, lo que pudiera ayudar a explicar la casi unanimidad con que se plegaron a las recomendaciones del Consenso de Washington a comienzos de los años 90.

Sin embargo, Enzo Del Búfalo ha señalado que la reestructuración de las economías que se ha venido efectuando durante las últimas dos décadas respondía a problemas que no se podría soslayar:

... la propuesta neoliberal ha tenido el efecto positivo de llamar la atención sobre los excesos de una política económica que, sin el soporte de un modelo de desarrollo eficaz, intentaba compensar los efectos negativos del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Corregir el fuerte déficit fiscal, la

inflación desbocada, la ineficiencia de un aparato estatal hipertrofiado, liberar los sectores productivos anquilosados por el clientelismo político tejido en torno a las empresas públicas, era sin duda una necesidad imperiosa y una condición inevitable para la relanzamiento de la economía; pero bajo ningún concepto era en sí misma una estrategia de desarrollo... Al centrar sus críticas sobre las políticas, la estrategia neoliberal apunta en realidad a dismantlar esa estructura rígida para lograr una mejor asignación de recursos disponibles y, en este sentido, intenta ofrecer una respuesta para la superación de un obstáculo verdadero. Pero en la medida en que favorece la reasignación de los recursos exclusivamente mediante los mecanismos del mercado, limitando así la política económica al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y a las reformas estructurales que implican dismantlar el viejo proteccionismo, de hecho deja de lado el problema sustancial del desarrollo de estos países y entrega sus economías a la reestructuración corporativa internacional asociada a la globalización... (2002, 179, 135).

Hemos destacado este planteamiento de Del Búfalo precisamente porque hace hincapié en que el neoliberalismo ofrece una respuesta a problemas estructurales reales que tendría que enfrentar cualquier propuesta alternativa.

Las reformas neoliberales, que antes de 1989 se habían introducido en forma consistente solamente en Chile, México, Costa Rica y Uruguay, se generalizaron en el continente durante los años 90 bajo el Consenso de Washington. Durante los primeros años de la década el optimismo neoliberal iba en aumento, entre otras cosas porque, por primera vez en una década, hubo una transferencia neta de capitales hacia la región —que llegó a ser de 20 millardos de dólares entre 1991 y 1992 (Del Búfalo, 2002, 141). Sin embargo, el carácter del capital que fluía hacia la región se había modificado. En lugar de inversiones directas, empezaban a predominar las inversiones especulativas de corto plazo (golondrina) y aquellas de portafolio destinadas a aprovechar la venta entusiasta de empresas públicas (a veces a precios de gallina flaca).

La crisis financiera mexicana de 1994-1995 constituyó un primer golpe de advertencia para los optimistas neoliberales de América Latina. Con las crisis financieras posteriores, en Rusia y Asia oriental, las inquietudes se profundizaron. Cuando le tocó otra vez a América Latina, con la crisis brasileña de 1998 y el colapso de la economía Argentina en 2000-2001, el optimismo de muchos se vino abajo. No se trataba simplemente del impacto nocivo de las crisis financieras en aquellos países directamente afectados. Ya se había evidenciado suficientemente que las recetas neoliberales no habían estimulado el tipo de crecimiento que prometían, ni tampoco habían mejorado las condiciones sociales de las mayorías. Carlos Vilas ha resumido bien el desencanto con los resultados sociales:

La reestructuración estuvo acompañada por un conjunto de manifestaciones de deterioro social que, contrariamente a las hipótesis o justificaciones de los diseñadores y ejecutores, fueron más allá del momento inicial del ajuste y subsisten hasta el presente: deterioro de las remuneraciones del trabajo con tasas

altas de desempleo abierto, subempleo y sobreocupación; deterioro de las remuneraciones reales; aumento de la población en condiciones de pobreza; retracción y pérdida de calidad de la cobertura en los servicios básicos; degradación ambiental; incremento de la inseguridad; fuertes desigualdades sociales (2000, 4).

Ni siquiera se habían logrado las tasas de crecimiento económico prometidas, lo que llevó a quien algunos consideran el nuevo economista estrella de la Universidad de Harvard, Dani Rodrik, a afirmar que “los principios del Consenso de Washington no constituyen una guía útil para promover el crecimiento económico en América Latina” (citado en Álvarez, 2003, 281).

Antes de pensar en posibles alternativas, conviene preguntar ¿cuáles son los alcances de los objetivos que una política neoliberal persigue?, ¿cuáles los instrumentos más importantes para su implementación?, ¿cuáles los intereses que representa? Edgardo Lander ha subrayado la dimensión utópica del neoliberalismo y sus pretensiones totalizantes, argumentando que “No es simplemente un modelo económico (...) es la extensión de la lógica de la racionalidad del mercado a todos los ámbitos de la vida colectiva” (Lander, E., 2002, 53). Además, ha señalado que la expresión más notable del avance del proyecto neoliberal,

... ha sido el poder cada vez mayor de los organismos financieros internacionales para diseñar los regímenes de regulación y las políticas públicas de los Estados más débiles. Esto ocurre no solamente en el terreno macroeconómico, sino en todos los ámbitos de la acción estatal, sea en salud, en educación, legislación laboral, servicios públicos o régimen de seguridad social. Detrás de todas estas orientaciones subyace la meta de garantizar niveles crecientes de desregulación, privatización y apertura económica en todo el mundo... (*ibid.*, 62)⁴.

El papel central de los organismos financieros internacionales en la promoción del neoliberalismo está a la vista de todos y su poder también. Pero ¿cuáles son los intereses por detrás de estas instituciones? Ya Enzo Del Búfalo ha mencionado la importancia de las grandes corporaciones transnacionales, cuyo poder económico tampoco es secreto para nadie. De hecho, consideramos que el núcleo fundamental de la ideología neoliberal responde a los intereses globales del capital corporativo y, en particular, a aquella fracción del capital corporativo que ha manifestado mayor dinamismo y crecimiento en las últimas décadas: el capital financiero. De allí que la exigencia de condiciones que faciliten la libre movilidad del capital sea medular para la propuesta neoliberal.

⁴ A su vez, Joseph Stiglitz ha señalado cómo, durante las últimas décadas de hegemonía neoliberal, se ha modificado el papel jugado por el FMI en el sistema económico mundial (sin que se hayan cambiado sus estatutos o reconocido la importancia del cambio (2001).

Hacia mediados de los años 90, los representantes del gran capital consideraban suficientemente maduras las condiciones como para consolidar, institucionalizar y hacer irreversible el predominio de ese capital a escala mundial. De allí el (felizmente abortado) proyecto del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) que se había empezado a negociar en condiciones casi clandestinas entre representantes de las grandes corporaciones y los ministros de comercio de las grandes potencias en 1996 (Lander, E., 1998), y la propuesta que se discutía en el FMI a comienzos de 1997 de modificar sus estatutos para que la eliminación de restricciones en las cuentas de capital fuera condición para que cualquier país perteneciera a la organización (Bhagwati, 1998, 7).

La crisis financiera asiática de 1997 socavó los argumentos a favor de un régimen de libertad irrestricto para el capital financiero y llevó a algunos de los más prominentes economistas del *establishment* financiero internacional a cuestionar no solamente la deseabilidad de aquella volatilidad del capital financiero característica de los años 90 sino, además, el papel general jugado por el FMI en el proceso de reestructuración de la economía mundial. El momento más dramático de esta rebelión fue cuando Joseph Stiglitz inició su campaña pública contra el FMI en 1999 (ver Stiglitz, 2001, 2002a y b), pero lo que había por detrás era un cuestionamiento más amplio de las políticas impuestas durante el auge del neoliberalismo después del colapso de la Unión Soviética, y precisamente entre algunos de los más respetados arquitectos de esa política⁵.

Sin embargo, los organismos financieros internacionales no son los únicos instrumentos de relevancia para la implementación de políticas neoliberales. Entre los otros organismos internacionales que juegan un papel cada vez más importante en la tarea de disciplinar a los Estados más débiles, se destaca la Organización Mundial de Comercio (OMC) y, para los propósitos de nuestra discusión, tiene relevancia la Agencia Internacional de Energía (AIE). Pero, por detrás de estos organismos, moldeando sus políticas y garantizando su implementación, se encuentran Estados fuertes de los países capitalistas desarrollados, sobre todo el de Estados Unidos que, bajo el mandato de Bush hijo, sigue promoviendo una política agresiva de apertura de los mercados de capital, sin responder en absoluto a las inquietudes de los economistas que han cuestionado su conveniencia.

Hasta qué punto la política de los organismos internacionales mencionados responde a los dictados de los Estados fuertes del norte, y sobre todo al de Estados Unidos, se encuentra reflejado en la indiferencia de la OMC frente a sus políticas proteccionistas, sobre todo en defensa de sus productores agrí-

⁵ Tal vez el caso más dramático sería el del economista Jeffrey Sachs, asesor de muchas de las iniciativas neoliberales en América Latina y arquitecto de las medidas económicas impuestas a Rusia después del colapso de la Unión Soviética, transformado ahora en crítico radical del funcionamiento de las instituciones financieras internacionales y dedicado a dirigir un centro académico que investiga sobre los problemas del medio ambiente (ver Sachs, 1998).

colas. De hecho, como señala el economista norteamericano Arthur MacEwan, los gobiernos de Estados Unidos declaran su creencia en el libre comercio, que responde a los intereses generales de los sectores empresariales de su país pero, cuando conviene, recurren a medidas proteccionistas para defender intereses particulares de esta misma comunidad (2001). También se refleja en el comportamiento “ortodoxo” que sigue caracterizando la política del FMI, a pesar de la creciente evidencia de sus consecuencias nocivas.

A pesar de que fracasara el intento de imponer una legislación mundial que consolidara los privilegios del capital corporativo y que, después de Seattle, se tuviera que engavetar el proyecto del AMI, los mismos objetivos siguen vigentes. Actualmente, el gobierno de Estados Unidos está dedicando sus esfuerzos en este sentido más bien al hemisferio en donde ejerce mayor influencia y en donde las recetas neoliberales habían encontrado menos resistencia, introduciendo previsiones diseñadas a consolidar la hegemonía del capital corporativo internacional en su propuesta para el ALCA, como tendremos oportunidad de apreciar en detalle más adelante.

El neoliberalismo en Venezuela y la importancia del petróleo

Para abordar una discusión del neoliberalismo en Venezuela, hace falta considerar un aspecto de su proyecto global que atañe particularmente a los países exportadores del petróleo: aquella vinculada a la lucha por el acceso a fuentes de energía barata y, sobre todo, al gas y al petróleo. Las reservas disponibles en los países capitalistas desarrollados son limitadas y se anticipa que en las próximas décadas incrementarán sustancialmente los volúmenes importados⁶. Las mayores reservas mundiales se encuentran concentradas en el Medio Oriente y el Cáucaso, en América Latina (sobre todo Venezuela) y, en menor medida, en África. La demanda futura está garantizada: lo que hace falta es abrir oportunidades a las empresas transnacionales para encontrar y explotar estas fuentes de energía potencialmente barata, sin que los gobiernos de aquellos países productores de petróleo encarezcan artificialmente el precio con carteles o con regalías y/o impuestos. Nada pudiera ser más impecablemente liberal: los consumidores, que por pura casualidad están concentrados en los países desarrollados, salen favorecidos por la eliminación de la renta (aquella misma renta que antes cobraban los dueños de la tierra en la época feudal y que, según la visión neoliberal, se ha perpetuado perversamente en el caso de los recursos naturales en beneficio de unos gobiernos del Tercer Mundo).

Por razones que señalamos más adelante, gran parte del debate sobre el neoliberalismo en Venezuela venía trascurriendo como si la suerte de la empresa más importante del país no tuviera mayor relevancia. Pdvsa era propie-

⁶ Para los estimados del gobierno norteamericano, ver *National Energy Policy, Report of the National Energy Policy Development Group*, mayo de 2001.

dad del Estado a partir de su nacionalización en 1976, y las voces muy aisladas que asomaron la posibilidad de su privatización no tenían peso político suficiente como para que pareciera una propuesta factible. Cuando mucho, se colaba la insinuación de que sería conveniente colocar acciones de la empresa en la bolsa y permitir la participación del público con 15 o 20% de las acciones⁷. Además, prevalecía en la opinión pública la imagen de Pdvsa como una empresa moderna, eficiente, competitiva y próspera, un ejemplo casi único que, precisamente por eso, quedaba al margen de la crisis estructural y política que afectaba al resto del país. Esta impresión seguramente se reforzaba porque las exigencias de las instituciones financieras internacionales nunca incluían reclamos respecto a su funcionamiento, ni mucho menos sugerencias respecto a un cambio de rumbo. Las pugnas en torno del suministro del petróleo solían reflejarse más bien en las tensiones entre la OPEP y la AIE, promovida por Estados Unidos en 1974, según Kissinger, "para doblegar a la OPEP".

Como el desempeño de la industria petrolera es de fundamental importancia para el funcionamiento de la economía del país y pesa tanto en cualquier intento de definir una política de desarrollo, resulta imprescindible analizar con cierto detenimiento cómo se venía definiendo la política petrolera, sobre todo porque, desde la perspectiva de los intereses de los países capitalistas avanzados, Venezuela interesa mucho más como productor de petróleo que como destino potencial de inversiones financieras o de otra índole. Es más, consideramos que, para cualquier evaluación del impacto del neoliberalismo en Venezuela, la suerte de Pdvsa resulta crucial.

Para entender por qué la política petrolera aplicada en las últimas dos décadas aparentemente no había provocado preocupación entre los responsables de las instituciones financieras internacionales o de los gobiernos de los países capitalistas desarrollados, hace falta analizar qué pasó con la industria después de su nacionalización en 1976. Lo primero que conviene registrar es que, a partir de esa fecha, los sucesivos gobiernos han tenido un papel cada vez menor en la definición de la política petrolera. Con el argumento de que era necesario proteger a la industria de la amenaza de una influencia partidista que se reflejara en los conocidos vicios del clientelismo político, para poder garantizar la preservación de los niveles de eficiencia necesarios en una empresa tan crucial para el futuro del país, la directiva de Pdvsa, dominada por venezolanos heredados de las transnacionales Shell, Exxon y Mobil, rápidamente desplazaron a los funcionarios del Ministerio de Energía y Minas en su papel tradicional de ejecutores de la política petrolera, hasta que el Ministerio pasara a limitarse a avalar políticas diseñadas por los ejecutivos de la empresa. Mientras que el Ministerio perdía su influencia en la formulación de políticas, el Congreso de la República dejó de vigilar la empresa de la manera que

⁷ Aunque el Presidente de Pdvsa durante los primeros años de la administración de Carlos Andrés Pérez, Andrés Sosa Pietri, sí proponía privatizar la empresa. También proponía abandonar la OPEP e ingresar a la Agencia Internacional de Energía.

había sido habitual cuando la industria estuvo en manos de extranjeros (Mommer, 2003). Según Luis Lander, “entre los partidos la situación no es muy diferente”. El tema petrolero pasó de ser central en el debate y fundamental en las bases programáticas de toda organización política en Venezuela, a estar ausente, salvo en coyunturas muy particulares, de la confrontación pública y democrática” (1998, 166). De esta manera, se empezó un proceso que llevaría a transformar a Pdvsa en un “Estado dentro del Estado”, tan celoso como cualquier corporación de sus “secretos industriales”, pero guardándolos sobre todo frente al dueño que, por ser el gobierno, tendría alguna obligación de hacerlos de conocimiento público (Mommer, 2003a).

A partir de 1983, los ejecutivos de Pdvsa empezaron a implementar una política diseñada conscientemente a proteger a la empresa de lo que consideraban el peligro de ver su patrimonio perjudicado por la actuación de los gobiernos de turno. La justificación de esta política era clara y, hasta cierto punto, lógica. La administración de Herrera Campíns había intentado evitar la devaluación que finalmente se produjo el “viernes negro” de febrero 1983, utilizando unas reservas de \$5.500 millones que la empresa tenía para futuras inversiones. Frente a lo que parecía un drenaje de recursos hacia gobiernos irresponsables que las desperdiciaban (ni siquiera se había logrado evitar la devaluación), era más lógico dedicarlas a la consolidación de la empresa y así conservar un patrimonio de los venezolanos (Mommer, 2003a).

Desde entonces, los excedentes de la empresa destinados a inversiones se dirigían preferentemente fuera del país. Así empezó la transformación de la empresa “nacionalizada” en una corporación estatal internacionalizada. A la postre, se compraron unas cuantas refinerías en el exterior, con el argumento de que así garantizaban la colocación de los crudos pesados, y se llegó a poner bajo la marca Citgo, propiedad de Pdvsa, una de las mayores cadenas de estaciones de servicio de la costa atlántica de Estados Unidos, ofreciéndole al consumidor norteamericano los precios más bajos del mercado, lo que, en efecto, significó un subsidio a ese consumidor (Boué, 2003).

Una vez establecida la lógica “corporativa” de la empresa, se empezaron a utilizar algunos de los mecanismos típicos de las corporaciones transnacionales para reducir sus obligaciones fiscales. Las empresas subsidiarias en el exterior no transferían ganancias a la casa matriz, de manera que estas cuantiosas inversiones no aportaron nada al Estado venezolano. Se argumentaba que las ganancias generadas en el exterior no podían repatriarse por falta de una Ley de Doble Tributación. Mientras tanto, utilizando los conocidos mecanismos de transferencia de precios, se reducían los excedentes sujetos a impuestos declarados por la misma casa matriz. Además, se presionaba a favor de una modificación de la legislación tributaria con el fin de reducir el drenaje de recursos desde la empresa hacia el Estado, argumentando que esto limitaba las posibilidades de emprender inversiones imprescindibles para su crecimiento

en un mundo en donde los avances tecnológicos imponían niveles cada vez mayores de competitividad⁸.

En una medida importante, los problemas de finanzas del Estado, y la consecuente inestabilidad macroeconómica en Venezuela, se vinculan con la caída del rendimiento fiscal petrolero. La relación entre aporte fiscal petrolero y exportaciones petroleras no ha dejado de caer, en promedio fue 65% en 1989-1993, 49% en 1994-1998 y 47% en 1999-2001. El promedio para estos años se ubica en 52%, muy por debajo del indicador de 70% que en promedio exhiben los miembros de la OPEP. Al contrario de lo que muchos señalan, la presión fiscal sobre las exportaciones del sector petrolero ha disminuido y en términos relativos es de las más bajas en economías petroleras comparables (Nóbrega, 2002)

Las implicaciones para los ingresos fiscales del Estado lucen aún más dramáticas si se expresan como una proporción del Producto Interno Bruto. Según Nóbrega:

En 1991, la participación fiscal era equivalente a 16% del PIB, declinando de forma ininterrumpida por debajo de 10% en la década, hasta ubicarse por debajo de 5% en 1998, para luego recuperarse entre 1999-2001, años en los cuales se coloca en 8,5% del PIB en promedio, incluyendo en la participación fiscal los recursos correspondientes a dividendos, regalía e Impuesto Sobre la Renta (2002)

La política petrolera llamada “de apertura” se consolidó durante la presidencia de Luis Giusti en Pdvsa, a partir de 1994. Mientras que el presidente Caldera intentaba resolver la crisis financiera que se le presentara al asumir el gobierno y buscaba infructuosamente alguna fórmula económica para justificar su prédica electoral en contra del neoliberalismo (antes de resignarse a lo aparentemente inevitable y retomar la senda neoliberal con su Agenda Venezue-la), Luis Giusti inició inmediatamente una política petrolera que le hiciera merecedor del premio “Ejecutivo petrolero del año” de 1998 en Estados Unidos. Fue la primera vez que lo mereciera un latinoamericano o el presidente de una compañía estatal. El *Daily Oil Journal* señaló que:

Giusti fue elegido por su liderazgo en una reforma mayor del sector de petróleo en Venezuela, incluyendo la reapertura de las actividades de petróleo y gas a las compañías privadas... [y] el empeño en duplicar la capacidad productiva del país a 6,4 millones de b/d para 2007 (vol. 48, n° 98, 22-8-98)⁹.

⁸ En efecto, la reforma a la Ley sobre el Impuesto sobre la Renta de 1993 redujo sus obligaciones fiscales apreciablemente (Mommer, 2003)

⁹ Era tal la confianza que Giusti disfrutaba en los círculos gubernamentales norteamericanos que, al dejar la presidencia de Pdvsa, logró que el presidente Bush lo contratara como asesor para la política energética estadounidense, función que sigue cumpliendo en la actualidad.

La política impulsada por Giusti seguía con la ya avanzada internacionalización de la empresa. Al mismo tiempo, abrió el negocio de explotación de “campos marginales” al capital extranjero¹⁰. El regreso del capital extranjero fue controversial, sobre todo porque, a diferencia de la política de internacionalización, significó el abandono explícito de la política trazada en la legislación que nacionalizó la empresa en 1976¹¹. También surgieron críticas respecto a los términos de los contratos, especialmente al hecho de que Pdvsa les garantizara a las empresas extranjeras comprarles su producción a un precio mínimo de \$10 por barril (lo que posteriormente pesaría en los “costos” de Pdvsa, sobre todo durante el gobierno de Chávez).

La meta de duplicar la capacidad productiva de la industria para 2007 contemplaba un aporte cada vez mayor de las empresas privadas y se complementaba con una política de aumentos de la producción que suponía el abandono de la política de cuotas acordadas en el seno de la OPEP; hasta tal punto que se irrespetaran estos acuerdos sobre cuotas y se abogara por el retiro de Venezuela de la organización. La política de abandono de las cuotas y de expansión irrestricta de la producción se asumió con plena conciencia de que ella implicaba aceptar una baja tendencial de los precios en el mercado mundial. Se argumentaba que las restricciones a la producción elevaban los precios artificialmente en el corto plazo y alimentaba la “renta” de gobiernos con una visión cortoplacista de maximizar los ingresos para resolver problemas inmediatos, pero que perjudicaba a la empresa e imposibilitaba la búsqueda de una mayor tajada del mercado, sobre todo del norteamericano, ofreciéndoles ventajas innecesarias e inconvenientes a los competidores no-miembros de la OPEP.

Independientemente de la validez de uno u otro de los argumentos que se ofrecieran para justificar la política neoliberal que se imponía en Pdvsa, llama la atención que hubiera habido tan poca crítica y tan poca oposición política durante las últimas dos décadas. Eran dos décadas durante las cuales se logró desvirtuar lo que había sido uno de los máximos logros del partido Acción Democrática, después de una larga trayectoria de esfuerzos definidos como nacionalistas y antiimperialistas. La voz de alerta de Celestino Armas y Rafael Guevara, cuando denunciaron los términos del primer contrato de la internacionalización con Veba-Oil en 1983, señalando la estafa a la nación que implicaba el mecanismo de transferencia de precios que se estaba inaugurando, quedó en el olvido. Mientras que Acción Democrática como partido reaccionó hasta con furia cuando Carlos Andrés Pérez iniciara el “gran viraje” a espaldas de sus dirigentes y desconociendo toda la tradición del partido, pareciera que

¹⁰ Lo de “marginal” está entrecomillado porque la mayoría de los campos concedidos no lo eran (ver Lander, L., 1998, 172-173).

¹¹ Aunque los dirigentes de la empresa lograron que la Corte Suprema de Justicia emitiera un dictamen que lo justificara sobre la base de una interpretación evidentemente forzada de la Ley de Nacionalización (Lander, L., 1998, 169-170).

ni se percatara de lo que pasaba con la industria petrolera. Y entre los partidos de la izquierda el eco de las preocupaciones de Armas y Guevara se expresaban a través de voces aisladas, entre ellas la de Ali Rodríguez.

La falta de cuestionamientos que incidieran mayormente en la escena política venezolana se debe, entre otras cosas, al éxito de los gerentes de la empresa (sobre todo el de relaciones públicas) en proyectar una imagen de eficiencia, competencia, seriedad y profesionalismo, todo esto supuestamente preservado precisamente por haber mantenido a la empresa alejada de los vicios de la política y regida exclusivamente por los valores corporativos más avanzados. Es decir, se trataba de una empresa moderna que no se metía en política y en donde prevalecía la "meritocracia"¹².

Esa imagen no era simplemente resultado de una campaña publicitaria bien financiada (aunque ésta tenía su importancia). Se mantenía, además, con una política deliberada de restringir la información disponible a los no iniciados: no solamente al público en general, sino al mismo dueño de la empresa, en este caso representado por el gobierno de turno¹³. Recién, después de la victoria electoral de Chávez, empezaron a trascender a la luz pública las verdaderas dimensiones de los problemas de la empresa, y la fragilidad de la imagen que sus dirigentes venían proyectando.

Los ejecutivos de Pdvsa se jactaban de que la empresa era la más grande de América Latina y que se encontraba en la misma liga que las corporaciones petroleras privadas del norte. Sin embargo, una comparación del rendimiento de Pdvsa con estos competidores resulta hasta embarazosa. Según las estadísticas internacionales disponibles sobre productividad para 2000, Texaco genera \$1,9 millones por cada empleado, Exxon \$1,8 millones, Shell \$ 1,6 millones y BP-Amoco un modesto \$1,3 millones. Mientras tanto, el empleado de Pdvsa genera solamente \$ 770.000. Una comparación con las 50 empresas más grandes de América Latina resulta aún más desconcertante. Aquí no contamos con la misma medida de eficiencia, pero, si examinamos la información relativa a "ganancias sobre ventas", Pdvsa figura en el puesto n° 49 (de 50) y si examinamos el "retorno por patrimonio", aparece en el último lugar de la lista. Entre las empresas petroleras estatales que muestran mejores rendi-

¹² Tan exitosa ha sido la transmisión de esa imagen que hasta un comentarista tan inteligente como Carlos Blanco, en un libro que es seguramente el mejor de aquellos que se han publicado dedicados a argumentar la necesidad de salirse de Chávez, pueda llegar a resumir el conflicto sobre Pdvsa diciendo que "La gerencia de Pdvsa, como participante de un entorno institucional moderno, se convirtió en enemigo a derrotar" (p. 317).

¹³ Tan es así, que Boué (2003), para analizar las características de la política de internacionalización tuvo que recurrir a los informes especializados internacionales, sobre todo los estadounidenses, porque las empresas radicadas en el exterior tenían la obligación de informarle a sus países de radicación los detalles que se le negaban al gobierno venezolano.

mientos, se encuentran Petroecuador, Petrobras, Petroperú y Ecopetrol (Aharonian, 2003).

Como todas estas empresas operan en el mismo mercado, el deficiente rendimiento de Pdvsa evidentemente refleja un problema de costos. En efecto,

Los costos de Pdvsa, deducido el pago de regalía petrolera (la cual se computa como una deducción del Impuesto Sobre la Renta) y medidos en dólares a precios corrientes, pasan de \$4.702 millones en 1991 a \$22.774 millones en 2001, es decir, los costos se multiplican por cinco en diez años, para una tasa promedio anual de crecimiento de 38% en dólares, un parámetro bastante por encima de la tasa media de inflación de EE UU (en dólares) durante estos años... En promedio, la masa de costos netos de regalía es de \$5.371 entre 1991-1993, se incrementa a \$8.274 millones en promedio para 1994-1998 y alcanza su mayor nivel promedio de \$16.780 millones entre 1999-2001. Es decir, en la administración Mandini-Ciavaldini-Lameda. En promedio se duplican los costos respecto a la administración anterior. Tan sólo en el año 2001, los costos netos en dólares crecieron 56%, llegando hasta \$22.744 millones... un cambio verdaderamente impresionante que tiene un primer momento con el salto a 52% en promedio durante 1994-1997, pero que se acentúa a partir de 1998 cuando arriba a 74%, manteniéndose en promedio en 65%, aun cuando [en 2001], dicha relación volvió a ubicarse en 75% (Nóbrega, 2002).

No es éste el lugar para examinar más de cerca los distintos elementos que provocaron este descomunal aumento en los gastos de la empresa, pero uno de los ingredientes era una nómina inflada (*ibíd.*).

De esta manera, a partir de su nacionalización, Pdvsa se había transformado en una corporación internacional que llegó a funcionar con autonomía frente al Estado venezolano y que aportaba cada vez menos al fisco. Durante la administración de Giusti se promovió una política agresiva de apertura al capital extranjero y de expansión de la capacidad productiva, concebidas ambas en función de ampliar la participación de la empresa en un mercado mundial liberado de las restricciones impuestas por los compromisos con la OPEP. Sin embargo, a pesar de ajustarse a los objetivos que perseguía la AIE y que promovía el gobierno de Estados Unidos, la empresa no se portaba del todo como una corporación privada: no tuvo como norte la maximización de beneficios (que estarían sujetos a impuestos) y, en consecuencia, no se preocupaba tanto como sus competidores por controlar adecuadamente sus gastos. De allí, las llamativas deficiencias de productividad evidenciadas en las comparaciones internacionales.

No hace falta abundar en detalles respecto a las medidas adoptadas por Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera como respuesta a las exigencias del FMI porque son bien conocidas. Basta señalar que se iniciaron muy tarde, si tomamos en cuenta la experiencia de los demás países latinoamericanos (entre otras razones porque los ingresos provenientes del petróleo ayudaban a resistir las presiones del FMI), y que estuvieron acompañadas por una crecien-

te protesta popular, iniciada en febrero 1989 con el *Caracazo* (López Maya, 1999). En general, se había respondido a las exigencias de saneamiento macroeconómico, pero el proceso de privatización no se había terminado y, cuando Caldera entregó la presidencia, todavía se estaba negociando la venta del complejo del aluminio y de aquellas empresas eléctricas que permanecían en manos del Estado. Además, hacía falta implementar el sistema de seguridad social cuyos lineamientos generales recién se establecieron por ley en 1997.

La búsqueda de una alternativa

En la búsqueda de una alternativa, ya no hay ni modelos ni recetas y, precisamente por eso, tendremos que detenernos en unas consideraciones previas.

Primero, después de identificar las propuestas centrales del proyecto neoliberal para América Latina, debemos advertir en contra de la tentación de asumir que una propuesta alternativa se caracteriza necesariamente por el simple rechazo o reversión de los postulados neoliberales. Hay quienes parecen suponer que, siendo el neoliberalismo partidario de la globalización, una alternativa a éste tiene necesariamente que rechazar la globalización; que, siendo el neoliberalismo una expresión de los intereses del capital transnacional, una alternativa forzosamente implica rechazar cualquier inversión extranjera; que, si el neoliberalismo aboga por controlar la inflación o introducir reformas administrativas, iniciativas en estos campos son automáticamente sospechosas, etc.¹⁴ Pero la globalización no es reversible. Los avances tecnológicos que han transformado nuestro sentido del tiempo y del espacio y que han profundizado la interdependencia entre nuestras sociedades, no van a desaparecer, ni siquiera a disminuir. De la misma manera, la notable movilidad del capital a través de las fronteras difícilmente se puede parar a secas y sospecho que, a estas alturas, no hay ningún gobierno en el mundo que se niegue a recibir capitales provenientes del exterior (¿tal vez Corea del Norte?).

De lo que se trata es de luchar por quitarle a la globalización su impronta neoliberal y de establecer criterios para controlar la entrada al país de capitales extranjeros, en lugar de abdicar a esta potestad y entregársela a la "mano invisible" del mercado o a aquella más visible del capital transnacional. Se trata no de eliminar el mercado sino de encontrar la manera de evitar que el mercado se transforme en eje único o preponderante de la organización de la sociedad.

Sin embargo, no todas las críticas al funcionamiento del sistema imperante ni todas las propuestas para modificarlo (ni siquiera muchas de aquellas que

¹⁴ Muchas de las críticas provenientes de marxistas opuestos al gobierno de Chávez parecen inspirarse en una visión de este tipo.

parecen más radicales) apuntan hacia un orden mundial con características distintas¹⁵. De hecho, hasta en el seno de los organismos financieros internacionales se empieza a considerar la conveniencia de una Nueva Arquitectura Financiera Internacional, básicamente diseñada para otorgarle mayor estabilidad al sistema, sin introducir mayores modificaciones en sus objetivos políticos centrales (Soederberg).

Precisamente en esta coyuntura, la presidencia de Estados Unidos ha caído en manos de representantes directos de las corporaciones norteamericanas (más específicamente de sus empresas petroleras) quienes, en lugar de promover los ajustes que parecían aconsejables en la arquitectura financiera internacional para asegurar su estabilidad, han acelerado a fondo la lucha por alcanzar un mundo hecho a la medida de las recomendaciones de las corporaciones transnacionales y, en particular, de las petroleras y financieras, al mismo tiempo imprimiéndole a esta lucha una dimensión militar con implicaciones políticamente explosivas. El impulso decisivo que el atentado del 11 de septiembre de 2001 le dio a la política "imperial" de Bush (Golub, 2002) ha estado acompañado por una agresiva política doméstica de reducción de impuestos (sobre todo a las corporaciones), mientras que se prolonga la recesión económica que siguió al dramático colapso de la llamada "nueva economía" en 2001¹⁶. De manera que tanto el entorno internacional como las perspectivas futuras para la economía norteamericana ofrecen elementos de incertidumbre mayores que los acostumbrados, lo que aconseja prudencia en el empeño por definir derroteros alternos.

Si hemos insistido en comentar el carácter de la política actual del gobierno norteamericano y las críticas crecientes que surgen en su contra dentro del mismo Estados Unidos, es porque nos parece de fundamental importancia para plantear como interrogante ¿qué tipo de política podría considerarse una alternativa al neoliberalismo en el contexto latinoamericano en este momento?

Ahora quisiéramos argumentar que, para analizar cualquier régimen o proyecto político, resulta un error señalar uno u otro ingrediente aisladamente porque, como afirma Carlos Vilas en el contexto de otra discusión, lo fundamental son "los objetivos que se plantea y los intereses en juego"(ver su artículo en este número). Lo mismo vale para un proyecto político alternativo. Como ya hemos insinuado, el hecho de que el Consenso de Washington haya insistido en la necesidad de una estabilidad macroeconómica, o que el Banco Mundial posteriormente reconociera la necesidad de reformas institucionales como complemento (Vilas, 2000), no significa que un proyecto alternativo pueda descartar como problema la estabilidad macroeconómica o rechazar cualquier

¹⁵ Así, por ejemplo, Bhagwati (1998) combina una crítica radical a la libre circulación de capitales con una defensa a ultranza del libre comercio, mientras que la preocupación de Stiglitz (2002a y b) por mantener un orden mundial estable le llevó a una crítica más a fondo del actual estilo de desarrollo.

¹⁶ Para un excelente análisis de las dimensiones de la crisis norteamericana ver Wolff, 2001.

reforma administrativa. Significa que las reformas que se introduzcan en ese terreno deben estar diseñadas en función de otros objetivos e intereses. También hemos insistido en estas consideraciones porque los análisis de la situación venezolana en 2001 que aprovechamos como punto de partida de nuestra discusión, aun cuando señalaban aspectos de la política gubernamental de Chávez que, tomados aisladamente y sin prestar la atención debida a los objetivos y los intereses en juego, parecieran apuntar hacia soluciones neoliberales, eran inadecuados, por lo menos en la medida en que pretendían llegar a precisar el carácter del régimen.

La alternativa que ofrece Chávez

En este acápite nos interesa preguntar, después de cuatro años de gobierno chavista, cuáles serían los elementos centrales de la alternativa que ofrece el chavismo al neoliberalismo. También nos interesa aportar elementos de juicio para discutir hasta qué punto la propuesta parece convincente. Con este propósito, vamos a revisar sucesivamente 1) la reforma petrolera, 2) la propuesta de un desarrollo endógeno, 3) la postura frente al ALCA y 4) la política social¹⁷.

No nos interesa hacer una evaluación de la gestión del gobierno, ni especular sobre sus posibilidades de sobrevivir. Es más, asumimos de antemano que la trayectoria del gobierno ha sido marcada por incoherencias, que se ha cometido muchos errores y tal vez aún más torpezas. Sin embargo, tenemos la impresión de que manifiesta mayor coherencia en los actuales momentos que antes, por lo menos en lo que se refiere a los lineamientos globales de su política.

1. La reforma petrolera

Desde el comienzo de la administración, hubo un claro reconocimiento de la importancia de una redefinición de la política petrolera como condición para avanzar en la búsqueda de una alternativa. Es más, desde el momento de la redacción de la Agenda Alternativa Bolivariana (AAB), en 1996, se “partía de la premisa de que la base productiva del modelo de ampliación y desarrollo en Venezuela seguirá siendo, al menos para las primeras décadas del próximo siglo, el petróleo”. Además, al plantear una serie de “medidas de racionalización del gasto, los costos, los aportes y los planes de Pdvsa”, se suponía que la empresa petrolera financiaría “en parte, el modelo de desarrollo expresado en la AAB”.

El empeño inmediato en fortalecer la OPEP y lograr una rápida recuperación de los precios en el mercado mundial significó una primera ruptura radical con la política del gobierno anterior y pudo surtir efecto a corto plazo precisa-

¹⁷ Para la política laboral, ver el artículo de Elner en este número.

mente porque era el único aspecto de la formulación de la política petrolera que aún quedaba claramente en manos del Ejecutivo, él de los acuerdos de gobierno a gobierno. Con la recuperación de los precios y el correspondiente aumento de los ingresos fiscales, se introdujo una reforma al Fondo de Inversión y Estabilización Monetaria, con el propósito de suavizar el impacto de posibles caídas de los precios en el futuro y para proporcionar una mayor estabilidad a los ingresos fiscales. Al mismo tiempo, se engavetaron las propuestas electorales de cuestionar la deuda externa y se adoptó una política económica diseñada para preservar las reservas internacionales, aparentemente con el propósito de protegerse contra las potenciales presiones del FMI. Paralelamente se intentó controlar la inflación y lograr una mayor estabilidad económica interna. Esta política económica “conservadora” llevó a la apresurada conclusión de que “el balance es neoliberal” y a los temores de que el régimen iba a recorrer un camino similar a los de Fujimori y Menem. Sin embargo, el gobierno, con o sin razón¹⁸, planteó la búsqueda de una estabilidad macroeconómica como condición necesaria para empezar a introducir su “agenda alternativa”. Parecía consciente de que los cambios estructurales que se proponía llevar a cabo iban a necesitar un horizonte temporal más prolongado que la ofensiva política del primer año y medio.

A partir del nombramiento de Ali Rodríguez como ministro de Energía y Minas, se buscaba recuperar para ese ministerio el papel rector en la formulación y ejecución de la política energética que, como hemos visto, se había perdido desde hacía tiempo. Desde el inicio de su gestión, el ministerio intentaba modificar la política heredada para que respondiera más a lo que se entendían como los “intereses nacionales”. A pesar de lo nocivos que eran considerados los términos de los contratos con empresas internacionales suscritos por Pdvsa a partir de 1994, se optó por honrarlos y limitarse a modificar los términos de los nuevos contratos con inversionistas privados. Finalmente, con la aprobación de la Ley de Hidrocarburos en noviembre de 2001, se establecieron los principios generales a regir en las relaciones con los inversionistas extranjeros. Se frenan las tendencias a la privatización de Pdvsa al establecer explícitamente que:

En cualquier asociación del Estado, o de alguna de las empresa de su propiedad, con inversionistas privados para la constitución de empresas mixtas con el propósito de desarrollar actividades primarias en el sector de los hidrocarburos, debe garantizarse el control del Estado en las decisiones al mantener éste una participación mayor del cincuenta por ciento (50%) del capital social (Lander, L., 2002, 186).

También se introdujeron medidas diseñadas para contrarrestar los mecanismos utilizados tradicionalmente por los ejecutivos de Pdvsa para minimizar

¹⁸ De hecho, muchas de las críticas formuladas en los artículos de García Larralde y de Vera me parecen acertadas.

sus aportes al fisco nacional. Se privilegia la regalía sobre los impuestos a las ganancias porque resulta más fácil de calcular y cobrar, y es más transparente.

Lo que resultaría mucho más difícil era lograr reformas en la empresa misma. Como indican las cifras referidas con anterioridad, los problemas internos de la empresa seguían durante los primeros años del gobierno de Chávez y, a la altura de 2001, parecían haberse agravado. Según Boué

... el error capital de Chávez consistió en no entender que (...) no bastaba con llevar a cabo un relevo de personal en la dirección de la empresa. La prueba de ello es la manera en que alguien como Héctor Ciavaldini –en los antípodas políticas e ideológicas de Lius Giusti o Roberto Mandini– terminó por proponer los mismos objetivos empresariales que sus predecesores... (2002, 275-276)¹⁹.

Los sucesivos presidentes de Pdvsa nombrados por Chávez habían incidido poco en el comportamiento de la empresa y quien ocupaba el puesto cuando se introdujo la Ley de Hidrocarburos, el general Guaicaipuro Lameda, se transformó en vocero de los ejecutivos heredados de la administración de Giusti, llegando a hacer público su desacuerdo con la nueva ley.

De hecho, la creación de las bases legales para reformar la empresa en noviembre de 2001 sería antesala de una lucha frontal con el tren ejecutivo de la empresa que llevaría a la Gente del Petróleo a la primera línea en la lucha política por derrocar a Chávez, pasando por su participación (discreta) en el paro empresarial del 10 de diciembre de 2001, su papel catalizador del conflicto que culminara en el golpe de abril de 2002 y su papel central en el paro de diciembre, lo que finalmente llevó a su derrota y abrió la puerta a la reorganización que buscaba el gobierno.

La relativa facilidad con que se logró reanudar la producción y recuperar los tradicionales niveles de exportación, a partir de febrero de 2003, sugiere que el gobierno tenía razón en plantear la necesidad de una reforma a fondo de la empresa para promover una mayor eficiencia. De otra manera, es difícil entender cómo esto se pudo realizar, después de haber marginado de la empresa a los huelguistas, es decir, unos 18.000 empleados, más de la tercera parte de la nómina.

Una vez que el gobierno hubiera logrado imponerse finalmente a la nómina mayor de Pdvsa aglutinada como Gente del Petróleo, se define con mayor nitidez su política para la empresa. Lo primero que llama la atención es que se ha aceptado la necesidad de asociarse con el capital privado y se ha planteado un ambicioso programa de ampliación de la capacidad productiva con la participación de inversionistas extranjeros. Según la revista *Latin Trade* (mar-

¹⁹ Para más detalles sobre la gestión de Ciavaldini y las coincidencias entre algunas de las propuestas del sector más radical del MVR y las posturas neoliberales, ver Ellner 2003b en este número.

zo, 2003), “Rodríguez ha dicho que la compañía gastará \$40 mil millones antes de 2007 para aumentar su producción potencial a 5 millones de barriles por día (...) De las inversiones previstas, se espera que más de \$18 mil millones provengan de asociaciones con empresas extranjeras”²⁰. Sin embargo, como hemos visto, se ha modificado el papel del capital extranjero, básicamente con el propósito de garantizar el papel rector del Estado. Además, es importante señalar que esta política de ampliación de la capacidad productiva no se concibe como motivo para abandonar el sistema de cuotas en el seno de la OPEP. Como las cuotas de los países miembros se ajustan periódicamente en función de las respectivas capacidades de producción, esta ampliación ofrecería la base para negociar un aumento de la cuota venezolana.

Además, la empresa ha adoptado una política agresiva de ampliación del papel del empresariado nacional en el suministro de bienes y servicios para la industria²¹ y “el plan de reestructuración incluye el diseño de programas de participación de las cooperativas y las comunidades organizadas que asumirán los servicios y operaciones de la industria en materia de distribución de combustible, servicios de mantenimiento, alimentación, dotación de uniformes, herramientas, trabajos menores y todo lo que genera trabajo alrededor de la industria petrolera” (Pdvs, 17-4-2003). También se amplían los programas sociales de la empresa. Todas estas iniciativas están vinculadas a políticas gubernamentales más generales que examinaremos enseguida.

El gobierno había demorado cuatro años en lograr imponer su autoridad, en socavar la tradicional autonomía de los ejecutivos de la empresa y en crear las condiciones necesarias para aplicar su propia política en un sector concebido desde el comienzo como crucial para el financiamiento de la agenda alternativa. Queda por verse si su manejo de la industria estará a la altura y si, en efecto, proporcionara al gobierno los recursos suficientes para financiar una “agenda alterna” cuyos contornos recién empiezan a definirse. O si, a pesar de la mayor coherencia de su política actual, en vista de que se ha demorado tanto tiempo en el camino hacia las definiciones, no contará con el nivel de apoyo social imprescindible para aplicarlas.

2. El plan de desarrollo endógeno.

Quienes han tildado de neoliberal a la política de esta administración han hecho hincapié en su supuesta preferencia hacia el capital extranjero, a expensas del empresariado local. Gómez y Arenas señalaron que en el Programa Económico año 2000, “se concreta la actitud favorable a la entrada de capitales extranjeros en el sector productivo estatal, principalmente en el sector

²⁰ Tanto García Larralde como Gómez y Arenas señalaron que éstas se encuentran reflejadas en los primeros planes de desarrollo del gobierno.

²¹ Este objetivo también fue declarado desde los inicios del gobierno y el beneplácito de representantes del sector potencialmente beneficiado se encuentra reflejado en Viergutz, 2001.

aluminio”²² (2001, 102). Otros han señalado la legislación sobre inversiones extranjeras que les otorga seguridad jurídica, la Ley de Doble Tributación, la Ley de Telecomunicaciones y la legislación sobre propiedad intelectual²³. Carlos Blanco, por su parte, llama la atención sobre los contratos gubernamentales que han favorecido capitalistas españoles y brasileños, y comenta cómo el capital extranjero ha pasado a dominar en el sector bancario (139-140, 164), llegando a la conclusión de que “el combate contra los sectores más conspicuos del empresariado nacional llevó a privilegiar el papel de la inversión extranjera” (139).

No cabe la menor duda de que el gobierno ha estado enfrascado en un combate contra los sectores más conspicuos del empresariado nacional, sobre todo contra su organización cupular, Fedecámaras. Resulta igualmente evidente que el proceso de desindustrialización, característico de las últimas dos décadas, se ha profundizado durante el curso de esta administración y que hemos sido testigos de una cantidad alarmante de cierres de empresas, sobre todo pequeñas y medianas. Es más, la salida del país de capitales, que entre 1999 y 2001 alcanzó un monto de \$26.200 millones, es decir, 40% del monto de las exportaciones petroleras en el mismo período (Blanco, 2002, 375, citando a Leonardo Vera), refleja la radical falta de confianza en el gobierno entre sectores importantes del empresariado nacional. Evidentemente, los niveles de pugnacidad política habrán contribuido a esta situación, pero también ha incidido una política gubernamental aparentemente poco consecuente con su objetivo declarado de promover un “desarrollo endógeno”.

Carlos Blanco ha discutido las razones que, según él, aparentemente habrían llevado al gobierno a privilegiar el papel del capital extranjero frente al empresariado local. Nosotros preferimos preguntar por qué las relaciones con el capital extranjero han sido más fáciles que con el capital nacional²⁴. Blanco adelanta una primera consideración importante: “la inversión extranjera suele responder a empresas de un horizonte a más largo plazo, capaz de descontar los efectos de un régimen político adverso en función de ventajas que pueden ser explotadas más adelante, en condiciones diferentes” (139). También registra los esfuerzos del gobierno para asegurar a los inversionistas extranjeros la confiabilidad del entorno. Además (añadimos nosotros), el Ejecutivo ha introducido iniciativas legislativas diseñadas a responder a inquietudes tradicionales de ese sector. Sin embargo, hay una tercera consideración que no se ha

²² En este sector, “se plantean asociaciones estratégicas con diferentes grados de participación de capital privado, que en algunos casos llega a obtener la mayoría accionaria” y, además, en el sector petróleo, “las inversiones del Estado ascienden a 2.925 MM \$, mientras las de terceros montan a 4.471 MM \$. En el sector gas, la proporción es de 55 MM \$ del Estado y 222 MM \$ de terceros” (Ibd.)

²³ López Padrino (entrevista), *El Nacional*, 10-5-2003.

²⁴ No es la primera vez que ocurre. Los sandinistas nicaragüenses también lograron mantener relaciones relativamente cordiales con el capital transnacional mientras que las organizaciones empresariales locales se enfrentaban al gobierno (ver Vilas, 1985).

mencionado: los inversionistas extranjeros saben que en caso de cualquier conflicto sobre el incumplimiento de contratos pueden contar con el respaldo de la respectiva representación diplomática de sus países sedes; mientras que un empresariado local, de antemano poco inclinado a correr riesgos, podría recurrir solamente a su organización gremial, Fedecámaras, que se encontraba en conflicto con el gobierno. Para el empresario local, cualquier desconfianza en el entorno lleva naturalmente a una decisión de sacar su excedente del país.

En todo caso, el gobierno sigue insistiendo en que la alternativa que busca consolidar contempla una política deliberada de fomento de la actividad empresarial local, sobre todo la de la pequeña y mediana industria. El último documento sobre los planes del Ministerio de Producción y Comercio (2003) plantea que

... la política pública debe centrarse en la creación de un entorno competitivo y estable que estimule y promueva la iniciativa privada como motor de la actividad productiva, sin abandonar el rol interventor del Estado cuando sea necesario para complementar las fuerzas del mercado, en aquellos casos donde las "fallas" de éste y/o las diferencias entre los beneficios sociales y privados así lo ameritan. Además, la dinámica del capitalismo actual conduce a la escasa generación del empleo, por lo cual se justificaría la adopción de políticas industriales orientadas a la sustitución de importaciones, en sectores intensivos en mano de obra y orientados a cubrir la demanda de la población de bajos ingresos.²⁵

También se propone "estimular el desarrollo competitivo de sectores específicos, seleccionándolos sobre la base de criterios estratégicos" y se explica la concepción de "enfoque competitivo de cadenas productivas integradas y parques industriales en función de la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones en el mediano y largo plazo, así como la reactivación de sectores en crisis..." (*ibíd.*). Por último, tal como en el caso de Pdvsa, se adelanta una política de compras gubernamentales que privilegia al productor local.

3. El ALCA

La aspiración de promover un desarrollo endógeno implica necesariamente asumir una postura frente al capital extranjero y frente a aquellas iniciativas internacionales, ya comentadas, que buscan eliminar al máximo las trabas que quedan para el predominio irrestricto del capital transnacional. Al respecto, el mismo documento plantea que

²⁵ Para una discusión de la evolución de los planteamientos del chavismo respecto a las relaciones entre el mercado y el Estado, ver Camejo, 2002.

... la participación del Estado también resulta fundamental para consolidar posiciones en función del interés nacional ante el proceso de globalización, ya que hasta el presente el balance de ésta para los países en desarrollo, y para Venezuela, ha sido negativo. En el contexto nacional, el Estado debe diseñar y aplicar una política industrial y económica orientada a crear condiciones para el desarrollo equitativo, mejorar las condiciones de negociaciones con el capital internacional, garantizando la autonomía del Estado en materia de decisión económica ante las transnacionales. En el plano internacional, el Estado debe actuar con urgencia formulando una política que considere la naturaleza geopolítica más que económica o técnica de los acuerdos y tratados internacionales y la nueva normativa internacional encarnada en la OMC y el ALCA. Esta serie de complejos acuerdos y sus instituciones son piezas clave para la consolidación de un nuevo orden internacional con el rol hegemónico de Estados Unidos como única superpotencia del planeta. Es prioridad disminuir las asimetrías y desigualdades en las reglas del juego y construir alianzas estratégicas entre los países en desarrollo con dicho fin...

De hecho, el viceministro de Industria, Víctor Álvarez, quien lleva la representación venezolana en las negociaciones del ALCA, ha planteado a los demás participantes del hemisferio que:

Para Venezuela, el ALCA no es sólo un acuerdo comercial. Si bien el objetivo es crear una Zona de Libre Comercio, no deja de ser menos cierto que en los diferentes grupos de negociación lo que está planteado es el establecimiento de un orden legal e institucional supranacional que finalmente terminaría por prevalecer sobre el que actualmente rige en nuestro país (...)

Los compromisos y disciplinas del Tratado limitarían severamente la posibilidad del ejercicio soberano, democrático, de muchas de [las] políticas públicas, en función de los intereses nacionales. Particularmente severas podrían ser las implicaciones de la prohibición de los requisitos de desempeño, la limitación al uso del instrumento de las compras gubernamentales con el fin de promover los objetivos de desarrollo nacional, la liberalización de toda el área de los servicios públicos —que dificultaría en el caso venezolano el cumplimiento con las obligaciones constitucionales del Estado con sus ciudadanos en áreas críticas de política social y acceso a servicios públicos—, o el tema de las normas que se discuten en torno a la liberalización de la actividad agrícola, lo que igualmente pondría obstáculos a la posibilidad de cumplir con el mandato constitucional del impulso de políticas orientadas a garantizar la seguridad alimentaria de la población (...)

En la concepción que ha servido de fundamento a todas las negociaciones del ALCA ha prevalecido un fuerte sesgo ideológico que en todo caso considera preferible el mercado a la acción estatal (...). La pertinencia de mayores o menores niveles de regulación o intervención estatal es un tema abierto que tiene que decidirse de acuerdo con condiciones que están cambiando permanentemente, y en función de las opciones políticas por las cuales voten los electores(...). Es esta posibilidad de opción una condición sin la cual difícilmente podríamos hablar de democracia. Las políticas de liberalización y ajustes estructurales no pueden, por lo tanto, establecerse como compromisos inamovibles

a largo plazo. Esto significaría un acotamiento extraordinariamente severo a los márgenes futuros de la política democrática. (2003, 279, 280, 282)

Si la postura del PT brasileño frente al ALCA llega a reflejarse en la política adoptada por el gobierno de Lula, es de suponer que Brasil pudiera resultar receptivo a los planteamientos del gobierno venezolano, aunque, hasta el momento, entre la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos, se ha evidenciado poca inclinación a un cuestionamiento a fondo de las propuestas norteamericanas.

En todo caso, en este caso específico, como en general, el gobierno de Chávez ha insistido en la importancia de trabajar en función de una mayor integración latinoamericana y parece tener conciencia de que la búsqueda de una vía alterna no puede limitarse a “un solo país”, ni lograrse en forma aislada. Si las políticas aplicadas hasta el momento han sido apropiadas o efectivas es, por supuesto, otra discusión.

4. Economía social y políticas sociales

En la AAB se había planteado que lo que se quería era “elevar en el corto plazo el nivel de vida de la población venezolana por encima del umbral básico” y se argumentaba que “mientras que los planes neoliberales se fundamentan en aquella máxima inhumana de que ‘la mejor política social es una buena política económica’, la AAB parte del principio de que *la mejor política social es la que satisface las necesidades de la población*” (énfasis en el original). Al mismo tiempo, se proponía impulsar una “economía humanista autogestionaria”, cuyos contornos no eran del todo claros, pero que parecía abarcar cooperativas, empresas familiares pequeñas y, en general, la pequeña y mediana industria y que, en todo caso, apuntaba hacia lo que entendemos como la “economía social” o la “economía solidaria”²⁶.

De hecho, se han implementado políticas dirigidas a fortalecer la “economía social”, en parte concebidas para ofrecer soluciones a los graves problemas de desempleo y subempleo. Se ha impulsado la formación de cooperativas y el cooperativismo ha experimentado un auge importante, aunque la base inicial con que se contaba era más frágil que en muchos otros países y los resultados de ninguna manera llegan a transformar el cooperativismo en un sector con peso en la economía. También se han impulsado programas de microcréditos dirigidos a las empresas familiares de escasos recursos, pero estas iniciativas tampoco parecieran trascender, ni mucho menos pueden considerarse cruciales para un cambio de rumbo en las políticas económicas o sociales. Tanto movimientos cooperativos como sistemas de microcréditos existen en otros países y son compatibles con un régimen neoliberal.

²⁶ Para la “economía social”, ver el artículo de Enrique Vila en este número.

Desde comienzos de esta administración, se hizo un esfuerzo importante para dar prioridad en el presupuesto a la educación y la salud, de hecho revertiendo la tendencia de las últimas dos décadas hacia una reducción progresiva de la proporción de los gastos gubernamentales dirigida hacia estos sectores²⁷. No obstante, los logros han sido modestos y sería aventurado sugerir que constituyen una ruptura con la experiencia anterior.

Sería fácil argumentar que, por lo menos hasta diciembre de 2002, la política social de la administración distaba mucho de responder a las expectativas de un cambio de rumbo. Se suponía que los planes sociales de emergencia adoptados en el primer año del gobierno, sobre todo el Plan Bolívar asumido por la Fuerzas Armada, eran medidas diseñadas para resolver problemas urgentes en el corto plazo, mientras que el gobierno introducía aquellas reformas estructurales necesarias para que hubiera soluciones más orgánicas. Pero, por las razones que sean, la legislación necesaria para sentar las bases para estas reformas estructurales no llegaba a aprobarse, ni siquiera cuando, en noviembre de 2001, el Ejecutivo aprovechó la Ley Habilitante para introducir aquellas leyes que definían su política frente a otros problemas considerados medulares para su proyecto. De manera que, mientras que se agravaban los problemas sociales del país, se venía prolongando la vigencia de las soluciones de emergencia adoptadas durante el primer año del gobierno y que, naturalmente, rendían frutos cada vez más cuestionables (Gómez y Alarcón, 2003).

Sin embargo, durante el curso del paro insurreccional de diciembre de 2002, la Asamblea Nacional finalmente aprobó la Ley de Seguridad Social que marca una ruptura radical con la postura neoliberal que, en mayor o menor medida, había inspirado las medidas adoptadas en el resto del continente. Después de interminables (e imperdonables) demoras, se introdujo un marco para este aspecto fundamental de la política social que es claramente la antítesis del neoliberalismo. La cobertura es universal y no selectiva. El sistema de financiamiento es colectivo y no individual. Y, finalmente, es manejado por el Estado y no dominado por el sector privado. Aunque el sector privado no está excluido, su participación está limitada a aquellas instituciones que funcionan "sin fines de lucro". Con esta medida, se establece, de una vez, que la responsabilidad por la seguridad social de los ciudadanos queda en manos del Estado y no se somete a la lógica mercantil²⁸.

Las posibilidades de transformar esta ley marco en un sistema efectivo de seguridad social dependerán, entre otras cosas, de la disponibilidad de recur-

²⁷ Para la reducción en el presupuesto dedicado a los servicios educativos y médico-asistenciales durante las dos décadas anteriores a la elección de Chávez, ver García Larralde, 2000, pp. 107-108. Desde 1999 se ha revertido esta tendencia.

²⁸ Para más detalles ver el artículo de Méndez Cegarra en este número, Cubas (2003) y Arrieta (2003)

Los gastos fiscales sustancialmente mayores que los actuales y el presupuesto aprobado para 2003 ni siquiera anticipó gastos por este concepto. De manera que la "renacionalización" de Pdvsa tendría que rendir frutos fiscales a corto plazo. En caso contrario, se corre el riesgo de que esta definición de una política de seguridad social se añada a la ya demasiado larga lista de promesas incumplidas.

Conclusiones

Quisiéramos concluir nuestra discusión explicitando algunos de los supuestos que nos han llevado a plantearla en los términos expuestos. Consideramos que la lógica del capital corporativo que ha venido imponiéndose durante las últimas dos décadas con el avance de la llamada "globalización", y que se ha caracterizado con razón como neoliberal, no solamente ha tenido consecuencias nefastas a escala global y está reñida con los requisitos mínimos de convivencia social sino que, además, pone en peligro hasta la "gobernabilidad" y el futuro del planeta.

La elección de Chávez en diciembre de 1998 fue una expresión clara, contundente y condensada de las frustraciones populares que venían acumulándose, no solamente en Venezuela, sino en otras partes del planeta. De allí que levantara tantas esperanzas más allá de las fronteras del país. Además, sucedió en un momento en que, a consecuencia de la crisis financiera de Asia, se debilitaba la avasallante hegemonía del pensamiento neoliberal, mas no la de las corporaciones transnacionales. Posteriormente, a través de la administración Bush, el capital corporativo optó por recurrir al *Big Stick* de una política imperialista basada en el poderío militar. El debilitamiento de la hegemonía del pensamiento neoliberal, en la medida en que reflejaba una crisis de confianza en los centros de poder mundial, abrió un espacio para explorar vías alternas. La política adelantada por la administración Bush señala lo potencialmente peligroso de una opción que pudiera considerarse un desafío al imperio y hasta merecer al régimen que lo intentara el calificativo de "Estado paria", con todo lo que implica. De manera que cualquier búsqueda sería de vías alternas tendría que llevarse a cabo con mucha prudencia (lo que no significa necesariamente falta de audacia).

Cuando Chávez ganó las elecciones en 1998, la alianza política que lo respaldaba estaba mal preparada para asumir el gobierno. El apoyo electoral había sido masivo pero el partido de Chávez (el MVR) se había improvisado para la campaña electoral y era típicamente populista, aglutinado en torno del líder, sin coherencia ideológica, ni mucho menos un programa bien elaborado o equipos de trabajo preparados para asumir las distintas dimensiones del cambio de rumbo que se pretendía adelantar. Por estas razones, era de espe-

rar que la gestión de Chávez tuviera sus incoherencias y sus contradicciones y no debe sorprender que se cometieran unos cuantos errores²⁹.

No obstante, consideramos que se ha ido afinando una política que apunta hacia una alternativa creíble al neoliberalismo reinante, y todavía (a pesar del innegable debilitamiento de sus bases sociales de apoyo) el gobierno mantiene las perspectivas de realizar y consolidar sus objetivos más importantes. El costo de un eventual fracaso, apenas insinuado durante el efímero régimen de Pedro Carmona, seguramente sería una vuelta a las fórmulas neoliberales, pero impuestas sin contemplaciones, como suele ocurrir después de fallidos intentos de construir una alternativa que favorezca a los sectores populares.

Bibliografía

- Aharonian, Aran (2003): "Venezuela: la re-nacionalización de Pdvsa", ALAI, América Latina en movimiento, 6 de enero, tomado de: <http://www.soberania.info>.
- Álvarez, Víctor (2003): "Venezuela ante las negociaciones del ALCA, documento presentado por la representación venezolana ante la XIII reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA", Puebla, 8-11 de abril, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, n° 2, Caracas, mayo-agosto, pp. 279-286.
- Arrieta, José Ignacio, s. j. (2003): "Ley Orgánica de Seguridad Social: un cascarón costoso", *S/C*, año 66, n° 656, Caracas, julio, pp. 244-248.
- Bhagwati, Jagdish (1998): "The Capital Myth: the Difference between Trade in Widgets and Dollars", *Foreign Affairs*, vol. 77, n° 3, mayo-junio, pp. 7-12.
- Blanco, Carlos (2002): *Revolución y desilusión. La Venezuela de Hugo Chávez*, Madrid, Catarata.
- Boué, Juan Carlos (2003): "El programa de internacionalización de Pdvsa: ¿triumfo estratégico o desastre fiscal?" en Luis E. Lander (ed.) (2003a), *ob. cit.*, pp. 133-184.
- Camejo, Irayma (2002): "Estado y mercado en el proyecto nacional-popular bolivariano", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias y Sociales*, vol. 8, n° 3, septiembre-diciembre, pp. 13-40.
- Chávez Frías, Hugo (Presentación) (1996): *Agenda Alternativa Bolivariana*, Caracas, 16 pp. (folleto).
- Cubas, Raúl (2003): "Venezuela apuesta por una seguridad social pública y solidaria", *Provea*, enero 2003, tomado de: <http://www.derechos.org.ve>.
- Del Búfalo, Enzo (2002): "Las reformas económicas en América Latina", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, n° 2, mayo-agosto, pp. 129-182.
- Ellner, Steve y Daniel Hellinger (eds.) (2003): *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad/ Consejo de Investigación de la Universidad de Oriente.
- García Larraalde, Humberto (2000): "Limitaciones de la política económica actual: la ideología económica en el deterioro del bienestar del venezolano", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 6, n° 1, Caracas, enero-abril, pp. 83-143.
- Golub, Philip S. (2003): "Del neo-wilsonianismo al militarismo: los patrones movedizos de la política norteamericana", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, n° 1, Caracas, enero-abril, pp. 13-28.

²⁹ Para mis propias opiniones al respecto, ver Parker, 2002.

