

REVISTA VENEZOLANA DE
**ANALISIS
DE COYUNTURA**

Volumen VIII / Nº 1
Enero-Junio 2002
Caracas

ARTICULOS

**América Latina y los problemas del desarrollo:
Reflexiones en torno a las propuestas de Amartya Sen**

Karla Valverde

Libertad de comercio, ambiente y desarrollo sustentable

Jorge Gallo M.

**Cambios implantados por el sector empresarial
y su incidencia en el mercado de trabajo en América Latina**

María C. Useche y Alberto Castellano

**Democracia de la tercera ola en América Latina
y el papel de la OEA**

Eira Ramos M.

**Los principales lineamientos para una política de población
en América Latina. Propuestas de las Naciones Unidas
para el período 1960-1980**

María M. García

Elementos para una relectura de América Latina

Sulbey Naranjo de Adarmes

**Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez:
Las concepciones de democracia e integración**

María Teresa Romero y Elsa Cardozo

Fronteras, ambiente y desarrollo sustentable

Alexander Luzardo

Aprendizaje transformacional en la familia y en la educación

Margarita Rojas

**Sistemas de incentivos basados en el reconocimiento.
Un enfoque más estratégico**

María A. Cabeza

**Modo de vida, conocimiento local, planificación y estrategia
de gestión del agua en la comunidad "El Chaparral",
Maracaibo-Estado Zulia**

Ana María Castellano y Jorge Hinestroza

Latinoamericanos en Barcelona: Perfiles y demandas de servicios

Graciela Sarribe

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



REVISTA VENEZOLANA DE

ANALISIS DE COYUNTURA

Volumen VIII, No. 1, enero-junio 2002

Depósito Legal pp. 199502DF22
ISSN: 1315-3617

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales
Residencia 1-A, Piso 3, Ciudad Universitaria, Los Chaguaramos
Caracas 1051A. Apdo. 54057
E-Mail coyuntura@hotmail.com
coyuntura@cantv.net

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

RECTOR

Giuseppe Giannetto

VICERRECTOR ACADÉMICO

Ernesto González

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Manuel Mariña

SECRETARIA

Elizabeth Marval

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

DECANO

Víctor Rago

COORDINADOR ACADÉMICO

Jesús Oyalbis

COORDINADORA ADMINISTRATIVA

Omaira Santoyo

COORDINADOR DE EXTENSIÓN

Eira Ramos

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales

«Dr. Rodolfo Quintero»

DIRECTOR

José Rafael Zanoni

SUB-DIRECTORA

Alicia Ortega de Mancera

COORDINADORA DE LA PUBLICACIÓN

Thaís Ledezma

CONSEJO TÉCNICO

José Rafael Zanoni, Alicia Ortega de Mancera, Thaís Ledezma, Absalón Men-
dez, Alberto Camardiel, Lourdes Urdaneta, Gerardo Navarro, Bibiano Figueroa

REVISTA VENEZOLANA DE ANÁLISIS DE COYUNTURA

Vol. VIII, No. 1, enero-junio 2002

DIRECTORA

Thaís Ledezma

COMITÉ EDITORIAL

Cristina Mateo • Franklin González • Leonardo Vera
Sary Levy • Rubén Alayón • Félix Gerardo Fernández • María Antonia Moreno

COMISIÓN ASESORA

Absalón Méndez • Alberto Camardiel • Alejandro Puente • Armando Martel
Augusto de Venanzi • Betty Pérez • Boris Lima • Carlos E. Padrón
Edgardo Lander • Eduardo Ortiz Ramírez • Elizabeth Mata • Guillermo Ramírez
Guillermo Rebolledo • Héctor Valecillos • Humberto García • Isbelia Lugo
José Rojas • Luis Beltrán Salas • Miguel Bolívar • Raúl Crespo
Rigoberto Lanz • Senny Hernández • Tosca Hernández
Trino Márquez • Víctor Córdoba

RESPONSABLE DE EDICIÓN

Milagros Becerra León

PORTADA

Daniela Ulian

CORRECCIÓN DE ESTILO

Teresa Gómez

COLABORADORES

María T. De Freitas • Delitza Fuente • Gina Báez Lander • Carlos Rangel

La REVISTA VENEZOLANA DE ANÁLISIS DE COYUNTURA
es una publicación semestral del
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES «DR. RODOLFO
QUINTERO», arbitrada e indizada en la *Bibliografía Socioeconómica* editada por
REDINSE. Fundada en 1981 como *Boletín de Indicadores Socioeconómicos*,
el actual nombre se adoptó en 1995

Es una publicación auspiciada por el
Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela
y por el *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas*

Contenido

EDITORIAL.....	7
ARTÍCULOS.....	9
América Latina y los problemas del desarrollo: Reflexiones en torno a las propuestas de Amartya Sen.....	11
<i>Karla Valverde</i>	
Libertad de comercio, ambiente y desarrollo sustentable.....	39
<i>Jorge Gallo M.</i>	
Cambios implantados por el sector empresarial y su incidencia en el mercado de trabajo en América Latina.....	53
<i>María C. Useche y Alberto Castellano</i>	
Democracia de la tercera ola en América Latina y el papel de la OEA.....	65
<i>Eira Ramos M.</i>	
Los principales lineamientos para una política de población en América Latina. Propuestas de las Naciones Unidas para el período 1960-1980.....	99
<i>María M. García</i>	
Elementos para una relectura de América Latina.....	141
<i>Sulbey Naranjo de Adarmes</i>	
Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez: Las concepciones de democracia e integración.....	153
<i>María Teresa Romero y Elsa Cardozo</i>	
Fronteras, ambiente y desarrollo sustentable.....	175
<i>Alexander Luzardo</i>	
Aprendizaje transformacional en la familia y en la educación.....	189
<i>Margarita Rojas</i>	

Sistemas de incentivos basados en el reconocimiento. Un enfoque más estratégico.	201
<i>María A. Cabeza</i>	
Modo de vida, conocimiento local, planificación y estrategia de gestión del agua en la comunidad “El Chaparral”, Maracaibo-Estado Zulia.	209
<i>Ana María Castellano y Jorge Hinestroza</i>	
Latinoamericanos en Barcelona: Perfiles y demandas de servicios.	247
<i>Graciela Sarrible</i>	
INDICADORES.	275
Indicadores Sociales.	277
Indicadores Económicos.	283
DOCUMENTOS Y RESEÑAS.	289
El cuadrilátero petrolero: Bases para la política petrolera venezolana.	291
<i>José R. Zanoni</i>	
Más allá de la tragedia.	299
<i>Jorge Rivadeneyra</i>	
Sesenta años del Trabajo Social en Venezuela.	303
<i>Lila Ruiz de Mateo Alonso</i>	
ABSTRACTS	309

EDITORIAL

Este primer número de la RVAC año 2002 presenta un conjunto de artículos vinculados a problemas de América Latina, el primer bloque de artículos engloba aspectos del desarrollo; en el primero de ellos, Karla Valverde, diserta sobre el desarrollo humano y la pobreza relacionado con las herramientas filosóficas y económicas propuestas en la obra Amartya Sen, seguidamente Jorge Gallo M. trata sobre asuntos del desarrollo sustentable desde el punto de vista social, ambiental y político en el debate sobre el comercio y ambiente, María C. Useche y Alberto Castellano plantean como los continuos cambios desarrollados en el sector empresarial han perturbado el mercado de trabajo en América Latina. En el ámbito internacional, Eira Ramos M. analiza la democracia de la tercera ola en América Latina y el papel de la OEA, María M. García diserta sobre las recomendaciones formuladas por la organización de la Naciones Unidas para la aplicación de una política de población para América Latina durante el período 1960-80 y sus resultados actuales y Sulbey Naranjo de Adarmes trata sobre la pérdida de valores culturales, de orientación moral y la formación de un inconsciente colectivo impuesto más que heredado en el desarrollo de América Latina.

Luego pasamos a tratar dos problemas específicos de Venezuela: María Teresa Romero y Elsa Cardozo ofrecen una visión del complejo ideológico que subyace en la política exterior venezolana desde 1999 y Alexander Luzardo analiza el discurso de poblamiento y desarrollo sustentable en el caso de las fronteras venezolanas.

Seguidamente se presentan tres artículos sobre problemas de seguridad social, Margarita Rojas analiza el aprendizaje transformacional en la familia y en la educación, María A. Cabeza trata sobre un enfoque estratégico de los sistemas de incentivos basados en el reconocimiento y Ana María Castellano y Jorge Hinestroza analizan una estrategia de gestión del agua basada en el modo de vida, el conocimiento local y la planificación en la comunidad El chaparral de Maracaibo Estado Zulia.

Al final de la sección de artículos, Graciela Sarrible presenta un perfil sobre las demanda y servicios de los Latinoamericanos en Barcelona.

La sección de indicadores contiene estadísticas sociales y económicas. En los sociales se incluye la matrícula por niveles educativos según Entidad Federal; el valor de la canasta alimentaria normativa e indicadores de pobreza y fuerza de trabajo. En las económicas se incluye producto interno bruto, el tipo de cambio, índice de precios al consumidor, las reservas internacionales y las tasas de interés.

La sección de documentos muestra información sobre las bases para la política petrolera venezolana, preparada para la Comisión de Diálogo de la Presidencia de la República, bajo la supervisión del Dr. José Rafael Zanoni. Seguidamente Jorge Rivadeneira diserta sobre la interrogante "¿Hay un pesimismo de los fuertes, una tendencia intelectual a la dureza, al horror, al mal, a la incertidumbre de la existencia?" planteada en el libro *Origen de la Tragedia*. Finalmente se anexa el discurso de orden de la Prof. Lila Ruiz de Mateo Alonso, Sesenta Años del Trabajo Social en Venezuela, celebrada en FACES.

Agradecemos a los autores su colaboración y a nuestros lectores su amplia receptividad.

Artículos

AMÉRICA LATINA Y LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO: REFLEXIONES EN TORNO A LAS PROPUESTAS DE AMARTYA SEN*

Karla Valverde
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO

Resumen:

Si bien es cierto que en cada país y en cada latitud los procesos de cambio y los retos que suponen se presentan con características propias, el siglo XX mantuvo como común denominador un fenómeno para el mundo en general: la escalada de la pobreza.

En este trabajo se propone apuntar algunos problemas en torno al desarrollo para América Latina, así como reflexionar sobre ciertas propuestas básicas de la obra de A. Sen, cuyos trabajos son pioneros al vincular herramientas filosóficas y económicas, particularmente, restaurando la dimensión ética como hilo conductor en el debate sobre los problemas económicos vigentes.

Palabras claves: América Latina, escalada de la pobreza, desarrollo, Amartya Sen, libertad, elección social, desarrollo humano.

En el marco del proceso de reorganización de los Estados nacionales que caracteriza a la mayoría de los países en el mundo, particularmente a partir de la década de los ochenta, es posible advertir una cadena de problemáticas que lejos de haber sido resueltas derivaron en una serie de elementos que se inscriben como hilos conductores de la agenda pendiente para el siglo que inicia.

En esta lógica, tenemos que aunque los seres humanos vivimos, en general, vidas más largas y saludables, la calidad de vida de millones de habitantes en el orbe se caracteriza por ser cada día más desigual y precaria. A manera de ejemplo, podemos mencionar que mientras los avances logrados en diversas ramas de la ciencia y la técnica evidencian un aumento en la esperanza de vida al nacer, los resultados en otros ámbitos del saber revelan que el número de personas ubicadas dentro de la línea de pobreza presenta un incremento constante.

Entre 1975 y el 2000, el promedio de años que una persona espera vivir al nacer, aumentó de 60 a 65.5; es decir, en quince años se logró incrementar en

* Una primera versión de este trabajo fue presentada en el XIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, en la ciudad de Antigua, Guatemala el 1° de noviembre de 2001.

10.9% la posibilidad de sobrevivencia humana¹. En contraste, los efectos del modelo económico impulsado y la instrumentación de políticas sociales tendientes a aumentar la calidad de vida de millones de seres humanos, obtuvieron resultados poco alentadores frente a la escalada de pobreza que caracteriza al mundo actual.

Así, frente a los avances de la ciencia, la tecnología y la consolidación de la democracia liberal como forma de gobierno dominante en el orden mundial, nos encontramos con sociedades cada vez más polarizadas, desiguales y con menos oportunidades para acceder a los beneficios de un mundo desarrollado, plural, libre y democrático. La escalada de la pobreza en el orbe es hoy una temática prioritaria, cuya evolución e impacto desmesurado en las últimas décadas, se revela como urgente a resolver en las postrimerías del siglo.

Desde hace ya varios años, los niveles de indigencia en el mundo colocaron en el centro de la discusión académica y política, no sólo la necesidad de analizar diversas opciones para impulsar programas y líneas de acción encaminadas a alcanzar niveles mínimos y una calidad de vida digna para los seres humanos en general, sino también redefinir y reorientar diversos conceptos e indicadores, hasta entonces utilizados en aras de rearticular la del todo desvirtuada relación entre Estado y sociedad².

Hasta el momento, las directrices de esta discusión parecen abarcar tres dimensiones:

- Reconocimiento de una diversidad de opciones operativas, sobre todo en lo que a política económica se refiere, pero sin un sustento teórico exitoso.
- Tendencia hacia la construcción de un modelo de desarrollo propio, con base en las realidades económicas, políticas y sociales de cada país.
- Reorientación del concepto de desarrollo en aras de promover una sana dependencia entre Estado y desarrollo interno, a la vez compatible con la idea de integración e interdependencia de un mundo global.

1 Informe sobre Desarrollo Humano 2001, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Vale la pena mencionar que la esperanza de vida para países con alto desarrollo humano es de 77.3 años; para países con desarrollo humano medio es de 66.8 años; y para desarrollo humano bajo es de 52.6 años, por lo que se está hablando de un promedio en términos mundiales.

2 Un trabajo reciente sobre esta relación es: Cohen y Arato, *Teoría política y Sociedad Civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

En torno a estas dimensiones de análisis, aunque es posible reconocer que la búsqueda de opciones operativas no ha cesado, los resultados históricos evidencian que los esfuerzos, en la mayoría de los casos, se han centrado más en la reorientación de políticas económicas que en la formulación de un cambio estructural en torno a sus principales postulados, pues hasta la fecha, el modelo de desarrollo económico sigue siendo el mismo y su problema basal continúa agravándose.

En cuanto a la formulación de opciones teóricas, entre las aportaciones más recientes destaca aquella en la que se incorporan los trabajos de Amartya Sen³, economista hindú que por sus estudios sobre el bienestar, el progreso social y el desarrollo recibió el Premio Nóbel de Economía en 1998.

En esta línea de reflexión se reconocen dos aspectos fundamentales. Por una parte, una dependencia entre la política y la economía; y por otra, una correlación indisoluble entre el Estado y el desarrollo.

Los trabajos de Sen son pioneros al vincular herramientas filosóficas y económicas, particularmente, restaurando la dimensión ética como hilo conductor en el debate sobre los problemas económicos vigentes. Sin duda, su idea de promover la adquisición de capacidades básicas en el ser humano, con el propósito de incrementar sus posibilidades de desarrollo, ha enriquecido la discusión sobre el papel del Estado en la economía. En este sentido, la noción del Estado como proveedor de bienestar, es superada por la promoción en la adquisición de capacidades, cuya premisa esencial es la libertad.

En este trabajo, se propone apuntar algunos problemas en torno al desarrollo para América Latina, así como reflexionar sobre ciertas propuestas básicas de la obra de A. Sen, las cuales consideramos que en el debate actual podrían representar el germen para construir una propuesta que permita superar la crisis del capitalismo y su subsecuente escalada de pobreza, a partir del concepto de desarrollo como libertad.

LA ESCALADA DE LA POBREZA

Después de la década perdida, como se le conoce a los años ochenta por su crecimiento cero, el incremento en términos absolutos de la pobreza y la precaria disminución en términos relativos del número de población considerada dentro de la línea de pobreza caracterizó, en mayor o en menor grado, a todos los

3 Para información adicional, consultar: www.economics.harvard.edu/faculty/sen/sen.html

países del mundo (ver tabla No. 1) Entre otros resultados, ello derivó en una crítica al modelo de desarrollo adoptado, así como a la política económica instrumentada y al destino de los recursos públicos, lo que impuso nuevos retos a los gobiernos, a sus instituciones y a sus formas de organización, pero sobre todo, generó un fuerte cuestionamiento a diversos postulados y conceptos hasta ese momento clásicos.

Además, si analizamos otros datos revelados en los últimos diez años del siglo transitado, veremos que si bien es cierto que en esos años se destinaron mayores recursos hacia el gasto social, los resultados son marginales con relación a lo esperado. Al respecto, vale la pena señalar que la mayoría de los países en la región latinoamericana canalizaron dichos recursos, principalmente, hacia el rubro de seguridad social.

Durante los noventa, los países latinoamericanos, en promedio, destinaron un mayor número de recursos hacia el gasto social. Costa Rica, Argentina, Colombia y Chile registraron el gasto social más elevado en 1996, con tasas de 20.80, 18.30, 15.30 y 14.20 del PIB, respectivamente. Otros países, como es el caso de Brasil, se ubicaron en una posición intermedia con un 11.70% del PIB y, entre aquellos que destinaron menos porcentaje del PIB destacan México y Perú, con 8.40 y 6%, respectivamente (ver tabla No. 2).

Pese al esfuerzo desplegado por alentar las economías del mundo y destinar mayores recursos hacia los rubros de desarrollo y bienestar social, en esa misma década, en términos absolutos, se presenta un incremento continuo de la población indigente en el mundo.

Así, tenemos que de la población mundial en el 2000, el 55% se ubicaba en la línea de pobreza, lo que contrasta con el 32.1% de la población bajo esas condiciones diez años atrás (ver tabla No. 3) Más aún, mientras la población mundial aumentó en 708 millones en una década es decir, 11.3 %, la población mundial en la línea de pobreza aumentó 1 602 millones, lo que implica un 17.1%.

Y para el caso latinoamericano, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁴, señaló que 224 millones de personas se ubicaban por debajo de la línea de pobreza al finalizar el siglo; es decir, 116 millones más que en la década anterior. Lo que supone que al inicio del nuevo siglo, casi el 7% de la población mundial pobre se localiza en la región, aunque esta cifra en términos porcentuales es menor a la contabilizada al inicio de la década de los noventa (ver tabla No. 4).

4 Equidad, desarrollo y ciudadanía, CEPAL, Colombia, Alfaguara, 2000.

De cara a estas cifras, la experiencia en la región demuestra que la escalada de la pobreza es un tópico que requiere atención prioritaria. Asimismo, revela que no basta destinar mayores recursos al gasto social e instrumentar planes y programas sociales para resolver el problema de la pobreza. Ello, aunado a la inexistencia de un paradigma que ofrezca luz a una salida, impone la búsqueda de una lógica propia para enfrentar con una política social integral, los nuevos desafíos que se nos presentan.

Por otra parte, vale la pena mencionar que la década de los noventa fue declarada por la Organización de las Naciones Unidas como la de combate a la indigencia y promoción del desarrollo humano; y que desde hace poco más de diez, años el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elabora informes sobre el desarrollo humano en donde da cuenta de los avances y retos que en este tópico se presentan en el mundo.

EN TORNO AL DEBATE TEÓRICO

Sin duda, el siglo XX ha quedado impreso en la historia como revolucionario en diversos ámbitos del saber. La mayoría de las ciencias, durante estos cien años, vieron surgir nuevos paradigmas que cambiaron no sólo la concepción disciplinaria, sino sobre todo su aplicación para explicar e incidir en la realidad que nos apremia. La aparición de la física cuántica, el descubrimiento del genoma humano, el avance de la informática y la cibernética, la concepción de los sistemas abiertos y el estudio del caos, entre otros, son ejemplos de tópicos que transformaron las formas de conocimiento hasta el momento alcanzadas y seguramente, darán origen a otras nuevas.

El impacto de estas transformaciones en las ciencias sociales no fue distinto. Es más, la vinculación entre las llamadas ciencias “duras” y las “inciertas” cada día se hace más evidente y necesaria. La búsqueda de la interdisciplinariedad⁵ hoy, se vuelve indispensable para comprender una serie de elementos emergentes que rebasan los conceptos tradicionalmente utilizados por las ciencias en general. En este contexto, nociones como la de “desarrollo”, ocupan un lugar primordial para el análisis de las sociedades contemporáneas, toda vez que su uso ha sido común en diversas ciencias y áreas disciplinarias.

Si bien es cierto su génesis se ubica en el ámbito de las ciencias biológicas, es indudable que su aplicación en las ciencias sociales ha sido fundamental para

5 Una propuesta en relación con esta necesidad, aparece en la obra de Immanuel Wallerstein, *Abrir las ciencias sociales*, México, Siglo XXI Editores, 1999.

el análisis y explicación de los procesos económicos, políticos y sociales que caracterizaron al mundo, sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX.

Sobre el desarrollo

El término desarrollo no tiene una definición común a todas las ciencias; de ello deriva que la perspectiva disciplinaria utilizada pueda definirlo desde diversas ámbitos del saber.

En cuanto a su origen, es posible advertir que fue en las ciencias naturales y en particular, en la Biología, donde se utilizó por primera vez íntimamente asociado al proceso que define a los sistemas vivos; es decir, a las nociones de vida, evolución y preservación de las especies. En este sentido, las ciencias biológicas conciben al desarrollo como un proceso dinámico y continuo de avance y progreso que a escala individual culmina con la maduración del organismo. A partir de esta premisa, se identifican tres fases esenciales por las que atraviesa todo ser vivo: el crecimiento, la morfogénesis y la diferenciación⁶.

Así, y no obstante que en términos estrictamente genéticos los individuos de una misma especie poseen el mismo potencial de crecimiento y desarrollo, éste es un proceso dinámico y frágil sobre el cual confluyen multitud de factores ambientales que lo modifican. Es decir, aunque todo sistema vivo contiene información genética predeterminada, en su maduración (a lo largo de buena parte de su vida) influirán de manera determinante diversos factores medioambientales (epigenéticos) o curso que dicho organismo siga durante los diferentes estadios o fases de crecimiento, morfogénesis y diferenciación propios de su especie⁷.

Desde otro ámbito del conocimiento, las ciencias sociales adoptaron el concepto de desarrollo también como un proceso en cuyo devenir participa cada uno de los individuos que la conforman y en su conjunto lo caracterizan. Si bien es cierto que la filosofía política no adoptó este concepto como tal, su sustento teórico sí nos permite entender cómo el ser humano es por necesidad un animal social (Aristóteles, 1986) que da lugar a diversos tipos de asociación, que van desde su célula básica, la familia, hasta la sociedad. En este sentido, y haciendo una similitud con el concepto biológico del desarrollo, la asociación de los individuos determina el crecimiento de la misma, su forma de organización y las ca-

6 Sobre este tema pueden consultarse algunos textos especializados sobre Biología y Desarrollo: T. y G. Auderslik, 1997; G. Moore y Persuad, 1998.

7 En términos biológicos, este proceso da lugar a una especie específico.

racterísticas propias que le permitirán distinguirse de otras comunidades, sociedades y naciones.

Más tarde, otras perspectivas disciplinarias, como la económica, adoptaron la idea de desarrollo vinculada con la de crecimiento. En este sentido, la noción de desarrollo muchas veces significó en expresiones aritméticas “más”; es decir, más productividad, más industrialización o más crecimiento como indicadores para medir las buenas épocas o las malas, no sólo desde la configuración económica del país (histórica), sino también en relación con los países considerados como líderes.

Desde esta perspectiva, el concepto de desarrollo económico aparece a partir de 1945, como producto de un sistema mundo que permite, por un lado, expandir la economía y por otro, impulsar una fuerza política legitimadora alrededor de este concepto como fundamento de la geopolítica moderna (Wallerstein, 1998).

Ejemplo de ello lo constituyen el inicio del pensamiento cepalino en la década de los treinta y cuarenta, así como la concepción del sistema centro – periferia en los trabajos de Raúl Prebisch⁸, aplicados hacia la década de los cincuenta para diferenciar formas de desarrollo entre los países. Posteriormente, la planificación y la teoría del derrame, en los años setenta, basaron sus principios en una idea de desarrollo vinculada al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* y sostuvieron que este crecimiento estimularía, de manera automática, el desarrollo o progreso de las naciones al brindar las condiciones que propiciarán el bienestar general de la población.

Sin embargo, los efectos de esta relación (crecimiento-desarrollo) se cimbraron cuando durante la década de los noventa, varios países experimentaron crecimiento económico en términos del PIB pero, paradójicamente, vieron que de forma simultánea disminuía el nivel de vida de sus habitantes y aumentaba el número de personas en pobreza extrema. Otros países, en cambio, alcanzaron buenos niveles de vida para su población pese a que tuvieron un bajo crecimiento económico (Drézer y Sen, 1989).

Entre otras consecuencias, esta situación provocó un fuerte cuestionamiento al modelo liberal económico instrumentado, frente a su eficiencia para producir más pobres y menos desarrollo, pero también una crítica al propio concepto de

8 Una recopilación de la obra de este autor a parece en L. E. di Marco (comp.) *International economic development. Essays in honor of Raúl Prebisch*, Nueva York, Academic Press, 1972.

desarrollo, planteando su reorientación alrededor de una perspectiva más humana y menos económica.

A raíz de los cuestionamientos relativos a los conceptos de desarrollo y crecimiento económicos, otros estudios le atribuyeron una especial relevancia a la noción de capital humano y particularmente, al desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población.⁹ Sin embargo, este concepto no logró superar los problemas heredados por la perspectiva económica, dado que consideraba al hombre como un producto en sí mismo.

Ya en la década de los noventa y frente a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo, algunas contribuciones para la obtención de nuevos indicadores y formulación de políticas, se refieren a la incorporación del concepto *desarrollo humano*, promovido sobre todo por Amartya Sen¹⁰.

Desde esta perspectiva, se otorga a la libertad una nueva dimensión, al ser entendida como una capacidad de la que deben disfrutar todos los seres humanos. Asimismo, se incorpora un concepto básico, la elección, concebida como un valor con base en preferencias que sólo será factible cuando hayan sido desarrolladas las capacidades humanas.

Dentro de esta reflexión, los trabajos de Sen (1987, 1996, 2000) conciben el desarrollo como libertad y esta última, a su vez, como la independencia de elección social. Así, al vincular los principios éticos con los principios económicos, Sen imagina el desarrollo como el acrecentamiento de capacidades en la población para realizar actividades elegidas libremente y valoradas.

En este mismo sentido, otros autores en la década de los setenta habían referido la necesidad del ser humano para posponer el proceso de realización de decisiones, con el fin de acumular conocimientos suficientes como una preparación para el futuro. Es decir, se basaron en la idea de que nuestros actos, como consecuencia de decisiones, son regulados por una escala de valores y por principios que la guían (Bronowski, 1979, 436-438).

En suma, la reorientación que caracteriza al concepto de desarrollo en los últimos años lo vincula con las condiciones que incidirán en la vida de los seres humanos y además, determinarán la reproducción de la especie, en un círculo

9 Algunas aportaciones se encuentran en los textos de A. Sen, *Resources, values and development*. Harvard University Press, 1984; John Roemer, *Theories of distributive justice*, Harvard University Press, 1996.

10 Para información adicional consultar: www.economics.harvard.edu/faculty/sen

sin fin. El hilo conductor, desde esta perspectiva, es garantizar el pleno desarrollo de las capacidades del ser humano, para luego entonces promover su instrumentación al incorporarse como un ser social.

La intención de formular un concepto de desarrollo integral se evidencia, por una parte, en el objetivo de fortalecer la idea de un proceso permanente que debe contribuir a la generación de la vida, pero por otra, al considerar como elementos fundamentales de su progreso ciertos indicadores cualitativos y cuantitativos que impactan de forma determinante en la calidad de vida generada en el proceso mismo.

Con el propósito de comprender algunos elementos básicos en la obra de Sen, analizaremos tres conceptos centrales: libertad, elección social y desarrollo humano.

La libertad

El concepto de libertad, en la obra de Sen, es entendido a partir de un proceso de retroalimentación básico, en el cual la libertad individual es un producto social que obedece a los mecanismos sociales creados para expandir las libertades y para utilizar éstas en aras de mejorar nuestras vidas, pero también de lograr perfeccionar y hacer eficientes los mecanismos sociales que las impulsan.

Según este enfoque, los individuos son seres que al contar con oportunidades, participan activamente en la configuración de su propio destino y no sólo como meros receptores pasivos de programas de desarrollo.

Esta idea de autodeterminación nos permite entender el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos (Sen, 2000).

La concepción del desarrollo como libertad implica, de entrada, la eliminación de la falta de libertades que pueden sufrir los miembros de una sociedad. En este sentido, la expansión de la libertad es el fin primordial y el medio principal del desarrollo humano.

Es importante advertir que en relación con la expansión de las libertades de los individuos, prevalecen al menos dos posturas básicas: los que centran su atención en el papel constitutivo de la misma, y otros, quienes centran su interés por su papel instrumental.

La primera postura, considera que el fin primordial del desarrollo se relaciona con el papel constitutivo de la libertad. Esto es, las capacidades elementales como evitar la inanición, la desnutrición, la morbilidad prematura y el analfabetismo, deben ser vistas como el fin básico del desarrollo.

La segunda y en la cual se inscriben las aportaciones de Sen, se refiere al papel instrumental de la libertad y considera aquellos factores que influyen para que las libertades individuales fomenten y contribuyan al progreso económico. En este sentido, se centran en la concepción de la libertad a partir de los derechos y oportunidades¹¹ que tienen los hombres para expandir su libertad y con ello, fomentar el desarrollo.

La idea central de Sen consiste en entender las libertades reales como aquellas de las cuales debe gozar todo individuo y dependen de los sistemas económicos, sociales y políticos. Por lo tanto, deben ir más allá de las libertades fundamentales de los individuos y suponen la eliminación de sus principales fuentes de privación. Entre estas privaciones resaltan tres: pobreza y tiranía; escasez de oportunidades económicas y privaciones sociales sistemáticas; y el abandono y la intolerancia.

Entonces, la libertad radica en el hecho de que un individuo tenga oportunidades en términos económicos; ejerza su libertad política; cuente con todas las posibilidades para disfrutar de una buena salud; educación; canales de participación e instituciones que respondan a sus demandas, por ejemplo. En esa medida el individuo estará ejerciendo su libertad por decisión propia, y con ello impulsará el proceso de desarrollo.

Este concepto de libertad sustenta la concepción de la pobreza como una privación de capacidades; es decir, la eliminación de privaciones sólo se puede dar cuando existen libertades fundamentales. Para Sen (2000, 112), esta idea se encuentra asociada con el interés del utilitarismo por el bienestar del hombre, la preocupación del pensamiento libertario por los procesos de elección y por la libertad para actuar, así como el énfasis de la teoría rawlsiana en la libertad individual y en los recursos necesarios para disfrutar de las libertades fundamentales.

11 Al respecto, Sen señala cinco tipos de libertades: políticas (derechos humanos, participación, voto) servicios económicos (consumo, producción, intercambio); oportunidades sociales (educación, sanidad); garantías de transparencia (confianza); y, seguridad protectora (mecanismos institucionales hacia una población específica).

En este sentido, Sen sugiere que la libertad se basa en tres orientaciones básicas, mismas que deben ser combinadas entre sí, pues de otra manera resultarían totalmente inconvenientes (Sen, 1982: 353-369):

- *Utilitarista*. Se refiere al concepto de bienestar aplicado a los problemas de distribución, en términos de la maximización de la suma total de utilidad derivada de ella.
- *Totalmente útil*. Se refiere al Estado del bienestar en donde el concepto de bienestar es concebido como justo, en términos de lo alcanzado por las utilidades de ese Estado.
- *Rawlsiana*. Se relaciona con los dos principios de justicia que caracterizan la necesidad de igualdad, en los términos de Rawls, llamados bienes básicos primarios. Se refieren a aquello que todo hombre quiere tener: derechos; libertades y oportunidades; empleo; salud; y las bases sociales de sobrevivencia.

En función de lo anterior, es posible reconocer como un indicador de desarrollo a la libertad y con ello, su función como elemento central del actual índice sobre desarrollo humano. Así, algunos resultados al respecto indican como en los países subdesarrollados se observa una consistente falta de libertad, mientras en los países desarrollados, un proceso constante para eliminar la falta de libertades y extender los diversos tipos de libertades fundamentales¹².

Una de las premisas fundamentales en la expansión de la libertad se centra en el concepto de elección social.

La elección social

Inmersos en la crisis económica y en el ocaso del Estado del bienestar, el resurgimiento de las ideas liberales ha logrado invadir los ámbitos económicos, sociales y políticos del mundo contemporáneo.

En lo que a la relación Estado - sociedad se refiere, el planteamiento liberal que adscribe determinadas libertades fundamentales al individuo, es rescatado en el logro de otorgar a las personas una libertad de elección muy amplia en términos de cómo dirigir sus vidas. Para algunos autores, en la actualidad el liberalismo permite que la gente elija una concepción de la vida buena y le otorga elementos para reconsiderar esta decisión y adoptar un nuevo y esperanzador plan de vida mejor (Kymlicka, 1996).

12 Op. Cit. Informe PNUD, 1999.

Desde esta perspectiva, cobran relevancia dos aspectos. Por una parte, el sistema de toma de decisiones colectivas; por otro, la concepción de la vida buena.

La preocupación por estos aspectos vincula dos tendencias de pensamiento que hasta ahora se habían desarrollado en forma independiente: el uso de las matemáticas y la inclinación económica. La primera, había centrado su correlación con las ciencias sociales en los estudios electorales y específicamente, su aplicación en el análisis de las preferencias de los electores. La segunda, se mantenía asociada con el análisis de la idea de bienestar social, aprovechada por los impulsores de la llamada economía de bienestar. El resultado de la vinculación de ambas directrices, en el plano teórico, es la noción de elección social.

Así, la teoría de la elección social se inscribe como una herramienta para el debate actual, pues incluye como planteamiento central una relación entre individuo (s), preferencia (s) y elección (es). Se le puede definir como una disciplina que se ocupa del estudio de las relaciones entre preferencias individuales y elecciones sociales, es decir, elecciones que afectan a un grupo de personas. "Estudia qué condiciones se pueden imponer a un mecanismo o regla de decisión colectiva, que determine la acción, dentro de un conjunto de alternativas, en función de las ordenaciones de tales alternativas que hagan los individuos que componen la sociedad en cuestión" (Zuleta, 1998).¹³

Los trabajos desarrollados por Sen (1982) sobre esta línea de investigación, apuntan a demostrar bajo el teorema de la imposibilidad de un liberal paretiano, que no puede haber ninguna asignación plausible de derechos a más de un individuo que sea compatible con el principio de Pareto, propuesto por K. Arrow (1963).

El principio de Pareto supone que si existen dos alternativas, una x y otra y , y si todos los miembros de una sociedad prefieren x a y ; entonces x debe prevalecer sobre y en la elección social. Bajo este principio, las preferencias individuales determinan la preferencia colectiva y suponen una condición de libertad mínima para los miembros de una sociedad.

Los trabajos desarrollados por Sen (1982, 1983) al respecto, demuestran que es imposible satisfacer el principio de Pareto y la condición de libertad mínima en una decisión social; es decir, no es posible asegurar que las preferen-

13 H. Zuleta, en su libro *Razón y Elección*, México, Fontamara, 1998, presenta un estudio detallado sobre el desarrollo de la elección social y una crítica a los trabajos de A. Sen. Sin embargo, obras clásicas del tema son: Kenneth Arrow, *Social choice and individual values*, Yale Press University, 1963; y, *Social choice and justice*, Cambridge, 1983. Así como, Amartya Sen, *Choice, welfare and measurement*, England Harvard, University Press, 1982; y, "Liberty and social choice", the *Journal of Philosophy*, vol.LXXX, 1983, p. 1-28.

cias individuales no vayan a dirigirse hacia la variable y , cuando x era la más asequible. A esta inconsistencia le llamó Teorema de un liberal paretiano.

La solución que Sen propone para superar esta inconsistencia, consiste en promover los derechos individuales con miras al bienestar colectivo. En este sentido, bajo una condición de libertad, las preferencias individuales pueden coincidir o no con las colectivas, y viceversa, una decisión colectiva puede coincidir o no, con las preferencias individuales.¹⁴

A partir de su reflexión, Sen identifica tres tipos principales de elección:

- Decisiones colegiadas. Donde se adopta una medida aunque no coincida con los intereses de todos.
- Bienestar social justo. Situación en la cual la elección de una política beneficia a un grupo y perjudica a otro y ,
- Indicaciones normativas. Referida a aquellas decisiones sustentadas en parámetros que se encuentran previamente establecidos y se basan en indicadores básicos.

En este orden de ideas, vale la pena subrayar que el desarrollo de la teoría de la elección social ha enriquecido el análisis de la función del Estado al promover una relación distinta entre Estado y sociedad, así como de los mecanismos y formas de intervención que operan para minimizar las contradicciones propias del modelo de desarrollo hasta ahora adoptado. Asimismo, los trabajos sobre la elección social, han promovido el interés por estudiar las transformaciones del Estado¹⁵ y, en particular, han privilegiado el análisis de la evolución del compromiso estatal con el bienestar social, en aras de encontrar una solución al dilema desde hace años constante: alcanzar desarrollo con equidad.

De cara a los retos y después del desmantelamiento del Estado del bienestar, la teoría de la elección social se suma a la oleada de cambios y transformaciones que caracterizaron al mundo en los últimos treinta años del siglo XX. A partir de esos años, sobresalen en la puesta en escena dos propuestas: la neoconservadora o neoliberal, y, la socialdemócrata.

14 Sen (1982: 288) ejemplifica la validez de su teorema, a través de la lectura de *El amante de Lady Chatterley*.

15 *The Shrinking State. Governance and human development in eastern Europe and the commonwealth of independent states*, UNDP, July 1997.

Hacia las postrimerías del siglo pasado, la propuesta neconservadora¹⁶ en torno a la función del Estado se consolidó en dos momentos claramente identificados, cuyo hilo conductor fue la necesidad de reformarlo.

El primero, promovido hacia fines de los años setenta, advirtió la necesidad de reconstruir un vínculo del Estado con el desarrollo, pero impulsó una relación en la cual se privilegió un enfoque antiestatal y antirreglamentarista, perspectiva que en la década de los noventa dio muestras claras de agotamiento (Crozier, 1989).

El segundo intento de reforma, paralelo al primero y vigente en los albores del siglo XXI, reconoce e incorpora las deficiencias del Estado mínimo para solucionar la crisis económica del mundo y el aumento en los niveles de pobreza extrema. En esta lógica, rescata tanto el resurgimiento de la escuela sociológica liberal (R. Aron, 1965; R. Dahrendorf, 1975) como el neocontractualismo (J. Rawls, 1988; R. Nozick, 1974; N. Bobbio, 1984) y enfatiza la necesidad de reconstruir un vínculo entre el Estado, el mercado, la sociedad y el individuo, sustentado en tres principios básicos: libertad, equidad y desarrollo humano (A. Sen; N. Chomsky, 1997).

Recientemente, la opción de una tercera vía (Giddens, 1998) se discute en el mundo como una nueva propuesta para la socialdemocracia. Esta opción propone, a partir del concepto de justicia social, enfrentar cinco dilemas del mundo contemporáneo: globalización, individualismo, izquierda y derecha, capacidad de acción política y problemas ecológicos, a partir de inscribir a la justicia social.

Vale la pena comentar que la tercera vía ha recibido diversas críticas, toda vez que no se concibe como una opción para una forma estatal distinta, sino como una estrategia de acción política, que entre otras características se inclina hacia acciones identificadas con la derecha; contiene un aparato crítico poco propositivo; y ha sido sobre todo utilizado en los países subdesarrollados, como parte de un estilo demagógico.¹⁷

En razón de estas propuestas en su conjunto y de los problemas que las apremian, hoy el interés por impulsar el desarrollo de los recursos humanos ha centrado la atención de la mayoría de los países del mundo.

16 Ver la obra de F. Hayek: *La constitución de la libertad* (1960); *Capitalismo y libertad* (1962).

17 Las posiciones críticas en torno a la propuesta de Tercera Vía, son analizadas en un libro reciente de A. Giddens intitulado *The third way and its critics*, Cambridge, Polity Press, 2000.

Las políticas sociales se orientan no sólo hacia el mejoramiento de índices básicos como son los de nutrición, sanidad, salud y educación, sino hacia la instrumentación de políticas que garanticen el acceso a los servicios, pero también hacia la incorporación de otros factores que contribuyen a mejorar los niveles de vida, tales como el entretenimiento, la cultura y el ejercicio de los derechos sociales, principalmente. En esta lógica, el concepto de desarrollo humano es medular.

Desarrollo humano

En términos muy generales, el concepto de desarrollo humano acuñado por Sen involucra dos categorías básicas: las oportunidades y el nivel de vida. Asimismo, incluye dos etapas sustantivas: la formación de las capacidades humanas (salud y conocimiento) y el desarrollo de las mismas (trabajo.) Es decir, la primera etapa supone contar con las herramientas cognoscitivas que coadyuven a potencializar las capacidades del hombre; la segunda etapa permite su aplicación (cuadro No. 1).

Con frecuencia se le confunde tanto con el concepto de crecimiento económico, como con el de capital humano. Sin embargo, vale la pena mencionar que la teoría del derrame ha quedado totalmente rebasada, toda vez que los datos prueban que puede existir crecimiento económico sin desarrollo humano. Por otra parte, a diferencia del capital humano, en donde se ve al trabajo del hombre como un producto, el concepto de desarrollo humano considera al trabajo como la instrumentación de una capacidad adquirida en una etapa previa de formación.

En este contexto, Sen enfatiza la necesidad de centrar la atención en los fines que persigue el desarrollo y no sólo en los medios que utiliza, es decir, lograr que cada individuo mejore la vida que lleva y las libertades de que disfruta. A partir de esta premisa, el asunto de la pobreza es abordado, principalmente, como la privación de capacidades básicas y no sólo como la falta de ingresos, pues se reconoce a éste último como un importante medio para tener capacidades, pero no como el único.

Así, el desarrollo humano se concibe como un proceso de ampliación de las opciones para las personas. Estas opciones se crean ampliando la capacidad humana y su funcionamiento.

Producto de esta influencia, desde la década de los noventa, las Naciones Unidas han trabajado en la construcción de nuevos indicadores para medir el progreso de la humanidad y actualmente cuentan con varios índices¹⁸.

Con esta perspectiva se estableció un índice para medir el desarrollo humano (IDH). Su importancia radica, fundamentalmente, en que no se basa sólo en el crecimiento económico (PNB) de los países y de forma complementaria, incorpora tres componentes básicos: indicadores de longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer; nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de la matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria; y el nivel de vida, medido por el PIB per cápita.

Es importante apuntar que el IDH se apoya en otros índices para medir el logro medio en cuanto a las dimensiones básicas del desarrollo humano: Índice de Pobreza Humana (IPH), que mide la privación en cuanto a la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida decoroso, actualmente se aplica el IPH-1 para países en desarrollo y el IPH-2 para países miembros de la OCDE, seleccionados; el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) capta el logro en cuanto al desarrollo básico ajustado para tomar en cuenta la desigualdad de género; el Índice de potenciación del Género (IPG), que mide la desigualdad de género en cuanto a oportunidades económicas y políticas; y el índice de Adelanto Tecnológico, compuesto por cuatro componentes la creación tecnológica, difusión de innovaciones recientes, difusión de innovaciones anteriores y aptitudes humanas.

REFLEXIONES FINALES: LA LIBERALIZACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA COMO FACTOR DE POLARIZACIÓN EN LATINOAMÉRICA

En los albores del siglo XXI, parece ineludible la necesidad de construir indicadores sociales que permitan analizar el avance y/o retroceso de los países en su propio devenir. Al respecto, la redefinición que sufrió el concepto de desarrollo, particularmente en la década de los noventa, a partir de una propuesta que enfatiza una perspectiva más humana y menos económica del mundo, se presenta como una contribución que debe coadyuvar tanto en la búsqueda de nuevos indicadores como en beneficio de esta discusión. Sin embargo, es importante apuntar que el concepto de desarrollo humano no pretende solucionar las contradicciones propias del modelo económico instrumentado hasta ahora, sino enfatizar una serie de efectos y consecuencias que requieren ser atendidas, puesto que se presentan como prioritarias para el devenir de la humanidad.

18 Para información adicional consultar: www.undp.org

En relación con los países de la región latinoamericana, un balance de las últimas décadas revela que aunque la mayoría de ellos han emprendido diversas estrategias para incorporarse a las exigencias de competitividad que demanda el mundo actual, sus resultados se vuelven secundarios frente a los efectos que la política de liberalización ha ocasionado. Entre ellos, los niveles de pobreza alcanzados hacen evidente que no basta aumentos en el crecimiento económico y en el gasto social para combatirla, lo que se contraponen, de forma teórica y práctica, al concepto de desarrollo utilizado hasta antes de los noventa.

De cara a los retos que esta paradoja impone y al proceso de globalización que impera en el mundo, aunque en los últimos años la región se ha caracterizado por intentar alcanzar los parámetros establecidos por los países considerados como desarrollados, al mismo tiempo ha tenido que convivir con una serie de agravantes que profundizan cada vez más, no sólo los márgenes de desigualdad al interior de sus propias sociedades, sino la brecha que los separa de los países hegemones.

El análisis de algunos indicadores tales como la brecha que divide a los países ricos de los pobres en el mundo; el crecimiento de la pobreza en términos absolutos y relativos; la incorporación de los nuevos pobres; el carácter discriminatorio de la pobreza; el ascenso de la violencia; el aumento en las tasas de desempleo y la degradación del empleo, resulta revelador en la región latinoamericana. A continuación se presentan algunos fundamentos al respecto:

- *Desigualdad entre regiones.* La brecha entre los países desarrollados y los menos desarrollados, se ha agudizado. Muestra de ello son indicadores tales como la participación de la región en el Producto Interno Bruto mundial; el comportamiento de la balanza comercial; el destino de las exportaciones; los años determinados para la esperanza de vida; y los índices de malnutrición infantil, entre otros (ver tabla No.5; gráficos No.1 y No. 2).
- *Crecimiento absoluto y relativo de la pobreza.* Datos en relación con el nivel de ingreso de la población señalan que en la región el aumento de la pobreza relativa, vinculado con el crecimiento demográfico, provocó un incremento en el número de pobres en términos absolutos. Entre 1980 y 1990, el número de pobres aumentó en 60 millones.
- *Más pobres y pauperización de las clases medias.* En las últimas décadas del siglo pasado, el aumento de la pobreza es incuestionable, pero es importante señalar que éste viene acompañado por una tendencia que provoca un aumento en el segmento de pobreza clasificado como "extrema"¹⁹. Al mismo

19 Se utiliza el término de pobreza extrema, para señalar que la población en este segmento de la sociedad en el caso de que gastaran todo su ingreso en alimentos, además

tiempo, junto a la pobreza estructural, aparecen contingentes de clases medias que ingresan a la línea de pobreza bajo la categoría de "nuevos pobres".

- *Mundialización de la pobreza. Niños y mujeres.* La Unesco (1996), ha señalado que de un total de 237 millones de niños menores de 16 años, 118 millones son pobres; ello significa que la pobreza se concentra en gran medida en sectores vulnerables de la población. Por otra parte, resalta el dato de que en casi todos los países, los hogares con jefatura de mujeres supera el 20%.

En este sentido, es importante apuntar que en relación con el género femenino, es frecuente observar la discriminación salarial y ocupacional, así como un promedio inferior al del género masculino en términos de nivel educativo. Por ejemplo, la tasa de alfabetización para adultos en el año 2000 fue para el género masculino superior al 80 %, mientras que el género femenino fue ligeramente superior al 70%.²⁰

- *Ascenso de la violencia.* En las últimas décadas, las sociedades latinoamericanas han experimentado un serio aumento en el índice de criminalidad y en el clima de inseguridad en su población (ver tabla No.6).
- *Empleos e ingresos.* En este sentido, se observa no sólo un aumento en la tasa de desempleo, sino una degradación de la calidad de los empleos. Por otra parte, datos señalan que el sector informal pasó del 40.6% de la mano de obra no agrícola en 1980, al 47.9% en 1998 (ver gráfico No. 3).

En cuanto a la construcción de nuevos indicadores, y tomando en cuenta las cuatro dimensiones básicas de la vida humana que integran el Índice de Pobreza Humana: vida larga y saludable; conocimientos; aprovisionamiento económico; e, inclusión social, en las tablas No. 5 y No. 7 veremos que al comparar los valores asignados a países desarrollados o bien a aquellos en desarrollo, aunque las dimensiones para el análisis son las mismas, el parámetro de los indicadores que las determinan cambia.

Esto resulta trascendente si consideramos el hecho de que el predominio del concepto de desarrollo, entendido como un fin en buena parte del siglo XX, implicó una medición de los países, sin considerar las diferencias estructurales que los caracterizan. Bajo esta premisa, la puesta en marcha de diversos mecanismos para alentar el llamado desarrollo, entre los que destaca el proceso de liberalización económica, lejos de impulsar este proceso, profundizó la distancia entre los países llamados "desarrollados" y los "subdesarrollados". Ello aunado a

de privarse de otros consumos, no ingeriría el mínimo de calorías y proteínas necesarias en los alimentos consumidos.

20 Informe sobre Desarrollo Humano, 2001, PNUD.

que la llamada década del desarrollo²¹ nunca fue alcanzada, explica que el debate actual continúe centrándose en dilucidar las razones que influyeron en sus nocivos resultados.

Sobre los efectos que la política de liberalización económica tuvo en la región latinoamericana, es posible identificar dos aspectos fundamentales: la discusión en torno a la función del Estado en el desarrollo y el análisis de indicadores para analizar sus repercusiones.

En relación con la función del Estado en el desarrollo, la necesidad de reorientar el concepto de desarrollo, puso en relieve una discusión añeja en torno a dos temas centrales:

- El primero, se refiere a la indisoluble relación entre política y economía, que nos remite a la del mercado con la sociedad y el individuo. Este es un tema que no ha encontrado una respuesta satisfactoria y se ha centrado, principalmente, en la función que el Estado debe asumir en el desarrollo de un país.
- El segundo, parte del papel que debe desempeñar el Estado no sólo en el ámbito político, sino también en el económico y en el social. Se refiere al tránsito entre una política económica que descarta la participación estatal frente al "dejar pasar" y "dejar hacer" del mercado, y una política económica que promueve la intervención estatal como eje del desarrollo. Esta discusión que invadió el siglo xx, no formuló una posición clara y menos resolvió el problema de fondo: relacionar el crecimiento económico con el desarrollo, a través de la equidad.

De cara a estas dos posiciones, queda claro que el tema de la función económica del Estado no es nuevo y tampoco su discusión. Asimismo, parecen existir diversos elementos para propiciar que continúe ubicándose como parte de la agenda pendiente por varios años, pues los resultados de la política económica instrumentada hasta el momento, se expresan de manera abrumadora; y de otra parte, la intervención del Estado no encuentra salida para resolver un problema común a todos los países del mundo: la escalada de la pobreza.

Por otra parte, la última década del siglo pasado evidenció que los efectos de la política de liberalización económica, emprendida de manera clara a partir de la segunda mitad de los años setenta, lejos de resolver el problema estructural y evitar el enfrentamiento de las contradicciones propias del modelo liberal de

21 Las Naciones Unidas designaron al periodo 1970-1980 como década de desarrollo, suponiendo que el crecimiento económico (medido en términos materiales) redundaría en una transformación fundamental de las estructuras económicas mundiales.

desarrollo, añadieron un nuevo reto a la dinámica en las transformaciones del Estado, particularmente a través del redimensionamiento de la esfera pública.

En este sentido, el desafío para la región latinoamericana parece centrarse en diseñar estrategias de desarrollo desde una perspectiva propia e integral, en función de las posibilidades reales que ofrece y de los requisitos que exige, tratando de dejar atrás los legados de una política económica impuesta y sustentada en un supuesto modelo de desarrollo homogéneo.

Las recientes contribuciones de Amartya Sen, si bien no se plantean como solución a los problemas estructurales que impone el modelo de economía liberal adoptado hasta ahora, permiten reorientar nuestra atención hacia el análisis de ciertos elementos básicos y constitutivos de las sociedades modernas. El hombre, la libertad, la elección y el desarrollo se revelan como cimientos sólidos para alentar el progreso de la humanidad.

Tabla No. 1
Pobreza por regiones en países subdesarrollados
y en vías de desarrollo

	<i>Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza (a)</i>		<i>Número de Pobres (millones)</i>	
	1985	1990	1985	1990
Sur de Asia	51.8	49.0	532	562
Este de Asia	13.2	11.3	182	169
Medio Oriente y Norte de África	30.6	33.1	60	73
África Sub Sahara	47.6	47.8	184	216
América Latina y el Caribe	22.4	25.5	87	108
Europa del Este (b)	7.1	7.1	5	5
Totales ©	30.5	29.7	1 051	1 133

Fuente: World Social Situation in the 1990's, United Nations, 1994.

La línea de pobreza utilizada se basa en 370 Dlls. anuales de ingreso per cápita en 1985.

No incluye a la Unión Soviética.

No incluye a la Unión Soviética ni a los países en vías de desarrollo de la Unión Europea, Grecia y Portugal.

Tabla No. 2
Gasto Social en América Latina

		1986	1991	1996	Sector con mayor recurso
Gasto Social Alto	Argentina	17.60	17.90	18.30	Seguridad Social 45.90
	Chile	8.70	10.10	11.70	Seguridad Social 49.89
	Colombia	7.70	8.10	15.30	Seguridad Social 35.80
	Costa Rica	18.90	17.70	20.80	Salud 37.20
Gasto Social Medio	Brasil	8.70	10.10	11.70	Seguridad Social (67.80)
Gasto Social Bajo	México	6.70	7.00	8.40	Educación (42.20)
	Perú	4.40	1.70	6.00	n. d.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL, *Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina, 2000*.

Tabla No. 3
Escalada de la pobreza en las postrimerías del siglo xx

Año	Población mundial (miles de millones)	Población en la línea de pobreza %
1990	5292	32.1
2000	6000*	55.0

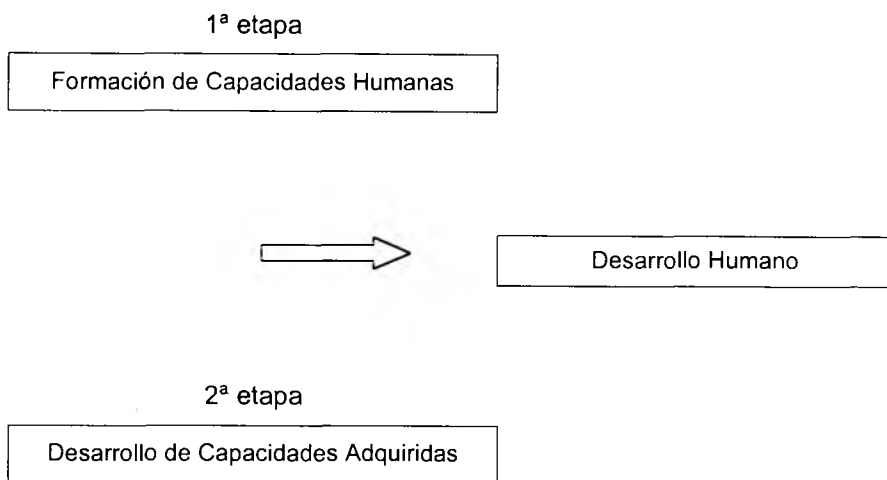
Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de Desarrollo Humano, PNUD, 1990 y 2000. *Datos al respecto señalan, el 12 de Octubre de 2000, la población mundial alcanzó los 6 mil millones.

Tabla No. 4
Población Latinoamericana en la línea de pobreza

1970	1980	1986	1990	1997
40%	41.09%	43.5%	47%	41%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1995 y 2000.

Cuadro No. 1
Etapas para lograr Desarrollo Humano
(Amartya Sen)



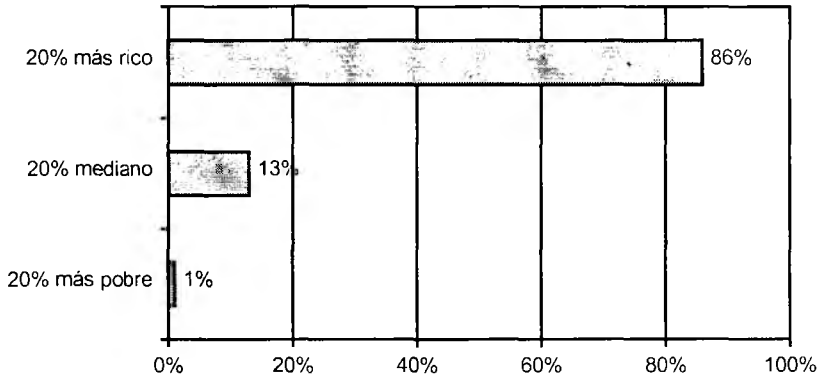
Fuente: Elaboración propia con datos de A. Sen, *Desarrollo y Libertad*, 2000.

Tabla No. 5
Indicadores de desarrollo humano comparativo

	OCDE, alto ingreso	Latinoamérica y Caribe
Esperanza de vida al nacer	78 años	69.6 años
Tasa mortalidad niños menores de un año	6 por mil nacidos vivos	32 por mil nacidos vivos
Tasa bruta de matriculación *	94%	74%
Índice escolaridad	0.97	0.83
Índice de PIB	0.93	0.71
PIB per cápita	26,050 Dlls.	6,880 Dlls.
Valor índice de desarrollo humano	0.760	0.928

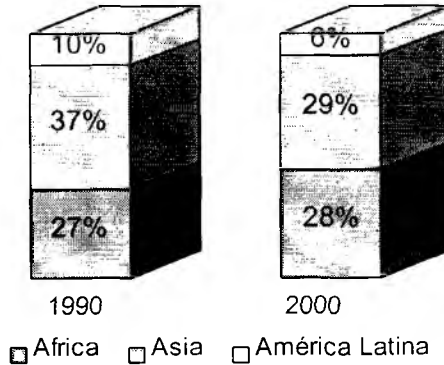
Fuente: Elaboración propia con datos del *Informe sobre Desarrollo Humano*, 2001, PNUD.

Gráfico No.1
Participación en el PIB mundial
(brecha entre países ricos y pobres en el mundo)



Fuente: Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 1999.

Gráfico No. 2
Porcentaje de niños menores de 5 años
con peso inferior al normal



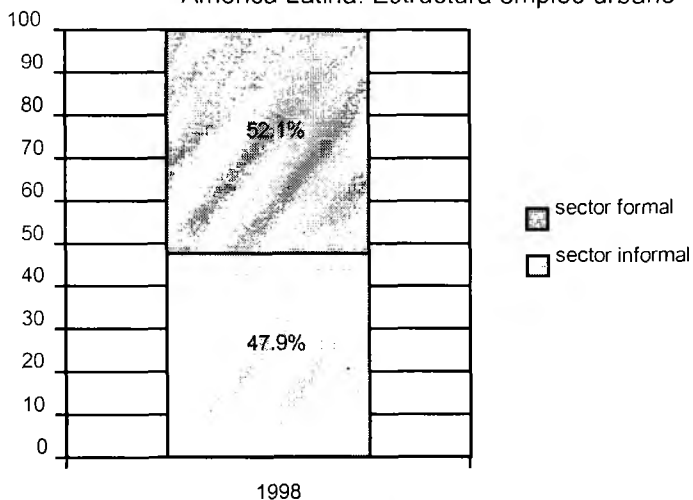
Fuente: Partnership in statistics for development, in the 21century, www.paris21.org

Tabla No. 6
América Latina. Tasa de homicidios
(por cada 100,000 hab.)

Regiones	1984	1994
América Central y Caribe, habla hispana	17.5	21.1
Área andina	25.2	51.9
Caribe de habla inglesa	5.2	8.7
Cono Sur	23.2	6.2
Brasil	23.2	54.8
México	18.2	19.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Las condiciones en las Américas*, Washington, D.C., 1998.

Gráfica 3
América Latina: Estructura empleo urbano



Fuente: *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL, Colombia, Alfaguara, 2000

Tabla No. 7
Dimensiones básicas e indicadores
del índice de pobreza humana

	<i>Países desarrollados</i>	<i>Países en vías de desarrollo</i>
Vida larga y saludable:	% de habitantes que no se espera sobrevivan a la edad de 60 años	% de habitantes que no se espera sobreviva hasta la edad de 40 años
Conocimientos:	Nivel educativo	Analfabetismo
Aprovisionamiento económico:	Pobreza de ingreso	% de habitantes que carecen de acceso a servicios de salud; agua limpia; niños menores de 5 años con peso insuficiente; y, nivel de desnutrición
Inclusión social	Desempleo de largo plazo	Se carece de indicador

Fuente: Elaboración propia con datos del *Informe sobre Desarrollo Humano*, PNUD.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aristóteles (1986), *La política*, Porrúa Ediciones, México.
- Aron, Raymond (1992), *Ensayos sobre la libertad*, Alianza, México.
- Audersik, Teresa y Gerald (1977), *Biología. La vida en la tierra*, Prentice Hall, México.
- Arrow, Kenneth, (1963), *Social choice and individual values*, Yale Press University, USA.
- (1983), *Social choice and justice*, Cambridge.
- Bronowski, J. (1979), *El ascenso del hombre*, Fondo Educativo Interamericano, México.
- Cohen y Arato (2000), *Teoría política y sociedad civil*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Crozier, Michel (1989), *Estado modesto, estado moderno. Estrategia para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Chomsky, Noam (1977), *Pocos prósperos, muchos descontentos*, S. XXI editores, México.

Dahrendorf, Ralf (1975), *La nueva libertad*, México.

Di Marco, L. E. (comp.) (1972), *International economic development. Essays in honor of Raúl Prebisch*, Nueva York Academic Press, USA.

Drézer y A. Sen (1989), *Hunger and public action*, Londres.

— (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL, Alfaguara, Colombia.

Giddens, Anthony (1999), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, México.

— (2000), *The third way and its critics*, Polity Press, Cambridge.

— (1960), Hayek, F. *La constitución de la libertad*.

— (1962), *Capitalismo y libertad*.

PNUD, *Informes sobre Desarrollo Humano 1999, 2000 y 2001*, México.

Banco Mundial, *Informes Anuales del Banco Interamericano de Desarrollo 1997, 1999, 2000*, BID, Nueva York.

Kymlicka, Will (1996), *Ciudadanía multicultural*, Piados, Buenos Aires.

Kliksberg, Bernardo (1997), "Cómo enfrentar los déficit de América Latina" *Pobreza un tema impostergable*, FCE – PNUD, Tomo I, México.

Moore, K. L. y T. Persuad (1998), *Embriología clínica*, Mc. Graw Hill1, México.

Nozick, Robert (1974), *Anarquía, Estado y utopía*, México.

Ocampo, José Antonio (2001), "Retomar la agenda del desarrollo", *Ponencia presentada en la Reunión Anual de la Asociación Estadounidense de Economía (AEA)*, USA.

CEPAL, *Perspectivas de América Latina en el nuevo contexto internacional (2001)*, División de estadística y proyecciones económicas de la CEPAL, versión preliminar, Chile.

Rawls, John (1988), *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica., México.

Rodríguez, Octavio (1989), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, S. XXI, México.

Roemer, John (1996), *Theories of distributive justice*, Harvard University Press, Londres.

Sen, Amartya (1982), *Choice, welfare and measurement*, Harvard University Press, England.

- (1983), "Liberty and social choice", *The Journal of Philosophy*, vol.LXXX, Harvard University Press, Londres.
 - (1984), *Resources, values and development*, Harvard University Press, Londres.
 - (1996), *Teorías del desarrollo a principios el siglo XXI*.
 - (2000), *Desarrollo y libertad*, Planeta, México.
- Wallerstein, Immanuel (1999), *Abrir las ciencias sociales*, Siglo XXI Editores, México.
- (1998), *Impensar las ciencias sociales*, Siglo XXI - UNAM, México.
- United Nations (1994), *World Social Situation in the 1990's*, USA.
- Zuleta, H., (1998), *Razón y Elección*, Fontamara, México.

LIBERTAD DE COMERCIO, AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Jorge Gallo M.
UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR

Resumen:

El objetivo del presente trabajo es posicionar el debate sobre comercio y ambiente en el marco del desarrollo sustentable, especialmente en América Latina, ya que dicho proceso no ha tenido el éxito esperado en la región, en la medida en que los acuerdos e instituciones para la liberalización comercial no han contribuido a la implementación del desarrollo sustentable, porque existen grandes tensiones entre el paradigma de crecimiento económico y el de la sustentabilidad, tanto entre gobiernos y organizaciones ciudadanas, como en el interior de las instituciones internacionales; por esta razón precisamos urgentemente avanzar hacia acuerdos regionales e institucionales que regulen la liberalización comercial bajo criterios de sustentabilidad social, ambiental y política, ello puede contribuir a redefinir la agenda de desarrollo internacional, sus instrumentos e instituciones, durante el proceso de evaluación de los Acuerdos de Río.

Palabras claves: Comercio, ambiente, desarrollo sustentable, pobreza, liberalización.

El desafío de reorientar el desarrollo económico y el comercio hacia criterios de sustentabilidad socio-ambiental, democráticamente posibles, es ciertamente una tarea más compleja hoy que a inicios de los 90. Sin embargo, los obstáculos para implementar los acuerdos ambientales firmados en Río; la pérdida de capacidad de los gobiernos y organismos multilaterales para avanzar en la solución de la pobreza; y los crecientes niveles de rechazo ciudadano a las negociaciones comerciales, los acuerdos de liberalización de inversiones y las Cumbres Económicas Empresariales, han generado una crisis de credibilidad que afecta la legitimidad de gobiernos nacionales e instituciones internacionales. Esto se expresa en niveles crecientes de protesta ciudadana en los períodos y lugares donde se desarrollan las reuniones sobre asuntos de comercio, inversiones o política económica (Seattle, Praga, Washington, Foro Económico de Davos-Foro Social de Porto Alegre, etc.).

Estos elementos, sumados a la crisis de legitimidad de las instituciones de Bretton Woods, representan una clara crisis de gobernabilidad del sistema económico y político internacional. Sin embargo, salvo postergaciones en las agendas de negociación y mayores medidas de seguridad y enclaustramiento durante las negociaciones, no se ha expresado de forma manifiesta la voluntad de evaluar ante la opinión pública internacional los resultados sociales y ambientales de los procesos de liberalización comercial; o de incorporar sistemáticamente a la sociedad civil y sus planteamientos en dichas negociaciones.

Esta crisis de gobernabilidad en el proceso de negociaciones de la Agenda de Liberalización del Comercio y las Inversiones, en el actual marco de Evaluación de los Acuerdos de Río, entregan una gran oportunidad a la sociedad civil; y también a las instituciones estatales e internacionales marginadas de la conducción del proceso de globalización, para presentar las incompatibilidades entre los mecanismos de desarrollo centrado en el crecimiento económico y aquellos del desarrollo centrado en objetivos de sustentabilidad social (equidad), ambiental y política (governabilidad democrática).

Esta oportunidad, sin embargo, se da en un contexto de gigantesco desequilibrio entre el poder económico, político y comunicacional de los actores del mercado y de la sociedad civil, tanto en el ámbito de los estados nacionales como en el de la institucionalidad internacional. Esta oportunidad, también se da en un contexto donde las preocupaciones por el medio ambiente han sido marginadas y despolitizadas, planteándose las como asuntos meramente sectoriales, vinculados al cumplimiento y fiscalización de leyes nacionales existentes o a la necesidad de nuevas normas, sin plantear la problemática ambiental como una dimensión del desarrollo.

En la discusión internacional sobre desarrollo sustentable, además, se ha intensificado la tensión entre una agenda ambiental sectorializada, por parte de gobiernos y organizaciones del Norte, y las dimensiones sociales del mismo por parte de los demás países.

Este es el complejo contexto en el cual se ubica la discusión sobre Comercio Ambiente y Sustentabilidad sobre el cual se encarga este ensayo.

¿CUÁLES HAN SIDO LAS CONEXIONES ENTRE COMERCIO, AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE EN LA AGENDA INTERNACIONAL Y REGIONAL?

La propuesta de que la expansión del comercio mundial es una condición esencial para alcanzar objetivos ambientales, fue incluida en la Cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo en Brasil en 1992.

La Agenda 21, en el capítulo sobre Cooperación Internacional para acelerar el desarrollo sustentable en los países en desarrollo, señala que: "La economía internacional debe proveer un clima de apoyo internacional para lograr los objetivos de desarrollo ambiental: promoviendo el desarrollo sustentable a través de la liberalización comercial" (The international economy should provide a supportive international climate for achieving environmental development goals by: promoting sustainable development through trade liberalization").

En esa misma línea, los gobiernos han señalado al crecimiento económico como uno de los ejes prioritarios de la sustentabilidad del desarrollo, junto a los objetivos de equidad social y sustentabilidad ambiental. Así, la concepción gubernamental de desarrollo sustentable desde Río, ha priorizado el eje económico, adicionando condiciones de equidad social y sustentabilidad ambiental.

Estos ejes del desarrollo aparecen también en el contexto de las negociaciones del ALCA, a los cuales se suma la dimensión política, la necesidad de profundizar y consolidar las democracias.

Desde sus inicios, el ALCA no fue planteado sólo como un acuerdo comercial, sino claramente como una propuesta de integración hemisférica con cuatro grandes objetivos; la consolidación de las democracias en el hemisferio, la superación de la pobreza, la prosperidad económica y el desarrollo sustentable (Cumbre de Miami, diciembre 1994). La única Agenda con verdadero dinamismo es el proceso de negociaciones para la liberalización comercial y de las inversiones.

Siempre se ha planteado la liberalización comercial en el marco de una integración hemisférica como instrumento para el logro de objetivos de bienestar económico, para acelerar la implementación del desarrollo sustentable, para consolidar los sistemas democráticos, etc. Con respecto a este planteamiento habría que preguntarse lo siguiente:

- ¿Si el libre comercio ha generado riqueza, a quién ha beneficiado y cómo se ha distribuido? (identificar los mecanismos concentradores de riqueza).
- ¿Si el libre comercio ha promovido o ha desmotivado políticas para el manejo sustentable de los recursos naturales? (identificación, intensificación o reducción de degradación ambiental) o ha incentivado la asignación de fondos para la protección y restauración ambiental?
- ¿Si es posible continuar con un crecimiento económico, ilimitado y a perpetuidad, cómo se postula en los argumentos que fundamentan el actual proceso de liberalización comercial?, y
- Finalmente, si la liberalización comercial ha contribuido a la profundización democrática.

La respuesta es no, la liberalización comercial hasta ahora, no ha contribuido al logro de objetivos ambientales, sino más bien ha intensificado políticas de "mal desarrollo" que son la causa de nuestra actual insustentabilidad social y ambiental.

Las actuales condiciones del comercio parecen ser irreconciliables e incompatibles con cualquier definición de desarrollo sustentable.

¿CUÁLES SON, DESDE LA PERSPECTIVA SOCIAL, LOS TEMAS CRÍTICOS QUE VINCULAN AL COMERCIO CON EL DESARROLLO SUSTENTABLE?

Algunos años después de la Cumbre sobre medio ambiente y desarrollo, aun predomina en los gobiernos la visión de que la sustentabilidad del desarrollo se basa fundamentalmente en el logro del crecimiento económico.

En este marco, el primer aspecto crítico es la prolongación en el desarrollo con el crecimiento económico y la liberalización del comercio es vista como un instrumento para lograr dicho crecimiento económico, el cual, una vez logrado, podría entregar recursos para la protección del ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Con esta argumentación se pretende demostrar que el libre comercio logra la compatibilidad entre crecimiento económico y protección ambiental (éste es el marco de Nafta, OMC y ALCA).

La declaración de los presidentes en la II Cumbre de las Américas, en Santiago, es clara al respecto: "Creemos que la integración económica, la inversión y el libre comercio son factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y lograr una mejor protección del medio ambiente. Estos temas se tomarán en consideración a medida que avancemos en el proceso de integración económica en las Américas".

Pero la relación más comercio igual a mejor medio ambiente, es sólo una posibilidad teórica aún no concretada en los hechos pues:

- Los acuerdos comerciales no están supeditados al cumplimiento de regulaciones ambientales, ni están bajo las condiciones de los Acuerdos Ambientales Multilaterales.
- Si bien el comercio genera recursos que podrían mejorar el ambiente, no contiene ningún mecanismo automático, ni marco regulatorio interno, que garantice la distribución de parte de estos recursos para la protección o mejoramiento ambiental.
- Finalmente, porque la lógica de mercado presente en el marco actual de liberalización comercial, no reconoce que la economía es un subsistema abierto sustentado por un sistema natural cerrado y finito, y que por tanto, el crecimiento económico no puede exceder la capacidad de los sistemas vivos para generar recursos y absorber desechos (tanto a nivel de los ecosistemas existentes en los territorios nacionales, como de aquellos compartidos a nivel planetario).

En una economía con externalidades ambientales negativas, el crecimiento económico incentiva el daño ambiental (más uso de recursos naturales, más energía, más sobre consumo, más contaminación). En este marco, más crecimiento económico hace inevitable un nivel adicional de protección y reparación ambiental; pero esto, obviamente, no se ha concretado, pues afectaría las ventajas competitivas de corto plazo de los países en el mercado global.

Desde esta perspectiva, esta visión de que el desarrollo sustentable se basa o está supeditado al logro del crecimiento económico, es parte central de los obstáculos para avanzar hacia el mismo.

La apertura y expansión del comercio en base a las actuales ventajas competitivas continuará intensificado la degradación de recursos naturales y ecosistemas.

El segundo aspecto crítico que conecta comercio, ambiente y sustentabilidad, es que la liberalización comercial en el contexto actual no fundamenta sus mecanismos en ventajas comparativas (que es cuando hay beneficios comerciales reales pues no hay movilidad internacional de capital, ni externalidades, los precios son estables y los países tienen una dinámica estable de ventajas comparativas), sino en ventajas competitivas. Por ello, en el proceso de apertura y liberalización:

- La competitividad se expresa como tendencia externalizadora, que obliga a los países a mantener bajos precios de los recursos naturales y bajos salarios, es decir, la internalización de los costos es cargada a la sociedad nacional y no al capital o producto de exportación. El capital internacionalmente móvil busca ganancias más altas invirtiendo en diversos países. En este marco, los países, especialmente los países en desarrollo, mantienen salarios y normas ambientales bajas para atraer inversiones y no perder su competitividad. Esto dificulta la generación de normas para la protección ambiental o el mejoramiento social. Por esta misma razón, los procesos de liberalización también están generando tendencias a la desregulación en algunos países desarrollados.
- En la actual apertura comercial, los precios de bienes y servicios no reflejan todos los costos implicados en su producción: no incluyen los costos del daño ambiental, los daños a la salud de los trabajadores y la población y costos de regeneración de los recursos naturales; y aún no existen acuerdos para abordar este problema bajo criterios de sustentabilidad. Tampoco existe voluntad política para mejorar gradualmente las normas, pues éstas son vistas, especialmente en los países del Sur, como amenazas a sus ventajas competitivas. Así, el medio ambiente y las comunidades locales continúan siendo sujetos de externalización de costos para el mejoramiento de la competitividad.

Iniciativas externas a los acuerdos comerciales, tales como las iniciativas de certificación, actualmente sólo voluntarias, si están dando algunas respuestas a estos desafíos.

- Especialización productiva y competitividad regresiva. Finalmente, la especialización productiva a la que conduce una liberalización basada en ventajas competitivas, sin fijación de precios que internalicen los costos ambientales (y aseguren el cumplimiento de los derechos laborales), afecta negativamente a muchos países, especialmente los que están en vías de desarrollo, con relación a sus recursos naturales, por la inestabilidad de los mercados y la difícil diversificación de los productos de exportación basándose en las materias primas.

La dependencia de las exportaciones primarias y la dificultad para agregar valor a dichos productos también afecta las posibilidades de dichos países de aumentar la generación de empleos. Así, al no generar empleos significativos, el uso y exportación de los recursos naturales continúa generando pocos beneficios sociales para la mayoría de las poblaciones nacionales, situación que se suma a los mecanismos de concentración de la riqueza que existen actualmente en muchas naciones subdesarrolladas.

Lo que vemos en los procesos de liberalización comercial es que, en un ambiente altamente competitivo incentivado por el libre comercio, se ha tratado de lograr competitividad: externalizando los costos ambientales hasta donde los estándares nacionales lo permiten, externalizando los costos sociales aun por debajo de los derechos laborales en muchos países, y aumentando la escala de producción y servicios a través de la integración vertical de las actividades económicas, (fusión de empresas, etc.). Al generarse gran concentración en el sector financiero, en el sector productivo y en el comercio, se producen problemas claros en los niveles de decisión y control, y por tanto problemas de gobernabilidad, especialmente en el ámbito de los gobiernos locales y nacionales.

- Excesiva presión del consumo de los países desarrollados y en transición: Existe el argumento de que la política ambiental, las inversiones en medio ambiente y las condiciones ambientales al comercio, pueden resolver problemas ambientales en todo el mundo. Este argumento si bien apunta a carpetas aspectos regulatorios, no toma en cuenta la realidad Norte-Sur, ni la realidad ambiental como una realidad planetaria.

El espacio ambiental del planeta, tanto para el abastecimiento de recursos, como para absorber desechos y emisiones, es limitado. La apertura comercial, al intensificar la importación y exportación de recursos naturales y de espacio ambiental (tierras cultivables, capacidad de absorción de gases, etc.), facilita la separación de los costos de los beneficios de la producción basán-

dose en la geografía, y así desestimula la internalización de los costos ambientales y sociales a escala local y nacional.

El requerimiento de flujo de materiales de la economía global en el contexto del paradigma del crecimiento económico tiene una intensidad que desestimula el mejoramiento de las normas en los países que tienen débiles regulaciones, y tensionan la normativa de aquellos países que protegen su ambiente.

Además de la ocupación exagerada de recursos naturales y espacio ambiental de los países desarrollados, en relación con su población y territorio, el intercambio es ecológicamente desigual con los países en desarrollo, pues existe un desequilibrio entre el flujo de energía y de materiales mal pagados desde los países pobres hacia los países industrializados. La cooperación internacional Norte-Sur, tampoco ha logrado abordar apropiadamente este desequilibrio.

La apertura comercial no ha contribuido sustancialmente a la equidad social y a la superación de la pobreza.

Este hecho es reconocido por los gobiernos en la Declaración de Santiago al señalar que " La superación de la pobreza sigue siendo el reto más grande al que se enfrenta nuestro hemisferio. Estamos conscientes de que el crecimiento económico positivo observado en las Américas en los últimos años, no ha solucionado aún los problemas de inequidad y exclusión social".

- En una economía con externalidades socioambientales negativas, el crecimiento económico no asegura la solución de la pobreza ni la distribución de la riqueza; al contrario, pueden degradarse aún más las condiciones de trabajo para mejorar la competitividad y puede aumentar la brecha entre los sectores socioeconómicos si los aumentos en la productividad no se distribuyen a través de los salarios, de las políticas sociales, del mejoramiento de la infraestructura y de la restauración ambiental.
- La expansión comercial en base a la exportación de recursos naturales no procesados no genera un porcentaje sustantivo de empleos, (con excepción del empleo temporal en el sector agrícola de exportación), pues la generación de empleos está vinculada al valor agregado de las materias primas, los servicios y el comercio interno. La actividad comercial basada en las actuales ventajas competitivas dificulta mejorar las condiciones de trabajo, los salarios y los servicios sociales vinculados al sector productivo. Los proyectos de liberalización comercial además incluyen servicios e inversiones.

Existe gran reticencia en la sociedad civil sobre la transnacionalización de los servicios, especialmente los vinculados a necesidades básicas como el agua, o a servicios sociales como la salud y los fondos de pensiones, ya que podría generar

mayor estratificación social vinculada al acceso a estos servicios y disminuir las garantías sociales, generándose potencialmente mayor inequidad.

Nuevamente el crecimiento económico generado por la expansión comercial en base a ventajas competitivas externalizadoras no asegura el logro de objetivos de equidad social, lo cual es requisito fundamental para el desarrollo sustentable.

No hay en América Latina una búsqueda de compatibilidad entre protección ambiental y crecimiento exportador:

En América Latina existen realidades políticas y marcos legales e institucionales que explican la reticencia de los gobiernos a incorporar la dimensión ambiental al comercio.

- Las legislaciones ambientales son recientes y no existen criterios para su mejoramiento gradual, salvo criterios económicos.

Esto crea reticencia a la comparabilidad, la homologación o la armonización gradual de las normativas ambientales (incluso en la región de América Latina, lo que sería consistente con la integración hemisférica).

- Existen institucionales ambientales débiles, con autoridades con competencias diluidas, difusas y débiles facultades para fiscalizar. La falta de personal, la poca capacitación y financiamiento también es muestra de poca voluntad política.
- Parte importante de las ventajas comparativas de la región en el mercado global está basada en la debilidad de las normas y la no fiscalización). Se piensa que el supuesto mejoramiento reducirá las ventajas comparativas.

Los gobiernos de América Latina se niegan a incorporar la dimensión ambiental en los acuerdos de comercio pues en el marco de las actuales ventajas competitivas las identifican como un nuevo tipo de aranceles y barreras al comercio

- Se impondrán barreras comerciales no arancelarias que beneficiarán a países con legislaciones más estrictas, dejando a los productos de la región en situación difícil de competir. La experiencia señala que el mercado internacional tiene simultáneamente un liberalismo en el discurso y un proteccionismo en la práctica (lo agrícola). Lo ambiental como variable de mercado implicaría una actual disminución de aranceles económicos, pero un aumento de condiciones ambientales.

- Estaremos amenazados de dumping ecológico por no-existencia de normativas ambientales en algunos sectores productivos. Y el no-cumplimiento de fiscalización de las pocas regularizaciones existentes puede ser motivo de cierre de acceso de nuestros productos a los países desarrollados.
- Imposición de condiciones ambientales a través del comercio es discriminatoria, pues atenta contra la economía y el uso del ambiente por parte de los países en desarrollo, en circunstancias en que los países desarrollados ya crecieron agotando los recursos de sus territorios. El argumento de nuestros gobiernos en relación con esta afirmación es que la región necesita usar sus recursos para crecer, crear empleos y superar la pobreza.

La gobernabilidad de los procesos de liberalización comercial requiere la internalización de los costos sociales y ambientales

Actualmente la apertura comercial está marcada por una inercia de competitividad negativa para los países: esto implica privatización de ganancias de parte de las empresas y socialización de costos por parte de las sociedades nacionales.

El único factor de quiebre para cambiar esta situación y reorientar la liberalización hacia un marco de sustentabilidad y bien común es la incorporación de la participación ciudadana. Pero existen enormes obstáculos para avanzar en este objetivo.

Para una parte importante de la opinión pública mundial, las negociaciones comerciales han llegado a significar instancias antidemocráticas, donde se acuerdan mecanismos que benefician a pocos a costa de perjuicios sociales y ambientales globales.

Los niveles de protesta que están suscitando las negociaciones comerciales multilaterales, especialmente a partir de Seattle, y los desafíos a la gobernabilidad democrática que estas manifestaciones representan, se hacen cada vez más críticos y conflictivos si no se reorienta la agenda y el rumbo de las negociaciones, y si al contrario se continúa perpetuando la represión de las manifestantes y el enclaustramiento de los negociadores.

La sociedad civil de América Latina ha expresado insistentemente, desde la Cumbre de Miami, hasta la Cumbre de Santiago, la necesidad de abrir negociaciones a la participación ciudadana.

Las dos afirmaciones centrales de la sociedad con relación al proceso de integración hemisférica han sido:

- Que la única garantía para una integración comercial cuyo objetivo sea el bienestar de los pueblos de las Américas es la participación ciudadana en las negociaciones y acuerdos para la integración.
- Que la única garantía para un avance efectivo hacia el desarrollo sustentable en el Hemisferio, es la activa participación de la sociedad civil en las negociaciones.

Sin embargo, por parte de los gobiernos de la región existe una oposición a la participación ciudadana en los procesos de negociación comercial internacional, con excepción de los espacios abiertos a la norma influencia del sector empresarial.

Tampoco existe una incorporación de las demandas y propuestas generadas por la sociedad civil, en Miami, en Santa Cruz de la Sierra y en la Primera Cumbre de los Pueblos en Santiago de Chile. Desde la Cumbre de Miami, existe gran discusión y elaboración de propuestas de integración por parte de la sociedad civil, con relación a asuntos sociales, laborales, específicamente la superación de la pobreza y la participación ciudadana, en lo que se refiere al medioambiente: biodiversidad, bosques, energía, y contaminación. Estas se han desarrollado principalmente durante las Cumbres ciudadanas paralelas a las de los gobiernos en Santa Cruz y Santiago y también en el proceso de seguimiento de dichas cumbres hemisféricas.

Pero con excepción del mecanismo establecido en Costa Rica 1998: el Comité gubernamental para la Sociedad Civil, no se vislumbran espacios directos para la influencia ciudadana en las negociaciones.

Tampoco se vislumbra, hasta ahora, una articulación clara de las iniciativas para la participación ciudadana de la OEA y del BID con el proceso de integración hemisférica.

DESARROLLO SUSTENTABLE Y COMERCIO

Las organizaciones ciudadanas más activas en el monitoreo del proceso de Integración de América Latina consideran que el comercio internacional puede ser un factor importante de desarrollo económico, pero que para ello debe orientarse al desarrollo sustentable. Es por ello que recomiendan condicionar todos los acuerdos comerciales del hemisferio al compromiso con el desarrollo sustentable y la participación ciudadana como vía para asegurar su implementación.

También señalan como necesario establecer nuevos mecanismos de financiamiento para fortalecer las capacidades institucionales de los sectores públicos y privados, para que puedan participar efectivamente en los procesos de negociación, toma de decisiones, implementación y control de los acuerdos comerciales.

CONCLUSIONES

Lo que vemos en los procesos de liberalización del comercio y las inversiones, es que, en un ambiente altamente competitivo incentivado por el libre comercio, se ha tratado de lograr competitividad: externalizando los costos ambientales hasta donde los estándares nacionales lo permiten, externalizando los costos sociales aun por debajo de los derechos laborales en muchos países, y aumentando la escala de producción y servicios a través de la integración vertical de las actividades económicas (fusión de empresas, etc.) y la relocalización de personal. Al generarse gran concentración en el sector productivo, en el comercio, y también en el sector financiero, han producido mayores problemas en los niveles de decisión y control y, por tanto, problemas de gobernabilidad, especialmente en el ámbito de los gobiernos locales y nacionales, lo que ha disminuido el margen de flexibilidad y de respuesta de los gobiernos ante las necesidades de sus ciudadanos.

En los procesos de apertura comercial con externalidades ambientales negativas, el crecimiento económico ha incentivado el daño ambiental. En este marco, más crecimiento económico hace inevitable un nivel adicional de protección y reparación ambiental. Pero esto obviamente no se ha concretado, pues afectaría las ventajas competitivas de corto plazo de los países en desarrollo que ponen sus productos y servicios en el mercado global.

Es nuestra convicción de que sólo si hay participación ciudadana, transparencia y democratización de los procesos de negociación podremos lograr avances para reubicar la Agenda de integración comercial hemisférica en el marco del desarrollo sustentable. Este marco es el único que puede asegurar una consistencia entre la apertura comercial, la justicia social, la protección del medio ambiente y la consolidación de las democracias en América Latina.

El rumbo del tipo de desarrollo económico implementado en la región y los obstáculos para avanzar hacia el desarrollo sustentable en la última década, nos han llevado a diferenciar claramente nuestra concepción de sustentabilidad en relación con las concepciones de desarrollo sustentable utilizadas por nuestros gobiernos, las que priorizan el crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental. Nosotros no incorporamos el crecimiento económico como una dimensión estructural y fundacional de la sustentabilidad, que junto a la equidad social y la protección ambiental incorporamos la participación democrática como dimensión esencial del desarrollo sustentable, por dos razones:

Primero: porque la economía y sus objetivos deben ser el resultado de acuerdos democráticos sobre los objetivos de equidad social y sustentabilidad ambiental que cada sociedad determine, y no una decisión tecnocrática de planificación gubernamental nacional o de instituciones multinacionales.

Las propuestas empresariales o gubernamentales de integrar la dimensión económica como factor estructural y al mismo nivel que las dimensiones sociales, ambientales y políticas de la sustentabilidad, han generado una conceptualización de ésta con un sesgo economicista, la cual ha sido utilizada para homologar la sustentabilidad económica con el crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto, hecho que ha obstaculizado gravemente la compatibilización entre los objetivos de la macroeconomía y los del bienestar, y por ende, los objetivos sociales de equidad e integración social.

Esta posición con sesgo economicista condiciona la sustentabilidad al crecimiento económico sostenido, en circunstancias que se acentúan cada vez más a escala mundial las incompatibilidades entre ambos objetivos. Este criterio economicista del desarrollo, junto a las políticas de inversión, comercio y finanzas implementadas bajo esa visión, han obstaculizado la implementación de la sustentabilidad en muchas naciones.

El desarrollo económico en las diversas sociedades puede tener distintos objetivos socio ambientales y diversos niveles de crecimiento del PIB, según los desafíos sociales, culturales, ambientales y políticos que cada sociedad democráticamente determine. Esto puede implicar que algunas sociedades del mundo desarrollado requieran un desarrollo económico con un crecimiento del PIB del 2%, 1%, ó 0%; mientras que sociedades del mundo en desarrollo o en transición requieran 4% ó 5% de crecimiento económico interanual; en el entendimiento de que el desarrollo económico es el resultado de objetivos y equilibrios sociales democráticos más amplios que los exclusivamente macroeconómicos.

Segundo: porque desde esta perspectiva economicista se ha planteado que el logro de la sustentabilidad puede alcanzarse, por ejemplo, sólo a través de la vía tecnológica; y que por tanto un factor de ecoeficiencia en el uso de los recursos naturales, en un factor 4 o en un factor 10, -es decir, mantener los mismos niveles de bienestar con 1/4 o 1/10 de los recursos naturales y servicios ambientales que se utilizan actualmente- aseguraría la sustentabilidad.

Esta concepción confunde la dimensión y los desafíos tecnológicos de la sustentabilidad con el logro de la misma, sin tomar en cuenta aspectos sociales en cuanto al acceso y distribución del patrimonio natural, el mantenimiento de la capacidad de carga de los ecosistemas, y los acuerdos políticos en cuanto al acceso y consumo de los recursos del planeta.

Por ello, los enfoques que sólo se restringen a la relación entre comercio y ambiente, sin integrarlas en el marco de la sustentabilidad, no harán avanzar la Agenda en la dirección que buscamos.

Sustentabilidad y desarrollo en el contexto mundial

Uno de los temas clave de las próximas décadas será el intento por resolver la búsqueda de mayor riqueza y desarrollo en las sociedades nacionales dentro del reconocimiento mundial de los límites materiales de la biosfera. No hay duda de que la dotación de recursos naturales y los sistemas naturales pueden sustentar la población del mundo hoy y en el futuro cercano, eliminando la pobreza absoluta, cubriendo las necesidades básicas y con esperanza de vida en todos los países comparables a los de las naciones más opulentas. En estas últimas también es posible contemplar sociedades más conscientes de la conservación de recursos sin que decaigan los niveles de calidad de vida.

El logro del desarrollo sustentable exige que las actividades humanas no agoten significativamente el capital ambiental del planeta. Esto sugiere la necesidad de que haya acuerdos globales que limiten a las naciones y empresas en el uso de los recursos naturales o la explotación de los bienes naturales que, se considera, agotarán dicho capital; e implica frenar los niveles de consumo de determinadas naciones y grupos de gente. Una de las primeras limitaciones posiblemente será el derecho de los países a usar sus propias reservas de combustibles fósiles. Es más fácil concebir la capacidad técnica para alcanzar el desarrollo sustentable, que los procesos políticos de las naciones acepten convenios internacionales y las estructuras regulatorias y de incentivos aseguren que esto suceda.

Es también cada vez más evidente que la mayoría de las naciones no puede cumplir las metas del desarrollo y que muy pocas podrán lograr la sustentabilidad sin cambios en el mercado mundial y en la forma en que se da la asistencia para el desarrollo.

Un gobierno que busca resolver una crisis de deuda y cuyas divisas dependen de la exportación de recursos naturales no puede abordar temas de sustentabilidad a largo plazo. También es difícil encontrar base morales a la exigencia de que a los países más pobres, cuyas economías han tomado muy poco de los recursos finitos o que han contribuido poco a la contaminación, hoy se les niegue el uso de las fuentes de energía más económicas porque el mundo de los ricos ha presionado y exigido tanto del patrimonio mundial en su proceso de enriquecimiento. Además, se necesita una base más sustentable para el comercio de mercancías naturales que cambie la relación entre los principales mercados de consumo (Europa, Norteamérica, Japón) y las naciones en el Sur, que son las principales productoras de recursos naturales.

Para la mayoría de los ciudadanos de los países subdesarrollados, será difícil compartir las preocupaciones por el efecto de invernadero, el agotamiento de

la capa de ozono u otros temas ambientales de orden mundial. La cuestión de supervivencia en 20 años o más es de poca pertinencia para quienes tienen dificultades para sobrevivir hoy. Los gobiernos de los países desarrollados no pueden abrigar la esperanza de promover entre las naciones pobres perspectivas de un desarrollo sustentable para el largo plazo, cuando hay tantos ciudadanos que padecen graves problemas ambientales en el corto plazo. Un programa para movilizar a todos los gobiernos a fin de que aborden los problemas del ambiente deben ayudar a generar la capacidad de cada sociedad para identificar, analizar y actuar en lo tocante a sus propios problemas ambientales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Organización de Naciones Unidas (1992), *Agenda 21*, ONU, Río de Janeiro.

Consejo de la Tierra (1997), *Talleres de consulta de la región latinoamericana y del caribe*, documento preliminar.

Cumbre de las Américas (1994), *Declaración de principios y plan de acción y Cumbre de las Américas*, Miami.

— (1998), *Declaración de Santiago-II*, abril, Santiago de Chile.

Earth Council (1996), *Chairman's report Rio 5 forum*, Conclusions, actions and recommendations-April 10.

Larrain, Sara (1998), "Comercio y Ambiente: cuáles son los temas para América Latina", *Seminario internacional de Comercio y Medio Ambiente hacia una agenda Latinoamericana*, septiembre, Santiago de Chile.

Shrybman Steven (1997), "The ecological costs of the global economy", *International forum on globalization*.

The Alliance for Responsible Trade (1994), *A just and sustainable trade and development initiative for the western hemisphere*.

Van Hauwermeiren Saar (1995), *El comercio justo como alternativa para avanzar hacia la sustentabilidad del desarrollo*, Instituto de Ecología Política.

CAMBIOS IMPLANTADOS POR EL SECTOR EMPRESARIAL Y SU INCIDENCIA EN EL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA*

María C. Useche
Alberto Castellano
UNIVERSIDAD DEL ZULIA

Resumen:

Los continuos cambios que ha desarrollado el sector empresarial han perturbado el mercado de trabajo en Latinoamérica, ya que se ha visto afectada negativamente la generación de empleo, así como las relaciones laborales; lo cual ha motivado a analizar, desde un punto de vista racional, los cambios implantados por el sector empresarial y su incidencia en el mercado de trabajo en América Latina; realizando una investigación de índole deductiva de las consecuencias generada por dichas transformaciones. Entre los resultados se encontró relaciones de causalidad, debido a que las modificaciones que han implantados las empresas para flexibilizarse ante situaciones coyunturales, bien sea económicas, políticas y sociales han estado centradas en flexibilizar los procesos organizacionales y en insertar tecnología de punta, lo cual ha incrementando el nivel de desempleo, la precarización y movilidad de la fuerza laboral en esta región.

Palabras Claves: América Latina, mercado de trabajo, sector empresarial, cambios, precariedad de la fuerza laboral.

INTRODUCCIÓN

Los cambios ocurridos en el mercado de trabajo, específicamente en América Latina, en los últimos 15 años, han afectado significativamente a la fuerza laboral, ya que se ha producido un traslado de ésta del sector industrial al sector servicios, debido al crecimiento vertiginoso de este último respecto al primero, dado a las opciones de empleo generadas por el sector servicios y a los cambios de patrones de contratación, tales como: la incorporación de los trabajadores a empleos parciales, temporales, subcontratados, entre otros; que forma parte de la flexibilización y desregulación del mismo; estos hechos a su vez han llevado a la precariedad de las condiciones del trabajador, observada desde el punto de vista del salario, informalidad, desempleo, protección social, entre otros, que han ocasionado severas distorsiones en el mercado y con ello desequilibrios en la

* Trabajo realizado dentro del programa del Doctorado de Ciencias Económicas.

institucionalidad que regula al mercado de trabajo, disminuyendo la influencia de los sindicatos e incrementando las fortalezas del capital.

1. EL DESARROLLO DEL SECTOR SERVICIO EN AMÉRICA LATINA

El desarrollo del sector servicios en el mercado de trabajo en América Latina ha incidido significativamente en el desplazamiento de la fuerza laboral desde el mercado de bienes al mercado de servicios; de acuerdo a García (s/f, 10) "hasta mediados de los 90's la participación de los servicios en el empleo aumentó hasta un 75%. En promedio 90 de cada 100 empleos nuevos corresponden a actividades de servicios (...)", convirtiéndose en una alternativa para la mano de obra que no encuentra una ocupación en el sector industrial, aunado a una fuerte presión competitiva global y al acelerado proceso de tercerización de los procesos organizacionales por parte del sector empresarial. Sin embargo, las cifras de desempleo siguen siendo muy elevadas en la mayoría de los países latinoamericanos y aunque algunos de ellos han visto aumentar los puestos de trabajo, este crecimiento no ha sido suficiente para reducir los altos niveles de desempleo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1999, 1) calcula que "un tercio de la población activa del mundo está desempleada o subempleada", y en América Latina, específicamente, la tasa de desocupación para 1997 se encontraba por el orden del 7.4%.

Resulta importante mencionar el hecho de que los empleos se han transferido vertiginosamente del sector secundario al terciario, lo cual aunado a la crisis económica y por tanto, a los elevados niveles de desempleo que ha venido afrontando esta región, ha coadyuvado a la concentración de la población ocupada en el sector informal, como alternativa de obtención de ingresos para satisfacer las necesidades básicas; la mayor proporción de empleo en la última década se ha concentrado en actividades informales, en las Pymes, los trabajadores por cuenta propia no profesionales, al servicio doméstico, entre otros. En tal sentido, Abramo (1999, 22) soporta esta aseveración al manifestar que "Según datos de la OIT, actualmente el 57% de los puestos de trabajo existentes en América Latina están concentrados en el servicio doméstico, el trabajo por cuenta propia no técnico ni profesional y las pequeñas empresas y microempresas que tienen, como máximo 10 trabajadores. Por otro lado, el 85% de los nuevos puestos de trabajo generados en 1998 en esos sectores y la suma de los empleos existentes en la gran empresa y en el sector público, que en 1980 correspondían a 60% de la estructura de empleo, equivalen hoy en día a 43% de los puestos de trabajo existentes". Igualmente, para el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística ((IBGE), s/f), el ajuste del mercado de trabajo brasileño se está procesando mayormente en la vía informal; situación que beneficia de alguna manera a la población de ese país, ya que es una alternativa de conseguir

trabajo, y por tanto una remuneración, sin embargo “la remuneración media de los trabajadores en este sector es la mitad de la que obtienen los trabajadores de los sectores organizados de la economía”. (García, s/f, 9).

2. FLEXIBILIZACIÓN DEL TRABAJO Y DE LOS PROCESOS ORGANIZACIONALES EN LAS EMPRESAS EN AMÉRICA LATINA

La flexibilización del trabajo o la desregulación del mercado de trabajo facilita la entrada y salida de los trabajadores en los puestos de trabajo, situación que es aprovechada por las empresas para manejar la cantidad de fuerza laboral requerida, de acuerdo a situaciones coyunturales de producción, convirtiéndose en una nueva racionalidad que parece imponerse en un mundo en el que sobra trabajo y faltan puestos de trabajo. En este mismo orden de ideas, Abramo (1999) concuerda con que el término de flexibilidad puede ser entendido como desregulación, es decir, como la eliminación de restricciones en la asignación del trabajo, para incrementar la eficiencia y competitividad de las empresas, reduciendo a la vez el costo del trabajo e incrementando la movilidad; lo cual ha estado soportado por el Estado al promover la eliminación de las instituciones y regulaciones de las relaciones de trabajo y conllevando flexibilizar el trabajo, para que en las empresas se puedan reducir limitaciones como reglas, reglamentos y regulaciones, que entorpezcan el funcionamiento de la empresa y adaptarse a los cambios generados en el mercado internacional.

2.1. Cambios en las Estructuras Organizacionales en las Empresas

Las empresas latinoamericanas, en el constante trabajo de adaptarse y flexibilizarse ante los cambios ocurridos en el entorno, se han percatado de la necesidad de reducir lo más posible sus estructuras organizacionales, con el objeto de aplanarlas lo más posible, lo cual conlleva al establecimiento de nuevas jerarquías entre el personal, desfragmentando y diversificando el trabajo masivo.

Debido a la rigidez de los modelos fordista y el taylorista, los cuales están basados en “la existencia de formas de dominación personalizadas, autoritarias y arbitrarias” (Weiss, 1993, 132), se han venido realizando un conjunto de estudios, algunos más o menos intensos, otros consolidados, tendenciales y embrionarios, presentando al modelo japonés, al mejoramiento continuo, el justo a tiempo, entre otros, como patrones de gestión de la fuerza de trabajo, de acuerdo al IBGE (s/f, 9) “el Toyotismo penetra, se mezcla e incluso sustituye en varias partes, el patrón taylorismo-fordismo” el cual, teóricamente, otorga mayor participación del empleado mediante el trabajo en equipo; sin embargo, en la práctica

el real objetivo que tiene esta técnica es extraer de los trabajadores sus conocimientos, experiencias, fortalezas, debilidades técnicas y operativas para mejorar los procesos, funcionando como un sistema integrado e interactivo que permita incrementar la calidad y productividad del trabajo y de la empresa.

Lo anteriormente planteado está basado en la rotación de puestos de trabajos y en la integración de tareas, ya que la movilidad del trabajador en diferentes áreas de la empresa permite obtener la figura de un trabajador polivalente, con el objeto de reducir al máximo “la especialización de los obreros profesionales y calificados para transformarlos en trabajadores multifuncionales; para acabar con el saber complejo del oficio de los obreros diestros , a fin de disminuir su poder sobre la producción y de incrementar la intensidad del trabajo” (Coriat, 1995, 41); pero a la vez, confiere mayores responsabilidades en cuanto a la planeación, ejecución, control de programas y procesos preestablecidos por la gerencia para que éstos sean cumplidos, así como el uso de mecanismos de autocontrol, que viabilice la reducción de los niveles jerárquicos y aumentar la autonomía de los trabajadores en lo referente a la conducción de los procesos operativos, pero “limitándose a ejecutar lo ordenado, sin ninguna iniciativa ni participación” (Weiss, 1993, 130). Resulta importante destacar que la rotación de la mano de obra ha generado una caída del empleo, de acuerdo a IBGE (s/f, 2), en Brasil “entre 1992 y 1996 la rotación creció 24.0%. La constante substitución de trabajadores, determina la reducción del tiempo medio de permanencia en el empleo, hace que las empresas no inviertan en entrenamiento de sus cuadros de personal”.

2.2. Externalización de Actividades de las Empresas

Las empresas en América Latina, centradas en la necesidad de reducir la burocracia, su organización y los costos que ella implica, tienden a tercerizar la gran mayoría de sus funciones, es decir, se inclinan a extraer actividades para trasladarlas a otras empresas por medio de la subcontratación, con el objeto de “dinamizar cada elemento de su estructura interna – descentralizar sus unidades” (Castell , 1999, 193), reduciendo una serie de gastos y costos salariales directos e indirectos de las empresas, como prestaciones sociales y vacaciones, entre otros; así mismo, se disminuirían los costos de producción directos como: infraestructura para instalar oficinas y ubicar al personal, la maquinaria, repuestos, servicio de mantenimiento, ya que sería la empresa subcontratada la que tendría que asumirlos. Igualmente, la inversión también se afectaría porque se reduciría la adquisición de maquinaria y equipo.

Por ejemplo, las empresas que se desempeñan en el sector automotriz, en busca de incrementar los niveles de eficiencia de sus procesos operativos, se

caracterizan por agrupar varias empresas –las cuales deben seguir y respetar los controles de calidad indicados por la casa matriz- en torno a la ensambladora del automóvil, para externalizar por lo general actividades de apoyo como limpieza, seguridad, alimentación, entre otras, y en algunas oportunidades, actividades operativas como la producción de algunas piezas. Situación que se dirige a establecer criterios de eficiencia y racionalidad en los procesos productivos y en las relaciones laborales, debido a la movilidad geográfica y funcional de las empresas, colocando sobre ruedas a las fábricas, al desplazar los procesos de producción de un lugar del mundo a otro, en búsqueda de salarios más bajos y legislaciones laborales menos rigurosas, que le permitan reducir costos de producción para ofertar sus bienes y servicios en el mercado a un precio más competitivo.

2.3. Implementación de la Innovación Tecnológica en las Empresas

La necesidad de las organizaciones de sobrevivir y mantenerse competitivamente en el mercado las obliga a incorporar tecnología de punta, originando la automatización, autonomatización en los procesos, lo cual ha invadido el universo fabril, insertándose y desarrollándose en la producción de capital. El avance tecnológico que han experimentado las organizaciones en Latinoamérica como elemento de la modernización empresarial, está basado en la utilización de equipos flexibles, como los de comandos numéricos; técnicas de planeación y control de la producción, como el justo a tiempo; instrumentos de calidad y productividad, como el control estadístico de procesos, con el objeto de disminuir el costo producción y de mano de obra e incrementar la productividad y las utilidades de éstas; por lo que “la velocidad y el flujo de máquinas triunfan, de manera incuestionable, frente a las operaciones gestuales humanas, incluso frente a operaciones intelectuales elementales (...)” (Zarifian, 1999, 179), aspectos que indudablemente benefician a los capitalistas, pero que sin duda ha repercutido negativamente a la fuerza laboral, dada la reducción en la demanda de la fuerza laboral para la creación de bienes y servicios, incrementándose, por ende, el desempleo en esa región. De acuerdo a García (2001), “en América Latina se incrementó la desocupación de un 6,3% en 1994 se a un 7,5% en 1995. En casos como Argentina la desocupación se situó en un 11,5% en 1994 y 18,4% en 1995 y México 3,6% en 1994 y 6,6% en 1995”; en Venezuela, la desocupación pasó de un 8,46% en 1994 a un 10,20% en 1995 (Banco Central de Venezuela, 1995).

La incorporación constante de tecnología en el mercado de bienes y servicios ha estado acompañada del establecimiento de nuevos procesos de trabajo, donde el cronómetro y la producción en serie son reemplazados por la flexibilización de la producción y de los procesos, por nuevos patrones en búsqueda de la productividad y formas de adecuar la producción a la lógica del mercado. Den-

tro de este aspecto se encuentran hoy en el tapete una serie de elementos entre los que se destaca, por ejemplo, los cambios en el proceso de reorganización de la mano de obra, ya que los puestos de trabajo estables del sistema tradicional en el mercado de trabajo latinoamericano se ha inclinado hacia la aplicación de nuevos métodos que ofrecen ciertas ventajas a los trabajadores como una mayor autonomía, más funciones y mayor participación; sin embargo, éstos tienen como contraste la inestabilidad laboral, restricciones de las perspectivas del desarrollo profesional, aumento de trabajadores ocasionales o de dedicación temporal, entre otros.

3. LA PRECARIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DE LA FUERZA LABORAL EN AMÉRICA LATINA

La flexibilización de la producción y del trabajo –movilidad geográfica y funcional– ha generado cambios en las condiciones laborales, ya que el tipo de relación entre trabajador y empleador, protección social de los trabajadores, derechos laborales fundamentales y la forma de emplear a los trabajadores sin contrato o con contratos temporales, son aspectos que han cambiado en las últimas décadas en beneficio de los capitalistas y en perjuicio de los trabajadores; de acuerdo a registros de La Organización Internacional del Trabajo, el grado de protección social de los trabajadores fue un indicador bien significativo en la década de los noventa, ya que para 1994 apenas el 35% de la población económicamente activa latinoamericana estaba protegida por algún sistema de seguridad.

Otro aspecto a destacar es que los países de América Latina comparten algunas características de países de Europa, a saber, la precarización del trabajo ha deteriorado el diálogo y las negociaciones colectivas; así mismo, las reglas de protección social amparan una pequeña parte de la fuerza laboral; por ejemplo, en Argentina, el 14% de los asalariados en empresas privadas no tienen contrato, y del conjunto de los que sí tienen contrato, otro 10% está sujeto a contrato temporal. Así mismo, cerca del 23% de los asalariados en el sector privado moderno argentino carece de contrato o tienen uno precario, García (2001).

Otro ejemplo que permite visualizar esta situación, se encuentra en las industrias en régimen de maquila, ubicadas en el Caribe, Centroamérica y México, las cuales de acuerdo a Labarca (1999, 130) “ocupan un tercio y la mitad del empleo industrial en América Latina y el Caribe”.

Lo planteado anteriormente permite aseverar que las estrategias implementadas por el sector empresarial conllevan convertir las relaciones laborales contractuales de carácter colectivo en individual; es decir, una relación directa empresa-trabajador; generando problemas en la adaptación de éstas, por ambivalentes tanto para los trabajadores como para los sindicatos. Como lo

valentes tanto para los trabajadores como para los sindicatos. Como lo afirma Ermida (1999), estas nuevas relaciones laborales extienden la informalidad, la tercerización y las empresas tienden a organizarse sobre la base de dos tipos de trabajadores bien diferenciados: un trabajador estable, protegido, con buena remuneración y calificaciones y otro tipo de trabajador eventual en condición inestable, precaria, rotativa, subcontratada o informal, el cual se ha “expandido generando nuevas condiciones para una mayor fluidez en la movilidad de la fuerza laboral” (Balbi, 1995, 112).

Definitivamente, la desregulación persigue reducir los costos operativos y eliminar los compromisos laborales, “pasando de una relación salarial moderna de empleo estable a tiempo integral a una relación salarial con empleo precario a tiempo parcial y con fuerte tendencia a la pérdida de los derechos” (Sotelo, 1999, 126), ya que en la negociaciones del trabajo se excluyen cada vez más aspectos relacionados con la organización del trabajo, las formas de aumentar la calificación de los trabajadores y su productividad, la extensión de la capacitación y las condiciones del trabajo, entre otros, “y las reformas que se han hecho en la legislación han modificado el contrato, flexibilizando la duración y distribución de la jornada de trabajo; se han ampliado las causales de despido al incorporar a la legislación nuevos motivos económicos” (García, s/f, 16).

La precarización de las condiciones de trabajo se puede encontrar tanto en el sector formal como en el informal. En el sector formal se refleja en el incremento de contratos flexibles (por tiempo determinado y temporales) y relaciones laborales sin contrato. En el informal se presenta en su mayoría por relaciones de trabajo flexibles, sobre todo en microempresas que evaden el pago de impuestos y cargas sociales. En definitiva, las nuevas condiciones de trabajo y las formas de contratación más precarias fueron sin duda una constante de la década de los noventa, como consecuencia de los cambios ocurridos en el trabajo en Latinoamérica, razón por la cual estas transformaciones que se han venido desarrollando en el sector empresarial de esta región están siendo rechazadas y confrontadas por las organizaciones de los trabajadores.

Las interrupciones laborales y los estallidos sociales, protagonizados por trabajadores tanto en países desarrollados como en los subdesarrollados, en la década de los noventa, constituyen importantes ejemplos de las formas de confrontación ante los cambios que se están suscitando y que desmejoran sus condiciones sociales; entre los cuales se puede mencionar “la explosión de Los Ángeles, la rebelión de Chiapas en México, la emergencia del movimiento de Trabajadores Sin Tierra (MST) en Brasil; o también con las innumerables huelgas ampliadas de los trabajadores, como las de las empresas públicas en Francia de 1995; la huelga de trabajadores portuarios en Liverpool, desde 1995; la

huelga de cerca de dos millones de metalúrgicos en Corea del Sur en 1997, contra la precarización y la flexibilización del trabajo" (IBGE, s/f, 15).

Esta realidad, que "tiende a profundizar los procesos de desregulación y flexibilización no negociada de las condiciones y relaciones de trabajo, lo que, además de afectar la calidad del empleo, afecta a la institucionalidad que regula el mercado de trabajo, provocando un debilitamiento del movimiento sindical, y de los sistemas y procesos de la negociación colectiva" (García, s/f, 9), ha afectado significativamente la lucha de los trabajadores por intentar mantener sus derechos y beneficios socioeconómicos. Por lo que resulta imprescindible que el sindicato retome su rol para contrarrestar la precariedad y el desempleo, ya que en América Latina el trabajo precario es el que parece extenderse, mediante la contratación de los trabajadores de forma eventual o temporal y caracterizada por la pérdida de los derechos contractuales y jurídico – laborales, afectando las normativas protectoras como leyes, cláusulas y reglamentos internos del trabajo, debido a que "el restablecimiento del sindicato y de los dirigentes sindicales como actores sociales, en su papel no político, les permite jugar un papel positivo e institucional en la negociación de las condiciones del mercado" (Blanes, s/f, 1).

CONCLUSIONES

El sector empresarial en América Latina se ha percatado de la importancia económica que tienen para ellos las relaciones entre competitividad y flexibilidad del mercado de trabajo, por lo cual han implantado una serie de estrategias modernizadoras para incrementar la productividad, beneficios y utilidades de los capitales, combinado las formas de organización del trabajo con la flexibilidad en la relación laboral de diferentes formas: incrementando la proporción de trabajadores eventuales y subcontratados con la mayor movilidad interna y polivalencia o a través de nuevos esquemas de remuneraciones.

Así mismo, las empresas latinoamericanas se han consolidado como motor del crecimiento económico y de la creación de puestos de trabajo, así como una competencia más fuerte, implantando tecnología de punta y haciendo uso de la flexibilidad en los procesos, como un requisito previo para poder amoldarse a la rápida evolución de los mercados de productos; transformando el modo de organizar el trabajo y la producción, la implementación de nuevas técnicas gerenciales, cambios en la remuneración a los trabajadores y en las relaciones laborales.

En tal sentido, la metamorfosis que ha sufrido el mercado laboral en América Latina en las últimas décadas, se ha trasladado e incrementado hacia la clase trabajadora, obrera, artesanal del sector industrial; bajo formas de trabajo par-

cial, precario, tercerizado, entre otros; visualizando una significativa pluralidad, complejidad y desfragmentación del trabajo.

En la década de los noventa, se sintió la poca capacidad y la ineficiencia de las políticas adoptadas por los países de esta región para mejorar la situación del mercado de trabajo, ya que no generaron resultados satisfactorios para la población en lo concerniente a la creación de empleos productivos, lo cual llama poderosamente la atención por ser ésta una de las formas más importantes para poder superar los problemas de pobreza y exclusión social.

En tal sentido, el mercado de trabajo ha tenido que depender básicamente de la capacidad que tenga cada país para absorber fuerza de trabajo en actividades informales; como ésta tiene bajos niveles de productividad, la productividad media del trabajo tiende a afectarse negativamente y por tanto la precariedad de las condiciones laborales se ha incrementado igualmente, debido a la pérdida de protección social, condiciones de trabajo de inseguridad e insalubridad, la reducción de empleo y aumento de la inestabilidad y movilidad laboral, entre otros.

La reestructuración en el sector empresarial, sobretodo en lo referente a la desregulación y flexibilización no negociada de las condiciones y relaciones de trabajo, ha afectando a la institucionalidad que regula el mercado de trabajo, debilitando el movimiento sindical y los procesos de negociación colectiva y buscando el uso óptimo de la fuerza laboral, obteniendo el mayor beneficio con el menor costo posible, de acuerdo con las condiciones económicas.

Los cambios que han implantado las organizaciones han repercutido en el mercado laboral de América Latina, ya que se han acentuado los bajos salarios, el aumento de la informalidad, el crecimiento del desempleo, la disminución del tiempo en los contratos, las condiciones de trabajo desreguladas, entre otros; las cuales no sólo han ocasionado problemas económicos sino que han repercutido directamente en el mercado de trabajo; maltratando las condiciones de los trabajadores, la capacidad adquisitiva, y por ende, el bienestar de la población. Por lo que para los trabajadores que se desempeñan en estos países, la incertidumbre e inestabilidad se han convertido en los rasgos característicos del mercado de trabajo actual.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, Lais (1999), "La Necesidad de Nuevas Formas de Regulación", Montero y otros (comp.), *Trabajo y Empresa: entre dos Siglos*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Antunez, Ricardo (2001), "La Centralidad del trabajo hoy", www.herramienta.com.ar/8/8-3html.
- Balbi, Carmen (1995), "Sindicalismo y Flexibilización del Mercado de Trabajo en el Perú", *Revista Debates 19 en Sociología*, Editorial Fondo, Perú.
- Banco Central de Venezuela (1995), *Informe Económico*, BCV, Caracas.
- Blanes, José (2001), *Crisis y Ajustes en el Mercado de Trabajo*, www.Cebem.com/institución/publicaciones/pubcrisis.htm.
- Castell, Manuel (1999), "La era de la información", Vol. I, *La sociedad en la red*, Siglo Veintiuno, España.
- Coriat, Benjamín (1995), *Pensar al Revés, Trabajo y organización en la Empresa Japonesa*, Siglo Veintiuno, México.
- Ermida, Oscar (1999), "Globalización y Relaciones Laborales", *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 4, No. 9, Maracaibo.
- García, Cairoli (2001), *Política y Derecho Social: Mercado de Trabajo Latinoamericano*. www.Monografias.com/trabajos/mertrablat/mertrablat.shtml.
- (s/f), *Política y Derecho Social: Mercado de trabajo Latinoamericano*. <http://www.monografiascom/trabajos/mertrablat/mertrablat.shtml>.
- Labarca, Guillermo (1999), "Formación para el Trabajo en Economías heterogéneas" *Trabajo y Empresa: entre dos Siglos*, Montero y otros (comp.), Nueva Sociedad, Caracas.
- Instituto Brasileño de Investigación y Estadística (IBGE) (2001), *El mercado de trabajo y la generación de empleos* www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/ELMERCA2HTM.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1998), *El trabajo en el mundo relaciones laborales, democracia y cohesión social 1997-1998*, www.ilo.org/public/spanish/bureau/info/pr/2001/12html
- (1999) Informe sobre el empleo en el mundo 1998- 1999, *Tendencias del Empleo en el mundo: Un panorama desalentador*, OIT.
- Rojas, Claudio (1999), "La Complejización de la Organización en la Estrategia de Desa-

rrollo Chilena" *Trabajo y Empresa: entre dos Siglos*, Montero y otros (comp.), Nueva Sociedad, Caracas.

Sotelo, Adrián (1999), "Globalización y Precariedad del Trabajo en México", El Caballito, primera edición, México.

Weiss, Anita (1993), "Modernización Organizativa y Relaciones Industriales", *Colombia en Modernización Empresarial: Tendencias en América Latina y Europa*, Nueva Sociedad, Caracas.

Zarifian, Philippe (1999), "Productividad, mutaciones del trabajo y lógica del servicio" *Trabajo y Empresa: entre dos Siglos*, Montero y otros (comp.), Nueva Sociedad, Caracas.

DEMOCRACIA DE LA TERCERA OLA EN AMÉRICA LATINA Y EL PAPEL DE LA OEA

Eira Ramos M.

ESCUELA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, UCV

Resumen:

La Organización de Estados Americanos (OEA) ha tratado de adaptarse a los cambios que, en diversas esferas y en consonancia con las transformaciones globales, han venido ocurriendo en América Latina. Uno de los cambios más importantes tiene que ver con la esfera de lo político: el proceso de la democratización que arropó al continente durante los años ochenta. El intento de adaptabilidad de la OEA se refleja en la adopción de una serie de mecanismos e instrumentos que le permiten dar atención a temas considerados prioritarios. El debate planteado es si dichos instrumentos y mecanismos resultan suficientes de cara a las realidades políticas que en estos momentos enfrenta la región.

Palabras claves: Papel de la OEA, América Latina, democracia y globalización.

Transcurrida la euforia inicial que embargó al hemisferio a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa por el embate democratizador que arropó a la región, muy en consonancia con los mismos cambios que experimentaba el resto del mundo –dentro de lo que Huntington ha denominado la Tercer Ola- el ánimo de algunos analistas ha vuelto a ensombrecerse en virtud de las dificultades que, en términos de consolidación democrática, se observan en varios países de América Latina.

De la mano de esos cambios, tanto aquellos remitidos exclusivamente a la esfera de lo político en el ámbito regional como aquellos otros que se han venido produciendo en múltiples esferas del ámbito mundial – tras el fin de la confrontación bipolar- la Organización de Estados Americanos perfiló –luego de un difícil período de estancamiento institucional- lo que habría de ser su nuevo rol. Una renovada agenda fue acordada, colocando el tema de la democracia –su defensa, fortalecimiento y promoción- como *locus* y propósito esencial de la Organización; al mismo tiempo, producto de la deliberación de grupos de trabajo conformados para tales fines, fue diseñado un conjunto de mecanismos que, en principio, atenderían tal propósito.

La presente investigación pretende evaluar la eficacia y suficiencia de los mecanismos adoptados por la Organización de Estados Americanos para la promoción y defensa de la democracia en el continente, de cara al diagnóstico que sobre la consolidación democrática arroja la literatura producida en los últi-

mos diez años. No se tratará por lo tanto de un estudio netamente historicista (aunque el examen de la evolución reciente de la democracia no estará ausente por razones metodológicas), sino de una confrontación con las realidades políticas de los países de la región sobre la base de los cambios que los politólogos han observado entre los años ochenta y noventa.

No resulta sencilla la tarea por cuanto el término en cuestión –*Democracia*– se torna polisémico cuando observamos el amplio espectro de enfoques y factores que los politólogos adoptan e incorporan, respectivamente, así como las diversas categorías con las se pretende calificar la democracia. Más difícil es aún si tenemos en cuenta que ya no sólo se trata de examinar los avances o retrocesos de los procesos de democratización desde un punto de vista meramente interno; ahora no podemos soslayar lo determinante que resultan en esos procesos lo que Lechner (1996) llama “un conjunto de megatendencias”, entre los cuales destaca el fin del sistema bipolar, los procesos de globalización y segmentación, el auge de la sociedad de mercado junto a la necesaria reorganización del Estado y el nuevo clima cultural.

Trataremos, no obstante, de simplificar nuestra tarea reuniendo los puntos coincidentes de algunos de los autores que hemos trabajado, con el objeto de construir una caracterización medianamente aproximada de los requisitos necesarios –mínimos– que debería tener un régimen¹ para que pudiera ser calificado de democrático, de esta forma tendremos un referente para así evaluar, a posteriori, el papel desempeñado por la Organización de Estados Americanos.

UNA REVISIÓN HISTÓRICA POSITIVA DE LA DEMOCRACIA EN EL MUNDO

Hemos considerado importante incorporar una breve reflexión sobre la positiva evolución que ha experimentado la democracia en el mundo, más como una personal convicción esperanzadora que como otra cosa.

Una sintética mirada retrospectiva nos lleva, *a priori*, a concluir que si bien pudiera la democracia encontrarse en un momento histórico crítico, no necesariamente ello conducirá a una nueva etapa de oscurantismo político como el que vivió el mundo –con contadísimas excepciones de ciertos rasgos democrático-representativos– entre los siglos XV y XIX cuando reinaban las monarquías ab-

1 Adoptamos aquí la definición de régimen que nos presenta O'Donnell (1993, 73): “conjunto de patrones, explícitos o no, que determina la forma y los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores admitidos y de los excluidos de ese acceso, y los recursos (y) estrategias que ellos pueden usar para alcanzarlos”.

solutistas, las aristocracias hereditarias e incluso las oligarquías sustentadas en sufragios restringidos, o como los califica Dahl (1999, 22) “los perennes enemigos del gobierno popular”.

Ciertamente debemos destacar que la evolución de la democracia a lo largo de la historia no ha sido continua aunque sí progresiva. Esta última característica la encontramos incluso –curiosamente- en un mismo momento histórico, como ocurrió en la *República Romana* donde el derecho a participar estuvo, en sus inicios, restringido a patricios o aristócratas pero, posteriormente, como consecuencia de las luchas de los plebeyos –la gente común- estos últimos fueron incorporados al sistema (Dahl, 1999, 19). Las manifestaciones primigenias de democracia, que tuvieron lugar en Grecia y Roma, adquirieron la forma de gobiernos populares; unos cientos años después, tanto con la caída de la República Romana como con la ocupación de Atenas por Macedonia, esta forma de gobierno desaparecería. Sólo volvería a establecerse un gobierno popular hacia el año 1100² en las ciudades italianas de Florencia y Venecia, ciudades de dimensiones territoriales reducidas, con gran potencial económico y extraordinaria prosperidad³, estas renovadas experiencias democráticas serían muy localizadas y, por supuesto, no tendrían el impacto histórico que tuvieron la democracia ateniense o la República romana. En definitiva, las ciudades-Estados, y las condiciones proclives a la existencia de un gobierno popular, sucumbieron ante la emergencia de una nueva forma de organización sociopolítica aglutinante y relativamente homogeneizadora cuya aparición coincide con una nueva etapa en la historia del mundo: el Estado-nación (Kennedy, 1995).

Luego de esa fallida experiencia italiana, no será sino hacia finales del siglo XVIII que renazcan en Europa, y casi simultáneamente en los Estados Unidos a raíz de su proceso independentista, ciertos valores y visiones que darían paso a las posteriores instituciones democráticas. La convicción de que el gobierno requería del consentimiento de los gobernados para todo aquello que tuviera que ver con impuestos se fue extendiendo hacia las leyes en general; dadas las extensiones territoriales de los Estados-nación –en comparación con las ciuda-

2 La existencia de democracia tanto en Grecia como en Roma datan de la época antes de Cristo. En el caso de Atenas, concretamente, hacia el año 321 a.C. la ciudad se encontraba sometida por los macedonios; la república romana, por su parte, perece definitivamente hacia el año 44 a.C. cuando se instaura el imperio romano. De manera pues que la referencia al año 1100 es d.C.

3 Aunque pudiera parecer exuberante resaltar esas peculiares características de las ciudades-estados italianas, el propósito es destacarlas como condiciones esenciales para el desarrollo de un gobierno popular. Dahl (1999, 106) hace énfasis en la cuestión del tamaño como un factor a considerar para el establecimiento de ciertas instituciones democráticas.

des-Estados- las asambleas de ciudadanos eran impracticables, por esta razón se introdujo el principio de la representación por elección. Debemos destacar que en el mundo del debate filosófico-político el siglo XVIII será testigo del surgimiento de dos visiones sobre la democracia; aquella defendida por John Stuart Mill quien, como buen discípulo de Bentham⁴, concebía a la democracia como una forma de gobierno en la que el pueblo resolvía, a través de la elección de sus representantes, el complejo problema de la colectivización de la toma de decisiones; la otra visión –que, en su más pura esencia, recogía los fundamentos de la democracia ateniense- era defendida por Rousseau, para quien el pueblo debía participar directamente en el gobierno. Rousseau era perfectamente consciente, como lo señala Dahl (1999, 109), de que la democracia bajo su enfoque sólo podía existir en una pequeña unidad, de manera tal que cada vez fue más pesimista respecto a las posibilidades reales de la democracia participativa; luego, con la instauración de la democracia en América del Norte, la concepción tradicional fue descartada imponiéndose la democracia representativa. Para 1861, John Stuart Mili escribiría:

“Es evidente que el único gobierno que puede satisfacer plenamente todas las exigencias del Estado social es aquel en el que participa todo el pueblo; que cualquier participación, incluso en las más nimias funciones públicas es útil; que la participación debe ser tan amplia en todas partes como permita el nivel general de mejoramiento de la comunidad; y que nada puede ser tan deseable en último término como la admisión de todos a compartir el poder soberano del Estado. Pero dado que, en una comunidad que exceda el tamaño de una pequeña población, todos lo pueden participar personalmente sino en alguna porción mínima de la acción pública, el resultado es que el tipo ideal de un gobierno perfecto debe ser el representativo” (citado en Dahl, 1999, 110)

No obstante, la democracia, en sus características y condiciones más elementales⁵, estaba lejos de encontrarse plenamente realizada; existían aún muchos obstáculos para que la representación de los ciudadanos fuera real. El

4 Los componentes originales de la teoría política utilitaria fueron sugeridos por la jurisprudencia de Bentham; éste no era, curiosamente, contrario a la postura roussoniana de la soberanía, sostenía que “[l]a soberanía política descansaba, en última instancia, en el pueblo porque sólo así puede coincidir el interés del gobierno con el interés general, pero (...) [p]ara hacer efectivo el interés del pueblo creía en el sufragio universal, con sólo inhabilitaciones temporales mientras la educación pudiera producir un electorado letrado.” (Sabine, 1945, 506).