- Gómez, Irey y Luis Alarcón (2003): "Los nudos críticos de la política social venezolana de 1989 a 2001", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, nº 2, Caracas, mayo-agosto, pp. 13-35.
- Gómez Calcaño, Luis y Nelly Arenas (2001): "¿Modernización autoritaria o actualización del populismo? La transición política en Venezuela", *Cuestiones Políticas*, nº 26, Maracaibo, enero-junio, pp. 85-126.
- Lander, Edgardo (1998): "El Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI): El capital diseña una constitución universal", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 4, nº 2-3, abril-septiembre, pp. 123-154.
- _____ (2002): "La utopía del mercado total y el poder imperial", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, nº 2, mayo-agosto, pp. 51-79.
- Lander, Luis E. (1998): "La apertura petrolera en Venezuela: de la nacionalización a la privatización", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 4, nº 1, Caracas, enero-marzo, pp. 153-182.
- _____ (ed.) (2003a): *Poder y petróleo en Venezuela*, Caracas, Pdvsa / Faces, UCV.
- _____ (2003b): "Presentación" en Luis E. Lander (ed.) (2003a), *ob. cit.*, pp. 5-10.
- Lander, Luis E. y Margarita López Maya (2003a): "Venezuela: fortunas y penas de un país petrolero" en Luis E. Lander (ed.) (2003a), *ob. cit.*, pp. 11-18.
- _____ (2003c): "Venezuela, golpe y petróleo" en Luis E. Lander (ed.) (2003a), *ob. cit.*, pp. 185-191.
- López Maya, Margarita (1999): "La protesta popular venezolana entre 1989 y 1993 (en el umbral del neoliberalismo)" en Margarita López Maya (ed.), *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 211-235.
- MacEwan, Arthur (2000): "The Neoliberal Disorder: The Inconsistencies of Trade Policy. (Report on U.S. Policy)", *Nacla Report on the Americas*, vol. 35, nº 3, noviembre-diciembre, pp. 27-34.
- Mommer, Bernard (2002): "La encrucijada de la política petrolera venezolana", *Cuestiones de América*, nº 12, diciembre 2002-enero 2003, <http://www.Cuestiones.ws/revista/n12/dic02-eco-bm.htm>.
- _____ (2003a): "Venezuela: un nuevo marco legal e institucional petrolero" en Luis E. Lander (ed.) (2003a), *ob. cit.*, pp. 93-100.
- _____ (2003b): "El petróleo subversivo" en Luis E. Lander (ed.) (2003a), *ob. cit.*, pp. 19-39.
- Nóbrega, Tobías (2002): 7 artículos sobre la cuestión petrolera, publicados en el semanario *Quinto Día*, entre la primera semana de marzo y la última de abril, tomado de: <http://www.quintodia.com.ve/337/pages/economia3.php>.
- Parker, Dick (2001): "El chavismo: populismo radical y potencial revolucionario", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 7, nº 1, Caracas, enero-abril, pp. 11-42.
- _____ (2002): "Debilidades en la conducción política del proceso también facilitaron el golpe", *Revista del Observatorio Social de América Latina*, año 3, nº 7, Buenos Aires, junio, pp. 11-14.
- Rodríguez Araque, Alí (2003): "La reforma petrolera venezolana de 2001" en Luis E. Lander (ed.) (2003a), *ob. cit.*, pp. 41-55.
- Sachs, Jeffrey (1998): "The IMF and the Asian Flu", *The American Prospect*, nº 37, marzo-abril, pp. 16-21.
- Soederberg, Susanne (2001): "The Emperor's New Suit: The New International Financial Architecture as a Reinvention of the Washington Consensus", *Global Governance*, vol 7, nº 4, octubre-diciembre, pp. 453-467.

- Stiglitz, Joseph E. (2001): "Failure of the Fund", *Harvard International Review*, vol. 23, nº 2, verano, pp. 23-
- _____ (2002a): *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- _____ (2002b): "The Disastrous Consequences of a World without Balance", *The Financial Times*, Londres, 23 de septiembre, p. 23.
- Venezuela. Ministerio de Producción y Comercio (2003): *Declaración de Pozo de Rosas: principios rectores de la política industrial de la República Bolivariana de Venezuela*, abril, 123 pp. (mimeo).
- Vera, Leonardo (2001): "¡El balance es neoliberal!", *Venezuela Analítica*, 23 de julio de 2001, tomado de: <http://www.analitica.com/va/economia/opinion/1338346.asp>
- Viergutz, Alan (2003): "La política energética de Venezuela y el sector privado" en Luis E. Lander (ed.) (2003a), *ob. cit.*, pp.101-111.
- Vilas, Carlos M. (1985): "Unidad nacional y contradicciones sociales en una economía mixta: Nicaragua, 1979-1984" en Richard Harris y Carlos M. Vilas (comps.): *La revolución en Nicaragua. Liberación nacional, democracia popular y transformación económica*, México, Ediciones ERA, pp. 17-50.
- _____ (2000): "¿Más allá del 'Consenso de Washington'? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional", *Reforma y Democracia*, nº 18, Caracas, octubre.
- Wolff, Richard D. (2001): "The U.S. Economic Crisis: A Marxian Analysis", *Theoria*, junio, pp. 82-99.

LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL PROYECTO BOLIVARIANO: IDEAS CONTROVERSIALES

Enrique Vila Planes¹

1. Introducción

Las siguientes consideraciones sobre la llamada *economía social* se han estructurado con el propósito de armar un *constructo* claro y bien delimitado de un tema muy escurridizo. Este constructo busca cumplir el propósito de disponer de un componente para formular el *contexto* de un plan gubernamental llamado SARAO². Como en todo proceso de planificación o diseño, el *contexto* tiene que enunciarse considerando cuál será el conjunto de variables (en el futuro, cuya duración tiene que estimarse) que lo afectará, tanto durante la ejecución del plan como a lo largo de gran parte del *ciclo de vida* del objeto

¹ Para elaborar este artículo tomé muchas ideas que surgieron de conversaciones con Luis Delgado Bello y Alexis Romero Herrera. Utilicé esas ideas a mi saber y entender, por lo que soy el único responsable de su uso. Ellos no tienen la culpa de lo que he hecho con esas ideas, aunque les estoy agradecido de lo que aprendí de ellos.

² SARAO = Sistema de Asociaciones Rurales Auto-Organizadas. El significado de este largo nombre es: como "sistema": *conjunto de elementos con variadas y fuertes interrelaciones, para lograr un fin*; como "asociaciones": *constituido por socios libres y voluntariamente adscritos a unas relaciones sociales de producción y de vida cooperativas*; como "rural": *que comparten sus destinos en fundos colectivos estructurados (Art. 4 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, integrando agricultura, agroindustria y artesanía) parecido a, pero diferente de, un Fundo Zamorano*; como "auto": *con la capacidad de articularse solidaria, consciente y disciplinadamente por sí mismos (= autopoiesis comunitaria), a través del desarrollo simultáneo de sus fuerzas productivas (factor humano) y sus medios de producción*; como "organizadas": *realizando actividades, procesos y proyectos planificados para crear "vida de calidad" individual y grupal (que cada quien pueda alcanzar el "bien ser" pleno)*. El objetivo es crear una red nacional de DRII (Desarrollo Rural Integral e Integrado, Arts. 305-308 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela) basada en la economía social, para devenir alternativa contra la pobreza y la exclusión y superar —de abajo hacia arriba— la tragedia nacional del hambre y de la desnutrición, mediante la fundación de asentamientos del tipo "agrópolis" (cooperativas asociadas para socavar, desde la base social, la explotación económica y la dominación política).

diseñado. Sin embargo, aunque estas notas tienen un destino de aplicación inmediata, para su divulgación a través de este artículo las he escrito de la manera más general y abstracta posible para cumplir, a su vez, con otros dos propósitos: por un lado, demarcar su campo (posibilidades y limitaciones) y, por el otro, formular un deslinde ideológico con quienes sustentan otra concepción, invitándolos a la controversia.

Al tema de la economía social se lo puede considerar desde diversos puntos de vista. En el siguiente escrito lo haré a través de una secuencia de aspectos: desde dilucidar si es o no “socialista” (como algunos piensan o desean creer), pasando por el contexto venezolano y su primera determinación con la Constitución Bolivariana, siguiendo a través de cuestionar ese término compuesto ya que es confuso, hasta describirla en aspectos clave para circunscribirla a lo que consideramos es su verdadero y potencial ámbito dentro de las limitaciones inherentes al capitalismo. Comencemos por lo que muchos consideran es su fin.

2. ¿Es “socialista” la economía social?

Ante la gran expectativa que la economía social ha generado cabe preguntarse sobre sus características y pretensiones: ¿es ella un tipo de organización de la vida económica que corresponde al *modo de producción de tipo socialista*? O, al menos, ¿está concebida y dirigida a crear las bases para una “transición al socialismo”? Si la respuesta es positiva ¿en qué forma o contenido lo expresa? Y, en caso negativo, ¿por qué la economía social no puede considerarse socialista? ¿Ni siquiera transitoria al socialismo?

Para responder lo mejor posible veamos primero cuáles son algunas premisas del socialismo:

- a) En él los medios de producción son propiedad social (propiedad de la sociedad entera);
- b) Su proceso de producción está planificado y dirigido conscientemente por toda la sociedad, es decir, por organismos creados para este fin, los cuales representan el conjunto de la sociedad y a ella responden; y
- c) La sociedad socialista, con todos sus organismos bien articulados, busca satisfacer las necesidades de todos sus miembros, eliminando progresivamente las clases sociales y, sobre todo, los privilegios de unos que generan exclusión, injusticia, discriminación y marginamiento de la mayoría.

¿Responde la economía social a estas características? Pienso que no. Más aún, y como pretendo demostrar más adelante, considero que la economía social es una modalidad del modo de producción capitalista que, aunque no

está descaradamente concebida para estar exclusivamente al servicio del *sistema del capital*, hay que estar responsablemente consciente de que ella está estructurada para crear *capital privado* bajo un conjunto de restricciones propias. Ahora bien, ¿son las características de la economía social tan capitalistas que ni siquiera puede considerarse como un buen paso para una “transición al socialismo”? Aquí ya surge una buena controversia la cual este ensayo —espero— contribuya en algo a canalizar su discusión.

La economía social implica que cada una de sus empresas es una “propiedad privada” fundamentalmente *colectiva*. Es una solución alterna del capitalismo que busca ampliar, incluso multiplicar, el número de propietarios de los medios de producción con la particularidad de que en muchos casos ellos mismos son la fuerza de trabajo que utiliza dichos medios. Pero en ningún momento implica, formula o pretende que “todos los miembros de la sociedad participen de la propiedad de los medios de producción”. Cada caso concreto de economía social podría considerarse, eso sí, un tipo de copropiedad colectiva de los medios de producción, pero sin ser extensiva dicha propiedad al resto de la sociedad que perfecta y certeramente vería a esta empresa o institución como “privada”, como un ente capitalista o precapitalista social y jurídicamente independiente. El capitalismo es un régimen económico-político en el que los medios de producción social son propiedad de los que han invertido capital y las empresas de la economía social no escapan de esto.

Si indagáramos sobre qué subyace debajo de la economía social, caeríamos en cuenta que un país que tuviera una Constitución socialista no se plantearía “abrir opciones de economía social”, entre otras razones porque no le haría falta. Esta aseveración implica que, si se está considerando que en ciertas situaciones nacionales, regionales o locales de un modo de producción “le hace falta” la economía social, se está diciendo implícitamente que se vive bajo un régimen de tipo capitalista. Es así, puesto que esta modalidad económica es un mero paliativo (distensión social y resistencia interna) dentro del modo de producción capitalista que, muy probablemente, se encuentra dominado por el modelo accionario-corporativo (= neoliberal y globalizado). Por otro lado, un verdadero régimen socialista debería resolver para toda la población los males de explotación, dominación y exclusión que el capitalismo accionario-corporativo crea en su sociedad. Uno de los graves errores político-ideológicos es pretender que la economía social es una economía alternativa. Y este craso error se debe a que no se entiende o se niega a entender que ella es tan sólo una modalidad dentro de la economía capitalista; la cual, además y aplicada a Venezuela, no implica bajo ningún respecto un proceso profundo de transformación de la realidad económica nacional. Es por esto que los Estados nacionales, dentro de este capitalismo altamente explotador, buscan paliar la tensión social a través de la creación de ámbitos alternos que permitan la aparición de empresas de economía social, cada una de las cuales circunscribe sus mejores esfuerzos a resistir los embates especuladores y monopólicos que el corporativismo y las empresas transnacionales generan a

escala local. Y para crear el deslinde definitivo, hay que aclarar que el socialismo no es una economía social a escala nacional. Hay muchas significativas diferencias cualitativas entre ambas, sobre todo cuando se dan grandes cambios cuantitativos y de escala en la economía y su planificación bajo concepciones políticas no sólo contradictorias sino además antagónicas.

Finalmente, y sin pretender agotar todos los argumentos dirigidos a diferenciar una economía (como la que nos ocupa que equivocadamente se la identifica como *la social*) de un modo de producción opuesto al capitalista, como es el socialista, hay que recordar que la economía social está además inserta dentro de —y por lo tanto se superedita a— *una superestructura política, social y jurídica capitalista*; mientras que, en cambio y valga la obviedad, un modo de producción socialista implica una superestructura política, social y jurídica socialista. Al socialismo no se le llega por una mera evolución, mucho menos agrandando la economía social que se logre construir, sino por una revolución muy compleja y complicada que involucra una profunda y sentida lucha de clases, fundamentalmente concentrada dicha lucha entre el *capital* privado y la fuerza de *trabajo* explotada. Y una revolución tal afectará y transformará la esencia, es decir, las características privadas, de la economía social. Por muy desarrollada y articulada que se encuentre la economía social en un país incluyendo hacia su interior la implantación de una “moneda social local”, ésta por sí sola nunca se convertirá en “una palanca sustancial al desarrollo integral y equitativo de la sociedad” ni crea por sí sola una economía alternativa. No hay que crear expectativas falsas ni vivir políticamente de ilusiones. Si la política no se pone al mando de la economía, no importa si ésta es *social*, porque no se logrará el *cambio estructural* que se busca. Lo que sí hay que dejar bien claro es que ni la economía social ni la moneda social local constituyen un nuevo paradigma económico. Son sólo mecanismos alternos de resistencia y (auto)organización de sectores tradicionalmente excluidos.

3. Punto de partida para el análisis venezolano: la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Para comprender el contenido y función de la llamada economía social es conveniente comenzar por establecer cuál es su *contexto* para el caso venezolano. No se trata sólo de debatir sobre su “teoría” sino también de determinar las premisas de su *para qué* en Venezuela. Su primer contexto es la Constitución Bolivariana. Tomando a ésta como referencia primordial vemos que el *para qué* de la economía social en general y, dentro de este contexto, *para qué* en Venezuela en particular, requerirá un largo y muy controvertido debate. Las siguientes consideraciones buscan establecer ciertas pautas y limitaciones de esta controversia sin pretender agotar todo su ámbito y extensión. Comencemos pues con nuestro contexto:

La Exposición de Motivos de la Constitución en su Título VI Del sistema socioeconómico, Capítulo I Del régimen socioeconómico y de la función del Estado en la economía, plantea:

El régimen socioeconómico no se define de forma rígida, no obstante se consagran principios de justicia social, eficiencia, democracia, libre competencia e iniciativa, defensa del ambiente, productividad y solidaridad, fuera de cualquier dogmatismo ideológico con relación a la ya superada disputa sobre los roles del mercado y el Estado, evitando una visión extrema y excluyente de los contenidos sociales de todo sistema económico, pero sentando las bases de una economía de respeto a la acción individual. El Estado no está ausente, tiene un papel fundamental como regulador de la economía para asegurar el desarrollo humano integral, defender el ambiente, promover la creación de valor agregado nacional y de fuentes de trabajo, garantizando la seguridad jurídica para fomentar, junto con la iniciativa privada, el desarrollo armónico de la economía nacional y la justa distribución de la riqueza. En suma, se plantea un equilibrio entre Estado y mercado, en razón de que el problema no es más Estado o menos Estado, sino un mejor Estado y el mercado no es un fin en sí mismo, sino un medio para satisfacer las necesidades colectivas; ese equilibrio debe prevalecer entre productividad y solidaridad, entre eficiencia económica y justicia social, dando libertad a la iniciativa privada y preservando el interés colectivo.

El Estado debe orientar las políticas macroeconómicas y sectoriales para promover el crecimiento y el bienestar. Se reconoce como esencial la acción reguladora del Estado para establecer un marco normativo estable que brinde seguridad jurídica a la actividad económica, postulando una economía abierta a las inversiones extranjeras y garantizando que éstas estarán sujetas a las mismas condiciones de la inversión nacional. [...] El Estado se compromete a ejercer acciones prioritarias en algunos sectores económicos para darle dinamismo, sustentabilidad y equidad al desarrollo económico, tales como la actividad agropecuaria, la pequeña y mediana industria, el turismo, el sector de cooperativas y demás formas de economía popular ...

Artículos de la Constitución:

Artículos 95, 96 y 97: derecho a constituir libremente las organizaciones sindicales (...) para defensa de sus derechos e intereses [*implicando que hay clara separación entre capital y trabajo, entre propietarios de medios de producción y fuerza laboral asalariada y que entre ellos se crean conflictos y luchas, que son los que se denominan "de clase"*] (...) derecho a la negociación colectiva voluntaria y a celebrar convenciones colectivas de trabajo (...) derecho a la huelga...

Artículo 112: libertad económica, promoción de la iniciativa privada (...) el Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.

Artículo 115: se garantiza el derecho de propiedad...

Artículo 116: no se decretarán ni ejecutarán confiscaciones de bienes sino en los casos permitidos por esta Constitución...

Artículo 117: todas las personas tendrán derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen, a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno.

Artículo 118: se reconoce el derecho de los trabajadores y trabajadoras, así como la comunidad para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas. Estas asociaciones podrán desarrollar cualquier tipo de actividad económica, de conformidad con la ley. La ley reconocerá las especificidades de estas organizaciones, en especial, las relativas al acto cooperativo, al trabajo asociado y su carácter generador de beneficios colectivos. El Estado promoverá y protegerá estas asociaciones destinadas a mejorar la economía popular y alternativa. Cabe preguntar: ¿existe en el capitalismo, o dentro de él, la posibilidad de que surja una economía alternativa?

Artículo 184: La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

(...)

3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la *economía social*, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.
4. La participación de los trabajadores o trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquéllas tengan participación.
6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y co-

gestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.

Todo esto podría sintetizarse en un término compuesto: *democracia económica*. Como conclusión para Venezuela tenemos:

En la Constitución el *modo de producción* que está descrito, aunque no tácitamente nombrado, es el capitalista. Es así puesto que acepta y protege la *libre competencia e iniciativa*, la *propiedad privada* y la *libertad de trabajo, empresa, comercio e industria*. Sin embargo, nuestra Constitución no se limita a proteger los principios de *propiedad privada* y de las *libertades económicas*, así no más, sin ir más allá. Las reconoce pero las limita o circunscribe, porque está consciente de las injusticias que el capitalismo en su modalidad más acumuladora de capital conlleva, más cuando se la deja sin ningún control como algunos pretenden, sobre todo cuando dichos principios implican permitir que el libre intercambio (la *mano invisible*, un eufemismo del cual medran quienes realmente tienen poder y control) determine -cada vez más desde las corporaciones transnacionales y sus protectores los países del G8- el quehacer de la economía nacional. Ante la posibilidad de un desequilibrio excesivo la Constitución establece la necesidad de *contrarrestar* la relación entre el Estado (= *no está ausente, tiene un papel fundamental como regulador de la economía, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificarla, racionalizarla y regularla*) y el mercado (= *no es un fin en sí mismo, sino un medio para satisfacer las necesidades colectivas*). “Ese equilibrio debe prevalecer entre productividad y solidaridad, entre eficiencia económica y justicia social incluyendo una justa distribución de la riqueza, dando libertad a la iniciativa privada y preservando el interés del colectivo” (Exposición de Motivos); para lo cual, dadas las características explotadoras e injustas del capitalismo accionario-corporativo con creciente influencia de las empresas transnacionales, se promueven opciones alternas (¿complementarias?) hacia lo interno y ahora desde dentro promoviendo el llamado desarrollo endógeno. Es por esto que se propician mecanismos flexibles y abiertos para llegar a dar igualdad de oportunidades, como por ejemplo, el de la llamada *economía social*, que es un tipo más *democrático, autogestionario y cogestionario* de actividad productiva y de servicios.

Un cuestionamiento inevitable a la Constitución es que, en cuanto a los derechos económicos, al sistema socioeconómico y al régimen socioeconómico y de la función del Estado en la economía se manifiesta una contradicción insalvable. Esta contradicción, que puede resumirse en la aceptación abierta de una dualidad del sistema, se expresa una y otra vez con un “sí, pero...”. Por ejemplo, “se protege a la propiedad privada, pero...”, “el sistema se apoya en el mercado, pero...”, y así sucesivamente. Por lo que, aunque no se lo explicita, la Constitución busca crear a nivel popular un *modo secundario de producción* que haga contrapeso al *capitalismo accionario-corporativo*. Este secunda-

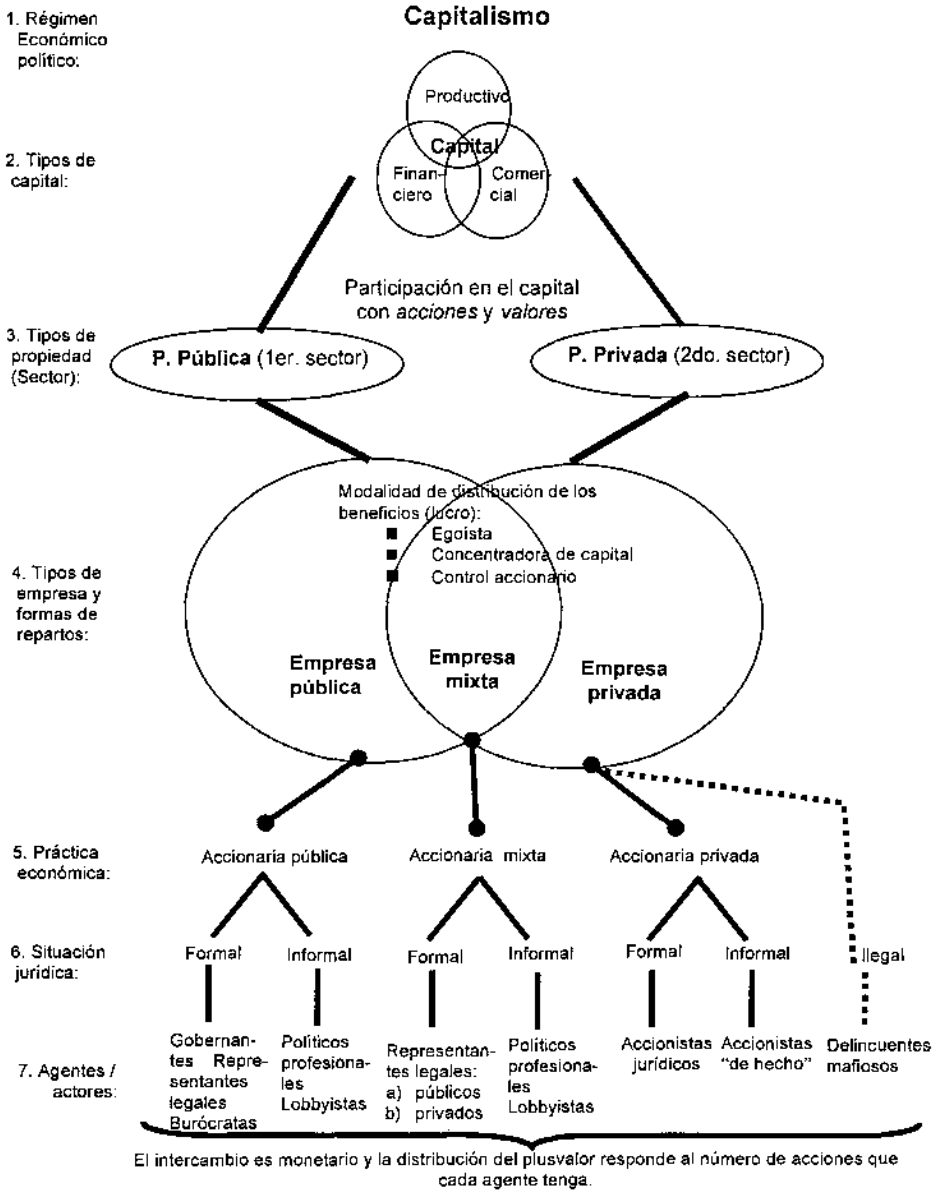
rio modo de producción sería del tipo *producción mercantil simple* o *pequeña producción mercantil*³.

La situación se singulariza al establecer, además del *capitalismo privado* antes descrito, un poderoso *capitalismo público*, puesto que “por conveniencia nacional el Estado queda facultado para reservarse determinadas actividades económicas, de manera particular en el sector minero y petrolero (...) Se le otorga rango constitucional a la nacionalización petrolera, pero al mismo tiempo establece la posibilidad de continuar en convenios de asociación con el sector privado...”. Así, tenemos entonces que Pdvsa es una empresa capitalista y se comporta como tal, sobre todo en sus negocios internacionales con y en los países desarrollados, pero buscando o debiendo buscar servir de apoyo para un diversificado *desarrollo endógeno* del país y para fortalecer la región latinoamericana.

El siguiente gráfico nos muestra una descripción del sistema capitalista accionario-corporativo. Se expone un orden vertical de *ítem* descriptivos, que van progresivamente de lo general a lo particular, numerados del 1 al 7, renglón por renglón cada uno derivado del anterior. Se comienza con la identificación del régimen económico-político, el capitalismo, y se termina con la identificación de los actores o agentes posibles para cada modalidad resultante.

³ “En este modo de producción los medios de producción son propiedad privada de los mismos productores que los emplean (ocasionalmente con su familia) en su trabajo, mientras que los productos son cambiados por los otros productores. La producción mercantil simple, bajo la forma de producción artesana, juega un papel particularmente importante en el último período de la época feudal y, bajo el aspecto de producción campesina individual juega un papel importante en la época capitalista y en las fases iniciales del desarrollo del socialismo” (Lange, 1966, 26-27).

Gráfico 1
Descripción jerárquica del sistema capitalista a través de siete ítem



4. La economía social en las Líneas Generales del Plan de la Nación 2001-2007

Las Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, cuando considera a la economía social, dado que es un término compuesto, cuyas palabras identifican a dos de los cinco equilibrios del Plan, el *económico* y el *social*, optó por formular diversos aspectos por separado. Enfatizó más en lo *económico* que en lo *social*. Veamos: En el *equilibrio económico*, cuyo objetivo es *desarrollar una economía productiva*, en su punto "1.4 Desarrollar la economía social" plantea:

La economía social es una vía alternativa y complementaria a lo que tradicionalmente se conoce como economía privada y economía pública. Dicho de otra manera el concepto sirve para designar al sector de producción de bienes y servicios que compagina intereses económicos y sociales comunes, apoyado en el dinamismo de las comunidades locales y en una participación importante de los ciudadanos y de los trabajadores de las llamadas empresas alternativas, como son las empresas asociativas y las microempresas autogestionables.

Durante el período constitucional la economía social será impulsada a través de dos programas básicos: uno dirigido a la democratización del capital y la legitimación del mercado a través del desarrollo de actividades productivas autogestionarias donde converjan formas de propiedad distintas, tales como microempresas, empresas comunitarias, nuevas cooperativas, pequeñas y medianas empresas y empresas campesinas.

El otro programa, complementario al anterior, se refiere a la organización de un sistema de microfinanzas, apoyado en la Ley de Microfinanzas, Ley de Cooperativas, Banco del Pueblo Soberano, Banco de la Mujer y el Sistema Financiero Público, orientado a facilitar el acceso a los recursos financieros y la asistencia técnica a las comunidades populares y autogestionarias, empresas familiares y microempresas, que facilitará la promoción y desarrollo de los beneficiarios de la economía social.

Además de los servicios técnicos y financieros y de comercialización será necesario organizar programas masivos de capacitación destinados a microempresarios y trabajadores por cuenta propia, reformar diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas, adecuar los servicios sociales, fomentar las organizaciones que contribuyen a la ayuda mutua, lograr la adecuada representación de la población menos favorecida ante los organismos del Estado y aprovechar la potencialidad redistributiva de la política fiscal.

La problemática de los campesinos y pequeños productores agrícolas será solucionada en forma integral. Esto exige, en primer término, permitir a la po-

blación rural el acceso a condiciones de vida dignas y a políticas productivas adecuadas y, en segundo término, el acceso a la tierra que sigue siendo una condición primordial para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza en el campo (pp. 27-28).

Más adelante desagrega dicho objetivo en *sub-objetivos* y *sub-sub-objetivos*:

1.4.1 Fortalecer la microempresa y las cooperativas

1.4.1.1 Elevar los niveles de productividad y de ingresos de los sectores de microempresa, cooperativas y de la economía informal.

Se destinarán recursos presupuestarios con el fin de proveer a los trabajadores de programas masivos de capacitación en el sector de la economía social, igualmente se crearán mecanismos que garanticen un apoyo integral de desarrollo tecnológico, todo esto con el fin de aumentar la productividad que finalmente implicará un aumento de los ingresos de las familias de menores recursos.

1.4.1.2 Generar mejores oportunidades de comercialización y gestión de negocios a las microempresas cooperativas y a la economía informal.

Por medio de estructuras de apoyo respaldadas por el Estado que incluyan el adiestramiento en la comercialización, la elaboración de estudios de mercado, rondas de negocios, capacitación de mercadeo, asistencia técnica y asesoramiento en comercialización y gestión de negocios, incorporación en las redes internacionales de comercio y finalmente garantizar información transparente para que los microempresarios, las cooperativas y los trabajadores por cuenta propia mejor organizados puedan acceder a esta opción económica.

1.4.1.3 Incorporar las microempresas y cooperativas a los programas de compras de bienes y servicios por parte del Estado.

Para lograr esto es necesario aplicar estrategias informativas con el fin de mantener enterados a los nuevos empresarios sobre sus posibilidades que tienen como proveedores de bienes y servicios para el Estado. Es por esto fundamental eliminar las limitaciones tecnológicas o administrativas que impiden a este sector social participar como oferentes aceptables en el registro de empresas autorizadas para adquisiciones tanto del gobierno central como de los entes y empresas del sector público descentralizado y las gobernaciones y alcaldías.

1.4.1.4 Destinar recursos presupuestarios para realizar programas masivos de capacitación en el sector de la economía social.

Con el fin de generar los cambios necesarios para hacer una realidad la democratización del capital, es indispensable crear programas que adiestren a sectores de la población con mayores carencias en la actualización de la técnica y la práctica de administración y negociación en ciertas áreas de la actividad comercial o artesanal en la que se desenvuelven. Para esto es importante realizar estudios que determinen las áreas técnicas donde se desarrollan nuestros nuevos empresarios, con el fin de aupar esfuerzos y así promover el desarrollo microempresarial organizado.

1.4.1.5 Promover programas para fomentar la organización y formación de empresas en la economía social.

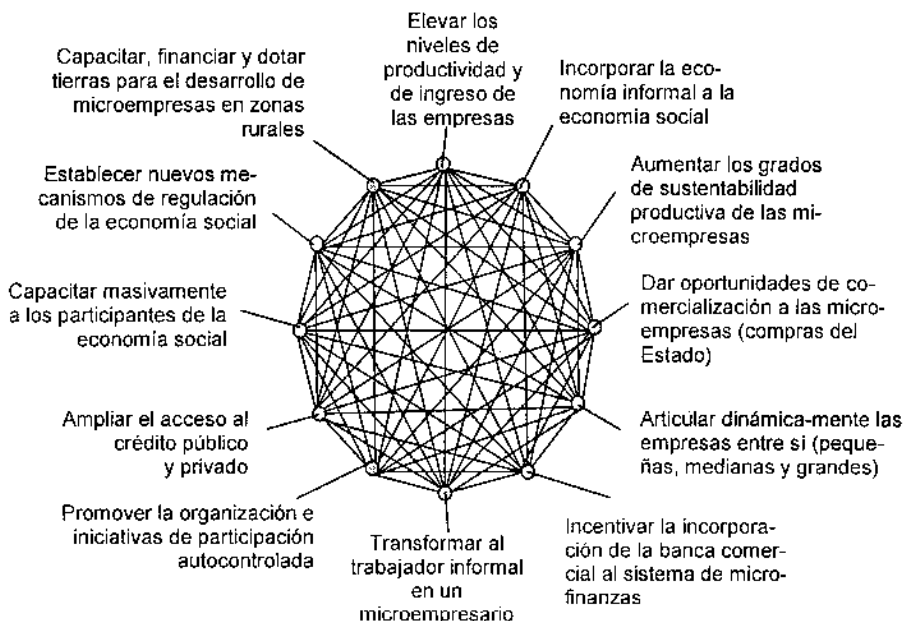
Analizar las necesidades económicas y culturales en las cuales los nuevos empresarios puedan desarrollarse con éxito, para esto se realizarán estudios que determinen las posibilidades de expansión de ciertas ramas productivas que, en conjunción con la capacitación y nuevas estructuras tecnológicas, generen productividad y competitividad de tal manera de lograr un espacio de mercado estable y rentable.

1.4.1.6 Reformar los mecanismos de regulación que impiden una mayor formación y organización de empresas de la economía social.

El desarrollo de un fuerte sector productivo de bienes y servicios organizado con los principios de propiedad asociativa, autogestión y responsabilidad social está garantizado en la medida en que sean reformados los mecanismos regulatorios que han impedido por muchos años la consecución de estos objetivos. La regulación debe existir, sin embargo deben ser depurados los mecanismos que generen costos indirectos elevados a las pequeñas empresas, provocando en consecuencia una alta recurrencia de quiebra de las mismas, con su secuela de pérdidas de empleo e ingresos familiares (46-47).

Las Líneas Generales del Plan de la Nación plantean, para alcanzar estos objetivos, un conjunto de "estrategias" (grandes políticas públicas) que, guiadas por el propósito de "democratizar el capital y legitimar el mercado", pueden resumirse y de forma integrada en el siguiente gráfico:

Gráfico 2
Síntesis de las estrategias para lograr establecer la economía social en Venezuela



En el *equilibrio social*, cuyo objetivo es “alcanzar la justicia social”, se plantea en su punto 2.2 *Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza* lo siguiente:

El mejoramiento de la distribución del ingreso y de la riqueza es una condición necesaria para disminuir el conflicto distributivo entre capital y trabajo, con la satisfacción de los intereses de los asalariados y de los sectores laborales subutilizados.

2.2.1 Fortalecer la economía social

El fortalecimiento de la economía social está orientado a contribuir a la democratización del mercado, con el desarrollo de actividades económicas de carácter asociativo, donde los trabajadores o la comunidad son los dueños del patrimonio de las empresas, no existiendo una separación entre el capital y el trabajo, ni contratación de trabajo asalariado.

La demanda pública se constituirá en soporte para la democratización del mercado. De tal manera que los bienes y servicios de los programas sociales serán demandados a empresas asociativas, así como la demanda de los servicios sociales y de transporte, entre otros. Los demandantes del sector públi-

co de los respectivos bienes y servicios realizarán las acciones para reorientar la demanda pública a empresas del sector de economía social.

El fortalecimiento del sector de economía social se alcanzará a través de las siguientes estrategias:

2.2.1.1 Fomento de las entidades de la economía

Las modalidades de empresas del sector de economía social, mediante las cuales se fomentará una mejora en la distribución del ingreso, con criterios productivos, son entre otras, las siguientes:

- **Empresas comunitarias:** Las empresas comunitarias están organizadas por la propia comunidad, para la satisfacción de la misma comunidad o necesidades individuales. Las aportaciones provienen de los propios miembros de la comunidad, sin que existan retribuciones por esas aportaciones iniciales para la constitución de las empresas.
- **Empresas asociativas:** Son empresas de gestión democrática, de propiedad personal repartida, donde no existe separación entre el capital y el trabajo. El capital de estas empresas se constituye con aportes de los trabajadores y los excedentes se distribuyen en proporción a los aportes realizados.
- **Empresas familiares:** Empresas de propiedad familiar, normalmente dirigidas y organizadas por el jefe o jefa del hogar, que usualmente funciona en el domicilio de la familia, compartiendo activos para actividades propias del hogar y de la empresa.

2.2.1.2 Fortalecimiento de la red de economía social

El fortalecimiento de la red de economía social está referido al desarrollo de la institucionalidad de la articulación orgánica de las entidades de base de la economía social, en redes sustentables, con el apoyo a los organismos de integración del movimiento cooperativo y a otras entidades de integración de la economía popular y el fomento de nuevas entidades de integración.

2.2.2 Democratizar la propiedad de la tierra

La democratización de la tierra, como parte del desarrollo regional, es necesaria para la superación de la pobreza y de las desigualdades predominantes en el medio rural, para aumentar los flujos de ingresos de los grupos sociales relativamente más pobres. En tal sentido este objetivo comprende.

2.2.2.1 Regularizar la propiedad de la tierra

Comprende la regularización de la tenencia y propiedad sobre predios rurales de acuerdo con el principio de la función social de la tierra, implica el fortalecimiento de la seguridad jurídica y geodésica de la propiedad de la tierra a través de la modernización, actualización y vinculación de los sistemas catastral y de registro público, lo que permitirá al Estado la toma de decisión en cuanto al régimen de tenencia de la tierra propiedad de la nación hacia el productor agrícola, acto de justicia social que incrementará la inversión en el agro, al dinamizar el mercado de tierras en Venezuela.

2.2.2.2 Dotación de tierras

Para los trabajos agrícolas o pecuarios, a aquellos trabajadores rurales que carezcan de ellas o sean insuficientes para la escala de su actividad productiva.

2.2.2.3 Apoyar la permanencia de los productores en las tierras que están cultivando

Favoreciendo su adquisición y fomentando el desarrollo de formas asociativas de producción, mercadeo, financiamiento y transformación de productos.

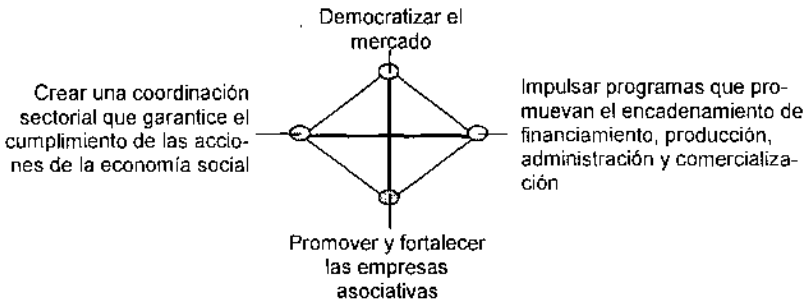
2.2.3 Generar empleo productivo

La generación de empleo productivo es un objetivo estratégico al contribuir al acceso de ingreso suficiente para la adquisición de bienes y servicios suministrados por el mercado y un medio de realización personal. La generación de empleo productivo, estable y bien remunerado comprende a los trabajadores con empleo dependiente y a los trabajadores con empleo independiente. Se alcanza como resultado de la interacción de la política social, la política económica, la política laboral y la política activa de empleo.

La política social crea condiciones para mejorar la calidad de la fuerza de trabajo, para que se incorporen al mercado de trabajo trabajadores sanos, educados y entrenados. La política económica actúa desde el lado de la demanda de empleo: la política laboral crea un marco legal para facilitar y promover la generación de empleo y las políticas activas de empleo comprenden las acciones del Estado para aumentar los niveles de ocupación, ante las insuficiencias del aparato productivo de crecer al ritmo del crecimiento de la fuerza de trabajo... (pp. 103-104).

Las estrategias propuestas, guiadas por el propósito de “desarrollar procesos de articulación entre la política social y económica para el impulso de acciones de economía social”, son cuatro que deben relacionarse entre sí y con las otras doce previamente formuladas:

Gráfico 3
Conjunto de otras estrategias para lograr establecer la economía social en Venezuela



¿Qué podemos concluir de todos estos propósitos y estrategias de las Líneas Generales... sobre la economía social? 1° La economía social es elevada a la jerarquía de una *política pública estratégica* del Estado venezolano. 2° Se le reconocen una serie de componentes y obstáculos vigentes que hay que superar. 3° Aunque en unas Líneas Generales... no es posible establecer un modelo de qué es economía social, la diversidad de aspectos permiten establecer la base de dicho modelo. Por ejemplo, aspectos jurídicos, económicos (financieros, productivos y comerciales), institucionales, educativos (enfazando en la capacitación), organizativos, tecno-productivos, políticos de la empresa y su comunidad, redes y cadenas productivas, etc.

5. Cuando los nombres y conceptos confunden

Considero importante dejar sentado mi desacuerdo con la adopción del término de “economía social”, y no por razones meramente académicas y/o semánticas, puesto que lo considero inapropiado para designar un campo tan particular de la *economía capitalista*. Generalmente, un mal nombre no sólo contribuye desde el inicio a desviar el propósito que se persigue, sino que además puede llevar a fuertes equivocaciones, como hacer creer, para bien o para mal, que la economía social es al menos una aproximación al socialismo. Nada más disparatado. Es por esto que antes de entrar en materia se deja aquí constancia de que el término economía social es inadecuado para nombrar lo que se describe a continuación. Y, como se verá más adelante, la controversia no está saldada puesto que existe una gran cantidad de otros nombres que designan el todo o algunas partes de esta modalidad económica.

La primera razón de este cuestionamiento es simple. Puesto que *toda economía es siempre social*, designar a un tipo económico, mas cuando refiere a una modalidad particular de la *economía capitalista*, con una cualidad propia de toda la economía, crea –cuando menos– confusión. Los nombres, por tanto sus palabras, pertenecen al lenguaje natural; y, aunque sabemos que todo lenguaje natural es ambiguo (allí radica su riqueza metafórica) al momento de querer designar un aspecto o un campo cognitivo cualquiera debemos tratar de ser lo más consistentes, categoriales y sistemáticos posible. Por ejemplo, en el caso de la *economía política* y, concretamente, su aplicación para describir el ámbito capitalista que sea menos explotador, tenemos que evitar desde el principio cualquier galimatías teórico, impidiendo así enredos conceptuales y terminológicos. Es por esto que se desea dejar claro que el término compuesto de “economía social” es incorrecto porque, en vez de contribuir a evidenciar las diferencias entre las diversas formas de organización de procesos económicos capitalistas, se apropia del adjetivo social, dando a entender, por contradicción, que cualquier otro tipo de economía –capitalista o no– no es social. Para el caso que nos ocupa, el término más apropiado sería el de “economía asociativa”. En el escrito que sigue se contrapondrán las dos modalidades que existen en la economía capitalista, confrontando esta economía social asociativa a la otra que es dominante y que ya hemos identificado como economía accionaria. Reconozcamos de una vez que ésta es también social, independientemente de que sea injusta y explotadora.

Ahora bien, dado que el término de economía social está incluso en nuestra Constitución (artículo 184) y para no crear desconcierto en este ensayo, usaremos este término compuesto sabiendo que con tal expresión incorrecta designamos la economía asociativa.

Aclaremos aquí el término de “capitalismo accionario” o “economía accionaria (corporativa)”: es aquel que se basa en dividir la propiedad de los medios de producción, es decir, el capital en unidades-acciones que tienen un precio en el mercado. Se utiliza explícitamente para diferenciarlo y, en cierta medida, oponerlo al “capitalismo asociativo” o “capitalismo asociado”. Esta diferenciación parte de la división entre accionistas (que poseen acciones del capital privado corporativo) y socios (que han hecho aportaciones al capital privado colectivo o asociado). Las reglas o normas por las cuales se rigen los planes y las decisiones de cada institución son diferentes. Mientras en el primer caso, por ejemplo, los votos dependen no del número de accionistas sino del número de acciones que cada accionista tiene, en el segundo caso depende estrictamente del número de socios, independientemente de los aportes iniciales que cada uno haya hecho. El capitalista accionario lo encontramos en las llamadas sociedades anónimas, por ejemplo, la mercantil, cuyo capital se haya dividido en acciones, transmisibles con las limitaciones estatutarias que se impongan. El accionista responde de las pérdidas sociales hasta el máximo de la aportación comprometida o del valor de las acciones que posee. La separación entre capital y trabajo es absoluta

6. Qué es la economía social: aspectos generales definitorios

Cualquier proceso económico se inscribe en un determinado *modo de producción*. Aunque es casi una obviedad, es bueno tener presente que cada modo de producción se estructura sobre:

- a) los *medios de producción y su propiedad*,
- b) las *fuerzas productivas* y
- c) las *relaciones sociales de producción* ligadas a dichas fuerzas.

Estas dos últimas se basan en el primero. Así, la propiedad de los medios de producción es factor determinante. La Constitución Bolivariana garantiza y protege la propiedad privada de los medios de producción y establece un equilibrio entre el Estado (regulador) y el mercado. Es por esto que se puede aseverar sin temor a equivocarnos que la Constitución funda el desarrollo nacional en el modo de producción capitalista. Tanto así que incluso garantiza la "propiedad intelectual" (Art. 98) y el derecho de "personas naturales y jurídicas de fundar y mantener instituciones educativas privadas" (Art. 104), no sólo de la educación no-formal, sino de la formal, incluso de la educación formal obligatoria. A ese extremo llega la Constitución Bolivariana. Todo esto, claro está, "bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado" como es en cualquier sociedad capitalista avanzada, cuyas inspecciones y vigilancias son probablemente más eficientes en ellas que en la nuestra. A continuación se expone un conjunto de aspectos propios del capitalismo que, relacionándolos con las posibilidades y limitaciones de la economía social, nos permitirán entender el contexto más preciso que circunscribirá la viabilidad o no de esta modalidad económica.

La producción capitalista está destinada al cambio, es decir, a la producción, distribución e intercambio de mercancías cuyo propósito se centra cada vez más en la reproducción del capital (= valor de cambio y apropiación de la plusvalía), en vez de la satisfacción de necesidades (= valor de uso). En este momento histórico, como dice István Mészáros (2001, 633-670) cada vez más se impone la "tasa decreciente de utilización", estableciendo como único fin la reproducción infinita del capital. Los medios de producción son propiedad de cierto sector de la sociedad, que son llamados capitalistas; por lo que la implantación de la economía social que busca la "democratización del capital y del mercado" significa tan sólo la ampliación de ese reducido sector de la sociedad creando un grupo mayor de capitalistas privados, pero que son de un "tipo especial". El dilema consiste en que este grupo de capitalistas de la economía social es mucho más numeroso pero menos fuerte, tanto en lo económico como en lo político, que los propietarios del gran capital. Es así porque los capitalistas de la economía social son simultáneamente su fuerza de trabajo, puesto que combinan el ser propietarios privados de los medios de produc-

ción con la realización de las actividades productivas usando los medios de los cuales son propietarios. Además, en la dinámica del mercado de competencia muy desigual, donde van a entrar a competir tardíamente con sus pequeñas escalas empresariales, si no son altamente eficientes y productivos, no representarán ningún poder real dentro de la economía regional y total de la nación, incluso corren el riesgo de fracasar al encontrar un mercado blindado.

El mayoritario campo del mercado está controlado por el gran capital que está en pocas manos y son quienes crean precisamente la asimetría socio-político-económica, por un lado, los pocos y grandes capitalistas (financieros-especuladores, comerciantes e industriales) y, por otro, una inmensa mayoría de personas que no poseen esos medios, por lo que tienen que vender lo que se llama su “fuerza de trabajo”. Trabajan, cuando consiguen empleo, como asalariados libres y utilizan bajo ciertas y determinadas condiciones los medios de producción que son propiedad de los capitalistas. Al democratizar el capital a través de las empresas de la economía social se espera reducir esta asimetría. Ahora bien, el llamado “gran capital”, en la medida en que su producción y sus medios se desarrollan, ella se ejecuta cada vez más en grandes unidades (fábricas y grandes explotaciones agrícolas) que emplean un gran número de trabajadores asalariados bajo una organización, coordinación y división del trabajo preestablecidas, no por éstos sino por los poderosos capitalistas. De esta manera, si la economía social no entra en las esferas del gran capital para convertirse en una opción real de “simetrización”, se seguirá aumentando la separación entre capital y trabajo, independientemente de que un significativo número de personas se incorporen a la economía social. Y es propósito de los capitalistas reproducir el capital invertido a través de la apropiación de parte significativa del producto obtenido en el proceso social del trabajo compitiendo unos contra otros, pero he aquí otra clave, ellos se juntan y pactan para oponerse a cualquier intento de la economía social de dar un salto cuantitativo significativo que pueda involucrar que sus intereses se vean afectados. De todo lo anterior, veamos ahora con más detenimiento qué es la economía social.

La economía social es una alianza estratégica de empresas de socios y procesos microeconómicos (“mercantiles-monetarios” y “no-mercantiles-no-monetarios”, ambos privados) donde las categorías *dominante*⁴ y *beneficiaria*⁵ no están determinadas por los inversores. Para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de las empresas y procesos de la economía social, a ésta se la concibe como un *conjunto de reglas*, por lo que se la identifica también como economía normativa.

⁴ Categoría *dominante*: integrada por las personas que poseen (detentan el poder) de la última decisión.

⁵ Categoría *beneficiaria*: integrada por las personas que reciben los provechos y ganancias de la actividad.

Además de economía asociativa y economía normativa, la economía social reúne y/o implica otros nombres y concepciones cuyos contenidos son iguales, similares o parte de ella. Ellos son: tercer sector, tercer sistema⁶, economía no-tributaria, economía alternativa, sector voluntario, sector o economía no-lucrativa, "Non-Profit Organization", "Non for Profit Organization", economía humana, economía solidaria, socioeconomía solidaria, economía popular, economía de proximidad, economía cooperativa, economía autogestionaria o co-gestionaria, economía de y para los de abajo.

En toda sociedad los recursos son escasos y las necesidades a satisfacer son abundantes, ante lo cual la economía social busca crear las bases sobre las cuales se establezca un más justo e incluyente escenario de producción, investigación y desarrollo (I+D), financiamiento, distribución, intercambio y consumo de riqueza. Por lo tanto, la economía social es un instrumento político-económico-social de la sociedad capitalista, a través del cual se propician y facilitan la estructuración de muchos sectores sociales desfavorecidos como colectivos privados asociados, con la particularidad que buscan su solidez a través de ser democráticos, equitativos y solidarios, donde las participaciones y los protagonismos de todos se encuentren asegurados, dada la inevitable exclusión de la mayoría de la población en la economía accionaria dominante. El argumento final a favor de la economía social dentro del capitalismo es que, puesto que el capitalismo accionario no permite que toda la población llegue a ser propietaria igualitaria de acciones del gran capital, la sociedad abre la opción de que todos pueden ser propietarios de algún capital, aunque ello implique que sea de poca monta y con la condición de que se mantenga también como fuerza de trabajo.

7. Objetivos y significaciones

La economía social, a través de las prácticas implicadas que responden a un ideal y a una concepción (teoría) de la vida socio-económico-política justa, democrática y equitativa, pero circunscrita a y limitada por el modo de producción capitalista y el sistema del capital, busca satisfacer simultáneamente los aspectos de la identidad (tanto del grupo de asociados, como del sector al cual sirve) y con los de la necesidad (de cada socio, del público, del pueblo en general si es que está a su alcance). Identidad y necesidad son palabras clave de la economía social.

La significación *sustantiva* de la economía social consiste en satisfacer las necesidades de un sector del pueblo haciendo a todos los procesos económi-

⁶ La confusión y los deseos de no querer ser capitalista (aunque se lo ejerza) es tan grande que se ha inventado este eufemismo de "tercer sector o sistema" como queriéndose diferenciar del primer sector, el público y del segundo sector, el privado. Como otra contribución a la controversia sostengo que tal tercer sector o sistema no existe.

cos implicados lo más racionales, incluyentes, justos, equitativos, solidarios, masivos y baratos posibles.

La significación *formal* de las empresas privadas colectivas de la economía social consiste en establecer y satisfacer la identidad de cada una a través de la asociación de personas, organizadas institucionalmente de tal manera que sus estructuras internas de poder sean lo más horizontales posible y gestionadas democráticamente (por lo general, un socio igual a un voto). Las empresas democráticas de la economía social realizan procesos plurales, cuyos agentes detentan igualdad de deberes y derechos.

8. Régimen de propiedad y procesos de decisión de la economía social

En la economía social existe un solo tipo de propiedad privada –la propiedad privada colectiva–, cuyo régimen se distingue por ser un dominio democrático, donde se asocian en cada caso, de diferente manera y composición, colectivos de trabajadores de producción de bienes y prestación de servicios, científicos y tecnólogos, financistas, distribuidores, comerciantes y/o consumidores.

9. Misión, fines, propósitos y efectos de la economía social

La misión de la totalidad de las actividades de la economía social y de las actividades productivas, financieras y/o comerciales de cada empresa están dirigidas a satisfacer los fines, propósitos y efectos de los asociados y del público en general a quienes se pretende servir.

Los fines, propósitos y efectos más importantes de la economía social y sus empresas son:

- a) Ahorrar, para el beneficio colectivo, el plusvalor; el cual –si no se normara y explicitara de esta manera– siempre en el régimen de producción capitalista tiende a ser apropiado por un capitalista accionario.
- b) Acumular riqueza económica y social, como fondo disponible en cualquier momento, para satisfacer necesidades de los asociados y del prójimo.
- c) Dar primacía a los sujetos y objetos sociales y laborales sobre el capital y la distribución de beneficios.
- d) Ejercer la democracia participativa, desde la libre y voluntaria adhesión inicial, hasta el ejercicio de mando y control por la base de la agrupación.

- e) Conjuntar intereses de socios, usuarios-consumidores y público en general en políticas productivas, financieras y/o comerciales viables y sostenibles.
- f) Defender y aplicar los principios de solidaridad y (co-)responsabilidad.
- g) Gestionar colectivamente las instituciones formales (autónomas e independientes de los poderes públicos y/o privados accionarios y/o de valores establecidos y por establecer), para satisfacer los objetivos de los promotores asociados de cada empresa.

Los socios de cada empresa, para alcanzar uno o más fines, propósitos y/o efectos, deben concurrir solidariamente en la planificación y ejecución de las operaciones conjuntas necesarias para el acto económico. Las empresas de la economía social conforman estructuras de primer grado, segundo grado y tercer grado.

10. Tipos de institución (formas jurídicas) de la economía social

La economía social puede llevarse a cabo a través de diversos tipos de instituciones, por lo cual cada una tendrá su correspondiente forma jurídica y cumplirá con ciertas y determinadas disposiciones normativas en concordancia con su objeto de actuación público. Las instituciones de la economía social son:

1. Caja de Ahorros (CdA).
2. Mutuales (M).
3. Asociaciones (As), como, por ejemplo, las cooperativas.
4. Sociedades Civiles (SC).
5. Consorcios (C).
6. Fundaciones (F).
7. Sociedades Laborales (SL):
 - 7.1. Sociedades Anónimas Laborales (SAL).
 - 7.2. Sociedades Limitadas Laborales (SLL)
8. Sociedades Anónimas de Finalidad Social (SAFS).

En el siguiente cuadro⁷ podemos ver, como un ejemplo del camino a seguir en el estudio sistemático de la economía social, una sucinta descripción y comparación entre tres tipos de instituciones, que son la *asociación*, la *mutua* y la *cooperativa*. Los parámetros de la descripción son: a) el tipo de oferta que hacen (bienes y/o servicios); b) el tipo de comercialización; c) el tipo de miembro; d) el tipo de participación o cuota en las decisiones; e) el tipo de contribuciones financieras; y f) el tipo de afectación de los excedentes.

11. Ubicación de la economía social en la economía capitalista

El gráfico 1 nos mostró la esencia del capitalismo basado en la modalidad *corporativa-accionaria*. El sistema capitalista, sin embargo, para evitar crear excesiva tensión intrasistema ha abierto, a través los programas reformistas de los Estados liberales del tipo socialdemócrata, un modelo alternativo de “capitalismo distensionador”, como es el *asociativo-societario* de la economía social. Veamos las diferencias entre estas dos modalidades de la economía capitalista:

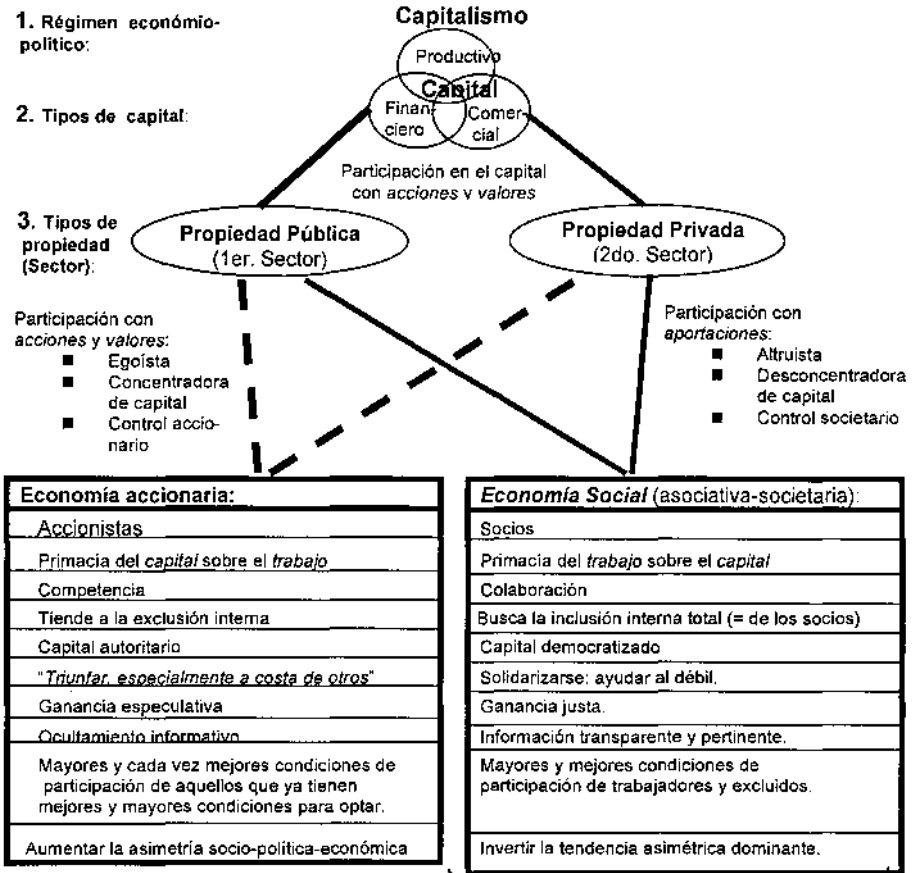
La economía social se concibe y ejecuta enfatizando en un conjunto de aspectos claves. Uno de estos lo constituye un “sistema de dinero alternativo” (o *dinero comunitario* concebido como una potencial moneda local).

⁷ Este cuadro lo elaboré a partir de un escrito no publicado, realizado como informe de consultoría, de Alexis Romero H. y que fue motivo de muchas conversaciones entre ambos.

Gráfico 4
Comparación entre tres tipos de organizaciones de la economía social

			Tipo de Institución		
			Asociación	Mutua	Cooperativa
Oferta de	bienes:	A los miembros	V	—	V
		A los familiares	—	—	—
		A los comunidad	V	—	Con condicio- nes
	servicios:	A los miembros	V	V	V
		A los familiares	—	V	—
		A la comunidad	V	—	Con condicio- nes
¿Comercialización	de bienes?	No	(No aplica)	Si	
	de servicios?	No	No	Si	
Tipos de miembros:	¿Personas naturales?	Si	Si	Si	
	¿Personas jurídicas?	Si	No	Si	
Cuota de decisión: "una persona, un voto"			V	V	V
Contribuciones financieras	Cotizaciones	V	Periódicas	Periódicas	
	¿Reembolsables?	No	No	Si, pero parciales	
	Donaciones	V	—	—	
	Participaciones/ aportaciones	—	—	V Subscripciones	
Afectación de los excedentes	No se reparten	V	V	V (Depende de las normas internas)	
	Se reparten parcialmente	—	—	V	

Gráfico 5
Comparación entre las dos modalidades de la economía capitalista



¿A cuánta gente puede llegar a servir? ¿Hay límites intrínsecos por una modalidad capitalista? Si su crecimiento fuera excesivo ¿cómo reaccionaría la superestructura dominada por el gran sistema del capital (accionario-corporativo)?

12. Las monedas sociales locales como un componente clave de la economía social (también llamadas "monedas complementarias")

La llamada *moneda social local*, para abreviar *moneda social*, es un tipo de mediación alternativa a la escasez de la mediación del dinero. Uno de los aspectos clave de las recurrentes y cada vez más empobrecedoras crisis de los países subdesarrollados-periféricos lo constituye precisamente su escasez de

dinero. Una forma de sufrir esa escasez es la de haberse endeudado y encontrarse con que “se les acabó el dinero”, es haber pagado varias veces el monto del capital prestado en intereses, quedando ese o un mayor capital todavía por pagar. Es decir: “yo te presté una cantidad x de dinero bajo tales condiciones que no puedas nunca cancelarla y así quedarás supeditado a mí de la manera que yo disponga”. En todas las sociedades actuales se ha impuesto el dinero como mecanismo casi exclusivo para las transacciones de mercancías, convirtiéndose en lo que parece ser lo único importante en las relaciones económicas internacionales y en la clave de las macroeconomías nacionales. Es por eso que hemos introyectado eso de que hay que “disponer de dinero para...” (pagar la deuda externa, la deuda interna, la del carro o apartamento, así como para aumentar el consumo, salir de eso que llaman las “cuentas patrimoniales pendientes”, etc.).

Uno de los graves inconvenientes con el *capitalismo accionario* es que, para garantizar lo mejor posible su reproducción del capital, requiere que el dinero sea escaso en la sociedad o nación. A través del manejo de su escasez controlan no sólo al ejército de la fuerza de trabajo y a diversos grupos sociales, culturales, políticos y hasta económicos (los bancos ayudan al respecto), sino incluso a países enteros.

A pesar del poder que ha demostrado esta política (macro)económica, en el ámbito local diversos grupos han reaccionado para no quedar atrapados en el círculo vicioso y caer en la pobreza sin alternativa, por lo que en diferentes espacios sociales y geográficos se han planteado impedir que su calidad de vida disminuya. En tal sentido comenzaron a practicar algunas formas de intercambio de bienes y servicios, buscando otras modalidades diferentes a la intermediación del dinero (moneda oficial-nacional). A partir del trueque se pasó rápidamente en muchos casos a la creación de la moneda social. El principio subyacente a esta moneda social fue la de identificarla como “intercambio compensado”.

Desde los años 30 se comenzaron a realizar algunos experimentos: WIR (Suiza, creada por Werner Zimmermann y Paul Enz, 1934). Fue, sin embargo, a partir de los 80 cuando se dispara institucionalmente esta alternativa: LETS (Canadá, creada por Michael Linton, 1982), la moneda local de Ithaca (EEUU, creada por Paul Glover, 1992; también existe el Timedollar de Edgar Kahn, 1983), el “tiaguir” Tlaloc (México, creada por Luis Lopezllera, 1996), y otras experiencias latinoamericanas en Colombia, Ecuador, Bolivia y, sobre todo, en Argentina con la Red Global de Trueque (1995) abarcando más de 800.000 personas. En Venezuela también tenemos una forma de *moneda complementaria* con el *cesta ticket*, aunque es bastante dudoso su propósito social. Así mismo hemos tenido el intento que todavía espera su desarrollo de la Red Interser (ver, www.notmoney.com).

La moneda social devino así una forma de intercambio múltiple con soporte material, editado, distribuido y controlado por los mismos usuarios (no es el caso de nuestro *cesta ticket*). En el caso argentino lo denominan técnicamente como “multitruque con moneda local”. Sin embargo, en la propia Argentina han surgido sectores progresistas cuestionando este sistema, y habría que generar un amplio debate para establecer si el cuestionamiento se limita al trueque, al concepto de sistema financiero alternativo o al propio mecanismo desarrollado en la Argentina, sin considerar las modalidades diversas de moneda social desarrolladas en otras partes del mundo.