5 Con la frase ‘características y condiciones más elementales’ nos estamos refiriendo a lo mínimo que podemos esperar de un régimen para que pueda ser calificado de democrático: elecciones libres y sufragio universal. Pero estamos conscientes como lo señala Dahl (1999, 9) que “democracia ha significado muchas cosas distintas para gente diferente en diversas épocas y lugares.”

sufragio universal, en contraposición al sufragio censitario o patrimonialista característico del siglo XIX, no se adoptaría en la mayoría de los países del mundo sino hasta bien entrado el siglo XX, y aún así una buena parte de la población adulta estuvo excluida del derecho al sufragio hasta la segunda mitad del siglo XX: los afroamericanos (en los Estados Unidos esencialmente) y las mujeres.

En el siglo XX, Schumpeter (1971) cuestionó la efectividad de la democracia como sistema que tiene por fin la búsqueda del interés general o del bien común afirmando, en consecuencia, que ese propósito no era exclusivo de los regímenes democráticos y que, por lo tanto, no podía ser un criterio diferenciador respecto de otros sistemas de gobierno. La teoría schumpeteriana –también conocida como teoría “minimalista”– privilegia el aspecto procedimental de la democracia, es decir, la selección de los gobernantes por medio de elecciones competitivas. Este enfoque “minimalista” de la democracia ha prevalecido a lo largo del siglo XX, de manera tal que serán considerados como democráticos aquellos gobiernos cuyos líderes hayan sido designados a los altos cargos públicos mediante elecciones libres y frecuentes y en las cuales toda la población adulta haya tenido, por igual, el derecho a participar.

No obstante, en la actualidad, a pesar de que la democracia como sistema de gobierno se ha expandido a nivel mundial de manera significativa y se ha consolidado la convicción de que la democracia es la mejor alternativa política realizable y practicable, esta concepción minimalista está siendo fuertemente cuestionada. Y en América Latina, concretamente, la tercera ola de democratización, de la que nos habla Huntington (1994), está siendo sometida a una rigurosa revisión.

LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

El enfoque adoptado por Huntington (1994)⁶ para el análisis histórico de la evolución de la democracia en el mundo, a través de lo que él denomina olas y contraolas de democratización, resulta muy útil a la hora de identificar en forma rápida si América Latina se ha visto afectada o no por alguna de las olas de democratización.

Huntington reconoce la existencia de tres olas. La primera tiene sus orígenes en la revolución independentista de los Estados Unidos y en la revolución

⁶ Es importante destacar aquí como una suerte de advertencia, ya que estamos hablando de evolución histórica, lo que el propio autor señala cuando dice que “[l]a historia es una mezcla de cosas, y los cambios políticos no pueden encerrarse en clasificaciones históricas absolutas” (p. 26).

francesa; los factores que parecen haber dado impulso a esta primera oleada democrática, que irá expandiéndose progresivamente durante el siglo XIX, fueron “el desarrollo económico, la industrialización, el ascenso de la burguesía y de una clase media, el desarrollo de una clase obrera y su rápida organización...”, agrega además otros factores contextuales como “...la victoria de los aliados occidentales en la Primera Guerra Mundial y la consiguiente caída de los principales imperios continentales” (1994, 48-49). En esta primera ola, sólo Argentina (antes de la Primera Guerra Mundial) y Chile (en los primeros años de la década de los treinta) se incorporan a las filas de países democráticos. Brasil, desde que se proclamó la República, en 1889, también gozaba de gobiernos electos con regularidad cada cuatro años; sin embargo, tanto Brasil como Argentina, ambos en 1930, son víctimas de la primera contraola retornando a gobiernos militares.

La segunda ola de democratización, ocurrida en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, estuvo determinada más por factores políticos y militares que por variables económicas y sociales, como ocurrió en la primera ola. En esta coyuntura histórica, el número de países latinoamericanos que se mueven en una dirección democrática fue mucho mayor que en la primera; la política anti-nazi de Franklin Delano Roosevelt, si bien no fue tan directa como las acciones a favor de la democracia emprendidas entre finales de los años setenta y durante los ochenta por las administraciones de Carter y Reagan, sin lugar a dudas tuvo como resultado la promoción de la democracia en el hemisferio⁷. La lista de países latinoamericanos que se insertan en esta segunda ola democrática, según Huntington (1994, 30-31) sería así: Uruguay vuelve a la democracia durante la guerra, Brasil y Costa Rica lo hacen a finales de los cuarenta; en Argentina, Colombia, Perú y Venezuela las elecciones de 1945 y 1946 instauran gobiernos electos por vía democrática.⁸

⁷ La democracia era presentada como la mejor fórmula política para contrarrestar los perniciosos efectos del nacionalsocialismo, que amenaza con extenderse hacia América como una forma de intervención extracontinental y que encontró poderosos bastiones en la región, concretamente en Argentina. La política de Delano Roosevelt, conocida como la del “Buen Vecino”, varió sustancialmente de lo que fueron las acciones intervencionistas de sus antecesores. México y Bolivia, por sólo citar dos ejemplos, nacionalizaron sus recursos energéticos sin que ello condujera a una intervención militar directa de los Estados Unidos, como seguramente hubiera ocurrido en años anteriores de presentarse una situación similar. En todo caso creo que es importante aprovechar la oportunidad para destacar el impacto que ciertos factores externos han tenido en los procesos de democratización en la región.

⁸ Tenemos ciertas reservas respecto al listado que nos proporciona Huntington. Lamentablemente el autor no ahonda en las razones que lo condujeron a colocar en una misma lista a países como Colombia y Venezuela tan disímiles en aquellos años; Venezuela, un

La democratización de la tercera ola parece haber sido un proceso algo más complejo, al menos Huntington (1994, 49 y ss.) señala que fue provocada por una mezcla distinta de causas. Puntualmente podríamos identificar los factores que contribuyeron a esa nueva ola de democratización a nivel mundial:

- El declive de la legitimidad y el dilema del desempeño.
- Desarrollo económico y crisis.
- Cambios religiosos.
- Políticas de agentes externos.
- El efecto demostración.

Haremos una muy breve referencia a aquellos que consideramos de mayor relevancia para la comprensión de la democratización en la región.

El declive de la legitimidad y el dilema del desempeño. El problema de la legitimidad fue mayor en aquellos casos en los que habían existido experiencias democráticas previas. En todo caso, la mayor dificultad que afrontaron los regímenes autoritarios para soliviantar el *déficit* de legitimidad que padecían fue su propia incapacidad para renovarse; México y Brasil consiguieron, sin embargo, resolver medianamente dicha incapacidad mediante el reemplazo regular de sus dirigentes. En un principio, los regímenes militares y las dictaduras personalistas que reemplazaban a un régimen democrático eran bien recibidos por una población sumida en un profundo descontento por los altos niveles de corrupción y la pérdida de credibilidad de los dirigentes civiles, lo que Huntington puntualmente llama el aprovechamiento de la "legitimidad negativa" de los gobiernos democráticos. Pronto estos regímenes se vieron forzados a basar su legitimidad en el desempeño, estableciéndose una perversa interconexión entre satisfacción de las expectativas (buen desempeño) y fundamento del régimen (razón de su existencia); en Argentina, entre 1980 y 1981, el gobierno militar había logrado derrotar a la guerrilla armada (los montoneros) y entrado en una etapa de estancamiento, hasta que Galtieri intenta rescatar la legitimidad perdida con la invasión a las Malvinas; otro tanto ocurrió en Uruguay cuando el gobierno militar de Méndez acabó con el movimiento de los Tupamaros. En la mayoría de los casos pareciera observarse que la inicial buena recepción que tuvieron los go-

país que venía de una larga dictadura, sin prácticas democrático-comiciales, y Colombia, en cambio, una nación que desde 1910, como bien lo apuntara Alexander Wilde (1982), venía ejerciendo el derecho al sufragio en forma ininterrumpida.

biernos autoritarios en América Latina, bien fueran regímenes militares o dictaduras personalistas, obedecía a una necesidad muy coyuntural, pero en el fondo como lo explicita Huntington (1994) persistía la convicción de que un gobierno basado en prácticas democráticas era realmente un gobierno legítimo (54-64).

Desarrollo económico y crisis. Una de las primeras observaciones que hace Huntington es que "los factores económicos tienen un impacto significativo sobre la democratización, pero no son determinantes" (65). En general, la segunda postguerra impulsó un crecimiento económico acelerado que permitió ir creando condiciones favorables para un proceso de democratización en aquellos países que aún permanecían al margen. Esas condiciones a las que hacemos referencia tienen que ver con cambios en la estructura social, es decir, movilidad social, fortalecimiento de la clase media, urbanización, acceso a la educación y, a su vez, transformaciones en la escala valorativa de los individuos (Huntington, 1994, 65 y ss).

Políticas de agentes externos. La acción (o inacción) de agentes externos, trátase de actores individuales (Estados) o colectivos (Grupo de Estados u Organizaciones internacionales), puede ser determinante en la democratización de un país. Su efecto o impacto puede contribuir tanto a acelerar como a obstaculizar un proceso democrático. En el caso de América Latina, y en lo que a la tercera ola se refiere⁹, la política de los Estados Unidos promovió la democracia en el hemisferio a través de la defensa de los derechos humanos. Entre 1974 y 1976 la creciente preocupación del Congreso de los Estados Unidos por el tema se tradujo en la adopción de cláusulas que restringían la ayuda económica a países manifiestamente violadores de los derechos humanos; así tenemos restricciones en el Acta de Ayuda Extranjera, el Acta de Asistencia Mutua, el Acta de Reforma del Comercio y el Acta de Instituciones Financieras Internacionales. La administración Carter, en particular, hizo de los derechos humanos tema fundamental de su campaña electoral y, una vez en la presidencia, fue uno de los temas puntuales de su política exterior¹⁰. Los primeros años de la administración

9 Sólo haremos referencia en esta parte a lo que fue el favorecedor impulso a la democracia recibido por los Estados Unidos desde finales de los setenta y a lo largo de los ochenta. Para no desviar la atención del lector, no entraremos en consideraciones de cómo la política estadounidense de la segunda postguerra, enfocada en el problema de la seguridad nacional e imbuida de la confrontación ideológica de la Guerra Fría, representó un enorme obstáculo a los procesos democráticos que se habían iniciado durante los cuarenta en América Latina.

10 La administración Carter inició una campaña de desprestigio hacia el gobierno de Pinochet en el seno de las organizaciones internacionales, y comenzó a recibir oficialmente a líderes de la oposición, entre los cuales se cuenta a Eduardo Frei. De hecho, en diciembre de 1977, la Asamblea General de las Naciones Unidas condenó las constantes

Reagan son testigos de un repliegue en esta dirección; no obstante la presión del Congreso hace al ejecutivo retomar la misma visión "moralista" de su predecesor (Huntington, 1994, 91-98)¹¹. El cambio de postura de la administración Reagan, a partir de 1983, no responde sólo a las presiones ejercidas por el Congreso estadounidense, un conjunto de transformaciones mundiales y regionales también incidirán en ello:

- En el plano mundial, la entonces Unión Soviética decide emprender, en el segundo lustro de los ochenta, una política pacifista y de reforma que le permitiera salir de la profunda crisis en la que estaba sumida; el fracaso de este intento conduciría a la Unión Soviética a un desastroso estancamiento y al colapso definitivo de su imperio. Este hecho introdujo cambios de gran significación para las relaciones internacionales, el "imperio del mal" como llegara a ser calificado por algunos asesores estadounidenses, había dejado de ser una amenaza, tan siquiera potencial, para los Estados Unidos¹².
- En el plano regional, a pesar del grave deterioro socioeconómico que experimentará América Latina en estos años¹³, la región arrojará un balance positi-

violaciones de los derechos humanos en Chile. Tal vez el momento más álgido de las confrontaciones con el gobierno de Pinochet tuvo lugar en octubre de 1979, cuando a raíz del asesinato del ex canciller Orlando Letelier, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos solicitó la extradición de los tres oficiales del ejército chileno presuntamente implicados y la Corte Suprema de Chile rechazó tal solicitud. La ayuda económica a Chile también se recortó de manera considerable: de 183,6 millones de dólares recibidos entre 1974 y 1976 a 68,9 millones para el período 1977-1980 (Ramos, 1995; Maira, 1994; Muñoz y Portales, 1987).

11 Al inicio de su mandato, Reagan levanta la prohibición de otorgar créditos subsidiados por el Eximbank (impuesta por Carter) a Chile; sin embargo, a partir de 1983, comenzaron a surgir fuertes divergencias entre Washington y Santiago a propósito de un acuerdo al que llegara el Congreso que imponía como condición, para levantar la prohibición de venta de armas a Chile, que el presidente Reagan certificara que se había producido un mejoramiento en el respeto a los derechos humanos en ese país. A partir de entonces Reagan asumirá una posición orientada a la promoción de la democracia a nivel global (Ramos, 1995; Maira, 1994; Muñoz y Portales, 1987).

12 Además de los irracionales gastos militares, la situación económica de la Unión Soviética se vio seriamente agravada por la disminución de los precios del oro y del petróleo a nivel internacional, dos rubros esenciales de las exportaciones soviéticas (Kennedy, 1994).

13 La enorme deuda externa tanto pública como privada, la falta de unidad regional para su tratamiento, las medidas de ajuste macroeconómico "recomendadas" por el FMI y el Banco Mundial, los estallidos de violencia que provocó la implantación de esas medidas y el declive de los precios de materias primas e insumos básicos debido al avance tecnológico son algunos de los factores que contribuyeron al deterioro socioeconómico de los años ochenta (Ramos, 1995).

vo en lo que a evolución política hacia un proceso general de desmilitarización y democratización se refiere. Entre 1978 y 1991 todos los países latinoamericanos, a excepción de Cuba y del golpe militar en Haití en ese último año, retuvieron o retornaron a la democracia, comenzando con República Dominicana. En estricto orden cronológico, los avances, en cuanto a retorno democrático, se registraron de la siguiente manera, Honduras en 1981, Argentina en 1983, El Salvador en 1984, Uruguay, Bolivia, Brasil y Guatemala en 1985, Paraguay y Chile en 1989 y Nicaragua en 1990.

En resumen, los instrumentos utilizados por el gobierno de los Estados Unidos para promover la democracia en la región, en esta tercera ola, fueron:

- Presiones y sanciones económicas. Tanto restricciones a la ayuda que otorga Estados Unidos como votos negativos o abstenciones en instituciones financieras internacionales cuando un país considerado como violador de los derechos humanos solicitaba un préstamo.
- Diplomacia multilateral. Cabildeo en agencias de las Naciones Unidas para obtener de otros países el voto negativo contra el Estado violador de los derechos humanos.
- Apoyo a las fuerzas democráticas opositoras. El National Endowment for Democracy, creado bajo el gobierno de Reagan, participó financieramente para garantizar que el referéndum chileno de 1988, promovido por el propio general Pinochet, fuese lo más transparente posible.
- Declaraciones de funcionarios del ejecutivo. Los firmes pronunciamientos de funcionarios del Departamento de Estado, así como de los propios presidentes, y la elaboración de informes anuales sobre la situación de los derechos humanos, constituyeron también evidencia empírica del compromiso de los Estados Unidos con la promoción de la democracia en la región.

Coincido con Huntington cuando señala que, en general, el apoyo de Estados Unidos fue importante para la democratización en la República Dominicana, Granada, El Salvador, Guatemala, Honduras, Uruguay, Perú, Ecuador, Panamá, Chile y Bolivia (1994, 98).

Independientemente de que algunos pudieran considerar este factor como de mínimo impacto, lo que sí resulta indudable es que a partir de entonces, y hasta la fecha, la defensa y promoción de la democracia y el respecto a los derechos humanos pasaron a convertirse en pilares de la nueva visión y misión del sistema interamericano.

El efecto demostración. El último de los factores que contribuyeron a la tercera ola de democratización tiene una muy estrecha relación con la expansión

que experimentan las comunicaciones entre los setenta y los ochenta. Gracias al impacto comunicacional se fue consolidando la imagen de lo que Huntington llama, "una revolución democrática mundial". También la cercanía geográfica, así como la afinidad cultural promueven la activación del efecto demostración. El retorno a la democracia en Argentina motivó a las fuerzas democráticas de países vecinos como Chile y Brasil, y de alguna manera se tradujo en desestímulo para los supuestos pronunciamientos militares que estaban por sucederse en Bolivia y Perú (Huntington, 1994, 99-104).

MÁS ALLÁ DE LA TERCERA OLA: UNA MIRADA CAUTELOSA

Las transiciones democráticas que tuvieron lugar en Latinoamérica, como hemos visto en líneas precedentes, ocurrieron a una velocidad vertiginosa; no obstante, pronto se verán confrontadas a una serie de obstáculos producto de tradiciones, valores y creencias poco afines a las prácticas democráticas (Cardozo y Hillman, 1997) así como a los desafíos económicos derivados de la acelerada transnacionalización de la actividad productiva y los flujos financieros. La reciente preocupación por el futuro de la democracia, sobre la base de las crecientes manifestaciones de ingobernabilidad en muchos de los países de la región, no es exclusiva en aquellos Estados que han transitado hacia regímenes democráticos en los últimos veinte años; también forma parte del debate en aquellos otros que exhiben democracias de más vieja data. Todas las democracias, sin distinción etarea posible, han comenzado, en opinión de Cardozo, a ser "ostensiblemente desbordadas, no sólo por demandas específicas, sino por procesos políticamente complejos que no encontraban cabida en la institucionalidad convenida -de manera expresa o tácita- en la década de los ochenta o antes. (Esa preocupación)... también ha estado asociada a otro conjunto (...) de transformaciones en el ámbito económico: el agotamiento de los modelos de economías protegidas y la acelerada y traumática adopción de políticas de apertura económica en la región" (Cardozo y Hillman, 1997, 10-11). René Mayorga destaca su visión de conjunto de las dificultades políticas y económicas que enfrentan las democracias en la región durante los noventa en los siguientes términos (1995, 321):

"El debilitamiento, la ineficacia e incluso la descomposición del sistema de partidos, la tensa relación de confrontación entre poderes ejecutivos y legislativos, así como también la erosión de la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas del ajuste económico, son fenómenos que han puesto en evidencia la gravedad de los problemas institucionales. Ineficiencia y deslegitimación de los gobiernos democráticos, descrédito de los partidos y parlamentos, crecimiento de la corrupción, agudización de los problemas económicos y sociales han conformado, en efecto, un cuadro preocupante de desborde de las instituciones políticas por los problemas y las demandas sociales, es decir, un cuadro de ingobernabilidad".

Desde el punto de vista politológico, distintos enfoques y opiniones han identificado tres periodos en la evolución democrática de la tercera ola en la región: el periodo de la “transición” de regímenes militares a regímenes democráticos; el de la “consolidación” que siguió a la transición; y, finalmente, el de la “post-consolidación” referido a los estudios de mediados de los noventa hasta la fecha (Ellner, 2001).

De una u otra manera, con mayor o menor intensidad, todos los estudios hacen referencia a los elementos que definen el concepto de “régimen” (ver nota 1), es decir, los canales de acceso a cargos gubernamentales, los actores admitidos y los excluidos así como los recursos y estrategias que los mismos pueden utilizar para lograr ese acceso. De esa forma podían ser identificados como optimistas o pesimistas respecto de la estabilidad y viabilidad del régimen democrático.

Los académicos que seguían la línea de Alain Touraine, dentro del periodo de transición, eran optimistas en cuanto a la estabilidad democrática y exaltaban el papel desempeñado por los nuevos movimientos sociales; los pesimistas de este periodo, como Schmitter (1986) y Kaufman (1986), en contraposición, recomendaban que los movimientos sociales deberían más bien jugar un papel secundario; otros, en cambio, señalaban que los partidos políticos de la clase media eran los protagonistas (Ellner, 2001). En lo que a partidos políticos se refiere, creemos conveniente traer a colación los comentarios hechos por Pedro Guevara (1999, 39-40) respecto a las dos visiones contrapuestas que existen de estas organizaciones: por un lado nos encontramos con una “imagen positiva y favorable” que concibe a los partidos como organizaciones voluntarias de ciudadanos que compiten, en forma pacífica, en elecciones libres y plurales para lograr una considerable cantidad de cargos públicos que les permitirá satisfacer los intereses generales de la sociedad; en definitiva, estas organizaciones cumplen una serie de funciones que son fundamentales para el desarrollo y perfeccionamiento de la democracia. La otra visión percibe a los partidos como organizaciones que sólo persiguen satisfacer los intereses de sus propios partidarios, dejando a un lado, por lo tanto, el noble papel de mediadores entre los centros de decisión política del Estado y los ciudadanos.

Encontramos también que las posiciones podían variar de acuerdo a cuál de los periodos se estuvieran refiriendo. Así por ejemplo, Huntington, entre 1968 y 1997 modifica su posición inicialmente pesimista para terminar alabando a las elites latinoamericanas por demostrar fiel adhesión a la democracia liberal, entre otros valores occidentales; mientras que O'Donnell sufre un cambio inverso, de optimista pasa a pesimista cuando comienza el periodo de “postconsolidación”, aunque sus últimos estudios parecieran denotar de nuevo cierto optimismo. Huntington, por cierto, en su libro *La Tercera Ola*, capítulo 5, recurre a argumentos

que lucen poco consistentes, y con frecuencia confusos, cuando trata de explicar los factores que afectan la consolidación democrática; al respecto expone que existen tres tipos de problemas: por una parte, aquellos *propios de la transición*, donde hace referencia al dilema de la tortura (qué hacer con aquellos funcionarios militares que estuvieron vinculados con violaciones a los derechos humanos) y al dilema pretoriano (cómo establecer un modelo profesional de relaciones entre los civiles y los militares); por otra parte, nos habla de los *problemas contextuales*, en franca alusión a un conjunto de factores básicamente socio-económicos tales como la pobreza, la desigualdad, la deuda externa y los bajos niveles de crecimiento económico que, en su opinión sobreviven a los desplazados regímenes autoritarios; por último, menciona los *problemas sistémicos* a los que califica como aquellos derivados del funcionamiento del sistema democrático, no obstante, al llegar a esta altura del análisis, comenta que sobre los mismos no ahondará por considerarlos un "fenómeno de la postconsolidación" (1994, 192).

Según Ellner (2001, 3), será O'Donnell quien, a través de su artículo sobre "*democracia delegativa*"¹⁴ publicado en 1994 en el *Journal of Democracy*, dé inicio a los estudios postconsolidacionistas. Al iniciarse esta nueva etapa comenzaron a ser incorporados al análisis otros elementos que si bien no habían sido totalmente excluidos si, con mucho, desestimados, como lo confirma el argumento de Mainwaring (1999, citado en Ellner, 2001, 2) en el que señala que "...no había tenido sentido la cautela de aquellos escritores que advirtieron acerca de los efectos desestabilizadores de las reformas de mercado". Asimismo, las relaciones entre los distintos componentes del Poder Público –entiéndase Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial- serán objeto central de estos nuevos enfoques; uno de los rasgos característicos de los gobiernos, que más preocupa a los politólogos en esta nueva etapa, es la excesiva preeminencia del ejecutivo frente a un legislativo débil, con toda otra gama de situaciones adicionales que nos hacen reflexionar seriamente sobre el contenido democrático de dichos gobiernos.

Jácome (1997), quien hace un interesante trabajo sobre la aplicabilidad del concepto "*democracia delegativa*" para el caso venezolano, analiza en profundidad a O'Donnell a través de los diferentes textos de este autor (1992;1993;1994) y depura en forma excelente las características políticas¹⁵ esenciales de ese

14 Consideramos este concepto de suma utilidad, pues es a partir del mismo que elaboraremos nuestra propia visión de trayectoria de consolidación democrática. Por esta razón dedicaremos unos cuantos párrafos a la revisión del mismo.

15 La incorporación del calificativo "políticas" no es casual. Existen también características económicas de este tipo de democracias delegativas que no serán tocadas en este

concepto; uno de los primeros señalamientos que hace Jácome apunta a establecer una diferencia sustantiva entre una democracia representativa y una delegativa, indicando que lo que distingue a la primera de la segunda es "la existencia de una red de poderes institucionalizados en la formación de políticas" (42). La primera característica política de una democracia delegativa es que el poder se basa en un líder (caudillo) o en un grupo muy reducido; el presidente, elegido democráticamente, asume el derecho de poder definir cuál es el interés nacional y, en consecuencia, hacer lo que cree conveniente para el país; generalmente, el presidente llega al poder respaldado por un movimiento ideológicamente heterogéneo, no por un partido. Otra característica es la inherente hostilidad, del presidente o el grupo en el poder, hacia patrones de representación normales así como el rechazo a la creación o al fortalecimiento de ciertas instituciones políticas; es resultado de esta particular visión del poder que tanto Poder Legislativo como Poder Judicial sean considerados poco más que un estorbo cuando de rendir cuentas se trate. La tercera característica tiene que ver con la toma de decisiones; el distanciamiento del presidente y su reducido grupo de colaboradores, tanto de las instituciones como de diversos sectores del país, los lleva a tomar decisiones rápidas e improvisadas a través de decretos y leyes especiales sin la debida anuencia o consenso, todo lo cual conduce a que aumente la incidencia de errores en la adopción de ciertas políticas y a que vaya creciendo una fuerte oposición al gobierno.

O'Donnell (1996), además, introduce una visión de proyección muy interesante a través del concepto de "trayectorias de transiciones y consolidaciones democráticas"¹⁶, con dicho concepto se pretende "capturar y destacar la particular combinación e interacción de libertad y restricción *en cada etapa sucesiva del proceso de democratización* (Cursivas de O'Donnell). Hasta ahora, las democracias han sido calificadas negativamente, es decir, resaltando qué les falta, por eso encontramos términos como "democracia no consolidada", "democracia no institucionalizada" o "democracia insuficientemente institucionalizada" (O'Donnell, 1996, 76).

Todo parece indicar que esta nueva etapa de postconsolidación se caracteriza más por la preocupación respecto a la calidad de la democracia que por la supervivencia y perdurabilidad democrática misma. No obstante, consideramos

trabajo, pero que podemos resumir como adopción de "medidas económicas en forma sorpresiva y secreta" (Jácome, 1997, 43).

16 Este concepto ha sido introducido por un grupo de académicos que estudian la consolidación democrática en la Europa meridional: Richard Günter, Nikiforos Diamandouros y Hans-Jurgen Pule (eds.), *The Political of Democratic Consolidations: Southern in Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.

que la búsqueda por el mejoramiento y perfectibilidad de la democracia no es exactamente algo novedoso, y que si ello no hubiese sido así probablemente no podríamos hablar de lo progresivo -aunque no continuo- que ha sido el desarrollo de la democracia. Lo que tenemos en estos momentos por delante es cómo hacer más democráticos a los países que ya lo son; de manera tal que en lo sucesivo preferimos hablar de profundización de la democracia más que de etapa postconsolidacionista.

La perfectibilidad de la democracia nos coloca en el terreno del debate y la discusión filosófica sobre lo que *debe ser* y lo que realmente es Robert Dahl (1999, 35 y ss) hace una interesante reflexión al respecto señalando que "aunque es útil distinguir entre ideales y realidad, es preciso comprender cómo se conectan los fines o ideales democráticos a la realidad democrática"; tomando en cuenta esta perspectiva, y con una visión bastante optimista, podremos ver la democracia en los países de América Latina, una vez superados los temores respecto a la supervivencia de la misma¹⁷, como un *continuum*, es decir, como un punto (momento histórico determinado) que puede moverse con flexibilidad entre dos extremos. Antes de los años ochenta uno de los extremos del *continuum* representaba el autoritarismo, el otro la democracia; hoy ambos extremos serían democracias, pero uno de ellos representaría el ideal democrático y a partir de allí, en dirección al extremo contrario, habría una gradación (degradación) de patrones democráticos hacia formas delegativas.

De condiciones mínimas a profundizar la democracia

Hablar del ideal democrático resulta un desafío algo complejo que además escapa de los propósitos iniciales de este trabajo; no obstante, haremos algunas precisiones respecto a lo que creemos podría aproximarse suficientemente a una democracia ideal.

La democracia no es solamente un procedimiento de gobierno, es también un sistema de derechos, la amplitud o la disminución de derechos otorgados a los ciudadanos, así como la libertad o restricción con que se ejerzan esos derechos nos acercarán o alejarán de los extremos del *continuum* democrático.

17 Cuando hacemos este señalamiento no queremos decir que asumamos que la democracia en el hemisferio tiene vía libre por delante en su proceso de consolidación; nos estamos refiriendo a lo que inicialmente, en la etapa de transición y aún de consolidación, se presumía como amenaza latente a la democracia: un posible regreso de los regímenes dictatoriales. Precisamente los politólogos de la etapa de la postconsolidación descartan como probable que tenga lugar un regreso de gobiernos militares, pero ello no excluye que la democracia pudiera estar amenazada tanto por otros factores externos como internos.

En América Latina, con la excepción de Cuba, todos los países mantienen condiciones mínimas para que sus regímenes puedan ser calificados como de democráticos: existe sufragio universal y existen elecciones libres y frecuentes. Sin embargo, para entrar ya en consideraciones de especificidades, estas condiciones tendrán que ampliarse.

Para O'Donnell (1996), establecer una tipología de consolidaciones democráticas necesariamente pasa por la tarea de establecer una serie de condiciones que permitan tener un referente de cuán profundo está el régimen democrático en un país. Para abordar esa tarea, O'Donnell toma como punto de partida la definición de *poliarquía* de Robert Dahl¹⁸. Los atributos o condiciones mínimas para que exista una *poliarquía* son (Dahl, 1999,100):

- Cargos públicos electos: los ciudadanos deciden mediante elección quién asumirá la ejecución de las decisiones político-administrativas. La representatividad es una característica de los gobiernos democráticos modernos a gran escala.
- Elecciones libres, imparciales y frecuentes: en general, se observa poca coerción en el ejercicio de este derecho ciudadano (respecto a la imparcialidad y a la frecuencia de las elecciones volveremos más adelante cuando señalemos las observaciones que sobre esta lista hace O'Donnell).
- Libertad de expresión: todo ciudadano debe gozar libremente del derecho a expresar sus opiniones sobre el gobierno, el régimen, el orden socio-económico o la ideología prevaleciente, incluso si critica el ejercicio de los cargos públicos en cuya elección participó.
- Acceso a fuentes alternativas de información: deben existir fuentes alternativas de información que no estén bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político individual que pueda incidir sobre valores y actitudes políticas públicas; los ciudadanos deben tener acceso a ellas y las mismas han de estar protegidas por la ley.

18 *Poliarquía* se deriva de las palabras griegas que significan "muchos" y "gobierno", para distinguirla del gobierno de uno (monarquía) o del gobierno de pocos (oligarquía o aristocracia); Dahl introdujo el término en 1953 para referirse a una democracia representativa moderna con sufragio universal y distinguirla a su vez tanto de las democracias representativas con sufragio restringido (las del siglo XIX y parte del XX) como de la democracia griega y la república romana que carecían de muchas otras características como partidos políticos, derecho a formar organizaciones políticas, grupos de interés organizados, etc. (Dahl, 1999, 105).

- Autonomía de las asociaciones: debe garantizarse el derecho a todo ciudadano de conformar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés.
- Ciudadanía inclusiva: todo adulto con residencia permanente en un país y sujeto a las leyes del mismo debe gozar de los mismos derechos, derechos que están contenidos en los cinco rubros precedentes.

En opinión de O'Donnell, estas condiciones son necesarias, mas no suficientes, para avanzar en la profundización de la democracia y por lo tanto en una mejor calidad de la misma. Votar libremente y confiar en el escrutinio está bien, pero nos reduce simplemente a una poliarquía, a democracias representativas institucionalizadas. En la actualidad, muchas poliarquías latinoamericanas, por ejemplo, violan el componente liberal democrático y tienden con ello a cercenar la ciudadanía¹⁹.

¿Cuáles otras condiciones deberían existir para afirmar que la democracia está profundizándose en uno u otro país? Para O'Donnell (1996, 71-72) algunos otros atributos que habría que añadir a la lista de Dahl serían el que los funcionarios electos (e incluso algunos designados) no deberían ser arbitrariamente destituidos de sus cargos antes de que terminen su mandato constitucional. En este punto O'Donnell no especifica lo que quiere decir con "arbitrariamente", o si existen excepciones al respecto, pero lo que sí es cierto es que, en contrario a lo expuesto por el autor, el que exista la posibilidad constitucional del mandato revocatorio para, al menos, la presidencia, ha sido bien recibido por la mayoría de los ciudadanos. Otro elemento que incorporaría O'Donnell a la lista de Dahl es el que "las autoridades electas no deberían estar sujetas a restricciones fuertes, vetos o exclusiones de ciertas esferas políticas, por parte de otros actores no elegidos, especialmente de las fuerzas armadas" (1996, 72)²⁰.

Muchas de las definiciones sobre consolidación democrática no centran su atención sobre las elecciones como institución. O'Donnell parece inscribirse en esta misma lógica cuando afirma que en el hemisferio ha sobrevivido el proceso de elecciones libres y universales básicamente por la atenta mirada internacional

19 De allí que O'Donnell también introduzca el término "ciudadanía de baja intensidad".

20 Al tiempo que hace esta observación, que responde a un espinoso tema de discusión en Latinoamérica como lo es el de las relaciones cívico-militares, exculpa a Chile afirmando la singularidad de este caso en virtud de que las restricciones de este tipo en ese país son parte de una constitución heredada del régimen autoritario; e inmediatamente en su texto se apresura a afirmar que sin duda Chile satisface todos los requisitos de poliarquía de Dahl (1996, 72). Cabría preguntarse si es que en Chile no son posibles las reformas constitucionales.

y la amplia cobertura exterior de las irregularidades electorales. "Las elecciones limpias -afirma- son la principal característica, cuando no la única, que certifica a los países como democráticos ante los otros gobiernos y ante la opinión internacional" (1996, 86); y agrega que el tratar de imponer resultados fraudulentos tiene tal costo que los gobiernos no están dispuestos a correr el riesgo²¹; todo ello sin poner mayor énfasis en la cuestión de las elecciones. Para Robert Dahl (1999), en cambio, las elecciones son muy significativas, sobre todo el hecho de que sean frecuentes, por cuanto las mismas constituyen de alguna manera una rendición de cuentas en retrospectiva y permiten a los ciudadanos mantener "un sustancial grado de control sobre sus cargos electos" (1999, 111, sic).

Los estudios sobre consolidación democrática hechos por varios académicos en años recientes (Mettenheim y Malloy, 1998; O'Donnell, 1994/1996), prefieren hacer consideraciones sobre el ejecutivo, los partidos políticos, el congreso y el poder judicial. A este respecto, O'Donnell hace algunas consideraciones interesantes. Por una parte, señala que las fallas en la administración de justicia así como el mal trato que la policía brinda a los ciudadanos atenta contra los derechos humanos y, por lo tanto, compromete el componente liberal de la democracia cercenando además la ciudadanía. Por otra parte, introduce el concepto de "responsabilidad horizontal", o rendición horizontal de cuentas; este punto nos parece sumamente importante pues complementa el aporte hecho por Dahl respecto a lo significativo de la frecuencia de las elecciones desde el punto de vista de la rendición de cuentas y el control sobre los cargos de elección pública.

El concepto de "responsabilidad horizontal" o "rendición horizontal de cuentas" (Horizontal Accountability) resulta de un alto impacto en lo que a profundización de la democracia se refiere, pues presupone que incluso durante el ejercicio de su función, cualquier funcionario podría ser objeto de imposición de sanciones por parte de otra agencia u otro organismo oficial si se comprueba que está incurso en la comisión de actos ilícitos o inapropiados (O'Donnell, 1996, 84-85).

Lo anterior confirma que, aún aceptando la pérdida de importancia de las elecciones como institución en esta nueva etapa de profundización democrática, el desarrollo o fortalecimiento de otras instituciones que permita ejercer controles efectivos sobre los organismos estatales, adquiere singular relevancia en este momento histórico de la democracia en la región. De lo contrario, con un bagaje histórico de clientelismo y de enorme "brecha entre reglas formales y la manera como realmente funcionan la mayoría de las instituciones políticas" (O'Donnell,

21 Al respecto vale la pena recordar que los resultados finales del intento de reelección de Fujimori en el 2000 condujeron a su salida definitiva del poder y a su huida hacia Japón, evitando por demás la extradición.

1996, 85) como el que exhiben nuestros gobiernos latinoamericanos, estaríamos tendiendo, con más frecuencia de lo que imaginamos, al ejercicio de prácticas delegativas alejándonos, por consiguiente, de la necesaria profundización de la democracia.

Será fundamental mantener presente, para los propósitos de esta investigación, que los autores postconsolidacionistas, o que se inscriben en el marco de una mayor profundización de la democracia, mal podrían ser catalogados como no institucionalistas, pues si bien restan importancia a algunas instituciones como las elecciones, en virtud de que las presiones internacionales sobre este respecto han acentuado la convicción de que cualquier intento de modificar los resultados electorales puede tener graves consecuencias, destacan, en cambio, la significación de fortalecer otras instituciones que podrían evitar el desvío hacia prácticas delegativas del ejercicio democrático.

En resumen, podríamos señalar una serie de condiciones, aportadas por el conjunto de señalamientos a los que se refiere O'Donnell, que permitirían una mayor profundización de la democracia:

- La no destitución arbitraria de funcionarios electos.
- Mayor profesionalismo de las Fuerzas Armadas para evitar su injerencia en asuntos públicos (el dilema pretoriano del que nos hablara Huntington).
- Independencia, seguridad, transparencia y modernización de la administración de justicia; lo que implica la valorización de los derechos humanos y el respeto fundamental a los mismos, como componente esencial de la democracia liberal.
- La creación de nuevas instituciones, como la Defensoría del Pueblo y el derecho a tutela que refuerzan el respeto a los derechos humanos.
- El fortalecimiento institucional; en particular la autonomía e independencia de la que deben gozar algunas instituciones como el Poder Legislativo y el Judicial.
- El diseño de instrumentos que permitan y faciliten la "responsabilidad horizontal".
- El fortalecimiento de la sociedad civil organizada.
- La reestructuración y redimensionamiento de los partidos, sobre todo desde el punto de vista de la función y misión que deben cumplir como interlocutores e intermediadores entre las instancias de decisión política del Estado y la sociedad en general.

LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: ¿VANGUARDIA O RETAGUARDIA?

La OEA, durante la década de los setenta y hasta mediados de los ochenta, estuvo sumida en un largo e inactivo letargo; la incapacidad de la organización hemisférica de pronunciarse frente a la serie de graves incidentes que atentaban contra la institucionalidad democrática y contra el propio espíritu de la Carta fundamental, fueron consolidando la percepción de que la organización era poco más que un accesorio de la entramada red de relaciones políticas interamericanas (Ramos, 2000). Dos razones pueden explicar la inercia organizacional, que tuvo su más clara manifestación en la ausencia de cuestionamiento frente a los regímenes dictatoriales surgidos con el fragor de la Doctrina de Seguridad Nacional (Ramírez, 1994, 1996): por una parte, un exagerado apego jurídico al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados; por la otra, la confluencia de intereses entre esos regímenes dictatoriales y el gobierno de los Estados Unidos, muy acorde por cierto con el contexto de la guerra fría vigente para entonces.

Un momento agónico para la OEA lo constituyó una serie de eventos y procesos que confluían simultáneamente en el primer lustro de la década de los ochenta; la crisis en Centroamérica unida a la puesta en práctica de políticas exteriores más autónomas, por parte de algunos países, dio cabida al surgimiento de instancias multilaterales de negociación y concertación al margen de la organización²².

El avance en la transición democrática, en la segunda mitad de los ochenta, tuvo un impacto positivo muy importante para la reactivación de la organización, a lo que tendríamos que sumar la sustitución de Alejandro Orfila por Joao Baena Soares como Secretario General (Ramírez, 1994; Ramos, 2000). Con ese nuevo panorama político se fue configurando un compromiso hemisférico por la democracia y un interés colectivo por la defensa de la misma. Debemos aclarar, para evitar caer en imprecisiones, que el tema de la defensa de la democracia no es nuevo en la agenda de las relaciones hemisféricas ni al interior de la organización; sin embargo, con anterioridad se vio mediatizado e interpretado a la luz de los imperativos que imponía una determinada visión de seguridad hemisférica producto de la confrontación ideológica bipolar²³.

22 Nos estamos refiriendo a iniciativas como el Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo, el Grupo y los Ocho y, finalmente, el Grupo de Río; éste último, que se ha convertido en un interlocutor muy válido para la región y en una instancia de concertación política, congrega todas las iniciativas que lo precedieron.

23 Ya en 1945, tres años antes de la creación formal de la Organización de Estados Americanos, el entonces canciller uruguayo, Rodríguez Larreta, propuso la creación de

Sin duda alguna, este impulso renovador con el que la OEA inicia sus acciones a comienzos de la década de los noventa se ha visto reforzado por los cambios globales que siguieron a la culminación de la guerra fría. La convicción, cada vez más extendida, de que la mayoría de los problemas que aquejan a los Estados no pueden ser resueltos en forma unilateral, ha conducido a una visión más benévola, y hasta expectante, de las instancias multilaterales -entiéndase organismos internacionales- toda vez que en ellos, como escenarios de negociación, pueden confluír las políticas estatales y, por ende, surgir soluciones cooperativas a problemas que han dejado de ser nacionales para convertirse en globales.

Mecanismos e instrumentos de acción hemisférica

El punto de arranque del nuevo rol que desempeña la OEA lo constituyó el Protocolo de Enmienda a la Carta fundamental de 1948, aprobado en la reunión de la Asamblea General que se celebrara en Cartagena de Indias, Colombia, en 1985. Con este Protocolo de Reformas de 1985, la organización definió lo que habría de ser su nueva agenda de cara a los cambios globales y hemisféricos que estaban produciéndose. Allí, como nos comenta Suniaga (2000, 69), se agregó al Preámbulo de la Carta que la democracia representativa es condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región; se añadió, además, en lo relativo a los propósitos esenciales de la organización, promover y consolidar la democracia representativa. Al mismo tiempo, se le otorgaron al Secretario General nuevas atribuciones al permitirle llevar a la consideración del Consejo Permanente o de la Asamblea General cualquier asunto que estime pueda amenazar "la paz, la seguridad y/o el desarrollo de un Estado miembro" (Perina, 2000, 6-7). Con este firme propósito, "la OEA se convierte en la única organización para la cual la democracia representativa es un propósito (artículo 2b), un principio (artículo 3d) y una condición de membresía (artículo 9)" (Unidad para la Promoción de la Democracia, 2000. Traducción propia).

Dos cosas habría que agregar, antes de continuar adelante con este acápite, para comprender mejor la metodología que vamos a seguir.

En primer lugar, la implementación de acciones que permitiera a la OEA alcanzar los propósitos y fines propuestos en 1985 no fue una tarea fácil; por el

un sistema de defensa colectiva democrática, para restaurar la democracia donde ésta hubiese sido desplazada. Esta propuesta no fue secundada por la mayoría de los países latinoamericanos (Perina, 2000, 5). Una de las primeras referencias a la democracia por parte de la Organización la encontramos en 1948, en el artículo 5 de su Carta fundamental, donde se estipulaba que la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

contrario, fue necesario un debate profundo y largas negociaciones para lograr el consenso necesario que condujera a la aprobación de los distintos instrumentos. A este respecto, Ramírez (1994, 201) nos comenta que han venido sedimentándose, entre los Estados miembros, dos tendencias relativamente opuestas: una apegada al principio de no intervención y defensora de la soberanía tal y como se ha manejado hasta ahora, esta tendencia tiene cierta aprehensión ante lo que considera podría ser un nuevo tipo de intervencionismo; la otra tendencia busca, por el contrario, que modifiquen las percepciones con relación a esos dos conceptos²⁴.

La segunda, es una aclaratoria que emana de la propia Organización de Estados Americanos, y que resulta de suma utilidad a la hora de evaluar el papel que está jugando la OEA de cara a la profundización de la democracia en estos momentos. En opinión de Villagrán (1992) se ha diferenciado defensa y preservación de la democracia, de promoción de la democracia; la primera apunta a la respuesta colectiva e inmediata dirigida a prevenir la revocación democrática por la vía de interrupciones repentinas del régimen; la segunda está más relacionada con las actividades de más largo plazo que realiza la OEA con el propósito de apoyar la consolidación de creencias, valores, prácticas e instituciones propias de la democracia.

Esta distinción nos permite señalar que existen herramientas colectivas que pueden utilizarse a corto plazo, brindando una respuesta inmediata y automática cuando la democracia en un Estado miembro se ve amenazada; en un primer momento, si no se ha resquebrajado la institucionalidad democrática, se emplean en disuasiva, pero, de hacerse latente la amenaza, se aplicarían entonces como instrumentos correctivos. Se trata de "mecanismos colectivos del alta política de estado" (Perina, 2000, 18, sic). Existen también un conjunto de actividades que desarrolla la Unidad para Promoción de la Democracia²⁵ (UPD), de

24 Un ejemplo palpable de que, a pesar de haberse logrado ciertos acuerdos, aún persiste la aprehensión de un número de países que rechazan un nuevo intervencionismo es la declaración de México cuando se aprobó el Protocolo de Washington, en 1992. En dicha declaración, México expresó su rechazo a que la democracia fuese impuesta desde afuera y no consideró apropiado que se le otorgaran poderes supranacionales a la OEA para intervenir en los asuntos internos de sus miembros (Perina, 2000, 2). Para mayor información sobre la posición de México respecto del principio de no intervención, ver el trabajo "No intervención *versus* promoción de la democracia representativa en el sistema interamericano" de Ana Covarrubias.

25 La Unidad para la Promoción de la Democracia nace a propósito del mandato que recibiera de la Asamblea General reunida en la Asunción, en 1990, el Secretario General. La propuesta estuvo fundamentada en la idea de institucionalizar una serie de actividades como la observación electoral que, desde 1962, venía realizando la propia Secretaría

mediano a largo plazo, relativamente sigilosas, que tienen más bien un carácter preventivo que disuasivo o correctivo, son aquellas que, coincidiendo con Villagrán (1992) procuran la consolidación institucional democrática.

Ahora bien, dentro de los instrumentos o mecanismos de acción inmediata encontramos la *Resolución 1080*. Esta Resolución sobre "Democracia Representativa", adoptada en la Asamblea General de 1991, reunida en Chile, fue promovida por Canadá, Argentina, Venezuela y Estados Unidos y estuvo precedida por lo que se conoce como el Compromiso de Santiago²⁶. La Resolución 1080 establece lo siguiente: "Instruir al Secretario General que solicite la convocatoria inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan los hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo, en cualquiera de los Estados miembros, para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de diez días"²⁷.

La Resolución 1080 ha sido aplicada específicamente a cuatro casos. En Haití, cuando derrocaron al presidente Bertrand Aristide, en 1991; en Perú, cuando el gobierno de Fujimori, en abril de 1992, disolvió el Congreso e intervino el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Tribunal de Garantías Constitucionales; en Guatemala, cuando el presidente Serrano decretó, en mayo de 1993, la suspensión de la Constitución, cerró el Congreso y la Corte Suprema de Justicia; y, en Paraguay cuando en 1996, tras la insubordinación del General Lino Oviedo y sus exigencias de renuncia al presidente Wasmosy, se presentó una situación sumamente ambi-

General. Luego, para 1991, se amplió el papel de la UPD confiriéndole la función de asesoramiento y asistencia las cuales, dependiendo de las solicitudes de los Estados miembros podían incluir "actividades de información, investigación, formación, educación y apoyo institucional (...) y podían relacionarse con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los organismos electorales, los partidos políticos (y) los medios de comunicación (Ramírez, 1994, 204).

26 "Declaración de Santiago para la Defensa y Fortalecimiento de la Democracia Representativa".

27 AG/doc. 2739 del XXI Período de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 4 de junio de 1991. Dos elementos a resaltar de esta Resolución: se prevé la acción colectiva e inmediata y se conceden nuevas atribuciones al Secretario General.

gua que, al menos ante la comunidad hemisférica y la propia sociedad paraguaya, amenazaba la institucionalidad democrática (Perina, 2000, 7-12)²⁸.

De estas situaciones descritas en líneas precedentes, tal vez la más significativa sea la de Perú. La decisión inmediata y efectiva de la OEA movilizó a la comunidad internacional. Como señala puntualmente Perina (2000, 15) "La suspensión de su participación en el Grupo de Río y las amenazas de interrupción de la cooperación internacional, de las inversiones internacionales y de las relaciones económico/comerciales, por parte de actores relevantes de la comunidad internacional, probablemente tuvieron un peso significativo en la decisión del gobierno peruano de retornar a los cauces democráticos más tradicionales."

La Resolución 1080 resulta fundamental en la tarea de defensa de la democracia. Es particularmente importante para aquellos países que se acercan a extremo de la democracia delegativa, dado el desprecio a las instituciones -especialmente el Poder Legislativo y el Poder Judicial- que caracteriza a este tipo de perversiones democráticas. No obstante, tiene una enorme debilidad: sólo prevé situaciones en las cuales algunas de estas instituciones formalmente desaparece, como ocurrió en los casos de Perú y Guatemala; pero, en aquellos casos en los que no exista autonomía institucional sino subyugación al Poder Ejecutivo, este mecanismo parece resultar inaplicable. Es imperativo, de cara a las realidades políticas que están enfrentando los países de la región, el reforzamiento de este mecanismo; la OEA, si quiere seguir impulsando, como lo ha hecho hasta ahora, los procesos de consolidación democrática tendrá que avocarse a la tarea de incorporar nuevos elementos que amplíen el alcance de esta Resolución 1080, convirtiéndola en un *mecanismo de alerta temprana*, es decir, en un instrumento preventivo y no sólo disuasivo/correctivo. Uno de los agregados que podría considerarse para la necesaria ampliación de la 1080, sería el habilitar a cualquier Estado miembro para que convoque al Consejo Permanente cuando considere la existencia de una crisis político-institucional que amenace la continuidad institucional de la democracia; hasta los momentos sólo el Secreta-

28 Hemos señalado que la Resolución 1080 fue aplicada "específicamente" en esos cuatro casos referidos, por cuanto entre 1992 y 2000 se presentaron tres situaciones que llamaron la atención de la OEA y alertaron a la comunidad internacional, pero en las que no se invocó la Resolución 1080 por diversas razones. Estas tres situaciones fueron: el frustrado golpe de Estado en Venezuela, en 1992, que de todas formas movilizó hasta Caracas al presidente del Consejo Permanente y al Secretario General quienes hicieron entrega de una resolución de apoyo y solidaridad democrática al presidente Pérez; la destitución del presidente ecuatoriano Bucarám, en febrero de 1997; y el derrocamiento, también en Ecuador, en enero de 2000, del presidente Jamil Mahuad, en esta última ocasión, particularmente, fue tan rápida la forma en que las fuerzas armadas designaron un sucesor que la interrupción del hilo constitucional quedó disimulada (Perina, 2000).

rio General tiene esa facultad. Con seguridad ese debate exacerbará las posturas encontradas, que ya reseñáramos, entre el principio de No Intervención y la Promoción de la Democracia, pero consideramos que el mismo tendrá que producirse, a riesgo de que la Organización se vea estancada o superados sus diversos mecanismos por las realidades políticas.

Otro de los instrumentos disuasivos/correctivos con el que cuenta la OEA es el denominado *Protocolo de Washington*, aprobado en 1992 como protocolo de reformas a la Carta; entró en vigencia en 1997 y fue incorporado a la Carta fundamental como artículo 9. En esta ocasión, de nuevo la divergencia de opiniones en cuanto a las capacidades de la organización se hicieron presentes; Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos y Venezuela, entre otros, eran partidarios de suspender de la OEA a cualquier Estado miembro en el que se presentasen las circunstancias que establece la Resolución 1080; México y Colombia, países de tradición legalista, insistían en dar un tratamiento más integral al tema de la democracia (Ramírez, 1994). Finalmente, el Protocolo de Washington quedó redactado de la siguiente manera: "Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza, podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado. La decisión deberá ser adoptada por las dos terceras partes de los Estados Miembros". Hasta la fecha, desde su entrada en vigencia, no se ha presentado ninguna situación en el hemisferio que amerite la aplicación de lo allí establecido.

El Protocolo de Washington, a todas luces, sólo operaría en casos de un derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente electo. Es, por lo tanto, un instrumento taxativo que, según el parecer de varios politólogos, no sería aplicable en esta etapa postconsolidacionista, por cuanto es poco probable que retornen gobiernos militares a Latinoamérica. Sin embargo, es plausible que la OEA haya previsto esa posibilidad dada la historia pasada y también reciente que nos enfrenta a una tradición golpista no superada en su totalidad (recorremos Venezuela, 1992; Paraguay, 1996; Ecuador, 2000).

La *Carta Democrática Interamericana* es el instrumento de más reciente aprobación, fue acordada en el marco de la Asamblea General Extraordinaria de la OEA celebrada en septiembre de 2001, en la ciudad de Lima. Es importante destacar que en uno de los considerandos preambulares de la Carta, de alguna manera se reconoce la necesidad de la prevención cuando se afirma que "...la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así

como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan al sistema democrático de gobierno” (Cursivas propias).

La titularidad de los capítulos que componen la Carta Democrática indica que se trasciende de manera significativa la concepción minimalista de la democracia²⁹. Por otra parte, el artículo 19 de la Carta reafirma el espíritu y las disposiciones aprobadas en el Protocolo de Washington cuando especifica que “la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, (...) y demás órganos de la Organización” (cursivas propias).

Pero tal vez, el aspecto más importante que presenta este novedoso instrumento es que plantea una doble posibilidad cuando de recurrir al Consejo Permanente se trate. Por un lado, el artículo 17 establece que “Cuando el gobierno de un Estado miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático, o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática” (Cursivas propias); por el otro lado, el artículo 20 pareciera superar, en cierta forma, las deficiencias que señaláramos respecto a la Resolución 1080, cuando dispone que “En caso de que en un Estado miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y las decisiones que estime convenientes” (Cursivas propias). Aunque se amplía la prerrogativa de la convocatoria a “cualquier Estado miembro”, sin embargo ella sólo podrá ejercerse cuando se produzca una alteración del orden constitucional, de manera tal que aún no logra alcanzarse el espacio para una visión preventiva.

Por último deberíamos reseñar las *Misiones de Observación Electoral*. Aunque no se trata de un instrumento de carácter disuasivo/correctivo como tal, la labor que ha desplegado la OEA en este sentido, desde 1962, resulta cada vez más importante. Aunque sea una condición necesaria, más no suficiente para garantizar la funcionalidad e institucionalidad democrática, como señalara O’Donnell, el paso de una mera observación –como las misiones que se realiza-

29 Algunos capítulos denotan una visión integral de la democracia más a tono con las realidades latinoamericanas. El Capítulo III, por ejemplo, se titula “Democracia, Desarrollo Integral y Combate a la Pobreza”, en él se reconoce que factores como la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano inciden negativamente en la consolidación de la democracia.

ron hasta 1989³⁰- a una actividad de asesoramiento y asistencia en todas las etapas de los procesos electorales, ha significado un cambio importante en la promoción y fortalecimiento de la democracia, por cuanto apunta al imprescindible mantenimiento de elecciones transparentes en las cuales el electorado esté claramente informado de las opciones que tiene³¹.

Examinemos ahora ese conjunto de actividades que realiza la OEA a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) enmarcadas en la promoción democrática. La tarea de promover la democracia no es sencilla, tiene que ver con todo un proceso de socialización a través del cual se internalizan un conjunto de valores, creencias y conductas que, en definitiva, determinarán un estilo de vida, una cultura política. La labor de la OEA se orienta hacia las instancias que juegan un papel protagónico en ese proceso de socialización política, tales como las universidades, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

El papel de la UPD debe ser examinado a partir de cuatro grandes área temáticas que se han asumido como prioritarias y que buscan atender los desafíos endógenos que enfrenta la democracia. Estos grandes temas son (Perina, 2000, 22 y ss.):

- La modernización del poder legislativo y la cooperación entre los parlamentos de los Estados miembros;
- El proceso de descentralización y la participación ciudadana a nivel local;
- La promoción de valores y prácticas democráticas para la formación de jóvenes líderes; y,

30 Previo a la adopción de la Resolución "Derechos Humanos, Democracia y Observaciones Electorales" en la Asamblea General de 1989, las misiones que se habían designado hasta entonces eran sólo para hacer presencia el propio día de las elecciones. Con este nuevo mandato de la Asamblea General se prevé que dichas misiones cubran y observen todas las etapas del proceso electoral, desde el empadronamiento, pasando por la campaña y preparación electoral, el día de las elecciones como tal, hasta la fase post-electoral de proclamación de los ganadores, siempre que los Estados miembros así lo soliciten. Es importante destacar que en los primeros momentos de aplicación de esta Resolución existió mucha aprehensión por parte de los Estados; hoy en día, en cambio, el hecho de que un país miembro no solicite una Misión de Observación Electoral a la OEA es visto con recelo y desconfianza por el resto de la comunidad hemisférica.

31 Recordemos las megaelecciones previstas en Venezuela para el 28 de mayo de 2000. La participación de la OEA determinó que las condiciones, para que el proceso fuera transparente, no estaban dadas. Para más detalle ver "OEA sugiere al CNE siete requisitos", El Universal, 25 de mayo de 2000, p. 1-14.

- La organización y administración electoral;

Estas áreas temáticas, a su vez, se ven entrecruzadas por siete procesos interdependientes que definen la operacionalización e instrumentación de la puesta en práctica de acciones concretas en procura de la necesaria socialización democrática. Estos procesos son (Perina, 2000, 21-22): a) La realización de estudios e investigaciones sobre las instituciones democráticas vigentes en la región, para difundir conocimientos e información sobre el funcionamiento de las mismas y sobre valores y prácticas democráticas; b) La organización de cursos, talleres y seminarios de capacitación en valores y prácticas democráticas para funcionarios públicos y jóvenes líderes; c) Procura el acercamiento entre la esfera del ejercicio público y la academia, con el propósito de que se intercambie la experiencia del trabajo diario con la teoría y la visión de largo plazo; d) La realización de seminarios técnicos y cursos de capacitación muy puntuales sobre gestión y administración pública, organización e informática para contribuir al fortalecimiento de instituciones gubernamentales; e) La organización y financiamiento de foros interamericanos en los que participan funcionarios y académicos de alto nivel de distintos países de la región con el propósito de intercambiar conocimientos y experiencias regionales y buscar posibles soluciones a los problemas que en conjunto se enfrentan; f) La atención a situaciones post-conflicto en los Estados miembros a través de la organización de misiones especiales de asesoramiento, apoyo y verificación³².

Como hemos podido observar, estas acciones que desarrolla la OEA en el marco del propósito de la promoción de la democracia, no son de efectos inmediatos. El alcance de su efectividad a favor de la consolidación democrática sólo podrá ser evaluado a mediano o largo plazo, además, la posibilidad de la organización de llevarlas a cabo depende más de la voluntad de los Estados miembros de aceptar que así sea que de otra cosa. Sin embargo, dichas actividades están en estrecha relación con lo que la Organización considera fundamental para la viabilidad y consolidación de la democracia, esto es, el profundo arraigo que cualquier ciudadano tenga de valores, creencias, costumbres y prácticas democráticas, es decir, la existencia de una sólida cultura democrática.

32 En este último punto es de resaltar la excelente labor que cumplió la Comisión de Verificación y Apoyo (CIAV/OEA) que fue creada en 1989 en el marco de los acuerdos de Esquipulas II que pusieron fin al conflicto centroamericano. Si bien esta comisión tenía como propósitos iniciales la desmovilización y la reinserción, la CIAV/OEA también colaboró con el Instituto de Fomento Municipal de Nicaragua en la realización de una serie de talleres de capacitación sobre legislación y administración municipal dictados a los alcaldes de las zonas de conflicto (Perina, 2000, 35-36). A partir de esta experiencia fructífera de la CIAV/OEA, se realizaron labores, similares a las efectuadas en Nicaragua, en Surinam y en Haití a raíz del derrocamiento de Aristide.

Algunos autores de la etapa de postconsolidación o, como hemos querido llamarla, etapa de profundización de la democracia, como O'Connell y Ducatzenzeiler (1998) reniegan del factor cultural como explicativo de la crisis de la democracia de postconsolidación. Ellos cuestionan particularmente a O'Donnell por la asociación que establece entre el autoritarismo que caracteriza a la "democracia delegativa" y el fenómeno del caudillismo típico del siglo XIX (Ellner, 2001); esos autores argumentan que más bien es la necesidad de implementar las reformas del mercado lo que ha conducido al fenómeno del hiperpresidencialismo. Huntington, en cambio, aboga por el factor cultural cuando aplaude el apego que las élites latinoamericanas han demostrado por los valores de la democracia liberal, no simplemente electoral.

La cantidad, sin embargo, de autores que reconocen la importancia de factores culturales en los procesos de profundización de la democracia parece ser mayor que los que no lo hacen. En este orden de ideas, aparte de O'Donnell y Huntington, tendríamos a Robert Putnam, Marta Lagos, Juan Linz y Alfred Stepan, a Richard Hillman y a Seymour Martin Lipset, entre otros. Incluso, Mettenheim y Malloy (citados en Ellner, 2001) cuando subrayan la importancia del factor humano y cómo la creatividad y el manejo del arte de gobernar pueden conducirnos a "una novedosa y superior forma de democracia", no pueden abstraerse del elemento cultural, a menos que asuman la capacitación del individuo en el "arte de gobernar" completamente al margen de lo que debe ser su educación y socialización dentro de un conjunto de valores, creencias, costumbres y prácticas, y si están hablando de una forma superior de democracia necesariamente ese proceso educativo y de socialización tendrá que estar asociado a patrones democráticos.

De manera pues que, si aceptamos que el factor cultural tiene una importancia altamente significativa en los procesos de profundización democrática, como el balance de posturas politológicas parece indicar, tendríamos que reconocer la excelente labor que en ese sentido está desarrollando la Organización de Estados Americanos.

Otras instancias hemisféricas

No quisiéramos concluir esta revisión de los diferentes instrumentos, mecanismos e instancias que funcionan dentro de la OEA, cuyo propósito es la defensa, fortalecimiento y promoción de la democracia, sin hacer referencia a la *Comisión Interamericana de los Derechos Humanos*. Desde que la Asamblea General de la OEA, en 1989, aprobara la Resolución "Derechos Humanos, Democracia y Observación Electoral", a la cual ya hicimos referencia, se ha establecido un vínculo inseparable entre democracia y derechos humanos. No existe

democracia donde no hay respeto a los derechos humanos. Sin duda alguna la globalización del tema de los derechos humanos, así como la ampliación de los derechos consagrados, contribuyó a esa nueva percepción de las cosas.