Para efectos de este artículo sobre economía social dejaremos la palabra a una entrevista realizada a uno de los teóricos, Bernard Lietaer, quien expuso en 1998 su cuestionamiento al sistema financiero imperante (buen conocedor de éste porque trabajó para él) y propuso la generalización de las experiencias mundiales de *monedas sociales*:

Mientras los libros de texto de economía sostienen que las personas y las empresas están compitiendo por mercados y recursos, yo sostengo que en realidad están compitiendo por dinero —usando a los mercados y los recursos para hacerlo. Por lo tanto, el diseño de un nuevo sistema monetario en realidad significa rediseñar el blanco hacia el cual se orienta gran parte del esfuerzo humano. Más aún, creo que la codicia y la competencia no son resultado de un temperamento humano inmutable constitutivo. Yo llegué a la conclusión de que la codicia y el miedo a la escasez en realidad están siendo continuamente creados y amplificadas como consecuencia directa del tipo de dinero que estamos utilizando. Por ejemplo, podemos producir más alimentos, suficientes para alimentar a todo el mundo, y existe trabajo suficiente para todos, pero claramente no existe dinero suficiente para pagar por todo ese trabajo. La escasez está en nuestras monedas nacionales. En realidad, la tarea de los Bancos Centrales es crear y mantener esa escasez de divisas y la consecuencia de ello es que entonces tenemos que pelearnos los unos con los otros a fin de sobrevivir. (...)

Mi pronóstico es que las monedas locales serán una herramienta de mucha importancia para el diseño social en el siglo XXI, aunque más no fuera por otra razón que el empleo. Yo no sostengo que estas monedas locales están llamadas a reemplazar o que reemplazarán a las monedas nacionales, y es por eso que las llamo monedas complementarias. Las monedas nacionales que generan competencia seguramente jugarán un rol en el mercado global competitivo, pero creo yo, sin embargo, que las monedas locales complementarias son mucho más adecuadas para desarrollar las economías locales y cooperativas. (...) En vez de tirar a una persona contra las otras, este sistema las impulsa a cooperar. (...) Hemos estado viviendo durante un largo tiempo creyendo que era necesario crear escasez para crear valor. Si bien eso puede ser válido en algunos dominios, extrapolado a otros puede ser absolutamente artificial. Por ejemplo, no existe nada que nos impida distribuir gratuitamente toda la información. El costo marginal de distribuir información actualmente es prácticamente nulo; sin embargo, inventamos *copyrights* y patentes, de manera de tratar de mantener la información escasa (y valiosa). Así, es el miedo a la escasez que crea la codicia y la acumulación, que a su vez crea —en otra parte— la escasez a la que se temía. (...) La mayoría de las monedas locales que yo

conozco comenzaron con el propósito de crear empleo, pero existe un grupo creciente de personas que están comenzando experiencias de monedas locales específicamente para crear comunidad. (...) Cuando se tiene la moneda local, rápidamente se vuelve claro qué es local y qué no es local. Por ejemplo, un supermercado grande aceptará sólo dólares (o moneda nacional) porque sus proveedores están en Hong Kong, Singapur o Kansas City (...) Usando monedas locales, se puede crear un camino en dirección a la sostenibilidad local. Las monedas locales también proveen a la comunidad algunas protecciones contra las alzas de precios y los vaivenes de la economía global (...)

Debemos diseñar un sistema monetario que haga exactamente lo opuesto de lo que se da actualmente. Es lo que yo llamo carga de largo plazo (*demurrage charge*), un concepto desarrollado por Silvio Gesell hace como un siglo: su idea era que el dinero es un bien público, como el teléfono o el transporte colectivo y que nosotros sólo deberíamos pagar una tasa por usarlo. En otras palabras, crearíamos un *tasa de interés negativo* en vez de positivo. Sería así: si yo le doy un billete de cien dólares y digo que dentro de un mes tiene que pagar un dólar para que el billete siga válido, ¿Ud. que haría? Supongo que trataría de usarlo o invertir en algo más, para no "perder" ese dólar. Exactamente esa es la función del dinero: sólo es bueno cuando circula. En el sistema de Gesell, la personas deberían usar el dinero como un *medio de intercambio* pero no como *reserva de valor*: eso crearía trabajo, encauzaría la circulación y podría invertirse en el sistema de incentivos de corto plazo...⁸

Como se podrá ver, este tema de la *moneda social* es, en sí, motivo de artículos y controversias. Existe ya una extensa bibliografía y diversas experiencias prácticas. Ningún desarrollo de economía social podrá tener futuro si no incorpora una posición ante este aspecto. Es un gran desafío para las políticas macroeconómicas del proceso bolivariano, así como sus implicaciones en cuanto a la puesta en práctica del Plan de la Nación 2001-2007.

13. Por qué sí la economía social

En tal sentido, si realmente tiene éxito y trasciende los límites que el sistema capitalista (accionario dominante) intenta imponerle, la economía social –y he aquí la clave– deja de ser un mero instrumento de control y distensión social, para eventualmente convertirse:

- a) A corto plazo, en un medio, aunque no el único, de supervivencia ante la eventualidad de un colapso de la economía global(izada).

⁸ Lietaer (1998). Aquí se hizo un extracto de la reproducción de la traducción que se consigue en la web bajo el nombre del autor. Para información más amplia se puede consultar el sitio: <http://money.socioeco.org/>, concretamente de Primavera, Heleisa (2001) *La moneda social como palanca del nuevo paradigma económico*. Argentina: Cuaderno de propuestas para el siglo XXI, *Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme*, Alianza por un mundo responsable, plural y solidario, y *Polo de Socio-Economía Solidaria*.

- b) A largo plazo, en un medio, aunque no el único, a través del cual se experimenten otras formas de organizar las actividades económicas y, por tanto, contribuir a construir una economía no-capitalista.
- c) Dados sus principios y con apoyo político-educativo, una *escuela socio-político-económica* más eficiente para el desarrollo de las fuerzas productivas, y mostrar algunas formas de organización política alternativa, nuevas dentro de nuestra realidad nacional, regional y local, y más democráticas.
- d) Una alternativa de “estar adentro” de verdad-verdad, implicando que, si quiere sobrevivir y crecer, este tipo de economía capitalista tiene que constituir una política integrada con el llamado “desarrollo endógeno”. De allí que las empresas de economía social tienen que institucionalizarse como un tipo inédito y solidario de *núcleos endógenos de desarrollo*. Y varios de estos núcleos conformarán una red buscando establecer, lo que en el juego chino del Go (que es el juego nacional del Japón) se llama “terreno invulnerable”.
- e) Así, la economía social en concordancia con el *desarrollo endógeno*, devenga desarrollo *desde, para y por dentro*, se constituyen en un medio de involucramiento con un proyecto nacional en su escala local, de manera tal de poder resistir ante inmediatas y futuras acciones adversas, construyendo una política colectiva local-endógena para luchar y lograr a mediano o largo plazo un verdadero y profundo *cambio estructural*.

Si la economía social se la concibe y ejecuta enfatizando en sus aspectos singulares, sobre todo en que en cada comunidad o localidad –y no sólo la empresa– se desarrolle un sistema de dinero alternativo, o dinero comunitario del tipo *moneda local*, ella deja de ser un mero instrumento de distensión –y eventual control– social, para devenir un modelo experimental de sociedad alternativa. Que quede claro, sin embargo, que nada de lo que aquí se dice y propone implica un “camino alterno y pacífico al socialismo”. El propósito de estos experimentos es desarrollar las fuerzas productivas simultáneamente con el desarrollo de sus respectivas conciencias de clase y capacidad organizativa, no sólo para resistir en un presente implacable, sino además para estructurarse lo más horizontal y políticamente para luchas futuras. Hagamos ahora una breve consideración sobre el *desarrollo endógeno*, cuyo término lo definimos a continuación sabiendo de antemano que éste es otro tema altamente controversial, cuyas concepciones conllevan caminos radicalmente diferentes. No es nuestro propósito establecer aquí la base de esta controversia; pero, dejando de lado la definición (en reformulación) que se expone a continuación, una muestra de esta discrepancia conceptual se evidencia sobre

qué y cómo es cuando se contraponen las concepciones de Osvaldo Sunkel (1991-1995) y Antonio Vázquez-Barquero (1999)

14. La economía social, a su vez, como componente del desarrollo endógeno

A partir de la *Constitución Bolivariana* y el Plan de la Nación 2001-2007:

Desarrollo endógeno es el conjunto de propuestas y acciones político-económicas nacionales, deliberadamente diseñadas “desde, para y por dentro”, con el objeto de estructurar redes orgánicas de *núcleos endógenos de desarrollo*. Estos núcleos, que son proyectos igualitarios de vida local sostenible, se organizan funcionalmente y se ordenan en un territorio. El Plan de la Nación progresivamente involucrará la creación de *plan nacional de desarrollo endógeno*, el cual se concibe y discute “de arriba hacia abajo” y se complementa con los planes “de abajo hacia arriba” de los núcleos existentes y en proyecto. Este plan endógeno, sea nacional o local, puede entrar en contradicción con los intereses del capital transnacional.

Esta definición, partiendo de lo político y enfatizando en el “por dentro”, abarca una gama mayor de componentes que aquellos que implícita o explícitamente están enunciados por Sunkel y colaboradores. Para nuestro caso se origina en y se supedita a la *Constitución Bolivariana* y al Plan de la Nación y busca la creación de ese *plan nacional de desarrollo endógeno* que no es nada fácil de prefigurar comprensivamente desde el principio; entre otras razones, porque depende de la comprensión y participación activa y efectiva de las *redes de núcleo endógenos de desarrollo*. Y este plan sería un instrumento clave para la realización de los anteriores.

Además, un *desarrollo endógeno* debe ofrecer las mínimas condiciones de vida digna de sus ciudadanos. Es decir, en cada *núcleo socio-político-productivo endógeno* deben incorporarse aquellos servicios que hagan posible el genuino *desarrollo humano de sus habitantes*. Invariablemente, esto implica romper por dentro la contradicción histórica de la dependencia de los países centrales y la explotación que ejercen sobre los países de la periferia, incluyendo el rompimiento de la complicidad interna que, como cualquier parásito, se beneficia al propiciar y proteger esta dependencia explotadora⁹. Cada *núcleo endógeno* busca erradicar la convivencia nada pacífica entre “el arcaísmo y la precariedad de la mayoría de la población excluida” y “una ‘modernidad’ de una elite excluyente, frívola y superflua, con mentalidad y comportamiento transnacional”. La definición operativa de *núcleo endógeno* es:

⁹ Es curioso observar al grado en que se ha llegado en Venezuela cuando vemos que las manifestaciones opositoras al gobierno no sólo combinan la bandera venezolana con otras incluyendo la de EEUU, sino que en nombre de una supuesta nacionalidad defienden los intereses transnacionales.

Un *núcleo endógeno de desarrollo* es un *centro local primordial*¹⁰ con el potencial real y la capacidad funcional mínima instalada para ejecutar un proyecto de progreso que soporte y sustente económica, ecológica y socialmente una población en su territorio con la mayor igualdad sustantiva posible que, al no ser autárquico aunque sí autónomo, tiene que estar incorporado a una red orgánica con núcleos similares y complementarios para intercambiar lo que necesite.

Esta definición de *núcleo endógeno* implica: a) lograr de manera integrada –tanto hacia lo interno como hacia lo externo del núcleo– la acumulación de capital, el progreso tecno-científico pertinente y la productividad de manera sostenible, a través de diseños deliberados y concertados entre el Estado y las comunidades. La elaboración y ejecución de estos diseños son para devenir los pilares fundamentales de la industrialización ambiental y laboral responsables y la difusión del progreso lo más igualitario posible, del bienestar colectivo y del provecho socio-económico local. En un territorio determinado los *núcleos* se estructuran en redes por agregaciones e interrelaciones sucesivas para lograr el *desarrollo endógeno* regional y nacional. b) Alcanzar un “*tamaño adecuado*”. Para cada tipo de *núcleo endógeno* hay un tamaño que es considerado como el más conveniente. Por ejemplo, en un *núcleo endógeno agrícola, agroindustrial y artesanal* de un SARAQ, que se considere que ya alcanzó su “*tamaño adecuado*”, se estaría implicando que finalmente se han *conjuntado y coajustado* (= diseñado) una gran cantidad de aspectos, variables, programas y subproyectos, como serían: tamaño de tierra cultivada, tipos de cultivos, concepción y planes de procesos productivos, tecnologías endógenas adoptadas y/o inventadas, cantidad de jornales de trabajo, número de familias involucradas, cantidad de energía necesaria o invertida, cantidad de energía alimentaria producida, desechos generados, reciclajes y grados de contaminación, etc. Este planteamiento implica que si el terreno es muy grande y se generan demasiados trabajos incluyendo mantenimiento, es probable que el número de trabajadores sea insuficiente para todos los jornales que ese proyecto productivo demandaría, generando contratación de mano de obra externa o no asumiendo todos los trabajos demandados. Además, el criterio de sostenibilidad no sólo ambiental sino también socio-político-económica bien puede establecer un conjunto de mutuas limitaciones que requería redimensionar varias veces el proyecto en cuestión. Este concepto de *tamaño adecuado* (ver Haldane, John B.S. “*On Being the Right Size*”, de 1927) es fundamental tanto para el Plan SARAQ como para cualquier otro proyecto de núcleo endógeno de desarrollo. Entonces, para casos como el Plan SARAQ, el *tamaño adecuado* se refiere a una *unidad de vida* que pueda satisfacer el conjunto *complejo y complicado* de todos los aspectos y sus relaciones como sería cumplir con la

¹⁰ El término de “primordial” es utilizado aquí implicando la doble condición de *primera* y *primaria*, como una *unidad básica* insoluble e indivisible que es esencial, por lo que no hay un nivel socio-político-económico inferior que se considere como “más básico”, sólo hay componentes.

exigencia de ser *integral* e *integrado*. Esto requiere analizar técnica y científicamente la "magnitud" biótica, física, financiera, vegetal, animal, humana, etc., que se va a conjuntar y coajustar. Esta consideración es más importante de lo que se suele considerar, puesto que, si la *unidad de vida* es muy grande, se vuelve inmanejable e incontrolable, si es muy pequeña, se vuelve costosa e improductiva. Por lo tanto, el tamaño de la economía social y del desarrollo endógeno de cada proyecto es vital para la supervivencia y progreso de la empresa que se desee crear.

15. Conclusión preliminar: el dilema "Estado-economía social"

¿Hasta qué punto y en qué áreas *debe/puede* participar el Estado en el desarrollo de la economía social? En el régimen capitalista el Estado tiende a circunscribirse a regular, controlar, evaluar e intervenir cuando sea realmente indispensable en las diversas actividades de la sociedad y a prestar los servicios fundamentales (educación, salud, seguridad y servicios básicos como agua potable, procesamiento de aguas servidas, energía en muchos casos, procesos de urbanización y vivienda, obras de gran envergadura, etc.). Sin embargo, siendo Venezuela un país periférico y por tanto dependiente de los países centrales, con obscenas diferencias económicas, sociales y culturales, y viviendo un despertar popular debido a un proceso de creciente inclusión política de toda la población, el compromiso del Estado debe ir y tiene que ir más allá de su rol regulador, controlador y prestador de servicios básicos: su intervención se justifica hasta en aspectos socio-productivos y práctico-experimentales de organizaciones societales (económico-políticas) realmente alternativas donde la economía social tiene un rol que jugar. Para el caso que nos ocupa, el dilema consiste en que demasiada intervención del Estado puede envilecer a los propios propósitos que propugna, por ejemplo, la economía social, pero demasiada poca intervención (dado el contexto económico-político-social venezolano) no termina de romper los nudos que hasta ahora han impedido el desarrollo endógeno y la implantación de la economía social. ¿Dónde está el "equilibrio perfecto"? ¿Hasta dónde llega la "obligación" del Estado? Un aspecto clave es que la economía social debe y tiene que basarse en sus propios esfuerzos, por lo que quienes pretenden llevarla a cabo no se pueden "sentar a esperar" a que el Estado continúe —ahora de nueva manera— proveyendo de todas las facilidades y recursos. Si hasta ese extremo se lo llevara, es probable que el proyecto de desarrollo de la economía social termine por fracasar. La economía social, en vez de convertirse en otra forma —igualmente envilecedora— de *distribución de la renta petrolera*, debe más bien convertirse en un *modelo alternativo de desarrollo capitalista productor y productivo* conformando una red de multi-PYME.

Bibliografía

- Lange, Oskar (1966): *Economía Política. I. Problemas generales*, México, FCE.
- Lietaer, Bernard (1998): "Más allá de la codicia y la escasez: el futuro del dinero", *Yes (periódico de futuros posibles)*, EEUU (entrevistado por Sarah van Gelder, Yes, editora).
- Mészáros, István (2001): *Más allá del capital: hacia una teoría de la transición*, Caracas, Vadell Hnos. Editores.
- Sunkel, Osvaldo (comp.) (1991-1995): *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina.*, México-Chile, FCE-Cepal.
- Vásquez-Barquero, Antonio (1999): *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid, Ediciones Pirámide, S.A.

EL ZIGZAGUEANTE CAMINO DE LA REFORMA SEGURISTA EN VENEZUELA

Absalón Méndez Cegarra

Introducción

La reforma de la seguridad social en Venezuela integra el conjunto de cambios impuestos por la concepción neoliberal de la economía que irrumpió en el mundo con fuerza inusitada en los últimos 20 años del siglo xx. La concepción neoliberal, la cual jerarquiza el mercado como factor ordenador de la sociedad y, por consiguiente, minimiza el Estado en igual desempeño, encontró expresión concreta en un contexto multicausal de ruptura de fronteras comerciales, movilización de capitales, cambio de patrones tecnológicos, transformaciones sustantivas en el sujeto-objeto de los mercados laborales, transición demográfica, desequilibrios fiscales, desdibujamiento y pérdida de importancia del Estado-nación. Lo social, como política pública, se convirtió en laboratorio de experimentación para la realización de distintos ensayos entre los que destacan el desmontaje de la solidaridad humana como fundamento de la convivencia social y la desregulación-flexibilización de las relaciones típicas de trabajo. El primero de los ensayos, es decir, el desmontaje de la solidaridad, dio lugar a lo que conocemos como proceso de reforma de la seguridad social; y, el segundo, la desregulación-flexibilización, a la reforma laboral. Ambos, con sus secuelas de exclusión social, desprotección social, desempleo, desocupación, pérdida del empleo formal y transferencia de cargas sociales.

En esta oportunidad, nos vamos a limitar a describir, más que analizar, el proceso de reforma de la seguridad social en Venezuela, para identificar en él momentos, logros y orientaciones que permitan descubrir hacia dónde nos conduce el zigzagueante camino seguido para crear un sistema de seguridad social capaz de hacer realidad el anhelo de bienestar del pueblo venezolano.

1. Aproximación diagnóstica o el porqué de la reforma de la seguridad social en Venezuela

Venezuela, en el marco de América Latina y el Caribe, en cuanto a seguridad social se refiere, no es un país pionero. La seguridad social, en su versión seguros sociales, surgió en los años 40 del siglo xx, (1940, primera Ley del Seguro Social; 1944, creación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales) en momentos en que países como Chile y Cuba contaban con una experiencia cercana a los 20 años en el desarrollo de los seguros sociales como

forma de protección social. Este hecho ha permitido a autores nacionales distinguir en la evolución histórica de la seguridad social en Venezuela, un antes y un después de los seguros sociales (Uzcátegui Díaz, 1978, 34-35). Antes de los seguros sociales, Venezuela disponía de una red institucional de protección social muy débil, animada por una concepción asistencialista pública en combinación con sentimientos benéfico-caritativos y una incipiente noción de los derechos sociales. Todo lo cual se manifestaba en la escasa red de asistencia médica y de salud pública, instituciones de caridad, beneficencia y filantropía, públicas y privadas, y en un naciente previsionismo social limitado a importantes sectores del funcionariado público civil y militar (montepíos, jubilaciones y pensiones). Con la creación de los seguros sociales, Venezuela se incorpora a la modernidad previsional.

Los seguros sociales nacen en el mundo (Alemania 1833) para actuar en un escenario laboral de extrema complejidad y su nacimiento se hace acompañar de un doble propósito. Por una parte, brindar ayuda oportuna a la persona que pierde o disminuye sus medios de vida como consecuencia de la aparición de una enfermedad o la ocurrencia de un accidente; y, por otra parte, frenar las fuentes potenciales del conflicto social, sobre todo en la relación laboral. De la consecución de estos propósitos derivó el seguro social su éxito y su rápida extensión por el mundo entero. En Venezuela, posiblemente, por la escasa industrialización de la época, lo pequeño del sector laboral asalariado, la precariedad del movimiento organizativo de los trabajadores, su falta de conciencia clasista y de cultural previsional, los seguros sociales surgen con grandes debilidades tanto en su campo de aplicación personal como contingencial. Sus alcances iniciales se limitan a la población asalariada, circunscrita al territorio del Distrito Federal y distrito Sucre del estado Miranda y a las contingencias de pérdida de la salud por enfermedad o accidente. Los cambios que se suceden en Venezuela a partir de 1936, la transformación que sufre la economía del país en virtud de la explotación petrolera y la vinculación internacional repercuten en los seguros sociales, lo que los lleva a ampliar su cobertura territorial, personal y contingencial, hasta convertirse, después de 1967, en el principal y más importante instrumento de protección social de la población venezolana, en particular del sector obrero, asalariado, concentrado en los polos de desarrollo industrial; pero, siempre, acompañado de otras formas de protección social no securistas, alcanzadas por sectores laborales del país, entre otros, funcionarios públicos, militares, educadores, es decir, grupos de trabajadores con capacidad organizativa e influencia en la toma de decisiones o centros de poder. Este fenómeno previsional es causa y consecuencia del surgimiento del Estado Social y Democrático de Derecho en Venezuela, o del "Estado de Bienestar", garantizador de prestaciones, que comienza a instaurarse en la sociedad nacional a partir de 1936, con la puesta en marcha de una política social del Estado concebida como de largo alcance y orientada a resolver gravísimos problemas de exclusión e indefensión social.

Entre 1936 y 1980, aproximadamente, se consolida el marco institucional del bienestar social del Estado venezolano, se aprecia un mejoramiento de la calidad de vida de amplios sectores de la población, pero se potencia el previsionismo social de sectores excluidos por normas jurídicas del ámbito de aplicación de los seguros sociales, a través de la práctica político-social reivindicadora, lo cual facilita enormemente la aparición de una extensa y diversa red de regímenes protectivos en salud y de jubilaciones y pensiones, en especial, para el funcionariado del sector público, distintos a los contemplados por el sistema de seguros sociales y totalmente diferenciados entre sí, contributivos unos y no contributivos otros, unos más espléndidos que otros, todos, a cargo del Estado, financiados, total o parcialmente, con recursos fiscales. La heterogeneidad institucional previsional pasó inadvertida durante el tiempo de disfrute de una renta petrolera en crecimiento continuo; pero empieza a generar preocupación a partir de la década de los 90, en momentos en que se producen cambios importantes en la cuantía del maná petrolero y merma en los recursos fiscales para financiar un gasto público indetenible, incapacidad del aparato productivo para absorber la fuerza de trabajo que se incorpora anualmente al mercado laboral y, lo más angustiante, los primeros signos de la transición demográfica: disminución de las tasas de mortalidad y fecundidad, aumento de la esperanza de vida al nacer, tendencia a la inversión de la relación activa-pasiva y madurez de los regímenes jubilatorios y pensionales con su consecuente desequilibrio financiero y actuarial.

Venezuela, en la actualidad, sigue teniendo más de un centenar de instituciones prestadoras de servicios de salud y más de 400 regímenes de jubilaciones y pensiones con financiamiento fiscal, los cuales marchan sin concierto ni control. Inútiles resultaron las medidas legislativas adoptadas en el pasado, tal es el caso de la Enmienda Nº 2 a la Constitución de la República de Venezuela (1961); la Ley del Estatuto sobre Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios y Empleados de la Administración Pública Nacional, los Estados y Municipios; la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Salud; la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, entre otras, para corregir la heterogeneidad y multiplicidad de instituciones, programas y servicios oferentes de prestaciones de seguridad social.

En Venezuela tenemos, en mayor o menor medida, los factores objetivos y subjetivos que determinaron la "crisis" de la seguridad social y que han forzado su reforma. En primer término, la situación de dependencia de un importante sector de la población respecto de la población económicamente activa. La tasa de dependencia senil (población de 65 y más años/ población de 15-64 años) x 100, llegó, en 2000 a 41,9, pero se estima alcance en 2050, a 59,3, para una diferencia en el período de 17,4 (CISS, 2002, 34-35). En segundo término, la relación entre trabajadores jubilados y pensionados y trabajadores activos muestra señales de peligrosidad. El IVSS tiene una población afiliada de 2.500.000 personas aproximadamente y una nómina de pensionados de 543.000 personas; en lista de espera, 190.000 personas, para un total de

733.000 personas pensionadas; en consecuencia, la relación entre activos y jubilados es de 2,5. Por cada trabajador pensionado, existe 2,5 trabajadores activos, lo cual hace inviable el régimen desde el punto de vista de su financiamiento. Este hecho es el resultado de la tendencia a precarizar e informalizar el empleo. De cada 10 trabajadores incorporados al mercado laboral, 7 lo hacen al sector informal, motivo por el cual dicho sector capta más de 50% de la fuerza de trabajo ocupada, en condiciones de absoluta desprotección por parte de las instituciones de la seguridad social. Un régimen securista, fundado en relaciones intergeneracionales y en un empleo asalariado como el que hemos tenido en el país, queda condenado a desaparecer cuando la cadena intergeneracional se rompe y las relaciones típicas de trabajo son derogadas. Esta situación está presente, con mayor dramatismo, en ambientes laborales menormente empleadores de obreros, como por ejemplo, la Fuerza Armada Nacional, universidades públicas nacionales, Poder Judicial y la administración pública nacional descentralizada y centralizada.

El costo de los servicios de salud e insumos médico-farmacéuticos es otra variable que incide en el desfinanciamiento de la seguridad social. El mejoramiento de los servicios médicos favorece la longevidad, ya que procura una mayor esperanza de vida al nacer; pero el envejecimiento incrementa el costo de los servicios de salud y hace nula la contribución para su financiamiento. Venezuela, a juicio de algunos analistas, ha hecho su entrada a la transición demográfica. Se ubica en el grupo de países en plena transición (PT), integrado por Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y República Dominicana, en los que se observa una disminución de las tasas de mortalidad y natalidad. De la población total 4% es mayor de 65 años y se estima que para 2020 este porcentaje alcance a 9% y para 2050 se eleve a 17%. Dentro de pocos años, Venezuela, de no modificarse la dinámica poblacional y la estructura del mercado laboral tendrá una población pasiva muy alta (María Lara, 2002, 18-22). Otro hecho demográfico es el relacionado con la tasa de supervivencia de la mujer respecto al hombre. En América Latina por cada 100 mujeres comprendidas en el grupo 60-74 años de edad, existen 86 hombres. En nuestro país, en promedio, la mujer sobrevive al hombre por más de 8 años. Este hecho obliga a las instituciones de seguridad social y programas sociales en general a considerar esta variable de género como un elemento importante de su definición e implementación.

Junto con los factores objetivos señalados tenemos una tendencia franca a disminuir el gasto social producto de la preeminencia de las ideas neoliberales que colocan el énfasis en la reducción del tamaño del Estado y en el individualismo como la conducta que deben seguir las personas en materia de protección social. Esta conducta egoísta es la que propicia la privatización de la seguridad social, condenando a su desaparición a las formas públicas, tal como ha venido ocurriendo en varios países latinoamericanos y caribeños. En gran medida, este último aspecto, privilegiado por intereses financieros internacio-

nales y nacionales, captura la necesidad de la reforma de la seguridad social y genera naturales y justificadas resistencias al respecto.

Las salidas o soluciones que los Estados, el de Venezuela entre ellos, han buscado a estos factores determinantes de los desequilibrios económicos, financieros y actuariales, y a la baja cobertura de los instrumentos más importantes de seguridad social, fueron recomendadas por los organismos financieros internacionales (BM, BID, FMI) como componentes del grupo de programas de ajuste para contener el déficit fiscal y honrar compromisos derivados del enorme endeudamiento externo. Entre estos programas tenemos los siguientes: disminución del gasto público social, reducción del tamaño del Estado, transferencia de cargas sociales de la esfera pública a la privada, fomento de la responsabilidad individual por la protección social, ampliación de los requisitos para tener derecho a recibir prestaciones por las instituciones de seguridad social (incremento de la edad para el retiro, tiempo de servicio y número de cotizaciones), reducción de los beneficios, administración privada de los programas de pensiones y separación de las funciones de financiamiento y prestación directa de servicios de salud. Estas recomendaciones fueron y son atendidas por varios países y en la práctica constituyen lo medular de la reforma de la seguridad social en Venezuela y el resto de los países de América Latina y el Caribe, con alcances en otras realidades sociales, por ejemplo, algunos países europeos.

La manera como nuestro país ha asumido este proceso de reforma de la seguridad social es lo que pretendemos mostrar en este artículo y, para ello, hemos identificado, en dicho proceso, tres fases o etapas.

2. Reforma de la seguridad social en Venezuela, o para qué de la reforma de la seguridad social

En Venezuela, intentos de reforma parcial de instituciones y programas de seguridad social han estado presentes a lo largo de su evolución histórica. Ejemplo de ello es la cantidad de veces que el IVSS ha estado intervenido y sometido a procesos de reestructuración. Pero, una reforma global, total, de la seguridad social en nuestro país es propuesta en 1989, a través del Ministerio del Trabajo. A partir de esa fecha, el proceso ha tenido alzas y bajas, momentos de auge y de decaimiento, el camino recorrido ha sido zigzagueante, lo que permite identificar tres momentos, fases o etapas, a saber: primera etapa (1989-1996); segunda etapa (1997-1998); y, tercera etapa, 1999 hasta la actualidad.

2.1. Primera etapa de la reforma de la seguridad social (1989-1996)

La primera etapa de la reforma de la seguridad social en Venezuela (1989-1996), coincide con el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez y con el momento de mayor auge de los programas de ajuste recomendados por los orga-

nismos financieros internacionales. La búsqueda de una economía menos dispendiosa o (“manejo de la riqueza con criterio de escasez”) y autosustentable, orientada por un Estado más pequeño, menos voraz, ágil y eficiente, con predominio del sector privado productivo como eje ordenador del mercado (“El Gran Viraje”), favoreció una primera propuesta de transformación de la seguridad social hecha por el Ministerio del Trabajo, contentiva de la redefinición y cambios en 17 programas sociales e instituciones, existentes, entre otros, el seguro social, la contingencia de paro forzoso, las políticas de empleo, el INCE, Inager, Incret. Mediante cambios en buena parte del marco institucional público proveedor de prestaciones sociales se aspiraba a la creación de un nuevo sistema de seguridad social. Atrás, muy atrás, quedaba la pretensión de construir la “Gran Venezuela”, ahora, se imponía la tesis de la mesura, con un Estado en retirada; más interesado en transferir cargas sociales que en asumirlas, menos direccionante y más supervisor, lo cual se advertía en las discusiones relativamente clandestinas que se estaban dando para una posible reforma de la Constitución de 1961 y una nueva Ley del Trabajo, ambos procesos legislativos jefaturados por el senador vitalicio, Dr. Rafael Caldera.

La propuesta de reformar globalmente la seguridad social fracasó, pero las semillas de la reforma social y laboral quedaron sembradas en la Ley Orgánica del Trabajo, promulgada en 1990 y vigente a partir de 1991 (1-5-1991), como se advierte en el artículo 128 de la LOT, cuyo texto transcribimos a continuación:

Artículo 128. Con el objeto de facilitar que el trabajador reciba el salario que requiere para satisfacer sus necesidades fundamentales y sin menoscabo de la cuantía de los derechos que esta Ley consagra en su interés con motivo de su permanencia en el trabajo, podrá dictarse *una ley especial sobre el régimen a cumplir por patronos y trabajadores acerca de sus relaciones y derechos patrimoniales*, a que se refieren los Capítulos VI y VIII del Título II de esta Ley y *la organización de un sistema a cargo de la seguridad social* al cual contribuyan patronos y trabajadores, que ampare a éstos en caso de cesantía y los protejan en el retiro, vejez o invalidez (cursivas AMC).

El contenido del artículo 128 de la LOT se constituyó en el punto de apoyo para que, en los años siguientes, el sector empleador privado, principalmente, sectores sindicales e individualidades, agudizaran su inteligencia propositiva de cambios, transformaciones y reformas en las instituciones sociales y laborales existentes en el país.

El transcurrir del gobierno de Carlos Andrés Pérez se caracterizó por su inestabilidad y gran conflictividad social lo que obligó a un repliegue o diferimiento del reformismo social.

2.2. Segunda etapa de la reforma de la seguridad social (1987-1998)

Con argucias discursivas de distinta entidad obtiene en 1993 el triunfo electoral e inicia gestiones de gobierno, por segunda vez, el Dr. Rafael Caldera. Temas de la plataforma electoral y de la gestión gubernamental resultaron la condena al neoliberalismo y a las "recetas" impuestas por los organismos financieros internacionales a través de los programas de ajuste. El Dr. Caldera, dada su condición de tratadista del Derecho del Trabajo, vinculado al mundo protectorio del trabajador, se cuidó al máximo, en su campaña electoral, de tomar partido en la orientación de la reforma social y laboral. Dejó en manos de terceros la conducción de este proceso. Ante las presiones internas, del empresariado privado, y externas, de organismos internacionales de ayuda y cooperación, optó por designar una comisión presidencial, no representativa de intereses partidistas, laborales, económicos y empresariales, para que evaluara las distintas propuestas sobre el tema, existentes hasta el momento (1995-1996).

La Comisión Presidencial cumplió su cometido y fue mucho más allá. Preparó y presentó una propuesta de reforma del régimen de prestaciones sociales y de la seguridad social, la que no resultó del agrado del empresariado privado representado en Fedecamaras, de un sector del movimiento sindical representado en la CTV y de un sector oficial, gubernamental, liderado por el Ministro del Trabajo. Ante el ostracismo al que fue sometido el informe de la comisión presidencial, luego de unos meses de presiones silentes, el Dr. Caldera designa una nueva comisión, ahora, sí, tripartita, integrada por representantes de todas las cámaras y asociaciones de producción y comercio, de las centrales sindicales y por el gabinete económico y social en pleno. Esta comisión presentó su informe en 1996, el gobierno lo asumió como propio, es decir, como política oficial, y se apresuró a transformar las propuestas de reforma laboral y de la seguridad social, contenidas en el informe, en anteproyectos de ley remitidos al Congreso de la República para la sanción correspondiente, labor que se materializó en el mes de junio de 1997 con la promulgación de Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Trabajo (GON N° 5.152, Extraordinario del 19-06-1997) y, en diciembre del mismo año, con la promulgación de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (Losssi) (GON N° 5.199, Extraordinario del 30-12-1997).

Con la primera ley, es decir, con la reforma de la LOT, se modifica el régimen tradicional de prestaciones sociales por concepto de antigüedad y cesantía, lo cual constituye un paso importante en la tendencia a desregular y precarizar el empleo y la relación laboral típica; y, con la promulgación de la Losssi, se crea un nuevo Sistema de Seguridad Social, que guarda total y perfecta sintonía con la orientación reformista de la seguridad social predominante en América Latina, cual es la de transferir a las personas las cargas que derivan de la protección social, dejando en manos del sector financiero privado la posibilidad de administrar los recursos y programas de los regímenes jubilatorios y pensionales, cuidado integral de la salud, protección ante la pérdida involun-

taria del empleo, riesgos laborales, recreación y turismo social de los trabajadores y la satisfacción de la necesidad de vivienda.

El Parlamento (Congreso de la República), dedicado totalmente a labores electorales, delega en el Ejecutivo Nacional sus atribuciones legislativas, razón por la cual el Ejecutivo procede a desarrollar, legislativamente, durante 1998, bajo la figura de decretos con rango y fuerza de ley, los distintos Subsistemas del Sistema de Seguridad Social contenidos en la *Losssi* y la liquidación del IVSS, configurándose, así, lo que hemos dado en denominar la "reforma legal de la seguridad social en Venezuela", la cual está contenida en los decretos que regulan los subsistemas de pensiones, salud, paro forzoso y capacitación profesional, vivienda y eliminación del IVSS.

En el pasado quedó la crítica gubernamental al neoliberalismo y la negativa a arrodillarse ante el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo, en solicitud de ayuda económica. Pródigo, generoso y oportuno llegó el auxilio financiero que permitió emprender estudios y proyectos orientados a instaurar el nuevo sistema de seguridad social.

El subsistema de pensiones introduce el régimen de capitalización individual y con él la administración de los recursos por parte de sociedades mercantiles de objeto único, es decir, las administradoras de fondos de retiro. El régimen pensional o jubilatorio existente en Venezuela, caracterizado por su contribución definida y beneficio definido, cambia radicalmente. El establecido en la ley pasa a ser de contribución (cotización) definida y beneficio indefinido, ya que este último depende de los ingresos del contribuyente, monto acumulado en la cuenta de capitalización individual y rendimiento de las inversiones.

El subsistema de salud separa las funciones financieras, de aseguramiento, de las funciones de prestación de servicios de salud, establece dos regímenes: solidario y complementario; concede el derecho a la libre escogencia; y, abre las puertas a la creación de entes administradores de fondos de salud (FS) y de instituciones prestadoras de servicios de salud (IPSS), bajo formas jurídicas de derecho público, privado o mixto. El subsistema de salud incorpora el régimen de prevención y riesgos en el trabajo, el cual admite, también, la existencia de instituciones públicas, privadas o mixtas (administradoras de riesgos laborales) para la atención y prevención de los riesgos laborales.

El subsistema de paro forzoso y capacitación profesional (laboral), se define como un régimen obligatorio y solidario, pero la administración de los entes prestadores de servicios para la capacitación e intermediación laboral podrán ser públicos, privados o mixtos.

El subsistema de vivienda lo constituyen dos regímenes: ahorro habitacional (Fondo Mutual Habitacional) y aportes del sector público. La administración de los recursos del primero de los regímenes (Fondo Mutual Habitacional) po-

drá estar a cargo de instituciones públicas, privadas o mixtas, autorizadas por la ley especial que regule el subsistema.

Por último, tenemos el decreto con rango y fuerza de ley que elimina el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). Con la eliminación del IVSS desaparecía del escenario securista venezolano el monopolio administrativo de los recursos de la seguridad social por parte del Estado, con lo que no queda ninguna duda de que la intención y orientación de la reforma de la seguridad social, promovida y desarrollada durante la segunda gestión de gobierno del Dr. Rafael Caldera, tenían una tendencia pronunciada hacia la privatización.

2.3. Tercera etapa de la reforma de la seguridad social (1999 hasta la actualidad)

El actual Presidente de la República, teniente coronel Hugo Rafael Chávez Frías, en su campaña electoral prometió a los venezolanos no aplicar y abolir las leyes de seguridad social dejadas por la administración calderista. Esta promesa electoral ha sido cumplida al pie de la letra. Primero, mediante el diferimiento de su entrada en vigencia (se otorgaron cinco *vacatios legis* entre 1999 y 2002); y, segundo, mediante su derogatoria por la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (G.O. N° 37.600, del 30-12-2002).

La tercera etapa podemos dividirla para mayor clarificación en tres (3) fases: 1999; 2000-2001; y 2002-2003. El año 1999 fue para Venezuela de cambios políticos importantes. En materia de seguridad social se reformó, por primera vez, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (1997) y las leyes reguladoras de los Subsistemas de Pensiones y Salud, con el propósito de impedir la entrada en vigencia y la eliminación del IVSS. Igualmente, durante 1999, se sanciona y promulga la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (G.O. N° 5.453 del 24-03-2000) que, en su artículo 86, consagra el derecho a la seguridad social en los términos siguientes:

Artículo 86. Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una Ley Orgánica Especial.

A partir del establecimiento de la norma constitucional citada, la reforma de la seguridad social en Venezuela cambia de rumbo completamente. El Constituyente de 1999 ordenó al legislador ordinario sancionar una ley orgánica especial para regular el Sistema de Seguridad Social; pero, a su vez, estableció las características de dicho sistema, dejando al legislador con muy pocas posibilidades de ser original e innovador.

Los años 2000 y 2001 fueron de propuestas e inquietudes sobre el destino de la seguridad social. En agosto de 2000 se crea la Comisión Presidencial para la Seguridad Social, con el encargo de elaborar la ley orgánica especial a la que refiere el texto constitucional. La comisión cumplió su cometido; fue inclusive mucho más a allá pues preparó también los anteproyectos de las leyes especiales, pero se apartó del mandato constitucional, motivo por el cual el informe de la comisión no contó con la aprobación del Ejecutivo Nacional en pleno. Escaramuzas legislativas obligaron al Ejecutivo a presentar a la Asamblea Nacional, rápidamente y posiblemente en contra de su voluntad, los anteproyectos de ley contenidos en el informe de la comisión presidencial. Estos anteproyectos, trocados en proyectos mediante el acto de recepción por parte de la Asamblea, no gozaron de la aceptación parlamentaria mayoritaria, lo que dio lugar a la integración de un equipo técnico-asesor de la Asamblea Nacional con la encomienda de analizar los proyectos de ley presentados y la preparación del informe correspondiente.

Dicho informe constituyó un nuevo proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, el cual, con las modificaciones de rigor, fue aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional, con observaciones importantes hechas por el sector parlamentario opositor del gobierno y de la mayoría parlamentaria. El proyecto de ley aprobado en primera discusión (2001) recogía, en parte, las inclinaciones del Presidente de la República por el llamado “modelo uruguayo” o “modelo mixto”, particularmente, en pensiones, el cual contempla la combinación de la solidaridad con la individualización del ahorro previsional, puerta de entrada a la participación del sector privado en la administración de los recursos de la seguridad social, considerado por algunos sectores parlamentarios como una violación abierta a los dictados constitucionales.

El año 2002 estuvo dedicado a revisar el proyecto aprobado en primera discusión. Después de más de 30 versiones, el 6 de diciembre de 2002 la Asamblea Nacional sancionó la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, promulgada y publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, el 30 de diciembre de 2002.

¿Qué contiene la Losss? La ley consta de 149 artículos, ordenados en seis títulos: Disposiciones Generales; Estructura Organizativa y Funcional del Sistema de Seguridad Social; Régimenes Prestacionales; Financiamiento del Sistema de Seguridad Social; Régimen de Transición; y, Disposiciones Transito-

rias, Derogatorias y Finales. Una breve reseña de su contenido, hecha a partir de las instituciones fundamentales del derecho de la seguridad social, revela que, en su campo de aplicación personal (ámbito de aplicación subjetivo), están comprendidas todas las personas que residen legalmente en el territorio de la República (nacionales y no nacionales) sin discriminación de ninguna naturaleza. En cuanto a las contingencias que ampara y la forma como se prescribe su protección (ámbito de aplicación objetivo), la ley repite el cuadro contingencial establecido en el artículo 86 de la Constitución y lo ordena en sistemas y regímenes prestacionales: Sistema Prestacional de Salud, el cual tendrá a su cargo el Régimen Prestacional de Salud; Sistema Prestacional de Previsión Social, a cargo de los regímenes prestacionales siguientes: Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas; Empleo; Pensiones y Otras Asignaciones Económicas; y Seguridad y Salud en el Trabajo; y el Sistema Prestacional de Vivienda y Hábitat, el cual tendrá a su cargo el Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. El financiamiento del Sistema de Seguridad Social tiene su origen en diversas fuentes: fiscales, cotizaciones, aportes, remanentes netos de capital y otras; la obligatoriedad de la contribución directa para algunas categorías de personas, aquellas con capacidad económica, no impide que la cobertura del sistema alcance a otras personas carentes de dicha capacidad económica para contribuir directamente. Una compleja estructura organizativa y funcional, integrada por organismos y entes de carácter público, con atribuciones rectoras, fiscalizadoras, supervisoras, recaudatorias y de gestión, es la encargada de garantizar a las personas el cumplimiento de los beneficios prometidos. Por último, tenemos el establecimiento de un conjunto de instituciones: Defensoría del Derecho de la Seguridad Social, Jurisdicción Especial y Procedimientos Administrativos Breves que, conjuntamente con las modalidades de participación ciudadana, crea condiciones óptimas para la defensa del derecho a la seguridad social y el control social de la gestión general del sistema (Méndez Cegarra, 2003).

La *Losss* mantiene su apego estricto al texto constitucional. Es una ley vigente de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, pero sin aplicación hasta la fecha porque requiere de un desarrollo legislativo (leyes especiales) y de una serie de actos administrativos (reglamentos, decretos, etc.) que permitan crear y poner en marcha la institucionalidad del nuevo Sistema de Seguridad Social. Con la promulgación de la *Losss* se da un paso de avance en la reforma de la seguridad social en Venezuela, paso dado en una dirección contraria a la indicada por las reformas de primera y segunda generación desarrolladas en otros países de América Latina y el Caribe (Murro, 2003); por consiguiente, el Sistema de Seguridad Social que crea la Constitución y recrea la *Losss* es: universal, integral, eficiente, de financiamiento solidario, unitario y participativo. Y su gestión será: eficaz, oportuna y en equilibrio financiero y actuarial.

Se puede estar de acuerdo o en desacuerdo con el contenido de la *Losss*, y, en general, con la orientación de la reforma de la seguridad social, pero no hay duda de que Venezuela se alejó de la tendencia reinante que justifica la

necesidad de la reforma de la seguridad social para cercenar el principio de solidaridad que le sustenta, precarizar aún más el empleo, profundizar la exclusión social y ponerla al servicio de intereses lucrativos.

Conclusión

El camino seguido en Venezuela para reformar las instituciones de seguridad social no ha sido rectilíneo sino zigzagueante, pero la tortuosidad en el andar ha dado sus frutos: hemos evitado una reforma de corte neoliberal y, con ella, la lamentación que hoy día manifiestan pueblos como el uruguayo y el argentino, lo que motiva las denominadas reformas de segunda generación, es decir, reformas que corrigen los desatinos cometidos con las reformas de primera generación.

Bibliografía

- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (2002): "Problemas de financiación y opciones de solución. Informe sobre la Seguridad Social en América 2002", Taller-Coloquio: Seguridad Social en América Latina y el Caribe, UTAL-Venezuela, 18 al 24 de mayo de 2003.
- Lara García, María Julia (2002): "La Seguridad Social en América Latina y el Caribe: Una asignatura pendiente en el siglo XXI", Seminario-IV Congreso Organización y Acción de los Trabajadores Jubilados y Pensionados, UTAL-Venezuela, 29 de septiembre al 5 de octubre de 2002.
- Méndez Cegarra, Absalón (2003): "Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, Presentación", Cuadernos de Seguridad Social, colección: Reforma de la Seguridad Social en Venezuela, nº 9, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Murro, Ernesto (2003): "Una visión crítica de las reformas privatizadoras y la necesidad de reformas progresistas en América Latina", Taller-coloquio: Seguridad Social en América Latina y el Caribe, UTAL-Venezuela, 18 al 24 de mayo de 2003.
- Ley Orgánica del Trabajo (1997): República de Venezuela, Gaceta Oficial Nº 5.152, Extraordinario del 10-6-1997.
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (1997): República de Venezuela, Gaceta Oficial, Nº 3.199, Extraordinario del 30-12-1997.
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2002): República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial, nº 37.600, del 30-12-2002.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000): República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial, Nº 5.453, del 24-3-2000.
- Uzcátegui Díaz, Rafael (1978): *Seguridad Social. Síntesis bibliográfica*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.

TENDENCIAS RECIENTES EN EL MOVIMIENTO LABORAL VENEZOLANO: AUTONOMÍA VS CONTROL POLÍTICO

Steve Ellner

Desde los comienzos del movimiento laboral venezolano en 1936, los partidos políticos han ejercido una influencia importante en los sindicatos. Algunos historiadores argumentan que la experiencia venezolana a este respecto es distinta de la de otros países (como Inglaterra en el caso del *Labor Party*), donde la organización de los primeros sindicatos es anterior a la fundación de partidos políticos modernos, es decir, de masas. Aparentemente, en Venezuela, la secuencia fue al revés. Según este punto de vista, la sociedad civil (incluyendo a los sindicatos), como también los "lazos sociales tradicionales", se encontraban prácticamente ausentes al comienzo del período moderno en 1936, dejando un vacío que sería llenado por los partidos políticos emergentes (Levine, 1978, 85-86; Coppedge, 1994, 31). Sin embargo, el hecho es que en Venezuela la fundación de las primeras organizaciones laborales relativamente estables coincidió con la fundación de los primeros partidos políticos modernos en 1936, después de la muerte de Juan Vicente Gómez. Recientemente, varios estudiosos han vuelto a examinar el año 1936, demostrando la efervescencia del movimiento popular y el grado de autonomía de su actuación (Battaglini, 1993).

Algunos analistas políticos argumentan que, a partir de 1936, el movimiento laboral se ha caracterizado por una relación de sumisión frente a los partidos y al Estado (Salamanca, 1995, 199-200; Salamanca, 1998). Dirigentes del partido La Causa R (antes de cambiar de línea a mediados de los años 90) defendieron vehementemente esta interpretación. Sin embargo, en varias situaciones históricas claves los dirigentes sindicales divergieron de las posiciones de los líderes de su partido político respectivo. Por ejemplo, los dirigentes de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) eran partidarios de llamar a una huelga general en vísperas del golpe que derrocó al presidente Rómulo Gallegos en 1948, propuesta vetada por la dirigencia política (Ellner, 1980, 140). En 1958-1959, los dirigentes de la CTV defendían una política de unidad entre los partidos y proponían un candidato de consenso para las elecciones presidenciales de 1958 con el propósito de enfrentar a las fuerzas perezjimenistas. Este planteamiento también suscitó una reacción negativa entre la dirigencia partidista (Ellner, 1995, 37-38).

Esta discusión histórica sobre la relación entre el movimiento laboral y los partidos políticos no es ajena al debate actual sobre estrategias laborales. A

partir de la elección de Hugo Chávez en 1998, la política venezolana ha estado marcadamente polarizada, tendencia reforzada por los medios de comunicación que se han puesto en casi su totalidad a la disposición de las fuerzas políticas de la oposición. En su cobertura del movimiento laboral organizado, los medios han hecho hincapié en la postura vehementemente antigobierno de la cúpula de la CTV y, en particular, de su presidente Carlos Ortega. Así, han estimulado las posturas políticas de los dirigentes laborales, mientras que soslayan, o simplemente ignoran, las reivindicaciones y otros planteamientos concretos de los trabajadores. En el seno de la CTV, sin embargo, muchos sindicalistas han expresado una preocupación considerable por la manera en que el movimiento laboral viene siendo utilizado por intereses políticos y por el acercamiento con organizaciones que no comparten los objetivos de los trabajadores o, como en el caso de Fedecámaras, tienen intereses diametralmente opuestos.

El problema tampoco se aborda de una manera monolítica entre los chavistas. Lo más importante es que los líderes que se han opuesto a las huelgas promovidas por la CTV entre 2001 y 2003 y que se manifiestan receptivos frente a la propuesta de una confederación obrera alternativa, no están menos dispuestos a expresar sus reservas frente a la posibilidad de que se esté promoviendo una organización oficialista que estaría bajo las órdenes del Estado. En consecuencia, Chávez puede movilizar apoyo a una política de repudio a los dirigentes tradicionales de la CTV, sobre todo entre los sectores populares; sin embargo, no puede evitar que quede la sospecha de que se está trabajando en función de la creación de un sindicalismo de corte oficialista.

En este artículo, proponemos analizar el problema de la autonomía del movimiento laboral, abordándolo desde diversos ángulos. En primer lugar, examinaremos las tendencias, tanto dentro de la CTV como entre los sindicalistas chavistas, que abogan por una política autónoma para los trabajadores organizados. También se analizará las posiciones de aquellos dirigentes independientes que hayan mostrado que no están dispuestos a tomar partido en el enfrentamiento político entre chavistas y antichavistas. En segundo lugar, examinaremos problemas específicos, como las prestaciones sociales y el sistema de seguridad social, con el propósito de establecer una distinción entre los intereses y los puntos de vista de la clase obrera y de los partidos respectivamente. Al formular posturas frente a estos problemas, los tres sectores mencionados enfrentan problemas y corren riesgos. Si la CTV deja de enfatizar suficientemente en los objetivos propiamente laborales, pierde su razón de ser y se confunde con el llamado monótono y repetitivo para que "se vaya Chávez", con lo que puede ser percibida como un aliado fijo de Fedecámaras. De la misma manera, si los sindicalistas chavistas hacen hincapié en los objetivos políticos por encima de los reclamos propiamente laborales, la nueva federación provocará un rechazo entre los trabajadores, precisamente por una ausencia de autonomía frente al Estado, elemento imprescindible para que prospere cualquier movimiento laboral. Por último, los independientes necesi-

tan aclarar sus objetivos en torno de problemas laborales porque, si no, se desdibuja su identidad o, peor, terminan absorbidos por uno u otro de los bandos en conflicto.

La CTV y la pérdida de autonomía en los años 90

Frente a los inicios del programa neoliberal del presidente Carlos Andrés Pérez y el Caracazo de febrero de 1989, la CTV llamó a una huelga general de 24 horas para el 18 de mayo. Durante el resto de la administración de CAP, dirigentes laborales acompañaron a congresistas de Acción Democrática y otros partidos en esfuerzos para obstaculizar y demorar la implementación de legislación de inspiración neoliberal. Aquellos miembros del gabinete partidarios del neoliberalismo culparon a los políticos y dirigentes laborales de AD de haber traicionado al Presidente, saboteando su programa de reformas y preparando el terreno para su caída (Naim, 1993, 47-49). No obstante, la oposición de la CTV a Pérez era relativa porque, aparte de la huelga del 18 de mayo 1989 y algunas protestas de calle organizadas en febrero de 1990, la organización sindical no se esforzó por movilizar a sus bases para oponerse al programa económico del gobierno.

Con la llegada de Rafael Caldera a la presidencia, el comportamiento de los dirigentes de AD cambió y, de hecho, formaron una alianza no oficial con el gobierno, a cambio de un compromiso de garantizar la estabilidad de sus militantes en sus puestos en la administración pública. Hay quienes consideran la Agenda Venezuela de Caldera menos neoliberal que el "paquete económico" introducido por CAP. En todo caso, Caldera evitó aquel "tratamiento de *shock*" de Pérez quien sorprendió al país con el anuncio de su programa económico a sólo días de haber asumido el gobierno. Caldera esperó hasta que el público se encontrara más dispuesto a aceptar un cambio radical de política, ablandado a consecuencia del estancamiento económico de sus dos primeros años de su gobierno. Partidos progresistas como el MAS, que habían apoyado la candidatura antineoliberal de Caldera en 1993, jugaron un papel importante en la formulación y aplicación del programa de reformas. Una de las tendencias internas del MAS, encabezada por Leopoldo Puchi, criticó el cambio de política en 1996, pero no insistió demasiado en cuestionar la política económica, sino que más bien se quejaba de la alianza no oficial con AD. Tal vez por los diferentes contextos políticos o por las diferencias entre los dos gobiernos en tácticas y estilo, los dirigentes de la CTV abandonaron su resistencia leve hacia CAP y brindaron a Caldera un apoyo casi incondicional.

El abandono, por parte de los dirigentes de la CTV, de aquellas posturas independientes y críticas que habían mostrado frente a CAP, se hizo particularmente evidente frente a las reformas que afectaban a las prestaciones sociales y al sistema de seguridad social. A diferencia de los dirigentes del movimiento obrero en otros países, quienes protestaron en contra de las amenazas a estas conquistas tradicionales, llegando a veces hasta a dividirse en

torno de las disputas sobre cómo enfrentarlas, los dirigentes de la CTV terminaron apoyando las medidas propuestas mansamente y por unanimidad. Tomando en cuenta la importancia de estas reformas, y cómo el comportamiento de la CTV frente a ellas evidenciaba su falta de autonomía, resulta más fácil explicar su pérdida de prestigio en la segunda mitad de los 90. Por ello, hace falta examinar en más detalle la posición de la dirigencia cetevista frente a las dos medidas.

Caldera intentó generar un apoyo amplio para sus políticas neoliberales con la creación de una Comisión Tripartita con el fin de redactar la propuesta legislativa para reformar los sistemas de seguridad social y de prestaciones sociales. Cuando, durante la discusión sobre una reforma de la Ley del Trabajo en 1990, Fedecámaras y el gobierno de Pérez habían propuesto la eliminación de la "retroactividad", la CTV se había negado a discutir el asunto. Durante los primeros años de los 90, la CTV mantuvo esta postura, aunque ya los dirigentes de los partidos más importantes, incluyendo a AD, Copei y el MAS, expresaban su apoyo a la reforma. En su 11º Congreso, celebrado en 1995, la CTV ratificó su posición pero ya en enero del año siguiente llegó a un acuerdo tentativo con Fedecámaras en el marco de la Tripartita para eliminarla.

La CTV fijó tres condiciones para que se abandonara la retroactividad: una cláusula sobre el costo de la vida; el derecho del trabajador de elegir entre el viejo y el nuevo sistema de pago por despido; y, finalmente, la implementación de un sistema de seguridad social efectivo para reemplazar el existente, que hacía aguas. No obstante, el acuerdo final de la Comisión Tripartita, presentado al país por televisión en una ceremonia encabezada por el presidente Caldera, no incorporó ninguna de estas tres exigencias. Dirigentes de la CTV expresaron su satisfacción por las promesas de dirigentes empresariales de que la eliminación de la retroactividad llevaría a salarios más altos y a una disminución del desempleo, pero ninguna de las dos cosas se cumplieron. El acuerdo de la Comisión Tripartita sí incorporó una exigencia importante de la CTV: la creación de un "fondo de solidaridad" para que los trabajadores peor pagados pudieran recibir más que el mínimo establecido por ley. Aun cuando el Congreso vació esta previsión de todo sentido (la Ley de Seguridad Social aprobada en 1998 asignó solamente 1% del salario del trabajador al fondo solidario), la CTV, de todas maneras, avaló la reforma de la Ley del Trabajo de junio de 1997, que eliminó la retroactividad.

A partir de 1974, cuando el pago por despido se definió como un "derecho adquirido" (por el decreto-ley número 124), el sistema había funcionado como una especie de sistema de seguridad social, una función que se debilitó marcadamente con la reforma de 1997. Esta reforma neutralizó el objetivo central del sistema tal como venía funcionando, que era de proporcionar al trabajador despedido una cantidad apreciable de dinero para poder enfrentar períodos prolongados de carencia de empleo formal. El problema central era la eliminación de la retroactividad (que en Venezuela tenía mayor alcance que en cual-

quier otro país del continente), lo que había determinado que el pago por despido se calculaba sobre la base del último pago mensual, multiplicado por los años de servicio. En efecto, calcularlo de esta manera compensa al trabajador por la pérdida de poder adquisitivo de sus prestaciones sociales debido a la inflación. La reforma de 1997, en cambio, calculaba el pago sobre la base del salario recibido durante cada mes del empleo y su cálculo reflejaba los estragos que significa la inflación para el poder de compra de los asalariados. Después de la reforma, muchos empleadores empezaron a pagar las obligaciones legales por este concepto al terminar cada año, en lugar de esperar que el empleado dejara el trabajo (una práctica anteriormente limitada a empresas pequeñas no sindicalizadas). Los trabajadores, ansiosos por recibir un pago que complementara sus salarios y con el temor de que la inflación pudiera comer los montos acumulados para el pago de despido, aceptaron la práctica sin objeciones. En aquellos casos en que la compañía guardara los montos obligados para un eventual despido, la reforma de 1997 otorgó al empleado el derecho de retirar hasta un 75% para ciertas contingencias. En la práctica, se autorizaba a los empleados aprovechar estos retiros como un recurso normal y hasta regular, de manera que, al terminar su relación laboral con la empresa, no quedaba casi nada. De esta manera, al eliminar la retroactividad, la reforma desvirtuó el objetivo central del sistema vigente y lo sustituyó por lo que equivale a un bono anual.

La CTV recibió críticas muy duras por su participación en la formulación de la reforma de 1997, sobre todo porque se trataba de un sistema de retroactividad que había estado vigente desde 1936. La CTV había estado acompañada en las negociaciones por las otras centrales menores, las de inspiración socialcristiana, CGT y Codesa, y la CUTV (dominada por el Partido Comunista). Esta última fue la única que se negó a firmar el acuerdo final. Mientras tanto, Chávez, que recién empezaba su campaña electoral, se sumó al coro de quienes criticaban la reforma. Provea, la organización de defensa de los derechos humanos, apoyó un intento de anular la reforma por violar el carácter inviolable de los derechos adquiridos de los trabajadores (plasmado en el artículo 3 de la Ley del Trabajo).

El presidente de la CTV, Federico Ramírez León, respaldó la reforma argumentando que, durante la década anterior, los aumentos en los salarios concedidos a los obreros habían sido en forma de bonos que no incidían en el cálculo de las prestaciones sociales, hasta tal punto que, a la altura de 1997, de Bs. 75.000 solamente Bs. 15.000 del salario mínimo no consistían en bonos. Lo que Ramírez León no destacaba era que los dirigentes de la CTV habían aceptado esta bonificación de los salarios por parte de los patronos sin promover la menor resistencia de los trabajadores (a pesar de que se cuestionara su legalidad en la corte y en la OIT). Ramírez León también argumentaba que la reforma había sido una victoria para los trabajadores venezolanos porque, contrario a lo sucedido en otras partes del continente, no había sido impuesto por el Estado y por los patronos. Sostuvo que, en consecuencia, la

CTV había logrado (dentro de la Comisión Tripartita) que Fedecámaras concediera beneficios que los trabajadores del resto del continente no disfrutaban. No obstante, a pesar de los beneficios materiales de dos o tres meses de prestaciones (dependía de la antigüedad) por cada año de servicio, los trabajadores habían perdido el principio de la retroactividad, que pesaba más que el número preciso de días-salario que recibían por cada año de servicio.

El sistema de seguridad social privatizado que introdujo Caldera favorecía a aquellos trabajadores que ganaba sustancialmente más que el salario mínimo. Según la nueva ley, todos los trabajadores tendrían que depositar un porcentaje de su salario en un "fondo de pensiones individual" registrado a su nombre, como también en un "fondo solidario" que beneficiaría a todos aquellos cuya pensión no alcanzara el mínimo establecido. Sin embargo, a diferencia de los "sistemas mixtos" de otros países como Uruguay, los trabajadores de bajos salarios no podrían recibir ingresos de ambos fondos simultáneamente, de manera que recibirían el simple mínimo establecido por la ley. La "solidaridad" también se encontraba limitada por el hecho de que los trabajadores de la economía informal (incluyendo a aquellos con ingresos mayores) tenían pocos incentivos para incorporarse al sistema.

Al aceptar el nuevo sistema, la CTV también abandonó otra posición defendida hasta ese momento: la reestructuración del Instituto Venezolano de Seguro Social (IVSS) en lugar de su eliminación. Muchos pensionados (incluyendo uno de sus dirigentes, Edgar Silva) culparon a la CTV porque sus representantes en la junta directiva del IVSS no habían logrado impedir el deterioro de la institución durante las décadas anteriores. Según Silva, la CTV compartía la responsabilidad de una política (aplicada durante los 10 años anteriores) que, en forma irresponsable, había juntado los presupuestos de los distintos subsistemas de la seguridad social y había prestado dinero sin suficientes garantías, hasta a instituciones afiliadas a la CTV (Silva, entrevista personal, Caracas, 7-5-2003).