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos son los principales órganos de la OEA que vigilan el sistema interamericano de derechos humanos, y han cumplido, desde finales de los años setenta (como hemos visto en esta investigación), una atenta mirada sobre los países miembros que han sido proclives a la violación de los derechos humanos. En la actualidad son dos de los órganos de la OEA más activos y que mejor funcionan, realizando actividades de investigación, promoción, seguimiento y relatoría.

En estos momentos en que la región se enfrenta con frecuencia a la existencia de prácticas delegativas; que, en reiteradas ocasiones, ha resultado común la censura a los medios de comunicación y el acoso a ciertos periodistas por parte de gobiernos hiperpresidencialistas, estas instancias de la OEA son de un valor incalculable, sobre todo porque sus acciones son de carácter preventivo, es decir, constituyen un *sistema de alerta temprana*.

Las Cumbres Presidenciales de las Américas realizadas en Miami (1994) y Santiago (1998) han dado mandatos específicos para que sea a través de la OEA que se fortalezca el sistema interamericano de derechos humanos; de ahí que han anunciado su decidido respaldo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y a la *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*.

A MODO DE CONCLUSIONES

- La democracia, como sistema de gobierno, ha venido evolucionando a lo largo de la historia tanto en su dimensión cuantitativa como en su dimensión cualitativa. El avance que se observa no sólo se refiere al gradual incremento del número de países que hoy día tienen sistemas democráticos, sino también a la manera como gradualmente se han ido incorporando una serie de sectores de la sociedad, otrora excluidos, y ampliando un número considerable de nuevos derechos que pueden ejercer los ciudadanos ahora partícipes del sistema.
- Las distintas etapas de democratización y retorno a formas autoritarias de gobierno a nivel mundial (olas y contraolas, para emplear el lenguaje de Huntington), han afectado en mayor o menor medida a América Latina. La más reciente ola, data para la región de comienzos de los años ochenta; las ilusiones que despertó la consolidación democrática de finales de esa década y mediados de los noventa pronto se encontró con nuevas amenazas

que, a diferencia de las que se preveía y estimaba para los años setenta, ya no eran exógenas sino básicamente de carácter endógeno.

- Sobre la base de la constatación empírica, se comenzó a hablar de nuevos fenómenos políticos, tales como “neopopulismo”, “neocorporativismo”, “hiperpresidencialismo”. A partir de esa constatación empírica la literatura académica se volcó a buscar explicaciones. Básicamente podríamos hablar de dos tipos de explicaciones, las políticas y las económicas; las primeras apuntan a señalar a la debilidad institucional y a la precaria cultura política existentes en nuestros países, como las responsables de tales desaciertos democráticos; las segundas se orientan más a hacer recaer la responsabilidad en la severidad con que se exige a la región que adopte medidas neoliberales, trayendo como consecuencia toda una cadena de descontento social que requiere de “una mano dura” en el gobierno, tanto para lograr la inserción en la economía mundial como para lograr mantener ese descontento social en los niveles más bajos posibles.
- En esta investigación se ha puesto fundamental énfasis en la evaluación, de cara a esas realidades políticas que vive América Latina, de los mecanismos, instrumentos y actividades, en general, con que cuenta la Organización de Estados Americanos, partiendo de la constatación que dicha organización intergubernamental hemisférica es, por definición, una instancia de concertación política.
- De esa evaluación podemos extraer dos grandes conclusiones. Por una parte, los instrumentos aprobados y aceptados por los Estados miembros, a saber, la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington, han sido diseñados para responder a amenazas internas una vez que las mismas han dejado de ser potenciales para hacerse efectivas. No obstante son susceptibles de perfeccionamiento en la medida que crezca la convicción de que es necesario contar con instrumentos preventivos que no sólo se activen cuando ya la continuidad democrática se ha visto interrumpida. Las formas delegativas se alejan del ideal democrático y, por ende, inciden en la profundización necesaria. Al mismo tiempo, la OEA lleva a cabo, a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia, una labor sigilosa cuya efectividad sólo puede ser determinada de mediano a largo plazo. Sin embargo, la dimensión temporal no debe constituirse en óbice para reconocer la importancia que la realización de este tipo de actividades significa para la profundización de la democracia, toda vez que aborda factores sensibles como lo es el factor cultural. Por otro lado, la adopción de un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos en torno al tema de la democracia, como de hecho existe, presupone la existencia de un régimen democrático, de acuerdo a la definición de régimen internacional de Stephen Krasner (1989). La sola constatación de la forma como se ha modificado la inicial aprehensión de los Estados miembros respecto a las Misiones de Observación Electoral, es un indicador

fundamental de que tanto los principios (creencias sobre hechos) están arraigados como que los países responden y se comportan de acuerdo a determinados estándares (normas). La aceptación de que existe un régimen democrático en el hemisferio es de una alta significación pues, de alguna manera, contribuirá a disminuir las tensiones que se producen entre el Principio de No Intervención (apego a la soberanía) y la Promoción de la Democracia.

- Por último, si hemos sostenido que la democracia no es solamente un procedimiento de gobierno y de cómo acceder al gobierno (a lo que se reduciría la teoría minimalista de la democracia), sino que es también un sistema de derechos; y hemos afirmado que la amplitud o la disminución de derechos otorgados a los ciudadanos, pero, sobre todo, la libertad o restricción con que se ejercen esos derechos, está en estrecha relación con una mayor o menor profundización de la democracia tendremos que concluir que la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, junto a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, jugarán un rol fundamental en el próximo devenir de la democracia en la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cardozo, Elsa y Richard Hillman (1997), "Pactos de gobernabilidad, desbordamiento y renovación democrática en Venezuela", Hillman, Richard y Elsa Cardozo (comps.), *De una a otra gobernabilidad: el desbordamiento de la democracia venezolana*, Fondo Tropikos, CEAP, FACES-UCV, Caracas.
- Covarrubias, Ana (2000), "No intervención versus promoción de la democracia representativa en el sistema interamericano", Tickner, Arlene (comps.), *Sistema Interamericano y Democracia*, Uniandes/CEI – OEA, Bogotá.
- Dahl, Robert (1999), *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid.
- Ellner, Steve (2001), *Literatura reciente sobre la democracia latinoamericana*, mimeo.
- Guevara, Pedro (1999), "Democracia multirepresentativa", *Politeia*, No. 22, Caracas.
- Huntington, Samuel (1994), *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires.
- Jacome, Francine (1997), "Democracia y Gobernabilidad: apuntes para el caso venezolano", Hillman, Richard y Elsa Cardozo (comps.), *De una a otra gobernabilidad: el desbordamiento de la democracia venezolana*, Fondo Editorial Tropikos – CEAP, FACES-UCV, Caracas.

- Kaufman, Robert (1986), "Liberalization and Democratization in South America: Perspectives from the 70's", Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Kennedy, Paul (1995), *Auge y caída de las grandes potencias*, Plaza & Janés, Barcelona.
- Krasner, Stephen (ed.)(1989), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca.
- Lagos, Marta (1997), "Latin America's Smiling Mask", *Journal of Democracy*, Vol.8, No. 2.,
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996), "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2.
- Lipset, Seymour Martín (1990), "The Centrality of Culture", *Journal of Democracy*, Vol. 3, No. 3.
- Maira, Luis (1994), "América Latina frente a los desafíos del nuevo sistema internacional", *Diálogo y Seguridad*, No. 1, Nueva Sociedad, Caracas.
- Mayorga, René (1995), "Gobernabilidad en entredicho. Conflictos, instituciones y sistema presidencialista", Mayorga, René (coord.), *Democracia y Gobernabilidad*, Nueva Sociedad – CEBEM – ILDIS, Caracas.
- Mettenheim, Kurt Von y Malloy, James (eds.)(1998), *Deepening Democracy in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Muñoz, Heraldo y Portales, Carlos (1987), "Chile y Estados Unidos", Hirst, Mónica (comp.), *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina – Estados Unidos*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1993), "Estado, democratización y ciudadanía", *Revista Nueva Sociedad*, No. 128, Caracas.
- (1996), "Ilusiones sobre consolidación", *Revista Nueva Sociedad*, No. 144, Caracas.
- Oxhorn, Phillip y Ducatzenzeiler, Graciela (edits.)(1998), *What kind of democracy?. What kind of market?. Latin America in the Age of Neoliberalism*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Perina, Rubén (2000), "El Régimen Democrático Interamericano: El papel de la OEA", Mimeo, Washington D. C.
- Putnam, Robert (1996), "Bowling Alone", *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1.
- Ramírez, José Luis (1994), "La OEA, los países latinoamericanos y la democracia en el

hemisferio”, *Síntesis. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, No. 21, Madrid.

Ramos, Eira (2001), “De la agonía a la resurrección. El papel de la OEA en los conflictos del Caribe”, *Mundo Nuevo*, No. 1 y 2, año XXIII, No. 3 y 4, USB, Caracas.

—(1995), “La seguridad en las relaciones interamericanas contemporáneas”, *Cuadernos CODEX-FACES*, No. 43, Caracas.

Sabine, George (1945), *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México.

Schmitter, Philippe (1986), “An introduction to Southern European Transitions From Authoritarian Rule: Italy, Greece, Portugal, Spain”, Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Schumpeter, Joseph (1971), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Aguilar, Madrid .

Suniaga, Francisco (2000), “La democracia como principio rector de un régimen interamericano administrado por la Organización de Estados Americanos”, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos “Pedro Gual”, *La Organización de Estados Americanos y sus retos*, serie de investigación, No. 5, Caracas.

Unidad para la promoción de la democracia (2000), “10 Years Supporting and Promoting Democracy for Peace” <http://www.upd.oas.org/NewUPD/mainlinks/history%20new%20version.htm>.

Villagran, Francisco (1992), *The OAS and Democratic Development*, State Institute of Peace, Washington, D. C.

Wilde, Alexander (1982), *Conversaciones de Caballeros. La quiebra de la democracia en Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá.

LOS PRINCIPALES LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE POBLACIÓN EN AMÉRICA LATINA. PROPUESTA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL PERÍODO 1960-1980

María M. García
CENDES

Resumen:

El presente ensayo es un recuento parcial de cuáles han sido las recomendaciones formuladas por la Organización de las Naciones Unidas para la aplicación de una política de población para América Latina, durante el período 1960-1980. Para ello se hace necesario aproximarse a los lineamientos básicos que fundamentan tales recomendaciones, a fin de obtener una visión general de la postura asumida por las Naciones Unidas en torno a las políticas de población para el continente suramericano en el contexto internacional. En particular, se observa la relación que se estableció entre población y desarrollo para la época desde la perspectiva de las Naciones Unidas y se discute cuáles han sido los principales obstáculos que se han presentado en el transcurso de la elaboración de la misma, tomando en consideración las comparaciones emitidas por el sistema de la ONU para concluir algunos comentarios críticos.

Palabras claves: Demografía, población, desarrollo, América Latina, Naciones Unidas.

El presente ensayo es un recuento parcial de cuáles han sido las recomendaciones formuladas por la Organización de las Naciones Unidas para la aplicación de una política de población para la América Latina, durante el período 1960-1980. Para ello se hace necesario aproximarse a los lineamientos básicos que fundamentan tales recomendaciones, a fin de obtener una visión general de la postura asumida por las Naciones Unidas en torno a las políticas de población para el continente suramericano en el contexto internacional.

En la primera parte se ofrece al lector un breve recorrido por el sistema de las Naciones Unidas (origen, estructura organizacional y principios básicos); también se estudia cómo su labor ayudó a configurar y modelar la naturaleza del sistema internacional en el período posterior a la segunda post-guerra en el siglo XX, hecho que permitió de una manera gradual que las metas y estrategias orientadas al desarrollo económico y social en el mundo fueran objeto de análisis y revisión por parte de los Organismos Internacionales. En particular observaremos la relación que se estableció entre población y desarrollo para la época desde la perspectiva de las Naciones Unidas.

En la segunda parte, se expondrá el diagnóstico sobre la situación demográfica en el continente suramericano, construido a escala internacional según datos e informes proporcionados en gran medida por las mismas Naciones Unidas, y que sirvieron de base para formular los lineamientos básicos para la planificación de una política de población en la región; posteriormente, presentaremos tales lineamientos en función de los hallazgos realizados durante la investigación.

Para finalizar, discutiremos de manera sucinta cuáles han sido los principales obstáculos que se han presentado en el transcurso de la elaboración de una política de población para América Latina, tomando en consideración las propias recomendaciones emitidas por el sistema de la ONU (1960-1980), para concluir con algunos comentarios críticos sobre la función de una política de población como eje fundamental del desarrollo.

I.- LAS NACIONES UNIDAS: ORIGEN Y OBJETIVOS DE LA INSTITUCIÓN

1.1. El nacimiento de las Naciones Unidas

Luego de culminada la Segunda Guerra Mundial en el año de 1945, Estados Unidos, Inglaterra y la Unión Soviética junto con un número relevante de países dieron existencia oficial a las Naciones Unidas¹ mediante la ratificación de la Carta de las Naciones Unidas en virtud de la cual se estipulaban las normas fundamentales de las relaciones internacionales a escala mundial². El sistema de las Naciones Unidas fue concebido como una estructura institucional que debía dar apoyo a todas las naciones para promover el progreso económico y social de los pueblos, así como brindar un marco de paz social mundial que eliminara gradualmente la amenaza de posibles conflictos bélicos y en esa medida se lograra la estabilidad propicia para elevar el nivel de vida de la humanidad (ONU, 2000).

1 ONU (2001b, 3) "El nombre de Naciones Unidas, acuñado por el Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, se utilizó por primera vez el 1 de enero de 1942, en plena segunda guerra mundial, cuando representantes de 26 naciones aprobaron la Declaración de las Naciones Unidas".

2 En 1945, se reunieron en San Francisco 50 países en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, con el objeto de redactar la Carta de las Naciones Unidas. En tal ocasión se discutieron las propuestas que se habían preparado anteriormente por representantes de China, la Unión Soviética, el Reino Unido y los Estados Unidos, en Dumbarton Oaks (Estados Unidos), entre agosto y octubre de 1944.

Fueron cuatro los propósitos fundamentales contenidos en la Carta: mantener la paz y la seguridad mundial; cultivar relaciones de amistad entre los países miembros basados en la libre determinación de los pueblos; cooperar en la resolución de problemas internacionales en el aspecto económico, social, político, y por último; servir de centro articulador para alcanzar las metas del desarrollo (ONU, 2001b).

La ONU estuvo compuesta por seis órganos principales previamente establecidos en la Carta. Estos son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. El Consejo Económico y Social estaba constituido a su vez por el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); instituciones todas ellas, encargadas de velar por el orden económico internacional³; también forman parte del Consejo Económico y Social los programas y órganos entre los que se encuentra el PNUD, UNICEF fundado en 1946 y el FNUAP, este último establecido en 1969. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) así como el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) han figurado entre las comisiones regionales del sistema de la ONU. Tal diversidad de instituciones afiliadas al sistema de la ONU permitió con el paso de los años que el alcance de temas tratados, problemas analizados y proyectos conducidos aumentara de tal manera, que convirtiera a estas instituciones en soporte básico de los modelos de desarrollo.

En este nuevo cuadro de conexión internacional, los asuntos nacionales adquirirían implicaciones globales y así mismo, las decisiones propias de la política doméstica comenzaban a ser fuertemente influidas por los intereses globales en procura del equilibrio a escala mundial. En consecuencia gran parte de las labores de política internacional efectuadas por la Naciones Unidas, se traducían progresivamente en recomendaciones específicas para la conducción de la política doméstica de los países miembros.

3 ONU (1995) Son 14 los "organismos especializados" que presentan anualmente informes al Consejo Económico y Social. De ellos hemos destacado algunos de los más importantes. El BM así como el FMI se crearon en la Conferencia Monetaria y Financiera de la ONU, celebrada en 1944 en Bretton Woods. La OIT fue creada en 1919 y en 1946 se aprobó un acuerdo que estableció la relación entre ésta y la ONU. La FAO fue fundada en una conferencia celebrada en Québec el 16 de octubre de 1945. La OMS entró en funcionamiento el 7 de abril de 1948.

Desde entonces la ONU ha ofrecido el respaldo político y económico necesario para la expansión del capital a nivel mundial. De igual manera, ha promovido determinado tipo de políticas económicas y sociales acordes con el modelo de producción capitalista, ha actuado como factor de control de las reglas del comercio y la paz mundial y ha promovido la industrialización en países en vías de desarrollo⁴, prestando especial atención a comprender y gradualmente erradicar aquellos problemas que se interpretaron como frenos para el desarrollo de estas naciones.

En el caso de América Latina, los organismos regionales integrantes del sistema de la ONU asistieron a los países del continente en los objetivos de la sustitución de importaciones (modelo implementado a partir de la década de los años 30 y que muestra signos de agotamiento a finales de 1970) y enfocaron parte de sus labores en que la región lograra la efectiva transición de sociedades preindustriales a sociedades exitosamente industrializadas –desarrollo hacia adentro⁵.

1. 2. Las Naciones Unidas y el tema de la población

En los últimos decenios se ha escrito mucho sobre el tema de los obstáculos sociales que se oponen al desarrollo económico. En general cabe agruparlos en tres epígrafes principales: factores demográficos, factores institucionales y factores individuales (ONU, 1961, 28).

Desde el momento de su misma fundación, la ONU comenzó a debatir sobre temas asociados al medio ambiente, población y desarrollo. En 1947 se llevó a cabo la primera reunión de la Comisión de Población, donde las cuestiones relativas al medio ambiente y población eran analizadas desde la perspectiva de los recursos naturales, disponibilidad de tierras y producción agrícola. Para ese momento había una considerable escasez de datos demográficos en muchos países (ONU, 2001a).

4 Junto con la ONU, el FMI y el BM, así como CEPAL y CELADE, han tenido como labor supervisar las reglas globales que gobiernan las relaciones monetarias y de cambio y actualmente suministran recomendaciones técnicas y orientaciones económicas. El BM en particular ha impuesto sus propios estándares económicos y políticos pasando por encima de particularidades y localismos.

5 (CEPAL, 1996, 10) "En la fase de sustitución de importaciones (...) el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresarial y social) para contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de desarrollo hacia adentro), cuyo motor era el mercado interno"

No obstante, es a partir de 1960 que surge el interés en esclarecer la correlación de la población con el desarrollo económico y social ante la explosión demográfica experimentada en los países en vías de desarrollo, en un momento en que la capacidad de crecimiento económico ilimitado en el capitalismo comenzaba a ser fuertemente cuestionada.

En el decenio de 1960, se tomó mayor conciencia de que el crecimiento de la población mundial había alcanzado niveles jamás vistos antes, situación que en muchos estudios y debates se trató con profunda preocupación (ONU, 2001a, 2).

A partir del año 1966 se autorizaba a la ONU para ofrecer asistencia técnica en materia de población (ONU, 1995a). Posteriormente, en el año de 1969, quedó constituido el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), creado con el objetivo de intervenir en las decisiones nacionales en relación al tema de la población y contribuir en la elaboración de una política de población entendida como un importante factor de desarrollo.

La función del FNUAP consiste en formar, sobre una base internacional, la capacidad suficiente para atender las necesidades en materia de población y planificación de la familia; promover la comprensión de los factores de población (tales como el crecimiento demográfico, la fecundidad, la mortalidad, la estructura por edades, la distribución espacial, la migración, y otros); ayudar a los gobiernos a elaborar programas y proyectos de población, y prestar asistencia financiera para su ejecución (ONU, 2001,180).

Gallagher (1973), divide en dos periodos la forma en que se ha involucrado el sistema de la ONU con relación al tema de la población. Al principio, durante dos décadas, el trabajo consistió en la elaboración de informes, reuniones, reportes y estadísticas demográficas con el objeto de perfilar líneas de acción internacionales sobre el problema de crecimiento demográfico. Luego, a partir de la década de los años 70, se hizo un notable avance pues las políticas formuladas lograron mayores niveles de concreción, así como de coherencia y organización, que se traducía posteriormente en ayuda directa a gobiernos de muchos países en vías de desarrollo.

Ya desde los años 50 la ONU había establecido tres centros regionales: en Bombay, en El Cairo y en Santiago de Chile, los cuales han ejercido una influencia considerable en la elaboración de una política de población. De igual manera, la publicación de proyecciones a largo plazo del comportamiento de las variables demográficas, ha sido una constante en los informes de las diversas instituciones integrantes del sistema de la ONU y ha formado un valioso capital informativo sobre las regiones subdesarrolladas. De igual manera, la ONU reconoció desde muy temprano la importancia de incorporar a la planificación del desarrollo programas que abarcasen los fenómenos demográficos, con miras a

ampliar la visión del desarrollo económico y su relación con los fenómenos poblacionales. En tal sentido, la transformación y dinámica constante de las políticas sociales como medio de hacer más justa la redistribución del ingreso, afectó significativamente la postura de la organización acerca del rol de la demografía y sugirió la posibilidad de incluir políticas que contemplaran metas demográficas.

En una gran medida, los problemas de política social que hoy se plantean se derivan de rápidos cambios ocurridos en la situación económica, demográfica y política (ONU, 1961, 1).

De tal forma, la ONU, como nuevo actor internacional, influyó de manera significativa en el estudio y comprensión de los fenómenos demográficos correlacionándolos con el desarrollo económico. Gradualmente, su postura acerca del tema se convirtió en lugar común para muchos otros actores, ejerciendo gran influencia en las tendencias y enfoques de la discusión. Fueron ellos quienes en primera instancia advirtieron a escala internacional sobre la correlación entre población y desarrollo, destacando la importancia de reducir el crecimiento demográfico en función de prevenir lo que podía ser considerado una crisis económica de grandes proporciones.

1. 3. De la interrelación entre desarrollo y población al énfasis en la sobrepoblación.

Las tendencias demográficas pueden desempeñar en el crecimiento económico un papel tan importante como las tendencias de la producción. De hecho hay especialistas que mantienen que, en el caso de algunos países y desde un punto de vista puramente económico, la inversión más eficaz para promover el crecimiento económico sería la que se hiciera no en la producción económica, sino en la reducción de las tasas de natalidad (ONU, 1961, 29).

Una de las premisas básicas manejada por las Naciones Unidas mencionaba que el comportamiento de las variables demográficas podía acelerar y obstaculizar el desarrollo económico. Más aún, el crecimiento poblacional podía ser factor determinante de la condición de subdesarrollo en el tercer mundo. En este sentido, los datos recogidos para el año de 1950 exponían que el 68% de la población mundial vivía en vías de desarrollo (ONU, 2001a). Además se advertía que el crecimiento de la población a un ritmo acelerado ejercería adicional demanda de alimentos⁶, así como sobre demanda en el área de la

6 Salas (1981, 219) "El número de lactantes, niños pequeños, mujeres embarazadas y en lactancia debe tomarse en cuenta para determinar las necesidades en materia de alimentos. (...) La reunión y el análisis de información demográfica y la investigación en esferas

salud, educación y servicios básicos, lo que aunado a problemas económicos y sociales preexistentes, podía actuar como catalizador para una crisis económica.

Paulatinamente, la labor de formulación de lineamientos rectores para una política de población comenzó a ser llevada a cabo por parte de la ONU, y tal labor fue entendida como requisito necesario en el cumplimiento de las metas económicas y sociales con la consigna de la lucha contra la sobrepoblación mundial⁷. Por otro lado, las instituciones que respaldaban el discurso de las Naciones Unidas en el continente (CEPAL, CELADE, ILPES), legitimaron la intervención en la construcción de políticas públicas para el desarrollo en la medida en que se constituyeron en agentes productores de conocimiento y ofrecieron modelos de desarrollo para promover la industrialización. Durante el impulso de la sustitución de importaciones (crecimiento hacia adentro) en el caso de América Latina, los organismos regionales del sistema de la ONU brindaron modelos de planificación del desarrollo e industrialización y ofrecieron recomendaciones en el área de las políticas económicas y sociales.

Otra premisa básica de la ONU señalaba que las naciones subdesarrolladas, por su condición de atraso –ausencia o negación de la racionalidad occidental– eran consideradas como sociedades sujetas a patrones premodernos de comportamiento reproductivo; es decir, las tasas de fecundidad se podían considerar elevadas (mientras que países desarrollados habían disminuido tal indicador desde el siglo XIX), lo que combinado con una considerable disminución de la mortalidad por grupos de edades, se traducía en un crecimiento acelerado de la población. Pudiendo entenderse que la sobrepoblación o explosión demográfica fuera entendida como un punto álgido de preocupación en los países en vías de desarrollo y que el comportamiento de la fecundidad fuese considerado como el eje de ataque a los problemas de crecimiento demográfico, la mortalidad ha sido una variable sobre la cual el hombre ha intentado hacer modificaciones a fin de reducir su incidencia, pero ello afecta el crecimiento de la población, así que la fecundidad es la variable que puede incidir negativamente en el crecimiento de

tales como el desempleo, el hambre y la pobreza son esenciales para planificar las futuras políticas de producción de alimentos”.

7 A lo largo de la historia, se ha reflexionado acerca de la cantidad óptima de población, y desde principios del siglo XX, muchos países han demostrado interés por aspectos demográficos. El análisis de la interrelación entre la población, el medio ambiente y el desarrollo económico es muy anterior a los escritos de Thomas Malthus de fines del siglo XVIII. Desde la antigüedad, los hombres de Estado y los filósofos han opinado sobre asuntos tales como el nivel óptimo de la población y los inconvenientes del crecimiento demográfico excesivo (ONU, 1973).

la población, pues al reducirse las tasas de fecundidad, se está reduciendo el índice de crecimiento exponencial de la población.

De tal manera que desde su origen, la preocupación por el tema de la población, desde la perspectiva de la ONU, estuvo relacionado con el crecimiento poblacional de los países subdesarrollados; en virtud de ello se establecía que un objetivo de considerable importancia de cualquier estrategia de desarrollo, más aun en los países subdesarrollados, debía combatir este fenómeno en el marco de la planificación del desarrollo y las políticas públicas.

1. 4. El apoyo internacional al trabajo de las Naciones Unidas. De cómo las relaciones de poder ofrecieron legitimidad al tema de la Población

Las estrategias formuladas durante la década de los sesenta para hacer frente a los problemas demográficos, encontraron respaldo en el trabajo de *El Club de Roma (1972) "Los Límites del crecimiento"*. Este trabajo formó parte de una campaña internacional para evidenciar ante los ojos del mundo el riesgo de colapso económico y social a futuro, como consecuencia de la explosión demográfica que se experimentaba en los países en vías de desarrollo.

La investigación encomendada por el Club de Roma congregaba a altos empresarios y corporaciones internacionales en torno a un fin común, denunciar que existían límites para el desarrollo de la economía mundial y que estos debían ser atenuados cuanto antes. En función de ello el MIT –Massachusetts Institute of Technology, instituto encargado por el club de Roma para realizar la investigación en torno a los límites del crecimiento- construyó un modelo que pretendía estudiar las tendencias que se debían considerar de interés mundial: la acelerada industrialización, el rápido crecimiento demográfico, la extendida desnutrición, el agotamiento de los recursos no renovables y el deterioro del medio ambiente. Se argumentó que la población mundial, en especial la de los países subdesarrollados, sufría de un crecimiento demográfico exponencial que sobrepasaba en gran medida su capacidad productiva. Uno de los medios para atacar el problema consistió en la promulgación de un conjunto de metas globales que coadyuvaran disminuir los factores críticos del modelo de desarrollo, tales metas fueron: estabilización de la población en el tercer mundo, reducción del consumo de recursos por unidad de producto industrial, y reducir los niveles de contaminación a escala mundial.

De igual manera, pasaban a formar parte de la "foreign policy" de países como Estados Unidos⁸ las políticas de población; es decir, la política exterior de los países desarrollados debía contemplar las tendencias del crecimiento demográfico en los países en vías de desarrollo, como posible factor de riesgo para el funcionamiento de su economía doméstica. Estados Unidos ha elaborado desde entonces diversos estudios que han reafirmado la correlación entre subdesarrollo y sobrepoblación y que han justificado abiertamente la preocupación por el crecimiento de la población mundial. En tal sentido, el Reporte al Congreso por the Controller General of the United States afirmaba:

Population growth rates are an integral part of poverty and underdevelopment and complicate improving the quality of live in developing countries. Population growth: Places additional burdens on food production. Creates greater demands on inadequate health care and education facilities. Increases unemployment. Contributes to urban migration. and attendant problems. Accelerates the use of limited natural resources, could severely restrict the Earth's ability to support life (1976, 11).

La tesis malthusiana sobre la relación entre el crecimiento poblacional y el aumento desproporcionado en la demanda de alimentos (así como del suministro de agua, acceso a educación, salud, vivienda), cobraba fuerza en manos del discurso internacional, sintetizado en las denuncias del Club de Roma que fue apoyado por algunos gobiernos de países desarrollados, toda vez que sentían amenazados sus intereses económicos.

Sin embargo, la creciente preocupación sobre el perentorio peligro que representaba el rápido crecimiento demográfico en los países subdesarrollados para el desarrollo económico mundial fue rechazada, entre otros, por un grupo de investigadores de algunos países subdesarrollados⁹. A mediados de la década

8 Señala Villapando (1978) "Desde la década de los 50 las empresas norteamericanas hicieron inversiones notables en pro de una campaña global contra la explosión demográfica. Donde originalmente se aplicó fue en la India. En 1961, los Estados Unidos habían cooperado ya en la creación de 1800 clínicas y de 1900 centros de información referidos, en un caso y otro, al control de la natalidad y la esterilización... a partir de entonces esos fondos han girado su aplicación hacia América Latina. Un abanico de fundaciones e institutos de experimentación se ha creado en el curso de los últimos años (118-117).

9 Martinet (1995) La discusión sobre población y desarrollo ha sido determinada por factores ideológicos entre malthusianos y neomalthusianos; sin embargo, el debate ha sido rico y diverso desde todo punto de vista. El autor menciona dos de las escuelas más influyentes en el debate; por un lado están los biólogos alarmistas, quienes han ejercido influencia en el espacio internacional y han sustentado la idea de que el ritmo de crecimiento poblacional atenta contra el desarrollo y expansión del capital; por el otro están los economistas revisionistas, quienes no consideran necesariamente un problema las consecuencias derivadas del tamaño y estructura de la población, tal grupo ha sido represen-

da de los 70 sale a la luz pública *El club de Roma: anatomía de un grupo de presión* (1976), libro que tenía como objetivo demostrar la fragilidad científica de las hipótesis contenidas en los Límites del Crecimiento, así como de exponer el fuerte contenido ideológico con que había sido tratado y estudiado el tema de la población y el desarrollo en los países pobres por parte de algunos actores internacionales.

La denuncia primordial de los ocho artículos que contenía el libro, consistió en demostrar que las posturas asumidas por los Organismos Internacionales y los Estados desarrollados en cuanto a la inminente catástrofe del crecimiento económico, si continúan las tendencias demográficas presentes, están determinadas por intereses económicos internacionales que benefician abiertamente la hegemonía de los países desarrollados.

Para Varsavsky, los estudios del Club de Roma eran parte de:

La campaña de terrorismo mundial sobre estos temas, liderada por los Estados Unidos,...si tiene éxito, los subdesarrollados terminaremos una vez más financiando la buena vida de las potencias dominantes, esta vez quizá sirviendo de basural para sus desperdicios (Brasil ya admite que se muden allí industrias muy contaminantes (1976,143).

De igual manera, Pelachaud (1976) argumenta que la discusión refleja fielmente el nuevo carácter del espacio internacional, que ha resultado en la transfiguración del rol del Estado a escala mundial y ha permitido la inserción gradual de los organismos internacionales en las redes de interacción global para prolongar el dominio de los monopolios, es decir, preservar la estructura jerárquica y desigual del orden interestatal. En consecuencia, el objetivo mundial de reducir el crecimiento demográfico emitido desde instancias internacionales rebasaba las metas clásicas de redistribución de las políticas sociales instrumentadas por los gobiernos de la región. La política de población, desde tal postura atendía más a erradicar un problema que ponía en riesgo intereses internacionales antes que problemas de carácter endógeno a lo interno de las naciones tercermundistas.

Sin embargo, ha sido imperativa la necesidad de modificar los índices demográficos mediante las políticas públicas en los países en vías de desarrollo, pues, de una manera u otra, la dinámica de la sociedad y el progreso económico

tado por economistas norteamericanos, pero de igual manera, grupos de destacados científicos de países subdesarrollados han cuestionado abiertamente las hipótesis alarmistas sobre las consecuencias de la explosión demográfica. Aquí hemos destacado una de las respuestas elaboradas por parte de los actores y gobiernos de países en vías de desarrollo.

tienen una fuente de expresión en el comportamiento de los indicadores demográficos. Las distintos enfoques sobre cómo interpretar el efecto de ellos en la sociedad resultó en la conformación de un conjunto de posturas o paradigmas, los cuales han recurrido a distintas visiones de los modelos de desarrollo, así como a premisas básicas de las teorías poblacionales elaboradas en décadas anteriores. Por ello, ahora vamos a discutir brevemente una de las premisas teóricas que determinó la postura en contra o a favor, asumida en torno a la correlación entre desarrollo y población a escala internacional y que sigue siendo una categoría de suma importancia para medir los cambios demográficos fundamentales de las sociedades contemporáneas.

1. 5. La teoría de la transición demográfica.

Aquellos actores que han considerado la explosión poblacional como consecuencia de patrones sociales propios de sociedades atrasadas, han basado el análisis efectuado en función de las premisas básicas de la teoría de la transición demográfica, la cual ha sido y sigue siendo elemento de crítica por parte de aquellos que de una manera u otra cuestionan la efectividad de las políticas de población como promotoras del desarrollo y de sociedades modernizadas.

La teoría de la transición demográfica, formulada por Notestein (entre otros) en 1935, señalaba que las sociedades industriales modernas habían cambiado drásticamente las prácticas reproductivas tradicionales como consecuencia de la urbanización y la industrialización. Se partía de la distinción entre sociedades modernas y sociedades tradicionales a partir de la experiencia europea en el siglo XVIII y XIX, donde el sistema industrial tuvo un considerable impacto en las relaciones humanas, cambiando valores tradicionales por un nuevo tipo de racionalidad¹⁰. Una de las consecuencias del proceso industrializador en Europa implicó la transformación de los patrones de control de la fecundidad, toda vez

10 Weaver, H. Michel Rock and Kenneth K. (1997) señalan que la historia de la población mundial puede ser dividida en tres estadios; el primero corresponde al período de 1650, las tasas de mortalidad altas y nacimientos bajos, el crecimiento poblacional era lento. Luego, en el segundo período, la revolución industrial en Europa ocasionó que el crecimiento poblacional durante 200 años fuera dividido en dos fases, en la primera el índice de mortalidad declinó mientras la natalidad se mantuvo constante por varias décadas, lo que permitió un aumento considerable del crecimiento poblacional cercano al 1.5% por año. Luego en la segunda fase, la transformación ocasionada por la industrialización, urbanización, modernización y un rápido crecimiento económico determinó una baja en la mortalidad y en la natalidad lo que se reflejaba en una tasa de crecimiento poblacional ubicado en el 0,5% anual.

que éste ya no sería estimado como un comportamiento atado a normas religiosas o tabúes. A partir de la industrialización, los patrones reproductivos fueron transformados a tal punto que la racionalidad costo-beneficio, supuesto básico de la economía política, fue insertada en la conciencia social a través de la noción de costo-hijo, que mostraba las ventajas de una familia reducida. Según Penn Handwerker:

It continues to be widely accepted that fertility transition should follow from "development" –usually defined in terms of industrialization and Westernization/Modernization– and a transition from a traditional to a modern society... (1986, 3).

El desarrollo social y económico asociado a la industrialización durante el siglo XVIII y XIX, afectó dramáticamente el comportamiento poblacional de Europa, fenómeno que la teoría de la transición demográfica ha pretendido explicar. En tal sentido, Filgueira plantea:

La transición demográfica durante mucho tiempo fue asociada sin mayores precisiones al cambio de la estructura social en la sociedad contemporánea. Los procesos de cambio (modernización, secularización, crecimiento y desarrollo económico, urbanización, industrialización) fueron considerados correlatos explicativos de las tendencias cambiantes de los indicadores demográficos (Filgueira, 1983, 11).

No obstante, tal teoría ha recibido suficientes críticas debido a sus limitaciones para explicar los procesos demográficos en países cuya historia presenta variaciones al modelo histórico de desarrollo económico y social de occidente, en palabras de Filgueira (Op. Cit., 1983):

La mal llamada teoría de la transición demográfica, tal vez el más prestigioso rótulo con pretensiones explicativas, no alcanza de hecho a constituir una teoría propiamente tal. Constituye tan sólo una predicción del comportamiento de la fecundidad en términos de fases, se espera cierta secuencia en el comportamiento de las variables demográficas con un respaldo conceptual teórico excesivamente débil y poco claro (9).

Sin embargo, a pesar de las diversas críticas efectuadas, tanto la ONU, como otros actores de envergadura, han sostenido que un cambio en los patrones de fecundidad en los países subdesarrollados es fundamental a la hora de superar tendencias sociales que reproducen patrones de pobreza, toda vez que el exceso poblacional genera adicional demanda sobre los servicios públicos; es decir, el mejoramiento de la calidad de vida en los países subdesarrollados se relacionó con el descenso del crecimiento poblacional. La teoría de la transición demográfica ha obedecido al discurso desarrollista y modernizador, sus premisas básicas han sido bien acogidas por los agentes promotores del desarrollo y desde el auge del tema poblacional, encontraron aceptación entre diversos acto-

res, entre ellos el sistema de la ONU, que consideró como una de las metas en el corto plazo, alcanzar el proceso de transición demográfica en el mundo subdesarrollado. Cabe destacar que en las décadas posteriores a los años 60, ya muchos países de la región habían alcanzado el proceso de disminución de la fecundidad y ello no representó automáticamente una mejora en la calidad de vida de la población.

Pese a las contradicciones, así como a los desaciertos en algunos de los pronósticos realizados, la relación entre patrones de fecundidad, mortalidad y modernización ha seguido operando como eje determinante en gran parte de los diagnósticos arrojados y proyecciones efectuadas; de igual manera se ha insistido en colocar como objetivo en la elaboración de planes y programas de población, la iniciación o culminación del proceso de transición demográfica en países en vías de desarrollo. No obstante, se sabe que la disminución de la tasa de fecundidad (uno de los factores que junto con la tasa de mortalidad determinan la tasa de crecimiento poblacional) no representa obligatoriamente una disminución en la tasa de crecimiento poblacional, elemento que torna más complicada la correlación entre crecimiento económico e indicadores demográficos¹¹.

II.- LA POBLACIÓN EN AMÉRICA LATINA

A continuación se mostrarán las características más importantes del comportamiento de las variables demográficas en la región, de acuerdo a los datos y proyecciones elaboradas en el período 1960-1980, y en función de ello observaremos la relación que se estableció entre la condición de subdesarrollo y la evolución de estas variables en el escenario internacional.

II. 1 Breve recuento de la evolución demográfica de América Latina durante el siglo XX

Uno de los rasgos característicos del continente, desde la época de la independencia hasta 1920, fue la europeización de la población, hecho que obedecía al interés de las elites terratenientes comerciales de superar la inferioridad étnica de los habitantes de la región. Aunque existían grupos nacionalistas que defen-

11 (ONU, 2001a, 7) "A pesar de la disminución de la tasa de fecundidad a niveles relativamente moderados, continúa aumentando el número de nacimientos, debido al aumento del número de mujeres en edad reproductiva. Mientras en 1965-1970 el número medio de nacimientos por año en las regiones menos desarrolladas era de 101 millones, hoy en día se estima en 120 millones".

dían lo autóctono, imperaba la política de inmigración íntimamente articulada al modelo económico de exportación de materias primas, el cual garantizaba la perdurabilidad en el poder de las elites económicas nacionales. Para ese momento, la población era escasa en comparación con el territorio, la urbanización era limitada y la tasa de crecimiento natural era baja; en consecuencia se creía que era necesario un aumento de la población mediante la inmigración (ONU, 1971) A partir de 1920, se seguía aceptando la necesidad del aumento poblacional pero valorando más a las poblaciones autóctonas, al igual que se contemplaba la importancia del mejoramiento de los servicios, la educación y el impulso de la urbanización como factores de desarrollo.

Es durante los primeros cincuenta años del siglo XX que se dan los cambios más significativos en la evolución de las variables demográficas en América Latina. Para 1900, se estimaba en 60 millones la población de la región, y ya para 1960 se habían sobrepasado los 205 millones. No había correlación aparente entre el desarrollo económico y la densidad poblacional en las distintas regiones (Funes, 1996). La población había crecido casi tres veces y media en 60 años (Miró, 1968). A ello contribuyeron de forma significativa una tasa de fecundidad cercana a los 2.3%, junto con el abrupto descenso en la tasa de mortalidad cuya reducción en los países de la región se inició tardíamente. La reducción de las causas de muerte por influenza, neumonía y bronquitis representaron un tercio de la disminución de la mortalidad. A ello se sumó la menor incidencia de las enfermedades diarreicas que representaban un 9% de tal disminución (Miró y Potter, 1984). Cabe mencionar que en países como Venezuela, Uruguay, Argentina, Cuba y Brasil, la inmigración internacional fue un factor que también contribuyó al aumento de la población (ONU, 1968).

Señala Arriaga (1972), que ya para 1960 la esperanza de vida estaba por encima de los 50 años, cambio que se había ocasionado entre otras cosas gracias a la importación de medicinas, así como a la incorporación de los avances médicos en general y complementado por el deseo innato del hombre de prolongar la vida durante mayor número de años posibles¹².

En cuanto a las características de la distribución geográfica de la población, la preocupación se dirigía al acelerado crecimiento de los centros urbanos, ocasionado en parte por el incremento de las actividades productivas en determinados límites geográficos (Funes, 1996). El éxodo campesino contribuyó al

12 Según el Boletín Económico de América Latina ONU (1971) la esperanza de vida al nacer para la región aumentaría de 60.2 años en el período comprendido 1965-1970 a 66.7 años en el período 1980-1985.

empobrecimiento de la población en general y al caos de las ciudades, generó desempleo así como hacinamiento. De igual manera, los inmigrantes que llegaron a las urbes favorecieron la desigualdad de la distribución poblacional, ellos fueron un grupo sumamente heterogéneo en lo referido a educación, ocupación y características sociales. En función de ello se ha considerado la urbanización rápida y concentrada como factor desencadenante de pobreza y problemas en el suministro de servicios básicos de salud y educación (ONU, 1971).

Es importante apreciar que a pesar de que para finales de la década de los sesenta, muchos países de la región pasaban por un proceso de transición demográfica, pues como indicaban los estudios realizados para 1970, la tasa de natalidad bruta había declinado en un 40 por cada mil habitantes a 38 (ONU, 1973), el crecimiento de la población seguiría siendo alto durante muchos años debido al fenómeno de la inercia poblacional, de manera que la población continuaría aumentando enormemente en América Latina. Sumado a ello, ya se preveía que la reducción de la fecundidad no era un proceso homogéneo en las distintas clases sociales y que estaba en relación inversa a la capacidad de mantener los hijos (ONU, 1971). Por otro lado, la distribución por edad y sexo de acuerdo a la tasa de fecundidad de cada país estaba ocasionando una elevada proporción de la población en edades "dependientes" respecto a la población en edad activa¹³.

La ONU aportó gran información en torno a las características demográficas de los países de América Latina sin descuidar las particularidades de los países de la región. En el Estudio Económico de América Latina (1974a), se mostró una tipología con arreglo al comportamiento de los indicadores demográficos de cada país; tal tipología establecía que cuatro países (Argentina, Chile, Cuba y Uruguay) los cuales reunían aproximadamente el 15% de la población regional, habían terminado el proceso de transición demográfica, así mismo presentaban una población de avanzada edad más numerosa que el promedio de la región, pero también presentaban una población intermedia bastante nutrida. Cinco países (Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela) junto con Argentina, son los más poblados de la región, comprendiendo el 68% de la población regional y tienen como principal característica una tasa de crecimiento poblacional por debajo del promedio de la región. Todos estos países han sufrido una urbanización y modernización bastante rápida. La población urbana ha crecido a un ritmo del 6% entre 1960 y 1970 y Venezuela ha pasado a ser el país con un ritmo de

13 (ONU, 1971; 70) "el porcentaje de la población en el grupo de edad de 0 a 14 años bajaría solo ligeramente. El grupo en edad potencialmente activa, de 15 a 64 años, aumentaría ligeramente...".

crecimiento urbano suficientemente rápido como para que se detuviera el ritmo de crecimiento rural. Países como Brasil y México por ser los más populosos de la región, convierten sus ritmos de crecimiento en factores de gran importancia en la región. Por otro lado, los otros once países latinos solamente representan el 16% de la población regional y cuentan con una población más pequeña, a excepción de Uruguay. En ocho de estos países la tasa de crecimiento de la población está por encima del promedio regional y en otros, tal promedio subió durante el decenio de los años 60. De igual manera, la tasa de crecimiento urbano aumentó por encima del 5% en el periodo 1960-1970. Sin embargo, países como Costa Rica, Ecuador y Panamá pueden representar la diferencia con el resto de los países pequeños por diversas razones. Primero, Panamá presenta una economía especializada y ha experimentado una reducción en la fecundidad; a su vez, Ecuador puede estar ante una importante transformación económica y Costa Rica, a pesar de tener una lenta urbanización, exhibe una diferencia entre el campo y la ciudad en el aspecto cultural y económico bastante moderada, acompañado de una distribución del ingreso menos desigual comparado con los demás países de la región. Por último, los países y territorios del Caribe (excluidos Cuba, República Dominicana, Haití y Puerto Rico) comprenden menos del 2% de la población regional y pueden subdividirse en dos: países continentales con escasa población concentrada en una reducida región del territorio nacional y un crecimiento demográfico similar al promedio latinoamericano, Belice, Guyana y Surinam y unidades insulares con población relativamente densa.

Es decir, según los datos manejados por la ONU y el diagnóstico realizado en la región, se determinó que el curso y evolución de las variables demográficas podía entrar en contradicción con las metas de desarrollo, en especial el comportamiento de la tasa de fecundidad; por lo tanto, era precisa una rápida intervención que modificara tal comportamiento hasta llevar la tasa de fecundidad así como la tasa de mortalidad y la distribución geográfica, a un patrón acorde a la capacidad productiva de estos países.

De igual manera, la ONU asumió que las tendencias demográficas podían agravar o facilitar la distribución de los servicios sociales en los centros urbanos, de lo que se puede entender que en la medida que declinara la tasa de aumento poblacional, habría menos presión sobre los recursos naturales no renovables y sobre la producción de alimentos per cápita. Sumado a ello, según las investigaciones de la institución, la producción de alimentos si acaso había crecido a un ritmo ligeramente superior al necesario para igualar el ritmo de aumento de la población. Bajo estas características era imperativa la necesidad de intervenir sobre las variables demográficas como medio para aumentar el nivel de vida en los países pobres y, consecuentemente, salvar de cualquier riesgo a los países desarrollados. En concordancia con el pensamiento de Malthus, la distribución

sería más justa en la medida en que la población fuera altamente productiva y no sobrepasara el óptimo necesario acorde al grado de desarrollo tecnológico.

Los datos demográficos sobre el continente permiten concluir, en términos generales:

- La existencia de una estructura de edad sumamente joven, lo que se traducirá a la larga en mayor presión sobre el campo laboral sustentado en el desarrollo de una economía diversificada, con un mercado interno sólido con capacidad de producir bienes de consumo final y de absorber la elevada proporción de población económicamente activa.
- El rápido crecimiento de la población en edades comprendidas entre 10 y 15 años se traducirá en presión directa sobre el sistema educativo.
- El crecimiento demográfico será responsable de aproximadamente el 90% del aumento de la demanda de alimentos para el futuro (Pérez de Armiño, K, 1998).
- La creciente concentración de la población en áreas urbanas opera como detonante de problemas diversos, tales como presión sobre recursos naturales, agravamiento de las condiciones de salud y creciente desigualdad social, acompañado además de una mayor demanda de bienes y servicios que sobrepasan la capacidad productiva de las economías de la región. Se estimó que la población en las ciudades aumentaría de 194 millones en 1975, a más del 237% (Miró y Potter, 1984; Fox, 1975).
- Además, se detectaba un comportamiento reproductivo diferenciado en las clases sociales, lo que a la larga ocasionaría que el descenso de la tasa de fecundidad¹⁴ (transición demográfica) no fuese uniforme en los distintos estratos sociales y por consiguiente, que sus resultados no coincidieran con las metas esperadas. Las proyecciones realizadas por CELADE y por la ONU (1961, 1968, 1971, 1974a), demostraban que, a la larga la naturaleza de la transición demográfica conduciría a que los cambios en las pautas reproductivas no fuesen coherentes con la condición económica y social de las clases sociales más pobres.
- Todo lo anterior se relacionó directamente con el avance de la pobreza en el continente. La pobreza era entendida en términos malthusianos como

14 No debe confundirse tasa de fecundidad, la cual expresa el número de nacidos vivos por 1000 mujeres comprendidas entre los 15 y 45 años en un determinado año, con la tasa de natalidad que indica el número de nacidos vivos por mil habitantes en un determinado año. Además, la tasa de fecundidad tiende a ser una medida más exacta pues esta más íntimamente relacionada con el grupo de edad-sexo susceptible de dar a luz.

degradación social y estado moral capaz de privar al individuo de derechos vitales básicos (Livi-Bacci,1995). Ya se reconocía que el fenómeno de la pobreza y su enfrentamiento constituían una manifestación de la relación entre población y desarrollo (Bueno, 1992). En tal sentido, el ritmo del crecimiento del producto por habitante reflejaba un cuadro de desigualdad con una estructura de distribución regresiva cuyo signo era la acumulación de riqueza en los grupos más favorecidos de la sociedad.¹⁵

- La combinación entre una tasa de fecundidad alta y una tasa de mortalidad baja, han resultado en una tasa de crecimiento natural entre las más altas del mundo (Miró y Potter, 1984, ONU, 1964).
- Y por último, la explosión demográfica afectaría directamente al medio ambiente. La degradación del medio ambiente sería determinada en gran parte por la presión ejercida sobre los recursos naturales de manera irracional. Se acepta que el crecimiento de la población se constituyó en una carga prácticamente insostenible para el planeta y ha rebasado los esfuerzos realizados desde diversos ámbitos para atenuar la degradación del medio ambiente (ONU, 1998).

Todas estas estimaciones mostraron lo que se entendió como un escenario futuro donde existirían graves desequilibrios entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, así como la posible extensión de la pobreza y la desnutrición, además de un déficit habitacional, educativo y sanitario, que posteriormente se apreciaría en caos urbano, exclusión y fragmentación social. Aunado a ello, el colapso ambiental sería responsabilidad inmediata de las prácticas de supervivencia generadas por los pobres. Era sobre estos problemas potenciales que se debía actuar con premura, mediante la elaboración y diseño de lineamientos para una política de población destinada a modificar los patrones demográficos de la región. Una política de población debía ser parte constituyente de cualquier plan de desarrollo económico y social, ofreciéndose prioridad al crecimiento de la población como problema de mayor envergadura.

15 Según la ONU (1968; 90) se calcula que en 1965, los niveles de ingreso personal, expresados en dólares de 1960, que percibía alrededor del 25% más pobre de la región, dichos ingresos eran del orden de 180 dólares. La desigualdad se aprecia mejor si se tiene en cuenta que para la región en su conjunto, el ingreso personal medio por habitante alcanzaba a unos 385 dólares por año.

II.2 El rol del Estado en América Latina y la discusión sobre la política de población

La especificidad del tema poblacional en la región ha radicado en que su origen, así como el desarrollo de la discusión en las últimas cuatro décadas ha provenído, en principio, de intereses foráneos, elemento que le da una particularidad al abordaje de la política de población, pues tradicionalmente el Estado había sido el centro y ejecutor de la política pública. En ese sentido, ya a finales del siglo XIX en Europa, se adjudicó al Estado la responsabilidad del bienestar colectivo de la sociedad, dado que éste debía favorecer una distribución más equitativa de los bienes producidos socialmente. Posteriormente se constituyó en un lugar común considerarlo el encargado de intervenir en el campo social mediante la instrumentación de políticas sociales, así como el responsable de evaluar los problemas de la nación.

Desde hacía bastante tiempo, y con mayor intensidad luego de consolidado el Estado Benefactor, la política social fue el medio adecuado para provocar cambios que se considerasen necesarios en la arena social. En medio de los primeros años de la crisis de los 30', la intervención del Estado a través de la política social ayudó considerablemente a reducir las desigualdades sociales y a garantizar el bienestar colectivo. Desde aquel momento, este modelo de política social de bienestar gozó de aceptación y se adecuó en gran medida a las contingencias sociales. El sentido de la política pública era universalista, ya que estaba basado en un principio de igualdad garantizado mediante las políticas redistributivas del ingreso nacional (seguridad y asistencia social). Más aún, en América Latina, el Estado, que se había consolidado previo al proceso de industrialización, había fijado como parte de sus objetivos la necesidad de integrar a la sociedad promoviendo la modernización. No obstante, el escenario político luego de la segunda posguerra, transformó gradualmente la vía tradicional de elaborar políticas públicas desplazando parcialmente el protagonismo del Estado y deteriorando de cierta manera la autonomía de éste a la hora de definir estrategias de enfrentamiento a los problemas nacionales.

Desde entonces el sistema de la ONU, como principal rector del orden mundial, ha participado activamente en la solución de asuntos internacionales que anteriormente se hubiesen considerado estrictamente domésticos y con especial atención a los países del tercer mundo.

II.3 Análisis de los principales lineamientos recomendados para una política de población por parte de las Naciones Unidas

A continuación se expondrá brevemente el conjunto de lineamientos sobre una política de población que sistemáticamente se han venido formulando y presentando en foros mundiales, conferencias internacionales, documentos e informes anuales, así como en otros espacios de discusión pública a manera de recomendaciones, y que han sido impulsados constantemente por el sistema de la ONU. De igual manera, observaremos como en el marco de la globalización, tales recomendaciones para una política de población han sido en parte explícitamente dirigidas a los distintos gobiernos de América Latina, con la finalidad de que fuesen incluidas en sus planes de desarrollo económico y social.

La ONU estimuló la discusión sobre los aspectos demográficos a la luz de su relación con las cuestiones referidas a la protección del medio ambiente; no obstante, es más adelante que el tema poblacional cobra atención particular. Entre 1960 y 1980 se realizaron un número relevante de reuniones internacionales que pretendieron esclarecer en términos conceptuales cómo podía ser entendido el fenómeno poblacional, así como cuáles debían ser las estrategias en conjunto para enfrentar los obstáculos generados por los patrones de comportamiento demográfico.

En 1965 se llevó a cabo la Primera Conferencia Internacional sobre Programas de Planificación Familiar; allí donde se generó una visión sobre población que presentaba la necesidad de afrontar los retos en el campo demográfico desde las políticas públicas como instrumentos diseñados para modificar la distribución de la población, la velocidad de su crecimiento, las tasas de mortalidad y fecundidad, por ser ellas factores expresivos del desarrollo económico y social.

Más adelante, en el año 1967, se realizó en el Continente la Reunión sobre Políticas de Población en relación al Desarrollo en América Latina. El objetivo principal de esta reunión era combatir la alta tasa de crecimiento de la población en los países atrasados y que se entendió como un obstáculo para alcanzar el desarrollo económico y social. En ella se abordaron las funciones que deberían llevar a cabo los gobiernos, el sector privado y las organizaciones internacionales para el cumplimiento de una política nacional de población que facilitase la consecución de los objetivos del desarrollo.

De igual manera, se hicieron grandes esfuerzos por establecer en conjunto y sobre la base de un mínimo consenso, cuál debía ser en líneas generales el

enfoque conceptual y metodológico de la política de población¹⁶. La concepción de política de población formulada en ese momento fue considerada de gran alcance para ese entonces, allí se definió que:

(...) debe entenderse por política de población el conjunto coherente de decisiones que conforman una estrategia racional adoptada por el sector público, de acuerdo con las necesidades y aspiraciones de la colectividad para desarrollar, conservar y utilizar los recursos humanos influyendo sobre la magnitud y el crecimiento probables de la población, su distribución por edades, la constitución y composición de las familias, la localización regional o rural-urbana de los habitantes y la incorporación a la fuerza de trabajo y a la educación, con el fin de facilitar los objetivos del crecimiento y posibilitar la participación de la población en las responsabilidades y beneficios del progreso (Reunión sobre Políticas de Población, 1967, 9).

Esta concepción fue la consecuencia de una ardua negociación entre actores nacionales e internacionales en un nuevo espacio de discusión caracterizado por la participación de organismos internacionales, así como representantes de diversos Estados, empresarios y personalidades políticas; posteriormente, tal forma de negociación e interacción se estableció como uno de los mecanismos regulares para tratar el tema poblacional.

En 1970 se efectuó la primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población, celebrada en México. Uno de los aspectos abordados fue la política de población en el marco de una estrategia de desarrollo a largo plazo para los países del continente. De igual manera, las primeras Conferencias Internacionales sobre población operaron como espacios propicios para alcanzar un mínimo consenso en orden no sólo de comprender los fenómenos demográficos, sino también de seguir ofreciendo lineamientos concretos que funcionarían como referencia necesaria para los gobiernos de la región a la hora de limitar políticas públicas, y que impulsarían el avance en la definición e implementación de una política de población. Los acuerdos y tratados firmados fueron el mecanismo utilizado en las conferencias y reuniones efectuadas por parte de la ONU para garantizar, de algún modo, el cumplimiento de los compromisos de población contraídos por los gobiernos.

En este sentido, debemos destacar la significación que posee la celebración de las primeras conferencias internacionales referidas a la población, en particular, la conferencia celebrada en el año de 1974, como demostración del esfuerzo

16 Toda vez que se ha intentado definir un concepto claro sobre política de población, se ha buscado establecer los límites metodológicos que precederían a la posterior elaboración de planes y programas de población; en otras palabras, tales conceptos contenían lo que podemos considerar lineamientos básicos para la ulterior elaboración de la política de población.

internacional por fijar las bases de una estrategia común para la instrumentación de una política de población. La primera Conferencia fue realizada en 1954, sin embargo, carece de relevancia por ser una reunión de expertos de la demografía exclusivamente, donde se hizo énfasis en los métodos y técnicas demográficas. La segunda conferencia, realizada en 1965 en Bélgica, tuvo el mismo tono que la anterior, aunque ya se daban aportes en el campo de las relaciones entre desarrollo y población (Martines, 1994); la realizada 10 años después, en Bucarest, fue la primera reunión mundial que congregaba a expertos de diversas áreas científicas, representantes de OI y representantes de gobierno; en total, participaron 140 países y personajes del mundo de la política (Pressat, 1977). En ella se redactó por primera vez el "Plan de Acción Mundial sobre Población" que representó un importante avance a efectos de los acuerdos logrados en el espacio público internacional y concretó los esfuerzos sistemáticos llevados a cabo por el sistema de la ONU, sentando las bases de la posición internacional en lo relacionado a población y desarrollo. El plan formulado debía ser revisado cada cinco años por la ONU, realizándose las modificaciones que se considerasen pertinentes (ONU, 1997).

El Plan de Acción sostuvo ciertos principios que se han mantenido hasta el presente como los ejes rectores de cualquier política de población, los más relevantes, según la ONU (1997), han sido:

- La formulación y aplicación de políticas de población es un derecho soberano de cada país.
- Todas las parejas e individuos tienen derecho a decidir libremente el número de hijos y a disponer de la información, la educación y los medios para hacerlo.
- La población y el desarrollo están relacionados entre sí.

De igual manera, la parte científica de la conferencia (datos, proyecciones, investigaciones) fue aportada en su mayoría por la División de Población de la ONU y diversas organizaciones (OMS, OIT, UNESCO, FAO), lugar donde trabajaban reconocidos demógrafos y expertos en el tema (Pressat, 1977). Por su parte, el FNUAP contribuyó a la construcción del consenso en lo relativo a que los programas en materia de población fueran contemplados como parte del proceso de desarrollo; paralelo a ello, uno de los puntos tratados versó sobre el papel protagónico de los organismos internacionales como intermediadores neutrales para fomentar la cooperación internacional.

Shankar Sing (1995), comenta que hubo diversas tendencias entre los debates planteados en tal conferencia, por un lado, la idea de esta conferencia inter-

gubernamental encontró apoyo en muchos países desarrollados, en Asia y en Europa se coincidió en calificar el rápido crecimiento de la población como elemento que intensificaría los indicadores económicos y sociales, así mismo India e Indonesia avalaron el apoyo a programas de planificación familiar; sin embargo "... there were many latin american and african countries that expressed the view that population growth was not an importance variable in development" (Shankar, Op. Cit, 8-9).

Los representantes abandonaron Bucarest sin haberse puesto de acuerdo sobre una definición única del problema de la población, pero conociendo mejor la gama de problemas que surgen o se agravan cuando el crecimiento, la distribución y la estructura de la población no están en equilibrio con los factores sociales, económicos y ambientales (Salas, 1981, 32).

De tal manera que pocas veces se llegó a establecer un concepto claro sobre población y política de población; en adición, no son muy abundantes las fuentes por parte de los documentos de la ONU donde se pueda encontrar un real esfuerzo por conceptualizar la política de población durante la década de los años 60 y 70, y por lo general, las recomendaciones efectuadas se han caracterizado por ofrecer lineamientos generales más que propuestas específicas. Además, destacan en abundancia, en los informes anuales de la ONU, diagnósticos sobre los aspectos demográficos de América Latina en relación al desarrollo, donde se dejan ver implícitamente qué áreas de la problemática poblacional debían atacarse con premura. Así mismo, las soluciones generalizadoras debieron evitarse en aras de respetar las particularidades de cada país. Veremos ahora estos principios normativos o ejes rectores promulgados en distintas ocasiones por el sistema de la ONU, en parte derivados de la concepción de población asomada anteriormente, y cómo ello se correlacionó con el énfasis en el control de la variable fecundidad y mortalidad en el continente y su interrelación con el área de la salud, educación y trabajo.

III. AVANCES Y LOGROS EN LA PLANIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA DE POBLACIÓN

..., la política de población debe conciliar tres objetivos generales: contribuir a elevar el bienestar y los derechos humanos en el plano de la familia y del individuo; influir en el crecimiento de la población, su distribución por edades y su distribución geográfica para que concuerde lo más posible con el desarrollo acelerado y con una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo; dar a conocer mejor las tendencias demográficas a los dirigentes políticos, los planificadores y el público en general, y lograr que se tengan debidamente en cuenta en todas las esferas de la política y de la planificación (ONU, 1971, 89).

Una de las dificultades presentes en los conceptos elaborados en el período 1960-1980 radicaba en la amplitud del significado de la población. En sí mismo,

es un concepto que engloba diversidad de elementos que tienen que ver con la sociedad en su conjunto, pues todo intento de intervenir en lo social ha supuesto trabajar con la población y su forma de comportamiento, es decir, la población en tanto que hace referencia a la sociedad, ha sido el objeto de las políticas públicas (ONU, 1971).

En consecuencia, se aceptaba por un lado que sería de escasa utilidad definir como política de población a todas las políticas públicas, y en el otro extremo se reconocía que era pequeño el radio de acción por parte del sector público para abordar el campo demográfico estrictamente (ONU, 1971). Seguidamente, en base a ello, se han definido políticas muy amplias para ser efectivas, o políticas muy restringidas que no implican un cambio considerable en la realidad.

Otra dificultad que se presentó en tales concepciones, fue cómo diferenciar la política de población de la política social y de la política económica. Sin embargo, cabe mencionar que la política social ha sido objeto de la misma confusión pues ha sido un tema delicado establecer la línea divisoria entre política social y política pública. Se puede decir que desde la perspectiva del sistema de la ONU, la política de población ha quedado claramente definida como medio o requisito para el desarrollo y el progreso; no obstante, el concepto de política de población dejaba sin aclarar algunos de los puntos más controvertidos relacionados con la delimitación y definición adecuada para la población como objeto de las políticas sociales o de las políticas económicas en el marco de la planificación para el desarrollo.