Uno de los argumentos principales esgrimidos por los neoliberales a favor de la reforma era que ofrecía al trabajador "el derecho de elegir". Esta postura evidentemente responde a la glorificación del individualismo típico del neoliberalismo. De hecho, el presidente Bush ha recurrido al mismo argumento para justificar su política de una privatización parcial del sistema de pensiones estadounidense, como también a favor de la introducción de un sistema de *vouchers* en las escuelas públicas, lo que apunta hacia una privatización del sistema educativo. En Venezuela y en América Latina en general, este mismo argumento ha sido utilizado para justificar la privatización de la seguridad social y del sistema de prestaciones sociales. No obstante, en el caso venezolano, este "derecho a elegir" es muy limitado. La reforma de 1997 contempla tres sistemas para guardar las prestaciones sociales de los trabajadores: fideicomiso, un fondo de prestaciones sociales, o acreditarlas al trabajador en la contabilidad de la empresa. A pesar de que la Ley del Trabajo (en el artículo

108) otorga al trabajador el derecho de elegir entre estas alternativas, en la práctica, muy pocos patronos, si hay alguno, consultan a sus trabajadores. Es más, bajo los términos de la legislación introducida por Caldera sobre seguridad social, el derecho del trabajador de elegir entre planes de jubilación alternos, y sobre quiénes los iban a administrar, también resultó ser muy limitado. En la práctica solamente tenía cierto sentido para los trabajadores mejor pagados porque la gran mayoría, con ingresos cercanos al salario mínimo, no tienen la posibilidad de ingresar a su "fondo de capitalización individual" un monto suficiente para ejercer este derecho, tomando en cuenta que sus pensiones difícilmente superarían el mínimo fijado por la ley.

El hecho de que la legislación sobre seguridad social y pagos por despido hubiera sido formulada conjuntamente por representantes de los trabajadores, de los patronos y del Estado provocó críticas en amplios sectores de los trabajadores y contribuyó a desacreditar el sistema tripartito de toma de decisiones. Desde comienzos de los años 70, las comisiones tripartitas habían jugado un papel central en el sistema neocorporativo venezolano (Salamanca, 1998, 134-154). Estas comisiones redactaban borradores de legislación, participaban en las decisiones sobre ajustes en el salario mínimo (tal como quedó establecido en la Ley del Trabajo de 1990) y ejercían una función cuasijudicial en relación con ciertas materias laborales. El apoyo unánime que prestaran los dirigentes de la CTV a las reformas neoliberales contribuyó a desacreditar a la misma Confederación. Chávez, una vez en el poder, se negó a crear Comisiones Tripartitas (como establece la ley) y rechazó la "política de consenso" en general, con el argumento de que equivalía a un sistema de toma de decisiones por las élites.

El gobierno de Chávez y el debate sobre la autonomía sindical

Durante la campaña electoral de 1998, el discurso de Chávez se caracterizó por sus fervorosos ataques en contra de los partidos políticos y en contra de una dirigencia sindical desde hacía mucho tiempo estrechamente vinculada a AD y Copei. Es más, Chávez y otros de su movimiento se referían a los dirigentes de la CTV como una "mafia sindical". En consecuencia, las victorias aplastantes en la elección presidencial de 1998 y en la serie de elecciones de 1999 y 2000, colocaron a los dirigentes de la CTV a la defensiva. Esta nueva situación ofreció a los dirigentes sindicales chavistas de la Fuerza Bolivariana de Trabajadores (FBT) un abanico importante de oportunidades.

Durante los primeros tres años de gobierno, el movimiento chavista se debatía entre moderados y partidarios de una línea dura. Con la creciente agresividad de la oposición a partir de 2001 y las llamadas a derrocar a Chávez, se plantearon estrategias distintas. Los moderados proponían diálogo y concesiones, mientras que los de la línea dura tildaban de "conspiradores" a los opositores y favorecían una respuesta basada en sus propias movilizaciones.

Al interior del movimiento laboral chavista, uno de los debates centrales era sobre la autonomía sindical, sobre la relación entre los trabajadores organizados y la sociedad política (el Estado y los partidos políticos). Una tendencia radical era partidaria de aprovechar la coyuntura favorable, con el control del Ejecutivo y de la Asamblea Nacional y el debilitamiento de su adversario, para asestar un golpe contundente a la “mafia sindical”. El dirigente comunista Pedro Eusse resumió este enfoque como “contar simultáneamente con apoyo político desde arriba y con los trabajadores desde abajo” (entrevista personal, 10-7-2001). Esta estrategia soslayaba la autonomía sindical con vistas a promover objetivos de mayor alcance, como la transformación de aquellas estructuras sindicales que se consideraban responsables de fomentar la colaboración de clases y la corrupción. Entre las propuestas consideradas por la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) entre 1999 y 2000 y por la Asamblea Nacional en 2000 se encuentran procedimientos judiciales en contra de los dirigentes laborales corruptos, la confiscación de las propiedades de los sindicatos y la disolución de la CTV para posibilitar la creación de una “confederación laboral unificada”.

Al plantear una alternativa a la estructura de la CTV, la postura radical corría el riesgo de promover un sindicalismo paralelo. A la vez, descartaba completamente la tradición de políticas de consenso heredada de Punto Fijo. De hecho, los radicales rechazaban tajantemente ese consenso, que abarcaba a los dirigentes pro *establishment* de los partidos políticos, de los trabajadores organizados y de las organizaciones empresariales, y la misma actitud se encontraba reflejada a menudo en los discursos y en las acciones del mismo Chávez. Por ejemplo, como ya se señaló, el gobierno de Chávez se negó a convocar las Comisiones Tripartitas (con representantes sindicales, empresariales y del Estado) y en su lugar promovía “mesas de diálogo” diseñadas para incorporar a las bases laborales a las discusiones sobre políticas y legislación.

Una tendencia “moderada” del chavismo expresaba su preocupación por las acusaciones de que el chavismo promovía un movimiento sindical “oficialista”, expresadas por actores tanto nacionales como internacionales (como la Organización Internacional de Trabajo -OIT). De hecho, la presión de la OIT explica por qué, hacia finales de 2000, el gobierno engavetó la propuesta de una Ley de Garantías y Protección de las Libertades Sindicales diseñada para sacudir al movimiento laboral y, de repente, aceptó las “mesas de diálogo” con dirigentes de la CTV (coordinadas por el Ministerio del Trabajo), para discutir temas tales como la reforma de la seguridad social, el desempleo y la unificación del movimiento sindical. Después, los chavistas radicales se quejarían de que estas discusiones no habían estado a la altura de las expectativas y que los dirigentes de la CTV no habían cumplido con los acuerdos logrados sobre la unificación del movimiento laboral y la incorporación de la masa obrera a las elecciones sindicales.

Los chavistas “moderados” advirtieron de los peligros de un “sindicalismo paralelo” que, en los años 60, había condenado a los sindicalistas de izquierda a una situación de aislamiento frente al resto de la clase trabajadora. Argumentaron, además, que a escala mundial, los izquierdistas habían generalmente llegado a la conclusión de que es preferible militar en sindicatos “mayoritarios” y no en sindicatos pequeños comprometidos abiertamente con “objetivos revolucionarios”.

Más allá de estas diferencias sobre estrategia laboral, radicales y moderados se enfrentaron sobre reformas específicas. Los moderados del MVR, encabezados por el presidente de la ANC, Luis Miquilena, se opusieron a la jornada semanal de 40 horas que proponían los cuatro representantes laborales en la ANC. Otro moderado, vicepresidente de la ANC, Isaías Rodríguez, sugirió mecanismos para evitar las prestaciones sociales retroactivas, que los radicales finalmente lograron incorporar a la Constitución (en la cuarta “disposición transitoria”).

Durante los años 90, un sector del movimiento laboral favorecía no solamente una reorganización estructural a fondo sino, además, la eliminación de ciertas prácticas que, a pesar de fortalecer la posición de los trabajadores, llevaban a corrupción y otros abusos. Estas posiciones se expresaban a través de La Causa R a comienzos de la década y posteriormente a través de los chavistas que formarían el FBT. Paradójicamente, esta postura identificada con la izquierda, junto con los ataques en contra de la “mafia sindical”, también reflejaba actitudes de los defensores de un neoliberalismo favorable a los intereses empresariales. Algunos neoliberales inclusive aconsejaban a los ejecutivos empresariales “estimular” el tipo de sindicalismo promovido por La Causa R (Naim, 1993, 136; Navarro, 1995, 126-127; Mogollón, 1994, 9-11).

Una de las prácticas cuestionadas, primero por La Causa R y después por los chavistas, era la “costa contractual”, a través de la cual el patrón pagaba ciertos gastos de los sindicatos, sobre todo aquellos que se desprendían del proceso de negociación colectiva. Estos pagos fomentaban una relación de dependencia de los sindicalistas para con el patrón y a menudo servían para enmascarar sobornos para moderar las exigencias contractuales. Otra práctica cuestionada por los izquierdistas y los neoliberales que abría las puertas a la corrupción, era el control por parte de las fracciones partidistas de sindicatos petroleros de 60% (antes 80%) de las contrataciones, un arreglo también común en la industria de la construcción. A partir de 1998, los chavistas insistían en la necesidad de “democratizar” el proceso de contratación, complementando el control sindical con una participación de la comunidad. Una tercera práctica criticada por algunos chavistas (junto con los neoliberales) era la inamovilidad de los dirigentes sindicales que muchas veces se traducía en un largo período de permiso remunerado (Ellner, 2000, 44).

Las coincidencias entre las posiciones de algunos chavistas y aquellas de los defensores del neoliberalismo se hicieron evidentes en 2000 cuando Héctor Ciavaldini, presidente de Pdvsa, presentó lo que llamó un "contrato moderno" para los trabajadores petroleros, con el propósito de transformar la industria. Nicolás Maduro y otros dirigentes del FBT apoyaron a Ciavaldini con el fin de desplazar a Fedepetrol, que había sido durante muchos años dominada por AD y encabezada por Carlos Ortega. Los planes de Ciavaldini fueron facilitados por la ANC que, en marzo de 2000, decretó la suspensión por 180 días de las negociaciones sobre el contrato petrolero. Así, Ciavaldini tuvo tiempo para redactar su propio contrato, mientras que se negaba a consultar a los dirigentes de Fedepetrol, aduciendo que eran corruptos y amarrados a intereses políticos. Ciavaldini viajó por el país reclutando trabajadores "voluntarios" dispuestos a participar en discusiones sobre el "contrato moderno", y en agosto sus lineamientos generales fueron sometidos a referéndum y aprobados. Ciavaldini llamaba esta nueva manera de abordar la contratación colectiva el Nuevo Enfoque Laboral (NEL).

Este "contrato moderno" sacrificaba logros básicos de los trabajadores con el fin de aumentar la eficiencia de la industria. En primer lugar, proponía extender a tres años la duración del contrato colectivo petrolero que, a partir de 1946, se venía negociando cada dos años. En segundo lugar, Ciavaldini argumentaba que el sistema de comisariatos solamente favorecía a 30% de la fuerza laboral y proponía reemplazarlo con un sistema de tarjetas para hacer compras en los supermercados. Así, desestimaba el argumento de militantes sindicalistas (incluyendo algunos chavistas) de que sería preferible mejorar la calidad de los productos en los comisariatos en lugar de abolir el sistema. En tercer lugar, Ciavaldini proponía contratos separados para los empleados de Pdvsa y para aquellos de las empresas contratistas, otra vez cambiando una práctica vigente desde 1946. Esta iniciativa implicaba una mayor fragmentación del movimiento obrero petrolero pero tal vez respondía al objetivo de facilitar la penetración del FBT en el sector. Por último, Ciavaldini proponía aumentar el salario básico, argumentando que éste determinaba el monto de la jubilación cuyo valor se había disminuido a través de los años. De hecho, ese mismo argumento fue utilizado por los neoliberales para justificar la modificación del sistema de prestaciones sociales en 1997. Ciavaldini también era partidario de eliminar la retroactividad de las prestaciones sociales.

Los esfuerzos de Ciavaldini para debilitar la posición de Ortega y "revolucionar" la industria petrolera fracasaron. La posición de Ortega al comienzo de las negociaciones para el contrato de 2000 era muy débil y ni siquiera se concretó su propuesta de huelga después del decreto de la ANC que suspendió las negociaciones en marzo. Sin embargo, Ortega denunció el NEL de Ciavaldini como "neoliberal" por marginar a las organizaciones obreras existentes. De hecho, el mismo ministro del Trabajo, Lino Martínez (también de izquierda), compartía la preocupación por este desconocimiento de la estructura sindical, y de los procedimientos establecidos. Martínez argumentaba que Ciavaldini

violaba normas legales por cuanto las negociaciones contractuales tenían que basarse en un anteproyecto sometido ante el Ministerio del Trabajo por los representantes sindicales. Por su parte, Ortega sostuvo que se había intimidado a los trabajadores con el referéndum de agosto. Poco después, Ortega convocó una huelga exitosa que obligó a Ciavaldini a negociar un contrato con Fedepetrol en octubre. El contrato de 2000 concedió ventajas importantes a los trabajadores, permitió a Ortega recuperarse políticamente, y llevó al reemplazo de Ciavaldini en la presidencia de Pdvsa (Veneconomía, 2002, 4). La experiencia de la negociación del contrato de 2000 convenció a muchos independientes como al futuro presidente de Fedepetrol, Rafael Rosales, de la necesidad de mantener distancia tanto de los partidos políticos como del Estado.

Las elecciones sindicales de octubre de 2001

A pesar de la creciente polarización de la vida nacional entre chavistas y antichavistas, un grupo importante de dirigentes sindicales llegó a asumir una postura independiente: sin identificarse con el sindicalismo chavista, se alejaba de la dirigencia cetevista. Hasta las elecciones directas para la CTV y sus organizaciones afiliadas en octubre de 2001, estos dirigentes pertenecían a sindicatos cetevistas y se oponían a la creación de una confederación paralela. Modificaron su posición a consecuencia de los encontronazos (hasta físicos) provocados por las elecciones sindicales. Su oposición el año siguiente a las cuatro huelgas generales convocadas por la CTV y Fedecámaras fue un motivo adicional para abandonar la confederación.

Uno de los independientes más importantes era Ramón Machuca, presidente del Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Siderúrgica (Sutiss) que representaba a los trabajadores de la compañía siderúrgica privatizada Sidor. En mayo de 2001, Machuca encabezó una huelga de 21 días contra Sidor con consecuencias serias para la región de Guayana. Una de las exigencias sindicales era una reducción del número de “empleados de confianza” (muchos de los cuales apoyaron la huelga) porque eran por definición excluidos del contrato. Durante el conflicto, la dirigencia de la CTV ofreció su apoyo el cual fue aceptado con agradecimientos por Machuca. Sin embargo, se hizo evidente que, mientras que la preocupación de Machuca era netamente gremial, dirigentes de la CTV como Carlos Ortega y Alfredo Ramos (que como Machuca pertenecía a La Causa R) tenían otra agenda. Ramos propuso que la CTV convocara a una huelga general en apoyo a los trabajadores de Sidor. Ortega sugirió que trabajadores en sectores claves que tenían vencidos sus contratos siguieran el ejemplo de Sutiss y pararan sus labores. Los chavistas del comité ejecutivo de Sutiss también apoyaban la huelga pero se opusieron a la extensión del conflicto con fines políticas. La huelga culminó con un acuerdo que respondió a las exigencias de los sindicatos, incluyendo un año de inamovilidad para los trabajadores. El presidente Chávez posteriormente declaró que la huelga se había llevado a cabo con éxito y que tanto el gobier-

no como los dirigentes sindicales habían aprendido de la experiencia (Díaz Rangel, 2002, 130-131).

Elecciones directas para los dirigentes de la CTV y sus federaciones afiliadas (en lugar de aquellas de segundo o tercer grado) habían sido propuestas originalmente por el Frente de Trabajadores Copeyanos (FTC) a mediados de los años 80. Durante la administración de Caldera en los 90, se combinó una propuesta legislativa de Copei con otra presentada por La Causa R, dentro del marco de la alianza entre estos dos partidos en el Congreso (conjuntamente con el MAS). AD se opuso categóricamente a la propuesta hasta que, con su propio debilitamiento político después de la elección de Chávez, votó a favor de una resolución en este sentido en el Congreso Extraordinario de la CTV celebrado en abril de 1999.

Los sindicalistas adecos, conscientes de su reputación de ser simples instrumentos de su partido, fundaron el Frente Unitario de los Trabajadores (FUT) que incorporó a militantes de partidos tan disímiles como AD, Copei, Bandera Roja y la Unión para el Progreso (dirigida por Francisco Arias Cárdenas). A pesar de esta diversidad, Carlos Ortega y Manuel Cova, ambos de AD, ocuparon los dos puestos más importantes de su plancha. De hecho, fue la primera vez en casi 40 años que los puestos de presidente y secretario general de la CTV estarían ocupados simultáneamente por miembros del mismo partido.

La decisión del FBT de participar en las elecciones de la CTV representó un triunfo para los moderados del MVR que se oponían a una actividad sindical al margen de la confederación. En otra muestra de amplitud, los chavistas eligieron como su candidato a la presidencia de la CTV a Aristóbulo Istúriz de Patria Para Todos (PPT), partido que había tenido relaciones conflictivas con el presidente Chávez, en lugar de optar por Nicolás Maduro del MVR. Los chavistas evidentemente sentían la necesidad de responder a la preocupación de muchos trabajadores sobre el peligro de un movimiento obrero oficialista, sobre todo porque el presidente Chávez apoyaba con vigor las posiciones adoptadas por sus seguidores sindicalistas. No obstante, los chavistas no llegaron a optar por Pablo Medina del PPT, que buscaba la nominación y argumentaba que Aristóbulo Istúriz era excesivamente sumiso frente al gobierno.

En lugar de seguir promoviendo un sindicalismo paralelo en la industria petrolera, Istúriz buscó un frente amplio para derrotar a Carlos Ortega en su intento de reelección para el puesto de presidente de Fedepetrol. En efecto, los chavistas, abstuvieron de apoyar a su propio candidato, José Gregorio Rodríguez, y optaron por el ex copeyano Rafael Rosales. Aunque Rodríguez no retiró su candidatura, su campaña era de bajo perfil. El apoyo a Rosales dio importantes frutos, en la medida en que fortaleciera el crecimiento de un movimiento independiente dentro de la CTV que, en los meses posteriores a las elecciones de la CTV, terminaría aliándose con los chavistas.

En otra muestra de amplitud, los dirigentes sindicales chavistas participaron en discusiones con La Causa R en torno de un posible apoyo para una plancha unificada encabezada por Alfredo Ramos (anteriormente candidato presidencial de La Causa R) como candidato a la presidencia de la CTV. Ramos se comprometió a cambiar el nombre de la CTV, a convocar una asamblea obrera nacional para unificar y transformar el movimiento laboral, y a apoyar la inclusión de todos los trabajadores del sector formal en las elecciones de la CTV. Ramos también se mostró dispuesto a considerar la posición adoptada por los chavistas en torno de las prestaciones sociales: o apoyando el reestablecimiento de la retroactividad (que era el compromiso oficial del FBT); o aceptando una reforma más limitada —pero, según Ramos, más factible— que eliminaría el tope de cinco meses de compensación solamente en casos de despidos injustificados. En algunos sindicatos, los seguidores de Chávez apoyaron a candidatos comunes para las elecciones de la CTV en 2001 (como en el caso de Fedepetrol, donde ambos apoyaban inicialmente a José Gregorio Rodríguez).

Las elecciones que se realizaron en octubre del 2001 para la CTV y sus federaciones nacionales y estatales afiliadas fueron acompañadas por muchas alteraciones del orden público, acusaciones de fraude y otras irregularidades y una abstención estimada entre 50 y 70%. La Guardia Nacional, respondiendo a la solicitud del CNE de proteger la integridad física de sus funcionarios, ocupó los centros de votación en distintas regiones. Las elecciones para la CTV fueron pospuestas en los estados productores de petróleo de Anzoátegui, Zulia, Monagas y Delta Amacuro, mientras que Alfredo Ramos, candidato de La Causa R, exigió un recuento en varios otros estados. En el caso de Zulia, las elecciones fueron pospuestas cinco veces y, cuando finalmente se realizaron bajo los auspicios de la comisión electoral de la CTV, el CNE se negó a sancionar la distribución del material de votación y posteriormente declaró los resultados nulos.

Tres semanas después de las elecciones, la Comisión Electoral de la CTV proclamó a Carlos Ortega presidente y a Manuel Cova secretario general y anunció que el FUT había conquistado 64,04% de los votos, mientras que el sector oficialista obtuvo el segundo lugar con 19,25%. Istúriz insinuó que Ortega había ganado las elecciones pero que el porcentaje atribuido al FUT había sido inflado notablemente. De hecho, AD tenía un buen motivo para distorsionar los resultados de esta manera: solamente con un triunfo aplastante del FUT se podía lograr mantener su control de la CTV y garantizar al mismo tiempo a sus aliados en la FUT una representación en el comité ejecutivo.

Los conflictos en torno de la elección de octubre llevaron a Ramón Machuca, Rafael Rosales y otros independientes a enfrentarse a la dirigencia adeca de la CTV, y ello explica su salida de la organización año y medio después. En el caso de Machuca, también llevó a su salida de La Causa R. Poco después de las elecciones, la dirigencia nacional de La Causa R había protestado por los incidentes ocurridos en el estado Bolívar que llevaron a la quema de 20

actas de votación y disturbios que dejaron 15 heridos. La Causa R culpó a la FUT de fraude (como hizo también Istúriz), más específicamente de haber alterado los resultados para otorgar a su candidato Víctor Moreno (anteriormente de La Causa R) un escaso margen de ventaja sobre Machuca en la elección para la presidencia de Fetraboliívar. En consecuencia, la dirigencia nacional de La Causa R amenazó con retirarse del proceso electoral de la CTV. Sin embargo, de repente, cambió la línea. De hecho, Machuca se sintió traicionado por su partido cuando sorpresivamente se reconcilió con el FUT, tanto en el ámbito nacional como estatal.

Las elecciones sindicales de octubre provocaron un conflicto igualmente intenso entre Rafael Rosales y Carlos Ortega, quien intentaba lograr su reelección a la presidencia de Fedepetrof. La sorpresiva victoria de Rosales fue proclamada por la comisión electoral de Fedepetrof (aunque con casi la mitad de sus miembros en desacuerdo) pero no fue reconocida por Ortega. Durante casi todo el año siguiente, la facción de la federación identificada con el FUT intentó impugnar los resultados y hasta llevó el caso al Tribunal Superior. La posición de Rosales era de particular importancia porque él pertenecía a una tendencia de ex copeyanos en la CTV, encabezada por el ex secretario general de Copei, Carlos Navarro, y que incluía a Franklin Rondón, presidente de la Federación de Empleados Públicos (Fedeunep). El triunfo de Rondón en las elecciones para la presidencia de Fedeunep también fue impugnado por el FUT durante algún tiempo.

Las huelgas generales de 2001-2003 y sus secuelas

Los antecedentes de las cuatro huelgas generales convocadas por Carlos Ortega durante el curso de un año eran la exitosa huelga petrolera que él dirigió a mediados de 2000 y la huelga de los trabajadores siderúrgicos de mayo de 2001, ambas de las cuales se trató de transformar en un conflicto nacional. La primera huelga general fue convocada para el 10 de diciembre de 2001. La CTV y Fedecámaras la justificaron para protestar en contra de la promulgación simultánea de 49 leyes en noviembre, muchas de las cuales tenían un contenido popular y nacionalista, sin haberlas sometido a la “consulta nacional” requerida por la Constitución de 1999. En esencia, la huelga era una reacción en contra de la radicalización y aceleración del proceso de cambio. Poco antes de la huelga, Chávez había dicho “La oligarquía exige que eliminemos estas leyes. Esto significa que tenemos que aplicarlas y hacerlo lo antes posible”.

A primera vista, las huelgas generales de diciembre de 2001, abril de 2002 (que culminó en el golpe frustrado), octubre de 2002 y diciembre a febrero de 2002-2003 parecen dar un mentís a los supuestos de Marx. En todos los cuatro casos, las organizaciones de trabajadores y de empresarios se juntaron para impulsar la salida de un presidente “revolucionario” o para exigir elección

nes presidenciales inmediatas. Pero de hecho, la reacción de los venezolanos a las huelgas dependía en gran parte a su clase, tal como Marx hubiera predicho. Mientras que los barrios más pobres rápidamente volvieron a la normalidad durante las huelgas “indefinidas” de abril de 2002 y diciembre-febrero 2002-2003, en las urbanizaciones en donde viven los sectores más acomodados de todas las ciudades del país, se evidenció un apoyo entusiasta.

Durante la huelga general iniciada en diciembre de 2002, la llamada de la Coordinadora Democrática (que abarcaba a los partidos y las ONG de la oposición) para celebrar cacerolazos cada noche a partir de las 8 encontró receptividad en los sectores de clase media y alta (haciendo recordar los días anteriores al derrocamiento de Allende). Después de tres días de huelga, la oposición declaró su transformación en una “huelga activa”, lo que significaba movilizaciones en la calle. Poco después, las entradas a las refinerías fueron escenarios de protestas por parte de personas de la clase media que intentaban impedir el acceso a las plantas de sus trabajadores, a veces tildándolos de “rompe-huelgas”. Los dirigentes chavistas, por su parte, caracterizaron a la huelga como un paro empresarial (“lockout”). Además de los obreros petroleros, las organizaciones laborales que representaban a los trabajadores de la industria pesada de la región de Guayana se negaron a apoyar la huelga, tal como en el caso de los empleados públicos y los trabajadores del Metro de Caracas. Los dirigentes de estos sindicatos, que pertenecían a la CTV y no eran considerados pro chavistas, surgieron como una tercera fuerza en el movimiento laboral del país.

Los dirigentes laborales “independientes” Rafael Rosales, Ramón Machuca, Franklin Rondón y Francisco Torrealba (presidente de los trabajadores del metro) se opusieron a las huelgas generales por dos razones. Primero, no estaban de acuerdo con la alianza con Fedecámaras, el adversario tradicional de la clase obrera. Segundo, señalaron que Ortega y otros dirigentes de la CTV no los habían consultado antes de llamar a las huelgas.

En el caso de Fedepetrof, Rosales entró en conflicto con el secretario general de la federación, Félix Jiménez que había argumentado a la hora de la huelga de abril que la violación en Pdvsa del sistema meritocrático y los intentos de llenar los puestos profesionales con partidarios del gobierno se aplicaría posteriormente a la nómina menor de trabajadores. Después de la huelga de abril, el gobierno se abstuvo de aplicar represalias en contra de los ejecutivos de la industria y de otros profesionales identificados estrechamente con la oposición y que seguían haciendo una labor política dentro de la empresa. De manera que el argumento institucional de Jiménez parecía de poca relevancia cuando se planteaba la huelga de diciembre. Además, las demandas económicas de los trabajadores de Pdvsa, que llevaron a Rosales a considerar un apoyo a la huelga de octubre, habían sido satisfechas posteriormente con el acuerdo con el gobierno sobre el contrato colectivo. Rosales apoyó especialmente la restitución de la cláusula que asignaba al sindicato 60% de las con-

trataciones. De esta manera, Rosales podía argumentar en diciembre que la huelga general no tenía ningún contenido gremial y estaba motivada políticamente.

A pesar de que el fracaso de la huelga general de diez semanas iniciada en diciembre hiciera mucho para desacreditar a la CTV, algunos de los sindicalistas chavistas seguían renuentes de abandonar la CTV para formar una organización rival. Así, por ejemplo, la facción de trabajadores petroleros llamada "La Jornada" encabezada por José Gregorio Rodríguez (que durante 10 años había jugado un papel importante entre los sindicatos petroleros del oriente del país) se encontraba dividida en torno de este punto. Algunos miembros recurrían a los argumentos ya señalados sobre los peligros de desprenderse de los sindicatos mayoritarios y aislarse de la clase obrera. De la misma manera, la pro comunista Central Unitaria de Trabajadores de Venezuela (CUTV), en el momento de la huelga de diciembre, argumentó que una decisión de formar una confederación nueva sería precipitada, porque sería vista como pro oficialista. Propuso, como alternativa, la creación de una "coordinadora nacional" para preparar el terreno para una nueva central unificada.

Sin embargo, varios acontecimientos recientes fortalecieron la posición de aquellos favorables a la creación de una nueva confederación. Primero, la CTV se encontraba desacreditada por el fracaso de la última huelga general y, sobre todo, por su prolongada alianza con Fedecámaras. Los meses siguientes parecían el momento ideal para asestarle a la CTV un golpe mortal. Se argumentaba que si los chavistas no rompieran completamente con la CTV, perderían el respeto de los trabajadores. Segundo, durante el golpe frustrado de abril, Luis Miquilena y sus seguidores, que habían sido los defensores más consecuentes de la estrategia de trabajar dentro de la CTV, habían abandonado el MVR. Por último, el desastre electoral de la CTV en octubre de 2001 y las huelgas generales posteriores, habían fomentado el surgimiento de un grupo de dirigentes sindicales independientes que, en su mayoría, estaban dispuestos a romper definitivamente con la CTV.

Inmediatamente después del fracaso de la última huelga general, los independientes más importantes, incluyendo a Machuca, Rosales, Torrealba y Rondón, recorrieron el país organizando apoyo para una nueva confederación. Machuca estaba convencido de que la única manera de evitar que a esta nueva confederación se le tildara de "oficialista" era nombrar como presidente a uno de los independientes. Originalmente, Machuca había propuesto el nombre de Rondón para el puesto pero rápidamente se acordó que fuera el mismo Machuca quien encabezara la nueva organización. Sin embargo, en la reunión que fundó la UNT, celebrada en Caracas en marzo del 2003, los chavistas del FBT propusieron una estructura "horizontal" con una coordinadora nacional de 21 miembros, sin que hubiera nombramientos para puestos específicos como la presidencia o la secretaría general. Lograron convencer a los dirigentes independientes, con la excepción de Machuca que se negó a incorporarse.

Posteriormente hubo encuentros entre Machuca y la UNT y no se descartaba una reconciliación.

Los fundadores del UNT insistieron en que la nueva confederación evitaría las estructuras y las prácticas que en el pasado habían llevado a corrupción, control político y colaboración de clases. El derecho de pedir un referéndum revocatorio se concibió como un mecanismo para evitar que los dirigentes se alejaran de las bases de su organización. Adicionalmente, los dirigentes del UNT se empeñaron en protegerse en contra del peligro de que la organización cayera en manos de burócratas sindicales carentes de vínculos permanentes con las bases. De manera que aquellos políticos, incluyendo diputados nacionales, que decían representar a los trabajadores pero que no contaban con seguidores entre los sindicatos se consideraban “asesores”, y los 21 coordinadores eran elegidos entre activistas sindicales. La UNT pudo atraer dirigentes nacionales importantes de federaciones representando a empleados públicos, maestros, la industria pesada de la región de Guayana, el metro, las industrias de la electricidad y de telecomunicaciones, como también a trabajadores de las plantas de Ford y Mavesa. Sin embargo, con la excepción de Delta Amacuro y (en menor medida) Carabobo, la UNT fracasó en el intento de incorporar a dirigentes de las federaciones estatales afiliadas a la CTV.

La UNT asumió posiciones que reflejaban los intereses de los trabajadores, aun cuando no necesariamente respondían a la línea del MVR. Así llamó al gobierno a introducir un decreto para facilitar el control obrero de aquellas empresas quebradas en manos del Fondo de Garantías de Depósitos (Fogade). Los empleados de Macuto Sheraton, por ejemplo, asumieron la dirección del complejo hotelero cuando éste se declaró en bancarota y había situaciones parecidas en otras empresas del país. Indudablemente, los dirigentes de la UNT fueron influenciados por los acontecimientos en Argentina, donde la crisis económica y financiera de los últimos años ha impulsado experimentos de autogestión.

La dirigencia de la UNT, a diferencia de sus homólogos en la CTV, insistieron en que fueran las empresas que habían cerrado sus puertas en diciembre las que pagaran los platos rotos provocados por la huelga. En contraste con este discurso, algunos dirigentes sindicales firmaron acuerdos reconociendo la suspensión de los acuerdos colectivos, la suspensión temporal de trabajadores y la exclusión de los salarios correspondientes al período de la huelga de los cálculos sobre otros beneficios. Estas concesiones tenían como propósito otorgarle a la empresa un compás de espera, para evitar la bancarota en el período difícil después de la huelga. Algunos dirigentes de la CTV se quejaban de la línea dura de los sindicalistas chavistas, sugiriendo que buscaba quebrar las empresas para poner en práctica la autogestión.

La huelga de diciembre también puso en el tapete un asunto que se venía discutiendo dentro del movimiento laboral chavista desde que Chávez ganara

la elección presidencial: la necesidad de sacar de la administración pública a aquellos empleados considerados no confiables. Después de la huelga, los chavistas de línea dura insistieron en una purga completa en la industria petrolera. 18.000 empleados que habían participado en la huelga, en su mayoría de la nómina mayor, fueron despedidos por haber abandonado sus puestos de trabajo. Los chavistas de línea dura advirtieron que muchos empleados que habían apoyado la huelga intentaban regresar a la industria, consiguiendo trabajo con contratistas, sin que los nuevos ejecutivos actuaran para impedirlo. Luis Marín, gerente general de Pdvsa-Oriente, fue criticado por su falta de firmeza en ese sentido y removido de su puesto en julio de 2003. Los de la línea dura consideraban al presidente de Pdvsa, Alf Rodríguez, y a otros “moderados”, responsables de no haber anticipado la huelga de diciembre (a pesar de las advertencias) y de no haber actuado contra aquellos ejecutivos anti-chavistas que seguían trabajando políticamente dentro de la empresa después del golpe de abril. Al mismo tiempo, advirtieron que, como señalara el periodista Miguel Salazar en *Quinto Día*, no se podría descartar otro intento de paralizar la industria.

La línea dura era partidaria de extender la purga dentro de la industria petrolera para que abarcara a los trabajadores de la nómina menor, una exigencia que podría considerarse políticamente motivada por cuanto durante muchos años, Fedepetrol había sido un bastión de AD. De hecho, después de la huelga, se redujo 28% la nómina de los obreros (nómina menor) (estadísticas proporcionadas por Pdvsa al PCV Energy de Washington). También se argumentaba que, en la selección de personal para reemplazar a quienes se habían plegado a la huelga, debían tener preferencia los chavistas que habían arriesgado sus vidas durante la huelga, formando brigadas cívicas para resguardar la seguridad de las instalaciones petroleras. Sin duda, esta exigencia también formaba parte de una estrategia sindical diseñada para consolidar el control de Rosales en Fedepetrol y la salida de la federación de la CTV. Además, los de la línea dura señalaron otros lugares dentro del sector público, como educación y la empresa de electricidad Cadafe, en donde los seguidores de Luis Miquilena y otros “enemigos del proceso revolucionario” ocupaban puestos clave y asumían posturas inamistosas para con los empleados chavistas (*Tribuna Popular*, 2003, 6). El reemplazo de empleados pertenecientes a los partidos tradicionales por chavistas evidentemente involucraba el riesgo de transformarse en una simple operación de clientelismo político, una tradición profundamente enraizada en Venezuela.

La UNT se abstuvo de promover la creación de una confederación latinoamericana que aglutinara sindicatos de izquierda, a pesar de que existen confederaciones importantes en Perú, Colombia, Brasil, Chile y otros países que podrían responder favorablemente a la iniciativa. Una estrategia de esta naturaleza seguramente habría alienado los “independientes”, con sus orientaciones ideológicas tan diversas, y posiblemente los habría alejado de la UNT.

No obstante, los chavistas buscaban un reconocimiento internacional para su movimiento e intentaron cuestionar la legitimidad de la CTV. En junio de 2002, el Gobierno venezolano intentó impedir la participación de la CTV en la conferencia anual de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), alegando que la victoria de sus dirigentes en las elecciones de octubre 2001 no había sido reconocida por el CNE. La OIT aceptó la participación de la CTV, aunque no a través de Carlos Ortega, rechazado por su participación en el golpe de abril. La presencia de la UNT en la conferencia del OIT el año siguiente también buscaba cuestionar los credenciales de la CTV como principal representante de la clase obrera venezolana. Además, la UNT buscaba frustrar una iniciativa de la CTV que promovía una resolución condenando al Gobierno venezolano por la violación de las "libertades sindicales": los representantes de la CTV señalaron la existencia en Pdvsa de una lista negra de aquellos empleados despedidos por su participación en la huelga de 10 semanas.

La estrategia chavista buscaba ganar, o por lo menos neutralizar, actores internacionales que habían respaldado a la CTV cuando argumentaban que Chávez violaba convenios internacionales sobre la libertad sindical. A pesar de que el Presidente John Sweeney de la AFL-CIO norteamericana se había comprometido a revisar la política exterior virulentamente anticomunista de su confederación, el movimiento obrero estadounidense respaldó los intentos de los dirigentes sindicales tradicionales venezolanos de recuperar su influencia y, posteriormente, de derrocar a Chávez. La AFL-CIO canalizó fondos de la National Endowment for Democracy (financiado por el Congreso de los Estados Unidos) hacia la CTV, y más que duplicó sus aportes en 2001. El 27 de febrero de 2003, el Comité Ejecutivo de la AFL-CIO aprobó una resolución expresando su seria preocupación "por la orden de detención recientemente promulgada en contra de Carlos Ortega, por acusaciones de traición, rebelión civil, instigación de crímenes y devastación". El representante de la organización para América Latina, Stan Gacek, sostuvo que, durante los eventos de 2002 a su organización se había empeñado en fortalecer las fuerzas progresistas en el movimiento obrero venezolano. Gacek agregó que "ayudó un proceso que llevó miembros de la izquierda (...) a la dirección de la CTV" (Shorrock, 2003, 21). No obstante, como comentó este autor en *The Nation*, respondiendo a la afirmación de Gacek: "Dentro de la CTV no hay ninguna corriente a nivel nacional que haya cuestionado la obsesión de la confederación por derrocar a Chávez por cualquier vía —aun en detrimento de los intereses obreros. Entonces, ¿quiénes eran estos 'izquierdistas' de la CTV supuestamente favorecidos por los esfuerzos de la AFL-CIO?" (Ellner, 2003).

La cuestión de autonomía *vis-à-vis* partidos políticos también se debatió en el campo antichavista durante 1999 y 2000. Un ejemplo de la adopción de una posición independiente se presentó durante la campaña electoral en el ámbito municipal en diciembre de 2000, celebrada conjuntamente con el referéndum sobre los sindicatos. La CTV, controlada por AD, llamó a la abstención, mien-

tras que el partido recomendó a sus militantes votar para derrotar la proposición y favorecer sus propios candidatos.

Sin embargo, la polarización extrema que se produjo a partir de 2001 borró las diferencias entre los dirigentes obreros de la oposición, y entre éstos y sus respectivos partidos. Dentro de la CTV, algunos de los dirigentes no-adecons expresaron críticas tímidas a las relaciones tan estrechas entre la confederación y el tradicional adversario del movimiento laboral, Fedecámaras, pero estas críticas no trascendieron y no se profundizaron. Después del fracaso de la huelga general de 2002-2003, algunos miembros del comité ejecutivo de la CTV intentaron comprometer la confederación con un proceso de renovación, específicamente a favor de la creación de sindicatos nacionales por rama de industria, una propuesta planteada originalmente en 1959. Pablo Castro, un miembro del comité ejecutivo, consideraba que con el exilio de Carlos Ortega el momento era propicio para realizar cambios en la confederación. El deslinde fundamental dentro del comité ejecutivo era entre, por una parte, aquellos como Castro y el secretario general Manuel Cova (que pertenecía al grupo de negociadores que se reunía con el secretario general de la OEA, César Gaviira) y, por la otra, Ortega que se encontraba identificado con el ex secretario general de AD, Rafael Marín, que proponía salir de Chávez por cualquier vía. De hecho, Castro y otros intentaron reemplazar a Ortega por Cova en la presidencia de la CTV pero fue regañado públicamente por Henry Ramos, presidente de AD, por intentar aprovechar la ausencia de Ortega.

En todo caso, lo más importante es que, fueran lo que fueran las críticas de miembros del comité ejecutivo, no hubo ningún esfuerzo organizado para moderar el empeño en sacar a Chávez de la Presidencia de la República. Ningún miembro del comité ejecutivo llegó a plantear una "autocrítica" a raíz del fracaso de la huelga general, ni cuestionar la alianza con Fedecámaras. De hecho, esta insistencia en no reconocer sus errores explica en gran parte por qué se permitió que la huelga siguiera hasta agotarse, en lugar de suspenderla después del primer mes, cuando ya era evidente que tenía pocas posibilidades de éxito. Este fracaso no solamente tuvo consecuencias devastadoras para la economía nacional, también contribuyó a desacreditar a la oposición y, en particular, a la CTV.

Conclusión

La cuestión de autonomía *vis-à-vis* el Estado y los partidos políticos y el peligro de la creación de un movimiento laboral "oficialista", han estado en el centro de los debates recientes al interior del movimiento laboral organizado. Así AD, por primera vez en su historia, promovió la creación de una coalición como el FUT para las elecciones sindicales, en un intento de convencer a los trabajadores de que no tenía la intención de buscar un control absoluto de la CTV. La misma preocupación explica por qué el FBT chavista decidió apoyar a Aristóbulo Istúriz, que poco antes había tenido un desencuentro con Chávez,

como candidato en las mismas elecciones, en lugar de respaldar a Nicolás Maduro del MVR. También explica por qué la nueva UNT incorporó a su Coordinadora Nacional exclusivamente a activistas sindicales, excluyendo deliberadamente a burócratas laborales.

Era muy difícil que el movimiento obrero venezolano se aislara del proceso de polarización extrema que, a partir de 1998, dividió a la nación en bloques pro y anti-Chávez. No obstante, el movimiento obrero es menos polarizado de lo que pareciera a primera vista (sobre todo si la fuente de información son los medios de comunicación). De hecho, un número significativo de puestos clave, tanto a nivel de sindicato como de federación, se encuentran ocupados por dirigentes obreros independientes. Es más, la posición de los dirigentes obreros del MVR frente a reformas importantes, como la seguridad social (la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social de diciembre de 2002 es considerada “una conquista laboral”) y las prestaciones sociales, no coincide con la de otros dirigentes del partido.

La situación actual en el movimiento obrero organizado puede compararse con aquella de los primeros años de democracia después del 23 de enero de 1958. En aquel entonces, la nación se encontraba polarizada pero los dirigentes laborales de los distintos partidos propusieron una candidatura unida para las elecciones presidenciales de diciembre de 1958. Además, a pesar de la creciente conflictividad política durante el año siguiente, en noviembre de 1959 la CTV celebró un “Congreso de Unidad”. No cabe duda de que los intereses de los obreros venezolanos fueron perjudicados por las posteriores confrontaciones y divisiones en el movimiento en el contexto de la lucha armada de los años 60. Hoy en día los dirigentes obreros enfrentan desafíos parecidos. Lo más importante a tomar en cuenta es que la polarización y politización extremas dentro del movimiento obrero conlleva el riesgo de dos escenarios indeseables: el sindicalismo paralelo y la creación de un movimiento obrero oficialista.

Bibliografía

- Battaglini, Oscar (1993): *Legitimación del poder y lucha política en Venezuela: 1936-1941*. Caracas, UCV.
- Coppedge, Michael (1994): *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford, Stanford University.
- Díaz Rangel, Eleazar (2002): *Todo Chávez: De Sabaneta al golpe de abril*. Caracas, Planeta.
- Ellner, Steve (1980): *Los partidos políticos y su disputa por el control del movimiento sindical en Venezuela, 1936-1948*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.
- _____ (1995): *El sindicalismo en Venezuela en el contexto democrático (1958-1994)*. Caracas, Tropykos.

- _____ (2000): "El impacto de la privatización sobre la fuerza laboral en Venezuela: ¿reorganización radical o ajuste moderado?", *Politeia* no. 25.
- _____ (2003): "Letter to the Editor" en respuesta al artículo de Tim Shorrock, "Labor's Cold War" publicado en *The Nation* (19-5-2003).
- Levine, Daniel (1978): "Venezuela since 1958: The Consolidation of Democratic Politics" en Juan Linz y Alfred Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University.
- Mogollón, Mary (1994): "El sindicalismo en Venezuela", *VenEconomía*, abril.
- Navarro, Juan Carlos (1995): "In Search of the Lost Pact: Consensus Lost in the 1980s and 1990s" en Jennifer McCoy, Andrés Serbin, William Smith y Andrés Stambouli, *Venezuelan Democracy under Stress*. New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers.
- Naim, Moisés (1993): *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*. Washington, Carnegie Endowment.
- Salamanca, Luis (1995): "The Venezuelan Political System: A View from Civil Society" en Jennifer McCoy, Andrés Serbin, William Smith y Andrés Stambouli, *Venezuelan Democracy under Stress*. New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers.
- _____ (1998): *Obreros, movimiento social y democracia en Venezuela*. Caracas, UCV.
- Shorrock, Tim (2003): "Labor's Cold War", *The Nation*, 19-5.
- Tribuna Popular* (2003): "Cadafe y sus filiales: objetivos de la conspiración" (primera quincena de marzo), p. 6.
- Veneconomía (2002): "Informe Económico Trimestral", enero.

LA NUEVA CARA DE LA FUERZA ARMADA

Alberto Müller Rojas

Introducción

Hay mucho de inédito en el comportamiento político y social actual de la corporación militar venezolana. La presencia de un grupo de interés surgido del estamento militar como núcleo de un vasto movimiento popular; la adopción de la desobediencia a las autoridades formalmente establecidas por parte de otro grupo de interés de tendencias conservadoras como forma de resistencia al poder establecido; y la apatía de la mayoría de los cuadros profesionales frente a un escenario que coloca bajo riesgo no sólo la seguridad estratégica del Estado —la razón de ser de la estructura para la defensa militar— sino la propia supervivencia del establecimiento castrense, son aspectos novedosos del comportamiento de este sector funcional de la vida de la nación. Desde luego hay muchas continuidades en lo referente a la conducta de esta corporación. Entre estas resulta importante resaltar la desconfianza corporativa hacia las organizaciones políticas, y hacia los políticos en general, y el antagonismo hacia las fuerzas irregulares de carácter sedicioso, cualquiera sea su signo ideológico, en lo concerniente a sus relaciones con su entorno inmediato, mientras las rivalidades entre los componentes funcionales, particularmente entre la Armada y el Ejército, se mantiene como una conducta distintiva dentro de su ámbito interno, conjuntamente con la animosidad hacia la Guardia Nacional. En tanto otros rasgos peculiares en lo concerniente a sus relaciones internas no aparecen notoriamente en las circunstancias actuales. Los problemas generacionales que enfrentaban los cuadros medios y subalternos con las altas jerarquías no han aparecido dentro de la extrema conflictividad que actualmente se manifiesta en el interior de la corporación. Del mismo modo que tampoco se perciben los diferendos entre los sectores militares calificados de “académicos”¹ y aquellos estereotipados como “troperos”². Más aún, la severa separación entre oficiales, suboficiales profesionales de carrera y tropas alistadas y profesionales pareciese que se estuviese borrando, cuando se

¹ Se trata del grupo de profesionales cuyas carreras se desarrollan en actividades que demandan básicamente esfuerzos de naturaleza intelectual vinculadas a la docencia, el asesoramiento (Estado Mayor) y técnicas.

² Es un grupo de profesionales, tal vez el más numeroso, cuya carrera exige una alta preparación física y destrezas en el uso de las armas y su empleo en las operaciones de combate dedicados fundamentalmente al mando y adiestramiento de tropas

observan, entremezclados, individualidades pertenecientes a estas tres categorías en actos públicos de carácter político.

En cierta forma, estos últimos aspectos representan más una ruptura en relación con el pasado, que su intervención en la política nacional, en donde lo original es el modo como ella se realiza. No obstante, es a esa participación a la que se podría responsabilizar al menos por la presencia evidente de ese rompimiento de los usos y costumbres ya tradicionales y la aparición de nuevos signos que preludian nuevos escenarios para la corporación castrense; para las relaciones entre ésta y los restantes componentes funcionales de la comunidad política; y para el Estado en su conjunto. Lógicamente estas transformaciones no ocurren en el vacío. Ellas son el resultado de la complejidad tanto de la realidad interna venezolana, como del ámbito internacional. Y dentro de esa enorme variedad de fuerzas sociales que se mueven, muchas veces de manera incongruente, tanto localmente en el país, como en su entorno externo, hay que encontrar aquellas que han sido determinantes, las que han sido dominantes, las que han influido y, las que han formado parte del contexto para producir este cambio que parece haber sorprendido a propios y extraños. Sin esclarecerlo, definiendo las variables que actuaron eficazmente en su producción, malamente podremos comprender lo que está ocurriendo, y mucho menos hacer un intento prospectivo que produzca el conocimiento reductor de la incertidumbre y orientador de la conducta racional del hombre. Este es el propósito de este corto ensayo: tratar, al menos, de aislar esas variables, para procurar dar una explicación plausible a la transformación de la conducta de los miembros del aparato de defensa del Estado, y sobre esa base proponer elementos útiles para visualizar diversos futuribles posibles que reflejen las tendencias dominantes. No utilizo el término "reformas" por cuanto eso supone la presencia de un ente superior "reformador". Prefiero mantener la idea del cambio, que se supone es el producto de la interacción entre la variedad de fuerzas sociales que operan en la realidad, muchas veces de manera contradictoria, para producir los estados que en un instante fenomenológico (la manifestación de la energía y la materia en un momento y lugar dado y a un nivel de la realidad determinado) son percibidos por el observador (François, 1977, 16-21). Es un tanteo, con mucho de desafiante, que intenta despertar la curiosidad de instituciones y personas dedicadas al estudio de los fenómenos sociales para iniciar investigaciones serias, no sólo de los rasgos que identifican la subcultura del mundo militar venezolano, sino especialmente su estatus y los roles, tanto esperados como actuales, dentro de los complejos ambientes que configuran el entorno interno de la nación venezolana y el ambiente externo donde ella desarrolla su devenir.

Es un estudio que tienen pendiente, como una deuda, los científicos sociales venezolanos. Más se conoce la corporación castrense nacional en ámbitos académicos foráneos, particularmente norteamericanos, que lo que se sabe de ella en nuestros centros de estudio e investigación. Desde luego, ese conocimiento ajeno es un saber cargado por los prejuicios e intereses contenidos en

los paradigmas que han orientado el desarrollo de la "ciencia normal" (Kuhn, 1970, 10). Es un saber desarrollado dentro de una teoría que visualiza a lo que se identifica de manera imprecisa como "América Latina", incluso como un campo civilizatorio (Huntington, 1991, 22), considerando las particularidades de cada pueblo como meras variaciones de patrones comunes de conducta. Desde luego, es cierto que en este enorme espacio del continente americano, al sur del Río Grande, se ha venido generando, a partir de un lenguaje común —o casi común³—, una cultura compartida que progresivamente le ha venido dando identidad propia al conjunto de pueblos que lo habitan. Los que José Vasconcelos identifica como "raza cósmica" (Vasconcelos, 1958, 903-942). Pero es falso que los comportamientos particulares de las clases y estamentos que estructuran cada una de las comunidades políticas establecidas en esta región son simples variaciones de un patrón común. No sólo la diversidad de los paisajes geográficos y la variedad de aportes etnoculturales que concurrieron en su integración definen pautas de conducta que los tipifican como unidades diferenciadas, sino que las variadas formas como se relacionan con el entorno externo, incluyendo las existentes en sus interrelaciones, los hacen peculiares y distintos entre sí. Solamente una sencilla ojeada a los indicadores de desarrollo humano de los países que se han integrado en la región es una demostración de este aserto que prefigura un campo histórico-geográfico en proceso de integración, pero conformado por un conjunto de pueblos, con barreras geográficas y culturales que los separan. Y si alguno de esos obstáculos es importante, es el existente por la desigualdad en las subculturas que corresponden a sus estamentos militares, que lo único que tienen en común es el papel dominante que han jugado, como lo han jugado esos estamentos a escala universal, en la transformación de esas regiones políticas en Estados, según el modelo impuesto por la modernidad concebida como ideología planetizada, especialmente en lo que se ha identificado como "el occidente" (Toynbee, 1953, tomo I, 29, 30; Tourraine, 1998, 255). De modo que estimo es oportunidad de pagar la deuda. No es posible entender el momento actual, singular, que vive la sociedad venezolana, sin comprender el comportamiento de su corporación militar, que con pocas dudas, está jugando un papel por lo menos dominante, en la crisis que caracteriza su actual coyuntura.

Las particularidades de la Fuerza Armada venezolana

En la realidad latinoamericana, el primer hecho distintivo que diferencia la Fuerza Armada venezolana de gran parte de sus homólogas del resto de los

³ Si bien es cierto que el español es el idioma común de la gran mayoría de los habitantes de este espacio, la existencia de una significativa población de habla portuguesa rompió la unidad lingüística de su población, aun cuando no se constituye en una barrera cultural significativa dadas las raíces comunes de ambos idiomas. Es conocida la enorme influencia del español en el habla de los lusoparlantes que ha llegado a producir lo que hasta ahora se conoce como "portuñol". Un lenguaje que es una expresión sincrética de los signos lingüísticos de ambos idiomas que facilita la mutua comprensión.

países que integran este ámbito cultural es que su institucionalización es un fenómeno del siglo xx. Es cierto que otras formaciones, como la Guardia Nacional de Nicaragua, la institución del mismo nombre de Panamá y el Ejército de la República Dominicana, son también creaciones del pasado siglo. Pero, en términos generales, ellas respondieron más a imposiciones del ambiente externo —la intervención militar directa norteamericana— que a la propia dinámica sociopolítica de las poblaciones de esos países. De hecho, estas formaciones armadas se estructuraron más como fuerzas policiales militarizadas (*constabulary forces* en la terminología militar inglesa), bajo la estrecha supervisión de mandos militares estadounidenses, que como aparatos de defensa destinados a proporcionar seguridad estratégica a las comunidades políticas en donde se desarrollaría su devenir. No es extraño que ellas conformaran la base de poder de gobiernos despóticos, como los de la dinastía de los Somoza en Nicaragua, o el de Rafael Leonidas Trujillo, en República Dominicana, subordinados a los dictámenes políticos de Washington. Caso distinto es el de la estructura militar cubana, también generada durante el siglo xx⁴. Ella se conformó a partir de las fuerzas que participaron en la lucha de independencia, como expresión de la voluntad de defensa del naciente Estado, pero su acción fue constreñida severamente por la amenaza de intervención directa norteamericana dentro del marco de la conocida Enmienda Platt⁵. En los restantes países de la región sus instituciones militares aparecieron conjuntamente con la emergencia de los nuevos Estados en el siglo xix, como producto del fraccionamiento, y posterior nacionalización, de las dos grandes formaciones militares que se conformaron, desde Caracas y Buenos Aires respectivamente, en el marco de la guerra de independencia librada contra España en las dos primeras décadas del siglo xix. Caso especial es el de Brasil, donde sus fuerzas armadas fueron el producto de la nacionalización del ejército colonial portugués, luego de su rendición, después que el hijo del rey Juan VI, don Pedro,

⁴ Me estoy refiriendo a las fuerzas armadas cubanas que formaron parte de la estructura del Estado hasta 1959. El actual componente militar de ese país, como es el caso del mexicano, es el producto de la institucionalización de una fuerza revolucionaria que derrotó las fuerzas regulares del régimen para establecer un nuevo sistema político.

⁵ Un instrumento para legalizar la intervención de EEUU en los asuntos internos de Cuba mediante un tratado que restringió su soberanía en el cual se estipula la obligación del poder constituyente de ese país de incorporar en su Carta Constitucional lo siguiente: "El gobierno cubano concede a EEUU el derecho de intervención con el fin de mantener la independencia de Cuba". Cuba tuvo que consentir también la instalación de una base militar norteamericana en la bahía de Guantánamo. Washington hizo uso de esta enmienda para sus intervenciones armadas en Cuba de 1906, 1912, 1917 y 1924, y en 1934 para la presencia notoria de su marina de guerra en aguas jurisdiccionales cubanas. En ese año se firmó un nuevo tratado binacional que abrogó la fórmula de Platt, pero mantuvo en pie el derecho de EEUU en Guantánamo, que conserva hasta el día de hoy, cuando el gobierno de Bush usa estas instalaciones, fuera de la jurisdicción del sistema judicial norteamericano, para mantener detenidos a presuntos "terroristas" apresados en Afganistán, sin atenerse a las normas del derecho internacional relativas al trato a prisioneros de guerra, ni a las correspondientes al derecho penal vigentes en ese país.

nombrado regente de la Corona en Brasil en 1821, por presiones de la población indígena principalmente, declaró la independencia del país en 1822 y se proclamó Emperador. También es un caso particular el de México, no sólo por la extrema conflictividad interna que le impidió consolidar el Estado, y con ella la institucionalización de una fuerza armada que asegurara el monopolio de la violencia, sino por la acción internacional que lo sometió a sendas ocupaciones militares por fuerzas extranjeras: la guerra con EEUU (1846-1848), en la cual perdió la mitad de su territorio, y la invasión francesa (1861-1862) que le impuso una monarquía, la del Emperador Maximiliano I por el lapso de tres años. El período después de este interludio fue una continuación de lo que se pudiese llamar la crónica conflictividad interna solamente superada después del triunfo de las fuerzas radicales, federalistas, anticlericales y de tendencias socialistas en 1917. Fue a partir de este momento cuando empieza la institucionalización de una fuerza militar, más como brazo armado de un partido —el Partido Nacional Revolucionario— que tuvo hasta 2000 el control único del gobierno del Estado, bajo el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI) adquirido a finales de la década de los 40. De todos modos, en el caso mexicano, no se puede ignorar que, en medio de esas agudas confrontaciones internas y de las invasiones extranjeras, se hicieron esfuerzos para la institucionalización de una fuerza militar para la defensa estratégica del Estado. Fueron esfuerzos que se focalizaron en el intento de profesionalizar unos cuadros de mando, especialmente en el marco del Heroico Colegio Militar de México, de tan distinguida actuación durante la guerra con EEUU (Donghi, 1972, 648).

En todos los casos donde la fuerza militar del Estado se conformó a partir de las fracciones de los ejércitos libertadores —y el caso venezolano no fue inicialmente una excepción—, los cuadros de mando de estas formaciones estuvieron, y están, directamente asociados con los intereses de las elites blancas criollas, que condujeron el proceso de independencia y sus herederos, ya por ser parte de ellas, ya por el método de la cooptación. No fue distinta la relación que se estableció entre los miembros del estamento militar brasileño y los grandes hacendados que conformaban la elite criolla de la antigua colonia portuguesa, particularmente después del establecimiento de la República en 1899. Efectivamente, la transformación del régimen monárquico brasileño en uno republicano fue el resultado de un golpe militar, producto de una conspiración con los grandes propietarios agrícolas para resistir las políticas incorporadoras del Emperador Pedro II que incluyeron la liberación de los esclavos. Se podría decir que esas formaciones militares asumieron el carácter conservador que se arrogaron las elites criollas. Como lo afirma Tulio Halperin Donghi (Donghi, 1972, 90) “los revolucionarios no se sienten rebeldes, sino herederos de un poder caído, probablemente para siempre: no hay razón alguna para que marquen disidencias frente a ese patrimonio político-administrativo que ahora consideran suyo y al que entienden hacer servir para sus fines”. Una herencia que, desde luego, incluye una estructura social profundamente estratificada y jerarquizada que pone a su servicio a los sectores no privilegiados de pardos, indios y negros que conforman los estamentos inferiores de esas so-

ciudades. Lo excepcional del caso venezolano es que esa fuerza armada conservadora fue desbandada como resultado de la llamada "guerra federal" (1859-1863), un fenómeno que en sus inicios fue dominado por el conflicto presente entre los estamentos bajos de la sociedad, liderados por el general Ezequiel Zamora y la elite criolla transformada en oligarquía, pero que culminó en un enfrentamiento típico de los conflictos centro-periferia, entre caudillos locales y el grupo hegemónico conservador que había ejercido el dominio del país desde su separación de Colombia en 1828.

Dentro de un régimen que como lo describe Ramón J. Velázquez (1973, VI-XI) era producto de un balance de poder entre caudillos regionales y locales, donde el Jefe del Estado era sólo el primero entre pares, la Fuerza Armada se disolvió en partidas armadas controladas por líderes violentos que simultáneamente con el control de las armas adquirieron también el poder económico y político en las localidades y regiones que conformaban el país. Las bases de esas fuerzas, desde luego irregulares, eran la "peonada" de las haciendas y hatos de una sociedad agraria por excelencia. Lógicamente, visto desde la perspectiva actual, la ausencia de un gobierno con una capacidad ordenadora en el país fue sustituida por el mercado⁶. Se asentaron en el país grandes consorcios extranjeros que establecieron importantes casas comerciales las cuales adquirían las materias primas producidas en las distintas regiones del país para su exportación a sus países de origen, mientras importaban de ellos las mercancías manufacturadas, a la par que otras instalaban y operaban infraestructuras para los servicios de transporte (ferrocarriles) y comunicaciones (telégrafos). Se estableció, dentro de la idea del capitalismo, una competencia entre esas empresas, la cual llevaba aparejada propósitos estratégicos de las potencias metropolitanas que competían por la hegemonía mundial. Había un aprovechamiento, por parte de las grandes potencias europeas, de la momentánea debilidad de EEUU —ya con una presencia dominante en el hemisferio desde la promulgación de la llamada Doctrina Monroe (1823)— originada por el brote de la *guerra de secesión* (1861-1865). Se produjo este fenómeno —el de la aguda competencia entre empresas extranjeras en Venezuela— durante el período conocido como el *septenio* (1870-1877), bajo el liderazgo de Antonio Guzmán Blanco —un miembro del estamento criollo— como un mecanismo eficaz para asegurar la primacía de la elite caraqueña y el régimen carismático de Guzmán sobre los caudillos y elites provinciales (Floyd, 1988, 75-131). Se puede sostener que fue la acumulación de recursos financieros, especialmente

⁶ Ciertamente hoy se acepta la capacidad ordenadora que tiene el mercado, especialmente en las funciones inherentes a la distribución de valores en ambientes potencialmente conflictivos. Sin embargo, por las tendencias hacia la acumulación de capital en monopolios y oligopolios, el mercado se inclina hacia la generación de sociedades polarizadas (ricos vs pobres), lo que valoriza la política, que materializa sus propios criterios de justicia transfiriendo la renta y otros valores sociales significativos de los ricos a los pobres.

realizada a través de la Compañía de Crédito⁷, que consolidó la alianza entre el *Ilustre Americano* y los comerciantes que actuaban en la región central del país, la que aseguró la relativa estabilidad de su liderazgo y la de sus sucesores, al restringir las capacidades logísticas de los caudillos y elites provinciales para mantener milicias significativas y realizar operaciones militares por lapsos prolongados. Sin embargo, las relaciones fueron esencialmente estratégicas, como lo demuestran los frecuentes *pronunciamientos* armados ocurridos en el último cuarto del siglo XIX en diversos puntos del país. Y como sucede dentro de este esquema, en un ambiente con múltiples polos de poder se produce una mayor cantidad de conflictos, pero de relativa baja intensidad (localizados y con escasos medios y reducidos niveles de organización), lo cual no implica que las ganancias las obtengan los beligerantes (Midlarsky, 1978, 71). Y en esta situación en particular la ganancia la obtuvo una región casi segregada del país: el Táchira fronterizo.

En esta región *marginal* del país, dentro de la jurisdicción del Gran Estado de los Andes, bajo el dominio de la elite merideña, se había venido desarrollando una sociedad donde las migraciones llaneras, especialmente barinesas, producidas como resultado de la guerra civil interna, jugaron un papel fundamental, dentro de una próspera economía sustentada en el cultivo, por parte de pequeños propietarios del café, y el comercio de ganado procedente de Apure y Barinas con el Norte de Santander en Colombia. Se trataba de un sistema productivo conectado al mercado mundial, donde la comercialización y el financiamiento estuvieron dominados particularmente por empresas alemanas (Muñoz, 1985, 315). Su relativo aislamiento, la subordinación al lejano —por las barreras geográficas y culturales— liderazgo merideño y trujillano y su inestabilidad producto del traslado a la zona de los conflictos colombianos, crearon las condiciones para la aparición de la *inconsistencia de estatus*⁸ que impulsó la aparición del uso de la violencia política como medio para asegurar su identidad y un papel en la vida nacional. Es así como se podría explicar el surgimiento del liderazgo carismático de Cipriano Castro y la conformación de una

⁷ Agencia semifiscal creada en 1870 por la asociación entre el gobierno del *Ilustre Americano* y los comerciantes que controlaban las importaciones y exportaciones del eje Puerto Cabello-Caracas-La Guaira, que financiaban a los agricultores de la rica región de los estados centrales, que se convertiría en agencia fiscal para alimentar el tesoro del gobierno nacional.

⁸ En un sistema político el estatus adscrito a un grupo regional o funcional es un aspecto, sugerido por la teoría sociológica de las relaciones entre los componentes del conjunto, que se refiere a la posición o rango relativo de ese agregado tal como lo perciben los restantes. Y, en un ambiente predominantemente estratégico como el existente en el país en aquel momento el *estatus logrado* es dependiente completamente de los procesos internos del grupo que pueden aumentar su capacidad para adelantar efectivamente acciones violentas. Ahora, si el grupo es un *subalterno* con respecto a su *estatus adscrito*, pero es *superior* en la medición de sus logros, entonces se puede decir que experimenta una *inconsistencia de estatus* que podría conducir a la violencia política.

élite regional a su alrededor, que desafió no solamente a los caudillos regionales dominantes en el Gran Estado de los Andes, sino al estamento criollo de la región central que ejercía la primacía en el país. Probablemente fue así como las milicias regionales reclutadas por Castro entre los hijos secundones de los pequeños propietarios tachirenses, dentro del marco de la llamada *revolución restauradora* (1899-1900), impusieron su primacía sobre los demás caudillos regionales y locales, al dominar militarmente Caracas y la región central. Sería esa fuerza irregular el núcleo alrededor del cual se institucionalizaría la Fuerza Armada Nacional, con todo el resentimiento contra los estamentos criollos que desconocieron los logros de la sociedad tachirense, acompañado desde luego por la animadversión de éstos y en general por la población de la región central. Este sería un hecho que permitiría formular una hipótesis para explicar la ausencia de relaciones de cooperación entre la corporación castrense venezolana y las *élites nuclear criolla, de ingresos y de estatus*, características en la mayoría de los países latinoamericanos. Más aún, se podría clarificar, al menos parcialmente⁹, la relativa segregación del mundo militar con respecto al civil, particularmente notoria en la región central del país, pero casi inexistente en la provincia. No ha ocurrido en el caso de esa naciente institución militar lo que Gaetano Mosca, citado por Irving Zeitlin, afirma en relación con la reproducción en la corporación militar de la estructura de clases de la sociedad. Sostiene Mosca que los hombres situados en la cúspide de la jerarquía militar conservan "vínculos estrechos con la minoría que por nacimiento, cultura y riqueza [está] en la cima de la pirámide social" (Zeitlin, 1977, 242 y 243).

Pero el proceso de institucionalización de esa milicia regional no se puede explicar exclusivamente atendiendo a las variables endógenas ligadas al mantenimiento de su superioridad estratégica sobre las restantes milicias regionales controladas por los caudillos provinciales y locales y a la influencia del pensamiento *positivista* presente en los cuadros dirigentes de la *revolución restauradora*. Sí los factores internos hubiesen sido determinantes o dominantes, posiblemente el proceso de institucionalización militar se pudiese presumir hubiese sido más lento, como lo fue durante el período de la llamada *hegemonía conservadora* (un proceso que nunca se culminó) y el papel de la corpora-

⁹ No se puede descartar en la producción de esa tendencia antimilitarista la influencia de los movimientos para el desarme que se desarrollaron a finales del siglo XIX, y que tuvieron como punto culminante las gestiones realizadas por la Liga de las Naciones especialmente durante el período entre 1927 y 1934, que encontraron su eco en Venezuela en sectores intelectuales que rechazaron el régimen andino. Sería una acción que se profundizaría durante el período de la Guerra Fría por la acción de los movimientos de paz, apoyados y estimulados por las fuerzas de izquierda, incluso por la llamada "nueva izquierda" norteamericana, con mucha influencia en el mundo académico de ese país. La obra de Edwin Lieuwen (1960), un "best seller" de los años 60, es un ejemplo de la campaña realizada por la *intelligentsia* norteamericana, con gran influencia en los círculos intelectuales nacionales, de cómo estos movimientos actuaron en la producción de un hiato entre la élite del conocimiento venezolano y la corporación militar.

ción, como en aquella etapa, hubiese sido secundario frente a otros actores sociales y políticos. Pero la política internacional y los intereses comerciales de las grandes potencias actuaron por lo menos como un *catalizador* que aceleró la institucionalización de estas milicias. La adopción como programa del *nacionalismo político* –la afirmación de la exclusiva prioridad de la identidad nacional y del interés nacional– por parte del caudillo y su séquito inmediato para contrarrestar el *universalismo liberal* de los estamentos criollos superiores, no sólo era contraria al *neocolonialismo* que dominaba la política internacional, sino a los intereses comerciales y geopolíticos de las grandes potencias asociados directamente, especialmente con los sectores criollos que controlaban las finanzas nacionales. De modo que la primacía tachirense no sólo era amenazada por la reacción de otros caudillos locales, sino que lo era por la representada en la injerencia directa de cualquiera de esas potencias, o de una coalición de ellas. Y fue esta última opción la que se materializó tanto en el Bloqueo a las Costas Venezolanas (1902) como en el financiamiento de la llamada *revolución libertadora* (1901-1903) liderada por el sector financiero desplazado, e integrada por una coalición de caudillos regionales. Fueron estas amenazas, presentes desde su ascenso al poder, las que forzaron la aceleración de la institucionalización de sus milicias tachirenses. Desde 1901 Castro desarrolló una política militar que lo llevó a elevar el pie de sus fuerzas a 30 batallones de línea, dotados de armamento moderno, incluyendo baterías de artillería de montaña y estableciendo un sistema logístico para el servicio de las tres armas (infantería, caballería y artillería), a la par de crear el arsenal de la marina, e introducir, aparte de variaciones en el uniforme militar, la aplicación del derecho militar fundamentado en las ordenanzas españolas con lo cual se crean las bases para el desarrollo de una legislación castrense autóctona que está en la base de toda institucionalización. Es este el inicio de la normalización acelerada de una fuerza militar moderna, inspirada en el nacionalismo político, materializado en un *patriotismo* que responde a la noción de *propiae patria*¹⁰, distinta a la idea de *communis patria*¹¹ adoptada por la mayoría de los Estados latinoamericanos. Es este nacionalismo fuertemente vinculado al patriotismo, el valor que inspira los cuadros profesionalizados por la fuerza de las circunstancias que constituirán la base de la institución armada del Estado. Un hecho que tiene el potencial de explicar, por una parte, la focalización casi obsesiva de la acción militar en la defensa de los límites territoria-

¹⁰ El territorio como fuente de sustento y base para la actividad simbólica de la población que lo habita considerado como propiedad colectiva de los miembros de la comunidad política que lo organiza. Dicho de otra manera, con un sentido más técnico, el país habitado por una nación cuyo sentimiento de pertenencia se posee, aunque de hecho esté unido a otro Estado e, incluso, si esta nación no se encuentra organizada como Estado

¹¹ El territorio como espacio común de sus habitantes para ser usado para sus fines individuales. Se trata de una visión utilitaria heredera del pensamiento romano de *Patria est ubicumque est bene* (la patria es allí donde se está bien). Es un concepto que se intenta extender hacia el planeta en su conjunto, como *patria de la humanidad* que conlleva la idea de un *Estado universal*.

les del Estado, más allá de cualquier otro interés común como sería, por ejemplo, la protección de la actividad petrolera nacional, que va más allá de los confines del territorio del país; y en el mantenimiento de la unidad nacional, por sobre cualquier diferencia que pueda existir entre las clases y estamentos que configuran la estructura de la comunidad política. Este último fin que se puede asociar con la animadversión a los partidos políticos, que según la percepción militar tienden a romper la unidad nacional. Se puede explicar de esta manera la renuencia de la corporación militar venezolana a formar parte de coaliciones y alianzas en el marco de la política internacional. La neutralidad durante la Primera Guerra Mundial, la resistencia a declarar la guerra a las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial; la negativa a formar parte del llamado Mutual Aid Plan (MAP) en la posguerra¹², fueron muestras de esta conducta del estamento castrense nacional.

Desde luego, como lo señala Amos Perlmutter, la profesionalización de las fuerzas militares, especialmente a través de la creación de academias y centros de estudios castrenses, con la estrategia como disciplina central en los procesos de aprendizaje, jugó un rol dominante en ese proceso de institucionalización (Perlmutter, 1982, 41). Sin embargo, no se produjo el desarrollo autónomo de ese cuerpo de oficiales, como lo indica el autor comentado. Por el contrario, semejante estructura de mando se mantuvo dependiente¹³ –y se ha mantenido así a lo largo del siglo xx– del aparato de poder político que ha controlado lo que empezó a ser el gobierno institucionalizado de la nación venezolana. La explicación de esta situación podría encontrarse en el hecho relacionado con la condición minoritaria de los oficiales egresados de las academias

¹² Se trató de una aplicación para los países latinoamericanos de la Ley que canceló las disposiciones de compras al contado de la Ley de Neutralidad de 1937, mediante la cual se facultó al Presidente de EEUU para vender, transferir, arrendar, prestar o disponer en cualquier forma armamentos, materias primas, máquinas herramientas y otros materiales estratégicos a los países de la región. Se trataba de una abierta tentativa para lograr el control de los ejércitos de la región mediante el monopolio en el suministro de material bélico. En el caso venezolano, se prefirió el abastecimiento de insumos estratégicos de variadas fuentes, con lo cual se perseguía una relativa independencia estratégica, y en aquellos casos cuando se compró material americano se hizo o de contado o con créditos públicos.

¹³ Sería difícil encontrar algún indicio que mostrase una influencia dominante del componente militar del Estado venezolano en la formulación de las políticas públicas. Ni siquiera es notoria la intervención de la corporación en la definición de la conducta del gobierno con respecto a los asuntos internos institucionales, y menos en lo que sería la política de defensa propiamente dicha. Las evasivas del gobierno para sancionar un concepto estratégico nacional, tal como lo contempla la Ley de Seguridad y Defensa, son una muestra evidente de esta afirmación, como lo han sido las notorias divergencias entre el gobierno y el estamento castrense por materias como los ascensos, asignación de cargos y posiciones, administración de justicia militar y medidas administrativas disciplinarias. Ciertamente no se puede hablar de tutelaje militar en el caso del Estado venezolano. En este campo el tutelaje ha sido ejercido más por los poderosos sectores económicos.

militares que se fundaron durante el período, en relación con aquellos que se formaron en las milicias andinas que se constituyeron en el núcleo de la Fuerza Armada Nacional. Para éstos, tanto su estatus como sus roles dirigentes en la organización han dependido de su fidelidad a las fuerzas políticas que dominan las instituciones de gobierno del Estado. Ello conformó un cuadro de extrema tensión interna que ha enfrentado a los graduados en los institutos de formación de oficiales con aquellos provenientes de otras fuentes de reclutamiento, incluyendo los llamados oficiales asimilados (profesionales egresados de las universidades nacionales que prestan servicios especializados en la organización militar). Una confrontación que tiene connotación de lucha de clases, dado que inicialmente la política de ingresos a los institutos educativos militares, dentro del marco del pensamiento positivista, se orientó hacia la cooptación de miembros de la elite social del país (Velázquez, 1976, 5) Una simple revisión de los graduados de la Academia Militar hasta 1945, permite distinguir la presencia mayoritaria de apellidos pertenecientes a familias tradicionales criollas. Por experiencia personal puedo afirmar la existencia, todavía en la década de los 60, de tendencias racistas y al descarte de los "hijos naturales" en los procesos de selección, aun para el ingreso a las escuelas para la formación de suboficiales técnicos. Esto en un medio donde los "oficiales troperos", también llamados despectivamente "chopo e' piedra", eran mayoritariamente pardos, como lo son la inmensa mayoría de los venezolanos.

Tal situación contendiente puede servir para explicar las tensiones que han existido entre el componente terrestre de la Fuerza Armada y el naval. Aunque esta tirantez tiene un carácter universal, pues enfrenta dos concepciones distintas de la defensa estratégica del Estado, en nuestro caso ella adquiere ribetes especiales. En efecto, estando la concepción de la defensa centrada en la salvaguarda de la integridad territorial, nuestra marina de guerra no se ha planteado la salvaguarda de las rutas marítimas, destinadas a proteger las vías de comercio exterior, como problema, sino la defensa de costas y aguas territoriales y patrimoniales en un complemento a la defensa de las fronteras terrestres, en donde se ha centrado la acción. La cuestión social tiene mayor poder explicativo para aclarar esta rigidez. No es extraña la acusación de "elitescas" que le adjudican a la fuerza naval los restantes componentes del aparato de defensa del Estado. Y ello corresponde tanto a la adopción de usos y costumbres que se han universalizado en los hombres de mar, como a la propia naturaleza altamente técnica del oficio. La adopción de las tradiciones navales británicas, en parte producto de la extrema necesidad de orden en el pequeño espacio de un buque, que convierte en un imperativo la jerarquización, hace que los cuadros de mando navales se conviertan en casi una casta. Es una conducta que se traduce en *actitudes* que marcan la distancia social con rituales de evitación y destacan su valor en los de presentación (símbolos de estatus). Una distancia social que mantienen no sólo dentro de su propia organización entre los rangos, y que diferencia sustancialmente a los oficiales de la armada de los de la infantería de marina, dentro del mismo componente, sino con los cuadros de mando de las otras formaciones funcionales, con

comportamientos y actitudes más flexibles entre las distintas categorías de personal. Hay unas relaciones totalmente asimétricas entre el personal de oficiales que dominan las técnicas y tácticas de navegación y de combate y su personal subalterno que depende, casi de manera absoluta, de los conocimientos y habilidades de sus jefes. Es una relación inexistente en los otros componentes, incluso la aviación con técnicas más complejas que las navales, donde la relación es de interdependencia, dados los efectos recíprocos de las conductas de los distintos componentes de la estructura jerarquizada de sus organizaciones. Sin dudas, en estos, cada nivel jerárquico es *sensible*¹⁴ a los cambios que se producen en los restantes y *vulnerable*¹⁵ en mayor o menor grado a esos cambios. De hecho los cuadros de mando de estos componentes son más vulnerables que los cuadros subalternos ante transformaciones de las conductas y actitudes de estos. De modo que, a pesar del mantenimiento formal de la estructura jerarquizada, en la práctica las relaciones suelen ser más *horizontales*, especialmente en la vida en *campana* que incluye no solamente las operaciones de combate, sino también las de entrenamiento de campo y las maniobras de práctica. No así durante la vida en *guarnición*, que por desarrollarse en los espacios limitados y cerrados de los cuarteles exige mayores requerimiento de orden. Es un hecho —la presencia de relaciones horizontales— que se potencia con la existencia de los oficiales troperos de origen social similar al de las tropas, con quienes comparten lenguaje, costumbres y tradiciones. Es esta diferencia en las actitudes de los oficiales de nuestra marina de guerra, en el marco de las relaciones corporativas, lo que hace de ese componente del aparato de defensa del Estado el más conservador dentro de la estructura institucionalizada. Aunque tiene que admitirse que ese rasgo no ha implicado el establecimiento de una relación estable con las fuerzas que expresan los intereses de las elites nacionales con tendencias marcadamente conservadoras.

En esas tensiones no se pueden descartar problemas internos de poder relacionados con el dominio del ámbito militar propiamente dicho. Ciertamente, el mando de la Fuerza Armada ha sido ejercido predominantemente por oficiales del Ejército, no sólo por ser el más numeroso de sus componentes, sino por la propia concepción estratégica de la defensa. Pero ese es un problema común que comparten los cuadros de la marina con los de la aviación, e incluso con los de la Guardia Nacional. De allí que no extrañe la formación de alianzas circunstanciales entre estos componentes, para ejercer presiones sobre los gobiernos a fin de lograr una mayor participación en los órganos de mando institucionales. Pero, aun con este interés común, existe lo que pudiese

¹⁴ La sensibilidad, como un componente de la interdependencia, se refiere a los grados de respuesta dentro de una estructura a los cambios que experimentan uno o más de sus componentes en un complejo donde sus partes tienen una dependencia mutua.

¹⁵ La vulnerabilidad puede definirse como la desventaja de uno o más de los componentes de una estructura los cuales deben pagar costos mayores que las demás partes por los cambios que experimentan uno o más de los componentes de un complejo específico.

calificarse por lo menos como una ausencia de empatía de los componentes militares, estimulada fuertemente por el Ejército, hacia la formación armada que a partir de la década de los 50 se ha identificado como Fuerzas Armadas de Cooperación¹⁶. Esta antipatía puede enmarcarse en el campo del rechazo que experimentan las fuerzas armadas profesionalizadas a las formaciones irregulares que fueron sus enemigos concretos en el proceso inicial de su institucionalización¹⁷. De hecho esta formación militarizada nace de la tardía profesionalización (1937) de una fuerza irregular de carácter parapolicial conocida como La Sagrada. Se trataba este agregado de un conjunto de hombres que originalmente conformó Cipriano Castro como *guardaespaldas* con vecinos de su pueblo natal. Eran funcionarios irregulares, de carácter pendenciero, no sometidos a regulación alguna en lo que corresponde a sus relaciones con el resto de la población, incluyendo en ésta a los miembros de la corporación militar. Fue una práctica asumida por los componentes de su séquito que alcanzaron funciones de gobierno en los estados y distritos en todo el territorio nacional, conformando un montón anárquico que controlaba importantes medios de violencia, desde luego con un potencial competitivo con la naciente institución militar. Su denominación se derivaba justamente de esa circunstancia, ya que constituían los guardias intocables (“sagrados” por la dificultad de ser alcanzados por medios humanos), de absoluta lealtad y obediencia, que conformaban el impenetrable escudo personal del caudillo y sus hombres de confianza en ejercicio de cargos de gobierno (Rodríguez Campos, tomo 3, 1.025). Sería durante el gobierno de Gómez cuando esta montonera adquirirá cierta organicidad al ser uniformada, convertida en grupos montados, equipados de manera normalizada con carabinas, revolver y “peinilla” en vaina de cuero, y concentrada en cuarteles, para cumplir funciones policiales en el mantenimiento del orden público y eventualmente militares, para la represión de grupos insumisos o rebeldes, dentro de una política que desligaba a las fuer-

¹⁶ Efectivamente, durante el régimen autoritario-burocrático de Marcos Pérez Jiménez, en un intento por centralizar el control de todos los cuerpos armados presentes en el país, la Guardia Nacional fue incorporada en una concepción ampliada de las Fuerzas Armadas, bajo el nombre de Fuerzas Armadas de Cooperación, como una estructura “pivote” que enlazaba las Fuerzas Militares (Ejército, Marina y Aviación) con las llamadas Fuerzas Armadas Policiales, que perdían su carácter civil y pasaban bajo el control del Ministerio de Defensa y la coordinación del Estado Mayor General. Dentro de ese marco se inició la tendencia a colocar en la dirección de los cuerpos policiales uniformados a oficiales militares, especialmente del Ejército. Un hecho, que se mantuvo durante todo el período del llamado régimen “puntofijista”, en donde la dirección de las organizaciones policiales fue confiada principalmente a oficiales de la Guardia Nacional.

¹⁷ Ciertamente la derrota de las milicias de los caudillos locales y regionales no ocurrió con el triunfo de la Fuerza Armada en la batalla de La Victoria (13-10-1902) dentro del marco de la *revolución libertadora*, se obtuvo con las derrotas de los caudillos regionales Riera, Peñaloza, Montilla y Solagne en el enfrentamiento de Matapalo (3/6/1903) que pacificó el occidente del país, y en la batalla de Ciudad Bolívar (19-7-1903), donde se venció a Nicolás Rolando. En esas dos acciones se le puso punto final a la guerra civil en Venezuela y empezó el proceso de institucionalización del Estado, que no estuvo ausente de asonadas violentas ejecutadas por fuerzas irregulares.

zas militares de la función represiva. Sin embargo, mantenían su condición de tropas colecticias¹⁸ bajo el mando de los hombres de confianza que constituyeron los originales guardaespaldas. Esta relativa organicidad, su carácter de organizaciones armadas con funciones en ocasiones con objetivos similares a los de una fuerza militar, las colocaron en una relación de competencia con las fuerzas militares. Desde luego, a la muerte del dictador, con el ascenso al poder de un militar profesionalizado, el general Eleazar López Contreras, estas tropas serían disueltas como tales, pero no desaprovechadas. Un importante número de ellas pasarían, con sus usos y costumbres, a formar la base de la Guardia Nacional creada el 4 de agosto de 1937.

Lógicamente esta decisión que eliminó del panorama nacional una fuerza irregular represiva como La Sagrada no fue el resultado de las presiones de las precarias organizaciones políticas existentes y menos aún de las ejercidas por una población cuyos únicos sectores con una relativa organización y poder de acción eran aquellos privilegiados cuya seguridad, en ese momento gravemente amenazada, dependía de la capacidad represiva del gobierno. Se tiene que presumir que ella respondía, en primer lugar, a la necesidad del gobierno, de naturaleza militar, de mantener el control del país, justamente amenazado por el séquito del caudillo, cuyo poder de acción se sustentaba en estas tropas irregulares. Pero ese sería un razonamiento elemental, contrario a la lógica castrense moderna que sustenta su legitimidad en la figura del Estado. Una metáfora que supera definitivamente tanto el *paternalismo* propio de los regímenes *tradicionales*, como el *mesianismo* típico de los *carismáticos*, para sustituirlos por el *racionalismo burocrático* (Weber, 1984, 1.237). Y aunque la necesidad de mantener el orden público subsistía, y existía una demanda de *seguridad pública*, en materia de protección de las personas y sus propiedades en las áreas rurales, además del ejercicio de funciones policiales especializadas como el *resguardo de las aduanas*, el *de los recursos naturales*, y *de la renta de licores*, entre otros, no se recurrió a las fuerzas militares, como ocurrió en otros países latinoamericanos. La respuesta fue el desarrollo institucional de una fuerza policial militarizada, dentro del modelo de la Guardia Civil Española, también aplicado en Francia e Italia, que desde la perspectiva operacional tenía un carácter esencialmente civil, aun cuando desde el punto de vista de su mando, dado el carácter de formación armada, se mantenía para fines disciplinarios y educativos bajo la dirección del Ejército. Sin embargo el carácter descentralizado de sus operaciones, la dualidad de su conducción, y el peso de los usos, costumbres y tradiciones de sus bases, incluyendo su tipo de equipamiento que conservaba la carabina, como arma de guerra, como parte del armamento individual, junto con la "peinilla", como símbolo de una capacidad represiva arbitraria, la hacía percibir como la *fuerza pretoriana* del gobierno, más que como una institución de orden y seguridad públicos al servicio del Estado. Un cuadro que mantuvo la antipatía de las fuerzas militares,

¹⁸ Calificación que se le adjudica a la tropa integrada por novatos, allegadizos e indisciplinados

que se transformó en *competencia* cuando como consecuencia de su integración, mediante la política mencionada del régimen de Pérez Jiménez, como fuerzas armadas, recuperó su rol de unidades de combate en situaciones de emergencia, más como una conducta destinada a crearle un contrapeso militar a las formaciones castrenses que a llenar una necesidad de naturaleza estratégica. Y aunque ese tipo de relación competitiva se ha mantenido en los términos pacíficos y dentro de las reglas del juego que la caracterizan, en las situaciones de crisis político-militares que ha experimentado el Estado, normalmente la interacción se ha transformado en abiertamente conflictiva, representando una amenaza a las fuerzas militares y a la propia estabilidad del Estado. Un hecho que no fue subsanado por los regímenes civiles surgidos dentro del marco de la ideología *consensual populista* sino por el contrario profundizado, dentro de la misma filosofía que inspiró al régimen autoritario burocrático la incorporación de esta fuerza policial militarizada como un componente del aparato de defensa nacional dentro de una política de seguridad estratégica del Estado que contempla la posibilidad de la existencia de un *enemigo interno* de la comunidad política institucionalizada¹⁹. Esta amenaza percibida por las fuerzas militares se ha potenciado con la adopción por las fuerzas *neoconservadoras* de la idea de la *globalización* que sugiere la reducción del papel del Estado a la condición de un simple ente administrador, mientras que el ordenamiento de las sociedades sería el producto esencialmente de la acción de un mercado planetizado. En ese marco, la existencia de una fuerza armada no tiene justificación, mientras que las fuerzas policiales militarizadas, no sólo en el ámbito nacional, sino a escala global, se erigen como instituciones eficaces para garantizar el orden y sobre todo la seguridad de la propiedad privada.

La Fuerza Armada del siglo xx y sus cambios

Con estos rasgos que le dan una especificidad al estamento militar venezolano, la cual lo distingue de sus equivalentes de otras sociedades en el ámbito latinoamericano, transcurrió el siglo xx. Un lapso en el cual, en sus primeros 30 años, se produjo un cambio abrupto en la conducta de los habitantes del país. De una población con una mínima cultura política, de una *legitimidad* sin importancia, como la que existía a fines del siglo xix, se pasó a una comunidad de un moderado desarrollo de esta variable, con un significado importante para la mayoría de sus integrantes (Dowse y Hughes, 1975, 517). Ciertamente, se podría afirmar que ya para mediados del siglo xx existía una conciencia política en una parte importante de la población que no solamente demandaba un procedimiento regulado para el logro del control del poder público y el carácter representativo de los gobernantes y funcionarios, sino que exigía una

¹⁹ Un hecho que define una política excluyente, que niega la posibilidad de participación política a corrientes de opinión distintas a las de las fuerzas políticas y sociales que conforman el consenso sobre el cual se sustenta el régimen, permitiendo su represión por medios militares. Corresponde a la llamada "Doctrina de Seguridad Nacional" en cuyo contenido se inspira la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa vigente.

compatibilidad de la acción y práctica política con la configuración de valores que se habían venido imponiendo en el pueblo (Deutsch, 1978, 26-30). Y, sería muy difícil negar que la institucionalización de la Fuerza Armada no jugó un papel dominante en este desarrollo. Desde luego, no se pueden ignorar otras variables como la transformación de la economía agraria en minero-industrial, que aceleró el proceso de urbanización de la población; o la emergencia de los modernos partidos políticos y sus ideologías, que divulgaron los valores de la sociedad democrática; o la propia prevalencia del pensamiento positivista entre las elites económicas y de estatus del país, que universalizó en la población, relacionándolos, los conceptos de *orden* y *progreso*. Pero, si se examinan estas variables en relación con su consecuencia, probablemente ellas sólo conformaron el contexto que creó las condiciones para impulsar el desarrollo político. Si la corporación castrense hubiese mantenido un carácter predominantemente *pretoriano*, las tendencias dominantes se hubiesen orientado hacia su dominio del gobierno de la sociedad, o hacia la continuación de la hegemonía tachirense. Sin embargo, lo que ocurrió fue el desarrollo del Estado, por la progresiva institucionalización de la sociedad, dentro de un régimen de naturaleza racional-burocrática (March y Oisen, 1997, 330). De hecho, si ese hubiese sido el signo característico de la corporación castrense, sus continuas intervenciones en el acontecer político hubiesen obligado al establecimiento de un régimen donde la tutoría militar sería su signo distintivo, o definitivamente hubiese impuesto una forma de militarismo en la vida del pueblo venezolano, como ocurrió, por ejemplo, en el caso de Prusia (Perlmutter, 1982, 22)

Pero si bien es cierto que no hubo ausencia de tales intervenciones, también lo es que ellas eran expresiones de facciones²⁰. No eran insurrecciones corporativas, ni menos institucionales, tal vez con la única excepción del golpe de Estado que derrocó al presidente Rómulo Gallegos el 24 de noviembre de 1948. Si se correlacionan las variables "legitimidad del régimen" con "pronunciamiento militar exitoso", es observable la caída de los niveles de la primera en una medida que se puede estimar es proporcional a la aceptación por el resto del universo corporativo, y por la mayoría de la población, de la acción de naturaleza *conspirativa*. En los casos en los cuales ese ordenamiento no se produjo, el *golpe de Estado* fue rechazado violentamente por la Fuerza Armada institucionalizada, lo que refleja de alguna manera la resistencia corporativa normalmente asociada con el repudio, o la indiferencia, de la mayoría de los ciudadanos al chantaje militar (Müller, 2001, 113-149). Más aún, a finales del siglo –1992– se observó el rechazo institucional a las rebeliones militares del 4F y 28N, conjuntamente con el repudio de una parte significativa de la población y la indiferencia de la mayoría, a pesar de la evidente pérdida de legitimidad del régimen establecido (Álvarez, 1996, 131-164). Un hecho que parece

²⁰ Durante el siglo xx se registraron 11 rebeliones militares de las cuales sólo 3 fueron exitosas.

indicar la aparición de una tendencia corporativa a rechazar el uso de medios militares para la producción de cambios políticos. Algo que corrobora el rechazo a la intervención militar en los acontecimientos del 11 de abril de 2002, a pesar de la significativa movilización de calle que lo acompañó. Si esa tendencia se consolida, se podría decir que la comunidad política venezolana estaría dando un salto cuantitativo que la colocaría como una sociedad madura desde la perspectiva de la cultura política, donde la legitimidad es fundamental e inalcanzable por los militares²¹.

No obstante, en la actualidad es notoria la participación corporativa, y hasta institucional del sector militar en funciones relacionadas con la administración pública y en directa competencia con órganos del poder público que conforman la estructura de gobierno del Estado. De hecho, esta intervención no es novedosa. Se puede afirmar que, a lo largo del siglo, individualidades y unidades militares han cooperado con el aparato de Estado en actividades que son de la competencia de diversos órganos del poder nacional y de los gobiernos estatales y municipales. Pero lo innovativo de la actual situación es el carácter protagónico de la participación, y la relación subyacente de competencia con la burocracia civil del Estado. Por ello, se podría inferir la aparición de una tendencia hacia el *militarismo*, o por lo menos, de una orientada al *tutelaje militar*, que sustituiría el ejercido por las elites económicas y las cúpulas partidistas. De hecho, es constatable la influencia del Ejército —no de los otros componentes— en la política del gobierno, que es uno de los rasgos que define el militarismo. Pero no se aprecian ni el uso represivo de las fuerzas militares —con excepción de la Guardia Nacional de acuerdo con sus funciones en materia de orden público— ni actos relacionados con la preparación y la conducción de guerras que son los otros rasgos que identifican esta tendencia. Por lo que podría validarse la inclinación hacia el tutelaje militar, aunque no haya manifestaciones expresas de convertir a la corporación castrense en estamento dirigente dentro de la estructura del Estado (Dahl, 1991, 67-70). Posiblemente esto corresponde a un hecho puntual que podría atribuirse al carácter transitorio del gobierno actual, que tiene un perfil carismático, explicable por el tránsito de un orden sociopolítico ilegítimo a uno nuevo por legitimarse. Es claramente verificable que no se ha desarrollado el proceso de institucionalización previsto en la parte orgánica de la nueva Constitución que permitiría activar los mecanismos de formación de consenso y de creación de metas colectivas que restituirían la racionalidad en el gobierno del Estado. Por lo que no son extraños, desde la perspectiva de la teoría sociológica (Martín, 1990, 147-157), ni los rasgos carismáticos que distinguen la conducta, no sólo del gobierno nacional, sino de los gobiernos estatales y locales, ni el papel “estelar”

²¹ Desde luego, en este cambio no se puede ignorar la intervención de variables externas, ligadas a las tendencias dominantes en el ámbito internacional y, en especial en el regional. La Carta Democrática Interamericana, sancionada por la OEA el 11-9-2001, ha sido un elemento constreñidor de las intervenciones militares en los problemas políticos de las naciones del hemisferio. Empero, debe notarse que las rebeliones de 1992 fueron previas a la sanción de este acuerdo multilateral.

jugado por la corporación militar. Aparte de la posesión de los medios de violencia del Estado, sus relativas coherencia y cohesión le dan el poder de acción necesario para garantizar la supervivencia de la comunidad política que demanda de una estructura de gobierno mínima que garantice el orden público, como mecanismo para asegurar las relaciones pacíficas entre las clases y estamentos que conforman la sociedad y el autogobierno de ésta frente al entorno externo. La desorganización social que se gestó como consecuencia de la pérdida de legitimidad del régimen consensual populista, prácticamente anuló las capacidades de las instituciones políticas y sociales preexistentes para asegurar la gobernabilidad del país.

La transitoriedad del actual régimen, de la cual se hizo referencia previa, parece un hecho asegurado. Se puede sostener, como es verificable tanto por el análisis de los sondeos de opinión como por el discurso y las conductas, que existe un consenso en torno, sobre todo, de la necesidad de conciliación entre los comportamientos de los principales actores políticos y los valores que informan la idea de la democracia, el cual incluye importantes sectores de las organizaciones políticas y grupos de interés que configuran el cuadro político actual. Y en ese marco, tanto en el discurso, como en las acciones, la corporación ha mostrado el carácter profesional de sus miembros. Se podría decir, en contra de esta afirmación, que son frecuentes las declaraciones políticas y los comportamientos de oficiales activos tanto a favor como en contra del régimen formalmente establecido. Pero una observación detallada permitiría establecer que se trata de una minoría, ya que la mayoría mantiene una reserva significativa en cuanto a la emisión pública de opiniones, o la adopción de conductas que lesionen su imagen profesional fundamentada en la *subordinación* y la *obediencia legítima*. Esto, a pesar de que se liberalizaron las restricciones existentes en torno de la participación política individual, al reconocerse el derecho a voto de los militares activos; a la libertad de opinión, al eliminarse las prohibiciones existentes en relación con la emisión de declaraciones por parte de los miembros de la corporación; y a la reducción del ámbito del secreto militar a la protección de las intenciones y planes de carácter estratégico. Se trata esta apertura de uno de los cambios más significativos ocurridos en el mundo castrense.

Tiene que reconocerse que no existió previamente ninguna presión corporativa para el logro de estas reivindicaciones, que son hoy en día prácticas normales en las formaciones militares de la mayoría de los países considerados como *maduros* desde la perspectiva de su cultura política. Por el contrario, personalmente pude constatar la repulsa mayoritaria a estas modificaciones de los usos corporativos, solamente propiciadas por una minoría casi insignificante del universo militar. Sin embargo no ha habido expresiones de rechazo, salvo de los sectores abiertamente conservadores que las consideran como un riesgo al mantenimiento de la *estructura jerarquizada* de la institución y, por consiguiente, una amenaza a la disciplina y la obediencia. Esa renuencia mayoritaria podría responder a la particular concepción tradicional del patriotismo

que orienta la acción institucional y corporativa, expresada en un rechazo a los partidos políticos que tienden a romper la unidad nacional. Y, aunque esta concepción estuvo potenciada por las fuerzas conservadoras, que desarrollaron lo que se consideró en nuestro medio como *antipolítica*, la ausencia de una resistencia abierta al ejercicio de estas libertades es indicadora, al menos, de la *apatía* de la mayoría frente a ellas, coincidente con la existente hoy en la mayoría de la población²². Esta aceptación tácita del cambio podría representar un indicador de la aparición, o fortalecimiento, de una tendencia a la eliminación de la brecha que ha venido, por la fuerza de las creencias y tradiciones corporativas, separando el mundo militar del civil.

La validez de la anterior hipótesis podría potenciarse con la ausencia de una resistencia notoria a la realización de las tareas civiles que se le han encomendado en el marco de la participación en los asuntos públicos que se mencionaron. Sin embargo, en realidad, la inclinación hacia la eliminación de las barreras que habían separado ambos mundos por parte de la corporación militar era una corriente con una fuerte presencia por décadas en su seno. Las tareas civiles que se realizaban en el marco de la cooperación con los poderes públicos eran asumidas con voluntad y hasta entusiasmo por los miembros de la Fuerza Armada, tanto a título personal como de manera colectiva. Más aún, ha sido notoria, desde la década de los 60, la vocación de los militares de todos los niveles hacia la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas en otros campos profesionales. Un hecho que indudablemente los acercaba al mundo civil. Se podría explicar estas actitudes o por razones doctrinarias, ligadas a las necesidades estratégicas, o por las limitaciones en la duración de la carrera militar, que provocaba la necesidad de contar con mecanismos para la reinserción en el mundo civil ante la perspectiva de un prematuro retiro. Serían ambas, individualmente o en conjunto, explicaciones reduccionistas. No se pueden descartar otras variables, entre las cuales la apertura al ingreso a los institutos militares, conjuntamente con el restablecimiento de programas para la formación de oficiales provenientes de las tropas y de los cuadros de suboficiales profesionales técnicos, pueden considerarse como factores significativos. Además de la profesionalización de una porción importante de las tropas, con los correspondientes beneficios en materia de seguridad social, producto de la necesidad de especialización en las bases de la institución como respuesta a la complejidad técnica creciente del material de guerra. Un hecho que a su vez exigía un entrenamiento en destrezas correspondientes al manejo de un instrumental complejo para los conscriptos que cumplían el servicio militar, lo que mejoraba sus oportunidades de empleo al egreso de filas. A todo lo cual hay que agregarle la incorporación progresiva de la mujer en las filas

²² No se posee información sobre el grado de participación de los militares en los actos electorales celebrados después de la sanción de la Constitución de 1999. Pero lo que sí resulta evidente es el limitado uso que han hecho los miembros de la corporación a su derecho a opinar. Ni siquiera lo hacen sobre temas profesionales, como serían, por ejemplo, el tratamiento de los aspectos táctico-estratégicos de la guerra contra Irak, ampliamente comentados por militares en los países de cultura política madura.

castrenses. Estas han sido modificaciones que han venido acercando el mundo militar al ámbito civil, especialmente a los sectores medios bajos de la sociedad, y a los populares, que ven a la Fuerza Armada como un instrumento de *ascenso social*. No ocurre lo mismo con los sectores medio-medio, medio-alto, y alto de la sociedad. En ellos se ve con indiferencia, o se ignora, o incluso se hostiliza a la corporación. Un hecho que se mide por el bajo ingreso de individualidades procedentes de esos sectores a los cuadros de mando de la Fuerza Armada. Esa situación mantiene las barreras con esos estamentos de la sociedad, mientras se caen, aceleradamente con la relación que ha establecido el régimen entre los militares y las clases sociales más bajas a través de los programas asistenciales, las pocas que existían con ellos. Un hecho que explica la buena aceptación que tiene la institución en las encuestas, y que permite suponer que ha acentuado la horizontalidad en las relaciones corporativas, observadas en las manifestaciones políticas, de uno y otro signo, que se han producido durante este período de transición.

Pero esta inclinación, hasta entusiasta, hacia actividades propias del mundo civil, puede tener otras motivaciones, algunas de orden doméstico, como el deslinde de la cúpula institucional de las cúspides de los partidos políticos, asociadas con las elites sociales, otras de origen externo, relacionadas con el cambio en el orden mundial y la tecnología militar. Ciertamente, la alta dependencia para el desarrollo institucional y de las carreras individuales de los miembros de la corporación, a la voluntad de la elite política, había obligado a muchos oficiales con *ambiciones de mando*, a tomar posiciones políticas alineadas a la dirigencia de los partidos que controlaban el régimen, convirtiéndose en *guardia pretoriana* de sus intereses y de los de las elites directamente asociadas en el marco del llamado "Pacto de Punto Fijo". Un hecho agravado por la infiltración en los cuadros de activistas de estas organizaciones²³, quienes gozaban de preferencias en los procesos de ascenso y distribución de posiciones efectivas de mando. Una situación que se asoció a una creciente *corrupción política y administrativa* de las altas jerarquías en connivencia, y hasta con la complicidad de las cúpulas políticas. Se estableció una relación entre los grandes escándalos producidos por las compras viciadas de armamentos y los procesos electorales, que permitía inferir la existencia de una asociación entre miembros de los cuadros dirigentes de la Fuerza Armada y de los partidos políticos. Una mesnada que, a la par de contribuir a las costosas campañas electorales, servía para el enriquecimiento mutuo de los aso-

²³ Especialmente durante el llamado "trienio adeco" (1945-1948), el partido AD instauró la práctica de infiltrar militantes en los institutos de formación de oficiales para buscar influencia dentro de la conducción de la Fuerza Armada. Una acción que fue imitada por las demás organizaciones políticas, incluyendo las de izquierda, formando auténticas "quintas columnas" en el seno de la organización. Pero el acto más grotesco en esta acción fue la reincorporación en 1960, en contra de disposiciones legales, de los oficiales retirados, en función a su participación política, junto con AD, en la resistencia que ese partido le ofreció al régimen autoritario-burocrático que se estableció con el derrocamiento del presidente Rómulo Gallegos

ciados. Desde luego, todo este cuadro dañaba la imagen institucional de la Fuerza Armada y la profesional de sus integrantes. Algo que generó un significativo descontento interno, con las correspondientes presiones para cambiar la situación. La primera manifestación pública de estas presiones fue la petición del general Martín García Villasmil al presidente Rafael Caldera, en su primer gobierno (1969-1974), para transferir la competencia sobre ascensos y asignación de cargos a los órganos de mando militares, un hecho que ocasionó su ruidosa destitución de su posición de Ministro de la Defensa. La regulación de los sistemas de calificación de oficiales y el establecimiento de métodos para la determinación del *orden de mérito*, fueron las respuestas políticas a estas presiones. Pero la colocación de varias instancias, para realizar y revisar el proceso, con capacidades para alterar los resultados que se obtenían en cada nivel, anuló el propósito de estas medidas, manteniendo la inconformidad de los sectores profesionales de la corporación. Fue este descontento una de las razones explícitas que se adujeron para justificar las rebeliones militares del 4F y 27N de 1992. Un hecho que se refleja en la disposición constitucional que establece como de la competencia exclusiva de la Fuerza Armada los ascensos militares. Se podría decir que esa es una reivindicación retórica, por cuanto la decisión final recae sobre el Presidente, en su calidad de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada, como lo demuestran los hechos en los procesos de ascenso ocurridos desde la promulgación de la Carta Fundamental en 1999. Pero nuevamente aquí se trata de un fenómeno vinculado a la transitoriedad ya mencionada y al carácter de profesional militar de quien ejerce la Presidencia. Es dudoso que, restablecida la racionalidad burocrática, los mandos militares no harían uso de esta atribución constitucional. Más aún se podría predecir una resistencia activa en el caso de que se intentara la eliminación o cambio de esta atribución. Y aun cuando este cuadro pareciera abrir nuevas ocasiones para erigir barreras entre el mundo civil y el militar, la recuperación al menos parcial de los derechos políticos de los militares reduce y hasta elimina esta opción al tener los agraviados la posibilidad de recurrir a los medios comunes para la reivindicación de sus derechos, incluyendo las apelaciones a la opinión pública, lo cual ya está ocurriendo. Este hecho tiene la potencialidad de abrir una tendencia hacia la agremiación, que ya tiene precedentes en sociedades avanzadas, con lo cual se terminarían de derrumbar las barreras, al desmitificar la profesión militar y colocarla como un servicio público.

Queda pendiente evaluar el efecto que tendrían los cambios políticos en el sistema internacional y las transformaciones tecnológicas experimentadas por la guerra. Desde luego, no puede sino generar *incertidumbre* en la mente de los miembros de la corporación militar, como la genera en buena parte de la sociedad, la posibilidad de una ruptura o un deterioro de las relaciones con EEUU, dentro de las cuales hay una clara condición de dependencia hacia esa *hiperpotencia*. Un cuadro derivado de la *bipolaridad* que impuso la canalización de los *flujos internacionales* del país hacia y desde Norteamérica después del derrumbe de la *multipolaridad*, ocurrido a la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Ni siquiera el período de *distensión* (1976-1989) de la Guerra

Fría, permitió una diversificación de la orientación de esos flujos, como lo logró por ejemplo Chile, que hubiese reducido esa asimetría, a pesar de la posición asumida por el régimen dominante inscrita dentro del Movimiento de los No Alineados. De modo que tiene que existir, por lo menos, un conflicto interior en los miembros de la corporación, el cual los coloca frente al dilema de responder a las exigencias del patriotismo que inspira su profesionalismo, y el mantener un *nivel de vida* asociado a la conservación del esquema de relaciones exteriores prevalente. Una duda existencial que se profundiza con el sentido de impotencia que se experimenta frente a las amenazas que se perciben en la actualidad contra el Estado. No se trata de los tradicionales conflictos limítrofes y fronterizos, a los cuales se respondía, dentro de condiciones de relativa simetría, con medios convencionales de combate²⁴. Se trata de un nuevo tipo de conflicto donde el peligro se focaliza en ámbitos funcionales —particularmente nuestro sector petrolero— que son *vitales* para la supervivencia del Estado. Indudablemente, al colocarse la cuestión petrolera como punto prioritario de la agenda política internacional, el país, y en especial toda la estructura desarrollada para conformar la cadena productiva ligada a la explotación de los hidrocarburos, se convierte en un objetivo de la acción para su control. Es un hecho que no solamente cambia el juego político interno, al colocar el dominio de la cadena productiva petrolera como centro de la competencia entre organizaciones políticas y grupos de interés por el control del poder del Estado, sino que pone al propio Estado en pugna con los restantes centros de poder que conforman el sistema internacional, y en especial con las *grandes potencias* que aspiran dominarlo. Esto plantea un complejo problema de *defensa estratégica* que incluye la posibilidad de enfrentamientos militares asimétricos contra formaciones equipadas con *armas inteligentes* dentro de un modelo de confrontación donde la *ruptura* de la infraestructura del Estado (servicios viales, eléctricos, de telecomunicaciones, etc.) anula sus posibilidades de acción, haciendo inútiles todos los esfuerzos convencionales de resistencia (Toffler, 1994, 387). Con pocas dudas, este cuadro plantea en la conciencia de los miembros de la corporación un cuestionamiento profundo en cuanto a la eficacia profesional, dentro de los parámetros de este novedoso escenario, que subyace en la decisión de buscar el retorno hacia actividades civiles de carác-

²⁴ Ciertamente la Fuerza Armada durante todo el siglo xx se preparó y equipó para intervenir en conflictos convencionales con los países vecinos, particularmente Colombia y Guyana, por cuestiones de índole territorial. La hipótesis de la guerra interna, que se manejó con la aparición de la subversión en la década de los 60, no constituyó una preocupación fundamental en los órganos de mando institucionales después del arreglo político del conflicto. Arreglo frente al cual no se planteó ninguna oposición por parte de la corporación castrense, lo que le permitió a las fuerzas de la izquierda incorporarse a la vida política del país. La represión a sus actividades estuvo centrada en organismos policiales bajo el control de los partidos políticos que controlaban el régimen. Y aunque en ella participaron eventualmente unidades militares, como el caso de "Cantaura", tal participación no ocurrió dentro del marco de planes realizados por los órganos competentes de mando institucional, sino dentro de esquemas diseñados por esas estructuras policiales y adelantados por oficiales cooptados políticamente por los partidos.

ter constructivo como sublimación de la frustración que ocasiona la incapacidad de lograr el fin de su acción profesional, ligado al logro de una relativa *seguridad estratégica* para el Estado. Desde luego, queda el camino de una redefinición de la actividad profesional. Pero hasta ahora no se visualiza ningún movimiento en esa dirección. Por el contrario, las reformas institucionales que están en discusión son eminentemente de carácter formal, manteniendo las concepciones y la estructura básica de la Fuerza Armada que actuó en la vida venezolana durante el siglo xx. Y si tal movimiento apareciese se encontraría como obstáculo principal las relaciones competitivas entre los componentes de la institución, que lejos de atenuarse se han profundizado al acentuarse el papel dominante del Ejército, no sólo en el ámbito militar, sino en el marco de la coyuntura política, caracterizada por la vigencia del régimen carismático que hemos considerado como transitorio. Esto, dentro de un marco de extrema conflictividad que enfrenta un *neoconservadurismo* interno, coligado con actores transnacionales apoyados por el poder militar de la hiperpotencia norteamericana en el marco de la idea de la globalización, con las corrientes que sostienen la vigencia del Estado, como mecanismo para el mantenimiento del pluralismo cultural e ideológico, en un *orden mundial* sustentado en el derecho internacional producto de la *multilateralidad* expresada en la *organización mundial*.

Conclusiones

El siglo xxi encuentra al Estado venezolano inmerso en una profunda crisis, dentro de la cual no se puede descartar la posibilidad del surgimiento del fantasma de la guerra civil. Un escenario que adquiere especial relevancia cuando se observa el panorama político internacional, y que sin dudas se potencia con la actitud de un gobierno con una visión de la política como amenaza²⁵. Sin embargo, es un futurible que ha venido perdiendo fuerza para abrirle paso a la racionalidad, que como se señaló y lo informan algunos indicadores forma parte de la cultura política, si no de la mayoría, de una porción significativa de la ciudadanía. Y, en el declive de esa tendencia tiene que considerarse la institucionalización de una Fuerza Armada profesional que se alcanzó durante el siglo xx. Los cuadros de mando militares, a pesar del esfuerzo de cooptación hechos por los partidos políticos del régimen consensual-populista, han conservado, como se sugiere, los rasgos del militar profesional: capacidad técnica (administración de la violencia), relación de dependencia (responsabilidad ante su cliente: el Estado), espíritu corporativo (conciencia de grupo y organización burocrática), e ideología típica (la "mentalidad militar") (Perlmutter, 1982, 13-14). De alguna manera, tal vez por el relativo aislamiento del mundo civil, y la antipatía tradicional hacia los partidos políticos, la Fuerza Armada mantuvo una comparativa coherencia y cohesión que ha facilitado en la actual coyuntura una limitada gobernabilidad, permitiendo mantener unas precarias relacio-

²⁵ Una perspectiva del pensamiento liberal que considera la política como un dominio amenazante que debe ser cuidadosamente controlado (Romero, 1990, 77)

nes pacíficas entre las partes enfrentadas y un ejercicio contingente de la soberanía a pesar de la abierta injerencia externa en la crisis doméstica. Algo que no deja de contrastar con la exhibición de una significativa apatía política, a pesar del levantamiento de las restricciones que minimizaban su participación en los asuntos públicos, manifestada por la ausencia de opiniones corporativas o personales emitidas desde los puntos de vista relacionados con la administración de la violencia y la ideología profesional. Es una actitud —la apatía— compartida con una porción significativa de los venezolanos, desarrollada dentro de un proceso de acelerada integración con el mundo civil. Una dinámica sólo obstaculizada por la indiferencia y hasta la hostilidad de las clases superiores, que únicamente ha profundizado la animadversión original sentida por el núcleo de milicianos campesinos tachirenses alrededor del cual se estructuró el aparato de defensa del Estado. Un hecho que permite presuponer, junto con la prevalencia del patriotismo como idea unificadora corporativa, la resistencia institucional tanto a la tradicional tendencia de las fuerzas conservadoras a dominar el gobierno del Estado por la vía de la violencia conspirativa, como también a la histórica tendencia de esas fuerzas de buscar la injerencia externa en el marco de sus conflictos con los regímenes incorporadores que se han implantado en el país. Una injerencia que ha sido repudiada y rechazada por los militares profesionales. Se reforzará así la inclinación dominante que los ha compelido a eludir la participación en alianzas y coaliciones de carácter internacional, lo que no parece una actitud sensata en un mundo planetizado como el actual.

No se quiere inducir con esta conclusión la idea, imposible en toda realidad social, de una corporación militar totalmente coherente y monolítica. Existen, como explícitamente se señaló, divisiones en su seno, entre las cuales las rivalidades entre los componentes son las más notorias, sin que hayan desaparecido, aunque si se hayan minimizado, las de orden generacional y las originadas por las diferencias en las capacidades, aptitudes y especializaciones existentes entre sus miembros. Pero estas últimas se han resuelto normalmente dentro de las regulaciones explícitas y tácitas existentes. A tales disparidades se les pueden agregar las derivadas del ejercicio de sus derechos políticos y las ocasionadas por las posturas frente al nuevo ambiente generado por los cambios tecnológicos ocurridos en el ámbito castrense. Las primeras no permiten prever la generación de conflictos internos. La propia experiencia de los países maduros políticamente, y la interna, donde a pesar de las restricciones existentes siempre se presentaron, sobre todo en los momentos electorales, manifestaciones toleradas de simpatía por una u otra corriente política, muestran la existencia de una capacidad corporativa para manejar esas situaciones. Lo que resulta imprevisible es la forma como se administrarán las desavenencias que se generarán como consecuencia de los desafíos que plantea la guerra de la era posmoderna. En esa situación, directamente asociada con la supervivencia del Estado y de un sistema internacional con tendencias a un orden derivado de la organización mundial (el multilateralismo), las decisiones políticas, fuera del contexto corporativo, marcarán la diferencia entre un esce-

nario interno militar conflictivo y uno deliberativo que ofrezca una salida consensual a las distintas posiciones, conservadoras e innovativas, que puedan surgir en el marco de la dinámica corporativa. Ya no se trata de un problema corporativo de los militares. Es una cuestión política de la nación, en la cual quienes ejercen coyunturalmente las funciones de gobierno de la sociedad tienen la primera responsabilidad.

Bibliografía

- Álvarez, Ángel E. (coord.) (1996): *El sistema político Venezolano: crisis y transformaciones*, Caracas, UCV, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Estudios Políticos.
- Dahl, Robert (1991): *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- Deutsch, Karl W. (1976): *Política y gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dowse, Robert E. y John A. Hughes (1975): *Sociología política*, Madrid, Alianza Editorial.
- Floyd, Mary E. (1988): *Guzmán Blanco – La dinámica de la política del septenio*, Caracas, Instituto Autónomo Biblioteca Nacional, Funres.
- François, Charles (1977): *Introducción a la prospectiva*, Buenos Aires, Editorial Pleamar.
- Huntington, Samuel P. (1993): "The Clash of Civilizations", *Foreign Affairs*, Vol. 72, N° 3, Nueva York, verano.
- Kuhn, Thomas S. (1970): *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Lieuwen, Edwin (1960): *Armas y política en América Latina*, Buenos Aires, Sur.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1997): *El redescubrimiento de las instituciones – La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Martin, Gustavo (1990): *Homo-Lógicas – Escritos sobre racionalidades*, Caracas, UCV, Faces.
- Midlarsky, Manus I. (1978): *On War – Political Violence in the International System*, Nueva York, The Free Press.
- Müller Rojas, Alberto A. (1992): *Relaciones peligrosas – Militares, política y Estado*, Caracas, Tropykos, Fondo Editorial Apucv/IPP, Fundación Gual y España.
- 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 Tachirenses.
- Perlmutter, Amos (1982): *Lo Militar y lo político en el mundo moderno*, Madrid, Ediciones Ejército.
- Rodríguez Campos, Manuel (director del equipo editor) (1997): *Diccionario de Historia de Venezuela*, Caracas, Fundación Polar.
- Romero, Aníbal (1990): *Aproximación a la política*, Caracas, USB, Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- Toffler, Alvin y Heidi (1994): *Las guerras del futuro – La supervivencia en el alba del Siglo XXI*, Barcelona, Plaza & Janes.
- Tourraine, Alain (1998): *Crítica de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Toynbee, Arnold J. (1953): *Estudio de la historia*, Buenos Aires, Emecé Editores.
- Velázquez, Ramón J. (1973): *La caída del Liberalismo Amarillo – Tiempo y drama de Antonio Paredes*, Caracas, Talleres de Cromotip.

Velázquez, Ramón J. et al. (1976): *Venezuela moderna – Medio siglo de historia (1926-1976)*, Caracas, Fundación Eugenio Mendoza.

Weber, Max (1984): *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Zeitlin, Irving (1977): *Ideología y teoría sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

LA POLICÍA VENEZOLANA: EL CAMINO PELIGROSO DE LA POLITICIZACIÓN

Mark Ungar

En la actual crisis que vive Venezuela, la importancia de las fuerzas policiales se ha hecho más evidente que nunca al encontrarse éstas en el centro de la violencia, el crimen y el conflicto político que se está viviendo. La pregunta es ¿cómo llegaron a la situación de desorden que percibimos en ellas y de qué manera esta situación las afecta en su desempeño institucional? En este artículo se sostiene que el control que sobre las policías ejerce el Poder Ejecutivo, la existencia de fuerzas policiales paralelas, la falta de políticas de combate al crimen, la poca voluntad política de los poderes Legislativo y Judicial para ejercer sus poderes policiales, la alta tasa de criminalidad, la incapacidad institucional del Estado, los conflictos políticos, los intereses opuestos de las facciones políticas, las opiniones y conflictos sociales, y la militarización de la policía han resultado en una politicización extraordinaria de la policía venezolana y un colapso de la seguridad ciudadana. Todos estos procesos no comenzaron bajo los cuatro años del gobierno de Hugo Chávez, sino desde la transición a la democracia en los años 50, y, más atrás, en la época colonial.

En los últimos 20 años, la tasa de criminalidad venezolana ha tenido un incremento interanual del 15 a 20%. Entre 1990 y 1995, los homicidios aumentaron 73%, los asaltos 16%, y los robos 26%. En 1990, hubo 10 homicidios por 100.000 personas; en 2002, hubo 45 por cada 100.000. En el Distrito Federal (DF), el número de homicidios se cuadruplicó durante los años 90 (OCEI 1993, 1995 y 2000). Con el aumento del crimen en el orden de 30% desde 1999, actualmente sólo cuatro países tienen más homicidios que Venezuela –Rusia, Sudáfrica, El Salvador y Colombia– cada uno con una historia de guerra interna. Pero, frente a esta emergencia, Venezuela está paralizada a causa de sus relaciones políticas, institucionales y sociales. Los choques entre el Presidente, el Congreso y los tribunales han convertido la seguridad ciudadana en un instrumento político. Las fuerzas policiales se quejan de que no son incluidos en la formulación de políticas criminales y policiales y se retraen de sus labores. Pero al fin de cuentas ellas son las responsables de las funciones de se-

guridad ciudadana y por tanto tal omisión está siendo fatal. Las otras agencias del Estado tampoco tienen mucho interés o capacidad; no se ha sancionado ninguna nueva ley, ni desarrollado políticas que atiendan al problema, ni se han otorgado los recursos necesarios para superar la resistencia política e institucional. En todos los países se encuentran problemas de competencia entre fuerzas policiales de jurisdicciones geográficas y funciones diferentes. Pero las divisiones políticas y el aumento del número de fuerzas en Venezuela han agudizado tal competencia hasta el punto de minar las funciones básicas de la policía y crear fuerzas ilegales. Con una tasa de criminalidad sin precedentes, las exigencias y divisiones de la sociedad también contribuyen a la crisis política e institucional. Los ciudadanos presionan para que se den los cambios, las fuerzas policiales no tienen ni la capacidad ni los recursos para acometerlos. Como quienes sí tendrían la capacidad no lo hacen, se termina recurriendo a formas alternativas de seguridad, como la vigilancia privada.

Raíces históricas del problema

Estos procesos de las fuerzas policiales empezaron con los inicios mismos de la historia venezolana. En la época colonial, la policía estuvo bajo la jurisdicción del cabildo de cada municipio, y los cuerpos más poderosos eran milicias irregulares. El primer cuerpo permanente se formó en 1778, cuando se crearon cuatro distritos policiales en Caracas para responder a uno de los niveles de crimen violento más altos de la región¹. El comienzo del movimiento independentista, por su parte, creó fuerzas policiales alternas para promover la rebelión. En abril de 1810, durante la guerra contra España se unieron estas tres policías —las fuerzas irregulares, las de los distritos de Caracas y la policía pro independencia— en el llamado Tribunal de Policía. Luego en el siglo XIX, las agencias y poderes policiales se expandieron. Las primeras leyes policiales hicieron una distinción entre policía “menor”, concebida dentro de la tradición colonial de asuntos locales, y la policía “mayor”, pensada para controlar el orden público y político. Un decreto de Simón Bolívar en 1819 dio al comando militar de cada estado el poder “mayor” y a los gobernadores el poder “menor”. En 1825, el Congreso de Gran Colombia autorizó a las autoridades locales para detener delincuentes y conducir investigaciones sumarias, y en 1830 una serie de leyes dieron a los municipios la autoridad de organizar fuerzas policiales. El Código Nacional de Policía de 1854 dividió la policía entre fuerzas administrativas, judiciales y municipales, y la Regulación Interior de la Policía de 1888 pretendió dar coherencia a la red nacional de cuerpos policiales. Pero el poder de la policía aumentó con estrategias y prácticas militares, bajo

¹ La tasa de homicidios en Caracas en las últimas décadas del siglo era de entre 5 y 7 por cada 100 habitantes (Gómez Grillo, 1995).

los regímenes centralizados de Cipriano Castro (1899-1908) y Juan Vicente Gómez (1908-1935).

Después de Gómez, siguieron la especialización y centralización de la policía bajo control del Ejecutivo, en un marco militar y sin distinción adecuada entre los poderes investigativos de la policía y el Poder Judicial. La Ley del Servicio Nacional de Seguridad de 1937 creó el Cuerpo de Investigaciones en el Ministerio del Interior, que dio a la policía autoridades investigativas bastantes amplias y formó la poderosa Policía de Seguridad Nacional dentro de las Fuerzas Armadas (FFAA) (*Gaceta Oficial*, 1938, art. 1). En 1941, se fortaleció la capacitación de la policía y se creó la Dirección Central de Investigación Nacional. Sin embargo, la tasa de criminalidad no parecía afectarse por estas innovaciones institucionales. El gobierno democrático del Trienio de 1945-1948 introdujo reformas, como el cambio en 1948 del Código de Enjuiciamiento Criminal (CEC), para “evitar conflicto entre las autoridades policiales y judiciales” y dar a la policía “no más de 30 días” (Ley de Reforma Parcial del Código de Enjuiciamiento Criminal, 1959, art. 87) para darle material al juez. Pero en la práctica la policía judicial siguió a las órdenes de las FFAA y del Ministerio del Interior. La dictadura de Marcos Pérez Jiménez (1948-1958) utilizó la Policía de Seguridad Nacional para reprimir la oposición, y en 1949 expandió el Cuerpo de Investigaciones para dirigir las investigaciones judiciales. Estos cambios agravaban las operaciones policiales ejercidas sin control, detenciones más largas que el límite legal y fomentaban conflictos entre tribunales militares y civiles.

La época democrática: aumento de fuerzas sin los cambios correspondientes

El poder legal y político de la policía no disminuyó con la transición a la democracia en 1958. Durante la época democrática, de hecho, el número de fuerzas policiales aumentó, sobre todo en los años 90. De 20 fuerzas en 1990 hasta un total de 327 cuerpos en 2003. Esta proliferación ha causado niveles altos de conflictos y superposición entre agencias. Generalmente, hay tres niveles de fuerzas policiales. A escala nacional opera el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (Cicpc), que viene siendo la Policía Técnica Judicial (PTJ) establecida en 1958 dentro del Ministerio de Justicia para reemplazar a la Policía de Seguridad Nacional. Esta Cicpc es responsable de las investigaciones criminales, servicios forenses y otras áreas como tráfico de drogas. La Dirección Sectorial de los Servicios de Inteligencia y Prevención (Disip), al igual que la Cicpc, es un cuerpo que depende del Ministerio del Interior y Justicia (MIJ). Ésta es la otra policía nacional investigativa, con una especialización en seguridad pública. Fue creada para reemplazar la ante-

rior Digepol (Dirección General de Policía) creada por decreto presidencial en 1969.

A escala nacional hay también fuerzas policiales de las FFAA, como la Guardia Nacional. Creada por decreto presidencial en 1937, la GN es responsable de la seguridad en áreas sensibles como aeropuertos, carreteras, fronteras nacionales y zonas de producción de petróleo y minería. También está involucrada en el control de las cárceles, la vigilancia del contrabando, y apoya a las fuerzas estatales. La Dirección de Inteligencia Militar (DIM), establecida en 1971, es parte del Ministerio de Defensa y conduce operaciones de seguridad nacional. La Dirección de Inteligencia del Ejército (DIE) está encargada de las operaciones de inteligencia de las FFAA.