En los cuadernos de la CEPAL, señala Miró (1998) que cualquier intento de definición de una política de población pasa obligatoriamente por establecer metas que sean relativas a las variables demográficas, lo cual permitiría una distinción clara respecto a las políticas públicas. Una política de población coherente debía estar destinada a modificar el comportamiento de las variables demográficas en cuanto a: magnitud de la población, tasa anual de crecimiento de la población, tasa anual de natalidad, tasa anual de mortalidad y, por último, la modificación de las tendencias de la migración internacional.

De igual manera, en la Conferencia Internacional de Parlamentarios sobre población y desarrollo (1979) celebrada en Colombo (Sri Lanka) y patrocinada bajo los auspicios de la ONU, se concretaron metas sobre población en función de los avances logrados desde Bucarest. En orden de prioridad se estableció la necesidad de la reducción de la mortalidad a través de servicios de salud básicos, suministro de información sobre servicios de planificación de la familia (reducción de la tasa de fecundidad), formación de personal paramédico capacitado para atender servicios de salud preventiva y curativa, fomentar el

retardo del matrimonio y la promoción de la participación de la población en tales programas.

Cabe apreciar que usualmente la meta principal manejada por el sistema de la ONU, ha hecho énfasis en el control de los patrones de fecundidad y en la reducción de la mortalidad, a pesar de que los conceptos elaborados de política de población constantemente han contemplado el conjunto de las variables demográficas como componentes fundamentales. Según la ONU, una definición adecuada de política de población en términos metodológicos debía tener como meta fundamental la necesidad de incidir en el descenso de la tasa de fecundidad mediante la implementación de planes de planificación familiar, salud reproductiva, equidad de género y mejora en los servicios de salud¹⁷.

...la atención se centra en el comportamiento futuro de la fecundidad no sólo por ser la variable más susceptible de cambiar considerablemente, sino por ser la más sensible a la influencia de una política encaminada a controlar la tasa de crecimiento demográfico (ONU, 1971, 64).

El interés en atacar el patrón de fecundidad ha derivado en parte de la teoría de la transición demográfica que asocia la evolución hacia el desarrollo (industrialización, secularización, cambio de valores sociales) con el cambio de los patrones de fecundidad. Además, la prioridad puesta en reducir la tasa de fecundidad está en consonancia con el ambiente de discusión internacional en relación al alarmante pronóstico sobre una inminente sobrepoblación en el tercer mundo, y sus consecuencias negativas en el ingreso per cápita de la región, demanda de alimentos y servicios, así como en la estabilidad del mercado mundial. Se asumía que:

La baja de la fecundidad aumentará la capacidad del Estado para mejorar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura, así como la capacidad de las familias para aprovecharlos (ONU, 1971, 75).

En adición, se ha establecido consecuentemente una relación positiva entre educación y fertilidad, el objetivo de ofrecer programas educacionales a través de la planificación familiar y programas de salud reproductiva ha sido interpretado como un camino efectivo para racionalizar los patrones reproductivos de la

17 Países como la Unión Soviética, China, India, Taiwán, han incluido políticas de población entre sus planes de gobierno desde la década de los años 60. Así mismo, en países como Pakistán, la planificación familiar ha comenzado desde 1953; en Singapur desde 1949. Todos estos países desarrollaron tales políticas en el control del crecimiento poblacional a través de programas y planes relacionados a la planificación familiar.

población¹⁸, atendiendo a los grupos sociales más vulnerables. Por ejemplo, en 1968, el informe de la ONU ofrecía un diagnóstico donde implícitamente se advertía sobre la relación entre educación – estrato social – y fecundidad:

Hay marcadas diferencias en los índices de natalidad según la posición ocupacional y se advierte una clara relación entre los índices de natalidad y determinadas categorías socioeconómicas o sectores de la población agrupados según niveles de ingreso, entre los cuales los estratos de ingresos medios suelen mostrar las tasas de natalidad más bajas (ONU, 1968, 45).

Para 1972, tal postura contaba con el apoyo de trabajos e investigaciones en los cuales se concluía:

La estratificación social influye sobre la fecundidad a través de la familia, al conformar valores y decisiones, primero sobre la formación de la familia, luego sobre el número de hijos y su espaciamiento, y más tarde al ayudar a determinar la capacidad de la familia para actuar a base de esas decisiones y los medios que decida usar para ello (ONU, 1971, 72).

Miró y Potter (1994) afirman que los OI han insistido en políticas destinadas a reducir la fecundidad a través de programas vinculados al área educativa, pues se ha pensado que un cambio en el comportamiento de la fecundidad a través de la concientización de la población afectaría directamente los problemas relativos a la distribución del ingreso. Pero en el continente, el proceso de la transición demográfica (descenso de la tasa de fecundidad) tuvo un comportamiento inverso al estatus económico de las capas sociales, esto significó que el cambio en la tasa de fecundidad no se tradujera en mejora social y mayor equidad en la distribución del ingreso como se suponía, hecho que ayudó a concientizar aún más sobre la necesidad de implementar planes de educación sexual y reproductiva, así como de planificación familiar en los estratos más pobres de la población, buscando de ese modo la internalización de nuevas prácticas de valores sociales relacionados a la concepción de la familia y su estructura ideal a través de la educación.

The relationship between women's status and fertility behavior has been the central theme of a profligate literature. A large body of research has documented how higher women's status is linked to lower fertility. Support for this relationship has been

18 Se ha señalado en repetidas ocasiones y por diversos grupos representativos de la sociedad (entre ellos la Iglesia) que la planificación familiar, punta de lanza de aquellos programas destinados a generar la transición demográfica, pueden atentar contra la libertad individual de la mujer en cuanto a la determinación del número de hijos deseados y pueden interferir con prácticas culturales y religiosas apegadas a la tradición.

found in both developed and developing countries and across all world regions (ONU, 1995b, 21).

En el campo de la población la educación de las mujeres ha sido un factor que se piensa puede generar los cambios más importantes dentro de la estructura familiar y en la reducción de las tasas de mortalidad infantil; en este sentido, se ha destacado enormemente el rol de la mujer en el cumplimiento de las metas demográficas a través de la planificación familiar, educación sexual, sanidad, nutrición y escolaridad.

No obstante, la ONU está de acuerdo en que en los países en vías de desarrollo, la educación puede afectar ciertos comportamientos sociales en la mujer que al contrario de disminuir la fertilidad, tienen un impacto positivo sobre ésta, incrementándose las tasas de fertilidad.

In less developed societies, at the onset of the fertility transition, education is associated with increased fecundity and reduced risk of fetal death, through improved nutrition and enhanced maternal health (Op. Cit, 1995b, 23).

En todo caso, la educación como bandera de los programas de planificación familiar ha sido una de las líneas directrices que se encuentra en el discurso de la ONU; en su gran mayoría, las políticas sugeridas en las conferencias internacionales han establecido como punto prioritario programas constituidos por tres ejes fundamentales: participación y concientización de la mujer, mejoramiento de las condiciones de salud y el acceso a la educación como mecanismo preventivo y generador de cambio.

Sin embargo, para ofrecer mejores servicios de salud se asumió la exigencia de incluir no sólo el tratamiento de los patrones de fecundidad; se ha prestado de igual manera especial atención a la reducción de los índices de mortalidad como elemento subsidiario de los programas de planificación familiar y de cualquier política de población que pretenda considerarse integral.

El Plan de Acción sobre Población de Bucarest se concentró en seis cuestiones básicas. Una de ellas estuvo relacionada con el tema de la morbilidad y la mortalidad (Salas, 1981). Así mismo, en 1979 en Sri Lanka, tal como se mencionó anteriormente, la salud preventiva destinada a mujeres y niños se incorporó como una de las metas primordiales de los acuerdos alcanzados. Las campañas de salud destinadas a reducir las tasas de mortalidad fueron desde entonces consideradas como legítimos componentes de una política de población; sin embargo, puntualiza Dorothy Nortman que este último elemento es tan universal que no debería requerir explícito tratamiento con propósitos demográficos (1975).

Uno de los indicadores de bienestar y progreso de la población está relacionado con la esperanza de vida, así como con bajas tasas de mortalidad materno infantil; de tal manera, los problemas sanitarios del mundo, en especial de los países que no cuentan con una adecuada infraestructura sanitaria han sido igualmente enfrentados como desafío global para ofrecer mayor bienestar social mediante el acceso de la población a los avances científicos en el control de enfermedades; luego, la atención médica tanto preventiva como curativa y el acceso a ella, se entendió como medio adecuado para atacar el problema de la mortalidad que actúa como factor de atraso afectando directamente la productividad y ocasionando a la larga focos de pobreza y marginalidad.

Tanto la política destinada a reducir la tasa de fecundidad como la destinada a disminuir la mortalidad materno infantil, tienen como factor básico a la mujer, así que ambas políticas están íntimamente articuladas desde la perspectiva de la educación la salud y los problemas de género. Los centros médicos destinados a ofrecer servicios de planificación familiar, como ambulatorios, medicaturas rurales, ofrecen igualmente servicios de prevención de enfermedades infecciosas, desnutrición y operan a su vez como servicios de atención maternal y control del embarazo, siendo las mujeres y los niños los más beneficiados con este tipo de políticas.

En este sentido, el área de la salud ha sido un punto álgido en el tratamiento de las variables poblacionales; las políticas dirigidas a modificar la tasa de fecundidad se han basado en el abordaje de la salud reproductiva y cuidado del embarazo a través del mejoramiento de los servicios de salud preventiva. En momentos en que los avances médicos, tecnológicos y sociales en general, ayudan a aumentar la esperanza de vida de la población, se ha interpretado como un indicador de progreso social la prolongación de la vida. De igual manera, el objetivo de disminuir la mortalidad infantil y materna, ya sea por enfermedades infecto-contagiosas, por desnutrición, así como por abortos ilegales, ha sido enfrentado a través del mejoramiento de los servicios de salud materno-infantil, salud reproductiva y del reforzamiento de prácticas sanitarias. De tal forma que la política de población ha tenido la tendencia a constituirse en una política a ejecutarse en el área de la salud.

Debe mencionarse la labor del FNUAP que ha ayudado considerablemente a impulsar planes y programas dirigidos al área de los servicios de planificación familiar y salud reproductiva; en tal sentido, cabe destacar que el 50% de los recursos del FNUAP se han destinado a este tipo de programas (ONU, 1998).

El Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) es la mayor fuente del mundo de asistencia financiada internacionalmente en materia de población a los países desarrollados. Desde el comienzo de sus operaciones en 1969, el Fondo ha

aportado asistencia por valor de más de 4.500 millones de dólares a casi todos los países en desarrollo (folleto sin fecha, A).

Parte de sus labores ha sido la coordinación entre el sistema de la ONU, organismos bilaterales, gobiernos y organizaciones no gubernamentales a la hora de discutir sobre población y de establecer prioridades en la construcción de programas y proyectos destinados a satisfacer las necesidades de la población (FNUAP, 2001, folleto 2). El FNUAP ha prestado asistencia a los países de la región desde su creación y gradualmente se ha convertido en órgano rector del cumplimiento de las metas establecidas en las conferencias internacionales.

En resumidas cuentas, de acuerdo a la evidencia proporcionada por los estudios realizados sobre la relación existente entre las variables de la mortalidad y la fecundidad, se ha establecido como prioritario la elaboración de lineamientos que enfatizan la relevancia de políticas de salud que ataquen conjuntamente los determinantes de los patrones de fecundidad (edad de la madre, extensión del intervalo entre nacimiento, salud sexual, uso de métodos anticonceptivos) y así mismo, los determinantes de los patrones de mortalidad, mortalidad materno-infantil (desnutrición, enfermedades diarreicas, enfermedades infecciosas y endémicas, abortos ilegales, embarazos sin control médico, complicaciones durante el parto)¹⁹.

En adición, la baja en la tasa de mortalidad infantil debe corresponderse con el mejoramiento de la condición social (bienestar social) de la población en cuanto a acceso a servicios tales como sistema de suministro de agua, acceso a los avances en la nutrición, acceso a vivienda, así como el incremento en la población del conocimiento de prácticas sanitarias. Las políticas de nutrición dirigidas a los estratos más desfavorecidos de la población también han sido objeto de discusión. El diseño de estas últimas destaca en importancia, toda vez que los estudios efectuados han demostrado que las prácticas alimenticias deficientes inciden en la mortalidad y morbilidad de infantes y de niños. Tales políticas son componentes indispensable de cualquier política de salud, pues el estatus nutricional de los niños tiene un impacto considerable en el desarrollo cognitivo y en su capacidad productiva en el futuro. En diversos estudios se ha señalado que la desnutrición proteínica durante la niñez, reduce la estatura y vigor de los niños, lo que significa la exclusión futura para estos individuos. Además, la distribución

19 No se ha incluido la significación de la lucha contra el HIV en el campo de las políticas de salud, pues el conocimiento de la posible epidemia mundial debido a esta enfermedad fue un hecho posterior al año de 1985; sin embargo, no está demás mencionar que la erradicación y control de la enfermedad es uno de los componentes más importantes y más discutidos en relación a la población en momentos actuales.

de alimentos en las familias pobres con mayor número de hijos, afecta considerablemente la dieta de los niños menores. Es decir, se aceptaba la existencia de grupos nutricionalmente vulnerables integrados por lactantes, niños y madres, sector de considerable importancia en América Latina, y desde los años 60, la ONU fijo tres tipos de programas nutricionales de ataque a este problema: programas de educación en alimentación y nutrición, programas de alimentación complementaria y programas de nutrición aplicada (ONU, 1965) que han estado enmarcados en los programas de salud, pero no son reconocidos como componentes de una política de población. Igualmente, se señaló en el Plan de Acción del año de 1974, la necesidad de ampliar la producción alimenticia incentivando el mejoramiento de métodos para su producción, así como la investigación para conseguir nuevas fuentes de alimentos (Salas, 1981)²⁰.

Por otro lado, una vez que se ha intentado definir el concepto de población objetivo, se ha puesto en la arena de la discusión el tema de la pobreza, pues, reiterativamente, y tal como lo demuestran las estadísticas manejadas por los OI, los estratos sociales pobres son quienes padecen en mayor proporción los problemas relacionados con una alta tasa de fecundidad y alta tasa de mortalidad materno-infantil; fruto de lo anterior, se estableció como meta en los programas de población reducir la pobreza mediante políticas de empleo que permitiesen absorber efectivamente el contingente de población en edad productiva (predominantemente juvenil), así como políticas que garantizaran el acceso a la educación media y diversificada. El acceso masificado a la educación básica diversificada ha sido una meta primordial en el crecimiento de la economía, la necesidad de capacitación de mano de obra creciente en grupos de edades jóvenes para competir en el mercado de trabajo ha impulsado la formulación de políticas de educación a nivel nacional en algunos países que permita absorber el considerable aumento de la población económicamente activa, la información demográfica existente ayudó a reafirmar la importancia de las políticas de empleo y educación y aunque ellas no pueden ser consideradas como políticas de población, su cumplimiento incide de una manera u otra en el cambio de los indicadores demográficos.

Los programas en demografía están esencialmente vinculados con el éxito de los esfuerzos por aumentar el empleo, mejorar la distribución del ingreso y realzar los niveles de vida, por cuanto se relacionan con la satisfacción de las necesidades básicas del individuo y de la comunidad (Salas, 1981, 216).

20 Debe mencionarse de igual manera sobre la importancia de la discusión acerca de la producción de alimentos y la población, el abastecimiento alimentario ha sido una profunda preocupación para la ONU, se considera que el problema alimentario puede ser combatido a través de la disminución del crecimiento de la población y no sólo mediante la expansión de la producción alimentaria.

Son dos los aspectos que se han constituido como ejes básicos de la política de población, por un lado, las medidas de salud pública (planificación familiar, salubridad, servicios médicos y de prevención) y por otro, la mejora en los niveles de vida (políticas de empleo, vivienda y educación).

Así mismo, señala Col Raina (1988) que las políticas de población han sido compuestas por dos elementos: el elemento cuantitativo, que concierne al tamaño de la población, composición y ritmo de crecimiento; y el aspecto cualitativo, que se ha referido al tema de la salud, nutrición, educación, ambiente, vivienda, bienestar físico y psicológico, empleo y políticas redistributivas así como otras medidas económicas. De tal manera que:

The population policy covers the whole spectrum of live cycle and all activities where the population factor is important (Raina, 1988, 3).

En menor importancia, ha figurado la política de migración internacional y migración interna, que ha sido considerada como la hijastra desaparecida de la demografía (Miró y Potter, 1984). La causa se debe, en parte, a la ausencia de investigaciones científicas sistemáticas en torno al tema, que permitan conocer con precisión los patrones de comportamiento migratorio. Otro obstáculo para su tratamiento ha sido el hecho de que los problemas generados por la migración internacional no pueden enfrentarse adecuadamente en el ámbito nacional. En todo caso, es una problemática que tarde o temprano cobrará importancia en los foros internacionales, entre otras razones, por la creciente desigualdad en la distribución de la mano de obra a nivel mundial, conflictos internacionales, desplazados, refugiados, etc. Recientemente, aquellos países con alto nivel de vida se han visto en la necesidad de revisar sus leyes de inmigración pues una de las motivaciones para la inmigración ha sido la búsqueda de mayores oportunidades económicas; no obstante, debemos señalar que la inmigración es un fenómeno complejo determinado por múltiples causas, tales como conflictos étnicos, conflictos bélicos, que deben ser objeto de un análisis aparte. En tal sentido como señalan Miró y Potter (op cit.), es importante contemplar los cambios en las leyes de inmigración de los países más desarrollados, que en los últimos quince años han tenido una importante influencia sobre la composición de los flujos migratorios del tercer mundo.

La redistribución espacial de la población a lo interno de los países, ha promovido la necesidad de políticas de incentivo al desarrollo regional, descentralización de los servicios sociales y de asistencia social y oportunidades de empleo, ubicación de carreteras y obras públicas; sin embargo, tales políticas pertenecen al campo de las decisiones económicas y son parte del proceso de descentralización del poder público y la descentralización industrial. Estos objetivos ya rebasan el campo de la política de población, y algunas veces, tales polí-

ticas corren el riesgo de generar corrientes migratorias que sobrepasen la demanda de mano de obra; además, ellas deben ir acompañadas de una redistribución del servicio educacional a zonas rurales, los cuales tienden a ser sumamente deficientes. Los planes de desarrollo regional deben, en todo caso, contemplar seriamente el comportamiento de las corrientes migratorias en función de construir planes y programas que ayuden a resolver los problemas causados por la concentración urbana.

Así mismo, la creación de centros estadísticos que permitan reunir mayor cantidad de datos demográficos y mejorar la calidad de los mismos, así como adquirir personal capacitado para el manejo y procesamiento de éstos, ha sido destacada por la ONU como elemento de fundamental importancia que permitirá a futuro mejorar el alcance y efectividad de las políticas de población, así como la calidad de los datos. De igual manera, la creación de mecanismos interinstitucionales debe contemplarse como una de las herramientas más importantes para establecer los correspondientes vínculos entre países y Organismos Internacionales. Tal elemento debe abrir espacios destinados a impulsar la puesta en práctica de una política de población, haciendo uso de la información sociodemográfica existente que permita consolidar arreglos institucionales para acceder a la fuente de financiamiento proporcionada por los distintos órganos e instituciones de la ONU. Esta labor en parte ha sido llevada a cabo por el FNUAP, organismo que no sólo ha servido de elemento articulador entre gobiernos y organismos internacionales, sino que, de igual manera ha ofrecido financiamiento a diversos programas en el área de la salud reproductiva, seguridad alimentaria. Así mismo, las conferencias internacionales han permitido el establecimiento de vínculos y compromisos entre los diversos actores (gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales), basados en la cooperación y financiamiento de programas destinados a integrar los factores demográficos a los objetivos del desarrollo.

No obstante, a pesar de todos los esfuerzos realizados por parte del sistema de la ONU en definir y en esa medida ejecutar una política de población, los avances han sido escasos. En este sentido, como menciona Maccio (1998), se pueden agrupar en cuatro grupos las distintas modalidades de tratamiento poblacional en los distintos países de la región.

- Países en los que se aplican políticas globales o sectoriales de población: Barbados, Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, Jamaica, Panamá, República Dominicana.
- Países en los que existe un cuerpo legal explícito y organismos pertinentes de gestión: México.

- Países que han adoptado leyes sobre cuestiones de población más o menos completas, pero con ausencia de una estructura orgánica: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela.
- Países en los que no se han promulgado leyes sobre población, con ausencia de claridad política y mecanismos administrativos sectoriales débiles: Belice, Granada, Guyana, Haití, Nicaragua, Paraguay, Uruguay.

Podemos reconocer que la falta de una definición clara de una política de población, así como la ausencia de consenso en cuanto al rol que juegan en el cumplimiento de las políticas de desarrollo, han determinado en cierta medida el escaso progreso en la instrumentación de programas eficaces sobre la base de una política coherente; por otra parte, la ausencia de metas claras por parte de los gobiernos de la región: precariedad de datos estadísticos que reflejen la situación de las regiones en particular de cada país, exclusión de temas concernientes al marco ecológico y por último el hecho de descuidar el tratamiento de la equidad y la pobreza,²¹ ha contribuido a los pocos avances logrados en América Latina. También es importante hacer notar que la asignación de fondos, es decir, la racionalización del gasto social, se convirtió en un problema para los gobiernos a la hora de tomar decisiones pues los planes de salud materno infantil, alimentación, así como de planificación familiar y el financiamiento que éstos requieren restaría lo tradicionalmente asignado a otros servicios de salud preventiva (ONU, 1971).

En todo caso, es prudente resaltar que cada modelo de política pública expresa determinadas relaciones de fuerza que remiten a un proyecto político acordado (Adames, 1999) y es un espacio de decisión socio política (Maingon, 1992). Para el caso específico de la política de población, el proceso de construcción de sus lineamientos básicos, se dio en el terreno político internacional sin una previa construcción endógena por parte de los intereses de la política doméstica de los países del continente. De tal forma, el proyecto político presente en la concepción de población tanto de los OI como de los estados de los países centro, obedecía a los intereses económicos y geopolíticos albergados en las reglas del juego interestatal. Este elemento hace que la formulación de la política de población haya sido un terreno minado por fuertes posturas políticas e ideológicas en el marco del sistema interestatal, que colocó desde siempre a

21 Cabe destacar que el tratamiento de la equidad marca una distinción clara entre la discusión de la década de los años 60 y, más recientemente, la discusión desde finales de la década de los años 80. Asimismo, el eje de la equidad social es un tema que atraviesa todo el debate del desarrollo y bienestar de la población (ONU, CEPAL, CELADE, 1993, CEPAL, 1993, FAO, 1996).

los estados latinoamericanos como un actor más en un escenario político sumamente heterogéneo y asimétrico.

La necesidad de definir una política de población, en síntesis, generó uno de los primeros esfuerzos internacionales para dar solución a un problema que traspasaba las fronteras nacionales. Ha sido un rasgo característico desde entonces, el constante enfrentamiento de algunos actores en cuanto al origen y la naturaleza de los problemas demográficos. Algunos Estados de Latinoamérica no han prestado la suficiente atención al tema por considerar erradas y exageradas las denuncias internacionales sobre los riesgos a futuro del crecimiento poblacional; paralelamente, los OI han realizado grandes esfuerzos por concretar una política de población efectiva y que esté insertada en los planes de desarrollo de los países subdesarrollados.

Algunos comentarios críticos en torno a la discusión sobre población y desarrollo:

El tema de la población debe ser entendido como un asunto político. La evidencia histórica nos demuestra como en la medida en que emerge el sistema internacional de postguerra, y que busca legitimidad y apoyo en su funcionamiento, temas referidos al desarrollo se tornaron gradualmente en campo de discusión global, lo que hacía ver la intervención en asuntos domésticos no sólo necesaria sino beneficiosa para la sociedad en general. Es así que la racionalización de los procesos de negociación política –sistema interestatal– implicó la necesidad de crear organismos supranacionales –cuerpos jurídicos autónomos, entidades institucionales sólidas– que dedicaran sus esfuerzos a regular el desarrollo a escala global. Además, en el mundo moderno, la meta de alcanzar el progreso requería cierto nivel de control sobre las diversas variables demográficas, toda vez que la calidad y cantidad de la población se entendió como un componente o factor de desarrollo económico. En todo caso, el consenso se ha ubicado en considerar a la población como un objeto de estudio necesario para cumplir con las metas de desarrollo y en otorgarle un sentido amplio a esta política, entendiendo que ella debe tener influencia directa en el bienestar de la población (Tabah, 1982).

El que la política de población se haya consolidado y constituido fundamentalmente en el área de la salud, ha hecho de ella un elemento subsidiario o suerte de herramienta disponible en el marco de las políticas de salud. El ataque a los distintos problemas planteados (altas tasas de mortalidad y de fecundidad, problemas urbanos) fueron atendidos muchas veces desde el campo de la política social (donde está contenida la política de salud) y de la política económica (políticas de empleo y de educación); así mismo, los programas de nutrición

fueron contemplados como ejes integrantes de programas globales de desarrollo económico y social (ONU, 1965). Tal anastomosis ha debilitado la posibilidad de constituir una política de población como tal y por tanto, aleja las posibilidades de conseguir mayores recursos en el proceso de racionalización del gasto social.

De igual manera, el marcado énfasis en los derechos humanos ha sido una característica primordial de los programas de los planes de acción sobre población que comienzan con la Conferencia Mundial de Bucarest en el año de 1974, en especial, la defensa de los derechos humanos de la mujer, permitió que de alguna manera las metas poblacionales tuviesen como factor medular la participación de ésta en la transformación de la sociedad, y justamente por la condición de subordinación, pobreza, y maltrato que padecen gran cantidad de mujeres en diversos entornos culturales, muchos de los planes han sido dirigidos especialmente a modificar esa situación, es decir, la mujer ha sido foco principal de las metas poblacionales.

Temas como el de la equidad de género, la infancia, la pobreza, han adquirido especial importancia gracias, en parte, a su relación positiva con el cambio en los indicadores demográficos en el mediano y corto plazo; tales temas han sido entendidos como elementos claves en la lucha por los derechos humanos, la equidad, el capital humano y han sido canalizados a través de la transformación de valores colectivos y conductas sociales tendientes a consolidar una nueva postura frente a la familia, la reproducción sexual y el rol protagónico de las mujeres en el liderazgo de esos cambios. Muchas veces estos problemas han sido enfrentados desde las políticas sociales o públicas, más que desde las políticas de población; no obstante, gracias a la valiosa información demográfica, se han podido diseñar parte de estas políticas.

Gradualmente, las diversas instituciones del sistema de la ONU han asumido diferentes responsabilidades derivadas de sus funciones; por ejemplo, la UNICEF ha tomado parte en la lucha por la infancia; en tal sentido, ella ha promocionado programas relacionados con el descenso de la mortalidad infantil, acceso a educación, nutrición, agua potable, respeto a los derechos de los niños; el PNUD se ha encargado de combatir la pobreza en los países subdesarrollados, atendiendo a los problemas de la mujer, educación sexual, planificación familiar, reducción de abortos ilegales, así como de muertes al momento del parto. Por su parte, el FNUAP tiene entre sus metas la reducción del crecimiento poblacional, el respeto a los derechos humanos, la meta de equidad de género; es decir, la variable poblacional es un eje que atraviesa a las distintas instituciones pertenecientes al sistema de la ONU, lo que le da un carácter amplió a la misma y dificulta el esfuerzo de constituir una política de población, ella queda reducida a estrategias de enfrentamiento a diversos problemas del subdesarrollo. Sólo los programas de planificación familiar junto

con la migración, son abiertamente reconocidos como elementos concernientes a una política de población.

Es importante precisar que las dificultades en alcanzar una definición clara junto con un nivel de compromiso aceptable en torno al tema poblacional se deriva, en parte, de los problemas intrínsecos que presenta la misma planeación del desarrollo en los países del continente en el momento de fijar lineamientos de una política pública en general²². Por ello, para comprender los alcances y las limitaciones de las políticas de población, debemos igualmente contemplar las características más importantes de la racionalización del gasto social en el continente, así como los estilos de desarrollo implementados y los correspondientes modelos de política social.

Una de las críticas sostenidas por la ONU es que el estilo de política social y económica fragmentaria y sectorial, producto de prácticas burocráticas y clientelares del Estado, se trasladará inevitablemente a la política de población, responsabilidad que recae directamente sobre los gobiernos latinoamericanos. De igual manera, la falta de continuidad de políticas en relación a los cambios de gobiernos, la escasa movilización de agentes sociales que impulsen la inclusión de políticas de población y la ausencia de un cuerpo legal coherente en materia de población, son elementos que han sido denunciados por la ONU como factores de freno para ejecutar y diseñar programas en función de las metas acordadas en las reuniones internacionales. Subyace a la advertencia de la ONU una fuerte crítica al estilo de política pública ejecutada tradicionalmente por los estados de los países de la región.

Cabe mencionar igualmente que para ese entonces, cuando apenas se evidenciaban los estragos del fracaso de la sustitución de importaciones para América Latina, la consideración de lo social no despertaba gran importancia²³; la línea economicista de la CEPAL todavía sostenía que el desarrollo económico afectaría favorablemente el espacio social, igualmente se pensaba que la integración social desde el Estado era posible. Pero es sólo años después, en la

22 A este respecto, la ONU (1974) señala que las limitaciones e insuficiencias de los procesos de planificación en la región radicaban en parte a la forma en que se consideró la política económica y social, pues se trazaban grandes propósitos sin llegar a definición de medidas concretas, lo que condujo en gran medida al abandono virtual del plan.

23 ONU(1961; 38) "Los planes de seguridad social, la asistencia pública a los pobres, la ayuda a los niños sin hogar, los hogares para ancianos y otros servicios sociales similares para grupos necesitados especiales se consideran en general como actividades de índole social que no contribuyen al desarrollo económico, sino que sustraen fondos del desarrollo al competir por la asignación de recursos limitados".

década de los ochenta, frente al fracaso económico del modelo de desarrollo acentuado por la crisis de la Deuda en el año de 1982, cuando se toma conciencia de la importancia del desafío que representaban problemas como la pobreza, la marginalidad, la exclusión social, la crisis urbana, la delincuencia, y la reflexión sobre ellos adquiere forma a través de los distintos enfoques del desarrollo surgidos en años posteriores. Estos enfoques pueden caracterizarse por ser más flexibles, de mayor compromiso social, de reivindicación de la heterogeneidad social y han pretendido incluir la dimensión humana como factor integrante y determinante del desarrollo a través del desarrollo con equidad, ajuste con rostro humano, desarrollo sostenible y más recientemente, desarrollo humano. Así mismo, la discusión sobre la interrelación entre población y desarrollo fue un espacio de donde salieron denuncias contra el estado de la pobreza en el mundo; es decir, las propuestas alcanzadas en las reuniones internacionales sirvieron de base para la discusión de los modelos de desarrollo en los momentos actuales y perfilaron discusiones como la equidad de género, infancia, exclusión social, alimentación y prestación de servicios de salud, destacando en especial el rol de la mujer en el desarrollo social y económico.

No obstante, a pesar de lo planteado, son los que deciden quienes en última instancia establecen prioridades en el gasto público, por eso los Estados de los países que no han asumido oportunamente las ventajas en el largo plazo de la implementación de programas relacionados con el control de la natalidad, salubridad, reducción de la mortalidad materno-infantil, han obstaculizado considerablemente la labor de la ONU. Aún más importante ha sido cómo las prácticas culturales de ciertos países han servido de barrera para la aceptación de planes tendientes a controlar los factores demográficos; sin embargo, se debe destacar que países como China han emprendido una enorme batalla para lograr un importante descenso en la tasa de natalidad, labor que implicó la desestructuración de tradiciones milenarias en función de nuevos valores en cuanto a la estructura familiar y rol de las mujeres en las sociedades rurales, campaña acusada muchas veces de represiva y violatoria de los derechos humanos. En el caso de América Latina, el cambio de rol de la mujer ha sido el camino para atacar patrones de fecundidad y de mortalidad desde la perspectiva del respeto a los derechos humanos, elemento clave de los acuerdos y convenciones establecidos a escala internacional; de tal manera que el cambio de valores sigue estando en la base de la definitiva incorporación de la racionalidad económica para superar el subdesarrollo, lo que han cambiando son las modalidades de transformación de estos valores de acuerdo a las particularidades de cada país.

Por tanto, hoy en día, en medio del mundo globalizado, donde el Estado es un actor más en una red mucho más extensa y compleja de negociación, donde las organizaciones internacionales producen modelos de desarrollo que deben ser examinados por los estados en virtud de fortalecer los diversos mecanismos

de negociación a través de una compleja red interinstitucional, el reto está en conocer con precisión los canales de interacción y negociación, así como los de financiamiento, que han venido estableciéndose con el propósito de aprovechar esos recursos y construir planes y programas insertados en los intereses globales sin descuidar las problemáticas nacionales, locales y regionales en un nuevo enfoque de la gestión pública, donde la participación de la población sea uno de los factores que impulsen la consecución de una política de población. Hoy en día, el tema de la política de población se presenta como un objeto de debate constante en distintos escenarios mundiales y ya se reconoce abiertamente la relación existente con problemas como la pobreza extrema, protección del medio ambiente, cambio del rol de la mujer.

En fin, las propuestas formuladas, programas realizados y actores involucrados en la discusión sobre población y desarrollo son tan amplios que requieren de un esfuerzo de sistematización considerable objeto de una investigación más profunda, pero que tiene sus bases justamente en los orígenes de la discusión desde la década de los años 60, y los aportes realizados por la ONU desde entonces, como institución emblemática de la modernidad globalizada. Hoy en día, la inserción de estrategias de desarrollo que incluyan información sociodemográfica en el nivel local regional y nacional, se ha constituido como uno de los objetivos fundamentales del desarrollo mundial. De igual manera, el área de la salud encontró un elemento estratégico importante en los indicadores demográficos para medir la eficacia de las políticas de salud. Así mismo, la preservación del medio ambiente es una bandera de lucha que es tratada como aspecto intrínseco de los fenómenos poblacionales. Es por tanto imperativo una comprensión exhaustiva del comportamiento poblacional en las sociedades modernas, en función de superar los profundos problemas que padecen inmensidad de seres humanos alrededor del globo terráqueo. La cooperación mundial es pues una clave para el éxito futuro de las sociedades contemporáneas en la lucha por superar el flagelo de la pobreza y la desigualdad.

En conclusión, el mejoramiento de la salud en todas sus dimensiones, la generación de empleo productivo y el control de la migración tanto nacional como internacional, serán factores que contribuirán considerablemente a disminuir uno de los problemas más alarmantes de nuestro tiempo: la pobreza en todas sus formas y expresiones culturales. Por tanto, podemos cerrar diciendo que pobreza, población y desarrollo, son los ejes actuales de una grave e urgente problemática internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arriaga, E. (1972), "Necesidad de políticas de población en América Latina", *Demografía y Economía*, No. 1.

Bueno, E. (1992), *Desarrollo humano y pobreza*, Centro de Estudios demográficos, Universidad de la Habana.

CEPAL (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 58, Abril, Santiago de Chile.

FAO (1996), "Alimento para todos", *Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, 13- 17 Noviembre, Roma.

FNUAP (2001), *Huellas e hitos: Población y cambio del medio ambiente. El estado de la población mundial*, Folleto.

Filgueira, C. (1983), *Comportamiento reproductivo y cambio social. Algunas consideraciones sobre América Latina. Economía y Sociedad*, Serie A, Acalí Editorial, Montevideo.

FUNDACIÓN MILBANK MEMORIAL (1965), *Documentos presentados ante la sexagésima conferencia aniversario de la Fundación Milbank Memorial*, Celebrada en el Hotel Savoy Plaza, 5 al 7 de abril, Nueva York.

Fox, R. (1975), *Tendencias del crecimiento de la población urbana en América Latina*, BID, Washintong, D. C.

Funes, J. (1996), *La población*, CENDES, Caracas.

Gallagher, C. (1973), "El sistema de las Naciones Unidas y los problemas de la población", Brown Harrison y Edward Hutchings. (compiladores), *Cupo limitado. Cambios tecnológicos y crecimiento de la población*, Editorial Pax, México.

Livi- Bacci, M. (1995), "Pobreza y población", *Pensamiento Iberoamericano. Población y desarrollo. Tendencias y nuevos desafíos*, No. 28. Julio-Diciembre.

Maccio, G. (1998), "Factibilidad y oportunidad de políticas de población en América Latina", *Cuadernos CEPAL. Temas y desafíos de las políticas de población en los años noventa en América Latina y el Caribe*, No. 83, Caracas.

Malthus, T. (1951), *Ensayo sobre el principio de la población*, Fondo de Cultura Económica. Libro primero, México.

Maingon, T. (1992), "Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica", *Cuadernos CENDES*, No. 19, Caracas.

Martinet, G. (1995), "Población y Medio Ambiente: Lecciones de la Experiencia Latinoamericana", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, No. 28.

Martines, L. (1994), "En El Cairo se discutirá sobre el futuro de la humanidad", *El Diario de Caracas*, Jueves 1 de Septiembre, Caracas.

Meadows, Donella, Dennis L. Meadows y otros (1972), *Los límites del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México.

Informe sobre la Conferencia Internacional de Parlamentarios sobre Población y desarrollo. Colombo Sri Lanka. 28 de Agosto al 1 de Septiembre de 1979.

Miró, C. (1998), "Políticas de población, reflexiones sobre el pasado y perspectivas futuras", *Cuadernos CEPAL. Temas y desafíos de las políticas de población en los años noventa en América Latina y el Caribe*, No. 83, Caracas.

— (1968), *La población en América Latina*, CÉNDES. Curso: Análisis económico, Caracas.

Miro, Carmen y Joseph Potter (1984), *Población y Desarrollo. Estado del conocimiento y prioridades de investigación*, El Colegio de México, México.

ONU (2001a), *Población medio ambiente y desarrollo*, Informe Conciso, New York.

—(2001b), *ABC de las Naciones Unidas*, New York.

—(1998), *ABC de las Naciones Unidas*, New York.

—(1997), *Las conferencias mundiales. Formulación de prioridades para el siglo XXI*.

—(1995a), *ABC de las Naciones Unidas*, New York.

—(1995b), *Women's Education and Fertility behavior. Recent evidence from the Demographic and Health Surveys*, New York.

—(1974), *Estudio económico de América Latina 1973*, New York.

—(1971), "Tendencias Demográficas y opciones para políticas de población en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XVI. N. 1. (Primer semestre).

—(1968), *Estudio económico de América Latina 1967*, New York.

—(1965), *Conferencia Latinoamericana sobre la infancia y la juventud en el desarrollo nacional*, Octubre. Consejo Económico y Social.

—(1964), *Informe sobre la situación social en el mundo 1963*, New York.

—(1961), *Informe sobre la situación social en el mundo*, New York.

ONU, CEPAL, CELADE (1993), *Población equidad y transformación productiva*.

Pérez de Armiño C. (1998), "El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en

las primeras décadas del siglo XXI", *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, No. 22.

Pressat, R. (1977), *Introducción a la demografía*, Ariel, Barcelona.

Raina, C. (1988), *Populación Policy*, B. R. Publishing Corporation, Delhi.

REUNIÓN SOBRE POLÍTICAS DE POBLACIÓN EN RELACION AL DESARROLLO EN AMERICA LATINA (1967), 11 al 16 de Septiembre, Caracas.

Report to the Congress by the comptroller general of the United States (1976), Challenge of World Population Explosion: to slow Growth Rates while improving quality of life. Agency for International Development, November.

Salas, R. (1981), *Ayuda internacional en población: Examen de los conceptos y políticas por los que se ha guiado el FNUAP en los primeros diez años de su existencia*. New York, Pergamon Press.

Shankar L. (1995), *Creating a new consensus on population. The international conference on population and development*, Earthcan Publications, London.

Villapando, W. (1978), *Bases para una política de población*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires.

Weaver J. Michel Rock and Kenneth K. (1997), *Achieving Broad-Based Sustainable development. Governance environment and growth with equity*. Kumarina Press, Connecticut.

ELEMENTOS PARA UNA RELECTURA DE AMERICA LATINA

Sulbey Naranjo de Adarmes
POSTGRADO EN CIENCIAS SOCIALES, FACES-UCV

Resumen:

La pérdida de sentido de la vida podría ser reconocida como una constante de nuestra contemporaneidad. Sin embargo, para América latina este indicador de colapso de los valores sustentadores de la cultura, parece acentuarse no sólo en una pérdida de orientación moral, sino como una proyección de un inconsciente colectivo transcontinental, impuesto más que heredado, y menospreciador de imágenes primordiales, que de haber crecido en el desarrollo cultural habría devenido en otro tipo de humanidad y de sociedad.

La relación coimplicativa del encuentro de Europa con América, ha generado un desequilibrio en la evolución de la conciencia latinoamericana, dejando sus huellas en la estructuración de un orden político-social con marcadas desventajas para nuestro subcontinente, tal como la asunción de un desempeño actancial donde el "visitante" se arroga el plano dirigente y el "anfitrión" el de excluido. Introducirse en estas formas de relación constituye el propósito de este trabajo, a título de invitación a futuras decodificaciones en la instancia de la estructura profunda de nuestro acervo cultural.

Palabras claves: Conciencia latinoamericana, valoración mítica y estética, proyectos de país, proyectos regionales.

INTRODUCCIÓN

Diferentes debates y estudios acerca de la situación actual de América Latina coinciden en describir un escenario social truculento, en el marco de una *administración política entrópica* y una *economía hipotecada* sin posibilidades de autodeterminación. Ello, pese al amplísimo potencial de riquezas explotables que se agitan en sus opulentos suelos y a las sopesadas voces que han alertado, y aún alertan, sobre la incólume expropiación al amparo de conciencias enajenadas por el poder. Al mismo tiempo, los riesgos de estabilidad interna y el esquizoide afán de legitimación de una democracia, a todas luces careta de una sociedad desalentada en sus esperanzas. Las soluciones no se visualizan ni aun a largo plazo. Se acepta, por el contrario, el obligado sacrificio que deben rendir los desafortunados que hoy protagonizan la historia latinoamericana: una legión de mártires a la espera de que los descendientes de Zeus, el gran planificador, decidan instruir a Pandora la liberación de la "esperanza".

El parámetro económico per se continúa dominando como fuente de conocimiento y herramienta para resolver las grandes dificultades, al punto de constituirse en la medida del hacer del hombre. Desde la perspectiva neoliberal, se

espera que la racionalidad del mercado resuelva los “entuerfos”; de ahí que los valores macroeconómicos se magnifiquen y los medios de producción junto al hombre como fuerza productiva, constituyan el fin de la sociedad. Las condiciones del vivir, en la praxis, quedan relegadas a un segundo plano, situación ésta que se evidencia en la cuota de sacrificio –a nivel de subsistencia- que se exige a la población deprimida.

Siendo éste el enfoque de análisis dominante, podrían ofrecerse como alternativas de aproximación a la realidad latinoamericana otros parámetros de razonamiento. La propuesta de nuevas fuentes de saber se fundaría en el trabajo de un movimiento de búsqueda, dispuesto a formular posibilidades de cambio, a partir del reconocimiento de factores movilizantes del sentir y el pensar latinoamericano. Esta posición supone, desde luego, asumir de entrada la presencia de una “crisis de conciencia” y la subsiguiente necesidad de proponer acciones tendentes a la creación de una “conciencia humano-latinoamericanista”.

Acometer esta tarea educadora, de toma de conciencia para una reorientación moral se traduce, asimismo, en la visión profunda de la realidad en su cotidianidad o forma de expresarse. Y es precisamente esta relectura de la realidad lo que podría traducir la intención de un pensamiento sustentado en el análisis de los signos y símbolos de un hacer nacional y continental. Desde luego que unida a esta búsqueda de significación, se sugiere la indagación acerca de atisbos de un nuevo sentir y percibir la latinoamericanidad, unida por los valores cuyo reconocimiento contribuiría a hermanarlas y hacerlas capaces de asumir mancomunadamente problemáticas comunes.

Si en el tratamiento de los problemas de Latinoamérica ha predominado una visión economicista, habría quien calificase esta propuesta de ilusoria. Obviamente el sentido de vida dominante buscará imponerse. A ello podríamos argumentar que el propósito luce más bien retador, amparado en la confianza de sus posibilidades creadoras, a partir de la lectura múltiple y simbólica del actuar humano, y como opción ante una lógica sintáctica dominante que por sí sola no ha dado respuestas satisfactorias a los problemas de la humanidad universal.

Desde esta perspectiva se explorarían, entre otras, las siguientes *líneas generadoras de reflexión*: a) Repensamiento de ideas centrales, tales como el de Estado, soberanía, fronteras, políticas e integración; b) La *educación* como valor estratégico para proyectos nacionales y regionales; c) La *relación Estado y sociedad* como expresión dinámica de acuerdos entre diferentes estamentos de la sociedad civil; y d) *El arte* como expresión genuina de los valores de los pueblos y como potencial del espíritu creador.

Los temas anteriores constituyen una agenda mínima a ser abordada desde una perspectiva no sólo racionalista, sino también mítica e imaginativa; es decir, en la aceptación de la necesidad de un trabajo sin metas mediatas, concebido más bien como *proyectos a largo plazo*, firmes en sus fines y en su ámbito de acción: la cultura latinoamericana y sus opciones de organización político social desde un redescubrimiento de sentido de la latinoamericanidad, sobre la base del desvelar los referentes que han contribuido al desvío en la orientación.

En esta línea de interés, entre las consideraciones previas en función de una intencionalidad de trabajo solidario, se propone el análisis de temas implicados en la problemática latinoamericana contemporánea, entre los cuales podrían identificarse la utopía del pensamiento moderno, el impacto de la globalización en América Latina y el replanteamiento de contenidos de conciencia latinoamericanista. Exponer algunas inquietudes sobre estos asuntos de interés forma parte de las expectativas de este trabajo, que intenta introducirse no sólo en un lenguaje que interprete hechos significativos de la actualidad, sino en la propuesta de una búsqueda de caminos inéditos que den sentido propio a los pueblos del continente americano.

LA UTOPIÍA DEL PENSAMIENTO MODERNO

Cuando Descartes anunciaba que llegaríamos a ser señores de la tierra, seguramente no se percató de que la conquista del mundo por los caminos abstractos del intelecto sería la droga que intoxicaría a la humanidad, enajenándole su conciencia imaginante.

Varios siglos han pasado desde la representación dominante del mundo como la encarnación de lo científico, con sus colaterales expresiones de control y dominio. El milenio nos despide con una sensación de agotamiento de los mitos fecundados por el soberbio pensamiento de la ilustración europea. Prometeo, símbolo de la humanidad triunfante sobre la naturaleza, agoniza en la contienda por su subsistencia, suplicio que debe pagar por la osadía de procurar atributos sólo dados a la divinidad.

En el afán desmedido de sobrevivencia del espíritu sublimado, se alude a la necesidad de nuevos escenarios y nuevas utopías, necesidad crecida ante la pérdida de oxígeno de sociedades disneicas; el gusto por el dominio deviene en la sensación de sofoco, en la urdimbre de la propia red; se vive la incertidumbre de la anticultura sin la opción de una nueva cultura. Los grandes proyectos confrontan una pérdida de sentido y la subjetividad, como representación histórica, es sometida a juicio.

¿Posición nihilista ante el testimonio de la devaluación de los valores más altos concebidos por el hombre para su felicidad terrenal?.

Independientemente de la respuesta, las rupturas generadas por “el descubrimiento de que la tierra ya no es el centro del universo según Copérnico, el hombre ya no es hijo de Dios según Darwin, y el individuo es un laberinto poblado de inconsciente según Freud” (Ianni, 1996) constituyeron factores movilizados de la acción interventora del hombre para explicarse y vivir en su entorno, generando sistemas de mundo donde la visión científica, aunque sólo una visión de la razón humana, se ha erigido en absoluto universal. De este modo, el mundo de la representación científica como recreación humana para explicarse lo desconocido y consolidarse como entidad, sigue siendo hoy, pese a la crítica del pensamiento postmoderno, representante dilecta de la unidad hegeliana simbolizada en el binomio universalidad/singularidad, donde pensar lo universal es pensar la racionalidad científica.

¿Si se cambia la forma, se cambia el pensar?

Para responder esta interrogante conviene tener presente que la superestructura tramada, impuesta como un orden mítico que confiere estabilidad a la sensación de la nada, se resiste a su desmitificación en cuanto ello significaría la propia desmitificación humana. Sin embargo, aun a riesgo de ese posible desmoronamiento metafísico, el problema, a nuestro entender, radica en que la exaltación de esa representación, en esencia histórica, es lo que ha generado la sensación de la irracionalidad de la razón. Este problema podría reflexionarse a partir del absoluto hegeliano, donde la Idea, en cuanto dialéctica, seguiría siendo indefinidamente símbolo e ícono de lo humano, y donde sólo el sujeto estético -en tanto imaginativo e iconoclasta- podría proscribir y trascender la racionalidad perversa, que imponiéndose a su creador, lo ha convertido en esclavo.

Así vista la situación, no sólo sería menester cambiar la forma; habría, además, que obviarla, sacarla de escena, insensibilizarse ante su sensualidad y valoración estética. Con ello, diríamos con Sartre (1976) que “la belleza es un valor aplicable exclusivamente a lo imaginario y que comporta la negación del mundo en su estructura esencial...”

Desde esta perspectiva estética, “el arte es un enclave de negación contra el poder totalizador de la sociedad unidimensional...” (Jay, 1991).

Por otra parte, no escapa a la implicación de la utopía del Proyecto de la Modernidad el planteamiento de la concepción del Ser, todo lo cual supone un repensamiento de la filosofía y una propuesta de “lectura ontológica y no sólo

sociológica, psicológica, histórico-cultural, de la existencia humana...” (Vattimo, 1989); en este sentido, “una concepción del Ser que no se deje ya hipnotizar por sus caracteres <fuertes> (presencia desplegada, eternidad, evidencia, en una palabra: autoridad y dominio)” (Ibid, 9).

En efecto, la idea del Ser, subyacente en todo acto humano y condicionante del mismo, oscila de manera dicotómica entre lo esencial y lo contingente, lo fuerte y lo débil, lo absoluto y lo relativo, lo universal y lo histórico. La visión y experiencia del mundo aparecerá como una proyección de la referencia ontológica del Ser. Así, en el marco de la utopía del pensamiento moderno, el acento se pone en el carácter fundamental del intelecto y la reflexión lógico-matemática, desafiando la metáfora que emana de la sensibilidad con “virtudes productivas” y con ello realizando una lectura parcial, unilateral y finalista, opuesta a una lectura sin fin, parte de un “sistema de cosas sensibles..lejos de ser suficiente” (Valery, 1976).

Desde esa visión necesaria y utilitaria del Proyecto de la Modernidad, en correspondencia con una existencia tendente a la búsqueda de esas fortalezas, los valores de control, dominio, posesión, todos ellos coadyuvantes al poder, contribuyen a dar la solidez esperada. Sin embargo, la misma dinámica del poder conduce al dominio de unos sobre otros, con los subsiguientes efectos de fragilidad existencial. Estos desequilibrios en el uso del poder son materia básica para el análisis de las características de las relaciones y procesos sociales contemporáneos. Uno de estos aspectos ineludibles de estudio es el de la *Globalización*, como lo son también la *transculturación*, las *transnacionales* y el *poder financiero*, la *dependencia científica y tecnológica* y los *desbalances en la distribución de la riqueza*.

AMÉRICA LATINA EN EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACIÓN

La referencia a la globalización en América Latina plantea, en principio, el abordaje de un problema de indole cultural con raíces filosófico-sociales. En este sentido, podría interpretarse como un fenómeno que se produce en el marco del modo de representación del pensamiento moderno, expresión de una realidad fenoménica dominada por el logos (Kant). Por ello, la reflexión toma inicialmente el cauce obligado de las Representaciones del Mundo producto de la Razón y de su fortaleza como inconsciente colectivo.

Asociada a la Modernidad, la globalización, fruto de la doctrina del capitalismo liberal, aboga por una progresiva liberación de la humanidad; la meta: construir una sociedad y un hombre en el orden de los valores universales de libertad, igualdad y fraternidad; el instrumento: la razón.

La esperanza, empero, comienza a disiparse cuando ese orden social, que depende de la voluntad humana, contradice los ideales del Proyecto. Las diferentes teorías de la sociedad, producto del pensamiento crítico social, describen y compiten desde diferentes enfoques y conceptos las desviaciones y tendencias de las utopías de la modernidad. En el contraste, en la comparación y en la valoración de esos enfoques se aproximan y se enfrentan conceptos como conflicto/poder, estructura/función, acción social/burocracia (Campbell, 1970). El análisis podría derivar en la conclusión de que las situaciones que tienen lugar en el quehacer del hombre en la sociedad determinará la calidad de los actos humanos. Sin embargo, lo importante de esta perspectiva de crítica social, radica, a nuestro entender, en que la idea de una sociedad dada procede de la vinculación de nuestro intelecto con la realidad fenoménica y no con una esencialidad de lo real como inasible, inmutable (Kant). Ahí radica la esperanza de cambio...

Tratándose entonces de una aprehensión subjetiva, la cuestión central acerca de las contradicciones entre las utopías y la praxis está en la posibilidad del hombre moderno de intervenir en la modificación de su propia conciencia y subsecuentemente en su entorno cultural.

En el caso de la experiencia de la globalización, analizada como expresión de la economía moderna y en su impacto en América Latina, habría que concluir que constituye una de las paradojas más significativas de la modernidad. Además, su incidencia en los diferentes órdenes del hacer cultural y su capacidad de penetración en cualesquiera de los problemas sociales de alcance nacional, regional o mundial, obliga a un replanteamiento de los esquemas de desarrollo, considerando no sólo *alternativas a las limitaciones y contradicciones del modo de producción capitalista*, sino posibles innovaciones tecnológicas y modos de comportamiento que contribuyan a la construcción de un en-siendo latinoamericano creado por sus propios actores, y a la aceptación de visiones de mundo latinoamericanas.

La meta expansionista de los ejes mundiales dominantes, supuestamente inspirada en la modificación de la estructura de la demanda y en las oportunidades de inversión, aparece como un mecanismo inherente a la lógica del desarrollo capitalista. Empero, esa penetración económica, al no ser equitativa en la modificación de las estructuras de producción y en el aumento de los ingresos reales, expresa un evidente desequilibrio de poder, donde las naciones beneficiarias de la productividad ejercen ventaja, y con ello dominio, sobre las naciones supuestamente convocadas a la competencia en términos de equidad.

De otro lado, el aumento de la productividad, en cuanto premisa de desarrollo económico, no sólo fortalece el capital a través de la acumulación, sino que

se convierte en factor de poder y por ello en soporte de la alteración de la razón de ser de las combinaciones productivas, originándose un cambio valorativo de los elementos de producción por la secuela de control que generan. De este modo, el bienestar del hombre, inicialmente invocado como el fundamento del modelo, pasa a una posición secundaria para dar prioridad al factor capital. En consecuencia, las políticas expansionistas de los bloques hegemónicos se formulan sobre la base de una desigualdad de fuerzas y de ventajas comparativas. En América Latina, por ejemplo, el 80% de la población trabaja para subsistir, por lo que se imposibilita la acumulación de excedente. Además, de producirse plusvalía a nivel de Estado, su destino sería la deuda externa.

Desde este funcionamiento real de los factores de producción en América Latina, la relación conflicto/poder expresada en la tesis de Marx tiene absoluta vigencia en el desarrollo de la globalización, situación que trasciende el ámbito económico-social para hacerse presente en el dominio político y cultural.

Como corolario, el destino del continente forma parte de las aspiraciones de un orden mundial sin fronteras, aunque controlado por un gobierno encubierto que ejerce, a expensas del capital, un poder sobre los gobiernos débiles en productividad económica.

A través de este juego de fuerzas, la misión de expansión de mercado, traducible en la tendencia hacia la confrontación y consolidación de los actuales bloques dominantes (Estados Unidos y Canadá, Comunidad Económica Europea y Japón) se convierte en objetivo de una misión mayor: la penetración política y cultural de los pueblos, sin posibilidad real de participar en la contienda económica mundial.

De manera especial, el panorama económico aparece ya calibrado por analistas de los organismos internacionales. Diversos informes advierten sobre las condiciones de vida de América Latina, todo lo cual evidencia sus niveles reales de productividad. Al respecto, el escenario actual de esta parte del hemisferio, de acuerdo con informes del BID, el PNUD y la CEPAL, muestra las condiciones reales de vida en el marco de las políticas vigentes: "Casi la mitad de los habitantes de la región están afectados por la pobreza, la falta de trabajo y la marginación social".

Sobre este cuadro social, se advierte:

"Los hechos descritos ... constituyen un escándalo desde el punto de vista moral, son un obstáculo o freno al desarrollo e importan una peligrosa amenaza a la paz social y a la estabilidad económica de nuestras naciones". (BID, CEPAL y ONU, 1995).

De otro lado, el debate de la intervención cultural es igualmente relevante. La opinión generalizada acerca de que el proceso de la globalización tiende a comprimir los espacios locales y regionales, se afianza en ejemplos como las luchas reivindicatorias de los movimientos étnicos en América Latina, lo cual evidencia la defensa al reconocimiento de las diferencias ante un envolvente proyecto mundial.

Sobre la base de las consideraciones expuestas, tanto las de índole filosófica, como las teórico-económicas y socio-culturales, debemos concluir en que la experiencia de la globalización como promesa de desarrollo equitativo y de subsiguiente valoración humana, presenta contradicciones que desdican su postulación utópica y viabilidad práctica. Lejos de representar una opción madurada conscientemente por el pensamiento crítico latinoamericano, aparece como una representación impuesta históricamente con la intención de *dominio subliminal*. En este sentido, apropiado nos parece el análisis acerca del continente, de su historia y futuros alternativos, que señala la necesidad de reconocer "las formas como ha sido pensada América Latina a lo largo de su historia" (Lander, 1995). Tres hitos –acota– sobresalen en ese proceso de interpretación: el de la colonización europea, sobre la base de "la negación del otro, es decir del indio, de su cultura y de su humanidad ..."; el de la independencia, donde "la relación de las élites criollas con la población india -que continúa siendo la mayoría de la población- cambió poco" y donde la "ideología dominante, basada en el liberalismo y el positivismo consideraron que el elemento indio o indígena no tenía lugar en las nuevas culturas nacionales que se estaban edificando", y, por último, "las corrientes de pensamiento social y político que han tenido mayor influencia en América Latina en la segunda mitad de ese siglo" (Idem).

Desde esta visión diacrónica, Lander argumenta acerca de "la imposición de un modelo civilizatorio que no correspondía con las condiciones de vida, tradiciones o aspiraciones de la mayoría de la población". Este interesante ensayo nos invita a repensar la legitimidad de la representación del pensamiento moderno como opción adecuada a la cultura latinoamericana, ello sin considerar, además, si este modelo tiene real acceso en América Latina.

Hoy, en el siglo XXI, el debate sobre los efectos de la modernidad, luce acrecentado; y en este mismo sentido, la problemática de la identidad. Abordar las relaciones entre países y regiones en el marco de los procesos de globalización supone considerar prioritario el respeto a la diferencia y a la heterogeneidad; y en esta dirección se imponen alternativas frente a las opciones de adherirse a la acción hegemónica de las grandes potencias o de construir otra fortaleza mundial en el marco de los valores de los pueblos de América Latina y el Caribe.

HACIA UNA NUEVA CONCIENCIA LATINOAMERICANISTA

El capitalismo, diría Kant, es parte de la realidad fenoménica. A él accede el entendimiento, el cual a su vez limita la sensibilidad a causa de la condición subjetiva.

Desde esta dimensión de la apariencia, y como acto de creación concebido dentro de un proyecto histórico, el de la Modernidad, podría ubicarse la significación del modo de producción capitalista en el ámbito de la conquista del mundo. Es consecuencia y representación del logos y al mismo tiempo expresión de una voluntad histórica, producto del Dios-Hombre (Nietzsche), más no símbolo de absoluto universal o mundo natural del hombre. Como fenómeno y representación de voluntad, adquiere el rango de absoluto histórico, espacial y humano, vigente mientras la dialéctica, como genuino absoluto (Hegel), lo supere conceptualmente en su proceso histórico de reconstrucción.

Cabe recordar que Marx creía que al cambiar la base económica se modificaría la superestructura ideológica. Sin embargo, la disyuntiva se ubicó en dilucidar si el cambio se produciría espontáneamente o de forma inducida en la conciencia de los hombres. Sobre este aspecto podríamos señalar, en principio, que lo más importante es la posibilidad de sustituir contenidos de conciencia a partir de la acción humana, de la interacción crítica y renovadora, de la voluntad de asumir una identidad con responsabilidad propia. Y en este sentido cobra relevancia la concepción de libertad en Schelling para quien "el hombre es en tanto lleva a cabo su participación en la libertad ...". El punto álgido de la problemática se ubica, en todo caso, tanto en la factibilidad de trascender el propio pensamiento histórico, como en los mecanismos para lograrlo; superar un pensamiento encadenado al proceso retroalimentador de una sensibilidad abonada de entendimiento y de un mundo conceptual tramado en el marco referencial de un proyecto de civilización enraizado ideológicamente.

El dilema, además, se acrecienta ante un mundo de paradojas, donde la ciencia entra en conflicto con sus logros, alcanzando éstos estatuto de fe, aun cuando ello contraviene la esencialidad móvil del saber científico. En el ámbito socio-histórico conviven y compiten fenómenos contrapuestos, como son las tendencias globalizantes con las resistencias nacionalistas; el integrismo de la raza humana con la superioridad racial; la ruptura de frontera con las posturas chauvinistas; la ley, con el caos ... todo ello configurando una era de contradicciones e incertidumbres.

De otro lado, la esperanza de una movilización de conciencia, orientada al menos hacia una búsqueda de equidad como parámetro de valores contrapuestos; una conciencia que en esencia sea subversiva y en la praxis se vuelva pró-

diga de contenidos estéticos, supone primeramente la *voluntad de querer ser uno mismo*, procurando -como dijera Octavio Paz (1990) "llegar a ser ese otro que somos y que llevamos escondido en nuestro interior, más que nada como promesa o posibilidad de ser".

Como latinoamericanos, esa búsqueda se traduce en el descubrimiento de experiencias y potencialidades extraordinarias que nos distinguen en nuestro modo particular de vida; en el hallazgo de formas insólitas que expresen la singularidad que encierra la representación mágica del vivir latinoamericano; en el encuentro con un pasado inscrito en un lenguaje silente pero expresivo de una ecología exuberante y plena de contrastes; en el reconocimiento de una sensibilidad afianzada en fantasías y sueños impregnados de contenidos éticos y estéticos propios. Todo ello teniendo presente lo prodigioso de un hábitat múltiple e inagotable, acertadamente concebido por Paz como un continente que "por naturaleza propia no existe por sí, sino como algo que se crea y se inventa", asumiendo con esta posibilidad latinoamericana de construcción incesante el máspreciado don de la humanidad: la libertad como potencia.

Desde este ideal americanista, concebido a partir de la movilidad esencial, del *ser en siendo*, del construirse en la exploración de lo real maravilloso, del alcanzar la liberación en esa fusión con lo infinito en lo múltiple de lo dado, podría y debería promoverse un argumento hacia lo circunstancialmente propio, que se proponga contribuir a la formación de nuevos contenidos de conciencia latinoamericanista, donde la educación desempeñe un papel protagónico, estratégico y político, orientando su misión hacia el estímulo de la sensibilidad productiva como contraparte de la racionalidad dominante y a la participación activa y comprometida de la sociedad civil.

En esta línea de interés, conviene detenerse en las acciones adelantadas por diversos movimientos sociales de índole político y étnico, los cuales representan hoy en América Latina una expresión de voluntad de ser. Cabe mencionar, por ejemplo, los propósitos que reivindican los movimientos indigenistas del Ecuador, Perú, Guatemala y México, todos traducibles en la defensa de espacios culturales. Asimismo, convendría pensar en un posible liderazgo de sectores que se han mantenido un tanto aislados entre sí, tales como el medio académico y el pensamiento crítico latinoamericano. Para ellos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) constituyen un valioso recurso desde el punto de vista organizativo y funcional. El desarrollo conjunto de *proyectos en múltiples dimensiones* para el fortalecimiento de nuestra región, y de su capacidad negociadora frente al mundo, representa una alternativa necesaria en las actuales circunstancias de América Latina, cuando luce impostergable una relectura y replanteamiento de sus problemas centrales.

Se impone la necesidad de estimular la transformación de la conciencia de los latinoamericanos, a quienes se les ha calificado de subdesarrollados sin haber claridad, y menos aún consenso, en el concepto de desarrollo, a quienes se les ha conducido a una subestimación de sus tradiciones y valores culturales, sobreponiéndoles como ideales de vida modelos transferidos; y quienes hoy deben optar entre la adhesión a la acción hegemónica de las grandes potencias o el desarrollo de Proyectos propios, tanto nacionales como regionales.

En síntesis, de lo que se trata es de optar entre la continuación de una política imitativa, y en el mejor de los casos, asimilativa, o asumir el valor más preciado del hombre: comprometerse con su historia, construyendo las bases para una visión de mundo que emane de su acervo intelectual e imaginativo, dando sentido a una existencia con valor estético propio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bello, Andrés (1962), *Obra literaria*, Biblioteca Nacional, Caracas.

Campbell, Tom (1992), *Siete teorías de la sociedad*, Cátedra, Madrid.

Heidegger, Martin (1985), *Schelling y la libertad humana*, Monte Avila Editores, Caracas.

Ianni, Octavio (1996), *Teorías de la globalización*, Siglo XXI editores, México.

Jay, Martin et al. (1991), *Habermas y la modernidad*, Cátedra, Madrid.

Kant, I. (1940), *Crítica de la razón pura*, Arsope, Buenos Aires.

Kliksberg, Bernardo (1996) "El escenario social de América Latina. Algunas cuestiones claves", Simposio Internacional XXXV Aniversario del CENDES, Caracas.

Lander, Edgardo "América Latina: historia, identidad, tecnología y futuros alternativos posibles", en el *Límite de la civilización Industrial*, FACES, UCV, Caracas.

Marcuse, Herbert, *La dimensión estética*.

Paz, Octavio (1990), *El laberinto de la soledad*, F. C. E. México.

Sartre, J. Paul (1976), "La obra de arte", en *Estética*, Brevarios, FCE., Harold Osborn.

Valery, Paul (1976), "Idea general del arte", en *Estética*, Brevarios, FCE., Harold Osborn.

Vattimo G. (1989), *Más allá del sujeto*, Paidós Studio, Barcelona.

APROXIMACIÓN A LA PROPUESTA INTERNACIONAL DE HUGO CHÁVEZ: LAS CONCEPCIONES DE DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN *

María Teresa Romero
Elsa Cardozo

ESCUELA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, UCV

Resumen:

El presente trabajo ofrece una visión del complejo ideológico que desde 1999 subyace a la política exterior venezolana y que conforma la propuesta internacional a partir de la cual desde el gobierno se intenta modelar el ambiente mundial y, desde luego, el hemisférico y regional. Al explorar las concepciones sobre democracia e integración, las autoras identifican en el pensamiento y acción del gobierno del presidente Hugo Chávez Frías el esbozo y el embrión de un proyecto hemisférico de carácter revolucionario, distinto al prevaleciente durante los gobiernos de la etapa democrática (1958-1998).

Palabras Claves: Política exterior venezolana, propuesta internacional, democracia, integración.

I. INTRODUCCIÓN

Durante el período histórico de 40 años (1958-1998), en el que prevaleció en Venezuela un régimen democrático que ha sido muy bien caracterizado por Juan Carlos Rey (1989) como un sistema populista de conciliación de élites, los ocho gobiernos socialdemócratas y socialcristianos que se sucedieron plantearon y desarrollaron –dentro del marco de su proyecto nacional de consolidar la democracia representativa y una economía mixta con peso decisivo de capitalismo de Estado– un conjunto de ideas y propuestas sobre política exterior y acerca de las relaciones internacionales a las que se aspiraba para el mundo, la región latinoamericana y para la Venezuela moderna. En particular, esos gobiernos y líderes democráticos concibieron y promovieron un proyecto para el continente americano que si bien política y económicamente estuvo orientado por ideas de

* Este artículo es una versión revisada de la ponencia presentada al XXIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA), Washington, 6 al 8 de septiembre de 2001. Es una presentación esquemática y preliminar dentro de un proyecto de investigación más amplio, que las autoras comparten con la profesora Raquel Gamus Gallegos, quien lo coordina, y que cuenta con el apoyo del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela.

independencia y nacionalismo, de antiimperialismo o antihegemonismo, y de autonomía y unidad latinoamericana, también se distinguió por su carácter americanista y su perspectiva hemisférica al incluir a la potencia regional, EE UU, en su concepción integracionista; así como por sus ideas de cooperación, solidaridad y defensa y promoción de la democracia representativa.

Desde esta perspectiva histórica de conjunto, el presente trabajo ubica la discusión de la política exterior venezolana en un plano distinto al tradicional, privilegiando las ideas por encima de las acciones. Ese conjunto de ideas constituye la propuesta internacional a cuya construcción se orienta la política exterior –su agenda, sus objetivos, su organización, sus estrategias y actuaciones– y ofrece una visión del complejo ideológico subyacente a partir del cual se intenta modelar el ambiente mundial y, desde luego, el hemisférico y regional.

En las siguientes páginas intentaremos evidenciar que desde 1999 –cuando se instala un gobierno de marcado sesgo militarista y de izquierda revolucionaria y cuando los destinos del país empiezan a ser regidos por una nueva Constitución Nacional– hasta el presente, se observa un cambio en la propuesta internacional venezolana. Es más, nuestro estudio descubre en el pensamiento y acción del gobierno del presidente Hugo Chávez Frías el esbozo y el embrión de un proyecto hemisférico (más bien latinoamericano) de carácter revolucionario, distinto al prevaleciente durante los gobiernos de la etapa democrática (1958-1998).

El desarrollo del trabajo atiende a tres objetivos que estructuran su contenido:

1. Delinear y evidenciar las características fundamentales de la propuesta internacional de la administración Chávez, a escala regional, a la luz de dos ideas que le son centrales:
 - a) La propuesta de un sistema político latinoamericano en el que prevalezca la democracia participativa, no representativa, ni liberal.
 - b) La propuesta de una integración latinoamericana de naturaleza más geopolítica que económica, más defensiva que cooperativa y con fuertes rasgos antinorteamericanos.
2. Analizar las principales iniciativas y actuaciones de política exterior que la administración Chávez ha puesto en práctica en sus dos años y medio de gobierno, a objeto de posicionar y promocionar su propuesta de integración política/defensiva y de democracia participativa.
3. Explorar la génesis de la propuesta internacional del gobierno de Hugo Chávez y de las condiciones que favorecen y limitan su consolidación.

II. LA PROPUESTA INTERNACIONAL HEMISFÉRICA DE LA ADMINISTRACIÓN CHÁVEZ

La integración y la democracia, cuestiones de visible jerarquía en la política exterior del periodo de la democracia pactada (1958-1998), se constituyeron en componentes sustentadores de la propuesta internacional de ese lapso. El concepto betancourista de una América Latina democrática e integrada recogió lo esencial de esas dos ideas. Ambas continúan estando presentes en la agenda de la política exterior del gobierno del presidente Hugo Chávez Frías. Su examen desde la perspectiva de la propuesta internacional, en su manifestación regional/latinoamericana, ofrece la posibilidad de identificar lo específico y distintivo del que se presenta como el embrión de un proyecto de carácter revolucionario.

1. La propuesta democrática y las acciones que se han desarrollado para adelantarla en la OEA

La concepción democrática de la administración de Hugo Chávez se encuentra plasmada claramente en la Constitución de 1999, en los programas de gobierno de 1998 y 2000, así como en los discursos gubernamentales, especialmente en los del presidente Chávez y los de sus ministros de Relaciones Exteriores, José Vicente Rangel y Luis Alfonso Dávila.

De acuerdo al Preámbulo de la Constitución de 1999, el fin supremo del Estado es "refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural", mientras que el artículo segundo de ese texto establece que "Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político".

También en el Preámbulo se postula la democratización de la sociedad internacional. La sección dedicada a las relaciones internacionales expone con mayor detalle la orientación general de la política exterior de la República. En el artículo 152¹ se encuentra la concepción de unas relaciones con el mundo en las

1 "Artículo 152. Las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo; ellas se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los Estados, libre determinación y no intervención en sus asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, respeto de los derechos humanos y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad. La República mantendrá la

que se reafirman principios de independencia, igualdad, libre determinación y no intervención, el compromiso con la solución pacífica de controversias y con los principios de la cooperación. Pero a esto, muy similar a lo planteado en la Constitución de 1961, se añaden dos nuevas ideas sobre la solidaridad internacional, de interés político y económico: la que se desarrollará "con los pueblos en la lucha por su emancipación" y la que se promoverá con la práctica de la democracia en organismos e instituciones internacionales. En esos dos ámbitos se sientan los supuestos para una política exterior que desarrolla relaciones con actores subnacionales que reivindiquen su emancipación del control de un Estado, lo que revela la orientación revolucionaria –o de solidaridad revolucionaria– de una propuesta en la que la cooperación regional e internacional del gobierno venezolano legítima, de manera general, formas de intervención en conflictos subnacionales. Por otra parte, se asienta constitucionalmente el propósito de modificar las organizaciones y sistemas de decisión en organizaciones internacionales. Luego, el artículo 153, como veremos más adelante, indica que la República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones democráticas.

Ahora bien, la concepción democrática que subyace en la nueva Constitución es distinta a la prevaleciente en la Constitución de 1961. No se trata de una democracia representativa y liberal, sino más bien de una democracia participativa y revolucionaria, guiada por una visión de mundo idealista y socialista. De allí que el fin supremo de la refundación de la República que se plantea en la carta de 1999, sugiere de entrada que esa Constitución busca llevar a cabo un cambio político radical de las instituciones y del sistema político, y a la vez, busca establecer una sociedad democrática "participativa" y "protagónica", en la que la democracia sea más que un sistema político, una forma de vida que no sólo configure las instituciones políticas sino también las sociales (Brewer-Carías, 2000, 41).

De allí también que en la nueva Constitución se destaque la eliminación, en relación a la tradición constitucional precedente, del calificativo "representativo" del gobierno, a pesar de que ello "es más por el prurito de insistir en el concepto de democracia 'participativa' que por desconocer el concepto de representatividad ya que ese se consagra expresamente en el artículo 6 aunque en lugar de gobierno representativo se utilice el concepto de gobierno 'electivo', lo que en definitiva es lo mismo" (Brewer-Carías, 2000, 60).

Lo anterior explica, a su vez, por qué en esta Constitución no se menciona -ni en el Preámbulo ni en el apartado sobre "De las Relaciones Internacionales"-

más firme y decidida defensa de estos principios y de la práctica democrática en todos los organismos e instituciones internacionales" (Constitución, 1999).

la promoción de la democracia representativa como un lineamiento o fin de la política exterior venezolana, el cual fue consagrado en la Constitución de 1961 siguiendo el principio jurídico establecido en la Carta de la OEA. Y así como fue eliminado en el texto constitucional el objetivo de la defensa y la promoción de la democracia representativa, también desapareció de los programas de gobierno del presidente Chávez y del discurso gubernamental nacional e internacional, siendo reemplazado de manera poco clara y contradictoria, por uno tendente a la promoción de una democracia participativa y revolucionaria en el ámbito latinoamericano y en el escenario mundial, haciendo énfasis en los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

En los programas de gobierno de 1998 y 2000, si bien no se menciona explícitamente la promoción de una "democracia participativa", se señala la promoción de un "Estado democrático de participación" especialmente en el área latinoamericana, y "la promoción de la democratización de la sociedad internacional". Como parte de la arquitectura de la nueva orientación internacional de la política exterior del Estado venezolano, también se establece "la armonización de los valores de una sociedad internacional democrática que atienda el bien común y la justicia social internacional sumada a los condicionamientos estratégicos de los intereses nacionales esenciales de Venezuela" (Programa de Gobierno, 1998). En el programa correspondiente al año 2000, se especifica como proyecto estratégico el de la integración política de América Latina y del Caribe, en la cual se promocionará una "democracia bolivariana" (Programa de Gobierno, 2000).

El gobierno venezolano presentó por primera vez esta concepción democrática durante la XXIX Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, realizada en la Ciudad de Guatemala en el mes de junio de 1999. En efecto, en este foro el entonces ministro de Relaciones Exteriores, José Vicente Rangel, adelantó un proyecto de declaración sobre democracia participativa que contrastó con la iniciativa norteamericana de fortalecer la tesis de la democracia representativa y de crear un grupo de países miembros de la OEA a fin de prestar asistencia institucional a países con problemas políticos. En su discurso, criticó a la OEA por no haber logrado materializar lo establecido en su carta fundamental, y también cuestionó a las democracias representativas, las cuales "han dejado en América Latina y el Caribe un saldo social muy calamitoso" y en consecuencia planteó la necesidad de "una democracia social y participativa" (Rangel, 1999b).

La propuesta sobre democracia participativa fue expuesta nuevamente por José Vicente Rangel y el entonces vicepresidente de Venezuela, Isaías Rodríguez, en las Jornadas de Análisis y Reflexión que se realizaron en la sede de la OEA, a petición de Venezuela, en abril del año 2000. El vicepresidente Rodrí-

guez explicó en esa oportunidad que "la democracia representativa se ha agotado en América Latina" (Rodríguez, 2000); mientras que el canciller Rangel afirmó que "la democracia debe ir más allá de lo formal" que no debe ser un "simple ejercicio de representación", añadiendo que aunque el dato electoral es fundamental "no puede ser el único rasgo de la democracia" (Rangel, 2000).

A partir de esta propuesta, que sin duda replanteó la concepción democrática sobre la cual el Estado venezolano desarrolló su política de promoción y defensa de la democracia en el continente y en el mundo por 40 años, la administración Chávez emprendió una nueva estrategia de promoción y defensa de la democracia revolucionaria y participativa, que se ha llevado a cabo especialmente mediante la utilización del instrumento diplomático. Se trata, como el propio presidente Chávez señaló en una oportunidad, "de una ofensiva internacional de promoción de la democracia bolivariana y participativa" (Chávez, 1999a), a objeto de dar a conocer el nuevo modelo político venezolano y de promocionarlo como sistema rector de la región latinoamericana. Tal ofensiva se ha hecho evidente en prácticamente todos los viajes presidenciales en el continente americano y en los foros regionales multilaterales donde el Presidente o los cancilleres venezolanos han estado presentes.

En el año 2001, la lucha del gobierno venezolano por la aceptación de la democracia participativa en el sistema interamericano no sólo continuó con insistencia, sino que prácticamente pasó a ser el pilar fundamental de su política regional, así como un punto de honor para el presidente Chávez. En la III Cumbre de Las Américas, llevada a cabo en Quebec, Canadá, entre el 20 y el 22 de abril de 2001, el presidente Chávez firmó la Declaración de Quebec "con reservas" porque en ella no fue sustituido -como había planteado el gobierno venezolano- el término de democracia representativa por el de democracia participativa en la parte de la Declaración donde dice: "Hemos adoptado un Plan de Acción para fortalecer la democracia representativa, promover una eficiente gestión de gobierno y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales" (Declaración de Quebec, 2001). Además, el presidente venezolano tampoco firmó la Cláusula Democrática acordada en esa reunión cumbre, la cual establece que "cualquier alteración o ruptura institucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio, constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas" (Cláusula Democrática, 2001).

Durante el Trigésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, que reunió a 34 Ministros de Relaciones Exteriores del Hemisferio los días 3, 4 y 5 de junio, en San José de Costa Rica, Venezuela logró -con la ayuda de los países del Caribe- el aplazamiento de las discusiones de la Carta Democrática Interamericana cuya firma se tenía prevista para esta

Asamblea General, según mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio reunidos en la Cumbre de Québec. La aprobación de la Carta fue pospuesta para un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, en Lima, Perú, que se llevó a cabo en el mes de septiembre de 2001, donde fue finalmente aprobada. Esta Carta, que se planteó como complementaria a la Cláusula Democrática aprobada en Canadá, busca reforzar los instrumentos existentes en la OEA (Resolución 1080 y Protocolo de Washington, especialmente) para la defensa activa de la democracia representativa; es decir, intenta definir con mayor precisión el procedimiento de suspensión de cualquier miembro cuyo régimen político no sea considerado como una democracia. Para el canciller venezolano, Luis Alfonso Dávila, ese aplazamiento constituyó "una gran victoria" para el gobierno del presidente Chávez, y una "aplastante derrota" para aquellos países que calificó de "escuálidos" (refiriéndose a Estados Unidos, Canadá, Perú, Argentina, Colombia, México, Paraguay, Costa Rica y otros países centroamericanos) los cuales, en su opinión, "pretenden oponerse a la revolución venezolana y a la configuración de un sistema político latinoamericano de democracias participativas." (Visión Venezolana, 2001b)

Pero si bien en la cita de Costa Rica no se adoptó una Carta Democrática Interamericana con la finalidad de consolidar la democracia representativa como el sistema de gobierno de todos los estados americanos, en la resolución firmada por todos los estados miembros fueron incorporados –gracias a los esfuerzos de la delegación venezolana– artículos relativos a la participación democrática, como es el caso del Artículo 6 que reza textualmente: "La participación ciudadana en las decisiones relativas a su propio desarrollo, constituye una condición fundamental para un ejercicio eficaz y legítimo de la democracia. Promover y perfeccionar diversas formas de participación fortalece la democracia." (Proyecto de Carta Democrática Interamericana, 2001). Sin embargo, ni este documento ni el texto finalmente acordado incorporaron el concepto de democracia participativa en sustitución del de democracia representativa. La exaltación de la democracia participativa suscita preocupación en los gobiernos del hemisferio, porque su significado es confuso y podría dar origen al establecimiento de democracias referendarias en la región, como se explicará más adelante.

En su viaje a Chile, para participar en la XV Cumbre del Grupo de Río y para cumplir con una visita oficial de tres días al gobierno del presidente Ricardo Lagos, Hugo Chávez dejó claro su ideario latinoamericano, incluyendo su defensa de la democracia participativa, pues "los representantes del pueblo no pueden seguir expropiando la soberanía y es el momento para construir sistemas democráticos más sólidos e igualitarios, además de sistemas internacionales más justos" (Chávez, 2001). Por otra parte, en un extenso documento difundido antes de la cita de la OEA en Lima, el gobierno venezolano insistió en la inclusión del

término de democracia participativa, pero ya no –como lo había hecho antes- en oposición al concepto de democracia representativa. Esta moderación por parte de la administración Chávez se debe, sin duda, a la fuerte resistencia que ha generado en la mayoría de los países miembros de la OEA la posibilidad de sustituir un término por otro. De allí que el documento que presentara el canciller Dávila en Lima sólo propusiera un artículo que equipara ambos conceptos. El artículo "sobre democracia representativa y participativa", incorporado en la Carta, reza textualmente:

"La Democracia Representativa se refuerza y profundiza cuando la participación de los ciudadanos se expresa de manera permanente y cotidiana. La Democracia Participativa, por tanto, constituye un componente indisoluble de la vida democrática y contribuye al enriquecimiento de la Democracia Representativa". (Propuestas de Venezuela al Proyecto de Carta Interamericana, 2001).

Como podemos observar, la concepción de la democracia participativa es uno de los planteamientos fundamentales del actual gobierno venezolano, y se presenta como algo distinto y superior al sistema de democracia representativa adoptado por el resto de las democracias del hemisferio. Se propone, además, no sólo como un proyecto para el país, sino como una idea a difundir en la comunidad internacional, en particular en la región Latinoamericana. Sin embargo, el gobierno no ha hecho explícito el significado de democracia participativa que maneja. Cabe recordar la distinción entre democracia representativa y democracia participativa o directa. La primera se ejerce a través de la delegación de las decisiones políticas en funcionarios electos. En la segunda, las decisiones políticas son tomadas directamente por la población mediante asambleas o referendos. Ahora bien, la democracia participativa puede, en un momento dado, significar el desprecio a las instituciones de representación y control, de modo que se podría transitar de la participación a la aclamación que, como lo demuestra la historia, en general degenera en una "autocracia bonapartista" o en una "democracia delegativa". De tal forma, eso explica los temores y resistencias que genera la propuesta de democracia participativa del gobierno venezolano en la mayoría de los países del continente. Es más, según el profesor José E. Molina, el planteamiento del gobierno venezolano es confuso por varias razones:

"En primer lugar porque la democracia participativa no es más que una variante de la democracia representativa. En segundo lugar, porque varias democracias representativas son mucho más participativas que la venezolana. Comenzando con Estados Unidos, país al que supuestamente se quiere confrontar con este planteamiento, pero siguiendo con Uruguay, Italia y por supuesto Suiza. En tercer lugar, porque si de lo que se trata es de evitar que se condene como no democráticos a gobiernos amigos del venezolano, como el cubano, eso no tiene sentido porque para tener una democracia participativa hay primero que tener democracia representativa, y tales países están muy lejos de ello, básicamente porque no admiten el pluralismo político, la libertad de hacer oposición, o la libertad de expresión. Ade-

más, la oposición, teóricamente, no es entre democracia representativa y democracia participativa" (Molina, 2001).

Finalmente, la preferencia gubernamental por la democracia participativa y la crítica a la representativa, relega a un segundo plano los temas de la institucionalidad democrática y del Estado de derecho en general, favoreciendo el principio de no intervención y autodeterminación, en desmedro de los compromisos internacionales de defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos.

2. La propuesta integracionista y lo hecho para avanzarla en el continente

La integración ha continuado siendo parte central de la expresión regional del proyecto internacional venezolano y así se ha manifestado explícitamente en los principios, programas, propuestas y actuaciones del gobierno del presidente Chávez. Ahora bien, aunque parece conservar algunos elementos de la concepción prevaleciente hasta mediados de la década de 1990, evidencia rasgos que la diferencian sustancialmente del proyecto integracionista que se fue haciendo parte fundamental de la política exterior venezolana desde finales de la década de los años sesenta.

La nueva concepción de la integración regional se corresponde con un cambio en la visión de las relaciones económicas y de la geopolítica mundial (Cardozo, 2001a). Se trata de una propuesta de integración fundamentalmente latinoamericana, esencialmente política, y más defensiva que cooperativa en cuanto se orienta tanto a alterar las relaciones tradicionales de Venezuela, como a contribuir a modificar los equilibrios geopolíticos regionales y mundiales. Incluso, la dimensión social de la integración –que incluye la lucha contra la pobreza y la exclusión, así como la consulta y participación de la sociedad civil– es tratada dentro del imperativo de la unidad política. Así se expresa en la Constitución de 1999, en los programas de gobierno de 1998 y de 2000, y así se revela en los discursos y en las iniciativas del gobierno entre 1999 y 2001.

Comenzando por los preceptos constitucionales, la Constitución de 1999 incorpora de manera más precisa el *desideratum* de la integración. En efecto, contiene desde su concepción inicial el compromiso con la cooperación pacífica entre las naciones y con la consolidación de la integración latinoamericana. Esto es enunciado en el marco del respeto a la soberanía, con referencias explícitas a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos que han tenido desde 1999 un lugar relevante, no sólo en el tratamiento de los temas y problemas relativos a las relaciones económicas internacionales, sino en las propuestas de organización y reorganización de la integración regional.

Esta concepción de la integración se inspira explícitamente en el pensamiento bolivariano. El texto constitucional de 1999 alude expresamente en su primer artículo a "la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador" como uno de los fundamentos de la República. Esto se manifiesta en un proyecto integracionista que incluye hasta cierto punto lo que Anibal Romero ha identificado como los tres componentes de la idea de la política internacional en Bolívar: la reconocida importancia de lograr apoyo extranjero y proyección internacional para la causa; la conciencia sobre la significación que para la política interna tiene la política exterior; y la trascendencia de los proyectos de unión para que la independencia no fuese un "...factor de perturbación sino un elemento de equilibrio." (A. Romero 1990, 63-66, 73). Sin embargo, ahora la integración política es entendida como un proyecto de unión frente a las presiones y amenazas globales, de modo que es promovida más por su potencial perturbador de un orden mundial insatisfactorio que por su posibilidad para convertirse en elemento de equilibrio y orden.

En el artículo 153, de manera expresa y directa, es definido el régimen constitucional para los procesos de integración económica. Se observan cambios importantes en la concepción de las relaciones económicas, también reveladores de la intención eminentemente política de la integración regional. Es grande el contraste entre la orientación muy general contemplada en el artículo 108 de la Constitución de 1961 y lo más detalladamente elaborado en materia de integración en el artículo 153 del nuevo texto.² Allí se encuentra una visión de la integración con fuertes rasgos defensivos y de seguridad.

A partir de una definición del régimen económico que mantiene y profundiza las tradicionales bases para el desarrollo de una economía fuertemente estatista y proteccionista, la integración se convierte en un mecanismo para defender la

2 Constitución 1961: "Artículo 108. La República favorecerá la integración económica latinoamericana. A este fin se procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes".

Constitución 1999: "Artículo 153. La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna".

autonomía y la soberanía económicas. Se encuentra en el texto de la Constitución de 1999 una concepción de la soberanía que privilegia los aspectos clásicos o “westfalianos” de independencia y de no intervención sobre los de interdependencia y de responsabilidad internacional. El componente nacionalista de la propuesta internacional de Hugo Chávez se asienta en esa idea de la soberanía, en la que la seguridad se concibe más colectivamente (de defensa frente a una amenaza o enemigo) que cooperativamente (como esfuerzo conjunto para anticipar, manejar y eventualmente resolver problemas comunes). La integración política es asumida dentro de esos términos, en los que la supranacionalidad (la aplicación directa y preferente de normas acordadas por las instituciones regionales existentes), encuentra obvias resistencias. Simultáneamente, como veremos luego, esto introduce la vertiente militar que está presente en esta nueva propuesta de integración.

En apoyo a los preceptos constitucionales, en los programas de gobierno de 1998 y 2000, la integración es asumida como proyecto político y estratégico. El programa de gobierno de 1998 lo manifiesta al señalar que “La política económica comprende también como premisa, la inserción internacional de Venezuela en forma soberana, reduciendo su dependencia y vulnerabilidad externa.” Luego, en el programa de 2000, se señala con mayor claridad la prioridad que mantiene la integración latinoamericana y caribeña en referencia al imperativo de cambiar el orden mundial: “Los países se integran [para] aumentar su poder de negociación en el concierto de las naciones. América Latina y el Caribe, a partir de sus afinidades múltiples, deben concertarse para defender sus propios intereses” (Programa de gobierno, 2000).

Las posiciones y propuestas de quienes han sido más activos y decisivos promotores de este proyecto integracionista —el propio Presidente y quienes han sido sus ministros de Relaciones Exteriores y de Industria y Comercio— complementan y desarrollan la definición de la integración. Imposible hacer referencia a todos ellos, pero algunos de los del presidente Chávez han sido particularmente reveladores de la naturaleza del proyecto de integración regional y de su vinculación con el proyecto internacional que su gobierno promueve.

En su mensaje de toma de posesión, el Presidente aludía a la integración en términos políticos y bolivarianos: “es tiempo de retomar (...) el sueño de unión entre nosotros (...) de plantearnos una confederación de naciones de esta parte del mundo, de plantearnos una unidad que vaya más allá de lo comercial” (Chávez, 1999a). Esa idea de unión política no sólo se ha manifestado en la reiterada referencia a una Confederación de Naciones Latinoamericanas y Caribeñas, sino también en la de la de una Confederación de Ejércitos Latinoamericanos y una OTAN latinoamericana. (Maldonado Lira, 1999a, 1999b).

En atención a esas ideas sobre cómo promover la integración latinoamericana, son de particular relevancia las propuestas presentadas ante la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Los discursos del Presidente en las reuniones del Consejo Presidencial Andino en Cartagena (mayo, 1999), Lima (junio, 2000) y Carabobo (junio, 2001) presentan una buena síntesis de los rasgos del proyecto de integración del régimen de Chávez. En Cartagena, durante la celebración de los treinta años del nacimiento del grupo andino, el Presidente planteaba una integración que fuese más allá de la CAN para “conformar un gran bloque de fuerza para enfrentar ese mundo multipolar del siglo veintiuno (...) Tenemos que hacerlo pluripolar y aquí por todas las condiciones geográficas, humanas, históricas y potenciales, nosotros estamos llamados a conformar uno de los polos de fuerza de poder.” (Chávez 1999b). Luego, en la cumbre de Lima, el Presidente definió la integración como unión política, económica, militar, científica y cultural sustentada en el bolivarianismo como “sistema ideológico” (Chávez, 2000), volviendo desde allí a la idea de la Confederación de Repúblicas para negociar en condiciones de igualdad con los demás centros de poder mundial. Lo económico, lo comercial, pasa a segundo plano: “la integración y la vida de nuestros pueblos es (sic) algo demasiado serio para dejárselo sólo a las comisiones técnicas o a los economistas” (Chávez, 2000). Luego, en su discurso en Carabobo, Chávez (2001a) vuelve a plantear que “Yo a (sic) nombre de Venezuela, vengo proponiendo desde hace ya dos años, desde que nos vimos en Cartagena de Indias en la Cumbre de 1999, la necesidad de revisar en profundidad el mecanismo de integración, en este caso la Comunidad Andina de Naciones. (...) Creo que debemos inyectarle mayor voluntad política a la integración y entonces estaríamos buscando de nuevo el camino aquel de Panamá, cuando Bolívar convocaba era a eso, Bolívar no convocaba a una Zona de Libre Comercio, no era esa la convocatoria inicial, seguramente hubiese venido a consecuencia de la integración política”.

Las acciones del gobierno venezolano han reflejado lo planteado en el discurso. Por una parte, se han orientado a criticar y a desafiar la institucionalidad integracionista tradicional y el proyecto hemisférico; por la otra, a construir alianzas para promover su propio proyecto político. Esto se ha hecho visible en rechazos, reservas y algunas iniciativas específicas. En cuanto a las reservas y rechazos, el Presidente venezolano suscribió con reservas la Declaración de Quebec, no sólo en relación con la cuestión de la democracia, sino con el compromiso para lograr la zona hemisférica de libre comercio (ALCA) en el 2005. Lo cierto es que el ALCA representa un proyecto de integración totalmente diferente al bolivariano y revolucionario del gobierno venezolano. De allí que el Presidente expresara, en la inauguración de la nueva sede del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en julio de 2001: “¿Cuál es la integración necesaria? ¿Cuál es la realidad que hoy estamos viviendo? ¿Es el ALCA, por ejemplo, el camino? Yo creo que no. El ALCA es una opción, no es nuestro destino” (Chávez, 2001c).

En cuanto a acciones específicas, en abierto desafío a la CAN, Chávez anunció en abril de 2001, en Brasilia, su intención de postular a Venezuela para una asociación con el Mercosur, y estuvo buscando intensivamente los apoyos necesarios, aun cuando como Presidente de Venezuela ostentaba en ese momento la presidencia rotativa de la CAN y desde allí se estaban desarrollando negociaciones bloque a bloque, convenidas entre los presidentes suramericanos en la propia Brasilia, en septiembre de 2000. Este intento tiene en lo esencial una explicación geopolítica (Visión Venezolana 2001a). En realidad, la relación con Brasil y los países de Mercosur ha sido vista por el gobierno de Chávez como pieza clave para coordinar posiciones políticas fuera de los esquemas de integración regional tradicional. Hacia el Caribe, se asumió una estrategia de cooperación económica y política, añadiendo al acuerdo de cooperación energética que Venezuela mantiene con México hacia once países desde 1980, un nuevo conjunto de acuerdos. Éstos fueron suscritos en Caracas, en octubre de 2001, con diez países (MRE, 2001), incluyendo en forma ostensiblemente preferencial a Cuba, cuyo líder máximo comparte como ningún otro país del hemisferio no sólo la crítica del gobierno venezolano a la integración hemisférica y a la hegemonía estadounidense en ella, sino los elementos revolucionarios de su propuesta política. Cuba es, en el Caribe, la pieza más importante en la promoción de la visión política-revolucionaria de la integración latinoamericana.

Esa concepción trasciende a la región y no sólo se vincula a la idea tradicional de diversificar las relaciones económicas y políticas de Venezuela, sino a la de revalorizar las relaciones sur-sur para enfrentar “como una cuestión de supervivencia al imperativo de superar el modelo de la globalización, resultante de la proyección del neoliberalismo en el ámbito internacional” (Programa de gobierno 2000). Así lo revela el renovado interés por una mayor presencia internacional y por el desarrollo de coincidencias políticas e ideológicas con países de Asia y África y en organizaciones, tales como el Grupo de los Quince, el Grupo de los Setenta y Siete, el Movimiento de los No-Alineados e incluso la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

De modo que el sustento político e ideológico de este proyecto integracionista no es el mismo que institucionalmente se vienen planteando los países latinoamericanos desde la CAN o el Mercosur, o el que se fue haciendo presente en la concepción venezolana de la integración entre finales de las décadas de 1960 y 1990. En ese período, la lenta incorporación de Venezuela a los primeros esquemas (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y Pacto Subregional Andino) y su impulso a nuevas iniciativas (el SELA en 1975, el Grupo de Río en 1986, el Grupo de los Tres en 1989 y la Asociación de Estados del Caribe en 1994) estuvieron dirigidos a impulsar el desarrollo económico y a reducir la dependencia, incorporando gradualmente iniciativas de coordinación política, hasta

llegar a las propuestas más recientes de diálogo político y políticas exteriores comunes. Aunque el elemento antiimperialista no dejó de estar presente en mayor y menor medida, en las relaciones con EE UU prevaleció entre 1958 y 1998 la máxima betancourista de asumirlas desde Latinoamérica "sin sumisión ni desplantes".

Ahora lo político adquiere otro contenido, el de "la idea de la integración como Bolívar la planteaba de nuestras nacientes repúblicas en un gran bloque de poder. El asunto es de poder, el asunto es político." (Chávez, 2001c). De esa idea se desprende, además, que el proceso mismo de implantación de esa alianza política tiene fuertes componentes antidemocráticos y militaristas.

En efecto, la integración política ha sido esbozada –aunque sin una propuesta concreta– como un proyecto de confederación, sustentado en unos postulados ideológicos comunes –vagamente definidos como bolivarianos e inspirados en la propuesta del Congreso Anfictiónico de Panamá– y orientado a crear un polo de poder regional para el que es fundamental contar con su propio mecanismo de seguridad, indistintamente referido como Confederación de Ejércitos Latinoamericanos u OTAN latinoamericana. Ahora bien, el acento político de la integración –como evidenciaron las posiciones del gobierno del presidente Chávez en los casos de amenazas y alteraciones del orden constitucional en dos socios de la CAN (Perú y Ecuador)– no se corresponde con la agenda política de la integración andina. Mientras el compromiso regional y hemisférico con la democracia hace de ésta una exigencia para participar en el ALCA, la CAN y el Mercosur, el gobierno venezolano ha reivindicado la primacía del principio de no intervención.

Esto se evidencia en lo expuesto por el presidente Chávez, en junio de 1999, en la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, sobre las fases del proceso de integración política latinoamericana: (1) sustento ideológico, (2) siembra del proceso en las personas, (3) revolución en las constituciones políticas para establecer la potestad constitucional de firmar "acuerdos de integración confederados en un nacionalismo bolivariano", (4) Creación de un sistema constituyente, confederado y con expresiones militares, que podría establecer un Consejo de Jefes de Estado y (5) ejecución de lo que los órganos de la confederación planifiquen (Padilla Bravo, 1999).

En suma, se opone la integración política (como unidad o bloque de poder que asegurará autonomía, seguridad, poder e influencia en los asuntos hemisféricos y mundiales) a la integración económica (presumiblemente conducente al aumento de la dependencia, vulnerabilidad y empobrecimiento regional *vis à vis* el fortalecimiento, enriquecimiento y creciente influencia de la super potencia mundial y los sectores económicos que se benefician de la globalización). Es

más, según la propuesta chavista, la unión política puede y debe lograrse antes que y con independencia de la integración de las economías.

Esta concepción cambia completamente el terreno de la discusión y la acción, convirtiendo la integración en un proyecto destinado a confrontar el orden mundial, sus ideas dominantes y sus estructuras de poder. En realidad, desde la óptica de la concepción y la práctica de la integración latinoamericana, no es posible separar su dimensión económica de su dimensión política. La integración las incluye a ambas. La verdadera oposición entre la propuesta revolucionaria-bolivariana-militarista y el proyecto democrático prevaeciente hasta 1998 en Venezuela, está planteada entre una alianza política para confrontar el orden de la globalización y la unipolaridad, por una parte, y un régimen económico socio-político para articularse al orden mundial desde un espacio democrático de integración, regional y hemisférica.

3. Génesis ideológica de la propuesta internacional del gobierno de Hugo Chávez

Lo analizado en las dos primeras partes de este artículo ubica la discusión de la política exterior venezolana en el plano de las ideas que la inspiran. Ahora bien, ¿hay efectivamente una propuesta diferente a la que prevaleció entre 1958 y finales de la década de 1990?

Ciertamente, en algunos aspectos las concepciones y propuestas de integración política y democracia participativa del actual gobierno venezolano, que conforman su propuesta internacional a escala regional, en mucho se parecen a las del proyecto de democracia populista, estatista y pactada desarrollado durante el período 1958-1998 (Romero, 2002). No obstante, en otros aspectos -especialmente desde el punto de vista ideológico- se diferencian sustancialmente.

La propuesta de una integración latinoamericana es de naturaleza más propiamente latinoamericanista que americanista, más geopolítica que económica, más defensiva que cooperativa, e incluye rasgos nacionalistas y antiimperialistas más radicales al plantearse una integración no sólo sin EE UU, sino frente a EE UU. A su vez, la propuesta de un orden democrático regional se basa en un sistema de naciones que va más allá de la democracia representativa: uno en el que prevalezca la democracia participativa.

El proyecto internacional del período 1958-1998 se fundamentó en una propuesta ideológica de izquierda nacionalista, populista y democrática, derivada fundamentalmente de las líneas del pensamiento socialdemócrata de la Europa

occidental de la primera mitad del siglo XX, y como tercera opción ante el liberalismo y el marxismo. Por su parte, el proyecto internacional y regional revolucionario es también una propuesta de izquierda populista pero de naturaleza más radical, la cual se nutre de una mezcla de corrientes ideológicas "neo": marxistas, militaristas y populistas.

De igual forma, podemos señalar que así como en el pensamiento de Rómulo Betancourt se encuentra, esencialmente, la propuesta de izquierda democrática que se desarrolló en Venezuela durante 40 años, en el discurso de Hugo Chávez Frías –aun cuando a diferencia de Betancourt, Chávez no es un ideólogo– se puede hallar la esencia de la propuesta de izquierda revolucionaria que signa al actual proyecto nacional e internacional venezolano.

Aunque de una forma vaga, contradictoria e imprecisa, una mezcla de influencias teóricas e ideológicas se pueden distinguir en el pensamiento de Hugo Chávez: el socialismo, en tanto que éste se basa en principios colectivistas y de cooperación, así como en el rechazo al individualismo y a un sistema económico de libre competencia; el cristianismo, por su inclinación por la justicia, la igualdad social y la preferencia por los pobres; el republicanismo, caracterizado por la valoración de lo público como el espacio en el cual los ciudadanos desarrollan sus potencialidades y por el amor sacrosanto a la patria y a sus próceres; el bolivarianismo como glorificación y forma de culto a Simón Bolívar y el nacionalismo como exaltación de lo nacional; el militarismo, como visión que considera al sector militar como mejor capacitado para el manejo de los asuntos del Estado y como sostén estratégico y político fundamental del gobierno; el autoritarismo, que se caracteriza por su intento de control del cuerpo político del Estado; y el populismo como intento de incorporación acelerada al orden político de masas sometidas a un intenso proceso de modernización, urbanización e industrialización, a través de la satisfacción de necesidades simbólicas y utilitarias al ofrecerle a las masas liderazgo, sentido de pertenencia al partido o movimiento y un enemigo común, a saber, la oligarquía y el imperialismo (Arvelo Ramos, 1998; Blanco Muñoz, 1998; Garrido, 1999, 2000).

Todas estas influencias han confluído, en consecuencia, en las dos propuestas básicas que orientan el proyecto regional del chavismo y que hemos descrito en estas páginas, la de la integración política latinoamericana y la de la conformación de un sistema regional de democracias participativas.

4. Reflexiones finales: condiciones que favorecen y limitan la consolidación de la propuesta internacional revolucionaria

La propuesta internacional revolucionaria que hemos escuetamente caracterizado en su dimensión regional, y en referencia a las concepciones sobre democracia e integración, debe ser evaluada respecto a las condiciones que potencian y las que limitan su impacto, tanto nacional como internacionalmente.

En cuanto a las condiciones que la favorecen, se encuentra –nacionalmente– una combinación de vacío de liderazgo político y desencanto con el proyecto, la institucionalidad, los programas y prácticas de la democracia pactada. En ese vacío, se creó el espacio para el resurgimiento del pensamiento socialista y la cultura acentuadamente populista, nacionalista, caudillista y antiimperialista que históricamente han estado presentes en la sociedad venezolana.

También internacionalmente se encuentran factores que dejan espacio e incluso pueden favorecer la propuesta revolucionaria chavista. En primer lugar, se encuentra el vacío de poder de la Post guerra fría, que se viene manifestando con particular fuerza en los últimos dos años, en medio de desafíos crecientes a la hegemonía estadounidense en diversos ámbitos y regiones. Allí se han ido produciendo y prosperan nuevas tensiones geopolíticas globales, graves crisis financieras de alcance mundial, violentas expresiones de conflictividad internacional y subnacional que incluyen desde movimientos terroristas y redes criminales, hasta movimientos nacionalistas, ambientalistas, indigenistas y antiglobalizadores, entre otros. Todo ello alimenta la crítica al orden económico y político mundial asentado sobre el liberalismo político y económico. Ello, sin duda, favorece la formulación y facilita la promoción de un proyecto revolucionario que critica la democracia representativa, la integración económica y las instituciones de ambas.

Las condiciones nacionales que limitan el desarrollo y materialización de la propuesta internacional chavista se encuentran en elementos de muy diversa naturaleza, pero todos merecedores de consideración. En primer lugar, la presencia de una cultura y una tradición prodemocrática e integracionista que valora los aspectos cooperativos y de negociación en la política exterior venezolana (Ebel, Taras y Cochrane, 1991). Luego, organizacionalmente, la acentuadísima centralización de decisiones e iniciativas en el Presidente y el debilitamiento acelerado de las estructuras de consulta, diseño, ejecución y seguimiento –prominentemente el Ministerio de Relaciones Exteriores– dificulta la transformación de las ideas gruesas de la propuesta en planes, iniciativas y acciones concretas y coherentes. A esto se suma la fragilidad del sistema económico y su sustentación fundamental en el sector petrolero, que sigue siendo pilar de sostén

de las estrategias de cooperación regional, de diversificación comercial y de conformación de un bloque de países en desarrollo.

Internacionalmente, también se encuentran condiciones que limitan las probabilidades de éxito de la propuesta revolucionaria en su dimensión regional. La más importante es la consolidación de acuerdos de cooperación política e integración económica, que van definiendo regional y hemisféricamente proyectos sustentados en el desarrollo de relaciones comerciales fluidas y en el de cláusulas democráticas. Otra, desde luego, es la interdependencia económica que limita, de hecho, el margen de maniobra económico e incluso político del gobierno venezolano.

En suma, no será fácil para la administración Chávez desarrollar su propuesta regional revolucionaria. Asumiendo la estabilidad sociopolítica y económica en Venezuela, el éxito del proyecto sólo sería posible en la medida que cambios en las circunstancias presentes modificasen el balance de condiciones prevalecientes en el contexto regional y mundial. Alteraciones en la distribución del poder político en la región —como los avances de la izquierda en Brasil, la complicación del conflicto interno en Colombia o, el peso del sandinismo en Nicaragua, y la evolución política de movimientos insurgentes de diversa naturaleza en toda Latinoamérica— aunados a un deterioro sostenido de la situación económica, podrían ser parte de ese cuadro. A éste se debería añadir el estancamiento de los proyectos de integración regionales y hemisférico, un gobierno estadounidense comprometido con el juego geopolítico Europeo, Asiático y del Medio Oriente, y —como pieza clave— una OPEP unida y eficaz en el control de precios del petróleo que asegure a Venezuela ingresos estables y abundantes de divisas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arvelo Ramos, Alberto (1998), *El dilema del Chavismo. Una incógnita en el poder*, Centauro, Caracas.
- Betancourt, Rómulo (1969), *Hacia América Latina democrática e integrada*, Taurus, Madrid.
- Blanco Muñoz, Agustín (1998), *Habla el Comandante*, CDCH/FACES/UCV, Caracas.
- Brewer - Carias, Allan R. (2000), "La Constitución de 1999", Arte, Caracas.
- Cardozo, Elsa (2000), "La OEA el principio de no intervención y la agenda hemisférica. Una mirada desde Venezuela", *La Organización de Estados Americanos y sus retos*, MRE, Caracas.

- (2001a), "El rompecabezas. La política exterior venezolana 1999-2001", *Tablero Global*, <http://www.tableroglobal.com/estrategias.htm>
 - (2001b), "Mirando al futuro. La política exterior por hacer", *Tablero Global*, <http://www.tableroglobal.com/apuestas%20venezolanas.htm>
 - Chávez Frías, Hugo (1999a), "Discurso de toma de posesión. 2 de febrero, 1999", *La Biblioteca/Venezuela Analítica* (<http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/toma.asp>)
 - (1999b), "Palabras del Presidente de la República de Venezuela, Hugo Chávez Frías, en el acto inaugural de la XI Cumbre Presidencial Andina. Cartagena de Indias, 26 de mayo de 1999." *Comunidad Andina de Naciones*, <http://www.comunidadandina.org/sqca.asp>
 - (2000), "Intervención del Señor Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez. Lima, 10 de junio de 2000", *Comunidad Andina de Naciones* <http://www.comunidadandina.org/sgca.asp>
 - (2001a), "Palabras del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, con ocasión del XIII Consejo Presidencial Andino (Versión no oficial, transcripción del discurso)", *Comunidad Andina de Naciones* <http://www.comunidadandina.org/document/.htm>
 - (2001b), "Chávez: La institución armada debe estar subordinada al poder civil", *El Nacional*, A-2, Caracas.
 - (2001c), "Resumen de las palabras del Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, con motivo de la reinauguración de la sede de la Secretaría Permanente del SELA. Caracas, 24 de julio de 2001" *Sistema Económico Latinoamericano* <http://sela2.sela.org/WM2/WM10.asp?menu=1&url=http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K1/ESP/discu/discurso39.htm>
- Ebel Roland H., Raymond Taras y James D. Cochrane (1991), *Political Culture and Foreign Policy in Latin America*, New York: SUNY.
- Foro de Integración y Comercio Internacional (2000), *Informe anual 1999*, Torino, Caracas.
- Garrido, Alberto (1999), *Guerrilla y conspiración militar en Venezuela*, Fondo Editorial Nacional José Agustín Catalá, Caracas.
- (2000), *La historia secreta de la Revolución Bolivariana*, Alberto Garrido García, Mérida.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) (2001). "Introducción a la Memoria y Cuenta 2001" *Ministerio de Relaciones Exteriores* (http://www.mre.gov.ve/memoria_cuenta_ivr.html)

Maldonado Lira, Héctor (1999a), "Comunidad Andina: Política y Fuerzas Armadas", *El Mundo*, 1 de 2, Caracas.

— (1999b), "Comunidad Andina: Política y Fuerzas Armadas", *El Mundo*, Caracas.

Molina, José E. (2001), "Democracia Representativa o Participativa?", *El Nacional*, A-6, Caracas.

Padilla Bravo, Iván (1999), "Chávez desglosó fases de la integración", *El Universal*, Caracas.

Rangel, José Vicente (1999a), *Política exterior integral*, (mimeo), Caracas.

— (1999b), "Sesión inaugural de la etapa Ministerial de la XXV Reunión Ordinaria del Sistema Económico Latinoamericano", *Ministerio de Relaciones Exteriores* <http://www.mre.gov.ve/discursos/index.htm>

Rangel, José Vicente (1999), "Palabras del Canciller José Vicente Rangel Vale durante el vigésimo noveno período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA" *Ministerio de Relaciones Exteriores*, <http://www.mre.gov.ve/discursos/index.htm>, Guatemala.

Rangel, José Vicente (2000), "Vicepresidente dice en la OEA que la democracia representativa está agotada en América Latina", *Unión Radio* (www.unionradio.com.ve)

Rey, Juan Carlos (1989), *El futuro de la democracia en Venezuela*, IDEA, Caracas.

Rodríguez, Isaías (2000), "Vicepresidente dice en la OEA que la democracia representativa está agotada en América Latina", *Unión Radio* www.unionradio.com.ve

Romero, Anibal (1990), *La idea de la política en el pensamiento de Simón Bolívar*, Banco Hipotecario de Occidente, Caracas.

Romero, María Teresa (1987), "La tesis americanista de Rómulo Betancourt y AD" *Política Internacional*, No. 5), Asociación Política Internacional, Caracas.

— (1998), "Estrategias de promoción de la democracia en la política exterior de Venezuela", *Política Internacional*, No. 46, Asociación Política Internacional, Caracas.

— (2002), *Venezuela, 1958-1998: el proyecto democrático de política exterior*, (en proceso de publicación), Panapo, Caracas.

Sosa, Arturo (1994), *El programa nacionalista, izquierda y modernización (1937-1939)*, Editorial Fundación Rómulo Betancourt, Caracas.

Visión Venezolana (2001a), "La solicitud de ingreso al Mercosur: razones y sinrazones",

Visión Venezolana, No. 3, Caracas. <http://www.visionvenezolana.com/Informes%20anteriores/Informe%203.htm>

— (2001b), "La Asamblea de la OEA en Costa Rica: verdades y mentiras", *Visión Venezolana*, No. 4, (<http://www.visionvenezolana.com/Informes%20anteriores/Informe%204.htm>)

OEA (2001) "Cláusula Democrática", *Organización de Estados Americanos* <http://www.americascanada.org/eventsummit/declarations/declara%2Ds.asp>

Constitución Nacional (1961), Imprenta Nacional, Caracas.

Constitución Nacional (1999), Imprenta Nacional, Caracas.

Declaración de Québec (2001), Departamento de Estado <http://usinfo.state.gov/espanol/cumbre/01042206.htm>

Programa de Gobierno (1998), "Una revolución democrática", *La Biblioteca / Venezuela Analítica*, <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/programa.asp>

Programa de gobierno (2000), *La Biblioteca/Venezuela Analítica*, <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/programa2000.asp>

"Propuestas de Venezuela al Proyecto de Carta Interamericana (2001), Misión Permanente de Venezuela ante la Organización de los Estados Americanos", *Venezuela Analítica*, http://www.analitica.com/va/internacionales/politica_exterior/2725507.asp

"Proyecto de Carta Interamericana Democrática" (2001), *Visión Venezolana* (<http://www.visionvenezolana.com/Documentos/documentos.htm3>)

FRONTERAS, AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Alexander Luzardo
FACES– UCV

Resumen:

El autor analiza el discurso sobre el poblamiento y el desarrollo de fronteras en Venezuela que ha acompañado las políticas oficiales de la segunda mitad del siglo XX, incluyendo la apertura del siglo XXI. Considera que el discurso del poblamiento y el desarrollo puede provocar daños ecológicos e impactos socioculturales irreversibles. Las fronteras venezolanas coinciden con áreas ecológicamente frágiles y con pueblos indígenas que habitan en esos espacios desde tiempos inmemoriales. Si prosperan algunos de los desarrollos mineros, forestales o industriales en las fronteras frágiles, los recursos de biodiversidad y en particular los recursos hídricos mermarían considerablemente. Al respecto, analiza los casos concretos de las fronteras venezolanas con Colombia y Brasil.

Propone asumir una política de administración integral, sustentable y transdisciplinaria de fronteras respecto a los derechos de los pueblos indígenas y la preservación de los parques nacionales y demás áreas bajo régimen de administración especial. El artículo va acompañado de una participación del autor en el desarrollo de nuevos espacios para el desarrollo sustentable.

Palabras claves: Desarrollo sustentable, fronteras, derechos de los pueblos indígenas, ambiente.

FRONTERAS, AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE

En Venezuela existe un discurso sempiterno sobre el poblamiento y desarrollo de fronteras, particularmente en sus áreas más frágiles desde el punto de vista ecológico y societario; sin embargo, los organismos responsables de aplicar las políticas que tienen que ver con las fronteras no han asimilado las nuevas concepciones que se vinculan con la indispensable protección de los ecosistemas y recursos hídricos, en la comprensión de la realidad indígena, la ordenación del territorio, la perspectiva de la sustentabilidad.

Cada cierto tiempo se reincide en los mismos esquemas destructivos de la biodiversidad y la sociodiversidad presente en las fronteras. El mito de Sísifo se ha incorporado al bagaje de las políticas de los distintos gobiernos, organismos y funcionarios improvisados en el área que abordan de alguna manera la realidad fronteriza. Por lo menos desde hace cincuenta años, el discurso del poblamiento y el desarrollo ha sido el mismo, cuyos objetivos básicos se resumen en: construir ciudades a cualquier precio, grandes infraestructuras, carreteras, desarrollos mineros y madereros, instalación de industrias contaminantes con un desprecio absoluto por los bosques tropicales, especialmente en la Amazonia y de los pueblos que tradicionalmente los habitan, como si se tratara del enemigo

ancestral sobre el cual una victoria sería una suerte ofensiva civilizatoria y modernizadora en forma irreversible y total.

Los adalides del desarrollismo ciego son inconmovibles ante argumentos tales como: La riqueza biológica, la integridad de las fuentes hídricas, la producción del oxígeno a escala nacional y planetaria, la fragilidad de los suelos no aptos para desarrollos intensivos; verdades incontrastables ya demostradas por las más prestigiosas investigaciones en formas incontrovertibles e incontrovertidas. No existe argumento sólido que respalde la tesis de un poblamiento y desarrollo sin límites y menos aún en los Parques Nacionales y en general en las Áreas Naturales Protegidas (cabeceras del Orinoco, selva tropical Amazónica, Sierra de Perijá, Manglares del Delta, Gran Sabana)

Sólo un obcecado voluntarismo de querer imponer intereses particulares sobre los intereses de las generaciones del presente y del futuro, pretende enarbolarse la tesis de seguridad y desarrollo, sin entender la seguridad ambiental y humana. Comúnmente y con cónsona insistencia se repite la frase "Venezuela es un país hemipléjico con un norte desarrollado, urbanizado y poblado, frente al sur despoblado selvático y sin ningún ápice de desarrollo".

Esta visión parte del supuesto de que el modelo económico y urbano que impera hoy debe generalizarse al resto del país, desconociendo u obviando la realidad que, lejos de tratarse de un desarrollo, constituye la muestra más palpable de un desarrollo insustentable, destructor del ambiente, con un alto costo económico y social y con peligros de desertificación, tal como observamos en la zona metropolitana y porciones del estado Zulia, Nueva Esparta y Guayana.

¿Cómo hablar de desarrollo sustentable del sur, mientras el resto del país sigue un curso insustentable?

No puede hablarse de "hemiplejia" cuando en el sur existe una inmensa riqueza en biodiversidad y en particular de recursos hídricos (formamos parte del grupo privilegiado de los diez países con megadiversidad). El sur es la aorta esencial que nutrirá un desarrollo sustentable de Venezuela de cara hacia las generaciones futuras. El agua es la sangre, la biodiversidad es nuestro potencial genético, garante de nuestra continuidad como país y de nuestra contribución a la sobrevivencia del planeta.

Pareciera que a los propulsores del desarrollo insustentable poco les importa que Venezuela haya logrado crear en una importante porción del territorio nacional la figura de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) en las zonas fronterizas, particularmente en el Amazonas (el 49% del estado Amazo-

nas y el 70% del estado Bolívar). Por ello, cada cierto tiempo retoman sus campañas en pro del desarrollo insustentable. En ninguna parte del mundo se pueden exhibir desarrollos fronterizos intensivos, en ecosistemas frágiles o aún menos frágiles, como sería el caso de los Estados Unidos o de los países europeos. Menos aun en el caso de Brasil, donde se desforesta la Amazonía a pasos agigantados, dejando como saldo la desolación y la muerte, sin beneficio para nadie, ya que estos mismos programas de deforestación terminan interrumpidos por su inviabilidad ecológica y financiera.

Ahí están los ejemplos del Ferrocarril de Manaos a fines de siglo XIX que fracasó; la carretera Transamazónica con sus secuelas de destrucción y endeudamiento; el proyecto Yari y el tan mentado desarrollo minero que hoy también invade el sur venezolano. Se aupó la ocupación de fronteras siguiendo el esquema del oeste norteamericano del siglo XIX y los resultados se revelan hoy cada vez más caóticos. Se sacrifican miles de especies biológicas, todavía no conocidas ni tasadas por la ciencia, todo en nombre del aprovechamiento de recursos minerales como el oro y diamantes, cuya valoración en ningún caso en nuestros días es superior al valor de la vida y de la salud del planeta.

África nos muestra un caso límite de desertificación cuyo patetismo se pone de manifiesto con las hambrunas, con el colapso de varios países situados al sur del gran desierto invasor del Sahara. También como consecuencia de las mismas políticas de sobre-explotación de los suelos y la agricultura intensiva con uso de biocidas en forma indiscriminada. Se podrían repetir ejemplos del sudeste Asiático y de la ex Unión Soviética, cuyos desastres ecológicos estuvieron presentes en el fracaso del modelo socialista.

El caso venezolano

La muestra más palpable de la tendencia a la desertificación en Venezuela lo constituye la actividad minera y de ocupación del espacio en forma anárquica en el estado Bolívar. Allí se ha impuesto en algunas zonas la destrucción y contaminación de los suelos extremadamente frágiles. Se calcula que existen aproximadamente cinco millones de hectáreas sometidas al régimen de exploración y explotación minera ¹.

Aún hoy persiste en los ámbitos oficiales del Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Planificación y Corporación Venezolana de Guayana, la tesis de

1 Investigación realizada por la 185 Comisión de Ambiente y Ordenación Territorial del Senado. Congreso de la República de Venezuela entre 1992-1999.

ampliar la frontera minera. Se puede hablar de un proceso de brasileñización del sur de Venezuela; aunque es justo reconocer que en el país Carioca se ha producido un toma de conciencia a partir de la Cumbre de Río realizada en 1992, y debido a las presiones internacionales, así como de las denuncias de las ONG's y los sindicatos, cuya máxima expresión lo simboliza Chico Méndez, ecologista y dirigente del Sindicato de Saringeiros (Productores Artesanales del Caucho), vilmente asesinado.

En Guyana, el desastre ecológico se consume diariamente con las masivas deforestaciones y contaminación de las aguas con mercurio y cianuro, propiciada por transnacionales canadienses y surafricanas, algunas de las cuales también operan en la Guayana venezolana, con la tolerancia y complicidad de los órganos competentes del Estado venezolano.

Rige para el Amazonas el decreto nacional 269 del año 1989 que prohíbe la actividad minera, también los decretos de parques nacionales, La Neblina (el de mayor biodiversidad del planeta) el Duida Marahuaca, el Yapacana, el Parima Tapirapécó, la Reserva de Biosfera Alto Orinoco- Casiquiare, la más extensa del planeta en bosques tropicales (con aproximadamente ocho millones de hectáreas), además de los tepuyes o monumentos naturales, tales como el Arakamuni en el bajo Siapa, muy cerca de donde incursionaron nuevamente, en el mes de septiembre de 1993, los garimperos brasileños.

El mayor peligro que confronta la región amazónica venezolana es la prédica que aboga por la legalización minera, auspiciando de esta manera la proliferación de garimpeiros de todas las nacionalidades, con peligro evidente para los pueblos indígenas.

En la Sierra de Perijá, estado Zulia, frontera con Colombia, los peligros están representados por la actividad minera del carbón, la ganadería extensiva, la siembra de coca y marihuana, pero también por las fumigaciones para erradicar estos cultivos con daños ecológicos irreversibles. El uso del glisofato genera daños sobre los ecosistemas con consecuencias destructivas y contaminantes sobre la flora, la fauna y las aguas.

El territorio de las etnias Bari y Yuqpa ha mermado considerablemente, así como de sus fuentes de agua, cotos de caza, recolección y agricultura itinerante. Otro peligro en Amazonas y Bolívar lo constituye la tendencia a construir carreteras destruyendo bosques y violando las tierras ancestralmente indígenas.

Se produce un cambio del patrón de ocupación y asentamiento indígena y se sobreutiliza el suelo frágil. Paradójicamente, la prosecución delirante del espejismo del desarrollo sin límites acarrea resultados totalmente contrapro-

centes sobre los propios fines que pretende alcanzar. Se insiste en poblar fronteras y crear nuevas ciudades y aldeas y lo que realmente sucede es exactamente lo contrario.

Las poblaciones indígenas, milenarios depositarios de un conocimiento etnocientífico de gran valor hoy reconocido en la Declaración de Río del año 1992 y el Convenio sobre Biodiversidad y otros instrumentos, son amenazados de desaparición. Se aúpa el supuesto poblamiento; pero en realidad el poblamiento real y sustentable ya afianzado y probado se ve amenazado por las presiones migratorias o los planes de intervención de los estados y los particulares.

Como consecuencia, observamos hoy en día la recurrencia migratoria de indígenas a las capitales regionales como Puerto Ayacucho, Tucupita, Maracaibo y posteriormente a Caracas, a donde acuden convertidos en mendigantes, expuestos a la conmiseración pública y a la represión de las autoridades. Esto demuestra que el Estado y los distintos organismos no han comprendido la profundidad de la concepción de Desarrollo Sustentable que tiene en los pueblos indígenas y locales elementos importantes de donde nutrirse, tal como es reconocido en la Declaración de la Cumbre de Río de 1992, que dice en su Principio 22:

“Los pueblos indígenas y sus comunidades locales desempeñan un papel en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberán reconocer y prestar apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar porque participen efectivamente en el logro del desarrollo sostenible”.

Por otra parte, existen ejemplos del abandono de pueblos y ciudades fronterizas en Amazonas: San Carlos de Río Negro, San Fernando de Atabapo, San Juan de Manapiare, en el Delta Curiapo y Sacupana.

Partimos de la tesis de que no es conveniente crear ciudades y pueblos, y de que es preferible y lógico reforzar y consolidar los pueblos existentes sin que sea necesaria la concentración demográfica en nuevas poblaciones. La dispersión estratégicamente organizada garantiza una protección y cobertura mediante redes de asentamientos humanos y que con apoyo de las modernas comunicaciones generan una mayor protección y sustentabilidad en las fronteras. Un ejemplo de poblamiento artificial lo constituye la construcción de Ciudad Sucre, estado Apure, frontera con Colombia entre los años 1994-98, que terminó siendo ocupado por habitantes procedentes de la República de Colombia. La inversión en Ciudad Sucre pudo ser útil en la consolidación de los pueblos fronterizos ya establecidos.

Expresiones del modelo de dispersión organizada son países como Australia y Canadá, con inmensos territorios, pero en donde los servicios y los recursos del Estado llegan a las poblaciones indígenas y locales, las cuales retribuyen esa preocupación con la vigilancia y la presencia permanente, activa y organizada en lugares de difícil acceso, para algunos inhóspitos y hasta inhabitables.

Consideramos que lo importante no es lo cuantitativo, pues la superpoblación es un problema más grave que el aparente despoblamiento. Existen, incluso, fronteras superpobladas, tal es el caso del estado Táchira y su eje con Cúcuta. El poblamiento no significa la solución de los problemas; por el contrario, puede generar otros: inseguridad, tráfico de drogas, agotamiento de recursos hídricos y daños ecológicos. Lo importante es la presencia organizada que combine presencia humana sustentable, compatible con la capacidad de carga de los ecosistemas, respeto de la diversidad cultural y biológica y la utilización de los modernos recursos tecnológicos y comunicacionales que permitan una vigilancia, resguardo, estabilidad y seguridad humana y ecológica.