En el ámbito regional encontramos las fuerzas policiales de los 23 estados, gobernados por sus propios códigos y gobiernos. La Policía Metropolitana (PM), establecida en 1969, es responsable por el DF, y actualmente es la fuerza urbana más antigua del país. Con la descentralización, que comenzó en 1989, muchos gobiernos municipales han establecido sus propias fuerzas policiales. Sólo en Caracas, operan 10 fuerzas diferentes: además de la PM, tienen sus propias fuerzas los municipios caraqueños de Libertador, Chacao, Baruta, El Hatillo y Sucre, entre otros.

Después de la caída de Pérez Jiménez en 1958, diversos decretos presidenciales reorganizaron la policía bajo nuevos jefes, y el CEC de 1963 autorizó a la policía a hacer la investigación criminal hasta el momento de la detención. Con la "Doctrina Betancourt", del presidente Rómulo Betancourt (1959-1964), se utilizó la policía para controlar el crimen y la insurgencia izquierdista en una sociedad politizada. La policía utilizó para ello muchas leyes de la época autoritaria, inclusive la Ley de Vagos y Maleantes (ver abajo). El apoyo a esta doctrina por parte de las agencias estatales y los partidos principales siguió después del gobierno de Betancourt. Con un aumento de crimen sin precedentes en los años 60, la Ley de Policía Judicial de 1975 dio además estatus de agencia judicial a muchos cuerpos de seguridad, inclusive algunas en las FFAA. A pesar del fin de la guerra interna, las fuerzas policiales siguieron actuando con mucho poder e impunidad —aun cuando también aumentó la preocupación pública en cuanto a los abusos policiales.

Una de las pocas acciones del Congreso durante este periodo fue la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, que estableció un Consejo Nacional de Seguridad que fortaleció la potestad de las autoridades a la detención policial sin garantías constitucionales. La fuente de esta "desgana" legislativa en usar su poderes constitucionales para controlar y reformar la policía fue debida, como antes de la democracia, a la hegemonía del Ejecutivo y el control de los parti-

dos. La mayoría de los funcionarios, que se resistían a reformar el Estado clientelar, interpretó la falta de eficacia de la policía como un resultado principalmente de una falta de coordinación –que requeriría más recursos. Aun con el aumento de agencias desde 1958, hubo una falta de leyes acerca de capacitación, organización, presupuesto, sueldos, adquisición de materiales, y agencias de seguridad privada. Las comisiones de derechos humanos del Congreso recibieron informes de violencia policial, y en los informes del Ministerio Público (MP) se describen denuncias contra la policía, pero no hubo un proceso regular de informes por la policía ni al Congreso ni al Poder Judicial. Como las alegaciones que hoy se hacen respecto a las policías secretas, también operaban en estos años fuerzas irregulares militar-policiales. Un ejemplo fue la agencia llamada *Manzopol* en los 80, supuestamente establecida para canalizar armas a la policía, para apoyarla en sus esfuerzos de lucha contra el tráfico de drogas. Tal fuerza violaba la potestad del Poder Legislativo de crear agencias en situaciones de no emergencia (arts. 136, 179, 190), pero el Ministro de Justicia alegó que la *Manzopol* era parte de las FFAA y estaba por ello libre del control legislativo².

Hubo pocos cambios en la estructura policial en los años 70, a pesar de la falta de eficacia general y de las constantes denuncias contra abusos, inclusive sobre escuadrones de la muerte vinculados con la DIM y la PTJ. El primer gobierno de Rafael Caldera (1969-1974) cambió el foco de la política de seguridad de una lucha contra las guerrillas a una lucha contra delincuentes. Utilizó estrategias, como la “Operación Vanguardia” de 1970 con sus razzias en los barrios urbanos, que hicieron cosa normal las detenciones por actos tan menores como una falta de respeto a las autoridades. A pesar de la democracia, siguieron las torturas, desapariciones y tácticas violentas contra las protestas. Bajo Caldera, de hecho, la tortura fue común y hubo más estudiantes muertos por la policía militar que durante cualquier gobierno desde el de Gómez (Rico, 1985, 115). Con la ausencia de políticas de largo plazo, las operaciones excepcionales –como detenciones masivas– se convirtieron en la política criminalística. En 1981, el gobierno de Luis Herrera Campíns (1979-1984) implementó el “Plan Unión” –luego institucionalizado como “Acto Seguridad 84” por el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989)– para coordinar tales operaciones. El foco del plan no fue el crimen organizado, ni tampoco atacar las causas de crimen, sino hacer la mayor cantidad de detenciones posibles. El informe del Plan de 1981, por ejemplo, concluyó que tenía resultados satisfactorios pues había realizado 31.714 detenciones (Policía Metropolitana, 1981, 1). Pero el

² “Sistema de drogas y reciclaje de químicos eran las funciones del cuerpo parapolicial”, *El Nacional*, 13-2-1988, p. D/22. El Ministro dijo que se disolvió la *Manzopol* en 1986.

crimen llegó a un nivel más alto que en otros países, y cada vez era mayor el número de denuncias de violaciones a la ley por parte de las policías.

La respuesta principal de Estado por esta época fue hacer esfuerzos para mejorar la cooperación, principalmente entre los Comandos Policiales Unificados en el Ministerio del Interior y los gobernadores. Entre 1977 y 1990, se introdujeron anteproyectos de ley en el Congreso para dar "más coherencia" a la "organización, funcionamiento y coordinación" (Anteproyecto de Ley Orgánica de Policía, 1986, 2) de las fuerzas policiales, confiriéndoles, entre otras cosas, una estructura militar y más funciones policiales a la GN. La competencia de las agencias policiales y los nuevos poderes de los municipios mataron la mayoría de estas propuestas, pero sí se llegaron a aprobar algunas reformas de coordinación, como el Sistema Nacional de Coordinación de Servicios Policiales, la Comisión Policial Nacional del Ministerio Interior, y comisiones de coordinación regionales (Copre, 1994, 112). Sin embargo, el cambio más significativo fue la creación de policías por parte de los municipios gracias a la Ley Orgánica de Descentralización de 1989 (Loddt). Aunque mejoraron los servicios policiales a escala local, se han ampliado los problemas de coordinación, conflicto y desigualdad de los servicios policiales en el país.

La ley

No sólo las políticas, sino la ley venezolana le han otorgado a las fuerzas policiales más poder que en otros países –haciéndolas una parte central de la administración de justicia. Su control sobre las investigaciones criminales, que tiene su origen en la dictadura de Pérez Jiménez, pasó a la PTJ en 1958. Y la adscripción de la PTJ al Ministerio de Justicia causó fricciones con el Poder Judicial, sobre todo cuando presiones del ministerio a comisarios policiales violaban las regulaciones judiciales. Para evitar tales conflictos, la policía judicial en la mayoría de los países está adscrita al Ministerio Público (MP), ente responsable de las investigaciones judiciales. Pero en 1958, el MP venezolano no era una institución con un funcionamiento satisfactorio. Y con el Pacto de Punto Fijo y la Constitución de 1961, los partidos políticos dominantes (Acción Democrática y Copei) buscaron ejercer control sobre un Estado en lo fundamental corporativo.

Tanto el gobierno de Betancourt como el de Raúl Leoni (1964-1969) presionaron a la policía y a los jueces para que detuvieran a los guerrilleros y les limitaran el debido proceso, lo cual generó dependencia en la confesión en las investigaciones criminales. El CEC también dio mucho peso al testimonio. Como en cualquier país, la policía tiene la autoridad de hacer inspecciones de un crimen, guardar evidencia e interrogar sospechosos y testigos. Pero en Venezuela, a diferencia que otros países, la policía judicial controlaba la investi-

gación criminal, lo que generó muchos abusos. Agentes policiales no compartían información con los jueces y fiscales, usaban testigos falsos, destruían y creaban pruebas, formulaban cargos contra personas inocentes, protegían oficiales abusivos, y a veces culpaban a sospechosos para no hacer una investigación³. Aunque la ley estipula que la policía puede tomar sólo una declaración “informativa” de un detenido y que los fiscales deberían monitorear los derechos de detenidos en las comisarías, en la práctica la policía tomaba muchas declaraciones en sótanos secretos mientras que el fiscal se encontraba en otra parte de la comisaría (Oliva, entrevista, 1995). La policía justifica tales acciones por creer que los jueces liberan a muchos delincuentes frustrando así el uso de la detención preventiva, y porque sostienen que los defensores públicos piden a sus clientes ocultar pruebas incriminatorias. Frente a tales prácticas y frente a un número agobiante de casos, muchos jueces basan decisiones en las pruebas de la policía “sin una investigación de ellas o sin convicción sobre la veracidad de los hechos” (Santos Alvins, 1992, 86).

La policía tiene mucho poder también en la calle. Por muchos años, el centro de este poder —y de la política criminalística del país— estaba dada por la Ley de Vagos y Maleantes (LVM). Copia de una ley fascista española, los gobiernos autoritarios la promulgaron en 1939 y la fortalecieron en 1943 y 1956⁴. La LVM permitía la detención “preventiva” de personas que no cometieron un delito pero pueden ser “una amenaza a la sociedad” o a ellos mismos. La definición de tales “vagos” era bastante amplia, incluyendo individuos sin empleo o que “andan por la calle (...) fomentando ociosidad y otros vicios”. La fuente de potencia de la LVM era su focalización en el comportamiento precriminal y potencial criminal a diferencia del enfoque del Código Penal. Con su objetivo de “corregir” personas “en estado de peligro”, sus términos vagos como “moralidad” daban a la policía una discreción bastante amplia. Muchos detenidos eran luego mandados a colonias de trabajo o agricultura o a la cárcel inhumana de El Dorado en Guayana —y después de tres detenciones podían permanecer allí hasta por tres años. Se detenían aproximadamente 500 personas cada año, la mayoría de ellas prostitutas, desempleados, inmigrantes, jóvenes y travestís, pertenecientes a sectores sociales marginales⁵.

³ “La Ley Antidroga es una patente de corso de jueces y policías”, *El Nacional*, 9-9-1988, p.12. “PTJ: Un cuerpo que vive entre la enfermedad y la depuración”, *El Diario de Caracas*, 21-6-1989, p.18.

⁴ El objetivo de estos cambios fue “facilitar el gasto, eliminar apelaciones a los oficiales judiciales, y dar más laxitud a los oficiales ejecutivos. En una palabra, para eliminar ‘todas las trabas procedurales’ en su aplicación”, *La Esfera*, 9-6-1943, pp. 1 y 8. Se rechazó una propuesta de eliminar las colonias móviles para detenidos.

⁵ Razzias de la PM en bares de homosexuales fue una práctica común de la LVM. El Movimiento Ambiente de Venezuela, una organización de derechos gay, ponía las denuncias ante el MP, pero sin respuesta.

Para muchos oficiales, la eficacia de la LVM justificó su exención del proceso penal. De hecho, los oficiales del Ministerio de Justicia, no del Poder Judicial, tomaban casi todas las decisiones después de una detención. Tal control “por supuesto viola derechos constitucionales”, pero hizo la ley más efectiva que la ley penal para manejar “el comportamiento antisocial” (Núñez, entrevista, 1995). La mayoría de los abogados, hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), consideraban la LVM no constitucional. Pero la Corte Suprema no escuchó las dos peticiones para declararla nula, en 1985 y 1988. La posición de la Corte fue que sólo el Poder Ejecutivo, nacional y estatal –no el Poder Judicial– tiene la discrecionalidad para usar e interpretar la ley (Rondón de Sansó, entrevista, 1995). Pero nunca se acalló completamente la controversia sobre la LVM, sobre todo porque no redujo la criminalidad. Y en octubre de 1997, con una tercera petición contra la LVM, el alto tribunal finalmente la declaró no constitucional, por violar la prohibición de actos no criminales y el derecho a un juez natural. Este cambio fue debido no sólo a la oposición a la ley por la nueva presidenta de la Corte, sino también por el deterioro de los principales partidos políticos y por el gobierno mismo de Caldera, que dio a la Corte una rara oportunidad de libertad política. No obstante, algunos sectores sociales y políticos criticaron fuertemente el fallo, y han terminado resucitando la ley en otras formas. Poco a poco, el uso más frecuente de la averiguación de antecedentes, propuestas de suspensión de algunos derechos del debido proceso, y otras regulaciones policiales están sustituyendo a la LVM. Es decir, la ley en Venezuela da mucha discrecionalidad a la policía, a pesar de las opiniones judiciales.

La ley y los diversos cambios legales también han dado poder a otras agencias como la PM. Tales poderes aumentaron sobre todo durante las seis suspensiones constitucionales que se han dado desde 1989, aun cuando, como en 1994-1995, las razones de la suspensión tenían poco que ver con la seguridad ciudadana. “La falta de garantías [constitucionales] sí hace más fácil nuestro trabajo”, dijo un inspector durante la suspensión de 1994-1995, en alusión al aumento de razzias y detenciones en los barrios del DF. Mientras que normalmente se necesita una orden del tribunal, con una suspensión “podemos entrar en las casas sin orden (...) y detener a personas sin todos los trámites regulares. Se reduce la burocracia. Los tribunales pueden proceder con los casos más directamente” (Hurtado, entrevista, 1995).

Investigación e impunidad

Estas manipulaciones le han dado a la policía una impunidad sistemática y endémica, donde por lo menos 90% de sus violaciones quedan sin castigo. Por los excesos policiales cometidos durante el Caracazo, por ejemplo, donde murieron cerca de 1.000 personas, sólo se dieron tres sentencias contra los

oficiales de seguridad por los asesinatos y otros abusos. La impunidad se dio sobre todo en el nudo hecho, es decir, durante el proceso previo de investigación que se hace a los oficiales. Más o menos dos tercios del total de los nudos hechos fueron contra policías, principalmente por el uso ilegal de armas. Se vio también que por cargos similares de homicidio los agentes de seguridad recibieron una sentencia promedio cinco años menor a la de ciudadanos comunes (Fiscalía General, 1971, 13). El Fiscal General criticó a la PTJ, Disip y GN por demorar los nudos hechos —muchos duraron más de seis años— y culpó de ello a la adscripción de la PTJ al Poder Ejecutivo.

Actualmente, la impunidad viene en parte de la falta de recursos para los órganos investigadores en el levantamiento pericial. La División contra Homicidios del Cicpc, por ejemplo, tiene sólo un equipo para el Análisis de Trazas de Disparos (ATD). Pero generalmente la impunidad es deliberada. Muchas de las investigaciones judiciales de actos violentos por fuerzas de seguridad no superan la etapa inicial, y transcurren años sin que se dé una acusación fiscal. Muchas veces se manipula el material, no se efectúan las pruebas técnicas, o se amenazan a los testigos y familiares para que no hablen. Existen además algunas disposiciones legales o constitucionales que favorecen la impunidad, como la previsión del antejuicio de mérito para muchos oficiales. En contraste con la mayoría de países, Venezuela no suspende preventivamente a los funcionarios policiales mientras se resuelven las denuncias de violación de DDHH hechas contra ellos. En algunos casos de muertes y violencia política durante los sucesos del 11 de abril (11-A) —como de noviembre y diciembre de 2002, y de enero de 2003— las etapas básicas de la investigación (como la trayectoria balística y la inspección del lugar) no han sido practicadas y todo ello hace previsible que se produzca el archivo fiscal de las investigaciones por falta de pruebas para imputar a los responsables.

En combinación con la politización de estos casos, se culpa la adscripción del Cicpc y de la Disip al MIJ por la falta de acción y, más generalmente, por robar la agencia de la “objetividad” (Gutiérrez, entrevista, 2003) necesaria para investigaciones neutrales⁶. También hay una falta de acción por el MP y la Defensoría del Pueblo sobre las acciones violentas cometidas durante enfrentamientos entre grupos civiles armados y cuerpos policiales o militares. También se fomenta la impunidad cuando funcionarios y fiscales que comienzan la investigación son sustituidos por otros sin conocimiento de los detalles especí-

⁶ La Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, una parte de la Ley de Cooperación de Seguridad Ciudadana (Ley Habilitante), institucionalizó la dependencia del Cicpc al MIJ, tal como también la dependencia de la División de Medicina Legal, en contra de las recomendaciones internacionales y de especialistas venezolanos trabajando en medicina forense.

ficos, como pasó con la comisión especial designada por el MP, y otra por el Cicpc, para investigar las muertes del 11-A. La disciplina interna es tan débil como la disciplina de afuera. La Regulación del Régimen Disciplinario de 1965 prohibió el uso indebido de armas y el maltrato de los detenidos (artículo 14), sin embargo, nunca definieron estos conceptos. Otro código disciplinario fueron las Regulaciones de Ascensos y Castigos, pero éste no ha tenido ni uso regular ni transparente al público. La mayoría de las sanciones eran transferencias o las suspensiones temporales se hacen sin evaluación de las regulaciones o de la capacitación de los suspendidos. Los abusos más graves han generado demandas de reorganización o la despedida de directores, pero rara vez se han dado modificaciones a la legislación concreta⁷.

Aparte de la violencia política, esta politización y falta de control han generado criminalidad policial. En todo el país, los policías se han visto involucrados en mafias de extorsión, secuestros y tráfico de armas (Contraloría General de la República, 1989, 40). Muchas de las drogas y armas de los barrios, por ejemplo, corren a través de redes policiales. También se han seguido practicando en los barrios las razzias, detenciones “por averiguación de antecedentes” y cohechos exorbitantes. Los sectores sociales más vulnerables no cuentan con recursos para ayuda legal para enfrentar estos abusos. Rara vez hay resultados ni siquiera con denuncias en los medios y en el MP o la Defensoría del Pueblo —como ocurrió con las víctimas del Caracazo.

Conflictos políticos e institucionales y la falta de una política de combate al crimen

Las divisiones políticas en Venezuela —entre y dentro del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial⁸— han infectado las relaciones institucionales, resultando en la falta de funcionamiento de la policía y de una política coherente de combate al crimen. De un lado, la oposición se queja de la represión sufrida de manos de fuerzas oficiales y no oficiales. Denuncian sobre todo a los círculos bolivarianos, los grupos armados en apoyo del gobierno. Hay 26 círculos en el DF⁹. Del otro lado, los aliados del gobierno critican las policías controladas por la oposición. Un diputado acusó a la PM de ser “criminal y represiva”, y responsable por la mayoría de los asesinatos del 11-A; y denunció a la Policía de

⁷ Rangel, José Vicente, “CAP y los policías”, *El Diario de Caracas*, 12-6-1989, p. 2.

⁸ Algunos magistrados del Tribunal Supremo de Justicia han sido investigados por la policía política (Disip). En un comunicado de diciembre de 2002, denunciaron “una política de amedrentamiento y hostigamiento que se concreta en una constante intimidación” y humillación del Poder Judicial.

⁹ “Cuentas pendientes con la justicia”, *El Universal*, 27-5-2002, p. 4-12.

Chacao y de Baruta de proteger a la oposición pero matar a manifestantes chavistas (Tarek Saab, entrevista, 2003).

Este conflicto político e institucional llegó a un punto de ebullición varias veces en 2002¹⁰. En los disturbios callejeros ocurridos en agosto en reacción a la decisión del Tribunal Supremo de Justicia, que rechazó pronunciarse por el delito de rebelión de los cuatro jefes militares involucrados en el golpe de 11-A, hubo choques físicos y políticos entre la PM, leal al alcalde Alfredo Peña (de la oposición), y la GN y Disip, leales al Presidente. Una huelga en la PM en octubre se convirtió en otra lucha entre el alcalde y el gobierno, el cual apoyó a los huelguistas. En diciembre, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia decidió anular la resolución del MIJ para nombrar al director de la PM y ordenó fuesen restituidos en sus cargos las autoridades nombradas por Peña. Siguen las tensiones, sobre todo porque el MIJ ha puesto personal de la GN en las estaciones de la PM. El conflicto entre el Ejecutivo y la PM facilitó la militarización de la capital, contra las provisiones constitucionales según las cuales los órganos de seguridad ciudadana deben ser civiles.

En contraste con las normas internacionales, el Tribunal Supremo de Justicia se pronunció porque cualquiera de las ramas de las FFAA puede trabajar para garantizar el orden público¹¹. Aunque no tiene el equipo ni la capacitación apropiadas, son usados cada vez más para esta tarea. En los días que siguieron a la intervención de la PM, por ejemplo, se desplegaron en la capital cuerpos de combate como el Grupo Ayala y el 311 Batallón de Infantería Bolívar, con tanques, ametralladoras, fúsiles automáticos livianos, y otro equipo no diseñado para la seguridad ciudadana. Y en la mayoría de las ocasiones, la Policía Militar y la GN “no han logrado reducir la acción de los antisociales, quienes mediante el uso de armas de fuego hacen blanco en personas como si de una apuesta se tratara”¹². La mayoría de las denuncias del año pasado han sido sobre los excesos de las fuerzas de seguridad durante manifestaciones públicas, como el uso por la GN de gases lacrimógenos, perdigones de plásticos e implementos como botas militares contra los civiles, fuera de la proporcionalidad del suceso y contra normas globales¹³.

¹⁰ Se introdujo un amparo sobre este conflicto de poderes, y ganó en el fallo de noviembre de 2002. Resoluciones 567, 568, 569 del 16-11-2002; ver *Gaceta Oficial* N° 37.572 del 19-11-2002, donde se resuelve la intervención de la PM y se designa su nueva directiva.

¹¹ Sentencia Sala Constitucional del 19-12-2002.

¹² “El hampa no se enteró de la militarización”, *El Universal*, 7-10-2002, p. 4/10.

¹³ Ver el Código de Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y el Reglamento de Servicio en Guarnición.

Venezuela tiene muchas leyes y proyectos para combatir el crimen pero falta una política clara. La proliferación de leyes no crea un Estado de derecho, por ello los muchos proyectos y leyes en Venezuela –unas pendientes, contradictorias y otras mal implementadas– no le confieren al país una política central. Se estima que 84% de las actividades de la PM fueron de corto plazo y sólo 16% de largo plazo. Las reformas necesarias son claras: limitar la acción policial a la prevención, jerarquías más simples, más y mejor capacitación y seguridad profesional, sistemas de información computarizada, más servicios para las familias de oficiales, oficinas internas de disciplina y un *ombudsman*, y una policía penitenciaria para cárceles seguras y sanas (ver el artículo 272 de la Constitución). Pero no hay ni estudios comprensivos ni encuestas de victimización, que son necesarios para hacer avanzar tales proyectos. Y es difícil formular políticas con cambios constantes en el gobierno: sólo en 2002 se cambió el ministro del MIJ dos veces. Se planteó una reforma en 2000 para sacar la Cicpc de delitos menores, por ejemplo, pero nada pasó con esta propuesta.

Igualmente, muchas leyes sobre las instituciones estatales están pendientes, como las del Poder Judicial, del Servicio de Defensa Pública Penal, la Carrera Judicial, de la Policía Nacional, y la del MP. Esta falta también existe en las instancias municipales y estatales. Segundo, no se han implementado bien los cambios derivados de las leyes que sí se promulgaron. El cambio principal se dio con el Código Orgánico Procesal Penal (COPP) de 1998. El sistema ha sido lento, confuso, y está prejuiciado hacia la justicia criminal, como en casi toda Latinoamérica, ha resuelto menos de 2% de los homicidios pendientes. Estas distorsiones, con la presión que ejercen los reformistas del Congreso y de las organizaciones no gubernamentales (ONG) e internacionales, al final resultaron en un COPP con cambios más extensos que los de la mayoría de los otros 13 nuevos códigos regionales promulgados en los años 90. Los objetivos del COPP son hacer la investigación criminal más rápida, el debido proceso más fuerte, y mejorar la cooperación entre jueces, fiscales y defensores. Específicamente, dio al MP el control de las investigaciones, con el apoyo de la policía. El nuevo código también cambió los juicios de un proceso escrito e inquisitivo a un proceso oral y acusatorio, con más participación de los fiscales y defensores y más garantías para el acusado. Y la mayoría de los juicios ahora están dirigidos no sólo por jueces sino por jueces y ciudadanos (*escabinos*). Para la etapa de sentencia se encarga a un juez de sentencia, quien dirige medidas de seguridad y derechos, con énfasis en alternativas a la encarcelación. Con el COPP también hubo reformas en las estructuras de algunas agencias judiciales, como el MP (Oberto, entrevista, 1998) (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, 5-15).

El COPP tiene un buen diseño, pero una mala implementación. Argumentando principalmente que “hablamos idiomas diferentes”, inspectores policiales subrayan la falta de cooperación y tensiones entre ellos y el MP. Acusan a los fiscales de no tener ni la voluntad ni la capacitación para llevar a cabo el COPP. Antes, el MP garantizaba los derechos de los acusados, pero ahora tiene que acusarlos. Pero todavía, dice la policía, quiere proteger sus derechos. Y aun con los aumentos presupuestarios que ha habido, 2.500 fiscales y más de 500 fiscales auxiliares, el número cada vez más grande de casos para cada fiscal genera retrasos crónicos en las acusaciones e investigaciones. En muchos casos, se pasan años sin hacer las acusaciones u otras acciones formales. Sin la formulación por el MP de una guía clara para llevar a cabo el COPP, el proceso depende de la interpretación del fiscal individual —con el consiguiente y previsible caos. Pero algunos fiscales insisten en que sí se están avanzando criterios para esta “nueva cultura jurídica” (Jiménez, entrevista, 2003), aunque bajo condiciones difíciles, e inclusive con una ausencia de leyes necesarias y demandas sociales para “penas fuertes” (Parra, entrevista, 2003).

Los abusos por la policía en la investigación criminal siguen. Como en el pasado, ocurren la destrucción de pruebas y torturas como golpes, aplicación de electricidad, quemaduras y asfixia. Un estudio de septiembre de 2001 descubrió 14.000 denuncias no investigadas en la Cicpc. El Código Forense vigente viene de 1866, sin regulaciones como, por ejemplo, guardar la escena de un crimen. Una subvención del Banco Interamericano de Desarrollo de US \$230 millones para la modernización del sistema criminal y para la capacitación de los fiscales sólo empezó sus primeros pasos en 2003, es decir, cinco años después de otorgada. Actualmente hay esfuerzos para moderar el código. Aunque se incluyó en el COPP la desaparición forzada como delito, en 2001 se le cambió para fortalecer el poder del juez —al costo de los escabinos— y han también fortalecido los poderes de detención preventiva. El MVR (el Movimiento Quinta República, el partido del gobierno) también quiere una Ley de Emergencia Penal que suspendería la COPP para facilitar la acción policial, aumentar los castigos penales y restringir algunas libertades.

En relación con las nuevas leyes, se observan problemas en la implementación. Una nueva e importante ley es la Ley de Cooperación de Seguridad Ciudadana (Ley Habilitante, o LCSC), promulgada en noviembre de 2001. A través de esta ley, se promulgó la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, para coordinar las agencias de seguridad ciudadana a través de consejos de niveles diferentes y subordinar los oficiales militares a los oficiales civiles en asuntos de seguridad. Pero esta ley tiene pocos detalles sobre cómo se van a llevar a cabo estas funciones y cómo funcionará la coordinación. Estableció un Sistema de Registro Delictivo, Emergencias y Desastres, dentro del

MIJ para acumular la información. Sin embargo, no existiendo un sistema confiable hay sospecha de que será manipulado. Aunque la LCSC fue introducida como una iniciativa popular, la discusión fue limitada a oficiales ejecutivos. La Asamblea Nacional también aprobó la Ley Orgánica del Poder Ciudadano en noviembre de 2001, que, irónicamente, limita la participación de los organismos ciudadanos en la selección de los funcionarios de esta rama del Estado. La Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana y Desarme del Ciudadano, aprobada en agosto de 2002, tiene incentivos económicos para la entrega de armas, pero la ley no tiene cooperación con las organizaciones sociales que se necesitarían para realizar su objetivo. En la actualidad, se ve lo contrario: ha habido un aumento marcado en la venta de armas, y la PM calcula que hay más de 600.000 armas registradas y no registradas sólo en el DF¹⁴.

Con otras leyes, no hay acuerdo sobre sus principios básicos. La propuesta más amplia en esta materia está contenida en la Ley Orgánica para la Organización, Coordinación y Funcionamiento del Cuerpo Uniformado de Policía Nacional (Ley de Policía Nacional), presentado en 2000. El artículo 332 de la Constitución estipula que el Ejecutivo Nacional “organizará” un “cuerpo uniformado de policía nacional”. Pero hay dos interpretaciones sobre este dispositivo constitucional. La primera entiende que es para establecer una nueva fuerza nacional, que quiere hacer Chávez para reunir las agencias regionales y locales, centrado en la GN, que se opone a la idea. La otra interpretación es que busca establecer una coordinación entre fuerzas y estándares de policías uniformados para todas las agencias –nacional, estatal, y municipal. El asunto se ha ido enmarañando por la falta de decisión en estos dos años, frenando con ello otros cambios necesarios. Oficiales del MP y otras agencias esperan que la aprobación de la Ley Habilitante avance en este asunto.

La falta de un sólido liderazgo nacional le ha conferido peso en asuntos de seguridad a los gobiernos locales. La crisis ha convertido la descentralización policial en una “baicanización”. La parte rica del este de Caracas tiene 10 veces más policías que la parte oeste y pobre. Mientras que aproximadamente 67% de los delitos (43% de ellos violentos) ocurren en el municipio Libertador del oeste¹⁵, los municipales del este han usado sus fondos para disminuir la tasa de criminalidad. En los últimos tres años, el municipio Baruta ha invertido 14.000 millones de bolívares –33% de su ingreso– en seguridad, reduciendo la criminalidad en 30,9%. Estableció su propia academia policial en enero de

¹⁴ *El Universal*, 20-4-2002, p. 1/4.

¹⁵ “El avance fue muy escaso”, 23-7-2001, *El Universal*, p. 4/1.

2001, de donde han egresado cientos de nuevos agentes para llegar a un cuerpo de casi 1.400 policías¹⁶.

Como en otros países, el pánico público ha fortalecido oficiales que se oponen a la reforma y promueve la “mano dura” y el uso de leyes como la de vagos y maleantes. El alcalde de Baruta, por ejemplo, declaró que a “la hora de defenderse” su policía “que disparen y que disparen a matar”¹⁷. Las demandas sociales para respuestas inmediatas –como razzias y muestras de fuerza– presionan al gobierno para que ejecute acciones que provean de un sentido de seguridad a corto plazo pero que profundizan las políticas malas del largo plazo. Sobre todo, la política de combate al crimen ha creado una división falsa entre DDHH y seguridad ciudadana, en la que el derecho al debido proceso es visto como una capitulación a la delincuencia. Hiperconscientes de la opinión pública, muchos gobiernos están adoptando lo que se llaman “tolerancia cero”: la política policial de la ciudad de Nueva York, que fue parcialmente responsable de la disminución de la delincuencia en más de 70% en los años 90 –la caída más pronunciada en la historia de criminalidad. El fundamento de la política es que la policía debe actuar contra pequeñas faltas, delitos comunes y conductas sociales, que provocan delitos más grave. Si la policía detiene personas por tales acciones (como con la LVM), se pueden descubrir armas ilegales, personas buscadas por crímenes cometidos, por posesiones o actividades ilegales. Esta estrategia fue la fuente del éxito de las actividades policiales de la GN en los primeros meses de 2001. Pero se necesitan reglas, leyes, e instituciones claras que funcionen juntas.

De hecho, el alcalde de Caracas invitó el arquitecto principal de la “tolerancia cero” –el jefe de la policía de Nueva York, William Bratton– para implementar un Plan Bratton para la PM: estaciones modelo, puntos de detección de crimen, y el uso de Compstat, el programa estadística para medir factores vinculados con crimen y para coordinador operaciones policiales. El plan tuvo sus éxitos, con una disminución de delitos por 30% en algunas áreas de la ciudad. Pero no siguió después de diciembre de 2001 por varias razones. Primero, porque no hubo fondos para seguir con Compstat. Un aspecto central del plan eran los módulos policiales, para fortalecer las relaciones entre la policía y la sociedad en los barrios. Pero para que esto tenga éxito se necesitan organizaciones sociales con confianza en el Estado y participación verdadera en la política de combate al crimen –lo que poco existía en el área. Algunos de los centros no pudieron ni siquiera proveer un mínimo de seguridad, como en fren-

¹⁶ “Polibaruta redujo en 26% el robo y hurto de vehículos”, *El Universal*, 1-11-2002, p. 4/12.

¹⁷ “Polibaruta dispara a matar”, *Últimas Noticias*, 28-1-2001, p. 18.

te a los de Catia, se robaba y mataba a taxistas y otras personas¹⁸. Políticas similares ya habían antes fracasado. Después del Caracazo, por ejemplo, el gobierno fomentó programas “cooperativos” como la Unidad de Protección Vecinal (Uniprove) de 1992, que estableció una red de quioscos en algunos barrios caraqueños. Pero muchos de los vecinos vieron tales programas como una manera de fortalecer la presencia policial. Para minimizar los abusos que vienen con una presencia policial ampliada, se necesitan medios y organizaciones sociales que puedan monitorear las prácticas policiales. Pero Venezuela no tiene tales fundaciones, y esta falta hace que la policía tenga más poder en la calle. La tolerancia cero queda reducida a la mano dura.

Por estas razones, una reforma policial es más fácil en una escala pequeña. Un ejemplo es la creación de la Policía de San Francisco por la Policía Municipal de Maracaibo. En este pueblo zuliano, se aumentaron los sueldos, se les da a los oficiales una estructura civil y capacitación especializada en el uso de armas, investigaciones, y otras tareas. Cada año, hay cinco semanas de educación, capacitación, y descanso. Además, hay más supervisión interna: normalmente hay un supervisor por cada 170 agentes, pero en San Francisco cada supervisor tiene sólo siete. Desde la reforma, la tasa de criminalidad en el pueblo bajó 60% —y sin acusaciones de tortura o ejecuciones. Otra alternativa de tolerancia cero es la reducción de condiciones socio-económicas que favorecen la delincuencia. El Plan Estratégico de Prevención de la Violencia y la Consolidación de la Convivencia Ciudadano 2001-2003, por ejemplo, enfoca la capacidad institucional y atención a grupos de alto riesgo. Pero, como otros proyectos, el plan no tiene ni una formulación concreta, ni una manera de medir resultados. Aun con la voluntad de hacer tales cambios, además, se necesitan muchos años para alterar las condiciones socio-económicas.

El funcionamiento de los cuerpos policiales

También se necesitan muchos años para alterar prácticas históricas policiales. Ahora es más difícil que nunca, con la falta de capacitación suficiente¹⁹, coordinación, seguridad profesional, estándares concretos, sueldos suficientes²⁰, y beneficios de salud adecuados. Con más de 70 de horas de trabajo semanal, la mayoría de agentes policiales trabajan 40% más que otros empleados estata-

¹⁸ “Roban y matan a taxista frente a módulo policial”. *El Universal*, 4-7-2001.

¹⁹ Inspectores y subinspectores recibieron tres o cuatro años de educación, pero la mayoría de personal recibió sólo capacitación muy básica; el curso de tres meses de la PM, por ejemplo, no fue suficiente.

²⁰ Un sueldo de la mayoría de policías de la PM es menos de US\$ 300.

les²¹. La capacitación, según la policía misma, es muy mala —particularmente en condiciones sociales, el uso de armas de fuego, y los DDHH. Las condiciones dentro de algunas academias policiales son inhumanas. La mayoría de los oficiales reciben entre dos y cuatro años de capacitación, pero la mayoría de agentes sólo seis meses. Muchos oficiales están a favor de una sola academia policial para todos los policías. Pero para los municipios que ya tienen sus propias fuerzas, academias y números de teléfono, no hay incentivos para compartir con otros municipios. Las policías estatales y municipales, por supuesto, tienen sus propias dificultades laborales y presupuestarias. En el otoño de 2002 hubo tanto una huelga de la PM como de algunos policías estatales.

Como en otros países, también, el presupuesto policial es insuficiente. La policía sí tiene condiciones financieras mejor que otras agencias estatales venezolanas, con su equipamiento, red nacional y fondos extraordinarios. Pero no es suficiente para su tarea cada vez más amplia. El presupuesto actual del Cicpc es igual al de hace cuatro años. “Muy sobrecargado en capital”, el cuerpo tiene 10.000 oficiales pero dice que necesita el triple: 30.000 (Mojica, entrevista, 2003). El caso del Poder Judicial y limitaciones financieras sofocaron el trabajo de la policía judicial, sobre todo porque la agencia tenía que procesar todos los delitos reportados por otras agencias pero sin personal suficiente. Apenas 2% de los oficiales hacen las investigaciones, mientras los demás hacen patrullaje en la calle y tareas administrativas. En el DF, por ejemplo, en 1990 la PM tenía casi 15.000 oficiales y las policías municipales más de 5.000 —pero la PTJ sólo 250 (Amram Lazes, entrevista, 1998). Hay que sacar el Cicpc de sus funciones de patrullaje y procedimiento de policía administrativa, pero una propuesta en 2000 de sacar delitos menores del Cicpc no fue llevada a cabo. Se estableció el Centro de Comando y Control de Coordinación Policial en marzo de 2000 para coordinar el trabajo de las agencias.

Hay una gran falta de fondos para la profesionalización y capacitación también para fuerzas policiales estatales y municipales. Cada estado tiene su propio código, y las regulaciones sobre horarios y jubilaciones dependen del gobernador de turno. No existen controles a la intromisión de los gobernadores en sus fuerzas, y muchos estados no tienen códigos policiales fijos. Algunos estados están en el proceso de formularlos —pero en el caso de Portuguesa, la gobernadora está bajo ataque político. Como a escala nacional, un cambio de la policía es casi imposible si no cambian las prioridades del gobierno. Hay una Ley Orgánica del Trabajo y una Ley de la Carrera Administrativa, pero no está claro cuál rige a los oficiales estatales. En el municipio de Plaza (Guare-

²¹ Rivero M., Rafael, “Cuánto y qué gana un policía”, *El Diario de Caracas*, 14-6-1990, p. 20. En 1991, se aumentó sueldos hasta 15.000 bolívares y les daban a oficiales más cobertura de salud.

nas) en el estado Miranda, por ejemplo, el aumento de la violencia vino con el aumento del número de barrios y las peleas armadas por el control del tráfico de drogas. La policía municipal tiene sólo 210 efectivos para una jurisdicción que incluye muchos de los 128 barrios del área. Ha tenido éxito sólo con operaciones conjuntas con otras agencias, pero éstas no son regulares²². En Zamora, las demandas de la comunidad y la incapacidad de la policía para “dar una protección eficiente pues cada vez son más frecuentes los ajustes de cuentas, robos”, y el tráfico de drogas²³, resultaron en un decreto de emergencia para darle más equipo a la policía.

Sólo una presencia masiva de personal puede bajar la criminalidad. El uso de la GN y el uso de alcabalas –puntos de control en cuadras centrales– disminuyeron la tasa de crimen. En los primeros seis meses de 2001, por ejemplo, se redujeron los delitos en 16%. Durante un fin de semana, hubo sólo cinco muertos en las áreas donde se mandaron 600 efectivos de la GN –en contraste con el alto número de homicidios en las demás zonas de la ciudad y en un fin de semana típico. Además, los agentes GN “decomisaron más de 40 kilos de drogas diversa, recuperaron 55 vehículos en situación irregular, detuvieron a 425 personas por haber incurrido en faltas o en supuestos delitos, y sacaron de circulación 11 armas blancas y 100 de fuego”²⁴.

Pero tal presencia no es factible a largo plazo, debido a la falta de fondos y la dificultad logística. Con más de 4.000 puntos de control en Caracas, sería demasiado costoso poner oficiales en la mayoría de ellos durante el día y la noche. Caracas, una ciudad de 800 kilómetros cuadrados, con cinco millones de personas, tiene una topografía que hace muy difícil las operaciones policiales y profundiza la brecha entre la policía y la sociedad. Cuando comenzó en 1920 la industria petrolera, se generó urbanización e inmigración sin precedentes, las ciudades crecieron sin planificación, con una concentración de los pobres en áreas cercanas pero marginalizadas de los centros, con hampa y violencia fuera de control. Aunque han proliferado actualmente fuerzas policiales, hay un déficit de aproximadamente 8.000 policías en las áreas que los necesitan. En los barrios más peligrosos –de Catia la Mar, Caraballeda, Maiquetía, y La Guaira– un aumento de la delincuencia impulsó a la policía a abrir los módulos que habían sido cerrados por falta de personal²⁵. La Polivargas se quejó de que de las 75 personas detenidas en octubre sólo 11 fueron encarceladas, mientras los restantes quedaron en libertad. Debido a la falta de personal, se insistió en que el uso de la GN fue una necesidad. Pero a pesar de la insisten-

²² “Hay entre 15 y 20 heridos semanalmente”, *Últimas Noticias*, 18-10-2002, p. 23.

²³ “Policía sin recursos para enfrentar a delincuentes”, *Últimas Noticias*, 30-2-2002, p. 30.

²⁴ “Hubo sólo 5 homicidios en áreas cuidadas por la GN”, *El Nacional*, 18-7-2001.

²⁵ “Asesinadas 30 personas en el mes de octubre”, *Últimas Noticias*, 7-11-2002, p. 20.

cia de la GN que sólo busca “ayudar a los organismo policiales”²⁶, la cooperación efectiva entre fuerzas policiales sería imposible dentro de las relaciones politizadas en Venezuela actualmente. De hecho, la presencia permanente de la GN es un punto de gran controversia. Es una política reactiva cuándo lo que se necesita es una política preventiva.

La policía venezolana tiene uno de los niveles más altos de abuso regional, con 9 muertes de ciudadanos por cada policía en 2000 y 28 en 2001. Oficialmente, 41% de los incidentes de resistencia a la policía resulta en un muerto. En 2000, el número de muertos extrajudiciales, al menos 170, fue el más alto de los 12 años anteriores. Las razzias son comunes, como el “Operativo Navidad 2001” que dejó 233 muertes. Con una falta de recursos para hacer investigaciones profesionales y conseguir pruebas, la policía todavía depende de la confesión para determinar la culpabilidad, como en décadas anteriores. Tal estrategia mina la confianza y la cooperación de la gente que, en cualquier país, es esencial a la resolución de un delito. Un aumento del crimen junto con un aumento del abuso policial dan pie a los oficiales altos para hacer de los oficiales más bajo chivos expiatorios. En la calle, entonces, muchos oficiales cubren sus acciones. Una de las lecciones centrales de la reforma policial (y de tolerancia cero) a través del mundo es que los agentes policiales son más eficaces y menos abusivos cuando sus superiores los apoyan y cuando actúan según la ley y bajo su mejor criterio, que sólo sancionándolos cuando hay abuso o corrupción. Pero tal prosecución es casi imposible sin una buena implementación del COPP, que provea de capacitación para fiscales y defensores, evaluación de nuevos procesos, educación popular y disciplina regular. Pero, sobre la disciplina, la COPP eliminó procesos distintos sin reemplazarlos. Muchos anuncios de expulsiones de la fuerza, pero sin la información básica como a quién se expulsó y las razones. Y, al contrario, a veces se ascenden después de matar un delincuente –o, en la experiencia de un policía, “me dan un día libre”. La policía también usa sus poderes políticos e institucionales para resistir los cambios, a través de presión política y violencia.

Entonces, es importante –para el diseño de reformas y para su implementación– incluir a la policía en todas las decisiones, sin condescendencia de arriba o de afuera. Críticas a la policía pueden ser contraproductivas, haciéndola más defensiva, convirtiendo reformistas dentro de la policía como traidores, y reduciendo la voluntad de la policía de sancionar oficiales abusivos. Lo ideal sería que la policía estuviese encargada de sus propias reformas. La Dissip, por ejemplo, está tratando de controlar las armas, las credenciales, los escoltas, y la asignación de vehículos. A fines de 2000, el MIJ invirtió 1.642

²⁶ Comandante de la GN, Francisco Belisario Landis. “Hubo sólo 5 homicidios en áreas cuidadas por la GN”, *El Nacional*, 18-7-2001.

millones de bolívares para siete proyectos de prevención de delito con fundaciones privadas y ONG, reconociendo la incapacidad del Estado para hacerlo con sus propios recursos y legitimidad. El gobierno no soporta la Comisión Nacional de DDHH, y la Defensoría del Pueblo la considera como un órgano competidor.

Violencia criminal y social: nuevos niveles y formas

Según las encuestas en Venezuela de los últimos diez años, el crimen es la primera o segunda preocupación de los venezolanos, y más de dos terceras partes creen que ha empeorado durante el mandato de Chávez. De hecho, el delito aumentó más de 150% entre 2001 y 2002²⁷. En 2002, hubo casi 7.000 asesinatos, lo que representa 2.500 más de los cometidos en 2001²⁸, y el número de homicidios en 2000 dobló el número de 1998. En 2000, cerca de 20% de los delitos fueron cometidos contra personas, pero en 2002 esta cifra aumentó a 22%. Según el MIJ, el crimen general aumentó de 977 por cada 100.000 personas en 2000 a 1.002 en 2001. En 2001 hubo 7.960 homicidios y en 2002 9.244, y las lesiones aumentaron de 26.239 a 29.432²⁹. Mientras que hubo 33 homicidios por 100.000 habitantes en 2001, la cifra en Caracas fue de 82 por cada 100.000. No hay sólo más crimen, sino más crimen violento. El porcentaje de delitos cometidos contra personas subió de 13% en 1990 a 21,9% en 2001. En 1990, en 16% de los delitos contra la propiedad se usaba violencia, pero en 2002 en 46,2% fue usada. Hace cinco años, hubo mucho más hurtos que robos –crímenes sin violencia. Actualmente, al menos 60% de los delitos son atracos a mano armada, con un número más grande de lesiones y asesinatos³⁰. Entre septiembre y octubre de 2002, aumentó el número de personas asesinadas por armas de fuego en 58%³¹. Tales estadísticas alarmantes han motivado más acción social contra la falta de seguridad, como protestas en 2002 en Trujillo, Barinas y Caracas.

En una encuesta realizada el año 2002, 35% de los encuestados percibía una ausencia de soluciones a la delincuencia –mucho más que con otros problemas nacionales, ubicando el desempleo en un segundo lugar con 26%³². Pero la opinión pública sobre cuál sería la solución preferible para atacar este problema está muy dividida y es contradictoria: por una parte, existe mucha

²⁷ “El delito se disparó más de 150%”, *El Universal*, 13-1-2003, p. 2-16.

²⁸ “Venezuela es el sexto país con mayor índice de homicidios”, 31-8-2002, *El Nacional*, p. D/última. Crímenes documentados por la PTJ (*Estadística Delictiva*, Cuerpo Técnico de Policía Judicial): 1962, 38, 005; 1964, 29, 730; 1966, 33, 540; 1968, 48, 509; 1970, 60, 156; 1986, 175, 855; 1988, 217, 274; 1990, 244, 828; 1992, 247, 266; 1994, 271, 493; 1996, 261, 630.

²⁹ “143 personas murieron en hechos violentos”, *El Nacional*, 2-4-2002, p. D-8.

³⁰ “Los delitos se han vuelto cada vez más violentos”, *El Nacional*, 23-7 2001.

³¹ “Asesinadas 30 personas en el mes de octubre”, *Últimas Noticias*, 7-11-2002, p. 20.

³² Estudio Perfil 21, Consultores 21, julio de 2002.

desconfianza en la policía y apoyo a los derechos civiles, pero por otra parte también hay miedo hacia el crimen y apoyo para ejercer una “mano dura”. En una encuesta típica, sólo 22,1% de las personas tenían confianza en la policía³³. En una encuesta de 1988 en la ciudad de Maracaibo, 91% de los encuestados no se sentían “seguros” con ninguna agencia policial y 86% creían que las operaciones policiales afectaban a personas inocentes; 89% tenían miedo del crimen, 60% apoyaban más violencia para combatirlo y 47% estaban en favor del asesinato de delincuentes por parte de la policía (Gabaldón y Bettiol, 1988). Las opiniones entre las policías son menos contradictorias – creen que la sociedad los ve “como enemigos”, les tiene “una falta de confianza total” (Leegos, entrevista, 2003). En un estudio hecho a la policía del estado Mérida, los policías justificaron el uso de violencia por el comportamiento o actitud de las personas en 83% de los casos, por la necesidad de tener “control” en 45%, y para castigo o mantenimiento de la imagen de la policía en 7% (Gabaldón, 1996).

Una forma de violencia criminal cada vez más letal es la confrontación entre bandas, en donde los ajustes de cuentas o las luchas por territorio han causado un número creciente de muertos. Según las estadísticas policiales, en muchos de los infomes semanales “el ajuste de cuenta entre delincuentes sigue siendo la principal causa de las muertes”³⁴. También se dan muchos “enfrentamientos” con la policía, la mayoría en los barrios; en ellos se culpabiliza al delincuente de su muerte por su actitud de confrontar al policía, a menudo se justifica lo sucedido haciendo público sus antecedentes policiales. Más generalmente, como con los asesinatos cometidos por parapolicías, se dice que la víctima es una persona irrecuperable y despreciada por su comunidad. Pero, aunque la mayoría de las muertes ocurren en barrios pobres, son mucho menos de la mitad de todos los incidentes violentos que ocurren en tales áreas, según residentes y criminólogos. Y aunque el gobierno ha insistido en que “no podemos establecer ni consentir una política mediante la cual la justicia se establezca sin el debido proceso”³⁵, una orden de septiembre de 2001 supuestamente anunció que no se reportarán más datos oficiales sobre enfriamiento y ejecuciones extrajudiciales (La Red de Apoyo por la Justicia y La Paz, 2002, 26).

Debido a la falta de políticas frente a las demandas sociales, ha crecido el fenómeno de los grupos armados irregulares –para-policiales o grupos de ex-

³³ Pero 89,2% tenían confianza en las agencias privadas de seguridad (Hillman y Cardozo, 1998).

³⁴ *El Nacional*, 14-10-2002, C/4, p. 12; *Últimas Noticias*, 28-4-2002, p. 24.

³⁵ “Señaló el Fiscal General de la República se abrirá averiguación por linchamiento”, *El Globo*, 4-1-2002, p. 8.

terminio— que matan a delincuentes. Están funcionando en todo el país desde hace al menos tres años y en por lo menos siete estados: Anzoátegui, Carabobo, Falcón, Bolívar, Miranda, Portuguesa, Yaracuy y el DF. Muchos de estos grupos están conformados por ex policías y mantienen vínculos policiales, así como el apoyo de algunos sectores sociales, políticos y económicos. Unos estados también tienen fuerzas paralelas controladas por el gobernador, como se ha dicho en Carabobo que supuestamente tiene 200 oficiales, algunos expulsados de la policía regional por hechos irregulares. En 2000, la Asamblea Nacional descubrió fuerzas paralelas en muchos de las 327 fuerzas de seguridad del país³⁶. Estos grupos suelen estar vinculados a ciertos negocios, como el tráfico de drogas, de vehículos, ganado y otros productos. Han sido responsables por cientos de ejecuciones cometidas usualmente por personas vestidas de civil, con rostros ocultos, en la noche y en las casas de las víctimas. Estos grupos gozan de impunidad gracias a la falta de controles, al uso discrecional del uniforme, las credenciales, los sitios de reclusiones ilegales y secretos, y el respaldo inequívoco que la fuerza policial suele darle a un agente acusado de acciones clandestinas. Cuando hay acción legal contra estos grupos, se deben enfrentar, además de todos estos problemas, los relativos al Poder Judicial. En Portuguesa, por ejemplo, un juicio contra algunos líderes parapoliciales fue paralizado por la falta de protección para los jurados³⁷.

La sociedad también responde con sus propias formas de política de combate al criminal, sobre todo el "vigilantismo". Un examen general de los medios en uso revela un aumento desde unos casos aislados de linchamientos en todo 1995 hasta uno casi cada semana desde 1997. Se asesinan no sólo a delincuentes, sino también a personas responsables de algún daño o deshonra, o a alguien visto como "peligroso". Un aumento alarmante de linchamientos, cada vez más abiertos y descarados, a veces dejando el cadáver en plena calle como una señal que combina aviso y humillación³⁸. Esta práctica llegó a la agenda pública primero en los comienzos de los 90, cuando oficiales pretendieron documentar la tasa de muerte que había aumentado vertiginosamente en los barrios. En esa época, aparecieron folletos anónimos, exhortando a los vecinos a "declarar la guerra" contra la delincuencia con un lenguaje similar al utilizado por escuadrones de la muerte. Como barrios distintos entre sí como los de Catia, se mezclan, se pierden las identidades distintas y la posibilidad del autocontrol. El aumento de robos y homicidios ilustra esta pérdida y hace que el vigilantismo se convierta en una respuesta justificada. Esto pasa también en barrios con mejores condiciones físicas y coherencia comunitaria,

³⁶ "MIJ evalúa a 327 cuerpos policial del país", *El Globo*, 25-11-2000, p. 3.

³⁷ "El Defensor no quiere que los envíen a El Rodeo", *Tal Cual*, 18-9-2002.

³⁸ "Un hombre fue linchado en Carabobo", 1-10-2002, p. 4/10.

donde reuniones de grupos de “autodefensa” y “comités vecinales” atraen a muchas personas (Residentes, entrevistas, 1998 y 2003).

El vigilantismo también se refleja en la falta de control policial, de política de combate al crimen y de resguardo a los DD.HH. Con la “mano dura”, los oficiales quieren aparecer fuertes contra la delincuencia, lo cual goza de bastante popularidad. En una encuesta de 1995, de hecho, 57% de los respondientes estuvieron en favor de la “justicia por mano propia”³⁹. En 1995, el Ministro del Interior dijo a la “comunidad” estar actuando en su “defensa”, y se reunió con líderes de grupos de “autodefensa” para conseguir su cooperación “para garantizar mejor la seguridad”⁴⁰. Actualmente, en una mala señal para la reforma del sistema criminal, los medios de comunicación crecientemente culpan al COPP del delito. Como siempre, se vincula un control judicial con la debilidad del orden público. Pero, cuando ha habido más atención a este problema en algunos barrios, se ha dado un descenso en el número de linchamientos. Eso ocurrió entre 2001 y 2002 cuando el número de linchamientos bajó de 20 a 7, pero se registró un aumento de los intentos frustrados de linchamientos, que pasaron de 4 en 2001 a 84 en 2002. Generalmente el MIJ no documenta estas ejecuciones extrajudiciales, y su informe “Auto-Justicia Cero” no incluye linchamientos. Pero es de suponer que, de las 14.000 denuncias no resueltas por la policía, algunas deben ser linchamientos.

El barrio 23 de Enero, una parroquia muy pobre y violenta ubicada cerca del Palacio Presidencial, demuestra un significativo deterioro y politización del orden público. Allá opera una banda autodenominada los “Tupamaros”, divididos en dos grupos opuestos violentamente. El grupo principal, La Esperanza Viva, se organizó oficialmente para hacer trabajo social y recibió fondos del Estado por tal trabajo a través de ONG fantasmas. Pero cada vez más se ha involucrado en delitos. Se les acusa de presionar a los jóvenes del barrio para que vendan drogas y asesinen a los que interfieren en el negocio. Un exmiembro del grupo los acusó de doce homicidios de “presuntos delincuentes” en el nombre de una lucha social contra la delincuencia. Muchos residentes tienen miedo de este grupo, específicamente no se atreven a atestiguar en su contra en una denuncia legal. Otros responden con protestas, como en julio de 2001 cuando realizaron una manifestación frente a la sede de la policía judicial por las 12 personas inocentes asesinadas por La Esperanza Viva. Pero muchos están a favor de los Tupamaros. William, un residente joven, explica con aprobación cómo el grupo funciona para dar fin al crimen en el barrio —con mucha eficacia. Una vez, cuando algunos de los miembros vieron un robo, “tomaron al ladrón, lo ataron, echaron gasolina sobre él, y le prendieron fuego”. Usaron

³⁹ *El Nacional* (Caracas), 14-3-1995; *El Diario de Caracas*, p. 2.

⁴⁰ “Escovar Salom se reunirá con empresas de vigilancia y grupos de autodefensa”, *Últimas Noticias*, 2-2-1995.

un método similar con un tipo “tomando crack al frente de los niños. Se le avisó dos veces de parar. La tercera vez fueron a su casa en la noche. Lo tumbaron en el piso del edificio y le empujaron” (William, entrevista, 2003).

La crisis de la policía venezolana es una crisis de violencia criminal, producto del deterioro económico y del desorden institucional. En última instancia es una crisis política que sólo podrá ser superada cuando se produzca una solución política. Independientemente de la permanencia o no del Presidente actual, sólo un acuerdo entre éste y la oposición creará las condiciones que hagan viable una política clara de combate al crimen, con leyes que funcionen, y donde se produzca la cooperación entre los gobiernos estatales y municipales y todas sus agencias de seguridad. Si se mejora el funcionamiento del sistema criminalístico –policía, tribunales y oficiales– poco a poco se podrá reducir el vigilantismo y las fuerzas paralelas. Pero la crisis policial empezó antes de Chávez, y entonces probablemente no va a terminar con su mandato.

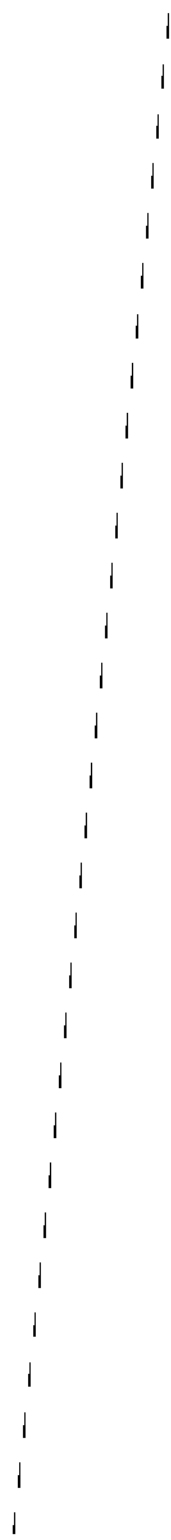
Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1998): *El Código Orgánico Procesal Penal*, Washington, BID.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copro) (1994): *La reforma del Estado: proyecto nacional de nuestro tiempo: memoria y prospectiva*, Caracas, Copre.
- Congreso de la República de Venezuela (1986): *Anteproyecto de Ley Orgánica de Policía*, Caracas, Congreso de la República.
- Controlaría General de la República, Dirección General de Control de Estados y Municipios (1989): *Evaluación integral de las policías uniformadas*, Caracas, 1989.
- Fiscalía General, República de Venezuela (1971): *Informe del Fiscal General al Congreso de la República*, Caracas, Fiscalía General.
- Gabaldón, Luis Gerardo (1996): “La policía y el uso de la fuerza física en Venezuela” en Peter Waldmann (ed.), *Justicia en la calle*, Medellín, Biblioteca Jurídica Diké.
- Gabaldón, Luis Gerardo y Daniela Bettiol (1988): *Presencia policial en zonas residenciales urbanas*, Mérida, Universidad de Los Andes.
- Gómez Grillo, Elio (1995): “Sumario histórico de la delincuencia en Venezuela” en *Policía Científica*, n° 37, Caracas, febrero.
- Hillman, Richard S. y Elsa Cardozo de Da Silva (1998): “Venezuelan Political Culture and Democracy: 1996 and 1997 Survey Results” en Antigua, Caribbean Studies Association.
- La Red de Apoyo por la Justicia y La Paz (2002): *Gobierno bolivariano y derechos humanos*, Caracas, La Red de Apoyo.

- OCEI (Oficina Central de Estadística e Información) República de Venezuela, Presidencia de la República (1993, 1995 y 2000): *Anuario Estadístico de Venezuela*, Caracas, OCEI.
- República de Venezuela (1938): *Ley del Servicio Nacional de Seguridad*, *Gaceta Oficial* 19.637, Caracas, Imprenta Nacional.
- República de Venezuela (1959): *Ley de Reforma Parcial del Código de Enjuiciamiento Criminal*, Caracas, Imprenta Nacional.
- Santos Alvins, Thamara (1992): *Violencia criminal y violencia policial en Venezuela*, Maracaibo, Instituto de Criminología de La Universidad de Zulia.

Entrevistas

- Amram Lazes, Víctor, Comisario de la PTJ, Caracas, 2 de julio de 1998.
- Gutiérrez, Jaime, Caracas, 26 de febrero de 2003.
- Hurtado, Marco, Inspector de la Policía Metropolitana, Caracas, 15 de marzo de 1995.
- Jiménez, Omar, Fiscal 18 de Guarenas, Caracas, 26 de febrero de 2003.
- Leegos, Valmore, oficial del CICPC, Caracas, 26 de febrero de 2003.
- Mojica, Jerssen, Inspector del CICPC, Caracas, 26 de febrero de 2003.
- Núñez, José Fernando, Caracas, 25 de abril de 1995.
- Oliva, Carolina, oficial del Ministerio Público de enlace con el Congreso, Caracas, 6 de abril de 1995.
- Oberto, Luis Enrique, Presidente de la Comisión Legislativa, Caracas, 29 de junio de 1998.
- Parra, Dilia, Directora del Instituto de Estudios Superiores del Ministerio Público, Caracas 25 de febrero de 2003.
- Residentes, Catia, La Vega, y Las Brisas del Paraíso, 1998 y 2003.
- Rondón de Sansó, Hildegard, Magistrada de la Corte Suprema, Caracas, 9 de junio de 1995.
- Tarek Saab, William, Movimiento Quinta República, Caracas, 27 de febrero de 2003.
- William, Urbanización 23 de Enero, 26 y 27 de febrero de 2003.



ESTRATEGIAS DISCURSIVAS ANTICHAVISTAS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Patricia Kaiser

La política

Los medios de comunicación, en especial la televisión, ese mago de vidrio omnipresente en nuestros hogares, se han transformado en los últimos años en un espacio vital para la sociedad y sus habitantes. Es en ellos en donde nos reconocemos, a quienes acudimos en búsqueda de información, a quienes le suplicamos sean los portadores de la verdad, y en quienes descargamos nuestras angustias.

La calle, antiguo espacio de intercambio social y simbólico, ha sido sustituida poco a poco por las pantallas, provocando que “lo público se halle cada día más emborronado políticamente e identificado con lo escenificado en los medios, mientras el público –cada día más lejano del pueblo– es identificado con las audiencias y éstas con el *rating* y los sondeos” (Barbero, 2002, 35).

En el caso de Venezuela, esto se acentúa desde los hechos del 11 de abril de 2002. En aquella oportunidad, luego de una amplia cobertura por parte de los canales comerciales del golpe de Estado –jamás enunciado de esa forma, sino representado como una toma legítima y necesaria del poder por parte de la oposición–, se pasó a un silencio impune de los acontecimientos que llevaron al depuesto presidente Hugo Chávez a retornar a Miraflores. A partir de ese momento, y con un recrudescimiento durante los días del paro, la televisión comercial venezolana pasó a convertirse en un actor de importancia capital en la contienda política, no sólo en cuanto a la transmisión de información se refiere, sino también en cuanto a la legitimación del discurso opositor, necesario para la configuración de una agenda política que propicie ciertos escenarios y ciertas acciones, con la finalidad de *acabar* con el régimen que el presidente Chávez representa.

La afirmación anterior está avalada por cifras contundentes. En un estudio realizado por Iván Abreu Sojo (Abreu, 2002, 111), 78,7% de los encuestados

atribuyeron su opinión sobre Chávez a lo visto en televisión; 63% a lo leído en periódicos y revistas; y 40,7% a lo escuchado en la radio. Estas cifras, conocidas muy bien por los dueños de los medios, llevaron a la oposición —de la que los medios forman parte— a construir una campaña mediática destinada a producir en el espectador —es decir, en el ciudadano ahora transformado en público— la creencia en una serie de afirmaciones de carácter general y dogmático, destinadas a deslegitimar toda acción emprendida por el gobierno y sus seguidores, y por ende a pretender que la única salida al conflicto del país, es la renuncia —o destitución *vía facto* o constitucional— de Chávez y su gabinete. Dichas afirmaciones pueden resumirse de la siguiente forma:

a) *El actual gobierno es autoritario*

Puede situarse como antecedente de esta afirmación la campaña negativa contra el artículo 1011, que le advertía a la población los peligros de una intromisión directa del gobierno en los currícula de educación media y diversificada. Como ejemplo de ello, puede tomarse una noticia aparecida en *El Nacional* el 19-12-2001, cuyo titular y sumario presentamos a continuación:

EDUCACIÓN: ¿REFORMA O INTERVENCIÓN?

Colegios privados no permitirán visitas de supervisores itinerantes

Los representantes de las instituciones educativas no estatales aseguran que se sumarán a la Federación Venezolana de Maestros en la petición de nulidad del polémico Decreto 1011 ante el Tribunal Supremo.

Núñez, Marielba, "Colegios privados no permitirán visitas de supervisores itinerantes" en *El Nacional*, 19-12-2001.

O también, el artículo de opinión de Nicomedes Zuluaga, titulado "Educación o Adoctrinamiento" aparecido en el mismo diario el 21-2-2001, y que cierra con la siguiente reflexión:

Usted lectora (o lector) que tiene hijos. Que está dispuesta a cualquier sacrificio para educarlos. ¿Se ha dado cuenta realmente de lo que persiguen los actuales actores de nuestro "proceso revolucionario" con el decreto 1011 y su Proyecto Educativo Nacional (PEN)? No se trata ahora de educar y son por lo tanto inútiles todos los argumentos a favor de la verdadera educación. Se trata de adoctrinar a nuestros hijos y a nuestros nietos para lograr así cambiar su cosmovisión de la sociedad venezolana hacia el milenio comunista. Si están preparando un holocausto ideológico de la juventud venezolana es bueno que todos lo sepamos. ¡Ahora!

Zuloaga, Nicomedes, "Educación o Adoctrinamiento" en *El Nacional*, 21-2-2001.

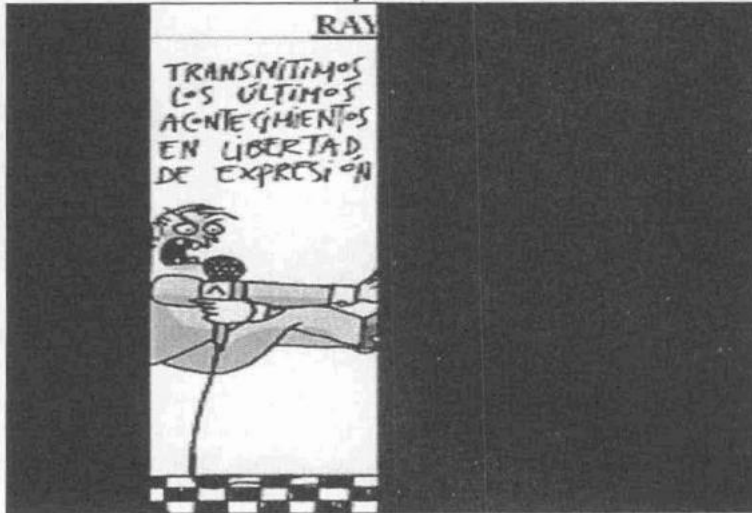
También podemos incluir en este apartado, la serie de leyes que fueron aprobadas por la Constituyente, en las que el gobierno tiene injerencia directa en los manejos de la cosa pública y privada. En los actuales momentos, la discusión de la llamada Ley de Contenidos, luego satanizada con el nombre de "Ley Mordaza", es un claro ejemplo de ello.

¿Y qué nos queda? Un conjunto de papeles que parten de un referente que tenemos frente a nosotros que es el Gobierno y su Presidente. Con estas figuras no es posible, y no es concebible, plantearnos un instrumento jurídico como parte de unas políticas culturales y comunicativas (ausentes en todo este tiempo) asumidas con prejuicios ideológicos que subordinan los intereses del poder a la sociedad, que superpone la supuesta razón del Proceso, como razón de Estado, a la razón del pueblo, valga decir de la sociedad. Hasta donde alcanzo a ver, el proyecto de ley de responsabilidad social en radio y televisión es fiel a la pesadilla hacia la que se nos quiere arrastrar.

Bisbal, Marcelino, "La hora del cinismo ético", *El Nacional*, 25-5-2003 (p. 1/10).

Junto a estas líneas, bien podemos situar la campaña que los canales de televisión privados han adelantado, unos en defensa de la "libertad de expresión", como Radio Caracas Televisión; otros, como Venevisión, en defensa de la cultura y los valores de la televisión como medio, utilizando el eslogan "Ella es la televisión", y conjugando tomas de tragedias naturales con *Miss Venezuela* y las clásicas novelas; o, si se prefiere, la atadura de manos con un cable de micrófono de Globovisión, cuyo mensaje no es más que "El periodista está cercenado por el medio para el que trabaja". Si se desean más ejemplos de la campaña, para nada concientizadora pues jamás se explican ni se mencionan los artículos de la referida ley, véase esta caricatura:

Rayma # 1



Rayma, *El Universal*, 19-4-2003.

¿No es acaso esto, un claro ejemplo de libertad de expresión?

b) *El actual gobierno es asesino*

El caso más paradigmático fue el 11 de abril del 2002. Y la imagen que recorre el mundo como prueba fehaciente de ello son los pistoleros de Puente Llaguno.

Foto 1
Puente Llaguno, 11 de abril del 2002



Puente Llaguno, 11 de abril de 2002.
Con esta imagen se intentó inculpar a los llamados "Pistoleros de Puente Llaguno". El problema es que jamás se transmitió, ni se publicó, el contraplano de esta toma.

Luego de este hecho, las muertes de la Plaza Francia, los asesinatos en diversas concentraciones, así como los atentados a las sedes diplomáticas y al edificio Caracas Teleport, fueron adjudicados a simpatizantes del chavismo, a tan sólo segundos de acaecidos los hechos.

Como ejemplo reciente podemos citar a la periodista Marta Colomina, quien en su columna del domingo 2 de junio de *El Universal*, titulada "Un gobierno de página roja", afirma:

Catia fue otra víctima de un régimen ya totalitario que tiene en su haber 53 muertes y 818 heridos, 68 bombas y 118 atentados, sólo en los últimos 17

meses, todos ellos impunes, como registra Amnistía Internacional. La violencia del Gobierno arreciará ahora que Gaviria se fue y no existe el muro de contención de la mesa negociadora. La procuradora prepara un decreto para impedir las manifestaciones y Chávez y el ministro de la Defensa a sólo minutos de haberse firmado el acuerdo entre Gobierno y oposición anuncian el control de las policías por parte de la FAN (¿qué autoridad moral tiene ese Alto Mando para controlar a las policías si permite a paramilitares del régimen portar armas de la FAN?). Con prisa similar los lacayos del régimen en la AN preparan las leyes-tenaza para acabar con las escasas libertades que nos quedan e impedir el referéndum.

Colomina, Marta, "Un gobierno de página roja", *El Universal*, 2-6-2003.

Foto 2
"3 más para Chávez"



"3 más para Chávez"

Luego de los hechos de la Plaza Francia, todo civil que resultase herido en alguna marcha o concentración (no importa de qué bando), pasó a ser responsabilidad del Gobierno, sea directamente, a través de los "círculos armados del terror"; o a través de la complicidad, ya que sus aparatos de seguridad no funcionan.

c) *El actual gobierno es corrupto*

Esto fue ampliamente repetido en los casos del FIEM y del Plan Bolívar 2000. El viernes 2 de noviembre del 2001, *El Nacional* publica un artículo que reza:

Declaran ilegal e inconstitucional modificación de la Ley del FIEM

Un informe de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional advierte que el Ejecutivo no estaba autorizado para realizar la reforma del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica.

Hernández, Katuska, "Declaran ilegal e inconstitucional modificación de la Ley del FIEM", *El Nacional*, 2-11-2001.

Y el martes 3 de abril de ese año, en el mismo periódico denuncian:

Roche Lander: En el Plan Bolívar hubo apropiación indebida de bienes

Explicó que tan importante como conocer las presuntas irregularidades cometidas en la Administración Pública durante la gestión de Chávez, es darle curso a las investigaciones correspondientes para determinar las responsabilidades administrativas y penales, y aplicar las sanciones a que hubiere lugar.

López, Edgar, "Roche Lander: en el Plan Bolívar hubo apropiación indebida de bienes", *El Nacional*, 3-4-2001.

Otro ejemplo de ello puede verse en la repartición de cargos en los poderes públicos (ejemplo que también sirve para la construcción del "autoritarismo" de Chávez), y que, con la inminente llegada del referéndum revocatorio para todos los cargos de elección popular, ha puesto el ojo en las candidaturas para alcaldes, gobernadores, concejales y demás funcionarios públicos.

Debe ser muy bueno eso de ser mandamás por aquí. Adelantándose a los acontecimientos ya se afilan los colmillos y se van cuadrando los esquemas ante la perspectiva electoral.

Y la pelea no es sólo entre el oficialismo y la oposición. El MVR libra su propia batalla puertas adentro en esta corte de criollo talante donde herederos por consanguinidad y líderes en ascenso se disputan los mullidos sillones del poder local sin ningún disimulo.

"En el MVR todo el mundo quiere ser gobierno" en *El Universal*, 2-6-2003.

d) *El gobierno de Chávez no gobierna*

Ante la grave crisis de las instituciones, la oposición remarca la incapacidad del gobierno de gobernar, de impartir justicia y de cumplir las funciones para las que fue electo. Esto puede verse claramente en los reproches hechos a la actuación del Tribunal Supremo de Justicia, o a la competencia de la Asamblea Nacional para elaborar, discutir y aprobar leyes o decretos necesarios para el buen funcionamiento de la gobernabilidad del país.

De todo lo anterior, se desprende como conclusión que "El Gobierno del presidente Hugo Chávez es ilegítimo" y por ende hay que prescindir de él¹.

¹ Es necesario aclarar que no estamos discutiendo la veracidad o falsedad de los postulados anteriores. Si el gobierno actual es corrupto, autoritario o responsable de alguna de las muertes ocurridas hasta la fecha, esto jamás justificará la actuación de los medios de comunicación. Que quede claro que una cosa es informar sobre los hechos, y otras cartelizar la información con la clara intención de anclar en la población las bases necesarias para la sustitución de un gobernante por vías ajenas a la legalidad. Es inocente el argumento de "como sí hay corrupción, es válida la actuación de los me-

Los mecanismos que la oposición nos ha presentado como opciones para ello son:

i) El golpe de Estado. Esta opción fue llevada a cabo el 11 de abril de 2002, y presentada en los medios, no como un golpe de facto, sino como la renuncia pacífica y por voluntad propia del presidente Hugo Chávez. Baste recordar que durante los días 12 y 13, en los que fue adelantada una cacería de brujas por parte del dictador Pedro Carmona², y una movilización popular en demanda del regreso del Presidente, las televisoras hicieron el *black out* más famoso de la historia reciente venezolana, provocando “la asombrosa desaparición de todo un país de su propio espacio mediático” (Britto García *s/f*, 7). “Cero chavismo en pantalla”, como relata Andrés Izarra³ (2002, 84). O el caso de la prensa, que festejó el 13 abril con titulares como “¡Un paso adelante!” (*El Universal*).

ii) Ante el fracaso de esta opción, se planteó la renuncia, pero esta medida sólo es posible por la vía de la presión. Para lograr esto, convocaron a un paro nacional con la finalidad de quebrar el país y obligar a Chávez a renunciar por las presiones económicas (intentando imitar el caso argentino). Sin embargo, en este paro fue vital el rol de los medios de comunicación. En especial el de las televisoras, quienes sustituyeron sus acostumbrados comerciales por cuñas políticas (contabilizándose un total de 17.600 anuncios publicitarios contra el gobierno); y la programación diaria, por noticias y espacios de opinión donde los convocantes, voceros y protagonistas del paro, tenían un espacio para difundir sus ideas. Máxima retórica cuando a las 6 de la tarde, los canales privados se encadenaban para dar “los partes de guerra” de Ortega, Fernandes y Fernández⁴.

iii) Ante el fracaso de la renuncia, se maneja ahora el referéndum revocatorio, como salida democrática a la grave crisis de gobernabilidad. Para ello la oposición –olvidando que dicho referéndum está en la Constitución y que fue

dios”, porque lo que discutimos acá, no es si la información que transmiten es cierta o no (y esto también sería un larga e interesante discusión), sino la finalidad del discurso global de los medios como actores políticos.

² Pedro Carmona, quien ejercía funciones como presidente de Fedecámaras, agrupación que reúne a los empresarios del país; se autojuramentó como Presidente de la República de Venezuela, el 12 de abril de 2002, en el Palacio de Miraflores, una vez que Chávez fue arrestado y sus ministros se retiraron a la clandestinidad.

³ Andrés Izarra se desempeñaba para la fecha, como Gerente de Producción de *El observador*, noticiero de Radio Caracas Televisión.

⁴ Carlos Ortega, antiguo dirigente de la central obrera CTV (Confederación de Trabajadores de Venezuela); Carlos Fernández, dirigente de Fedecámaras una vez que Pedro Carmona se fue al exilio por los cargos imputados en el golpe de Estado; y Juan Fernández, dirigente de la Asociación Civil, Gente del Petróleo, agrupación que congrega a los empleados despedidos de Petróleos de Venezuela (Pdvsa), luego del golpe del 11 de abril del 2002 y del paro que arrancó el 2 de diciembre del mismo año.

propuesto como primera salida a la crisis por el gobierno— ha elaborado toda una campaña mediática, cuyo mejor y más recordado ejemplo es el llamado “Firmazo” del 2 de febrero del presente año.

Lámina #1
Anuncio de “El Firmazo”

VAMOS A CONTARNOS EL 2 DE FEBRERO

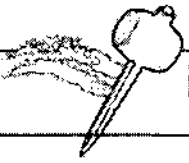
Ejerce el poder que te da la Constitución con EL FIRMAZO.

Asiste a cualquiera de los Centros de Votación o a terrenos habilitados para la recolección de firmas desde las 6:00 a.m. hasta las 8:00 p.m. y expresa tu voluntad de construir una nueva Venezuela. Firmaras un conjunto de planillas.

- 1 Desconocimiento de Hugo Chávez como Presidente de Venezuela.
- 2 Enmienda Constitucional.
(Disminución del periodo presidencial a 4 años).
- 3 Revocatoria de Diputados Principales a la Asamblea Nacional.
- 4 Revocatoria de Diputados Suplentes a la Asamblea Nacional.
- 5 Carta abierta a la Comunidad Internacional.
- 6 Derogación de 47 leyes promulgadas con la Ley Habilitante.
- 7 Referendum Revocatorio del Presidente.
- 8 Salvemos a PDVSA (Planilla opcional).
- 9 Asamblea Constituyente (Planilla opcional)
- 10 Enmienda Constitucional en protección a los medios (Planilla opcional).

No Faltes.
Si ya firmaste, firma otra vez.
No tienes excusas. Si quieres un cambio firmas que firmar.

**ES LEGAL.
ES CONSTITUCIONAL
ES OBLIGANTE**



CON EL FIRMAZO
(No hay pape)

Ahora bien, para que todas estas afirmaciones cumplan su objetivo, que no es otro que producir en el espectador-ciudadano la creencia efectiva en la ilegitimidad de Chávez y de su gobierno, y por ende convocar a su movilización para lograr la salida del Presidente de su cargo; es necesario que sus voceros se alcen como los portadores del gran metarrelato venezolano del momento.

La legitimidad

Para los fines de este ensayo, entenderemos por metarrelato aquel discurso cuyo fin “es legitimar las instituciones y las prácticas sociales y políticas, las legislaciones, las éticas, las maneras de pensar. Pero a diferencia de los mitos, estos relatos no buscan la referida legitimidad en un acto originario fundacional, sino en un futuro que se ha de producir, es decir, en una idea a realizar. Esta idea (...) posee un valor legitimante porque es universal. Como tal, orienta todas las realidades humanas, da a la modernidad su modo característico: el *proyecto*” (Lyotard, 1992, 30). Dicho proyecto no es más que la voluntad orientada hacia un fin (Lyotard, 1992, 61). Si analizamos con detenimiento las palabras de Lyotard, nos damos cuenta de la gravedad de los hechos.

El proyecto emprendido por la oposición a través de los medios de comunicación social es la salida de Chávez. Este proyecto *debe* erigirse como universal, por lo que pasa por la eliminación total del Otro, aquel que no está de acuerdo con tal proyecto porque no se siente identificado con él. De este modo se borran las diferencias y se obvia, dentro del discurso de los medios, cualquier referencia a esa parte de la población que no *cuadra* dentro del proyecto universal. Para los medios, *toda Venezuela* quiere la salida de Chávez; y por eso instauran un discurso orientado hacia tal fin, un discurso que no haga referencia al pasado (en este caso al momento fundacional del chavismo y a su legitimidad democrática), sino más bien un discurso orientado hacia el futuro (Chávez caerá mañana).

Dicho metarrelato es el que legitima toda práctica social, entendiendo por legitimación, al “proceso por el cual un ‘legislador’ (...) está autorizado a prescribir las condiciones convenidas (...) para que un enunciado forme parte de ese discurso, y pueda ser tenido en cuenta por la comunidad” (Lyotard, 1989, 23). La narrativa impuesta por los medios es la que prescribe las reglas internas del juego político, validando ciertos discursos, y presentando como inválidos aquellos que no formen parte de su proyecto pretendidamente universal. Esto hace que las televisoras presenten como falsa toda narrativa proveniente del gobierno, toda declaración de los actores sociales que apoyan el Presidente (el Otro al que hacíamos referencia más arriba), ya no tanto por su omisión en los medios, sino a través de una serie de narraciones que los califican como *no válidos*, en este caso gracias a un discurso clasista y racista (se les llaman *turbas*, *hordas*, *círculos del terror*, *círculos violentos*, *asesinos*, etc.); y se desvirtúa también cualquier otra información proveniente de medios que no estén comprometidos con el proyecto por ellos liderado (se ha llegado incluso a desprestigiar a periódicos como *Le Monde Diplomatique* y la serie de intelectuales que estuvieron presentes en el país durante el Encuentro Mundial de Solidaridad con la Revolución Bolivariana).

Se podría decir que los medios siempre han funcionado de esta manera, privilegiando a través de su línea editorial un tipo de pensamiento sobre otro.

Esto es cierto. Lo que distingue el papel de los medios actualmente es que presentan su discurso no como uno más dentro del juego democrático de la comunicación, sino que se erigen como los legisladores que deciden cuáles son las condiciones posibles de existencia de los discursos mismos. Es decir, ellos instauran el régimen de veracidad (qué es cierto y qué es falso), de credibilidad (qué es creíble y qué no) y de funcionamiento de la lógica discursiva y narrativa reinante (cómo deben ser presentados los relatos de modo que sean aceptados por la comunidad).

La importancia de ser el legislador (y propietario) de los metarrelatos está en las propiedades que portan los relatos mismos. Según Lyotard, éstos cuentan los éxitos o fracasos que coronan las tentativas del héroe, y esos éxitos o fracasos o bien dan su legitimidad a instituciones de la sociedad (como los mitos) o bien representan modelos positivos o negativos de integración en las instituciones establecidas (como las leyendas y los cuentos). Esto significa que los relatos permiten definir los criterios de competencia que son los de la sociedad donde se cuentan, y valorar, gracias a esos criterios, las actuaciones que se realizan o pueden realizarse con ellos (Lyotard, 1989, 47).

Ejemplificando con el caso venezolano, los relatos instaurados por los canales de televisión privados parten de un supuesto fracaso de Chávez para deslegitimar al gobierno, al Estado y a las actuaciones de los "legisladores" en antaño competentes (las instituciones); y para representar modelos negativos en la gerencia y capacidad de representatividad del proyecto chavista (por esto que deslegitiman también a la población llamada por ellos *oficialista*). Esto hace que se consoliden criterios de competencia, donde todo aquello proveniente de las filas del Gobierno no tenga cabida, no sólo en el discurso, sino en la sociedad misma.

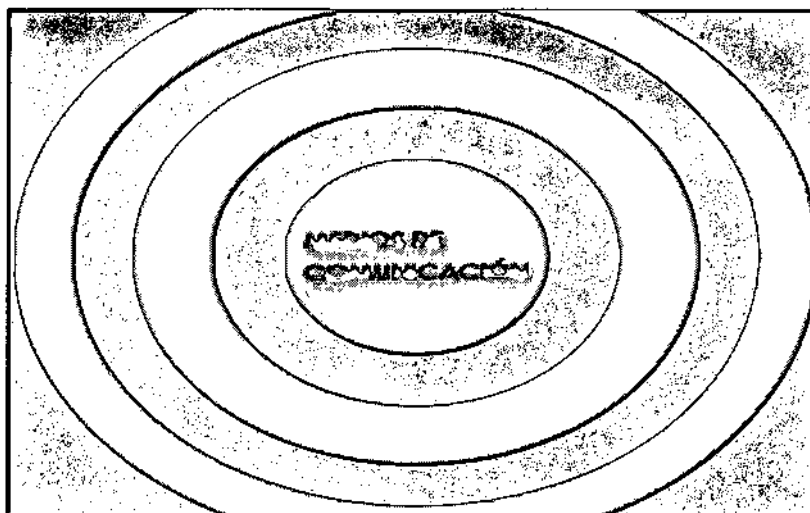
En esta misma línea de pensamiento, no podemos olvidar otra de las propiedades relativas a los relatos: su transmisión. "Su narración obedece muy a menudo a reglas que fijan la pragmática" (Lyotard, 1989, 47). Esta pragmática es la que sitúa la posición de narrador a determinada persona o grupo social. En el saber tradicional, "los 'puestos' narrativos (destinador, destinatario, héroe) se distribuyen de modo que el derecho a ocupar uno, el de destinador, se funda sobre el doble hecho de haber ocupado el otro, el de destinatario, y de haber sido, por el nombre que se lleva, ya contado por un relato, es decir, situado en posición de referente diegético de otras ocurrencias narrativas" (Lyotard, 1989, 47). En el caso de los canales de televisión, éstos han *construido* toda una narrativa que los sitúa en los diversos puestos del discurso, para así legitimar su derecho a ser los portadores del metarrelato principal.

Hemos visto cómo, desde el 11 de abril de 2002 al menos, las televisoras se han presentado como *personajes* de la misma narración que se cuenta. La enorme cobertura que las manifestaciones (y ataques en algunas ocasiones) frente a los canales han ocupado en la pantalla viene a ser la estrategia dis-

cursiva perfecta para lograr tal fin. “Somos los protagonistas de la noticia” parecen gritar.

Lámina # 2

“El blanco: medios y periodistas” Noticia extraída de la página de Globovisión (www.globovisión.com) durante el paro de diciembre del 2002



“A pocos días de haberse iniciado el año, los hechos donde se ven involucrados medios de comunicación como blanco de agresiones no han tenido tregua. Antes de que concluyeran las festividades del nuevo año, periodistas y equipos continuaron siendo sometidos a ataques tanto en la capital como en el interior del país.

Las diferencias políticas y los enfrentamientos de calle siguen siendo el contexto para que estos actos se materialicen y engrosen una lista que, según datos de organismos internacionales de derechos humanos, provocaron más de 200 incidentes en el 2002 contra la prensa venezolana.

El discurso del Presidente de la República y sus seguidores contra los medios de comunicación social también ha sido sostenido a lo largo de su gestión de gobierno.

En los últimos meses, organismos internacionales —que incluyen a la ONU y a la OEA— han realizado advertencias a las autoridades de Venezuela sobre la necesidad de resguardar el trabajo de medios de comunicación y periodistas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dictado varias medidas cautelares para proteger a instalaciones y personas que ejercen el periodismo, las cuales no se han cumplido”.

Sin embargo, les faltaba también ser los destinatarios últimos. Un ejemplo de cómo esto puede ser llevado a cabo puede verse en los testimoniales que los mismos reporteros ofrecieron a sus cadenas durante el 12 y 13 de abril, donde no sólo pasaban a ser un *personaje* más del relato, sino los destinatarios últimos, ya que el discurso iba dirigido a la comunidad formada por los reporteros de televisión. Recuérdense los programas que se realizaron en Radio Caracas Televisión, donde el panel de entrevistados eran los periodistas mismos. El grado máximo de este mecanismo se da cuando en la pantalla de

nuestro televisor vemos una imagen de otra pantalla de televisor, recurso utilizado frecuentemente cuando las televisoras se encadenan en la defensa de ellas mismas.

Estrategias discursivas: la noticia ficcionalizada

Todo lo anterior es puesto en práctica por los canales de televisión a través de un mecanismo que abandona las reglas genéricas del noticiero, para fundar una narrativa propia de los discursos de ficción. Si en el apartado anterior analizamos el marco teórico para la puesta en práctica del discurso legitimador, en este punto estudiaremos cómo ese discurso se presenta en pantalla.

Los noticieros, al igual que el documental cinematográfico, son sistemas de no-ficción que raras veces son receptivos a personajes, acontecimientos o mundos ficticios. Tienen un efecto moderador, ya que consideran su relación con lo real directa, inmediata y transparente (Nichols, 1997, 32). Se supone que entre el emisor y el referente no media ninguna instancia narrativa que desfigure los acontecimientos que se pretenden *mostrar*, no *representar*. En los noticieros, no nos atraen tanto los personajes y su destino, como los actores sociales y su praxis social. En el universo del documental, no nos preparamos para comprender una historia sino para entender un *argumento* (Nichols, 1997, 34). Permitásenos a continuación comparar las diferencias de funcionamiento entre la ficción y el documental, a fin de argumentar mejor la tesis que nombra esta sección.

El documental y los noticieros se caracterizan por abordar temas que surgen del mundo histórico concreto: la sociedad en que vivimos. Esto significa que deben ser convincentes a través de una argumentación, y que ésta debe ser capaz de explicarse a sí misma a través de la exposición. Cuando el espectador reconstruye un documental, debe ser capaz de explicar la argumentación sobre el mundo que éste le proporciona. Otra de sus características es que cuando aporta pruebas del mundo histórico, lo hace en función de sostener con ellas la argumentación que esgrime, invitando al espectador a participar de esta argumentación, que se dirige hacia el mundo histórico. Es decir, el referente es también destinador último del discurso. En este mismo sentido, el grado de realismo de un noticiero o documental está dirigido a que la argumentación sobre la realidad social presentada resulte *persuasiva*.

Por el contrario, las historias de ficción tienen lugar en el universo de lo imaginario por muy fielmente basadas que estén en acontecimientos reales (como el caso del llamado cine histórico), es decir, abordan el mundo en que imaginamos vivir. Esto las lleva a depender no de una argumentación, sino de la trama de la historia, y si somos capaces de comprender esta trama estaremos entonces en capacidad de interpretarla. Esto es así porque la ficción depende no de la entidad de la exposición, sino de la entidad de la narración, que es el proceso a través del cual una historia se despliega en el tiempo,

permitiéndonos reconstruirla. En estos casos, el grado de realismo, está en función de hacer que un mundo verosímil, parezca real.

Los noticieros venezolanos se han apartado de la norma del documental, para emplazar la lógica de funcionamiento de los programas de ficción, en especial del *reality show* y del melodrama, tan de aprecio por estos lares suramericanos. La cobertura de la Plaza Francia⁵, con su despliegue “En vivo y directo”, el contador de horas, la constante presencia de las miserias diarias del vivir (hay payasos para los niños, banderas firmadas por los militares para los fan, etc.), y con una cámara encendida 24 horas; hacen de ese espacio, una mezcla de *Fama y Aplausos* y *Sábado Sensacional*⁶ (con la estrella en la tarima incluida y los artistas que por allí desfilan para divertir al público presente). Sin embargo, no es sólo eso. El melodrama, tan bien conocido por las televisoras de este país, también se ha hecho presente. Chávez es el malo de la partida. Ortega y Fernandes los paladines de la justicia. Los militares de la Plaza Francia, y demás opositores (alcaldes y gobernadores incluidos), son los amigos del héroe. Pdvsa, la víctima. Y el resto de los actores sociales participantes en la contienda, pasan de víctimas a aliados, según el *rating*. Hasta la muerte ha venido a servir en este festín tan de Delia Fiallo. No nos importan sus nombres, sino su rol en esta gran telenovela. Víctimas, sacrificios y la promesa básica que se cumplirá en el capítulo final. En el caso de nuestra novela-reality, la promesa final por la cual valen los sacrificios, la espera y todo lo demás, es la salida de Chávez. Ya imagino la toma final: el gran contador de horas, minutos y segundos, detenido en una cifra enorme, pero con unas letras negras (ya no rojas) que dicen no “Fin”, sino “Al fin, Chávez cayó”.

Esta lógica de la ficción emplazada en lo que deberían ser los discursos argumentales (y argumental significa que el autor toma partido, pero hace obvia su argumentación permitiéndole al espectador percatarse de ella, cosa que la ficción no permite, porque oculta su mecanismo detrás de la narración de una historia); produce un profundo cambio en los criterios de lectura de los mensajes emitidos por la televisión. Hemos pasado de la verdad a la credibilidad.

El criterio de credibilidad se ha constituido como el verdadero principio de información, creando un estado de incertidumbre donde los acontecimientos no pueden ser desmentidos, sino virtualmente. Esto produce que la imagen, y con ella la información, no esté asimilada a ningún principio de verdad ni de

⁵ En octubre de 2002, un grupo de militares se declararon en desobediencia civil, desconociendo el régimen de Hugo Chávez Frías, e hicieron de esta conocida plaza del este de la ciudad, su lugar de reunión.

⁶ *Fama y Aplausos* es un *reality show* que copia el modelo de *La Academia* española (se transmitía diariamente por Radio Caracas Televisión). *Sábado Sensacional* es un programa de concursos y cantantes, que se transmite todos los sábados desde las 4 de la tarde y hasta las 9 de la noche, desde hace al menos un par de décadas (perteneciente a la cadena Venevisión).

realidad (Baudrillard, 1993). Vivimos, entonces, en un estado donde no se le puede pedir al objeto concreto ningún criterio abstracto que lo valide (una teoría de verdad). Los criterios de legitimación, tan importantes para la época moderna, carecen ya de todo sentido.

Ahora no importa que la imagen sea verdad, sino que sea verosímil dentro del discurso, creíble en términos de la narración establecida. Esto permite que una pésima fotografía, de la cual poco puede verse, seaalzada como prueba contundente de la reunión entre Gouveia y Bernal⁷. Esto permite que la única toma desde un solo ángulo de Puente Llaguno sea la prueba de que dichos pistoleros fueron los causantes de la *masacre* de una marcha que venía cruzando por ahí (¿venía realmente en ese momento por ahí?).

No debemos olvidar que una imagen seguida de otra produce en el espectador un efecto de concatenación inmediato: esas dos imágenes se sucedieron en el mismo intervalo de tiempo, y esas dos personas que allí veo están en el mismo lugar.

Todo lo anterior está en relación directa con la finalidad última de la televisión como negocio: la búsqueda de lo sensacional, de lo espectacular, en aras de conseguir el mayor *rating* posible. Y, como sabemos, a mayor audiencia mayor captación de anunciantes. Esta búsqueda de sensacionalismo lleva la televisión a una *dramatización*, lo que se traduce en la escenificación en imágenes de un acontecimiento, exagerando su importancia o gravedad; así como a la puesta en escena de su carácter trágico (Bourdieu, 1997, 25).

Aunado a las características anteriores, podemos afirmar que otros cambios se están produciendo en los espacios informativos:

a) El mensaje es cada vez más *sencillo*. Esto puede notarse en el limitado número de palabras que son utilizadas en la construcción del discurso (Ramonet, 2002).

El mensaje es *rápido*. La información, sea cual sea, debe ser consumida en un muy corto espacio. Para lograr esto se da un fragmento de la información, pero como si fuera el todo, es decir, se utiliza una concepción metonímica de la información. De hecho, ciertos estudios demuestran que la duración media de una noticia es de un minuto y algo (Ramonet, 2002). ¿Y qué información puede desarrollarse, explicarse y argumentarse en poco menos de dos minutos?

⁷ Joao de Gouveia fue encarcelado por las muertes ocurridas en la Plaza Francia el 6 de diciembre. Freddy Bernal es el actual alcalde del Municipio Libertador de la ciudad de Caracas.

Foto 3
¿Venía la marcha por la Av. Baralt?



Puente Llaguno, 11-4-2002.

¿Venía realmente la marcha de la oposición por la Av. Baralt?. Según confirman las imágenes, no.

b) La información busca un objetivo de tipo *emocional*. Lo que se quiere en el espectador no es suscitar ideas, sino provocar emociones, lo que acarrea que al espectador se le distraiga de la realidad, porque la información está hecha para distraer no para informar (Ramonet, 2002). Esto es lo que ha producido la violencia social de la que es víctima la Venezuela actual, en donde se hace imposible el diálogo y la argumentación, debido a que las razones son de tipo estrictamente emocional. "Te odio y quiero que te vayas."

c) Exceso de *discrecionalidad* en la interpretación de la noticia. Al periodista ya no le interesan los hechos, le interesa tener la razón, esto lo convierte no en un actor imparcial, sino en juez litigante que de antemano sabe cuál de las partes tiene la verdad (Antillano, 2002). Creo que el mejor ejemplo de esto en nuestra televisión, es *La Entrevista con Marta Colomina*, transmitido por Televen de lunes a viernes a las 5:30 de la mañana, con una reposición a las 8:30 am^B.

^B Marta Colomina es periodista, graduada en La Universidad del Zulia, en donde ejerció la docencia. Es investigadora con libros publicados, y actualmente, además de este

d) Uso *irregular* de las fuentes. Los periodistas ya no verifican sus fuentes, que en el caso que nos ocupa provienen de un solo sector, el opositor (Antillano, 2002). Famoso es el ejemplo de la muerte del obrero de El Palito, en donde, a partir de una declaración de Juan Fernández no corroborada, se creó un titular de la prensa:

Murió trabajador que sufrió quemaduras en la refinería El Palito
Castillo, Valencia Nair, *El Nacional*, 12-1-2003, B/3.

Al día siguiente y al aparecer vivo dicho empleado en la transmisión de *Aló Presidente* de ese domingo, tan sólo una disculpa por parte de *El Nacional*.

Juan Fernández informó sobre muerte de trabajador sin confirmación ni pruebas

El presidente Chávez demostró, con la presencia de Alirio Carrasquero ante las cámaras del programa *Aló, Presidente*, que el trabajador no falleció en el incendio en la refinería El Palito, como había informado a los medios el representante de Gente del Petróleo. *El Nacional* recabó todos los datos sobre la supuesta muerte con distintos voceros de los gerentes petroleros en paro; sin embargo, no lo confirmó con fuentes de Pdvsa de El Palito u otro vocero neutral, por lo que ofrece disculpas a los afectados y a sus lectores. *El Nacional*, 13 de enero del 2003.

Este tipo de “praxis noticiosa”, tiene que ver con el hecho de que nuestros periodistas, se informan a partir de otros periodistas, es decir, de los otros medios informativos del país. Esto produce una información sobre la información, “que permite decidir qué es importante, qué merece ser transmitido. Lo que conduce a una especie de nivelación, de homogeneización de las jerarquías y su importancia” (Bourdieu, 1997, 35). Es lo que comúnmente se llama cartelización de la información, es decir, todos los medios tienen la misma noticia en primera página (o abriendo el noticiario), presentan el mismo punto de vista sobre ella, se citan mutuamente al referirse a la fuente; lo que produce que todos los medios estén ofreciendo la misma información al mismo instante. Esto significa que la opción del *zapping*, es una falsa oferta, ya que se basa en la supuesta creencia de que cada canal ofrece una programación diferente.

programa en televisión, tiene un espacio en Unión Radio y una columna fija los domingos en *El Universal*.

Rayma # 2
El Universal, 24 de abril del 2003



Rayma, El Universal, 24-4-2003.
Con este tipo de argumento "directo al bolsillo", se produce en el lector un rechazo inmediato hacia el gobierno, más allá de la comprensión de los hechos. Es obvio que nadie quiere que sus hijos "pasen hambre" y la servidumbre maltrate a los pequeños.

f) Sobrevaloración del *rumor* y de las formas *condicionales* de la información. Nuestras pantallas y periódicos están llenos de condicionales: *habría, no se descarta, podría, al parecer, se comenta que*, etc. (Antillano, 2002). Esto produce, aunque parezca paradójico, una baja en la credibilidad del medio informativo, ya que muy pocas veces emite afirmaciones verificables y confiables.

g) Exceso de *opinión* en la información (Antillano, 2002). El reportero o periodista, más que informar sobre lo que acontece, opina al respecto, haciendo pasar su opinión personal como la verdad de la noticia. Esto puede verse en el crecimiento que los programas de opinión han tenido desde abril del año pasado, en la colocación de periodistas tradicionalmente asociados al ámbito de la opinión, como anclas de espacios informativos, como es el caso de Napo-

león Bravo y su espacio *24 horas* (Venevisión, de lunes a viernes, 8 am)⁹. O el ejemplo más prístino del ya desaparecido *Titulares de Mañana* (Globovisión, de lunes a viernes, 11 pm), en donde un Orlando Urdaneta (jamás periodista, siempre actor)¹⁰ conjugaba la información con la opinión y un gran toque de cinismo.

h) Ausencia de *rigor*, en el sentido de falta de investigación, desprecio por la comprensión documental, etc. (Antillano, 2002). Los periodistas hoy en día sólo emiten afirmaciones categóricas, faltas de respaldo documental alguno, ya que gran parte del material que llena las innumerables horas de información no está avalado por institución alguna que no sea la propia cadena de televisión, o como se dijo en un apartado anterior por otras mesas de redacción periodística.

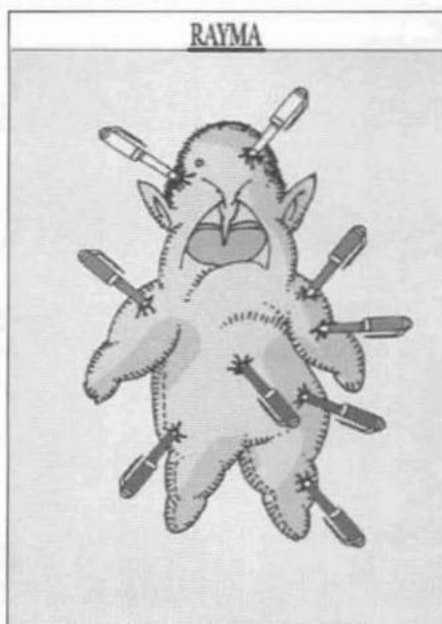
i) Selección de lo *excepcional e insólito* como materia peculiar de lo noticiable, insertado en el marco de ficciones y otros espectáculos de entretenimiento (Gubern, 1992, 368). Un ejemplo paradigmático lo constituye el programa *Aló ciudadano*, de la cadena informativa Globovisión. Cuatro horas de opinión, donde se destaca lo más insólito del acontecer nacional, dentro del esquema de un programa de entretenimiento. Nótese los muñecos que hacen barra a las declaraciones de Leopoldo Castillo (periodista y conductor del programa) y sus invitados. Un ejemplo contundente de la prensa es Rayma.

j) La construcción dramática de las noticias como microhistorias con sus protagonistas, con un principio y un final, similares a los espectáculos de ficción narrativa (Gubern, 1992, 368). Bajo este esquema, la información queda relegada al principio de verosimilitud de la ficción, y no al principio de verdad, que debe regir toda información. Esto además está hecho con la finalidad de producir emociones y no la comprensión de los acontecimientos, sus causas y consecuencias.

⁹ Napoleón Bravo no es periodista graduado, sin embargo tiene una larga trayectoria como conductor de programas de opinión, tanto en televisión como en radio.

¹⁰ Orlando Urdaneta es un reconocido actor venezolano. Actualmente, conduce un programa de opinión matutino, y es miembro activo del Bloque Democrático, un partido que aboga por una alianza cívico militar para derrocar –por la vías constitucional– al presidente de la República.

Rayma # 3
 El Universal, 3 de febrero de 2003



Sin comentarios.

Veo, luego existo

Todo lo anterior produce que la información se haya convertido en un discurso infantilizante. Como cualquier película de Walt Disney: imágenes rápidas, sencillas y siempre muy emocionales. Lo importante de esto es preguntarse "sobre la responsabilidad social de una maquinaria informacional que en realidad está concebida para infantilizar al ciudadano" (Ramonet, 2002). ¿Acaso les interesa a los medios de comunicación social venezolanos que el público entienda el proceso por el que el país atraviesa; acaso se pretende transformar a ese público en ciudadanía crítica?

Es importante destacar que esta lógica de funcionamiento, se deriva del propio campo cultural periodístico (Bourdieu, 1997). Ante la necesidad de ganar el *rating* y tener el mayor número de audiencia, para así captar la atención de los anunciantes y garantizar el éxito comercial de la empresa; se hace necesario producir noticias *para todos*, lo que se traduce en una búsqueda del sensacionalismo que lleva "a seleccionar unos sucesos que, a merced de las construcciones salvajes de la demagogia, son capaces de suscitar un interés inmenso, halagando los impulsos y las pasiones más elementales, e incluso conseguir formas de movilización puramente sentimentales y caritativas, o

apasionadamente agresivas y cercanas al linchamiento simbólico" (Bourdieu, 1997, 75).

Foto # 4



Marcha del 11-4-2002.

Muchas de las pancartas de los ciudadanos presentes en dicha concentración, muestran su furia a través de imágenes más emotivas que racionales.

Todo esto viene a ser legitimado por la visibilidad mediática, es decir, el *rating*. Lo que dicho canal dice debe ser cierto porque ese canal tiene el mayor índice de audiencia. Se confiere una legitimidad democrática a la lógica comercial, limitándose a plantear en términos de política, por lo tanto, de plebiscito, un problema de producción y difusión cultural (Bourdieu, 1997, 111). En nuestro país, esa lógica no nos es extraña. En palabras de Ángela Zago: "si logras ser un periodista exitoso, querido por el público y con suficiente credibilidad, tienes muchas más oportunidades de ejercer la profesión con libertad, creatividad y seguridad (...) es mucho más fácil medir diariamente la sintonía –aceptación– del periodista" (Zago, 2002, 64).

Ahora, visualizar es explicar, el "yo veo" ha sustituido al "yo comprendo". Una visibilidad no se refuta con argumentos, se reemplaza por otra. La única manera de combatir una afirmación audiovisual es a través no de una explicación, no del verbo, sino de otra imagen que venga a contradecir la afirmación.

Pero esta contraimagen debe tener la misma intensidad, frecuencia y fuerza de la afirmación que se quiere combatir, de lo contrario no tendrá efecto.

Otra característica de la “mediocracia”¹¹ es que lo que es presentado como digno de verse es definido como indiscutible. En la edad del video, lo único que no se niega es el valor de las imágenes. *Una foto dice más que mil palabras*. Esta es la razón de la importancia de las imágenes en nuestra época, ya que un apogón comunicacional como el vivido el 13 de abril del pasado año, conlleva “a la asombrosa desaparición de todo un país de su propio espacio mediático” (Britto García, s/f, 7), provocando que la realidad de las calles sea sustituida por la realidad de las pantallas de televisión, convirtiendo al espacio público en el lugar del simulacro.

Es esta lógica de funcionamiento de las imágenes lo que ha llevado a gran parte de la población venezolana, a levantar severas críticas al comportamiento de los medios. Somos de la creencia de que muchas de las manifestaciones frente a los canales comerciales, y la demanda por la aprobación urgente del proyecto de Ley sobre Responsabilidad Social en Radio y Televisión (como si esta herramienta jurídica fuera a solucionar un problema ontológico en el corto plazo) tienen que ver con el hecho de verse excluidos o denigrados por los medios de comunicación. En palabras de Jesús Martín Barbero, “lo que los nuevos movimientos sociales y las minorías (...) demandan no es tanto ser representados [por algún funcionario en el sistema de la democracia representativa] sino ser reconocidos: hacerse visibles socialmente en su diferencia. Lo que da lugar a un modo nuevo de ejercer políticamente sus derechos” (Barbero, 2002, 36). Las turbas, las hordas, demandan con celeridad un discurso (hasta ahora sólo en manos del Presidente y su gabinete) que los haga ser reconocidos en su ser verdadero, más allá del discurso clasista y racista de la clase media. Es por esto el auge de los medios comunitarios, ya que a través de ellos la población de menores recursos (que hasta hace pocos años sólo existía en las páginas rojas de los diarios) puede verse representada audiovisualmente en su verdad, o al menos en sus reales condiciones materiales de existencia.

De los derechos y deberes de una legitimidad, una política y unos medios que medien

Los medios venezolanos, en especial la televisión, deben retomar su rol de mediadores, deben transformar al público de los sondeos y del *rating*, de nuevo, en ciudadano pleno, capaz de ejercer sus derechos fundamentales. Es

¹¹ Mediocracia es el sistema que Pablo Antillano describe como aquel donde la justicia la imparten los medios, la imagen es acusadora, juez y verdugo, la condena inapelable y la verdad pertenece al dueño de la imagen; el sistema donde los líderes son construidos por asesores de imagen, y cambian las calles por la participación en programas de televisión (Antillano, Pablo, “La Mediocracia”, *El Nacional*, 19-5-2002, A/5).

decir, es necesario retomar el concepto original de lo público, más allá de las fronteras de la pantalla del televisor. La legitimidad política bien puede ser parte de la agenda informativa, pero no debe imponerse a ésta, mucho menos si es para plantear un Estado libre de derecho, social y moralmente fracturado, en donde un sector de la población es continuamente descalificado, en aras de levantar un espectro de lo público, como la totalidad social venezolana. En palabras de Britto García:

Los medios tienen el derecho de divulgar opiniones de todo tipo, pero no un solo tipo de opiniones. Los medios pueden difundir opiniones, pero no hacerlas pasar como información, ni convertir ésta en propaganda. Los medios tienen el derecho de interpretar la información, pero no la de omitirla, falsearla, ni tergiversarla. Gozan del derecho de resistir a la censura, pero no para sustituirla por otra censura propia impuesta por pequeños grupos de propietarios (Britto García, s/f, 40).

Porque de continuar este tipo de actitud por parte de los medios —caracterizada no sólo por lo anteriormente expuesto, sino también por una clara omisión de la verdad, una irresponsabilidad al emitir llamados de violencia y actuar como partes de la historia, una despreocupación por las consecuencias de su actitud (Steve Randall en Britto García, s/f, 42)— los medios venezolanos van a perder su valor esencial: la credibilidad. Si usted no está convencido, revise las cifras del tiraje diario de los periódicos más tradicionales del país, o el *rating* de los programas de opinión. Incluso, tome como referencia el poder de convocatoria que han tenido las últimas concentraciones de la oposición.

Quizá nos quede como esperanza la posibilidad de que los medios de comunicación venezolanos, al verse “increíbles”, retomen su verdadero rol de mediadores entre los distintos actores sociales; dejándoles el trabajo de legitimación a los discursos e instancias que históricamente se han encargado de ello. Después de todo, un político que ha sido tratado como estrella de televisión está sometido a las reglas del *show business*: cuando baje el *rating*, cuando el público se canse por sobresaturación; las masas —tan amorfas e inconscientes como la misma tele las ha logrado formar— demandarán un nuevo rostro, un nuevo *single*, una nueva estrella. ¿Acaso la sociedad y sus políticos están preparados para ir a las urnas cada tres meses?

Bibliografía

- Abreu Sojo, Iván (2002): "Los medios de comunicación social y Hugo Chávez: relaciones peligrosas" en Marinellys Tremamunno (ed.), *Chávez y los medios de comunicación social*, Caracas, Alfadil Ediciones.
- Antillano, Pablo (2002): "El periodismo venezolano sucumbe a la política: entre el arsénico y la cicuta", *Papel Literario, El Nacional*, sábado 6-7-2002. Tomado de *Venezuela Analítica* (www.analitica.com)
- Barbero, Jesús Martín (2002) "¿A qué se puede llamar hoy televisión pública?", *Comunicación*, nº 120, Caracas, cuarto trimestre, pp. 34-39.
- Britto García, Luis (s/f): "Investigación de unos medios por encima de toda sospecha". Mimeo.
- Baudrillard, Jean (1993): *La ilusión del fin: la huelga de los acontecimientos*, Barcelona, Anagrama.
- Bourdieu, Pierre (1997): *Sobre la televisión*, Barcelona, Anagrama: Colección Argumentos.
- Gubern, Román (1992): *La mirada opulenta*, Barcelona, Ediciones Gustavo Gili.
- Izarra, Andrés (2002): "El golpe desde la cabina 12 de RCTV" en Marinellys Tremamunno (ed.), *Chávez y los medios de comunicación social*, Caracas, Alfadil Ediciones.
- Liotard, Jean-François (1992): *La posmodernidad (explicada a los niños)*, Barcelona, Gedisa Editorial.
- Liotard, Jean-François (1989): *La condición posmoderna. Informe sobre el saber*, Madrid, Cátedra.
- Nichols, Bill (1997): *La representación de la realidad: Cuestiones y conceptos sobre el documental*, Barcelona, Paidós.
- Ramonet, Ignacio (2002): "El tratamiento de la información económica en el periodismo de hoy" Conferencia dada en Fogade, Caracas, Venezuela, 4-4-2002, Mimeo. Tomado de: *Venezuela Analítica*.
- Zago, Ángela (2002): "Chávez y los medios de comunicación venezolanos" en Marinellys Tremamunno (ed.), *Chávez y los medios de comunicación social*, Caracas, Alfadil Ediciones.

CAMBIOS Y DISCONTINUIDADES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL GOBIERNO DE CHÁVEZ¹

Miguel Ángel Contreras Natera

Introducción

El objetivo principal de este trabajo es identificar los principales cambios institucionales relativos al proceso de descentralización en Venezuela, consecuencia del amplio arco de transformaciones políticas y constitucionales iniciadas en 1999. El trabajo aborda los cambios y discontinuidades de la política de descentralización del gobierno del presidente Hugo Chávez Frías, en un contexto de agudas tensiones socio-institucionales generadas por las redefiniciones de las fronteras políticas y los conflictos asociados a la aparición y desplazamiento de nuevos y viejos actores. Para acometer esta tarea es necesario caracterizar primeramente la instrumentación de la política de descentralización de 1999, sus conceptos, actores fundamentales, así como sus alcances. Así mismo, en segundo lugar, será necesario revisar las reformas e innovaciones que introduce el nuevo texto constitucional en la regulación de la descentralización desde 2000 en adelante.

El marco normativo del proceso descentralizador iniciado en 1989 implicó nuevos trazados de fronteras, la emergencia y consolidación de liderazgos regionales, así como un campo de interpretación sobre sus alcances y limitaciones en la profundización de la democracia. Sobre este último tópico, el debate teórico-político sobre la descentralización y la democracia posterior a la elección del presidente Hugo Chávez Frías una década después ha estado signado principalmente por lo que Raymond Williams acertadamente ha llamado una "estructura de sentimiento".

¹ El bachiller Alejandro Maldonado Fermín participó como asistente de investigación en la investigación que condujo al presente trabajo.

I. Balance sobre la descentralización

De todas las grandes áreas de trabajo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) la más exitosa fue la descentralización. La Comisión proponía a través de la política de descentralización dar respuesta al serio cuestionamiento que se venía formulando a nuestras instituciones públicas, así como fortalecer la debilitada legitimidad del sistema político venezolano. La descentralización estaba concebida como una estrategia de relegitimación del Estado mediante la ampliación de los espacios de representación y socialización del poder. A pesar de los estudios y propuestas elaborados por la Copre desde 1986 para descentralizar el Estado venezolano, es en 1988 cuando comienza a debatirse en el ámbito público nacional la necesidad de transformar la concepción federal de una federación centralizada en una federación descentralizada.

En enero de 1988, los candidatos presidenciales Carlos Andrés Pérez por AD y Eduardo Fernández por Copei suscribieron un acuerdo² donde se comprometieron a incluir las reformas políticas propuestas por la Copre en sus respectivos programas de gobierno (Fernández, 1993, 348). Sin embargo, la descentralización y la decisión de introducirla en Venezuela fueron catalizadas principalmente por los sucesos del 27 de febrero de 1989 conocidos como el Caracazo, las nuevas circunstancias político-económicas derivadas del programa de ajuste estructural³ y las redefiniciones entre economía y política que el gobierno de Pérez le proponía al país.

De esta manera, y por las rápidas respuestas políticas a los efectos sociales del 27 de febrero, la descentralización puede comprenderse como una respuesta agónica a las complejas tensiones políticas y conflictos sociales producidos por la incapacidad del sistema de satisfacer las múltiples demandas económicas, sociales y políticas de la población, y por la ausencia de canales efectivos para el ejercicio de la participación ciudadana (Contreras, 2003). Por otra parte, la Ley Orgánica de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado promulgada en agosto de 1988 y reformada en abril de 1989, la Reforma

² Pero, además, Carlos Andrés Pérez por AD y Eduardo Fernández por Copei, como candidatos en la contienda electoral presidencial de 1988, también se comprometieron en octubre de 1987 con una misión del FMI a instrumentar un programa de ajuste estructural. El 16 de febrero de 1989, después de haberse creado una gran expectativa, el recién electo presidente Pérez presentó ante el país un programa de ajuste económico en términos similares a la Carta de Intención firmada por los entonces candidatos en octubre de 1987 con la misión del FMI (Lander, 1995, 96).

³ El 2 de febrero en una fastuosa ceremonia de posesión Pérez asume la Presidencia de la República, el 16 de febrero anuncia las medidas económicas del programa de ajuste estructural y el 27 de febrero acontece en una multiplicidad de espacios el llamado Caracazo. El mes de febrero de 1989 representa un punto de inflexión de la historia política y social de Venezuela, y sobre todo un mes portador de nuevas coherencias y sentidos de las acciones individuales y colectivas de los venezolanos.

a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que creó la figura del alcalde y su respectiva elección, y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público promulgada en diciembre de 1989, representan el marco normativo que regula el funcionamiento del proceso descentralizador en sus inicios. En diciembre de 1989 se eligen, por vez primera en la historia republicana del país, gobernadores y alcaldes de manera universal, directa y secreta, con lo cual aparecen en escena nuevos liderazgos.

Ante la crisis y el resquebrajamiento de la hegemonía partidaria lograda por la red clientelar construida por AD y Copei, aparecen en escena nuevas fuerzas políticas en el ámbito regional como Proyecto Carabobo en el estado Carabobo, La Causa R en el estado Bolívar y se consolidan los liderazgos regionales y locales del MAS. La emergencia de nuevos liderazgos permitió la incipiente construcción y consolidación de nuevas subjetividades en el ámbito público nacional. El nuevo arreglo institucional modificó las pautas de acción de los agentes individuales y colectivos, complejizando las interacciones entre los distintos niveles de gobierno, configurando así nuevos escenarios de actuación social y política.

Al pluralizar las formas de la participación de la ciudadanía, la descentralización político-administrativa se convirtió en un importante mecanismo de amortiguación de la conflictividad social del sistema político. De hecho, la federación descentralizada del poder permitió desagregar en una multiplicidad de instituciones intermedias las consecuencias explosivas de las rebeliones de febrero y noviembre de 1992⁴. Sobre las reformas políticas y el arreglo institucional iniciado en 1989 existe un consenso alrededor de los beneficios políticos de la elección de gobernadores y la supervivencia de la democracia representativa frente a las rebeliones militares de 1992.

La descentralización al introducir una nueva estructura de incentivos complejizó el conjunto de lealtades sociales y clientelas políticas locales⁵. La res-

⁴ Habría que agregar que la destitución de Pérez en mayo de 1993, la búsqueda del Presidente sustituto entre los que se encontraban algunos gobernadores y la elección de Rafael Caldera en diciembre de 1993 son síntomas de la persistente crisis política en un contexto de resquebrajamiento y transformación del sistema político venezolano (Levine, 2001, 13).

⁵ Las transformaciones en la forma de hacer política favorecía a la emergente sociedad civil en detrimento de los partidos. La descentralización minaba parcialmente el poder y la disciplina de los líderes partidistas de AD y Copei sobre los miembros de sus partidos. En la medida en que se profundizaba la crisis de los partidos las posibilidades de llegar a acuerdos y sostenerlos se hacía particularmente precaria. No sería exagerado afirmar que la descentralización estuvo diseñada no sólo para mejorar la eficiencia de los servicios públicos, sino también para reducir, de manera indirecta, el poder de los actores políticos en el ámbito central, incluyendo el control de los líderes partidistas nacionales sobre las carreras profesionales de los miembros de los partidos políticos tradicionales como AD y Copei (Penfold, 2001, 45).

ponsabilidad directa de los gobernadores, alcaldes y concejales ante sus electores comienza a resquebrajar la óptica centralista que tenía como única referencia política al Ejecutivo nacional. La regionalización de la política en tanto expresión de las aspiraciones e intereses locales encuentra un lugar de constitución y sentido que había estado ausente en la democracia venezolana (Lander, 1995, 69). La reinención del lugar como proyecto de nuevas prácticas, conductas e inversiones se consolida como consecuencia de las nuevas dinámicas territoriales asociadas a la descentralización.

Pero, además, y ello es significativo respecto a las dinámicas territoriales emergentes, la regionalización de la política permitió en un corto plazo la irrupción de liderazgos territoriales en la escena política nacional. En la campaña electoral para la Presidencia de 1993 aparecen en escena un grupo de candidatos vinculados al proceso de descentralización. Entre los que presentaban mayores oportunidades de cara a la presidencia estaban: Oswaldo Álvarez Paz por Copei (ex gobernador del estado Zulia), Andrés Velásquez por La Causa R (ex gobernador del estado Bolívar) y Claudio Fermín por AD (ex alcalde de Caracas), los dos primeros tenían como denominador común una plataforma territorial de poder (Arenas y Mascareño, 1997, 43).

Las reformas políticas discurren en medio de profundas redefiniciones del papel del Estado con un énfasis en las exigencias de un Estado neoliberal, no interventor, con una reducción significativa de su injerencia en la actividad económica. El discurso neoliberal de Pérez y de sus ministros, los llamados IESA-Boys, opera también en un trasfondo de profundas resistencias políticas, sociales y culturales a los programas de ajuste estructural. La profundización de las protestas sociales y los antagonismos culturales configuran un campo ético/político distintivo (López Maya, 1997). Aquí podemos entrever la emergencia de una política cultural de redefinición de fronteras, imaginarios y subjetividades en un escenario de franco conflicto entre proyectos de país inconmensurables. En esta dialéctica podemos reconocer la persistencia de una suerte de péndulo asimétrico entre un proyecto modernizador de corte neoliberal y otro proyecto de ampliación y profundización de la democracia que se expresaba en múltiples formas.

Sin embargo, la confluencia perversa entre las reformas democratizantes y el proyecto modernizador neoliberal marcó con su impronta el proceso descentralizador emergente. Es de destacar como característica recurrente de procesos políticos más amplios, que la lucha política en Venezuela se libra en torno del trazado de fronteras sobre diseños alternativos de democracia (Dagnino, 2003, 143). En este sentido, la idea de *confluencia perversa* alude a la cooperación del proyecto democratizante desde la óptica del proyecto modernizador-neoliberal. Ello ocurría, sobre todo, por la ausencia de un debate sustantivo sobre la profundización de la democracia y la ampliación de la esfera de los derechos de ciudadanía. En consecuencia, la descentralización como pro-

puesta democratizadora, y no sólo modernizadora, sucumbió al impulso del conjunto de agentes de orientación neoliberal de la gestión de Pérez.

De cualquier manera, y ello es significativo para evaluar sus alcances y limitaciones posteriores, entre 1989 y 1992 se comenzó a plantear con urgencia la necesidad de combinar el proceso de privatización con la descentralización político-administrativa⁶. Para lograr esto se planteaba y recurría a diferentes medidas con el objeto de redimensionar el Estado: reducir las empresas estatales (privatizándolas), reorientar las políticas sociales (focalizándolas), descentralizar y desburocratizar el aparato estatal, así como racionalizar la gestión pública (Gómez Calcaño, 1997, 12). Desde esta perspectiva modernizadora, la descentralización significaba un nuevo modelo de gestión de los asuntos públicos y la configuración incipiente de una nueva institucionalidad con capacidad para enfrentar con mayor *eficiencia* los retos del *crecimiento económico*.

En palabras de algunos de sus portavoces más relevantes: “la descentralización ha sido una firme apuesta orientada a superar las perversiones del centralismo exacerbado, contribuyendo en el mediano plazo a una mayor democracia, mayor legitimidad y *mayor coherencia con las políticas de libre mercado*” (Álvarez, Fernández y Quintín, 1999, 24). En este contexto, tanto la descentralización como la privatización aparecen como reformas *ad hoc* para la plena actualización de la economía de mercado. El eje fundamental del modelo descentralizador-privatizador instrumentado en el país apuntaba a dar respuestas a las redefiniciones de economía y política planteadas inicialmente por el segundo gobierno de Pérez.

Así concebida, la descentralización respondía principalmente a los cambios previstos en los procesos de reestructuración económica que se impulsaban en el país desde 1989 para insertarlo en la dinámica globalizadora de la economía de mercado. “No es casual que el proceso de descentralización se inicie en los estados con el traspaso exclusivo a las gobernaciones de la infraestructura de servicios a la economía: puertos, vialidad, puentes y aeropuertos, servicios que requieren una alta eficiencia para el funcionamiento de los mercados en el ámbito internacional” (Ochoa, 2001, 105). En el marco de la confluencia entre la privatización y la descentralización se redefinen los espacios de la economía y la política iniciados por Pérez y continuados *forzosamente* por Caldera (Coronil, 2001, 426).

Por un lado, la economía aparece demandando operaciones de regulación, estabilización y freno como consecuencia de su funcionamiento —endeudamiento, inflación, etc.— proponiendo entonces restricciones y oportunidades.

⁶ La Copre y sus principales portavoces se presentaron, en los hechos aunque no siempre en los discursos, desde 1989 hasta principios de 1992 como instancia legitimadora de las políticas de ajuste estructural del gobierno de Pérez (Sonntag y Maignon, 1995).

Por el otro lado, la política se presentaba como el ámbito en donde los actores conciertan o se oponen, según sus poderes y talentos, a las *consecuencias objetivas* de la economía. Resulta evidente que las redefiniciones entre economía y política impedían reconocer las interpenetraciones de estos ámbitos y sus respectivos actores al imputarles lógicas de estructuración, legitimación, funcionamiento y actuación extrañas entre sí. No es casual que esta concepción de la política condujera a reducir el campo reflexivo de las ciencias sociales y sucumbiera a los imperativos tecnocráticos de la economía de mercado.

En definitiva, la efectividad simbólica de las redefiniciones entre economía y política consolidaba un discurso tecnocrático portador de nuevos significados. Se avanzaba entonces hacia una concepción tecnocrática de la descentralización que limitaba la injerencia del Estado en la actividad económica. Promoviendo la desregulación económica y la privatización de los servicios, a la par que se ocultaba y desatendía el carácter político de los procesos de cambio que se impulsaban (Ochoa, 2001, 107).

Particularmente, en este caso, actores políticos con discursos tecnocráticos nacidos a la luz de los procesos de reforma económica y política comenzaron a ocupar un espacio fundamental en la política nacional. Como correlato práctico de estos argumentos tenemos la campaña electoral a la Presidencia de la República de 1998. Dicha campaña tenía entre sus candidatos a la Presidencia a dos actores políticos nacidos de la descentralización: Henrique Salas Römer ex gobernador del estado Carabobo e Irene Sáez ex alcaldesa del municipio Chacao. Ambos candidatos representaban la confluencia entre descentralización y privatización iniciada en el gobierno de Pérez y la posibilidad de profundizar los procesos de reestructuración económica y política.