PROBLEMAS AMBIENTALES FRONTERIZOS

En la frontera de Venezuela con Colombia existen significativos problemas de depredación de los recursos naturales, particularmente los forestales, situación ésta que ya fue advertida al Ejecutivo Nacional, en informe de la Comisión Nacional para la Ordenación del Territorio (1978), donde se plantea que "...La situación se enfatiza en los valles medios y bajos de la mayor parte de los cuerpos de aguas fluviales, siendo de destacar por su trascendencia la de la Cuenca del sistema Guasare-Limón, cuyo potencial hídrico abastece a Maracaibo, al Complejo Petroquímico del Tablazo y a la Goajira..." (Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, 1978).

Otro de los problemas es la irracional explotación de los suelos y la tenencia anárquica de la tierra. El potencial hídrico de las cuencas de los ríos Catatumbo, Escalante, Chama, requiere atención, ya que las cuencas media y alta pueden afectarlas en forma irreversible con consecuencias decisivas para el caudal de agua del Lago de Maracaibo, tomando en cuenta que el Río Catatumbo aporta al Lago de Maracaibo alrededor del 50% del caudal hídrico de agua dulce.

"El sistema Zulia-Catatumbo es la vía natural de acceso al sistema Lago de Maracaibo-Golfo de Venezuela del cinturón cordillerario que define la cuenca y el cual se desarrolla en un 90% en territorio colombiano" (Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, 1978, 6).

La estabilización ecológica de la cuenca del Río Catatumbo y otros que tienen su nacimiento en el lado colombiano es vital para Venezuela. Las activida-

des económicas que allí se desarrollan inciden negativamente sobre la sección baja de la cuenca. Se trata de respetar el carácter interdependiente de ese espacio geográfico y ecológico, más allá de las diferencias y demarcaciones históricas. Debe prevalecer la perspectiva de una geopolítica ambiental que pretende superar la clásica visión de la geopolítica expansiva y destructiva².

“Tanto en Venezuela como en Colombia se observa una irracional explotación de los recursos de la cuenca, particularmente los forestales, los hídricos y los suelos, estos últimos están en casi toda su extensión dedicados a la ganadería extensiva cuando reúnen excelentes condiciones para la agricultura; las alturas del Bolson Xerofítico de Ureña, para el regadío de las plantaciones de caña de azúcar de Ureña y las formaciones vegetales son destruidas bien para establecer conucos o bien para desarrollar potreros...” (Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, 10).

Los problemas de depredación de los recursos forestales y de suelos son también importantes, en la región de la Serranías de Tama-Río Arauca (sector limítrofe nacientes del Río Táchira, nacientes del río Oira-río Arauca).

En la región de la cuenca del Río Orinoco (sector limítrofe río Arauca, las montañas río Meta, confluencia río Meta, río Orinoco) los problemas de explotación intensiva de los recursos naturales renovables y no renovables constituyen evidente peligro sobre el potencial hídrico, ya que los aportes de los ríos Tama, Vichada y Guaviare son fundamentales para el Orinoco, y desde su nacimiento hasta su desembocadura recorren territorio colombiano.

Los nacientes de los ríos Arauca, Capanaparo, Cinaruco y Meta, cuyos nacientes se ubican en Colombia, tienen incidencia fundamental sobre el espacio geográfico y el potencial hídrico de Venezuela.

En relación con los recursos forestales, tenemos que los denominados planes de manejos de las reservas forestales como la de San Camilo no han dado resultados positivos, pues han sido liquidadas tanto por la explotación intensiva como por actividades agrícolas que utilizaron como vía para la ocupación de las Reservas Forestales la Ley de Reforma Agraria³.

2 El concepto de geopolítica ambiental fue desarrollado por nosotros, en el año 1989, en el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa. En 1993 aparece publicado en el texto *Amazonas: Indigenismo, Desarrollo y Geopolítica Ambiental* (FACES, UCV, 1993).

3 La Ley de Reforma Agraria fue aprobada en 1960, antes que la Constitución de 1961. Para la época es una Ley avanzada que incluye los principios y disposiciones para el desarrollo de una política agraria con justicia en el campo. En ella participan expertos agrarios, dirigentes campesinos y políticos, conocedores de la realidad. Contiene, asi-

Al expandirse la frontera agrícola se liquidaron reservorios de biodiversidad. Este peligro está hoy latente. Existen presiones para ocupar tierras estimuladas por el discurso populista del agrarismo desde aproximadamente el año 1958, que al parecer continúa con la promesa de una Ley de Tierra y la propia realidad social, constituida por familias del campo y la ciudad sin tierras y sin vivienda. Sin embargo, la política de redistribución de tierras ya presente en la Ley de Reforma Agraria de 1960, si bien contiene un elemental anhelo de justicia social, se torna hoy insuficiente si no incorpora exigentes criterios ecológicos y de ordenación del territorio. Al respecto, sostenemos que no basta la justicia social y económica. En nuestros días, es vital una justicia ecológica y transgeneracional que garantice el rendimiento sostenido de los recursos, el equilibrio ecológico global, preservar los parques nacionales, monumentos y demás Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, y que, al mismo tiempo, promueva la eficiencia, la productividad y la justicia social.

Existe una tesis que justifica que Parques Nacionales y otras áreas ecológicamente frágiles sean invadidas, sin que los ocupantes comprendan su significación para la propia agricultura. Este fue el caso de la invasión de una porción del Parque Nacional Henry Pittier, estado Aragua, en busca de tierras para asentamientos humanos y viviendas⁴ (Informe de la Comisión de Ambiente del Senado, 1999).

Esta experiencia también se ha observado con anterioridad, sobre todo partir de 1992, en el Parque Nacional Yapacana, estado Amazonas, invadido parcialmente por mineros provenientes de Venezuela y Colombia. La experiencia se repite en el Parque Nacional Canaima y la cuenca alta del río Caroní, con mineros procedentes de Brasil y Venezuela; en la sierra de Perijá, estado Zulia, las presiones migratorias desde Colombia por actividades mineras promovidas por la Corporación de Desarrollo del Zulia (Corpozulia), el Ministerio de Minas y los cultivadores de coca y marihuana, vinculado al negocio del narcotráfico, amén de las actividades de la guerrilla y los paramilitares de Colombia.

mismo, previsiones en materia de conservación ambiental. Sin embargo, ella generó una ocupación de reservas forestales, cuencas altas y cambio de uso de suelos agrícolas de primera calidad por otras actividades pecuarias. También generó una tendencia a urbanizar tierras agrícolas.

4 En agosto de 1999, cuando ejercimos la Presidencia de la Comisión Permanente de Ambiente y Ordenación Territorial de la Cámara del Senado del Congreso Nacional, elaboramos un informe dirigido al presidente de la República y demás autoridades advirtiendo sobre el peligro que se avecinaba para los Parques Nacionales y demás áreas bajo régimen de administración especial, con la generación de las ocupaciones de tierras con la apropiación de la Ley de Tierras en noviembre de 2001 el marco de la Ley Habilitante los problemas de invasiones y daños ecológicos se agudizaron.

En la frontera con Brasil, presiones desarrollistas vienen estimuladas por el mismo discurso del "espacio vacío" de las fronteras que ha sostenido el Consejo Nacional de Fronteras desde su creación, en la década de 1970, y la construcción de carreteras como la troncal diez, que va desde el sector denominado La Escalera hasta Santa Elena de Uairén, estado Bolívar, que afectó el parque y creó una situación desventajosa para el país.

Al referirse a esta infraestructura, el Informe de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio del año 1978, presentado como anexo confidencial para el gobierno nacional, destacó la inconveniencia de esta obra.

"La penetración orbital que ocurre, como es de imaginar, es de índole lineal; es decir, en el sentido de la carretera. Relacionadas con este hecho merecen ser subrayados: La dirección de esa infraestructura vial; la existencia de superficies reservadas; y la capacidad de resistencia orbital a lo largo de dicha infraestructura. Esta, en el tramo intermedio, correspondiente al subsector de la Escalera (sierra de Lema) se aproxima notablemente al límite con Guayana, con lo cual asume la función de carretera vinculante de dos frentes fronterizos: El brasileño y el guyanés (Línea Esequiba). El valor estratégico adicional que, en consecuencia, adquiere, ha de resultar comprometida por la incidencia de la presión orbital que soporta"⁵.

Ese mismo criterio lo hemos sostenido desde el año 1981, cuando criticamos el discurso sobre el poblamiento y desarrollo de fronteras, y en particular la construcción de la carretera (troncal diez) ejecutada por la División de Asuntos Civiles del Ejército (Batallones de Ingeniería) y la orientación del entonces Ministerio de Obras Públicas (MOP), así como su posterior pavimentación, que atraviesa el Parque Nacional Canaima-Gran Sabana, ya que la presión demográfica y el conjunto de actividades desde Brasil podrían tener impactos negativos sobre las cuencas de los ríos Caroní e Ikabarú, así como sobre la diversidad biológica. (Luzardo, 1981).

El mismo criterio lo hemos sostenido desde el año 1997, cuando se inició la construcción del Tendido Eléctrico que cruza la Gran Sabana desde Macagua hasta Santa Elena de Uairén, para surtir de electricidad a Brasil y posiblemente a las empresas mineras dentro del territorio nacional con importantes incidencias ambientales, visuales y socioculturales en el territorio que ocupa el pueblo Pemón, que desde noviembre de 1999 hasta el año 2001 derribó más de veinte

5 La Comisión de Ordenamiento Territorial, en el trabajo citado, aporta un enfoque que avanza con relación al viejo discurso desarrollista; sin embargo, todavía continua para la época (1978) con la tesis de los espacios vacíos para referirse a los espacios geográficos de los estados Amazonas, Bolívar y Delta Amacuro, planteamiento éste que cuestionamos en éste y otros trabajos previos desde el año 1981. No son espacios vacíos, pues están llenos de vida (biodiversidad) y pueblos indígenas.

torres eléctricas en claro enfrentamiento con los gobiernos de los presidentes Rafael Caldera y Hugo Chávez Frías⁶.

En la frontera Amazonas con Brasil las amenazas más visibles se produjeron entre los años 1984, 1989, 1990 y 1993. Primero, con la tentativa de la explotación minera en el Alto Orinoco por parte de la empresa MAVVA, C.A, con el otorgamiento de concesiones por el Ministerio de Energía y Minas, cuya ejecución fue impedida por denuncias del Parlamento, la iglesia católica e investigadores de la Universidad Central de Venezuela. Posteriormente, la entrada de más de tres mil garimpeiros procedentes de Brasil y la matanza de Yanomamis realizada por mineros brasileños. En marzo de 1997, la amenaza provino del gobierno nacional con la promulgación del decreto 1850 que promovía la minería en la Reserva Forestal de Imataca, ubicada entre los estados Bolívar y Delta Amacuro, lo cual fue impugnado ante la Corte Suprema de Justicia por el Colegio de Sociólogos y Antropólogos de Venezuela, acompañado de varios grupos ecológicos.

El decreto 1850 pretendía explotar el 38% de la Reserva Forestal de Imataca, cuya extensión es de 3 millones 200 mil hectáreas. Una acción ante la Corte Suprema de Justicia generó una medida innominada que impidió la ejecución del decreto de graves impactos ecológicos y sobre los pueblos indígenas Kariña, Piaroa, Akawaio y Warao. Sin embargo, los peligros de la minería sobre el bosque de Imataca no están conjurados. En casi todos los proyectos de desarrollo de fronteras se utiliza el discurso de poblamiento para justificar inversiones muchas veces insustentables.

En el marco de estas discusiones y luchas ecológicas e indígenas se inscribe la propuesta del Capítulo sobre los Derechos Ambientales contenidos en la nueva Constitución venezolana del año 1999. A tales efectos, el artículo 129 de la misma dice:

"todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas debe ser previamente acompañada de estudios de impacto ambiental y sociocultural".

⁶ Los pemones, liderados por los caciques Silvano Castro y Melchor Flores, se opusieron tenazmente al Tendido Eléctrico que atraviesa el Parque Nacional Canaima-Gran Sabana. Fueron acompañados por los grupos ecológicos en una lucha desigual, ya que el gobierno utilizó fuerzas militares, que a finales del año 2000 y principios del 2001 inflingieron maltratos físicos a los líderes indígenas. Las Comisiones de Ambiente del Parlamento, entre 1998 y 1999, se opusieron al tendido. La misma posición asumió la Comisión de Ambiente de la Asamblea Nacional en el año 2001. El Tendido Eléctrico se ejecuto en los gobiernos de Rafael Caldera y Hugo Chávez.

Se constitucionalizan las exigencias de estudios de impacto ambiental y se incorporan en el mismo nivel los estudios de impacto sociocultural que aparecen por primera vez en una Constitución, siendo esta conquista hija de las luchas por la preservación del Amazonas, la Reserva Forestal de Imataca, el Parque Nacional Canaima-Gran sabana, la Sierra de Perijá y otras que fueron acompañadas de reflexiones y propuestas teóricas, jurídicas y de política de administración integral de fronteras que abarca el período aproximadamente desde 1984 y 1999.

En agosto de 1999, propusimos⁷ a la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional la inclusión de los estudios de impacto ambiental y sociocultural en el capítulo sobre los Derechos Ambientales, lo cual fue acogido por ésta y ratificado por la plenaria. Se trataba de otorgarle el mayor rango a la conservación dinámica de un modo de vida, sus culturas, organización social, cosmovisión y patrimonio étnico e idiomático, soslayados en los planes y proyectos economicistas, estatales y privados.

El antecedente jurídico de esta disposición fue incluido, a solicitud nuestra, en la Ley Penal del Ambiente aprobada en el año 1991 y publicada en Gaceta Oficial el 3 de enero de 1992. Al respecto, el artículo 67 de esta Ley, la primera en su estilo en América Latina, en el párrafo único dice: "En todo lo referente a las comunidades y grupos étnicos indígenas el juez solicitará un informe socioantropológico del órgano rector de la política indigenista del Estado y tomará en cuenta la opinión de la comunidad o grupo étnico afectado".

Esta disposición, contenida en el artículo 67 de la Ley Penal del Ambiente, puede ser considerada como el primer desarrollo transdisciplinario en una ley que incluye aspectos ecológicos, antropológicos y jurídicos, incluyendo la participación de la propia comunidad afectada.

Dentro de esta misma concepción fue desarrollado el artículo 327 de la Constitución de 1999 que obliga a cambiar el viejo discurso desarrollista de fronteras. Artículo 327: "La atención a las fronteras es prioritaria en cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la nación. A tal efecto, se establece una franja de seguridad de fronteras cuya amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización serán regulados por la ley, *prote-*

7 La mayor parte de nuestras propuestas fueron acogidas e incluidas en el texto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, plasmadas en el capítulo sobre los Derechos Ambientales y otras disposiciones desarrolladas en otros títulos y capítulos. Al respecto, ver Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente. Tomo dos, página 6, discurso de presentación del Proyecto de Constitución por el diputado Herman Escarrá, presidente de la Comisión Constitucional.

giendo de manera expresa los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial" (destacado nuestro).

También se constitucionaliza la protección de los parques nacionales, los hábitat indígenas y otras áreas bajo régimen de administración especial; por lo tanto, la política de preservación ambiental y respeto de los derechos indígenas es constitutiva y prioritaria.

PROPOSICIONES

- La sustentabilidad es un concepto que debe aplicarse a todo el país. No puede haber desarrollo sustentable en el sur si el resto del país es insustentable, menos aún imitar el modelo de la zona centro-norte-costera.
- El poblamiento indiscriminado como discurso es irresponsable y contraproducente, pues en la práctica conduce a generar fricciones interétnicas, daños ecológicos y despoblamiento de asentamientos ya constituidos y relativamente estables.
- El poblamiento puede conducir a poblar zonas que no lo requieren, tal es el caso de Amazonas, parte de los estados Bolívar, Delta Amacuro, Zulia y Apure. Los parques nacionales no son para ocuparlos con población. La sobrepoblación es más perniciosa que el despoblamiento.
- Proponemos una política de administración sustentable de fronteras, con participación de las propias comunidades ya asentadas y de los expertos en la materia.
- Es indispensable consolidar poblaciones donde sea posible y compatible; en otros casos, no se debe poblar bajo ningún concepto.
- Proponemos una visión de geopolítica ambiental para el Amazonas y respeto a la sociodiversidad (Mosonyi, 1994) para integrar una visión ecoantropológica que garantice la sustentabilidad (ONU, 1986, 1992).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional Constituyente (2000), *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial No. 5453, Caracas.
- Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (1978), "Síntesis esquemática de los problemas existentes en las fronteras", *Políticas Territoriales*, Caracas.
- Congreso de la República de Venezuela (1992), *Ley Penal del Ambiente*, Gaceta Oficial

No. 4- 358, 3 de enero, Caracas.

___ (1999), "La Constitución Ambiental. Hacia los derechos transgeneracionales", *propuestas del Senador Alexander Luzardo a la Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas.

Luzardo, Alexander (1988), *Amazonas, el negocio de este mundo*, Centauro, Caracas.

___ (1993), *Amazonas, indigenismo, desarrollo y geopolítica ambiental*, FACES/UCV, Caracas.

___ (1981), "Ecocidio y etnocidio en la amazonia", *Revista Nueva Sociedad* No. 53, Caracas

Mosonyi, Esteban (1978), *La población Indígena de Venezuela*, Tesis Doctoral, FACES/UCV, Caracas.

___ (1994), "La Sociodiversidad", *Ponencia en el V Congreso Venezolano de Sociología y Antropología*, 4 al 14 de octubre, Maracay.

R- Boados, Antonio (1983), *Geografía del Amazonas Venezolano*, Seix-Barral, Caracas.

Seager, Joni (2000), *Atlas Akal del Estado Medioambiental*, ediciones Akal. Madrid.

Wallis, María y otros (1991), *Un Futuro para la Orinoquia- Amazonia*, Fundación Orinoquia, Caracas.

APRENDIZAJE TRANSFORMACIONAL EN LA FAMILIA Y EN LA EDUCACIÓN

Margarita Rojas
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Resumen:

Se destaca el desempeño de las instituciones formales como las escuelas en sus diferentes niveles: preescolar, primaria, secundaria y superior; y las informales, en particular la familia, como formadoras de seres humanos felices, en términos de salud, armonía y prosperidad física, mental, emocional y espiritual, como base del aprendizaje transformacional, el cual concibe la educación como un proceso continuo para toda la vida; en consecuencia, superador de grados, niveles o títulos, donde intervienen múltiples actores, pero que el principal es el individuo mismo como ser integral, con elevados niveles de conciencia personal y social.

Palabras claves: Educación formal, educación informal, aprendizaje, familia.

La intención de esta reflexión es referir la vinculación y puntos de encuentro entre la familia y la educación en sus respectivas misiones como formadoras de seres humanos felices, repletos de salud, armonía y prosperidad (física, mental y espiritual) y su incidencia en el aprendizaje transformacional o educación para toda la vida, la cual trasciende la educación formal recibida en las instituciones, en sus diferentes niveles: preescolar, primaria, secundaria y superior.

En el entendido de que en el proceso educativo intervienen cuatro actores fundamentales: la familia, la escuela, la comunidad y el individuo, se destaca el rol educativo de la primera; por cuanto como unidad fundamental de la vida humana, le corresponde liderizar la acción educativa desde el hogar y, en sintonía con los tiempos actuales, actuar de manera centripeta, como un sistema abierto, como una red incluyente de los demás actores.

Hablar de la familia y de la educación en estos tiempos es hablar de todo, por cuanto todas las acciones, cuando las revisamos a profundidad, tienen sus raíces en el proceso de socialización que se inicia en la familia, como formadora de identidad personal; situación que se hace cada vez más compleja por la profunda y multidimensional crisis en los ámbitos político, moral, económico, social, cultural, ambiental y espiritual y su incidencia desfavorable en la persona, la familia y la sociedad en general.

La crisis actual no sólo es una crisis de individuos, de gobiernos o de instituciones sociales sino también un período transitorio de dimensiones universales.

Como individuos, como miembros de una civilización y como sistema planetario hemos llegado a un momento crucial, a un punto decisivo (Capra, 1992, 24-25).

El momento crucial al que se refiere el autor pasa por la revisión y cambio de una concepción mecanicista y newtoniana, a una visión holística de interconexiones globales e interdependientes entre fenómenos biológicos, psicológicos, sociales, ambientales y planetarios, en tanto todas las civilizaciones pasan por los mismos procesos cíclicos de: génesis, crecimiento, ruptura y desintegración; en consecuencia, la familia como parte del planeta, no escapa de este proceso evolutivo.

¿Qué estamos entendiendo por familia? históricamente la familia se ha concebido de distintas maneras; sin embargo, hay coincidencia en considerarla como una unidad fundamental de la vida humana, un sistema abierto, conformado por seres humanos en franca interacción con el medio ambiente.

La familia como institución constituye un espacio de interacción vivencial y de convivencia donde se expresan sentimientos, emociones y actitudes diversas asociadas al comportamiento humano, éstas pueden ser de tipo proactivas o positivas y reactivas o negativas; entre las primeras se pueden citar: el amor, honestidad, responsabilidad, tolerancia, humildad, la procreación responsable, respeto a la dignidad humana, cuidado y atención a los requerimientos fundamentales en la satisfacción de las necesidades, elevación de la calidad de la vida, cuidado de la salud, atención en la educación. Este último es de suma importancia en el proceso de socialización, por cuanto es a través del soporte educativo que se logra transmitir y renovar la herencia cultural del pasado, a objeto de lograr los ideales de igualdad, libertad, paz y justicia (Foro Internacional de la Familia, 1989).

Entre los aspectos reactivos o negativos, podemos mencionar los vinculados a la crisis matrimonial, la ambigüedad de autoridad de los padres, manipulación, la alteración de los conceptos de jerarquía familiar y de disciplina y orden como requisitos necesarios para una educación ética, el predominio utilitarista en la escala de valores y los comportamientos agresivos y violentos en el plano familiar; en fin, una expresión de los conflictos sociales.

La familia no es un lugar que puede ser naturalizado como bueno en sí mismo, pues en ella también se pueden consolidar y reproducir las desigualdades sociales, por ejemplo entre el hombre y la mujer, entre los padres e hijos, donde también suele haber autoritarismo, individualismo y procesos discriminatorios (De Jong, 2001).

La familia, como una unidad productora y socializadora, ejerce muchos roles cuyo desempeño y contexto socio-político-cultural inciden favorable o desfavora-

rablemente, con mayor o menor incidencia en el proceso de interacción familiar. Especial atención merecen los roles referidos a la familia como recurso de la sociedad, como ámbito para la asunción de valores, como espacio de protección, como escuela de comunicación, como escenario de apertura de socialización y educación.

- *La familia como recurso de la sociedad.* Como institución de origen natural, la familia es creadora y promotora de amor y vida, lo que la convierte en institución social basada en lazos de relación derivados del matrimonio, concubinato, descendencia o adopción (Viena, 1989), produciendo una articulación entre la persona y la sociedad.
- *La familia como ámbito privilegiado para la asunción de valores.* La familia es el primer espacio donde se transmiten valores, principios, ideales, los cuales inciden en el crecimiento, desarrollo y realización de las personas.
- *La familia como espacio de protección a las personas.* La familia constituye el ámbito por excelencia para vivir y compartir el amor mutuo, el apoyo y la solidaridad. En la medida que estos lazos de amor y solidaridad sean más fuertes, en esa medida se hacen más interdependientes y menos influenciados por factores exógenos contrarios. La familia ha sido (y sigue siendo) el espacio donde encuentran atención y respuestas oportunas muchas situaciones que requieren de algo más que la mera solución de carencias elementales, como es el mundo de los afectos y las vinculaciones que implican una respuesta profunda derivada de los lazos que genera la sangre, el parentesco y la adopción. En tal sentido, el grupo familiar debe ser el espacio por excelencia para brindar la adecuada protección a sus miembros.
- *La familia como escuela de comunicación profunda.* Por ser el lugar primario donde se crean las bases del amor, los afectos, las emociones y sentimientos, los miembros de la familia requieren de los mecanismos para lograr la comprensión e internalización de los mismos, y es aquí donde la comunicación profunda constituye un factor de crecimiento a través de la interacción en el seno familiar.
- *La familia como escenario de apertura a otros contextos de socialización y educación.* A través del proceso de socialización, la familia contribuye a forjar individualidades como síntesis de la identidad personal, grupal y familiar. Así mismo, como unidad socializadora, constituye un escenario de apertura a otros contextos, como los centros educativos, culturales, comunicacionales y comunales.

Como se puede observar son muchas las funciones de la familia, dependiendo de la perspectiva desde la cual se enfoque. Sin embargo, para efectos de esta reflexión se destaca su *rol educativo*, por considerar que es a través de la educación y de sus diferentes expresiones, que se materializa la socialización, en el entendido que este rol está condicionado por circunstancias de orden socio-histórico, políticos y culturales.

En este orden de ideas, existe lo que se ha definido como la educación formal y la educación informal; en la primera contemplamos la escuela en sus diferentes expresiones, grados y niveles: pre-escolar, primaria, secundaria, técnica y superior; y en la segunda, ubicamos a *la familia*, los medios de comunicación, las organizaciones políticas, culturales y religiosas, entre otras.

Ante esta diversificación, resulta sumamente complejo hablar de la educación como un todo, en tanto ella tiene su expresión particular en cada uno de sus niveles. No obstante, aquí nos atrevemos a generalizar, asumiendo todos los riesgos, y en el entendido de que cada una tiene su especificidad, pero que además tiene aspectos comunes o coincidentes, y es precisamente en estos aspectos que nos apoyamos para su generalización, tomando en cuenta que los niveles son maneras de sistematizar, dar coherencia al proceso educativo. Es en este último que nos referimos a la educación como un proceso continuo, que trasciende dichos niveles, la formalidad e informalidad, que se inicia desde el proceso de la concepción misma, el nacimiento, hasta la muerte. Siendo así, la educación *es para toda la vida*, indistintamente de los grados y niveles, como lo expresa Edgar Morín (1989), en la educación se trata de transformar la información en conocimiento, de transformar el conocimiento en sapiencia y hacerlo orientándose hacia la escuela de la vida y la comprensión humana; es decir, aprender a vivir no sólo requiere de conocimientos sino también de su transformación, incorporando lo cognitivo a la sabiduría de la vida, en ese sentido nos presenta una serie de escuelas y entre éstas la escuela de la vida, en la cual destaca la importancia de estudiar la condición humana, privilegiar la formación por encima de la capacitación.

Al observar la educación formal e institucionalizada, nos podemos dar cuenta de que la misma está caracterizada fundamentalmente por el énfasis en la capacitación e instrucción más que en el proceso de formación; la obediencia, antes que la interacción humana diferencial; énfasis en el contenido, más que en el proceso; premia el conformismo por encima de la franqueza, las diferencias y desacuerdos; el cumplimiento de las normas más que los logros y potencialidades; prioriza la tecnología antes que las relaciones humanas; estimula la racionalidad y presta poca atención a la intuición; énfasis en la productividad, más que a la autorrealización.

Cuando señalamos que la educación privilegia la capacitación por encima de la formación, nos referimos al énfasis que se otorga a los contenidos programáticos, a las herramientas, a los conocimientos; por encima de la formación del ser o la persona en su integralidad como ser social, emocional y espiritual. Entre algunos de los aspectos relevantes que caracterizan a la formación humana, y siguiendo al biólogo Humberto Maturana (1997), podemos señalar los siguientes:

- Facilita el crecimiento humano: respeto a sí mismo y a los otros con conciencia social y ecológica, actuación con responsabilidad y libertad ante la comunidad.
- Aceptación del ser humano como legítimo en su totalidad.
- La transformación en la convivencia, las personas se transforman en su vivir de manera coherente con el vivir del profesor o profesora.
- El curso que sigue y ha seguido la vida humana es el de las emociones, no el de la razón.
- Todo el quehacer humano ocurre en conversaciones, en un entrelazamiento del lenguaje, con el emocionar.
- El espacio educacional, como espacio de convivencia, en la biología del amor debe vivirse como un espacio amoroso y como tal, en el encanto de ver, oír, tocar y reflexionar.

Las características indicadas se corresponden con el aprendizaje transformacional, el cual concibe el aprender como un proceso permanente para toda la vida y no sólo como un producto final, que culmina con un título, un grado o una profesión; en consecuencia, hay muchas formas de aprender y encontrarle sentido a la vida, desde la biología del amor como condición para la comprensión de lo humano.

Humberto Maturana (1997) como biólogo, fundamenta sus argumentos en la biología del amor, entendiendo por ésta la dinámica relacional que da origen a lo humano en el devenir de nuestro linaje; concibe el amor como una emoción, un modo de convivir, como aspecto de la realización del convivir que ocurre en el fluir de las conductas relacionales de todos los actores como legítimos en la convivencia compartida, de allí la importancia de la comprensión biológica de lo humano en el proceso educativo.

En términos similares, Marylin Fegurson (1994), refiere la educación transpersonal, cuyo nombre se deriva de una rama de la psicología y consiste en la

trascendencia de los seres humanos en la búsqueda de las profundidades de su propio ser. En este sentido coincide con lo que hemos denominado aprendizaje transformacional, en tanto que, a juzgar por sus planteamientos, este tipo de educación hace énfasis en la imagen de sí mismo (a), procura desarrollarse en un ambiente armonioso, promueve la libertad, la responsabilidad, la interdependencia. En este orden de ideas, la autora compara el antiguo y el nuevo paradigma educativo, tal como se muestra a continuación:

<i>Antiguo Paradigma</i>	<i>Nuevo Paradigma</i>
Énfasis contenido y adquisición de información.	Aprender a aprender.
Aprender como un producto, un objetivo, prioriza los resultados.	Aprender como un proceso, un viaje, prioriza la imagen de sí mismo.
Estructura jerárquica, autoritaria, premia el conformismo.	Estructura igualitaria, se permite la franqueza y el desacuerdo.
Estructura rígida, programas prefijados, segregación por edades	Estructura flexible, diversas formas de enseñar, integración diferentes edades.
Mundo exterior como contexto de aprendizaje.	Experiencia interior como contexto de aprendizaje.
Insistencia pensamiento analítico, lineal.	Educación con todo el cerebro (cerebro triuno).
Conocimiento libresco, teórico-abstracto.	Combinación del conocimiento teórico-abstracto con experimentos y experiencias.
Estructura burocrática, resistencia influjo de la comunidad.	Fomenta la intervención de la comunidad.
Educación como necesidad durante un período de tiempo.	Educación como proceso vitalicio (tangencialmente relacionada con el período escolar).
Tendencia creciente al uso de la tecnología-deshumanización.	Uso de la tecnología adecuada, destaca las relaciones humanas, docente-alumno.
El docente imparte conocimientos de manera unidireccional.	El docente también es aprendiz, aprende de los alumnos.

Fuente: Ferguson Marylin (1994).

Como se puede apreciar, el nuevo paradigma se corresponde con el aprendizaje transformacional, al concebir la educación como un proceso vitalicio, el énfasis en la experiencia interior, la trascendencia de la información y el conocimiento para apropiarse de estudios más profundos y novedosos del ser humano.

La educación, en el trayecto de la vida, ha tenido varias expresiones de acuerdo al momento histórico, y aquí la familia ha jugado un rol importante, rol que en algún momento de la historia ha asumido más o menos en su totalidad, a medias o simplemente lo ha transferido a otros actores como la escuela, la universidad o la comunidad.

Anteriormente, la mayor responsabilidad de la educación de los descendientes recaía sobre la familia, en particular en las personas de mayor edad. Con el transcurso del tiempo, esa responsabilidad ha sido más o menos compartida con las organizaciones e instituciones creadas para tales fines; de tal manera que en los últimos tiempos se observa una tendencia a responsabilizar a estas últimas en la función educativa de los hijos (as) y un retiro progresivo de la familia en tan importante misión. Llegado este punto, cabría hacernos las siguientes preguntas *¿realmente las instituciones educativas están cumpliendo con el papel o rol que le corresponde desempeñar a la familia en materia de educación, como proceso amplio y continuo, para toda la vida?, ¿cómo es la calidad de la educación que se está impartiendo a las instituciones educativas?, ¿realmente esa educación está contribuyendo con un crecimiento, físico, mental, intelectual, emocional y espiritual?, ¿qué está prevaleciendo en la educación actual?*

Son muchas las respuestas que nos surgen al hacernos éstas y otras preguntas, en relación a la educación actual y al rol que ejerce la familia o ha dejado de ejercer en la función educativa de sus descendientes.

De manera generalizada, y a juzgar por los resultados en términos de rendimiento estudiantil, cantidad y calidad de profesionales, ocupación de los egresados, desempeño profesional, niveles de producción y productividad, niveles de desarrollo alcanzado en el país, hogares desintegrados, infancia abandonada, niños (as) de la calle, observamos que la educación institucionalizada deja mucho que desear.

Si bien es cierto que la educación no es la panacea para resolver todos los problemas, también lo es que una educación bien concebida, con la actuación sinérgica de todos los actores, contribuye a la reducción, sino a la eliminación, de las situaciones problemáticas indicadas.

Las anteriores reflexiones nos conducen a otras preguntas *¿cuál debe ser la contribución de la familia para mejorar el panorama indicado?, ¿cómo debe ser el desempeño de las instituciones educativas?* En principio, es importante revisar y tomar conciencia de lo que se ha hecho, lo que se ha dejado de hacer y cómo se hace lo que se está haciendo. De acuerdo a las respuestas que demos a estas interrogantes, también valdría la pena preguntarnos *¿Dónde estamos? ¿Para dónde vamos?* – Creo estas en un momento de incertidumbre, de cam-

bios, de retos, donde el panorama familiar y educativo dice mucho de nosotros. Nos dice que a pesar de todos los avances científicos, humanísticos, tecnológicos, son muy pocos los alcances en materia de bienestar familiar, calidad de vida, desarrollo del país, relaciones humanas cálidas y afectuosas; en fin, sin descartar los avances y a juzgar por la agudización de la crisis familiar y educativa que hoy por hoy atraviesa el país, real y efectivamente no se ha cumplido con el cometido más importante de la educación; es decir, lograr que las personas sean más felices, en términos de más equidad, justicia, empleo, seguridad y amor, por señalar algunas.

¿Por dónde comenzar? Sin lugar a dudas, por nosotros (as) mismos (as), aprovechando todos los recursos y herramientas que nos ofrece la tecnología, en particular los nuevos enfoques humanísticos de la educación, como las herramientas vinculadas a un mayor conocimiento de nosotros (as), de nuestro ser. Reconocer siempre que el recurso más importante somos nosotros (as) y nuestros niveles de conciencia (sentimientos más profundos) y que las herramientas son medios para lograr el fin, no el fin en sí mismo; en consecuencia, a cada individualidad le corresponde auto-observarse, darse cuenta, descubrirse, redescubrirse (potencialidades, virtudes, defectos), reforzar las fortalezas, disminuir las debilidades y actuar de acuerdo al ámbito de acción y roles de desempeño. *¿Cómo hacerlo?* Si bien es cierto que no existen fórmulas mágicas, también lo es que siempre han existido formas que nos permiten tener un mayor conocimiento sobre nuestros pensamientos, sentimientos y acciones, las cuales hoy día con todos los avances de la humanidad se han ampliado y mejorado, entre otras podemos mencionar: estar atento, reflexión, quietud, relajación, afirmaciones positivas, visualizaciones y auto-conocimiento.

A propósito del auto-conocimiento, nunca la humanidad se había ocupado tanto por conocer mucho más sobre nosotros (as) mismos (as), sobre nuestro cuerpo físico, mental y espiritual; surgimiento de nuevos paradigmas con énfasis en el ser, en valores éticos, en factores emocionales, en el explorar el interior de las personas. No por casualidad muchos autores han investigado y están profundizando en estudios sobre nuestras potencialidades, nuestro sistema cerebral, nuestras inteligencias múltiples y sus aportes para revisar, evaluar y corregir la forma de impartir la educación.

Paul McLean, creador del modelo del cerebro triuno, descubre tres estructuras o sistemas cerebrales: reptil o básico, límbico y neocortex; cada uno es distinto en su estructura física y química, procesan la información que reciben según su propia modalidad.

Sistema Reptil: se caracteriza por ser asiento de la inteligencia básica, es la llamada inteligencia de las rutinas, rituales, parámetros. Sus conductas, en la

mayoría, son inconscientes y automáticas. Recibe mensaje del límbico y del neocortex. Se hace cargo de su conducta cuando se ve amenazado por la sanción, generando un comportamiento reactivo. Las personas actúan desde esta estructura en atención a sus necesidades vitales.

Sistema Límbico: Constituye el asiento de la emociones, de la inteligencia afectiva y motivacional. Trabaja en sintonía con el reptil. Toda información sensorial es filtrada por este sistema antes de pasar al neocortex. Promueve la productividad, la satisfacción en el trabajo y en el aprendizaje.

Neocortex: Es el cerebro humano más evolucionado. Sperry, Gazzaniga y Bogen, consideraron su división en dos hemisferios (izquierdo y derecho) con funciones específicas. Su contribución es significativa para la praxis educativa.

Hemisferio izquierdo: Asiento de la inteligencia racional, es secuencial, lineal, paso a paso. Posibilidad de razonar y relacionar los pensamientos en forma secuencial y lógica.

Hemisferio derecho: Inteligencia asociativa, creativa e intuitiva. Holístico, libre de expresar los sentimientos, se relaciona con el mundo de las sensaciones y emociones más que con los códigos verbalmente lógicos.

En el espacio familiar y educacional refuerzan el uso de las tendencias cerebrales, de los hemisferios izquierdo o derecho. Así observamos personas inflexibles o flexibles, rígidas o permisivas, impositivas o participativas. Lo ideal es armonizar ambas estructuras cerebrales como un organizador de ideas que emergen de uno u otro hemisferio y desarrollar los otros sistemas (límbico y reptil).

El estudio del sistema cerebral y las inteligencias múltiples también ha sido estudiado por los autores Howard Gardner (1993) y Elaine de Beauport (1994).

Howard Gardner presenta el modelo de las inteligencias múltiples (IM) como filosofía educativa, una manera de crear un abanico de opciones para el diseño de experiencias de aprendizajes significativos. En principio, desarrolló en su modelo de IM siete inteligencias: la lingüística, lógica-matemática, espacial, física-cinestética, musical, interpersonal e intrapersonal. Posteriormente amplió su teoría con las siguientes inteligencias: la espiritualidad, sensibilidad moral, sexualidad, humor, intuición, creatividad, habilidad culinaria, percepción olfatoria, y finalmente, la habilidad de sintetizar las otras inteligencias

A manera de síntesis, cada una de estas inteligencias contemplan los siguientes aspectos.

LINGÜÍSTICA, sensibilidad a los sonidos, estructura, significados y funciones de las palabras y el lenguaje: exposiciones orales, libros, manuales, actividades escritas, exposición, narración, debates, publicaciones.

LÓGICA Y MATEMÁTICA, sensibilidad y capacidad de distinguir patrones lógicos o numéricos; habilidad de manejar el razonamiento. resolver problemas de matemáticas y de lógica, creación de códigos, programas de computadora.

ESPACIAL, capacidad para percibir acertadamente el mundo visual y espacial y para realizar transformaciones sobre las percepciones iniciales propias: visualización, cuadros, gráficas, diagramas, mapas, fotografías, videos, películas, pintura, diapositivas.

FÍSICA Y CINESTÉTICA, habilidad para controlar los movimientos del propio cuerpo y para manipular objetos con destreza: excursiones, teatro, juegos competitivos y cooperativos, artesanías, cocina, uso del lenguaje corporal y los gestos con las manos.

MUSICAL, habilidad para producir y apreciar ritmo, tono y timbre; apreciación de las formas de expresión musical: canto, tarareo, silbido, uso de música de fondo.

INTERPERSONAL, capacidad para discernir y responder adecuadamente a los estados de ánimo, temperamentos, motivaciones y deseos de otras personas: grupos cooperativos.

INTRAPERSONAL, acceso a los sentimientos propios y la habilidad para discernir las emociones íntimas, conocimiento de las fortalezas y debilidades propias: meditación, reflexión, actividades de autoestima, proyectos y juegos individualizados.

Elaine de Beauport (1994) , desarrolla las implicaciones de la inteligencia humana y el comportamiento a partir de los avances de la nueva física (la cual indica que toda materia es energía en movimiento continuo), la nueva biología y las investigaciones del cerebro realizadas por de Roger Sperry sobre el hemisferio derecho del cerebro y de Paul Mac Lean, sobre el cerebro triuno. En ese sentido plantea la utilización de múltiples inteligencias para lograr el acceso a nuestro potencial mental, emocional y físico.

El modelo propone tres entradas a tres sistemas cerebrales: sistema neocortical, el sistema límbico que se encuentra debajo de la neocorteza y nos permite desear y sentir y el sistema reptil o del comportamiento).

El modelo de inteligencias lo agrupa de la siguiente manera:

- En el *sistema neocortical* se encuentran las siguientes inteligencias: la racional, la asociativa, espacial, visual y auditiva y la intuitiva.
- En el *sistema límbico*: la afectiva, de los estados de ánimo y de la motivacional.
- En el *sistema reptil*: inteligencia básica, de los patrones y de los parámetros.

El modelo permite observar que las inteligencias se convierten en los canales de nuestros propios cerebros como receptores-emisores. Los sistemas son considerados como sistemas de energía en movimiento y tanto el pensamiento como la inteligencia son ondas de vibración. Así la inteligencia deja de ser un cociente fijo o rígida para tener la oportunidad de escoger, tener acceso, cambiar, vibrar, pasar de una inteligencia a otra, enfocar en algo que nos guste, desenfocar, concentrarse, profundizar, sondear y volver a mirar.

Los aportes de la neuro-ciencia, nos ofrecen la posibilidad de un aprendizaje transformacional y evitar lo que algunos expertos denominan la disonancia cognoscitiva o falta de coherencia entre el pensamiento, la emoción y la acción.

De allí la importancia de enseñar con todo el cerebro, como lo señala Miriam Heller (1998):

El arte de enseñar con todo el cerebro ha sido concebido por una parte, como la manera de facilitar la aproximación afectiva al objeto de aprendizaje, y por otra, como un medio para propiciar la organización y sistematización del pensamiento de quien aprende (Heller, 1998, 61).

Señala la autora que para enseñar a los alumnos a utilizar todos los cerebros, el docente debe también enseñar con todo el cerebro, poniendo en juego todas sus capacidades y habilidades de pensamiento, emotivas y de acción y dar así cumplimiento al aprendizaje como proceso de comunicación e interacción dinámica, ente lo cognoscitivo que da origen al pensamiento racional y lo socio-afectivo que da origen a valores, creencias, sentimientos emociones.

Con el *aprendizaje transformacional* se aspira a que todos los actores involucrados comiencen por reconocerse como seres integrales, con múltiples cerebros e inteligencias, capaces de interactuar empática y sinérgicamente; en particular la familia y los docentes, sin descuidar la solidez y rigurosidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje, esforzarse por aplicar un enfoque más humanista que sensibilice el crecimiento físico, mental, emocional y espiritual del

SER, actuando como *mediadores*¹ y propiciadores de *aprendizajes significativos*², contribuyendo de esta forma con una educación para toda la vida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Capra, Seitjof (1992), *El punto crucial. Ciencias, sociedad y cultura naciente*, Estaciones, Buenos Aires.

De Jong, Eloisa, Asso Raquel, Mansa Paira (2001), *La familia en los albores del nuevo milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social*, Espacio, Buenos Aires.

Ferguson, Marylin (1994), *La conspiración de acuario*, Kairós, Madrid.

Foro Internacional de la Familia (1989), *Report un on the world social situation commision for social development*, Viena.

Heller, Miriam (1998), *El arte de enseñar con todo el cerebro*, Distribuidora Estudios, Caracas.

Matura Humberto, Sima Nisiss (1997), *Formación humana y capacitación*, UNICEF, Dolmen, Chile.

Morin Edgar (1999), *La cabeza bien puesta*, Nueva Visión, SAIC, Buenos Aires.

1 Mediador "es un ser humano que reduce el esfuerzo del aprendiz, imprime tal significado y trascendencia a la experiencia de aprendizaje que despierta en el alumno la necesidad e interés suficiente para poner en funcionamiento su potencial cerebral y asimilar y acomodar la experiencia de aprendizaje" Heller Miriam (1998). *El arte de enseñar con todo el cerebro*, 37.

2 Aprendizajes Significativos: Se concibe como el resultado interactivo de la nueva información, conceptos, teorías con la estructura cognitiva preexistente en el individuo, donde lógicamente influye su sistema cerebral e inteligencias múltiples.

SISTEMAS DE INCENTIVOS BASADOS EN EL RECONOCIMIENTO. UN ENFOQUE MÁS ESTRATÉGICO

María A. Cabeza
FACULTAD DE INGENIERÍA, UCV

Resumen:

Si bien los incentivos para lograr la seguridad en una compañía siguen siendo una de las herramientas más utilizadas en el sector industrial, la investigación y la experiencia han demostrado que los sistemas de incentivos para la seguridad diseñados en forma inadecuada pueden dar como resultado un rendimiento reducido en cuestiones de seguridad. Si no son diseñados estratégicamente e implementados con inteligencia e integridad, los programas de incentivos pueden producir un funcionamiento anormal de todo el sistema de administración de la seguridad de una compañía.

La filosofía que sirve de fundamento para los métodos de incentivos es que si los trabajadores son cuidadosos y se comportan en la forma establecida por la gerencia, no sufrirán lesiones y serán recompensados con un regalo o reconocimiento que los creadores del programa de incentivos consideren apropiado. Las críticas y aciertos de este tipo de programa son tema del presente artículo.

Palabras claves: Programa de incentivos, administración de la seguridad, mejoramiento del rendimiento organizacional, reducción de los índices de lesiones.

Los incentivos para la seguridad tradicionales se proponen alcanzar periodos de trabajo sin lesiones o accidentes. Si los trabajadores logran este objetivo con éxito, por la razón que sea, reciben alguna forma de reconocimiento, la cual puede variar según la empresa en la que se implemente dicho programa. La filosofía que sirve de fundamento para los métodos de incentivos es que si los trabajadores son cuidadosos, no incumplen ninguna norma y se comportan en la forma establecida por la gerencia, no sufrirán lesiones y serán recompensados con un regalo o reconocimiento que los creadores del programa de incentivos consideren apropiado. La crítica principal en contra de este método se refiere a que es sumamente paternalista y hace suposiciones acerca de la conducta humana que los conductistas consideran como incuestionable. Los mayores críticos de este método sugieren que tiene mucha similitud con una lotería.

¿ESTAMOS ESTIMULANDO O DESALENTANDO LA SEGURIDAD?

Los problemas potenciales con este método son obvios; la información de datos subestimados, el temor a informar, la presión para no informar e incluso la pérdida del enfoque global del programa de seguridad. Y el esfuerzo en el traba-

jo, la falta de seguridad en el empleo, el diseño ergonómico deficiente, el envejecimiento de la fuerza laboral, un menor número de personas con mayores cargas de trabajo y el énfasis cada vez mayor en el beneficio económico antes que en las personas, han determinado que los trabajadores pongan en tela de juicio los motivos de preocupación de la gerencia por su bienestar.

Si bien los enfoques en la seguridad que se basan en la conducta gozan de una gran popularidad en algunos círculos, existen muchos individuos que consideran que estos conceptos son incapaces de lograr un mejoramiento genuino del rendimiento.

Skinner llevó a cabo la mayoría de sus experimentos con roedores y palomas, pero escribió la mayor parte de sus libros sobre personas. La gerencia refleja su preferencia por el movimiento conductista en la manipulación de la fuerza laboral para lograr que cumpla con sus deseos.

Muchas compañías operan programas diseñados para reducir la información de lesiones en el lugar de trabajo mediante el ofrecimiento de premios, como por ejemplo, chaquetas de la compañía, e incluso vacaciones en el extranjero, al trabajador o al equipo que logre el mayor tiempo sin presentar una demanda de compensación laboral por accidentes de trabajo, pero muchos profesionales se preguntan: ¿En lugar de hacer eso, por qué no concentrarse en la fuente real de los costos mediante la reducción de los índices de lesiones, muertes y enfermedades ocasionados por el trabajo?.

LAS LESIONES SON SÓLO UNA PARTE DE LA HISTORIA

Las estadísticas de lesiones no nos revelan toda la historia de la prevención. Es imperativo que se tenga un claro entendimiento del papel que juegan las estadísticas de lesiones en el sistema de prevención de accidentes. Existen riesgos significativos al vincular en forma muy estrecha estas medidas estadísticas con las opciones de incentivos o reconocimientos, en especial a nivel de los trabajadores.

Una mina de carbón recibió un premio, en 1998, por ser una de las minas más seguras. Un mes más tarde, una explosión ocurrida en ese lugar causó la muerte de 15 mineros. Muchas personas se sintieron confundidas y se hacían la siguiente pregunta: ¿Cómo pudo haber sucedido un evento de esta naturaleza? ¿Acaso ésta no era una de las minas más seguras en esta área? Las estadísticas de lesiones pudieron haber indicado que la respuesta a la segunda pregunta era un sí rotundo. En realidad, la gerencia era notoria por su ignorancia en cues-

ciones de seguridad, pero sus gerentes ocultaban este hecho proyectando la apariencia de que estaban preocupados por el bienestar de los mineros.

Las lesiones y las estadísticas pueden ser manipuladas en muchas formas diferentes y creativas, como lo reveló la investigación sobre la explosión mencionada en el párrafo anterior. Es posible que estos indicadores estadísticos no digan nada concreto sobre la integridad de los métodos de manejo de riesgos seleccionados.

El debate sobre cuál es el enfoque más óptimo respecto a la seguridad es interminable. No existe una sola forma correcta de reducir las lesiones e incidentes; pero no importa, si es un defensor de la seguridad basada en la conducta o está convencido de que los enfoques conductuales son inefectivos, puede desarrollar un sistema de medición, incentivos y reconocimientos apropiado que se adapte a su estilo, programa y cultura existentes.

Una de las principales funciones de los profesionales de seguridad del personal es ayudar a desarrollar estrategias de seguridad de gran alcance para sus organizaciones. Emplearemos el término ayudar porque la estrategia eventual debe ser el resultado de algún grado de deliberación y consulta con las partes interesadas clave en el lugar de trabajo (empleadores, trabajadores, sindicatos, comités de salud ocupacional, etc.). El mejor medio para medir la efectividad de estos esfuerzos tendientes a lograr la seguridad, continúa siendo objeto de debate por parte de los defensores de la seguridad, los trabajadores y la gerencia por igual. Pero la respuesta no consiste en recurrir al libro de registros laborales.

Desgraciadamente, aun cuando los profesionales de la seguridad comprenden que la prevención efectiva sólo es el resultado de un amplio sistema de prevención de accidentes, muchos gerentes de nivel medio y alto (y los funcionarios gubernamentales encargados de establecer las normas, en lo que a este asunto se refiere) sólo desean conocer la información de fondo, es decir, los datos estadísticos. La gerencia mayor a menudo no dedica el tiempo suficiente para desempeñar un papel efectivo en las iniciativas de prevención. Rara vez van más allá de los informes de estado semanales, mensuales o trimestrales que toman el pulso de los sistemas de seguridad.

Por lo general, su única preocupación consiste en encontrar respuestas a preguntas como: ¿Qué tan bien nos encontramos en este momento con relación al mismo período del año anterior, o sobre la base de las metas de lesiones y accidentes que nos hemos fijado este año?. Como resultado, estas estadísticas son el punto central de la mayoría de programas de incentivos para lograr el nivel de seguridad deseado.

Si bien estas estadísticas de lesiones y accidentes son importantes, su valor, relevancia y papel deben ser claramente entendidos por todos. Un aumento en una de estas mediciones podría motivar parte de la reacción exagerada. Por el contrario, cuando no existen datos sobre la experiencia en accidentes o lesiones que puedan ser compartidos, la percepción es que todo está bien manejado desde la perspectiva de riesgos y que la seguridad está muy bien.

La mayoría de organizaciones tiene muy pocos accidentes con lesiones para distinguir las tendencias reales derivadas de eventos aleatorios. Si un mismo número de personas realiza una mayor cantidad de trabajo en el mismo tiempo, el aumento de la carga de trabajo por sí sola puede contribuir a un aumento en los índices de accidentes o lesiones.

La duración de las ausencias al trabajo atribuidas a una lesión o a malas condiciones de salud puede ser influenciada por otros factores diferentes a la gravedad de la lesión o enfermedad ocupacional, incluido un bajo espíritu de grupo, trabajo monótono, mala administración, opiniones individuales de los médicos y edad de cada trabajador.

A menudo, los accidentes suelen ser informados con cifras menores que las reales (y ocasionalmente mayores). Los niveles de información pueden cambiar. Pueden mejorar como resultado de un mayor estado de alerta de la fuerza laboral y un mejor sistema de información y registros. Puede haber una demora de tiempo entre las faltas del sistema de seguridad y las consecuencias de esas fallas (lesiones potenciales). Adicionalmente, muchas enfermedades ocupacionales tienen períodos de latencia prolongados. No es aconsejable esperar a que ocurra el daño antes de juzgar si los sistemas de prevención de seguridad y salud ocupacional funcionan o no.

DESARROLLO DE UN MEJOR SISTEMA DE MEDICIÓN

Para poner en marcha la cultura de la seguridad existente en una organización hacia lo que se llama una cultura de seguridad basada en logros, considere el uso de las siguientes alternativas de medición para implementar un sistema de seguridad basado en el rendimiento. Utilice observaciones y muestreos basados en la conducta, estudios de percepciones, planificación y planes de acción estratégicos, auditorías de seguridad y sistemas de medición del rendimiento en aspectos de seguridad hechos a la medida y de acuerdo a la realidad comercial y reglamentaria de su operación actual.

Las mediciones de rendimiento deben incluir:

1. *Medidas globales:* como por ejemplo, una lectura de los niveles de sonido, polvo o temperatura.
2. *Medidas subjetivas:* como por ejemplo, opiniones sobre la calidad de las actividades de cuidado y limpieza o mantenimiento, o el grado de seguridad con el que se realiza una tarea específica en ausencia de cualquier otro tipo de control administrativo o técnico.
3. *Medidas cuantitativas:* como por ejemplo, el resultado de una auditoría, observaciones de conductas riesgosas o conductas seguras, o una medida alternativa que utilice un conjunto de números o una escala convencional. Estas medidas necesitan ser precisas para obtener una evaluación efectiva del rendimiento con el paso del tiempo.
4. *Medidas cualitativas:* como por ejemplo, una descripción de la condición o situación de factores tales como la efectividad de las reuniones de la gerencia, un curso de entrenamiento con una escala de calificación o el esfuerzo de un comité conjunto de salud y seguridad ocupacionales.

Cualquiera que sea la técnica de medición empleada por su organización, necesita asegurarse de que tenga significado, sea precisa y pueda ser utilizada para ayudar a mejorar las áreas de rendimiento en seguridad específicas o la cultura de seguridad general.

Las estadísticas de lesiones y accidentes siguen siendo importantes, pero debemos trasladar estos indicadores a niveles superiores de la gerencia mayor o de la junta directiva para convertirlas en metas estratégicas que deban recibir el apoyo de todos los demás niveles de la compañía.

PERFECCIONAMIENTO EN EL USO DE INCENTIVOS

¿Funcionan los métodos tradicionales centrados en la conducta del trabajador y las lesiones? La respuesta es afirmativa si lo que se desea es el cumplimiento y la observancia a corto plazo. Si su meta consiste en vigorizar todos los niveles operativos y dar por igual a la gerencia y a la fuerza laboral un interés compartido en el rendimiento en cuestiones de seguridad de corto y largo plazo, considere un método de manejo de la seguridad total.

Si desea perfeccionar su uso de incentivos estratégicos para lograr la seguridad, intente modificar su enfoque con algunos de los siguientes principios:

1. Todos los trabajadores deben tener una oportunidad equitativa para competir.

2. Se debe contar con un comité para la planificación y promoción de la campaña, el cual debe incluir miembros que representen a todos los grupos en competencia.
3. El sistema debe ser diseñado para garantizar que todos los trabajadores participen activamente en el mejoramiento del rendimiento en aspectos de seguridad, en lugar de que simplemente esperen obtener algún beneficio al final del día. El objetivo consiste en mantener el enfoque en los factores que contribuyen a una mejor seguridad y no simplemente en obtener premios.
4. La aceptación de los grupos es importante y los métodos con relación a los premios debe tener en cuenta la aceptación de la fuerza laboral. Se deben generar muchas oportunidades para ganar, pero aquellos trabajadores que no obtienen ningún beneficio tangible no deben sentirse completamente desilusionados al término del período de la promoción.
5. Mantenga la simplicidad del programa y establezca reglas fáciles de comprender. Si la presión de los compañeros se convierte en un problema, debe ser canalizada de una manera constructiva.
6. La parte medular de los enunciados y las metas factibles de alcanzar deben ser fundamentales, con un empleo efectivo de la publicidad para crear y mejorar el entusiasmo.
7. Seleccione premios que sean de interés para quienes están en competencia, asegúrese de tener los recursos para entregarlos y de otorgarlos en forma oportuna luego de que el beneficiario haya alcanzado la meta propuesta.
8. Planifique con cuidado la magnitud y duración de la promoción a fin de garantizar el máximo impacto y evitar que el programa se vuelva obsoleto y pierda el interés de los empleados.

El paso clave consiste en desarrollar e implementar un sistema de medición de rendimiento en seguridad estratégico que facilite cualquier tipo de alternativa de incentivo, reconocimiento o premio que considere deseable por los logros en materia de seguridad.

Existe una diferencia entre medir las mejoras en el rendimiento para determinar el grado de efectividad con el cual opera su compañía y hacer mediciones para otorgar premios o reconocimientos. Es indispensable evitar el fenómeno conocido como contaminación de la competencia. La meta es la excelencia en el rendimiento y no la manipulación de los números.

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE UTILIZAR LOS INCENTIVOS?

Para cambiar de una cultura de incentivos o reconocimientos basadas en el fracaso (en términos estadísticos) a una cultura de la seguridad basada en los logros, tenemos que centrar nuestra atención en algunas preguntas fundamentales. Cuando tenga las respuestas, podrá identificar con claridad las razones por las cuales se considera ante todo una opción de incentivos o reconocimientos por la seguridad.

EL ANÁLISIS FINAL

¿Funcionan los incentivos para lograr la seguridad? La respuesta a esta pregunta depende de la parte a la cual se la plantea, pero también puede depender de la definición que tenga del término funcionar.

Debe estar muy claro respecto a sus expectativas de su sistema de incentivos. Para que los incentivos sean efectivos, debe utilizarlos cuidadosamente y tomar en cuenta las causas y efectos mensurables. Y debe emplearlos con inteligencia, honestidad, integridad y respeto hacia el aspecto mental y físico de todos los trabajadores.

También debe emplearlos como una parte más amplia de un paquete de incentivos o reconocimiento global, no simplemente como un elemento del programa de seguridad. Y también deben ser aplicados a la gerencia mayor y de mandos medios, porque si los gerentes se vuelven tan concientes de la seguridad como los obreros, los recursos y el método necesarios para garantizar un método de manejo de la seguridad total pueden ser factibles en el futuro.

Adicionalmente, la sinergia de su método de reconocimiento por la seguridad necesita incluir a todos los niveles de la gerencia y los trabajadores, y cada nivel de reconocimiento o incentivos debe ser creado específicamente para cada nivel gerencial o laboral respectivo, sobre la base del control que tienen estas personas en la producción en términos reales.

Asegúrese de que las iniciativas de prevención que se desarrollan e implementan estratégicamente obtengan la atención que merecen. De lo contrario, sus estadísticas de accidentes serán las que capten la mayor atención. Y todos sabemos cuál es la historia en este caso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Gibson-Ivancevich-Donnelly (2000), *Las Organizaciones: Comportamiento, Estructura y*

Procesos, Mc Graw Hill, décima edición, Madrid.

Hodge-Antony-Gales (1999), *Teoría de la organización: un enfoque Estratégico*, Prentice Hall, tercera edición, Madrid.

Hellriegel-Woodman-Slocum (2000), *Comportamiento Organizacional*, Soluciones Empresariales, octava edición, México.

French, Wendell (2000), *Desarrollo Organizacional Aportaciones de la Ciencias de la Conducta*, Editorial Prentice Hall, tercera edición, México.

Robbins, Stephen (2000), *Comportamiento Organizacional: controversias y aplicaciones*, Prentice Hall, octava edición, México.

Nadler, David (1999), *Diseño de la Organización como arma competitiva*, Oxford University Press, segunda edición, Madrid.

Storch, J. M. (2000), *Manual de Seguridad Industrial en Plantas Químicas y Petroleras*, Mac Graw Hill, segunda edición, Madrid.

Gestal, J. J. (1999), *Riesgos en el Trabajo*, Mac Graw Hill, tercera edición, México.

Rodellar, Adolfo (2000), *Seguridad e Higiene en el Trabajo*, Alfaomega, primera edición, México.

Oropeza, Rafael (1999), *Manual de Prevención y Minimización de Riesgos Industriales*, Panorama, primera edición, Colombia.

MODO DE VIDA, CONOCIMIENTO LOCAL, PLANIFICACIÓN Y ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL AGUA EN LA COMUNIDAD “EL CHAPARRAL”, MARACAIBO-ESTADO ZULIA

Ana María Castellano
Jorge Hinestroza
UNIVERSIDAD DEL ZULIA

Resumen:

Sobre la base de que las comunidades manejan una sabiduría popular en diversas áreas de su vida cotidiana, se estableció el objetivo de observar y caracterizar las prácticas y los significados de planificación que maneja la comunidad “El Chaparral”, ubicada en el Estado Zulia. Se encontró que éste lleva a cabo un proceso de planeación autogestionario que le ha permitido avanzar en la solución de sus problemas, especialmente el que está referido a la escasez de agua. Además, la comunidad se ha visto favorecida por sus conocimientos sobre la construcción artesanal de pozos de agua y por los recursos humanos y naturales de los que dispone. Se concluye que históricamente esta comunidad ha ideado y mantenido un conocimiento y una práctica de planificación deliberada, coherente, lógica y sistemática, cuyo fundamento descansa en la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los vecinos, sin causar deterioro a su medio ambiente, lo cual quedó evidenciado en el estudio de su Modo de vida.

Palabras claves: Planificación, conocimiento local, comunidad popular, modo de vida, etnografía.

INTRODUCCIÓN

El Proyecto “Aspectos teóricos y metodológicos de la Planificación Popular”¹ contempla como uno de sus objetivos *observar y caracterizar las prácticas y los significados de planificación* que maneja la comunidad “El Chaparral”², ubicada en Maracaibo, Venezuela.

1 Nuestro proyecto de investigación titulado “Aspectos teóricos y metodológicos de la Planificación Popular” (en curso), está adscrito al Centro de Documentación e Investigación Pedagógica (CEDIP) de la Facultad de Humanidades y Educación y al Centro de Investigación en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, es financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico- CONDES- de la Universidad del Zulia.

2 La comunidad “El Chaparral” se encuentra ubicada en el sector “El Curarire”, en la Parroquia San Isidro, Municipio Maracaibo, Estado Zulia. Sus límites son: Norte: Carretera

El cumplimiento de ese objetivo mostró el carácter de convivencia de la relación que los habitantes de esta comunidad han establecido con la naturaleza, al momento de resolver sus problemas cotidianos.

La historia de esta comunidad ha puesto de manifiesto la capacidad de los vecinos para idear estrategias de solución a sus problemas, partiendo del desarrollo de procesos de planificación y del aprovechamiento de los recursos naturales, a partir del conocimiento local (CL) que sus habitantes poseen. Así, *lo vivido* en este espacio social es incomprensible si no se considera la dimensión natural de la cual habla Maffesoli (2000), y el reforzamiento colectivo que logra la comunidad a través de la cooperación de esfuerzos.