Con el triunfo electoral del presidente Chávez en 1998 se transforma radicalmente el escenario político del país (Gómez Calcaño y Patruyo, 2000, 200). Al evidenciarse el colapso del sistema político, adquieren legitimidad nuevos actores que desplazan los contenidos del debate nacional, centrado en la modernización económica y las utopías del pragmatismo tecnocrático, hacia la necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente. La menesterosidad de refundar sobre nuevas bases normativas y legales la sociedad venezolana se convierte entonces en la justificación de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente.

II. La propuesta de descentralización-desconcentrada

En 1999 el gobierno del recién electo presidente Hugo Chávez Frías le presenta al país en materia de descentralización una propuesta liderada por el entonces ministro de Planificación y Desarrollo, Jorge Giordani, denominada descentralización-desconcentrada. Dicha propuesta partía del diagnóstico de que el desarrollo venezolano ha tenido como patrón espacial una concentra-

ción de las actividades económicas y de la población en la zona norte-costera. La economía venezolana se encuentra concentrada en el arco Maracaibo-Caracas-Guayana y la actividad productiva tiene como orientación particular trabajar hacia afuera. En dicho proceso la atención de los gobiernos se inclina hacia la costa por la presión que ejerce la población que es de 80% del total nacional. Los efectos concentradores tienen la característica de anular los esfuerzos en materia de desarrollo regional. *El hecho de que los principales centros financieros y de decisiones se concentren en la región central determina un rápido retorno de una importante proporción de las inversiones* (Miplandes, 2000, 24).

La concentración de recursos financieros va aparejada con la concentración del poder de decisión y con la concentración de las capacidades técnicas y gerenciales. En consecuencia, en palabras de sus principales portavoces, la política de *descentralización-desconcentrada* tiene como propósito fundamental aprovechar las potencialidades del país para lograr una distribución más equilibrada y sostenible de las actividades productivas, las inversiones y la población a lo largo del territorio nacional. La propuesta revaloriza como proyectos bandera la política de los ejes de desarrollo: un eje Orinoco-Apure con énfasis en la navegación fluvial; un eje Occidental en el que destacaría el Puerto de América sobre el golfo de Venezuela; y un eje Oriental con el complejo petroquímico de Anzoátegui, entre otros proyectos importantes (Castellano, 2000, 280).

La propuesta de descentralización-desconcentrada buscaba reorientar los recursos y fuerzas sociales, económicas y políticas del país para hacer contrapeso a los históricamente concentradores conglomerados urbanos. Se trataría de construir una nueva columna vertebral organizadora del territorio nacional y de la sociedad en general, alterna al gran arco urbano conformado por los flancos norteños. La propuesta de descentralización-desconcentrada tenía en las corporaciones de desarrollo nacidas en los años 70 un bastión fundamental para alcanzar sus objetivos programáticos. Se pretendía reactivarlas como centros de planificación del desarrollo a la par que se desplazaba a las gobernaciones y alcaldías como promotoras del bienestar regional.

En los primeros días de enero de 1999 se realizan un conjunto de reuniones en la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) de Ciudad Guayana presididas por el ex alcalde Clemente Scotto con la finalidad de darle coherencia y consistencia a la política de los ejes de desarrollo. Pero, además, en materia referida a la descentralización se fortalecía de *facto* en los discursos y las prácticas el rol del Ministerio de Planificación del Desarrollo en detrimento del Ministerio de Interior y Justicia cambiando el esquema dominante de los últimos 10 años en política interior. No es casual la ubicua presencia del ministro Giordani en todos los debates sobre descentralización y planificación territorial.

Giordani en abril de 1999, en una presentación pública de la "Propuesta sobre Descentralización-Desconcentrada", esbozaba los lineamientos fundamentales de la propuesta, a la par que compelia a los gobernadores y alcaldes a asumir con seriedad su función y responsabilidad e insertarse en la tarea de reconstruir el país dirigiendo los recursos a concretar obras necesarias para la población. Para él, mientras el gobierno nacional hacía enormes esfuerzos en materia de ofrecer respuestas estructurales a la crisis heredada se interrogaba sobre la calidad del gasto descentralizado. Insistía en la responsabilidad de alcaldes y gobernadores en responder por la calidad de vida de los habitantes de municipios y estados (*El Nacional*, 4-4-1999).

Para el ministro Giordani⁷ el balance *negativo* de la descentralización en cuanto profundización de los efectos concentradores de la población y los recursos, la necesidad de reorientar las inversiones hacia áreas prioritarias y la reactivación de la economía venezolana se convierten en la justificación necesaria de la propuesta de descentralización-desconcentrada. Sin embargo, en la medida en que algunos gobernadores y actores regionales rechazaron abiertamente las tendencias centralizadoras de la propuesta, comenzaron simultáneamente a crear las condiciones para impulsar sus propios proyectos políticos de inversión y cooptación de recursos. Dos entidades regionales destacan sus reservas respecto a los contenidos de la propuesta de descentralización-desconcentrada.

Por un lado, la gobernación de Carabobo en los días posteriores a la presentación pública de la propuesta de descentralización-desconcentrada anunciaba "el desarrollo de una política de comercio exterior propia con miras a establecer vínculos directos con los mercados de Europa, América Latina y Estados Unidos (...). En una reunión con el director del Mercosur para Suramérica y EEUU, Michael May, el secretario de Obras Públicas de Carabobo, Jorge Serrano, señalaba que el gobierno regional está en capacidad de adelantar programas de colocación de productos en los mercados de Latinoamérica, EEUU y la Unión Europea" (*El Universal*, 06-04-1999). Al mismo tiempo, se oponía a la tentativa del gobierno central de ejercer controles sobre las inversiones de los gobiernos regionales y municipales, por considerarlo un ataque al proceso de descentralización.

Por el otro, el gobernador del estado Miranda, Enrique Mendoza, argumentaba que el planteamiento de Giordani significaba "desangrar nuestro ya debili-

⁷ En el seno del Alto Gobierno se podían observar también persistentes tensiones, en cuanto a la política de descentralización entre el titular de Planificación del Desarrollo, Jorge Giordani, y el entonces ministro de Relaciones Interiores y Justicia, Luis Miquilena. El ministro Luis Miquilena, enfrentando la situación planteada por la propuesta Giordani, afirmaba la necesidad de "privilegiar la descentralización", pero apartarla de los vicios del centralismo. *Profundizarla con la meticulosidad que permita alejar las perversiones*. Evitar que los recursos del Estado se despilfarran por las cañerías de la mala administración, de la burocracia, de la corrupción (*El Universal*, 16-4-99).

tado presupuesto lo que empeoraría más el caos que existe en todo el estado. Lo poco o mucho que ha logrado cada entidad o municipio es por la administración de los recursos por parte de los concejos y las gobernaciones" (*El Universal*, 6-4-1999). Mendoza, reconocido como líder nacional de las regiones, recibía en su despacho visitas del propio embajador de Estados Unidos John Maisto para conversar entre otras cosas sobre descentralización y reformas constitucionales (*El Universal*, 16-4-1999). De esta manera, tanto la gobernación de Carabobo como la de Miranda se oponían conceptual y políticamente a la propuesta de descentralización-desconcentrada. Incluso ambos eran puntales políticos de los procesos de reforma económica y política de la década de los 90 en el país.

La diversidad de críticas y reacciones a la propuesta de descentralización-desconcentrada se pueden resumir en seis tópicos fundamentales. Primero, la concepción heredada de la descentralización-privatización tenía y tiene mucha fuerza en una multiplicidad de actores regionales y nacionales. Segundo, las alianzas estratégicas entre actores regionales, nacionales e internacionales construidas alrededor de la confluencia descentralización-privatización debilitaban las posibilidades de proyectos alternativos. Tercero, la cuestión del financiamiento de la propuesta y la complementación de las políticas seguía siendo una interrogante sin dilucidar. Cuarto, no se construyeron los consensos sociales, económicos y políticos para la instrumentación, coordinación y evaluación de la propuesta. Quinto, no se evaluaban las capacidades político-administrativas de las gobernaciones y alcaldías para la complementación y coordinación de políticas. Y, por último, como una restricción recurrente de la gestión de gobierno del presidente Chávez la dinámica política interna sofocaba cualquier esfuerzo de largo aliento.

Pero, además, y ello es significativo en cuanto al debate posterior en el país, la presentación de la propuesta se realizaba en un contexto complejo signado por la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, la solicitud de una Ley Habilitante y los temores e incertidumbres de una clase política que progresivamente está siendo desplazada. En los meses subsiguientes, las críticas y reacciones a la propuesta de descentralización-desconcentrada coparon buena parte del debate de fin de año. Aunque la propuesta fue cediendo espacio a las críticas de los actores regionales, el debilitamiento interno y la incapacidad de Giordani como operador político terminaron por sofocar las tentativas de instrumentación de la misma. Por el contrario, la cuestión de las restricciones presupuestarias y la disminución de las transferencias fiscales se tornaron en un elemento protagónico de la discusión sobre las regiones.

Sin perjuicio de otras evidencias, la desconexión entre las intencionalidades expresas de la propuesta y la realidad efectiva de las gobernaciones y alcaldías se convirtió en un obstáculo insoslayable para su instrumentación. En el transcurso del debate de 1999 sobre la descentralización y la democracia comenzaron a perfilarse algunas diferencias sustantivas en esta materia. Dife-

rencias que remitían a una nueva comprensión de la relación entre cultura y política, y sobre todo apuntaban a dotar de nuevos contenidos a la democracia venezolana. Estas diferencias no se agotaban ni se circunscribían a dos posiciones claramente antagónicas (gobierno del presidente Chávez y al conjunto de partidos que lo apoyan versus la oposición al gobierno en su diversidad). En ellas podemos observar la persistencia de solapamientos, transversalidades y demarcaciones entre los proyectos políticos en pugna.

Las profundas mudanzas sociales y políticas implicaban la transgresión y desestabilización de órdenes y predios antes seguros, la pluralidad de formas participativas de actores emergentes consolidaban un futuro preñado de posibilidades, a la par que la incertidumbre y el desasosiego crecían en los actores tradicionales. El debate pendular sobre democracia y tecnocracia abierto en 1989 se profundizó en 1999 con la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente. De allí que la crisis de lo político⁸ evidenciada en 1989, persistiera en sus manifestaciones sociales y culturales fundamentales. Sin embargo, la apertura de un espacio como la Asamblea Nacional Constituyente para debatir sobre una nueva Constitución permitió un apaciguamiento transitorio de lo político (Slater, 2001, 420).

III-. Los nuevos escenarios de la descentralización⁹

El 15 de diciembre de 1999 se aprueba mediante referéndum la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Con la aprobación de la Constitución se desplaza el debate público nacional hacia la construcción de una nueva institucionalidad. La Constitución rediseña los principios, las instituciones, los mecanismos de regulación y los alcances del proceso de descentralización. Pero también establece innovaciones importantes en cuanto a principios rectores e instituciones novedosas vinculadas a la descentralización. El artículo 4 de la Constitución expresa: "La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal *descentralizado* en los términos consagrados por esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad" (cursivas mías). En la exposición de motivos se enfatiza en el carácter cooperativo del federalismo, y se agrega que es la fase más avanzada del federalismo dual, que en el caso ve-

⁸ Entiendo aquí lo político, siguiendo la diferencia que establece Chantal Mouffe, como la dimensión de antagonismo y conflicto que existe en las relaciones sociales; antagonismo que se manifiesta como diversidad de las relaciones sociales. Mientras que la política apuntaría a establecer un orden, a organizar la coexistencia humana pero en condiciones que son siempre conflictivas pues están atravesadas por lo político (Mouffe, 1999, 13-14).

⁹ Durante la gestión del vicepresidente Isaías Rodríguez (2000), me desempeñé como Coordinador de Políticas Territoriales. Por consiguiente, participé en el debate inicial sobre el Consejo Federal de Gobierno.

nezolano va mucho más allá del concepto formal de federalismo.

En el fondo del debate sobre la descentralización ha predominado el supuesto de acometer una reconstitución del sistema federal. Dicha reconstitución tendría que realizarse siguiendo algunas líneas generales que homogenizaran los beneficios sociales, políticos y económicos en todo el territorio a través de un proceso coordinado y planificado que incorpore una visión nacional del país. Por un lado, el artículo 158 vincula la descentralización y la participación ciudadana con el cumplimiento efectivo del federalismo y establece un *telos normativo* que permitiría profundizar la democratización de la sociedad; por otro, el artículo 185 establece la creación del Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios. Este Consejo será presidido por el Vicepresidente Ejecutivo y tiene entre sus objetivos solventar los profundos desequilibrios territoriales. Cuenta también con el Fondo de Compensación Interterritorial para el financiamiento de las inversiones públicas.

Se crean también otras instancias como los consejos regionales y locales de planificación de políticas públicas como soportes necesarios de la concepción emergente sobre la descentralización. En lo relativo al aumento de poderes de las colectividades, la Constitución, al regular lo concerniente a la descentralización —declarada ahora como política nacional—, y vinculada directamente a la gestión de los municipios, replantea los objetivos de la descentralización bajo nuevas condiciones. Fundamentalmente, ampliando las posibilidades de dicho proceso, permitiendo, por una parte, la transferencia de servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados y, por otra parte, relacionando tal posibilidad con la capacidad de quienes recibirían las transferencias correspondientes (Navas, 2001, 149).

De esta manera, a principios de 2000 los aspectos fundamentales de la descentralización habían sido transformados en virtud de la aprobación de la Constitución. Con ella se crean nuevas instancias desde donde repensar el proceso descentralizador. La recién creada Vicepresidencia de la República se convierte en el agente fundamental para motorizar desde el Ejecutivo la política de descentralización. Esto implica el desplazamiento de Miplandes y de la propuesta de descentralización-desconcentrada liderada en 1999 por el ministro Giordani. Dada las funciones atribuidas constitucionalmente a la Vicepresidencia, la incógnita sobre la designación del Vicepresidente Ejecutivo ocupó un espacio fundamental en la opinión pública nacional en el primer mes de 2000. En febrero de 2000 se designó a Isaías Rodríguez como primer Vicepresidente Ejecutivo de la República Bolivariana de Venezuela. Para el desarrollo de los contenidos formales en materia de descentralización el vicepresidente Rodríguez requería de una compleja agenda legislativa. De hecho, co-

mo parte de sus atribuciones constitucionales, nombró para tales efectos a Adán Chávez como Coordinador de Relaciones con la Asamblea Nacional.

El debate sobre la descentralización comienza formalmente con la discusión del anteproyecto de Ley del Consejo Federal de Gobierno en una reunión sostenida el 15 de agosto de 2000, donde participaron el Vicepresidente, el ministro de Relaciones Interiores y Justicia, Luis Alfonso Dávila, el viceministro de Planificación y Desarrollo Regional, Gilberto Buenazo, por Miplandes, Manuel Rachadell y Juan Jacobo Escalona como asesores de la Vicepresidencia, Julio César Fernández, Frank Payares y Miguel Contreras, por la Coordinación del Despacho, la Coordinación de Análisis Estratégico y la Coordinación de Políticas Territoriales de la Vicepresidencia, respectivamente.

En esta primera reunión se estableció diferenciar los instrumentos de la Ley del Consejo Federal de Gobierno de los de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Como es sabido, el Fondo debe estar adscrito al Consejo Federal de Gobierno. Dicha diferenciación obedecía a la complejidad que en materia financiera introducía la instrumentación del Fondo. Así, se inició la elaboración de los respectivos anteproyectos en plazos perentorios, no mayor de 45 días, mediados por un proceso de consulta sobre diversos temas como, por ejemplo, el de la participación ciudadana. Obviamente, no fue tarea fácil lograr un documento unificado en plazos tan cortos, toda vez que era menester debatir sobre los alcances del proceso de descentralización instrumentado hasta ese momento.

El 13 de noviembre de 2000 el Congreso concede al Ejecutivo una Ley Habilitante con el objeto de legislar en materias consideradas perentorias. La Ley del Consejo Federal de Gobierno estaba entre las materias solicitadas mediante dicha Ley. Con ello se establecía un compromiso inicial del Ejecutivo de impulsar lo relativo al proceso de descentralización. En todo caso, dado los imperativos políticos de la Habilitante había que aligerar la elaboración conceptual y programática de los anteproyectos de Ley del Consejo Federal de Gobierno. La Vicepresidencia, sobre la base de los documentos previamente diseñados para tal fin, realizó un conjunto de consultas con los gobernadores de estado y un número representativo de alcaldes, de las cuales surgieron observaciones que llevaron a la reformulación de los primeros papeles de trabajo para, posteriormente, remitirlos a los ministros y, de nuevo, a los gobernadores.

A mediados del mes de diciembre de 2000, Rodríguez anunció su renuncia a la Vicepresidencia de la República para optar al cargo de Fiscal General de la República. La incertidumbre en cuanto a la designación del próximo Vicepresidente fue rápidamente conjurada, con el anuncio de Adina Bastidas, quien ocupaba un cargo de importancia en el BID, como sustituta de Rodríguez. Lógicamente el cambio de autoridades afectó la dinámica interna de la institución en cuanto al trabajo que se venía efectuando a propósito del anteproyecto de la Ley de Consejo Federal de Gobierno. Durante el mes de enero

de 2001 se introdujeron cambios importantes en dicha Ley del Consejo para su discusión en Consejo de Ministros.

El 26 de enero se esperaba la aprobación de la Ley del Consejo Federal de Gobierno y se había propuesto utilizar el Arco de la Federación como lugar para su anuncio y, posteriormente, promulgar la ley el 2 de febrero, fecha de nacimiento de Ezequiel Zamora. Pero, y ello resulta fundamental para evaluar su desarrollo posterior, inexplicablemente la ley del Consejo no fue sancionada y la Asamblea Nacional la pasó a un estado de hibernación. Se argumentó para devolverla a la Vicepresidencia la ausencia de elementos desconcentrados en el anteproyecto de ley. Los contenidos de los anteproyectos que siguieron discutiéndose en la Vicepresidencia después muestran con claridad las contradicciones existentes entre el espíritu de la redacción inicial de la Ley del Consejo y la recuperada propuesta de descentralización-desconcentrada. Aquí podemos observar un conflicto no resuelto de competencias entre la Vicepresidencia de la República y Miplandes en materia de descentralización.

El periplo ulterior, en lo que se refiere a los cambios en los distintos anteproyectos de ley redactados entre febrero y agosto de 2001, muestra la profundidad de las interrogantes y discontinuidades en el tema de la descentralización. La ausencia de prácticas deliberativas amplias en torno del paquete de leyes habilitantes conferidas al Ejecutivo determinó el fracaso inicial del debate público sobre el Consejo Federal de Gobierno. Al no ser sancionada la ley sobre el Consejo fue devuelta al seno de la Asamblea Nacional el 13 de noviembre de 2001.

Para fines de 2001 el debate público estaba centrado en la renuncia del presidente Chávez. Como actores beligerantes en la confrontación política se encontraban gobernadores y alcaldes de la oposición, lo que prefiguraba nuevas correlaciones de fuerza en nuevos escenarios. Minada la confianza entre los actores nacionales, regionales y locales, la descentralización se postergaba definitivamente como instancia de negociación intergubernamental. Desde la perspectiva material y simbólica abierta por la Constitución de 1999, el gobierno del presidente Chávez no había logrado estabilizar en prácticas, discursos e instituciones el orden social y político prefigurado en ella. Ciertamente, el gobierno había fracasado parcialmente en la construcción de la nueva institucionalidad.

En contraste, la intensificación de los conflictos públicos polarizaba el debate sobre las salidas políticas del país. La apelación nostálgica (estructura de sentimientos) de actores políticos¹⁰ e intelectuales a los procesos de reforma

¹⁰ Partidos políticos tradicionales como AD, Copei, La Causa R y el MAS, conjuntamente con partidos emergentes como Proyecto Venezuela, Primero Justicia y Solidaridad, comienzan a integrar un frente de oposición. Pero, además, líderes regionales entre los que se cuentan gobernadores y alcaldes, la CTV y Fedecamaras se convierten en acto-

económica y política de la década de los 90, tan dudosa y poco fidedigna, recuperaba una cierta autoridad simbólica. La cuestión de recatalogar y transcodificar el pasado reciente acerca de los procesos de reforma de los 90 tiene su propia relevancia: una reorganización y reescritura de los sentimientos y valores canónicos de lo *específicamente venezolano*. Dicho de otro modo, se trataba de una operación interpretativa que buscaba fortalecer la idea de un "apocalipsis" que ya había ocurrido. Esta prodigiosa estratagema de reescritura tuvo el efecto añadido de reabsorber de manera nostálgica el pasado reciente del país.

En consecuencia, si fuera posible expulsar la barbarie (encarnada en Hugo Chávez Frías) del país, los profundos dilemas políticos y desafíos sociales se arreglarían por sí solos. Entonces, presumiblemente, retornaría la edad del crecimiento económico y el bienestar social, y los venezolanos reencontrados por fin podríamos vivir juntos, felices para siempre. Más allá de la eficacia simbólica de la estrategia de reescritura histórica, los conflictos políticos se intensificaron con el llamado a paro el 9 de abril del 2002. Paro que convocaron Fedecamaras y la CTV principalmente. El 11 de abril luego de una extraordinaria movilización social se dio, como es sabido, un golpe de Estado que depuso al presidente Chávez.

En el golpe participaron miembros del Alto Mando Militar, los medios de comunicación social y algunos representantes de los partidos políticos. El 12 de abril Pedro Carmona Estanga presidente de Fedecámaras se autoproclama Presidente de la República y disuelve los poderes legítimamente constituidos (eliminando el término "Bolivariana" del nombre de la República). El 13 de abril mediante intensas movilizaciones populares en múltiples lugares del país y con la participación de las FAN, Chávez retorna a la Presidencia. Entre las primeras medidas tomadas por el Presidente el mismo 14 de abril, se encontraba la necesidad de reactivar el Consejo Federal de Gobierno.

La profundización de la crisis política que se desarrollaba en el país era tal que resultaba prácticamente seguro que se produjeran cambios en uno u otro sentido: o más democráticos o más autoritarios. Así, pues, el anuncio de la reactivación del Consejo Federal de Gobierno replanteaba de nuevo el debate sobre las formas de organizar el poder, y ante todo sobre la naturaleza de la democracia venezolana, pues allí es donde se concentraban ahora los bloqueos mentales. De hecho, el anuncio de reactivación del Consejo Federal de Gobierno creó expectativas para enfrentar la crisis de lo político, expectativas alrededor de un espacio de negociación intergubernamental que podría representar una instancia dinámica, llena de tensiones pero también de potencialidades, si privaba como principio constructivo el espíritu democrático (Del Rosario y Mascareño, 2001, 45).

Sin embargo, el debate parlamentario sobre el Consejo Federal de Gobierno no avanzó en los meses subsiguientes. No tuvo el impacto deseado en la opinión pública nacional, ni en los actores regionales fundamentales como las gobernaciones y alcaldías del país. Tampoco el Ejecutivo —a través de la figura del vicepresidente ejecutivo José Vicente Rangel— hizo esfuerzos políticos importantes por impulsar la Ley del Consejo Federal de Gobierno, más allá de las declaraciones formales. En todo caso, y aunque parezca contradictorio, el 12 de junio se aprobó en el seno de la Asamblea Nacional la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. La aprobación y entrada en vigencia de esta ley plantean algunas interrogantes sobre el entramado jurídico de la descentralización previsto en la Constitución de 1999. Particularmente en lo referido a la arquitectura general del proceso descentralizador.

En lo que atañe a la Ley de los Consejos Locales, después de un año de aprobada, sólo 158 municipios de los 335 han instalado su consejo local. La aprobación de esta ley supone la activación de una multiplicidad de mecanismos de gobernabilidad democrática según lo previsto en ella y en el artículo 169 de la Constitución¹¹. Sin embargo, en la dinámica política de los municipios persiste aún un ethos opuesto a los procesos de cambio institucional, si consideramos como horizonte fáctico las estadísticas de instalación de los consejos locales y la pluralidad de ordenanzas municipales diseñadas para tal efecto. La presencia de las comunidades en los procesos de decisión, gestión o control sigue atrapada en mecanismos clientelares locales por la ausencia entre otras cosas de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

En definitiva, la posibilidad de que la política de descentralización se constituya en un instrumento democrático supone que las instancias político-territoriales receptoras de los poderes democraticen el poder. Ello supone el fortalecimiento de las capacidades receptoras de las instancias político-territoriales para mejorar la gobernabilidad democrática. En términos programáticos, esa gobernabilidad democrática no es más que la capacidad del gobierno local para atender las diversas demandas ciudadanas, lo cual está relacionado, a su vez, con la capacidad del sistema político de interpretar e identificar esas demandas y formar consensos alrededor de ellas (Navas, 2001, 143).

A manera de conclusión

La política de descentralización del gobierno del presidente Chávez se ha caracterizado por ser discontinua y contradictoria en cuanto a los intereses y objetivos perseguidos. Primero, la propuesta inicial de descentralización-desconcentrada fue rápidamente criticada por carecer de asideros institucionales, por la ausencia de una política de financiamiento clara y por soslayar a

¹¹ Dato suministrado por la Coordinación de Políticas Territoriales de la Vicepresidencia de la República.

los gobiernos regionales y locales en su instrumentación. Segundo, las vacilaciones y contradicciones internas del Ejecutivo sobre la Ley del Consejo Federal de Gobierno ponen de relieve un persistente prejuicio sobre la descentralización. Esto se expresa en las dificultades y desacuerdos en la definición de los lineamientos generales del Consejo Federal de Gobierno y por consiguiente de la descentralización. Por otra parte, la ausencia de perspectivas compartidas en materia de descentralización y desarrollo regional se han convertido en un obstáculo recurrente entre el Ejecutivo y las instancias subnacionales.

Relacionadas con el tópico anterior, son evidentes las dificultades del Ejecutivo para proponer al país una agenda legislativa coherente relativa a la descentralización, que contenga entre otras leyes a la del Consejo Federal de Gobierno, la de Participación Ciudadana y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Otro elemento es que no existen políticas públicas vinculadas al fortalecimiento de las capacidades receptoras de las gobernaciones, alcaldías y comunidades organizadas. Igualmente, el debilitamiento de la Vicepresidencia como instancia articuladora, organizadora y promotora de la política de descentralización se ha convertido en uno de los principales problemas de la misma. Por último, el resquebrajamiento de la confianza entre los actores nacionales, regionales y locales dificulta la construcción de un proyecto nacional compartido de cambio político, económico y social.

Como una dificultad para la búsqueda de salidas a la crisis de lo político, podemos reconocer en el país la presencia de una suerte de péndulo asimétrico entre un proyecto autoritario y otro democrático. El futuro y la viabilidad de la democracia en el país depende del resultado del choque de fuerzas entre las tendencias democratizantes (ampliación de los derechos ciudadanos y profundización de la democracia) y las tendencias autoritarias (vinculadas a las estrategias político-económicas del neoliberalismo) que hoy operan con mucha fuerza en Venezuela. Es de lamentar la inexistencia de un debate político-territorial lúcido y minucioso sobre el destino del país, susceptible de prender la imaginación ciudadana y potenciar las múltiples y extendidas prácticas comunitarias del pueblo venezolano.

A manera de reflexión final, podemos afirmar que para la consolidación de la descentralización como una forma de profundizar la democracia, habría que considerar tanto la construcción de ciudadanías deliberativas, informadas y democráticas, como repensar el territorio y sus dinámicas en su complejidad actual. La construcción de un federalismo cooperativo¹² y eficiente en los tér-

¹² A partir de la filosofía de federalismo cooperativo que prevalece en la Constitución de 1999, es plausible proponer cuáles figuras como el situado, las asignaciones especiales y el Fides tendrían que tomar un giro más orientado hacia la profundización de la descentralización. La factibilidad de una cultura intergubernamental cooperativa sólo será posible cuando se internalice la noción de que los recursos generados por los tributos

minos desarrollados en la exposición de motivos de la Constitución requiere dos condiciones indispensables: una, consolidar y profundizar la descentralización político-administrativa y dos, fomentar la cooperación reflexiva y la co-decisión en asuntos federales. El federalismo cooperativo se propone distribuir el poder del Estado según un eje vertical de instituciones superpuestas y vincular a las unidades federadas entre sí de manera que sea compatible la persecución de objetivos comunes con la preservación de la integridad respectiva de las partes. Mediante la institucionalización del principio del gobierno compartido, el federalismo cooperativo tiende a consagrar la negociación interterritorial como instrumento para la consecución de fines políticos globales. Su estabilidad depende, pues, de un complejo sistema de lealtades y afinidades recíprocas, de una *cultura política democrática*, en definitiva, cimentada en la *mutua confianza entre actores y en la negociación transparente*.

Bibliografía

- Álvarez, Ángel, Julio César Fernández y Antonio Quintín (1999): *Los desafíos de la institución presidencial en Venezuela: gobernabilidad democrática y reforma constitucional del sistema de gobierno*, CLAD y IEP-UCV, Caracas
- Arenas, Nelly y Carlos Mascareño (1997): "Descentralización y partidos políticos" en *Cuadernos del Cendes*, año 14, n° 35, mayo-agosto, Caracas
- Barrios, Armando (2001): "La descentralización en Venezuela", Caracas, mimeo.
- Castellano, Hercilio (2000): "Globalización y ordenamiento territorial en Venezuela" en *Cuadernos del Cendes*, año 17, n° 43, enero-abril, Caracas.
- Contreras Natera, Miguel Ángel (2003): "Descentralización y democracia: Vicisitudes de la política territorial en Venezuela" en Carlos Mascareño (ed.), *Los desafíos de las políticas públicas hacia el siglo XXI*, temas de docencia, Cendes-UCV, Caracas.
- Coronil, Fernando (2002): *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, Caracas, CDCH-UCV en Coedición con Nueva Sociedad.
- Dagnino, Evelina (2003): "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" en Daniel Mato (org.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Más allá de la coyuntura*, Coloquio Internacional, Caracas.
- Del Rosario, Helia y Carlos Mascareño (2001): "Conflicto y cooperación entre niveles de gobierno: el federalismo venezolano" en *Cuadernos del Cendes*, año 18, n° 46, enero-abril, Caracas.

de administración centralizada no pertenecen exclusivamente al gobierno central, sino que deben ser derramados en toda la extensión geográfica del territorio venezolano, de acuerdo con una combinación de criterios redistributivos, de eficiencia en la asignación de los recursos y respetando la necesidad del desarrollo socioeconómico balanceado, entre otros objetivos nacionales (Barrios, 2001, 10).

- Fernández, Julio César (1993): "Alcances y perspectivas de la descentralización político-administrativa" en *Descentralización y Federalismo*, *Revista Contribuciones*, n° 4, Konrad Adenauer-CIEDLA, Buenos Aires.
- Gómez Calcaño, Luis (1997): "Ciudadanía, política social y sociedad civil en América Latina" en *Cuadernos del Cendes*, año 14, n° 36, septiembre-diciembre, 11-34, Caracas.
- Gómez Calcaño, Luis y Thanalí Patruyo (2000): "Entre la esperanza popular y la crisis económica: transición política en Venezuela" en *Cuadernos del Cendes*, año 17, n° 43, enero-abril, 199-246, Caracas.
- Lander, Edgardo (1995): *Neoliberalismo, sociedad civil y democracia. Ensayos sobre América Latina y Venezuela*, Caracas, CDCH-UCV.
- Levine, Daniel (2001): "Diez tesis sobre la decadencia y crisis de la democracia en Venezuela" en José Vicente Carrasquero, Thais Maingon y Friedrich Welsch (eds.), *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*, CDB Publicaciones y RedPol, Caracas.
- López Maya, Margarita (1997): "El repertorio de la protesta popular venezolana entre 1989 y 1993" en *Cuadernos del Cendes*, año 17, n° 43, enero-abril, 109-130, Caracas.
- Miplandes (2000): "Descentralización-desconcentrada", mimeo, 24 pp.
- Navas, Oscar (2001): "Reforma del Estado y necesidad de cambio en la administración municipal venezolana" en *Ciencias de Gobierno*, año 5, n° 9, enero-junio, Maracaibo.
- Mouffe, Chantal (1999): *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*, Barcelona, Paidós.
- Ochoa, Haydée (2001): "Descentralización y retiro del Estado en la prestación de servicios" en *Ciencias de Gobierno*, año 5, n° 9, enero-junio, Maracaibo.
- Penfold, Michael (2001): "El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada" en José Vicente Carrasquero, Thais Maingon y Friedrich Welsch (eds.), *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*, CDB Publicaciones y RedPol, Caracas.
- Sonntag, Heinz y Thais Maignon (1995): *La reforma del Estado: entre la tecnocracia y la democracia*, Caracas, mimeo.
- Slater, Dave (2001): "Repensar la espacialidad de los movimientos sociales: fronteras, cultura y política en la era global" en Arturo Escobar, Sonia Álvarez y Evelina Dagnino (eds.), *Política cultural & cultura política: una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Editorial Taurus, Bogotá.

Referencias hemerográficas

El Nacional, 1999/2000
El Universal, 1999/2000

Documentos

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Resúmenes/Abstracts

El zigzagueante camino de la reforma securista en Venezuela

Absalón Méndez Cegarra

Resumen

El presente artículo versa sobre el proceso de reforma de la seguridad social seguido en Venezuela desde 1989 hasta la actualidad. Comprende dos grandes aspectos: el porqué y el para qué de la reforma de la seguridad social. Este último aspecto se desarrolla en tres etapas: 1989-1996; 1997-1999; y 1999 hasta la actualidad. Las tres etapas coinciden con los gobiernos de Carlos Andrés Pérez, Rafael Caldera y Hugo Chávez. La reforma de la seguridad social ha transitado por un camino zigzagueante y en cada recodo del mismo encuentra el signo del tiempo que vivimos y de quienes lo lideran.

Palabras clave: seguridad social, reformas, legislación, Venezuela.

The Tortuous Road to Social Security Reform in Venezuela

Absalón Méndez Cegarra

Abstract

This article examines the successive attempts to reform the social security system in Venezuela from 1989 to the present. It is concerned to explain the motives and the objectives of the reforms. The analysis is divided into three stages: firstly 1989-1996; then 1997-1999; and finally, 1999 to the present, each of these stages identified with the successive presidents, Carlos Andrés Pérez, Rafael Caldera y Hugo Chávez. As will be argued, the reform has followed a tortuous route and in each of its successive stages has borne the mark of the incumbent president.

Key Words: Social Security, Reforms, Legislation, Venezuela.

La nueva cara de la Fuerza Armada

Alberto Muller Rojas

Resumen

El presente artículo, más que un corto ensayo monográfico, es un desafío a la comunidad científica nacional para que profundice las investigaciones sobre la corporación militar venezolana. Se argumenta la tardía institucionalización de lo militar en Venezuela, así como la falta de correspondencia entre la estructura jerarquizada de la sociedad y la de las fuerzas armadas, en comparación con las situaciones que presentan la mayor parte de las naciones de la región. Del mismo modo, se razona el impacto de ese proceso en el desarrollo de la

cultura política del país, mientras se discurre sobre el papel de la Fuerza Armada en la actual crisis política en relación con la persistencia del Estado. El artículo concluye presentando la existencia de un dilema interior en los miembros de la corporación, tanto como resultado del proceso sociopolítico interno como de los profundos cambios registrados en la praxis bélica actual, que los compele a decidir entre su transformación en una organización policial-militarizada, dentro de los lineamientos de la globalización, o acometer una reingeniería institucional para asumir los retos que impone la actualidad en materia de defensa estratégica de los Estados.

Palabras clave: Estado, fuerzas armadas, ejercito, crisis política, Venezuela.

The New Face of the Armed Forces

Alberto Muller Rojas

Abstract

This article, beyond the analysis it offers, is a call on the academic community to examine more closely what is happening within the military corporation. The author discusses the implications of the retarded institutionalization of the Venezuelan military together with its anomalous social composition, if compared with that of its counterparts in the rest of the continent. At the same time, it is argued that the particular characteristics of the military's institutionalization in Venezuela affected the country's political culture and that its current role must be understood in terms of a preoccupation for the survival of the nation state. The article finally argues that the armed forces are currently faced with a dilemma, which goes beyond its reaction to the current political crisis. It is a professional dilemma provoked by the fundamental changes in the practice of war, that obliges them to decide between being a mere police force, in line with the ideology of globalization, or readjust their role in order to face the current challenges imposed by the new strategic requirements for a defense of the nation state.

Key Words: State, Military, Army, Political Crisis, Venezuela.

¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? El mito del "neopopulismo" latinoamericano

Carlos Vilas

Resumen

La implementación de programas de ajuste neoliberal por regímenes políticos de liderazgo fuertemente personalizado surgido de consultas electorales, con un desempeño institucional heterodoxo (por ejemplo delegaciones legislativas, tensionamiento del estado de derecho, manipulación de los tribunales) y la apelación a prácticas clientelares, llevó a algunos autores a caracterizar esas experiencias como neopopulistas. El enfoque puso énfasis en algunas políti-

cas sociales y en el modo de relación entre el gobernante y algunos segmentos muy empobrecidos de la población. Se discute en este artículo esa caracterización, argumentando que la misma se basa en una comprensión errónea del populismo tal como él existió históricamente en América Latina, así como en un análisis insatisfactorio de los regímenes contemporáneos y en una ambigüedad conceptual que quita especificidad a los fenómenos considerados.

Palabras clave: América Latina, populismo, neopopulismo.

A New Version of Populism or Just Neoliberalism? The Myth of Latin American "Neo-Populism"

Carlos Vilas

Abstract

A number of authors have appealed to the term neopopulism in order to refer to political regimes with a highly personalist leadership emerging from electoral processes, characterized by a heterodox institutional performance --including parliamentary delegation, a tensioning of the rule of law, presidential manipulation of courts-- and a systematic appeal to clientelistic procedures, and which, from the 1990s on, implemented drastic neoliberal adjustment programs. Particular attention is addressed to social policies, together with the evolving relationship between the top government leadership and the poor. This paper discusses such a characterization, arguing that it relies on an incorrect comprehension of populism as it effectively developed in Latin American contemporary history, an unsatisfactory analysis of the observed phenomena, together with a conceptual ambiguity, depriving it of any specificity.

Key Words: Latin America, Populism, Neopopulism.

Redefiniciones del papel del Estado en América Latina

Catalina Banko

Resumen

Las ciencias sociales deben asumir el reto de definir nuevas alternativas ante la profunda crisis económica, social y política que en el presente sufren las naciones latinoamericanas y la incertidumbre frente al futuro inmediato. Con base en un profundo y exhaustivo análisis que contemple no solamente la realidad presente, sino también las raíces de los problemas económicos y sociales de la región, es necesario considerar el proceso de redefinición del papel del Estado en materia económica y social a lo largo del siglo XX. En la actualidad, se prosigue debatiendo el problema relativo al rol del Estado en el proceso de desarrollo sostenible, mientras continúan insatisfechas las necesidades básicas de vastos sectores de la sociedad sumergidos en condiciones de pobreza extrema.

Palabras clave: políticas sociales, papel del Estado, pobreza, América Latina.

Redefining the Role of the State in Latin America

Catalina Banko

Abstract

One of the challenges currently facing the Latin American social sciences is to suggest the way, which the State can respond to the dramatic social, economic and political crisis, which affects the region. This, of course, calls for an understanding of the causes of the current social and economic problems and of the limitations of the solutions offered during recent decades. What can no longer be tolerated is that the debate continues, while the basic needs of the majority of the population, trapped in conditions of extreme poverty, go unmet.

Key Words: Social Policies, The Role of the State, Poverty, Latin America.

Crecimiento y desigualdad: actualidad de una vieja paradoja

César Gallo

Resumen

Este artículo recoge los resultados de una revisión de trabajos publicados entre 1973 y 2000, los cuales expresan el debate que ha tenido lugar desde que Simon Kuznets lanzó su famosa hipótesis de la U-invertida en 1955, sobre la relación entre el crecimiento económico y la desigualdad. El debate, aún no concluido, ha girado básicamente sobre los posibles efectos del crecimiento sobre la desigualdad y la pobreza, y si altos niveles de esta última son necesarios para acelerar el crecimiento. La evidencia empírica revisada no permite dar una respuesta definitiva a ninguna de las interrogantes planteadas. Por el contrario, si algún "acuerdo" es posible observar en la discusión, ése es que la manera como se promueve el crecimiento es relevante para determinar sus efectos en la distribución del ingreso.

Palabras clave: crecimiento, desigualdad, Kuznets, América Latina.

Growth and Inequality: The Current Relevance of a Traditional Paradox

César Gallo

Abstract

This paper presents the results of a review of the literature regarding the debate that has taken place since Simon Kuznets launched his famous inverted-U hypothesis about the relationship between growth and inequality in 1955. The papers reviewed were published between 1973 and 2000. The ongoing debate has revolved around the likely effects of growth on inequality and poverty, and whether high levels of inequality are a necessary condition for growth acceleration. The empirical evidence shows that there is not a definite relation-

ship. On the contrary, the only "agreement" that seems to arise from the discussion is that the way in which economic growth is promoted affects its implications for the distribution of income.

Key Words: Growth, Inequality, Kuznets, Latin America.

¿Representa Chávez una verdadera alternativa al neoliberalismo?

Dick Parker

Resumen

Este artículo empieza por presentar los argumentos ofrecidos por políticos de la oposición y académicos venezolanos, para llegar a la conclusión de que la administración de Chávez se ha caracterizado por ser neoliberal. Sostiene que en el momento en que los análisis académicos apuntaban hacia esta conclusión, hace unos dos años, la misma ambigüedad de la política del gobierno se prestaba para que así fuera. Sin embargo, se argumenta que, durante los dos años posteriores, de una conflictividad política creciente, se ha ido afinando una definición política claramente opuesta al neoliberalismo. Después de una discusión de las características del neoliberalismo y un análisis de la actual coyuntura mundial, se plantea como interrogante ¿hasta qué punto el desafío al orden neoliberal imperante se ha planteado en términos realistas?

Palabras clave: neoliberalismo, industria petrolera, seguridad social, política económica, ALCA, Chávez, Venezuela.

Does Chávez Represent a Realistic Alternative to Neoliberalism?

Dick Parker

Abstract

This article starts by presenting the arguments of political opponents of Chávez who insist that his administration has been neoliberal. The author suggests that those academic analyses that arrived at this conclusion, about two years ago, appeared plausible at a time when government economic policy was certainly ambiguous. Nevertheless, during the last two years of growing political confrontation, the government has adopted policies with a clear anti-neoliberal thrust. After discussing the characteristics of neoliberalism and analyzing the geopolitical context within which Chávez has had to move, the article concludes by asking whether the government currently offers a convincing alternative to neoliberal orthodoxy.

Key Words: Neoliberalism, Oil Industry, Social Security, Economic Policy, FTAA, Chávez, Venezuela.

La economía social en el proyecto bolivariano: ideas controversiales

Enrique Vila Planes

Resumen

En este artículo se introduce la discusión sobre qué es una "economía social" y cómo debe ésta entenderse desde las pautas conceptuales y regulatorias de la Constitución venezolana de 1999. Se aclaran aspectos de esta discusión, al argumentar el carácter capitalista de la economía social y su finalidad de atenuar las injusticias que la propiedad privada conlleva en sus modalidades más acumuladoras. La economía social en definitiva proporciona a la sociedad que la estimula mecanismos flexibles para un mayor equilibrio entre la libertad de la iniciativa privada y el interés del colectivo. Sería entonces la economía social un tipo de capitalismo más democrático, autogestionario y cogestionario en la actividad productiva.

Palabras clave: economía social, economía accionaria, Constitución Bolivariana, Chávez, Venezuela.

Social Economy in the Bolivarian Project: Controversial Ideas

Enrique Vila Planes

Abstract

This article offers a discussion of what "social economy" means and how it is understood and regulated in the 1999 Venezuelan Constitution. It is argued that the "social economy" is capitalist and that its objective is to attenuate the injustices that accompany a predominately private control of the accumulation process. It thus proportions flexible mechanisms capable of promoting a more equilibrated relationship between private initiative and collective interests. In this sense, it can be understood as a capitalist form of production that is more democratic and favors self-management and co-management.

Key Words: Social Economy, Joint-Stock Firms, Bolivarian Constitution, Chávez, Venezuela.

La policía venezolana: el camino peligroso de la politización

Mark Ungar

Resumen

Las policías venezolanas se enfrentan con los mismos problemas que enfrentan casi todas las fuerzas policiales de América Latina: una tasa de crimen sin precedentes, violencia política, y deterioro de las condiciones socio-económicas. Pero lo que distingue la policía venezolana es su politización extrema. Como en todos los países de la región, las fuerzas policiales están divididas por función y geografía. Pero en Venezuela actualmente también están divididas por su afiliación política, principalmente entre las fuerzas chavistas y anticha-

vistas. Y aquellos que tratan de evitar una afiliación tienen cada vez más dificultad en hacerlo. Este artículo explica por qué la policía venezolana ha sido tan susceptible a esta politización, sus impactos en el orden público y constitucional, y los obstáculos que impiden las reformas policiales urgentes que necesita el país.

Palabras claves: Venezuela, policía, polarización política, reformas policiales.

The Venezuelan Police: The Dangerous Pathway to Politicization

Mark Ungar

Abstract

The Venezuelan police force faces the same problems as the other Latin American police forces: unprecedented crime rates, political violence and deteriorating living conditions. However what distinguishes the Venezuelan police is its marked politicisation. As in the other countries of the region, the police is divided according to its functions and also geographically. But in Venezuela, there is also a political division, basically between supporters and opponents of Chávez. Those who try to escape this political affiliation find it increasingly difficult to do so. This article aims to explain why the Venezuelan police has been so susceptible to this politicisation, its consequences for public order and the obstacles that impede the urgently needed police reforms.

Key Words: Venezuela, Police, Political Polarization, Police Reforms.

Cambios y discontinuidades del proceso de descentralización en el gobierno de Chávez

Miguel Ángel Contreras Natera

Resumen

El objetivo principal de este trabajo es identificar los principales cambios institucionales relativos al proceso de descentralización en Venezuela en el contexto de la gestión del presidente Chávez. El trabajo aborda los cambios y discontinuidades de la política de descentralización del gobierno del presidente Hugo Chávez Frias, en un marco de agudas tensiones socio-institucionales generadas por las transformaciones políticas de la última década. Por un lado, destaca la propuesta inicial del Gobierno de Chávez de *descentralización-desconcentrada* sus implicaciones y limitaciones, así como la recepción crítica de los actores regionales y nacionales a dicha propuesta. Por el otro, en el marco del nuevo texto constitucional, se indaga sobre las innovaciones que en materia de descentralización introduce la Constitución. Obviamente, ello implica reflexionar sobre las vicisitudes del anteproyecto de la Ley de Consejo Federal de Gobierno y su estado actual. Pero, también, sobre la aprobación y puesta en vigencia de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

Por último, se reflexiona sobre los horizontes de la democracia venezolana en un contexto de profundas transformaciones.

Palabras clave: descentralización, Estado, democracia, privatización, federalismo, Copre, Asamblea Nacional Constituyente.

Changes and Discontinuities in the Decentralization Process under Chávez

Miguel Ángel Contreras Natera

Abstract

The central objective of this article is to indicate the principal institutional changes, introduced during the Chávez administration, in relation to decentralization and to analyze the tensions and discontinuities that have characterized the process within a politically conflictive scenario. It examines the initial proposal of the government, called *deconcentrated-decentralization*, its implications and limitations, together with the critical reaction of regional and national actors. The author then reviews the innovations introduced into the new Constitution, before examining the accident-ridden fate of the Ley de Consejo Federal de Gobierno and the implications of the Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Finally, the article considers the perspectives for consolidating a democratic culture within the context of profound changes.

Key Words: Decentralization, State, Democracy, Privatization, Federalism, Copre, Constitutional Assembly.

Las estrategias discursivas antichavistas de los medios de comunicación

Patricia Kaiser

Resumen

Este artículo analiza cómo los medios de comunicación venezolanos legitiman el discurso que la oposición adelanta en aras de validar su proyecto político, que no es otro que la salida del presidente Hugo Chávez Frías del poder, a través de la imposición de una cartelización mediática, y de unos mecanismos que sustituyen el discurso informativo, por uno de corte ficcional. Se estudian las estrategias discursivas que han convertido a los medios venezolanos en actores políticos de primera línea.

Palabras clave: medios de comunicación, estrategia discursiva, Chávez, Venezuela

Anti-Chávez Discursive Strategies of the Communications Media

Patricia Kaiser

Abstract

This article examines the way in which the Venezuelan communications media have dedicated their efforts to legitimizing a discourse that is necessary in order to validate its own political project, to overthrow President Chávez. With a homogenization of the media messages and the substitution of an informative discourse by a fictional one, what is revealed is a discursive strategy that transforms the Venezuelan media into a political actor of vital importance.

Key Words: Communications Media, Discursive Strategies, Chávez, Venezuela.

Tendencias recientes en el movimiento laboral venezolano: autonomía vs control político

Steve Ellner

Resumen

Este artículo aborda el problema de la autonomía del movimiento laboral venezolano durante el gobierno de Chávez. El autor señala que era muy difícil que se aislara del proceso de polarización extrema que, a partir de 1998, dividió al país entre chavistas y antichavistas pero argumenta que el movimiento laboral es menos polarizado que lo que parece a primera vista y un número significativo de puestos sindicales clave se encuentran ocupados por dirigentes obreros independientes.

Palabras clave: sindicatos, movimiento laboral, Chávez, Venezuela.

Recent Tendencies in the Venezuelan Labor Movement: Autonomy vs Political Control

Steve Ellner

Abstract

This article examines the problem of the autonomy of the Venezuelan labor movement during the Chávez government. The author suggests that labor leaders could hardly have remained unaffected by the extreme political polarization that has divided the country between supporters and opponenets of Chávez since 1998. Nevertheless, it is argued that in the labor movement the polarization is less marked than press coverage suggests and that a significant number of key posts in the trade unions are occupied by independent labor leaders.

Key Words: Trade Unions, Labor Movement, Chávez, Venezuela.

COLABORADORES

Banko, Catalina

catabanm801@cantv.net

Profesora de la Escuela de Economía de la Universidad Central de Venezuela, y de las Maestrías de Teoría y Política Económica y de Historia de América Contemporánea de la misma universidad. Ha sido investigadora del Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos (1988-1993). Colaboradora de revistas especializadas nacionales y extranjeras. Entre sus publicaciones: *Las luchas federalistas en Venezuela* (1996) y *Régimen medinista e intervencionismo económico* (2001). Co-coordinación de los libros: *Costos sociales de las reformas neoliberales en América Latina* (2000) y *Desafíos de la política social en América Latina* (2002).

Contreras Natera, Miguel Ángel

miguel-a-contreras@cantv.net

Sociólogo, especialista y magister en Planificación del Desarrollo del Cendes de la Universidad Central de Venezuela. Profesor de la Escuela de Sociología de la UCV, Coordinador Académico de la misma escuela. Actualmente investiga sobre temas de ciudadanía y desarrollo. Entre las publicaciones recientes: *El posdesarrollo en la búsqueda de un regionalismo crítico* (2001) y "Ciudadanía, pluralidad y emancipación: perspectivas democráticas de un debate en ciernes", *Cuadernos del Cendes* (2001).

Ellner, Steve

esteve74@cantv.net

Historiador norteamericano con doctorado en la Universidad de Nuevo México. Profesor titular de la Universidad de Oriente, Puerto la Cruz. Se dedica a diversos temas sociopolíticos como los problemas de la democracia latinoamericana y el sindicalismo venezolano. Autor de numerosas publicaciones. Entre sus más recientes: "Literatura reciente sobre la democracia latinoamericana", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (1-2002) y *La política en la era de Chávez*, coeditor (Nueva Sociedad, 2003).

Gallo P., César R.

cesargallo@cantv.net

Ingeniero electricista, economista, magister en Planificación del Desarrollo del Cendes y PhD en Economía con especial referencia a América Latina de la School of Economics de Londres. Profesor Titular en la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencia Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Publicaciones: *Matemática para estudiantes de Administración y Economía*, (tres tomos), EBUC, Caracas.

Kaiser, Patricia

patika@cantv.net

Licenciada en Artes, mención cinematografía, de la Universidad Central de Venezuela (1997). Profesora de esa misma casa de estudios desde 1999. Directora de *Encuadre*, revista de cine y medios audiovisuales. Ha publicado críticas de cine, televisión y video en las publicaciones periódicas *Encuadre*, *La Brújula* y *Venezuela Analítica*. Ha colaborado con artículos de opinión para *El Nacional*. Recientemente ha publicado "Cronenberg y la nueva carne: mente, cuerpo, enfermedad", *Objeto Visual*, n° 8.

Méndez Cegarra, Absalón

absalonmendez@hotmail.com

Abogado y doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Profesor titular de la UCV y director de la Maestría en Trabajo Social. Especialista en los problemas de la Seguridad Social. Coordinador del Programa Integrado de Postgrado en Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales UCV.

Müller Rojas, Alberto

escruz@telcel.net.ve

General de división (Ej.), licenciado en Ciencias y Artes Militares, especialista en Gerencia Pública. Cursó la Maestría en Ciencias Políticas, profesor de pregrado y postgrado en las Facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas y de Ciencias Económicas y Sociales de la UCV (1978-98). Ha publicado numerosos ensayos y ponencias en obras colectivas y revistas científicas. Es autor de *Las Malvinas. Tragicomedia en tres actos* (Caracas, Editorial Ateneo, 1983); *Relaciones peligrosas. Militares, política y Estado* (Caracas, Tropykos, APUCV, Fundación Gual y España, 1992); *Refundar la república* (Los Teques, Fondo Editorial ALEM, 1997); *Época de revolución en Venezuela* (Caracas, Solar Ediciones, 2001).

Parker, Dick

dickparker@cantv.net

Historiador galés, educado en la Universidad de Oxford, Inglaterra, es actualmente profesor titular del departamento de Estudios Latinoamericanos en la Escuela de Sociología de la UCV. Hasta 1999 fue director de la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Entre sus publicaciones más recientes: "El chavismo: populismo radical y potencial revolucionario", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, (1-2001) y "Debilidades en la conducción política también facilitaron el golpe", *Observatorio Social de América Latina* (7-2002).

Ungar, Mark

mungar@brooklyn.cuny.edu

Politólogo. Profesor de Ciencias Políticas, Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY), EEUU y director del Programa de Postgrado en Ciencias Políticas de esa misma universidad. Campo de trabajo: derechos humanos, política internacional y comparativa. Sus publicaciones más recientes: *La Reforma Frustrada: La democracia y el Estado de derecho en América Latina* (Lynne Rienner Publishers); "Reforma penitenciaria en América Latina actual", *Human Rights Quarterly*, noviembre de 2003; "La policía de Bolivia", *Enciclopedia Mundial de Policía* (Routledge, 2003); "Los derechos humanos en los Andes: la Defensoría del Pueblo", *Las políticas de los Andes* (Universidad de Pittsburgh).

Vilas, Carlos M.

cvilas@ciudad.com.ar

Doctor en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires, Argentina). Profesor de estudios de post grado en la Universidad Nacional de Lanús e investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (Argentina). Sus investigaciones y publicaciones recientes se refieren a la reconfiguración de las relaciones Estado/actores sociales y al impacto de los nuevos escenarios internacionales en la dinámica política y social de América Latina.

Vila Planes, Enrique

vilae@camelot.rect.ucv.ve

Arquitecto, doctor y profesor Titular de la Facultad de Arquitectura de la UCV. Director del Plan Sarao proyecto formulado en el Ministerio de Planificación y Desarrollo 1999-2003. Tres son sus líneas de trabajo: teoría de la planificación y del diseño; planificación educativa, con énfasis en la universitaria y desarrollo rural.

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 (entrecorillado), 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, Alí, 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.

186Director: Dietmar Dirmoser
Jefe de Redacción: S. Chejfec**CONTENIDO****El Futuro de la Integración Regional**

COYUNTURA: **Eduardo Pizarro Leongómez.** Colombia. El proyecto de seguridad democrática de Álvaro Uribe. **Rubén Zamora.** El Salvador en la encrucijada. ¿Alternabilidad o continuidad? **Raúl Leis R.** Panamá: la encrucijada del centenario.

APORTES: **José Miguel Candia.** Sector informal ¿treinta años de un debate bizantino? **Rodrigo Contreras Osorio.** Neoliberalismo y gobernabilidad en América Latina durante los años 90.

TEMA CENTRAL: **Álvaro de la Ossa.** Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica. **Rita Giacalone.** Integración Norte/Sur y tratamiento especial y diferenciado en el contexto regional. **Andrés Serbin.** Desafíos y obstáculos políticos del ALCA. **Jaime Acosta Puertas.** El ALCA en presente. Una mirada desde países no desarrollados. **Mercedes Botto / Valentina Delich / Diana Tussie.** El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso del Mercosur. **Lincoln Bizzozero.** Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur. ¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana? **Luiz Alberto Moniz Bandeira.** Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos. **Fidel Aroche Reyes.** La integración económica, la apertura externa y el desarrollo económico reciente de México.

LIBROS: **Jaime Acosta Puertas / Diego Ayo**

SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157

PAGOS: Las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo únicamente se pueden efectuar con transferencias bancarias. Solicitar los datos para la transferencia. 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; nusoven@nuevasoc.org.ve.



IEP Instituto de
Estudios Políticos

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

Politeia

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.

Subscripciones 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 2002 / 2003

CDCH/UCV

Bravo, Francisco
TEORÍA PLATÓNICA DE LA DEFINICIÓN (2da. edición)
Coedición con la Facultad de Humanidades y Educación

Croce P. Nelson
EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR SALUD Y LA MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA EN VENEZUELA

De Venanzi, Augusto
LA SOCIOLOGÍA DE LAS PROFESIONES Y LA SOCIOLOGÍA COMO PROFESIÓN
(2da. Edición)

Esteva-Grillet, Roldán (Compilador)
FUENTES DOCUMENTALES Y CRÍTICAS DE LAS ARTES PLÁSTICAS VENEZOLANAS: SIGLOS XIX Y XX. Vol. I y Vol. II.

Dembo, Nancy
LA RELACIÓN FORMA-FUNCIÓN EN EL LENGUAJE ESTRUCTURAL DEL SIGLO XX

González Abreu, Manuel
AUGE Y CAÍDA DEL PEREZJIMENTSMO: el papel del empresariado (2da. edición)

Hernández M., Dimas E.
LA INFECCIÓN POR EL VIRUS DE INMUNODEFICIENCIA HUMANA (VIH): estudio descriptivo y experimental del compromiso de órganos y sistemas, infecciones y neoplasias

Marcano, Deanna y Masahisa Hasegawa
FITOQUÍMICA ORGÁNICA (2da. Edición)

Mato, Daniel
CRÍTICA DE LA MODERNIDAD, GLOBALIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES (1ra. Reimpresión)

Puigbó, Juan José
LA FRAGUA DE LA MEDICINA CLÍNICA Y DE LA CARDIOLOGÍA
Patrocinado por la Fundación Polar

Sato, Alberto
ARQUITECTO GALLA
Coedición con el Instituto de Urbanismo y la Comisión de Estudios de Postgrado de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo

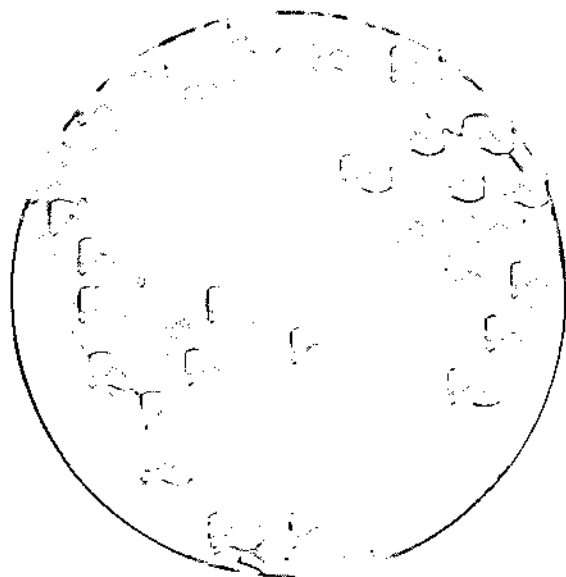
Torres Fernández, Alfredo
ANATOMÍA DE LA MÉDULA ESPINAL, DEL TRONCO DEL ENCÉFALO Y DEL CEREBELO

Wertheim de Romeri, Ute
GUÍA DE PROGRAMACIÓN Y DISEÑO PARA EDIFICACIONES PREESCOLARES

** Las versiones electrónicas de las Publicaciones Periódicas financiadas por el CDCH, pueden ser consultadas en: <http://revela.ing.ucv.ve>*

Nuestras publicaciones pueden ser adquiridas en el Departamento de Relaciones y Publicaciones del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, ubicado en la Av. Principal de La Floresta, Quinta Silenia, La Floresta, Caracas.
Teléfonos: 284-7222 - 2847077 - 284-7666. Fax: 285-9457.
E-mail: publicac@telecel.net.ve





¡Un mundo de mercados para Venezuela!

A la hora de exportar, hay muchas maneras de ver el mundo. Hay quienes lo ven grande e inalcanzable, hay otros que ni siquiera lo ven y hay quienes no sólo lo ven sino lo entienden y lo quieren conquistar. Así lo vemos en **Bancoex**, y queremos que usted lo comparta con nosotros.



Si desea profundizar en detalles utilice ya nuestro número **0800-exporte (3976783)** y póngase al día en todo lo referente al comercio exterior y las maravillosas oportunidades de negocios que le esperan a su producto en cualquier parte del mundo.

Además, **Bancoex** le ofrece las mejores tasas del mercado, tasas que sólo pueden ser superadas por nosotros mismos.

Para información más detallada al respecto, visite nuestro portal en internet:
www.bancoex.com o llámenos por el 0-800-exporte, 0-800-3976783
y venga compartir nuestra visión del mundo.

0800-EXPORTE
3976783
www.bancoex.com



Bancoex

Banco de Comercio Exterior - Venezuela

¡Un mundo de mercados para Venezuela!

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 00 0200189187.

EN EL EXTERIOR: transferencias bancarias a nombre de Luis E. Lander, cuenta de ahorro, Banco Provincial, Caracas, N° 0108 0030 00 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. 45 000
Suscripción individual	\$ 40	Bs. 30 000
Ejemplar suelto	\$ 15	Bs. 10 000

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 1, enero-abril 2004

Tema central:

**Resistencia popular
y cambio político
en América Latina**

De venta en las mejores librerías del país

ARTÍCULOS

- CARLOS M. VILAS ¿POPULISMOS RECICLADOS O NEOLIBERALISMO A SECAS?
EL MITO DEL "NEOPOPULISMO" LATINOAMERICANO
- CATALINA BANKO REDEFINICIONES DEL PAPEL DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA
- CÉSAR GALLO CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD. ACTUALIDAD DE UNA VIEJA PARADOJA
-

TEMA CENTRAL: ¿PARA DÓNDE VA VENEZUELA?

- DICK PARKER ¿REPRESENTA CHÁVEZ UNA ALTERNATIVA AL NEOLIBERALISMO?
- ENRIQUE VILA PLANES LA ECONOMÍA SOCIAL DEL PROYECTO BOLIVARIANO:
IDEAS CONTROVERSIALES
- ABSALÓN MÉNDEZ CEGARRA EL ZIGZAGUEANTE CAMINO DE LA REFORMA SEGURISTA EN VENEZUELA
- STEVE ELLNER TENDENCIAS RECIENTES EN EL MOVIMIENTO LABORAL VENEZOLANO:
AUTONOMÍA VS. CONTROL POLÍTICO
- ALBERTO MÜLLER ROJAS LA NUEVA CARA DE LA FUERZA ARMADA
- MARK UNGAR LA POLICÍA VENEZOLANA: EL CAMINO PELIGROSO DE LA POLITIZACIÓN
- PATRICIA KAISER ESTRATEGIAS DISCURSIVAS ANTICHAVISTAS DE LOS MEDIOS
DE COMUNICACIÓN
- MIGUEL ÁNGEL CONTRERAS CAMBIOS Y DISCONTINUIDADES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
EN EL GOBIERNO DE CHÁVEZ
-

DOCUMENTOS - RESÚMENES/ABSTRACTS