El citado autor señala la complejidad de este fenómeno diciendo que “más allá de una simple caracterización artística, la focalización sobre la naturaleza, explica la armonía establecida entre el medio animado y el inanimado. Esto es lo que puede permitir entender las emociones espaciales, el genio del lugar, el aura atribuido a tal o cual paisaje, sin olvidar los lazos con el “país” de las emociones sentidas y de las simpatías no racionales que se pueden tener para aquellos que participan real o imaginariamente del mismo terruño” (Maffesoli, 2000, 25).

Atendiendo a estos planteamientos, el artículo se ha estructurado en cinco partes. La primera muestra tres de los conceptos clave manejados en la investigación; a saber, Modo de vida, Territorialidad y Conocimiento Local. La segunda se refiere a la estrategia de investigación; en la tercera se discute la relación de convivencia que ha mantenido la comunidad con la naturaleza a lo largo del desarrollo de su Modo de vida y como ésta recurre a la planificación para resolver sus problemas. La cuarta parte se centra en exponer la estrategia de gestión del agua y la experiencia concreta de planificación que ha desarrollado “El Chaparral” para lograr el objetivo de “agua para todos en el barrio”. En la quinta parte se presenta una sistematización de la experiencia de planificación vivida por la comunidad, a la luz de los aportes de los expertos en esta materia. El trabajo culmina con consideraciones de síntesis de los resultados de la investigación.

1. MODO DE VIDA, TERRITOREIDAD, CONOCIMIENTO LOCAL: CONCEPTOS CLAVE PARA COMPRENDER EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN “EL CHAPARRAL”

En esta investigación se parte del principio fundamental de que los seres humanos *no viven en el vacío*. En su condición de individuos activos y pensantes, los humanos se mueven en diversos contextos, los cuales, según Córdova

(1995), sirven de base situacional en la cual discurre la experiencia vivida (entendida como actividad práctica).

Ferrarotti (1991), alerta sobre la necesidad de estudiar *lo vivido* sin desligarlo de sus contextos. En este sentido, el estudio del Modo de vida de la comunidad "El Chaparral" debe ser mirado como la articulación de los principales <subsistemas> de la práctica social. Puede ser referido a mostrar las relaciones y las interconexiones entre el trabajo, la reproducción de la vida individual y el consumo; la interrelación social y la comunicación; las actividades culturales y el tiempo libre; la problemática de las normas y los valores sociales, así como la amplia gama de problemas que envuelve a la sociología de la familia. El Modo de vida puede también ser visto a través de conceptos como cotidianidad y vida cotidiana, por ejemplo (Córdova, 1995, 86–87).

En la vida cotidiana el individuo desarrolla su existencia; de allí nuestro interés en conocer y comprender la "vida vivida" (especialmente en aquellos aspectos relacionados con los procesos de planificación) por la comunidad El Chaparral.

El estudio de los aspectos subjetivos y objetivos de la realidad social, el sentido y los significados del *hacer* humano, la manera en que los individuos viven su vida práctica (Lindón, 2000), tuvo gran relevancia en esta investigación.

Las prácticas y los discursos asociados a ese *hacer* humano constituyen el "lugar" privilegiado donde los individuos se relacionan, se socializan y se enfrentan en una dinámica creativa y a la vez reproductora de la sociedad. Esta dinámica se desarrolla en un espacio y tiempo determinado, desde los cuales se observa de una manera particular-subjetiva-la vida.

El espacio no se refiere sólo al lugar físico en el cual el hombre vive su experiencia de vida, sino que se consideran otras dimensiones, como lo familiar, lo íntimo, lo privado. El tiempo tampoco se restringe al cósmico y medible (Lindón, 2000). Así "lo familiar, privado, íntimo, informal habla de una duración y ritmo micro de lo cotidiano, que se despliega no sólo día a día, sino en un sin fin de 'interacciones chicas' entre sujetos y objetos de la experiencia colectiva" (León Vega, 2000).

La carga de relatividad, contradicción, ambigüedad, creatividad y repetividad presentes en la vida cotidiana de "El Chaparral" permite traspasar aquella concepción que se centra solamente en la función reproductora de la misma, obviando las prácticas innovadoras que desarrollan los actores sociales.

La vida cotidiana encarna el conjunto de vivencias, discursos orales y procesos sociales en general que los actores sociales construyen en un contexto particular inmediato y en un *tiempo de vida*³ específico, que no olvida que la comprensión de *lo vivido* es posible si se reconoce la dimensión natural de la vida social. Se trata de un ambiente que, sin que uno se de cuenta, conduce tanto a grandes como a menudas tendencias de la vida social (Maffesoli, 2000).

La comunidad de "El Chaparral" se apega a su espacio, puesto que éste no es una cosa ni un sistema de cosas, sino una realidad relacional en la cual participan actores que despliegan procesos sociales, los cuales adoptan una espacialidad particular (Bozzano, 2000).

Allí, en ese territorio comunitario (concreto y pensado), la gente vive y construye una historia y un CL que le permite resolver sus problemas cotidianos.

Este CL entendido como liberaciones inmediatas producto de la experiencia (Geertz, 1994), conducen al respeto de los significados y de las prácticas cotidianas de las comunidades populares y a que el investigador no imponga sus conocimientos y métodos. Importa la alteridad y la otredad.

Desde el punto de vista cultural, cada pueblo tiene sus principios, valores y proyectos de vida propios. En este sentido, el CL se adquiere en contacto con una realidad determinada y se utiliza ante situaciones específicas.

Para las comunidades populares la vida misma es su autoridad (Geertz, 1994). Su Modo de vida le confiere valor a sus prácticas, pues el CL se extrae de la mera vivencia.

Este conocimiento tiene la característica de la *naturalidad*, pues el sentido común muestra las experiencias como obvias, como elementales. Sin más análisis que el de la necesidad de vivir en comunidad se decide resolver problemas, pues su presencia afecta la vida colectiva. No se requieren -aunque existan- análisis ni explicaciones complejas: los problemas hay que resolverlos y se idean las estrategias para ello. Como lo han señalado Malinowski y Evans-Pritchard, (Geertz, 1994, 110), las comunidades "Tienen un conocimiento profundamente funcional de la naturaleza, en la medida en que concierne a su bienestar"

3 Para Ferrarotti (1991), el tiempo de vida, o sea la duración y la cualidad de la vivencia, puede reasumir un entero ciclo de existencia y darle a ésta significado.

Otra característica del CL es su *practicidad*. No en un sentido meramente utilitario del término, sino en el sentido de la astucia. Las comunidades pueden discriminar qué es lo más oportuno y sensato hacer frente a ciertas situaciones contextuales. No son ignorantes de su propia realidad, la viven y la comprenden en sus propios niveles. El CL es *transparente*, aunque no simple. No se esconde, se muestra. *Es sistemático*. Dinámico no estático, está en constante cambio. (Fourteen, 1989 en Geertz, 1994). Quizá la capacidad de resolución de los problemas es *inmediatista*, pero siempre está adecuada a la contextualidad cultural que le confiere significado y sentido.

El CL se caracteriza por ser *lógico y coherente en sí mismo*. Aunque esto se encuentra más relacionado con los valores y las normas de cada formación socio-cultural⁴ (Hinestroza, 1994, 12) que con aquéllas que pudieran ser catalogadas como “universales”.

Este conocimiento tiene su propia lógica, coherencia, sistematicidad y dinamismo. Se trata de un conocimiento construido en la práctica, que como bien lo señala Mariño (1990, 18), “no es una construcción arbitraria, posee bases experimentales y se encuentra articulado a modelos conceptuales amplios”.

“Los sectores populares elaboran conocimientos pero lo hacen en relación con su trabajo, su barrio, su familia, de allí crean especificaciones y explicaciones globales del mundo y de su realidad” (Idem).

En correspondencia con los planteamientos realizados en la parte tres, se muestra el CL que maneja la comunidad en relación a la ejecución de un proceso de planificación autogestionario que les permite resolver sus problemas, basados en sus recursos naturales y en su propia sabiduría popular.

4 “El concepto de formación sociocultural se refiere al binomio sociedad concreta-identidad cultural y se aplica tanto a comunidades locales como a entidades macro tales como la nación y comunidad de naciones; igualmente se refiere a formaciones sociales no necesariamente fijadas a un espacio delimitado como el de las sociedades nómadas”. Hinestroza, J. (1994). La Serpiente en el Lago. Transformaciones histórico ambientales causadas por la petroquímica El tablazo en la comunidad de El Hornito, Estado Zulia. 1968-1992. Trabajo Especial de Grado para optar al título de Magister en Historia. La Universidad del Zulia, Maracaibo.

2. LA ORIENTACIÓN ETNOGRÁFICA COMO UNA ALTERNATIVA PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LOS SIGNIFICADOS Y LAS PRÁCTICAS DE PLANIFICACIÓN COMUNITARIA

Atendiendo a los objetivos de la investigación, se recurrió a la orientación etnográfica, dado que ésta permite estudiar el "Modo de vida de una unidad social concreta" (Rodríguez, Gil y García (1999, 44) y en tal sentido, recrear y reconstruir los significados y las acciones prácticas que en materia de planificación posee la comunidad "El Chaparral". Esta orientación facilitó el establecimiento de una relación directa con los habitantes de las comunidades en el seno, escenarios o contextos, en los cuales éstos desarrollan su vida cotidiana.

En esta investigación cobró importancia la singularidad de la experiencia social acumulada por la comunidad y se tomó en cuenta la vivencia individual y colectiva de cada entrevistado.

La utilización de las técnicas que facilitaron la participación, tanto del investigador como de los investigados, se presentó en esta investigación como un requisito indispensable, así como la concertación y aceptación por parte de la comunidad de la utilización de las mismas para la recolección de la información.

El procedimiento utilizado para desarrollar este proceso investigativo se muestra a continuación. Esta separación obedece a un criterio de organización de la exposición. En la práctica, el proceso se presentó de una manera dinámica, flexible y cargada de incertidumbre:

- a) Documentación etnográfica: Permitió adherir, aunque de una manera flexible, los marcos teóricos para interpretar la realidad.
- b) Selección de la comunidad, basada en un conjunto de criterios definidos intencionalmente, a saber:
 - Líderes o dirigentes comunales.
 - Miembros de las organizaciones populares.
 - "Informantes claves" dentro de la comunidad, los cuales brindaron información sobre los aspectos relacionados con las estrategias de planificación, organización y participación de la comunidad en la resolución de sus problemas y del Modo de vida de sus habitantes.
- c) Proceso de inserción social.

de un proceso social (trabajo y dominación) y un proceso de conocimiento (expresado en lenguaje), ambos frutos de múltiples determinaciones, más que el significado específico. Ese texto es la representación social de una realidad que se muestra y se esconde en la comunicación, donde el autor y el interprete son parte de un mismo contexto ético y político, y donde el acuerdo subsiste al mismo tiempo que las tensiones y las perturbaciones sociales.

La propuesta de análisis de la información que se presenta a continuación no es original, por cuanto en ella están permeados los planteamientos de los autores que han sido consultados:

Primer momento: Revisión de la información. Esté incluye:

- Revisión de la información obtenida a través de la observación participante, la cual está plasmada en diarios y notas de campo.
- Transcripción de las entrevistas y verificación de la reproducción fiel de las mismas.
- Nueva lectura de las entrevistas transcritas con la finalidad de detectar incoherencias y confirmar que el proceso de saturación de la información ha sido alcanzado.

Segundo momento: Clasificación de la información.

Se clasificó la información atendiendo a un criterio cronológico y un criterio temático. En primer lugar, se realizó una descripción del orden cronológico en el que se desarrolló la entrevista o la información plasmada en el diario de campo, con el objeto de organizar los procesos, considerando el ámbito local e individual y el momento socio-histórico predominante en la época determinada, lo que permitió relacionar, en un nivel descriptivo, el texto con el contexto, y que acerca al investigador a la interpretación, la cual está incluida en la descripción.

Seguidamente se catalogó la información por temas, atendiendo a los objetivos de la investigación y los "procesos emergentes". Este momento permitió hacer una primera caracterización sobre los aspectos relacionados con la planificación.

Cada entrevista u observación plasmada en el diario de campo se analizó por separado, tratando de ubicar las "unidades de sentido", las cuales fueron expresadas en categorías.

Asimismo, la información se clasificó y se establecieron las relaciones atendiendo a *los juicios y lo sucedido* en cuanto al fenómeno de la planificación. Las coincidencias e incoherencias entre el discurso y la acción se conjugaron en un eje de significación, a partir del cual se construyó y se sustentó el testimonio y/o la acción.

Tercer Momento: Interpretación de la información y establecimiento de relaciones entre el contexto y el texto.

Para lograr el nivel de análisis y síntesis entre el texto y el contexto se relacionaron los ejes de significación que interconectaron el conjunto de prácticas que desarrolla la comunidad en estudio, las cuales se tejen alrededor del fenómeno de la planificación.

Se trató de llevar al máximo la *tensión* entre la teoría y la práctica. La elaboración de "otras" perspectivas teóricas, apoyadas en las "teorías emergentes" fue posible una vez que el diálogo de saberes permitió resignificar procesos, partiendo de la consideración del "punto de vista del nosotros", ubicada esta perspectiva en un contexto global y también inmediato que, en suma, permitió comprender su significación para un colectivo que vive un determinado Modo de vida, el cual no escapa del movimiento global de la sociedad.

3. PLANIFICACIÓN Y MODO DE VIDA EN LA COMUNIDAD "EL CHAPARRAL": UNA RELACIÓN CONVIVENCIAL ENTRE LA COMUNIDAD Y LA NATURALEZA

Para comprender el proceso de planificación en el CL de "El Chaparral" fue necesario estudiar su Modo de vida para establecer como la comunidad, a través de su desarrollo, ha ideado y aplicado una estrategia coherente y lógica para resolver sus problemas cotidianos aprovechando los recursos naturales y espaciales de los cuales dispone.

La comunidad, como se verá en breve, divide su existencia en un "antes" y en un "después" de la invasión, pues ésta sufrió cambios significativos cuando otras familias arribaron al sector. En aras de respetar esa visión se presenta a continuación el Modo de vida de El Chaparral, considerando dos "momentos" históricos en atención a un criterio económico-social, a saber:

La planificación en el período de vida agrícola de “El Chaparral”

La historia de la comunidad “El Chaparral” se inició desde los años 1920, cuando el sector estaba conformado por Hatos pertenecientes a la Asociación Vergel Zambrano. Más tarde, en 1950, el señor Saúl Vergel heredó todas las tierras de la Asociación mencionada, las cuales vendió a un pequeño grupo de familias, que desde entonces y hasta su muerte se establecieron en la comunidad que hoy se conoce con el nombre de “El Chaparral”.

El testimonio de Juana es elocuente en torno a este aspecto:

“Esto era puro monte, monte para acá, más que había pa’ llá, la señora Amalia, ¿la conocéis?, y otra familia que vivía aquí donde está Arroyo, la fábrica esa que está ahí, la fábrica esa de hacer, la fábrica esa que está ahí, que vivían tres familias, el señor Isagro Urdaneta, pero ya está muerto, y la esposa que vive en el 18, como se... la esposa Ángela Fuenmayor de Urdaneta, ¿quién más estaba por aquí antes? y una hija de ella casada con un Fernández, ¡ahí, no Santiago no estaba todavía, no estaba todavía. No hija, cuando vinimos nosotros aquí, no ahí donde estaba la casa donde vive Eloina, ahí no vivía Eloina, ahí vivía Irene de Menche, ella es Italiana, bueno ahí vivía un señor llamado Guillermo, ya él se murió... Pa’lla metía habían otras, también se murieron toas,... las que habían pa’ llá ...se llamaban señora Morán, prima hermana de mi mamá y Ángela y Minerva Rivera, todas esas vivían por ahí y después toas esas murieron...” (Juana).

El arribo de estas familias, provenientes de otros sectores del Zulia, del país y de otros países al kilómetro 20, ubicado en “El Curarire”, perteneciente para ese entonces al Distrito “La Concepción”, dio inicio al proceso de formación de la comunidad “El Chaparral”; aunque este nombre fue colocado por nuevos habitantes, tres décadas después de los años cincuenta, como se verá más adelante.

Desde 1950, los habitantes de esta comunidad desarrollaron una actividad económica fundamentada en la agricultura y cría de animales para el consumo y la venta.

Los testimonios de Juana, Lucía y Santiago lo confirman:

“Si hija aquí sembraban yuca, un hermano de nosotras, mantenía el patio, cuando estaba lloviendo, se ponía llenito de yuca, de frijolillo, de auyama, de patilla, y eso lo usábamos para nosotros, pero ya no como mi hermano trabaja ya eso no se hace... Él ha sido como un padre pa’ nosotras, que él trabaja de la edad de 14 años... Se puso a vender leche... Ahora trabajamos haciendo pantuflas...” (Juana).

“...Criamos muchos animales, mucho y bueno, un tiempo entonces, como por aquí no robaba nadie y eran, habían muchas, muchas, muchas cabra, muchas, muchas

bandadas de cabras con las mías y eso que yo tenía bastante, tenía muchas gallinas, tenía cochinos, tenía pavos, tenía de too, era otro tiempo...” (Lucía).

“...Cultivábamos para nosotros mismos. Pero pa’ el consumo, pero pa’ el consumo y habían va, habían mucha, mucha cría, de chivos...¡eh!, que venían a correr aquí en otros terrenos como eso no estaban cercado ni nada... sí habían muchos vecinos de cabras, criadores de cabras...” (Santiago).

Este conjunto de actividades implicaban una planificación diaria. La siembra, por ejemplo, incluía la preparación y mantenimiento de la tierra para obtener frutos, los cuales luego eran preparados para la venta por el grupo familiar.

Lucía refiere lo siguiente:

“...Y nos parábamos tempranito, pa’ limpiar la tierra, preparalá, regalá, recoger la cosecha, toos juntos, grandes y chiquitos, como él (se refiere al esposo) trabajaba en el Centro, por cierto él se llevaba los baldes de huevo que mandaba yo para venderlos. Digo tiempos aquellos, vivía uno bien aquí, después yo tenía bastante, bastante animales, vivía bien... A mi gustaba trabajar, hacía hallacas, hacía bollos, hacía cosas. Pa’ la casa, yo también yo traba, y él (esposo de la señora Juana) se las llevaba y las vendía. Era otra situación...Se vendía yuca, se vendió la yuca se vendió y las patillas y las auyamas, todas esas cosas se vendían, era otra nutrición, tenía otra situación más barata...” (Lucía).

Estas familias –como conocedoras de las bondades de la tierra– manejaban un conocimiento sobre las técnicas adecuadas para cosechar diversas especies frutales, hortalizas y legumbres, sin causar daño a la naturaleza.

De igual manera, éstas poseían un conocimiento sobre los ciclos naturales referidos a los periodos de lluvias y de sequías, útiles para poder determinar qué especies se podían sembrar dependiendo de las condiciones climáticas.

Al respecto, Lucía y Juana señalan:

“Nosotros sabíamos cuando iba a llover y aprovechábamos pa’ sembrar, cuando venía el verano, se ponía fea la cosa, pero ya nosotros sabíamos, no nos agarraba de sorpresa. Digamos cuando ya para esta época donde no hay lluvia se seca todas las matas, entonces, viene el verano...Ya entonces no sembramos. Pa saber si va llover miráis el cielo, la luna y ahí te quedaís. Además depende de los meses, hay meses pa’ el verano, otros pa’ , digamos el invierno. Bueno, teneís que haber sembrao, mija, alguna vez, pa’ que podáis entender a la naturaleza. Ella te habla, teneís que tener oídos pa’ oíla, sino no sirve. Esto tenías que vivilo.” (Lucía).

“... Un hermano de nosotras, mantenía el patio, cuando estaba lloviendo, se ponía llenito de yuca, y ya él sabía, de eso del tiempo y de cómo ayudaba eso a la siembra...” (Juana).

Los espacios y tiempos dedicados a la siembra y a la cría de vacas, cabras y chivos involucraban la participación de los miembros de la familia, quienes aprovechaban la jornada de trabajo para idear soluciones a los problemas económicos que estos grupos familiares confrontaban.

"...y cuando estábamos trabajando, allá sembrando y criando los animales, aprovechábamos pa' hablar sobre los problema que teníamos aquí, y nos decíamos como resolverlo. Berticale si pasábamos horas hablando de eso, mientras buscábamos los reales pa' la comía de los muchachos" (Santiago).

En este tiempo las familias ideaban un futuro económico y social sustentado en lograr una mayor productividad en la siembra y en la venta de comida que les permitiera mejorar sus condiciones de vida caracterizadas por la extrema pobreza:

"...Nosotros nos mudamos aquí en el mil novecientos cincuenta y uno (1951), así como el 23 de Abril, nos mudamos nosotros aquí, empezaron a caer los primeros aguaceros a lo que llegamos nosotros, llegamos aquí no, pero entonces en ese, aquélla él salía a trabajar en otros trabajos por fuera pa' poder traer la comida... Entonces él salía a trabajar por fuera, hasta que consiguió con el tiempo porque se echó bastante tiempo en eso, trabajando por aquí cosas, a ponerse él hacer, era el conuco pa' lla por el monte, lejos pa' lla, y al fin que lo hizo, a ese él, le gustaba mucho trabajar, en vivía en eso, en puro trabajar y hizo el conuco y ahora los hijos tienen digamos a donde ellos trabajar y ellos viven de eso, porque cuidan eso y tienen su ganadito y sus cosas allá, entonces ellos viven de eso... Así fue digamos la vida de nosotros, teníamos matas de mango, de naranja, en fin de todos, sí y se ha secao todito, casi todo eso, todo lo que siempre era en el conuco, nada más no sembrando no, no él lo que fue, fue a, a hacer paja y a tener ganado, a y eso es lo que él digamos llegó a prosperar hasta tener ahora una cosa buena que y que ya los hijos son los que nosotros hicimos una compañía con ellos pa' que eso sea de ellos y como ellos lo cuidan y tienen fundamento, son trabajadores..." (Luisa).

Sus proyectos o sueños se concentraban en la búsqueda de recursos económicos para poder satisfacer las necesidades de los hijos; los padres, también se preocupaban por la educación de los niños, el mejoramiento de la vivienda, la alimentación, el vestido y por la siembra misma.

Lucía habló de su esfuerzo para conseguir "las cosas" de las cuales disfruta en la actualidad:

"...Bueno, la casa la fui a construyendo yo, a fuerza de trabajo. Ese taller, en ese taller de ahí, yo les hacía desayuno, almuerzo y merienda y lo pagaban, me lo pagaban los sábados, entonces yo con eso, yo fui fabricando poco a poco, poco a poco ahí con agarraba cobres prestados o el dueño de ese me prestaba reales a mi, pa' que hiciera la casa, pues, ajá, y, y todo lo que yo hacía, cómo yo hacía hallacas, hacía muchos bollos, muchas cosas, entonces le fui metiendo y le fui metiendo la, a

la casa y como antes, yo tengo toditos los recibos aquí de los gaste, yo aquí en esto..." (Lucía).

La cría de animales junto a la producción agrícola ayudaba a satisfacer las necesidades básicas de las familias. El testimonio de Lucía evidencia lo señalado:

"...Aquí no pasábamos hambre, como yo tenía tantos animales, aquí en el patio, no necesitaba comprar un pollo pa' mávalo, si eso era así, porque magínese que con, con uno con 80, con 80 bolívares bueno compraba de todo, que eran los plátanos de 5 y de a 10 por, por un real, esto ha cambiado mucho...Pero como aquí teníamos todo lo que necesitábamos, nos los daba la tierra. Esta tierra bondadosa, esa lluvia que venía y todo se ponía llenito de lo que habíamos sembrado, aquí mismo..." (Lucía).

Las familias básicamente se mantenían gracias a los productos cosechados en su propia comunidad, estableciendo una relación directa entre su ecosistema natural y la economía familiar.

Como bien lo señala Luisa:

"... El marido mío no sabía como lo pagaban tan baratos, magínate a rear los cocos, unos cocotes a rear, él decía que no que el que viniera a comprar aquí se les vendiera y que el que viniera a pedir que también se le daba, el que necesitara coco se le daba, y así hacíamos nosotros...compatiamos too con la demás gente, no veís que eramos vecinos, mija. No teníamos que ayudar unos con otros, pa' eso son los amigos. Entonces él se adoptaba (hacía) queso y la crema, eso lo vendía él, podía pagar un par de trabajadores que tenía allá... Que queríamos comer carne, gallina todo esto que hay ahora, pues antes, cuando era también lo había y nosotros lo teníamos pues, porque teníamos ya eso con que pódelo comprar y lo cuando él trabajaba por aquí también lo mismo porque con poca cosa se hacían una comprita..Como te digo, aquí teníamos lo que necesitábamos, aquí en el barrio..." (Luisa).

La tierra para el cultivo y los espacios abiertos representaban para los miembros del grupo familiar, el lugar preferido para el trabajo y también para la recreación. Para los niños era la forma de divertirse a "cielo abierto", correr entre la siembra y disfrutar de un escenario agradable y tranquilo. Aunque es necesario mencionar que éstos se incorporaban junto a los adultos a la jornada de la siembra diariamente. Lucía nuevamente ilustra esta situación con sus recuerdos:

"... Bueno jugaban aquí pelotas (se refiere a los niños) y como aquí tenían hasta caballos, se ponían a echar jaiba porai con los caballos, y si jugaban aquí pelotas y ellos tenían unas pila de muchachos que venían a jugar pelota ahí, antes era muy sano, sano, muy sano esto por aquí..." (Lucía).

A pesar de la escasez de agua (EA) que ha caracterizado a la comunidad desde sus inicios, ésta pudo asumir el problema poniendo en práctica una solución de orden paliativo para enfrentar la situación, como lo fue la compra de agua a camiones cisterna que circulaban por el sector.

El agua adquirida por este medio era utilizada para el consumo, la limpieza y la siembra. Sin embargo, las familias se apoyaban en la lluvia como el recurso más importante para mantener la condición de fertilidad de las tierras.

Lucía ilustra esta situación cuando señala:

"...siempre ha existido camiones, se compraba, bueno que el hijo mío tenía un camioncito, él echaba el agua, después lo vendió y quedamos comprando, cuatro anillos de agua, porque yo tengo dos allá, me llevo dos pa' la y comprábamos el, el agua, entonces era más barata el agua, ahora compré esos dos toneles, cuestan ahorita, ahorita, esos dos tanques cuestan mil seiscientos (1600) bolívares, antes no costaba nada casi, si como el siempre, el tenía un camión, el hijo mío era dueño de ese camión y tuvo un tiempo que nos echaba el agua...Pero tengo que decir algo, eso era cuando no llovía, o sea, como te digo en sequía, porque cuando llegaba la lluvia, todo se hacía solo, en la tierra..." (Lucía).

Santiago cuenta:

"Los primeros años de mi vida aquí fueron que yo aquí sembraba, como antes llovía más que ahora, yo sembraba, porque la lluvia daba pa' mantener llenita la tierra y yo tenía de todo, mija" (Santiago).

Esta comunidad, como el resto de los sectores pobres de la ciudad, además de enfrentar el problema de la EA, carecen del alumbrado público, de la red de cloacas y no cuentan con el servicio del aseo urbano.

El testimonio de Luisa corrobora lo dicho respecto a los servicios públicos, al señalar:

"... En esa época los servicios el agua, la luz, no señor eso era caótico, porque era igualito como lo tenemos ahorita..." (Luisa).

Las viviendas reflejaban las condiciones económicas de las familias, algunas de las cuales fueron construidas por sus propios habitantes mientras que otros disponían parte de su presupuesto para contratar a los albañiles del sector para proceder al "arreglo" de sus casas.

Nuevamente Lucía ilustra la situación:

"...Bueno, la casa la fui a construyendo yo a fuerza de trabajo... Entonces yo le fui metiendo y le fui metiendo a la, a la casa y como antes, yo tengo toditos los recibos aquí, de lo que gaste yo aquí esto, allá los tengo yo, bueno todavía eran baratos: el cemento costaba cuatro bolívares, no ve, bueno y ahí yo hice eso, se lo hice, Gracias a Dios, porque ya en esa casita no cabíamos, eso no más que son una pieza dividida en dos, bueno entonces yo con mucho sacrificio, pero yo lo hice porque yo les hacía la comida a ellos.... Gracias a Dios le doy, hoy en día que tengo donde meterme...Gracia a este barrio, porque aquí tenemos too. Esa la hizo el esposo mío, esa la hizo, este un señor el se, el hijo del dueño de estos terrenos y el papá der, der, der muchacho de ese de la tienda de ahí. El señor Pedro, ellos dos hicieron esa, es, esa casa mi, mi esposo les pago pa' que hicieran la, pa' que lo fabricaran. ..Too fue bueno. No teníamos una casa decente, ¿me entendéis?, vimos cómo hacer pa' construir la casa, buscamos con quién construirla y así pensamos que al poco tiempo ya teníamos casa. Bueno al final nos dimos cuenta que aquí teníamos todo, la gente y los materiales " (Lucía).

La construcción de estas viviendas involucraba un proceso de planificación, pues los miembros del grupo familiar tenían que idear las formas para conseguir los materiales requeridos, los cuales generalmente eran provistos por su medio ambiente: madera, arena, entre otros.

El proceso de planificación –como se evidencia en el testimonio anterior– implicaba la definición del problema, la determinación, la búsqueda de recursos y la ejecución de acciones por parte de los “interesados” en resolver su problema. Dicho proceso también puso de manifiesto que la comunidad establecía una relación convivencial con la naturaleza.

La búsqueda de los albañiles para construir sus viviendas implicaba también un proceso de planificación, en tanto que las familias observaban la carencia o deficiencia en sus viviendas e ideaban una solución a su problema.

La vivienda representaba el sitio para el descanso, para que los grupos familiares conversaran sobre sus problemas ligados a sus carencias económicas y a las formas de resolverlos. La vivienda era el núcleo para el desarrollo de la economía familiar.

Las familias llevaban a cabo planes diarios que en la práctica respondían a las preguntas clásicas que involucran un proceso de planificación: ¿qué hacer?, ¿para qué?, ¿con qué?, ¿cuándo?, ¿dónde? y ¿con quiénes hacer?.

La comunidad “El Chaparral” se ha caracterizado por desarrollar un proceso de planificación autogestionario, que se ha apoyado en la utilización de los recursos naturales y en su CL. Junto a esa situación, las familias también han creado y mantenido fuertes lazos de solidaridad y apoyo, además de un fuerte apego a la comunidad y a la tierra, como parte fundamental de sus valores culturales.

“... Bueno, lo mejor que podemos hacer es la autogestión, porque eso para mí lo que se haga que de aquí en el barrio y para el Ambulatorio todo, tenemos que hacerlo nosotros mismos, con todo el esfuerzo der mundo, pero nosotros unios, bueno yo sé todos tienen sus gastos...” (Pedro).

Demostrando su apego a la comunidad, al referirse a ésta, sus habitantes lo hacen en términos de *“esto nos pertenece”*. Esta relación entre las familias y con la naturaleza los condujo a proponer estrategias para consolidar e introducir mejoras a un espacio social que consideran como *“nuestro”*. En tal sentido, Pedro refiere lo siguiente:

“...ya yo limpié el terreno, ya yo tengo el rancho allí, entonces, y de aquí a mi nadie me saca, de aquí me sacan muerto, esto me pertenece, lo levantamos con nuestras ganas y trabajo. No este espacio, esta gente, todo esto es mío y de mis vecinos, ¿me entendeís, mija?” (Pedro).

En este período de vida, en el cual reinó la unión y la tranquilidad no se puede hablar de la existencia de una organización vecinal. Estas familias no se plantearon la posibilidad de organizarse con una visión que les permitiera la solución de sus problemas locales. Sus estrategias fueron de orden familiar y destinadas a atacar problemas de tipo económico fundamentalmente, apoyados en la siembra y la cría de ganado a pequeña escala.

Desde finales de los años 70 e inicios de la década de los años 80, la comunidad comenzó a experimentar cambios significativos, ligados al arribo de un número considerable de nuevas familias al sector, las cuales estaban guiadas por la necesidad de resolver el problema de carencia de viviendas y la incapacidad económica de adquirirlas a través de contratos de compra-venta. A este respecto Ramón refiere lo siguiente:

“... Aquí comenzamos en el año 80... del mes... 28 de enero cuando comenzamos aquí... Yo los demás invasores que se metieron aquí, bueno yo llegué, pero ya esto, habían como tres días habían metió gente aquí, pero yo solicité esto porque yo lo necesitaba, porque yo no tenía adonde vivir... Esa misma fecha pues de 28 de enero y comencé y llegué aquí y los señores que estaban aquí, yo hablé con ellos, que en verdad, manifesté que en verdad yo necesitaba un pedacito de terreno para vivir y aquí habían gente también que conocían mi situación. Ellos me ayudaron mucho... Yo en verdad hablé y el señor, los señores que estaban aquí conjuntamente con los invasores, en verdad me concedieron esto este pedacito de terreno..” (Ramón).

Las primeras familias que habitaron el sector comenzaron a sentir que su comunidad era *invadida*⁶ por gente de otros sectores del Zulia, en su mayoría miembros de la etnia wayúu, lo cual parece haber creado un ambiente de inseguridad entre los primeros habitantes de la comunidad, los cuales se sintieron amenazados al observar que sus siembras y animales comenzaron a mermar, lo cual junto a la época de sequía que caracterizó al sector en este tiempo, contribuyó a que algunas familias paulatinamente abandonarán la siembra, viéndose obligadas por las circunstancias a buscar otras fuentes de ingresos, especialmente aquellas relacionadas con la realización de trabajos por "cuenta propia".

Juana recuerda que al iniciarse el arribo de estas nuevas familias, las siembras y el ganado que criaban en la comunidad comenzaron a desaparecer:

"... bien pues se han robado cosas.. una vez se robaron unos chivos, unos cochinos...y parte de lo que sembrábamos también." (Juana).

En ese mismo aspecto Alicia señala:

"...se empezaron a fallar las ovejitas..." (Alicia).

Las circunstancias (ausencia de lluvias, pérdida de la cosecha y de animales), sumado sobre todo a la difícil situación económica que experimentaban los pobladores de la comunidad, los obligaron a dedicarse con mayor ahínco a la realización de trabajos por "cuenta propia" y a adquirir lo requerido para satisfacer la necesidad del hambre en los mercados.

Juana evidencia lo que se ha señalado:

"... Pero ya no mi hermano trabaja, ya eso no se hace... Actualmente se vende duro frios, cigarrillos, Pepsi-cola, yogurt, diariamente, pero hay días que no se vende nada, si es posible hielo también, no mija hay que hacer e todo, porque así como estamos, la cosa está pelúa, y las cotizas que hacemos nosotras, esas las hacemos por encargo..." (Juana).

El fenómeno que marca el inicio del período de vida urbano en la comunidad fue lo que las primeras familias denominaron "La invasión", que introdujo con rapidez cambios a nivel espacial, demográfico, económico y social, del cual se hablará en breve.

6 El término invasión fue acuñado por las personas entrevistadas al referirse al arribo de nuevas familias al sector del kilómetro 20.

La planificación en el periodo de vida híbrido rural-urbano de "El Chaparral"

La "invasión" modificó sustancialmente los espacios en los cuales vivían los habitantes de "El Chaparral", pues ésta se expandió en una extensión de terreno mayor, contribuyendo a conformar otros límites territoriales en la comunidad.

Juana y José, a este respecto, señalan lo siguiente:

"... llego la invasión, bueno yo recuerdo pero creo que fue unos meses antes que murió antes de morirse mi papá, (mi novecientos ochenta (1980) aproximadamente)... esto fue una invasión... fue llegando familia por familia..." (Juana).

"... Cuando fundimos (se refiere a fundar) el barrio, el barrio fue fundió en el 80'. Fundamos nosotros el barrio, nosotros fuimos invasores aquí en el barrio, bueno aquí el único invasor de los viejos que quedaron fui yo... Yo y otros amigos míos que fundieron conmigo, pues y otros amigos que se fueron y ahora viven en Maracaibo, entonces convidamos a una familia pa' invadieron esto y fue cuando nosotros empezamos a invadir y vinieron más familias entonces vo sabéis que cuando se trata de una invasión, a veces en la invasión vienen juntos, y aquí vinieron muchos..." (José).

El proceso de "invasión" fue liderizado por un grupo de familias que planificó su arribo a la comunidad, siguiendo una serie de pasos sobre la base de la determinación de un problema: carencia de vivienda y el planteamiento de una situación futura: adquirir un terreno y construir una vivienda familiar.

José cuenta las razones que lo llevaron a invadir el sector:

"... El barrio fue fundió en el 80', fundamos nosotros el barrio... Porque no, no, teníamos donde vivir..." (José).

Los pasos seguidos en este particular proceso de planificación fueron los siguientes:

- Búsqueda del espacio a invadir.
- Delimitación del terreno.
- Demarcación del terreno.
- Construcción de viviendas.
- Defensa del terreno.

Pedro es elocuente al referirse a este aspecto:

"...Me dijo una hermana mía: <por los lados donde yo vivo están invadiendo, si están invadiendo ándate por allá y tal>. Vine y nos echamos una caminata, nos metimos allá por Sierra Nevada... Llegamos a la casa de aquélla que está allá, donde la

señora Celina, ellas es una de las más viejas por aquí, es más vieja que la gaita, llegamos a ella y tal, y ella nos preguntó <¿en qué andamos ustedes?>, <no, estamos buscando una parcelita pa' mi hermano>, dice la hermana mía, "pa' ser el ranchito", contesta la señora Celina, <no, por aquí hay varios terrenos solos>, <"ajá">, dice la hermana de mía.. "Pero, <¿cuál cree usted?>", le preguntó la hermana mía a la señora Celina, ¿cual?. Ella dijo: <el que está allá, desde que lo invadieron lo cercaron y así está no le metieron mano>. Bueno, nosotros fuimos hasta allá, <¿está segura de que no hay nadie viviendo allí?>. Bueno vimos el terreno, se ve parejito, bueno este es el que va hacer mío, ¿Qué éste? Si, éste. Bueno la hermana mía lo vio y ella dijo: <Bueno, está bien, bueno esta noche nos venimos pa' ca de una vez, le comenzamos a echar pala y tal, bueno yo no quería porque a mi no me gustan los problema>.

Bueno vinimos con una cuadrilla y limpiamos, sacamos el monte, aquí lo que había era cuatro palitos y unas latas aparentemente que era un ranchito, entonces yo agarré tumbé eso, lo arrumé por ahí y paré el parapeto mío, como a los tres días vino la dueña... <¿Quién es el que invadió aquí?>. Salió Consuelo, <¿y quien soy vos pa' venir a invadir, aquí, en esta verga?>. Era una mujer muy grosera... <¿Y quién les dijo a ustedes que se metieran en ese terreno?>. Este terreno es mío, entonces viene la hermana mía y le pregunta, ajá, y <¿cómo sé que este terreno es tuyo?>, <"no que yo lo limpié, que yo monté mi rancho no... No cuando yo llegué aquí no había nombre, ¿cómo se llama usted?, aquí no decía propiedad de fulano>..." .

<Ya yo limpié el terreno, ya yo tengo mi rancho allí, entonces, y de aquí nadie, me saca ya, ajá, y queréis yo que me salga, si, yo de aquí no me salgo, le dije, yo le grite, yo de aquí no me voy a salir, no se qué coño me vas hacer, pero yo no me voy a salir, si soy tan arreacha veni y me sacai vos>, dijo Consuelo.

Vamos a denunciar esto de una vez y ya anda pa' la Prefectura... Bueno, entonces digo yo, no que yo necesito el terrenito, que yo no tengo donde vivir y como vi esto solo y abandonao, decidimos agarrarlo pues, porque yo pienso que si no lo tiene ocupao es porque no lo necesita y yo vi que esto estaba abandonao y a mi me hace falta bueno, yo lo limpié..." (Pedro).

Una de las condiciones tácitas en el proceso de "invasión" fue que las familias debían delimitar los límites del terreno, éstos debían ser habitados de inmediato, pues de no ser así otras familias se posesionarían del terreno para limpiarlo y comenzar a construir las viviendas y a vivir en ésta con todos los miembros de su grupo familiar.

A pesar del impacto que la invasión trajo consigo, las primeras familias que habitaban esta comunidad no asumieron ningún tipo de organización vecinal para lograr que su Modo de vida no sufriera cambios sustanciales, pues acostumbrados a vivir en armonía entre sí y a respetar su medio ambiente, sus habitantes no habían desarrollado una "conciencia" colectiva que los condujera a

defender sus valores, sus espacios, sus proyectos de vida, relacionados con la siembra y la cría de animales en menor escala.

Pese a la visión que las primeras familias mantenían sobre el arribo de los nuevos habitantes a la comunidad, meses más tarde, lograron entablar relaciones de amistad con los vecinos e incluso aceptaron el nombre que éstos eligieron para su comunidad: "El Chaparral".

Antonia, al referirse a sus vecinos señala:

Me gusta siempre estar compartiendo con mis amigos y amigas. Mis vecinos son como mi familia, mi esposo, mis hijos, todos somos unidos" (Antonia).

Pedro ilustra lo mencionado cuando señala:

"Cuando yo llegué aquí, el barrio no tenía nombre, entonces el barrio, era como el Oeste, to' los sábados habían problemas, ja, ja ,aja, entendéis, las mujeres se agarraban por los terrenos y el hombre se, un hombre era pasaba porái, que el más bravo invadía el terreno, entendéis, vos tenías aquí la parcela y no la ocupabas, voy a méteme ahí, y después verán como coño, me van a sacar de ahí, muerto o vivo, ja, ja, ja, entendéis, entonces decían no hombre, bueno si yo me meto, después que yo limpié eso, me tienen que sacar muerto del ahí o me pagan la limpieza, entonces siempre yo asombrao, esto me van a matar en esta vaina, entonces y los sábados, cuando es el día de aguardiente, esto era como el Oeste, porai, había música, gritos, mujeres llorando, mujeres, decía yo, berta esto es como el oeste, como el chaparral, entendéis, como la película, siempre, siempre había problemas, pues los terrenos, el Chaparral, siempre tenía problemas con los linderos de la tierra, ja, ja, ja,, ese nombre lo puse fui yo, bueno, porque se llama así, El Chaparral, otros decían el 20, 20, es el kilómetro de la carretera, pero el barrio, tiene que tener un nombre, que sepan donde uno va a llegar" (Pedro).

El número de familias aumento considerablemente. La comunidad llegó a tener cincuenta familias en menos de un año. En los actuales momentos existen (140) ciento cuarenta familias ubicadas en "El Chaparral".

La siembra y la cría de animales fue disminuyendo considerablemente. Los padres de familia mantenían su hogar sobre la base del trabajo por *cuenta propia*, pues poseedores de conocimientos sobre albañilería, plomería, "sobre construcción artesanal de pozos de agua", entre otras actividades similares, los habitantes de esta comunidad, en su mayoría realizaban y realizan trabajos por "cuenta propia", sumados a los primeros habitantes que laboran en empresas ubicadas en el centro de la ciudad.

En otro orden de ideas, puede señalarse que las familias que llegaron al sector iniciaron la solución de algunos problemas, como la construcción del am-

bulatorio en la década de los ochenta, gracias al aporte económico de los miembros de la comunidad y del gobierno regional.

En ese mismo período, la comunidad gestionó la electrificación y se creó la Asociación de Vecinos, la cual fue responsable de gestionar el tendido eléctrico para la comunidad y de parte de la propuesta de solución del problema del agua.

4. PLANIFICACIÓN Y ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL AGUA EN EL CHAPARRAL: EXPERIENCIA PRÁCTICA

En adelante, la exposición gira alrededor de la experiencia práctica de construcción artesanal del pozo de agua. Esta experiencia pone de manifiesto un proceso de planificación que involucra, desde la definición del problema hasta la determinación del futuro deseado, a la vez que evidencia con fuerza el aprovechamiento de los recursos naturales a partir del CL de los habitantes de "El Chaparral".

La idea de la construcción del pozo comenzó en el año 1992, cuando los habitantes de "El Chaparral" observaron que en la vecina comunidad del Barrio Rafael Urdaneta se propuso e hizo realidad la construcción artesanal de un pozo de agua y un sistema de aducción para surtir a los vecinos, experiencia que fue llamada "Hidro-Barrio", imitando la denominación abreviada del instituto oficial de administración de acueductos.

Rafael Morales, dirigente del barrio Rafael Urdaneta y uno de los promotores de Hidro-Barrio, estimuló a Tito, uno de los líderes de El Chaparral, a imitar la experiencia, indicando que esta comunidad contaba con poceros, herreros, albañiles, plomeros, electricistas y mujeres dispuestas a ayudar.

Tito cuenta:

"El señor Rafael me dice pa' hacer un pozo que abasteciera el barrio de agua, á mi me animó, me gustó la idea" (Tito).

Las conversaciones sostenidas entre Rafael y Tito condujeron a transmitir la idea a otros miembros de la comunidad, entre los cuales figuraba: Pedro Morales, Antonio Palencia, Pablo Martínez, quienes mostraron interés en hacer realidad la idea.

Las primeras acciones para incentivar a la comunidad a construir el pozo fueron emprendidas por Tito, a partir del interés general por encontrar una solución a la EA.

Tito convocó a la comunidad a una asamblea en su propia casa y en ésta los habitantes del barrio plantearon sus problemas y jerarquizaron, efectivamente, como problema prioritario “la carencia de agua en la comunidad”. La mayoría estuvo de acuerdo y escuchó con atención la idea de construir un pozo.

En asambleas sucesivas se argumentaron planteamientos que apoyaban la construcción del pozo y otros que negaban la posibilidad de que la misma fuera un proyecto que pudiera concretarse en la realidad. La discusión colectiva llevó al convencimiento general de que la construcción del pozo era posible, y efectivamente la idea se impuso. Al respecto, Pedro cuenta lo siguiente:

“Todos quedamos en poner algo de nuestra parte, cada uno, económicamente, mano de obra, lo que fuera, una colaboración, como fuera, lo importante era que nosotros mismos echáramos pa'lante, ayudándonos nosotros mismos, ¿me entendéis?” (Pedro).

Para obtener finanzas, se acordó la realización de “bingos bailables”. Por su parte, los albañiles, electricistas, plomeros, poceros, etc, se comprometieron a aportar su *mano de obra*.

En otra reunión realizada en la vivienda de Pedro, surgió la propuesta de empezar a concretar el proyecto de la construcción del pozo, para lo cual era necesario ubicar y adquirir un terreno para construirlo.

Entre las acciones a seguir se plantearon buscar al “abuelo”, el señor Aureliano, un *sabio* del sector, quien tenía la cualidad de establecer “el sitio exacto” donde encontrar agua.

Pedro relata lo siguiente:

“Teníamos fe, que el señor (Aureliano), ese viejito, nos iba a decir donde había agua, coño, yo confiaba en él arrechamente. Él me dijo: <tiene que ser un viernes a mediodía, y llegamos allá al terreno y yo les marcó donde van a empezar>. Y así fue –prosigue Pedro–, fuimos lo buscamos a él, saco una horqueta. Camino todo el terreno y el grupo del barrio detrás de él, ahí entonces él adelante y nosotros atrás del y él camino todo del terreno, como tres veces pasó por el mismo sitio y por fin dijo: “marquen aquí, aquí está el agua”, entonces marcamos ahí, ese mismo día hicimos el hueco, como de un metro” (Pedro).

Ese día, el 05 de junio de 1994, se inicio la excavación del pozo. Al respecto Pablo cuenta lo siguiente:

“El 05 de junio de 1994, iniciamos el pozo, a así como el cubrimiento de las paredes del pozo, que los poceros llaman ensanchar, que significa cubrir con cemento las

paredes del pozo, introduciendo una cercha de metal de forma circular, ajustable a la dimensión del pozo y se separa de las paredes del pozo diez centímetros, los cuales se recubren de concreto” (Pablo).

A partir de aquí se conformaron equipos de trabajo para recoger dinero, comprar los materiales, apoyar a los poceros y limpiar el terreno después de cada jornada de trabajo. La comunidad, semanalmente aportaba la cantidad de doscientos (200) bolívares para la compra de los materiales y para cancelar a los poceros el trabajo realizado.

Sobre la marcha, los líderes de la propuesta fueron evaluando los requerimientos e ideando las maneras para conseguirlos.

Los distintos equipos de trabajo organizaron bingos y verbenas, lo cual implicó la planificación de los mismos. Esto es, ubicar a los responsables de comprar los materiales para la comida, establecer quién prepararía la misma, quién la vendería, quién atendería el bingo, entre otras cosas.

En estas verbenas se hicieron presentes los bailes y los espectáculos propios de la etnia wayúu.

Ante la necesidad de mejorar las pésimas condiciones de vida de la comunidad y las acciones que ésta había emprendido para construir el pozo de agua, los vecinos decidieron organizarse en una Asociación de Vecinos y más tarde en una Asociación Civil, la cual denominaron “Hidrochaparral”: La misma fue legalizada en 1997 y se encargó de organizar la ejecución del proyecto del pozo artesanal.

En la construcción se trabajó de manera continua durante varios días, cavando cuarenta metros hasta conseguir el agua. El yacimiento de agua fue detectado el día 04 de febrero de 1995. Esto fue celebrado por la comunidad con alegría. La señora Juana en esa oportunidad cumplió una promesa realizada a San Benito.

Pedro, al recordar ese día, refiere:

“...Y ese día, el 04 de febrero del noventa y cinco, estábamos cincuenta y seis personas aquí, y el día que el pozo dio agua, ¡verga!, fue una alegría. Gritos que dimos por el barrio: < ya el pozo dio agua>” (Pedro).

En el proceso de solución del problema de EA asumido por la comunidad, entre otros, puede observarse un conjunto de acciones lógicamente concatenadas que implican los momentos de una planificación que observa una situación problema e idea formas de alcanzar un futuro distinto, poniendo especial atención en considerar los obstáculos y las sorpresas que pueden hacerse presentes

en un proceso de esta índole, así como se observa a los “amigos” y los “enemigos” en la tarea de alcanzar los objetivos propuestos.

Sobre la base de la definición del problema de la EA, la comunidad se planteó diversas fases para lograr gestión del agua, a saber:

Fase I: Exploración y localización del recurso

Los pobladores del barrio recurrieron al “sabio en conseguir agua” que habitaba el sector.

·Esta persona –avanzada en edad- tenía la cualidad de explorar con una “horqueta” proveniente de la mata de guayaba, los terrenos de la comunidad, en días de luna llena y ubicar el agua en el suelo subterráneo. Con el apoyo de los vecinos, “el abuelo” (el señor Aureliano) recorrió la comunidad hasta que ubicó “un punto” en el terreno, asegurando que allí se encontraría el agua, como ya se mencionó.

Ese día, en 1994 el plan elaborado para abastecer de agua al barrio había iniciado su fase de ejecución.

En la comunidad vivían “poceros”, los cuales contaban con los instrumentos necesarios para iniciar la fase de excavación de cuarenta metros bajo tierra hasta encontrar el agua. Además reforzaban las medidas de seguridad para evitar accidentes. Preveían obstáculos basados en sus experiencias de trabajo.

Pedro nuevamente ilustra con sus testimonios esta situación:

“... Le meto una guaya fina y lo uno al saco y de paso utilizo el mecate, que en caso de que se parta el mecate, le quede la guaya..Entonces, ahora qué vamos hacer, ahora cuando empezamos el pozo, bueno yo tengo una palas ahí, una barra, si queréis empezamos, pero ahora mismo, aja, aja”.

Fase II: Excavación

La excavación llevó poco tiempo, según José lo refiere. Los hombres se turnaban para cavar, preparar el cemento y darle mantenimiento a los instrumentos de trabajo. Los albañiles del barrio cumplían la labor de ir construyendo el pozo, poco a poco.

José evoca esas jornadas de trabajo y la forma cómo se organizaban, según las condiciones físicas y el conocimiento del oficio para iniciar y avanzar en la excavación del terreno.

“ ... Pa’ trabajar en el pozo, los que se metían pa’ trabajar no eran la mayoría, tampoco éramos poquitos, estaba uno que le llamaban Hencho, él también nos ayudó aquí, uno que le llaman Pérez, uno es Neldo, y yo somos los únicos que nos metíamos a excavar, Alberto se metía por ratico, al rato teníamos que sacarlo porque no estaba acostumbrado, entonces se salía ahogando. Otros se metían, pues en profundidad después de 20 metros ó 15 metros...” (José).

“ ... No si arriba hay cuatro se turnean, cuatro cada uno para ir bajando, igual con el que está abajo. Ahí otro que le hace la segunda o si el que está arriba, él está jalando arriba, también se mete en el pozo, entonces sale éste, se mete el otro... Bueno, yo me meto a los diez metros, puedo aguantar hasta los 15 metros, pero a los 20 metros, ya no puedo, me siento ahogado...” (Pedro).

Fase III: Obtención del recurso del agua

Una vez alcanzados los 40 metros de profundidad surgió el agua del pozo, lo cual motivo una celebración en la comunidad, puesto que el arduo trabajo desarrollado por un mes comenzaba a dar sus frutos.

“ ...Juana, era una persona muy alegre, bueno que cuando el pozo de agua, que hagamos un aquí un San Benitazo, aquí, bueno entonces, nos organizamos pa’ ese día, todo quedo muy bonito en las fotos, eso fue una vaina bien hecha, pagaron la promesa, si, y como yo aquí tenía varilla, entonces venían en una camioneta, tun, tun.” (Pedro).

En la actualidad el proyecto se encuentra en esta fase y se requiere del apoyo de una institución científica, como la Universidad del Zulia, para determinar si efectivamente el agua es potable y puede consumirse sin riesgo para la salud de los habitantes de la comunidad.

Fase IV.- Fase Succión del agua

Esta fase consiste en colocar una “bomba hidráulica” de agua que mantenga el pozo en funcionamiento.

Fase V.- Organización y distribución de la prestación del servicio de agua

La comunidad aún no ha decidido la estrategia definitiva para que la distribución del agua sea equitativa, pero tiene claridad de que ese es el criterio que debe privar, junto al de racionalización del recurso y mantenimiento del pozo para que éste pueda brindar un servicio que satisfaga las expectativas planteadas.

Existe claridad sobre el hecho de que los habitantes de la comunidad deben formarse en brigadas “vigilantes del pozo”, las cuales tendrán la responsabilidad de distribuir el agua, según la estrategia acordada.

Los planteamientos presentados permiten señalar que la comunidad “El Chaparral” tiene una visión local del espacio que se traduce en un sentido de pertenencia y de convivencia con la naturaleza que les conduce al cuidado de los bienes naturales y comunales, los cuales son considerados como “nuestros”.

Allí en el espacio social que representa el barrio, se respetan “los sabios”, los poseedores de un CL estructurado alrededor de una lógica popular que da cuenta de las acciones prácticas de los habitantes del barrio, los cuales solucionan sus problemas recurriendo a sus saberes y a su capacidad de adaptación y de persistencia para cuidar y mantenerse en un espacio que históricamente han construido con esfuerzo y lucha mancomunada.

5. SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN LA COMUNIDAD “EL CHAPARRAL”

En la parte que sigue se presenta la sistematización del proceso de solución de los problemas utilizado por la comunidad “El Chaparral”, precisando las fases o “momentos” de la planificación, tal como es concebida y realizada por los expertos académicos e instituciones oficiales, con el objeto de presentar una comparación entre el CL y el conocimiento científico⁸ poniendo en evidencia la logicidad, coherencia y sistematicidad de ambos saberes. Intentando “traducir una cultura en términos de otra”, tal como lo señalan Velasco y Díaz de Rada (1997).

1.- Determinación de problemas:

La comunidad definió los diversos problemas que padece y seleccionó la EA, considerando que ésta tiene mayor incidencia negativa sobre su vida coti-

8 La perspectiva científica se refiere a los conocimientos aceptados por la comunidad científica.

diana. Sin hacer arduos estudios sobre cómo esta situación desmejora su calidad de vida, la comunidad analizó los sub-problemas que esto trae consigo.

Atendiendo este criterio de jerarquización, la comunidad decidió, en consenso, no esperar a que los organismos oficiales resolvieran el problema de EA, sino que de una manera autogestionaria, se planteó una situación futura, que se definió como *“agua para toda la comunidad”*.

Los testimonios que siguen, reflejan que entre un conjunto de problemas que padece la comunidad, sus habitantes decidieron atacar la EA, por considerarla vital para el ser humano. Pedro, de una manera clara, expresa:

“...Yo veo que la necesidad más importante para el ser humano, como es el agua, aja el agua, y, por eso vamos a atacar ese problema”.

“...Si hubiera por aquí agua, nosotros tuviéramos plátano, tuviéramos guineo, de todo”, tuviéramos de todo otra vez” (María).

2.- *Objetivos propuestos:*

Una vez que se determinó el problema de la EA, en una asamblea comunitaria, los habitantes de “El Chaparral” se plantearon el objetivo de superar esta situación, estableciendo con toda claridad que la solución dependía de “sus propias fuerzas” y del aprovechamiento de los recursos que la naturaleza les provee.

José, en su testimonio evidencia que la comunidad contó y cuenta con los recursos humanos, materiales e instrumentos de trabajo para llevar a cabo la construcción del pozo. A la vez que reveló algunos de los mecanismos utilizados para conseguir parte del dinero requerido para adelantar el plan.

“Bueno trabajo abajo del agua, es que nosotros tenemos un equipo pa’ eso, nosotros tenemos un compresor con una manguera, la manguera se la instalamos al compresor y el compresor manda el aire pa’ bajo y uno tiene una máscara y uno se la pone pero uno trabaja en el agua, zambulló en el agua uno no ve nada, uno trabaja en el agua, uno echa el calculo ahí, lo que uno como ya está acostumbrado hacer eso. Cuando empezamos hacer el pozo, todos íbamos, a dar ahí, todos traíamos cemento, uno que se llama Antonio, él trabajaba, él trabaja pues en Mondenco, en una concretera y él como estaba interesao en el pozo, también él iba al vaceo y él pedía cemento, y le daban dos o tres o cuatro sacos y él venía y lo entregaba aquí pa’ el pozo, muchos, se hicieron bingos, y se compraron cemento pa’ trabajar en el pozo...” (José).

3.-Puesta en práctica de las acciones y determinación de los recursos disponibles y de los obstáculos y oponentes:

En este momento, los habitantes de la comunidad precisaron los oponentes: los organismos –del Estado o entes privados- encargados de proveer agua a la comunidad, quienes podrían con este proyecto comunitario perder a posibles consumidores de agua, pues en nuestra región zuliana las barriadas populares cancelan mensualmente el servicio, independientemente de que el mismo no sea ofrecido.

Los obstáculos fueron ubicados considerando que la duración del proyecto (tiempo) podría desmotivar a la comunidad, si ésta no observaba logros a corto plazo.

Pedro lo refleja claramente:

“El problema es que coño, nos animamos, pero a la final si esto se tarda mucho, se queda uno solo en la gallera, a bueno si es verdad,(la gente dice): esto no camina y somos iguales comienzan hacer reuniones y vienen distintos coños pa´ca´...” (Pedro).

Sobre la marcha de la ejecución del plan se fueron observando los obstáculos. En este sentido, Pedro cuenta lo siguiente:

“Bueno, la gente se animó, pero muchos al ver que se recoge y se recoge(se refiere a dinero) y el agua no llega, (dicen) hasta cuando van a estar pidiendo cobres si, y él que no sabía se ponen hablar, bueno empezamos...” (Pedro) .

Los recursos disponibles fueron ubicados como sigue: a) recursos humanos: aquellas personas del barrio poseedoras del saber popular sobre la construcción de pozos artesanales de agua, b) recursos económicos, y, c) recursos naturales.

Como se pudo observar se está en presencia de dos lógicas (una popular y otra científica) de conocimientos que guardan coherencia y sistematicidad.

CONSIDERACIONES FINALES

En la comunidad “El Chaparral”, la territorialidad se presenta como un ámbito cargado de significados y concepciones que le permiten a sus habitantes reconocer que el espacio físico que “les pertenece”, los provee de parte de los recursos necesarios para su bienestar común. En torno a la territorialidad, se estructura el *valor* del respeto y la *convivencia* entre la naturaleza y el individuo.

El sentido de pertenencia, identidad y arraigo de los habitantes de esta comunidad, se origina en la relación cara a cara o interrelacionalidad comunal, que impone la proximidad de los iguales (Hurtado, 1991, 42), lo que los lleva a expresarse y a actuar reconociéndose como un “nosotros”. En ésta privan los intereses comunes, situaciones conflictivas, pero sobre todo, está presente la necesidad de resolver los problemas apoyados en sus “propias fuerzas”.

“El saber cotidiano –de esta comunidad- da cuenta de los conocimientos que la persona integra y de aquellos que circulan en su *mundo de vida* y que según la manera propia de comprender e interpretar, se adecuan en *saber ser* y *hacer con sentido común*” (Gómez, 2000, 265).

A través de la vivencia de cada día, las comunidades se apropian de los conocimientos necesarios del mundo del cual forman parte. Aprenden en su relación con los demás, en sus prácticas y en las experiencias que acumulan al resolver diariamente los problemas, tanto individuales como aquellos que alcanzan el bienestar colectivo.

La comunidad “El Chaparral”, desde su creación, ha mantenido una relación de convivencia con su entorno natural. De hecho, gracias a la siembra, y en menor escala, a la cría de animales, ésta lograba satisfacer sus necesidades básicas, junto a los ingresos producidos por el trabajo asalariado y el trabajo realizado “por cuenta propia”, que caracterizaba para ese entonces a los pobladores de esta comunidad.

El respeto a la naturaleza es parte de la cultura de este pueblo, el cual para resolver sus problemas acude a los recursos que están dentro de la comunidad, y en función de su preservación, incorpora los recursos naturales en su actitud valorativa del ambiente.

La consideración de los significados, de las prácticas de planificación y de las estrategias de gestión de los recursos hídricos desarrolladas por la comunidad “El Chaparral”, permitió observar y valorar su CL, el cual se fundamenta en una lógica popular basada “en un modo de vivir particular dentro de la cual la comunidad resuelve históricamente los problemas de su existencia y el sentido de su destino” (Hurtado, 1995, 67).

Desde esta perspectiva, se postula la etnoplanificación⁹ como un proceso que viven las comunidades de una manera única y particular. Esto ha conducido

9 La propuesta de la etnoplanificación es producto de las discusiones y reflexiones sostenidas entre Jorge Hinstroza y Ana María Castellano, a la luz de los resultados obtenidos

a centrar la atención en las modalidades de *concebir* y *hacer* planificación desarrolladas por la comunidad "El Chaparral" para resolver especialmente su problema de EA.

El saber local de esta comunidad ha sido aprendido y practicado por sus habitantes en su propio contexto, en su entorno local, lo cual ha permitido su mantenimiento y su recreación, en la medida que éste se ha aplicado una y otra vez.

La etnoplanificación implica reconocer la existencia de un actor social activo, creador, constructor y pensante que responde e interviene su realidad para modificarla. Un actor social que forma parte de una cultura popular, desde donde el hombre piensa el ser de un modo inmediatamente simbólico o representativo. (Hurtado, 1995).

Se está hablando de un "sujeto activo, transformador, con una conciencia social y competencia técnica, capaz de disfrutar los bienes culturales y de participar en los espacios ciudadanos" (Esteva y Reyes, 2000, 217).

En esta experiencia concreta de investigación se encontró que la comunidad pone en práctica un proceso de planificación que revela una lógica coherente, pues no podría concebirse una forma de *hacer planificación* sin antes plantearse las respuesta a las preguntas clásicas: ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿para qué?, ¿con quiénes?.

La lógica del proceso de planificación utilizado por la comunidad guarda sentido, en tanto los saberes populares se piensan, se desarrollan y se aprenden desde el modo de vivir dentro de la comunidad, pues como lo señala Semali y Kincheloe (1999, 41) "todo conocimiento está relacionado con contextos específicos y con la gente que lo practica, lo cual implica una forma de producir conocimientos desde la cultura local", "que está provista de sus propios dispositivos autorreguladores" (Hurtado, 1995: 67), los cuales llevan a la comunidad a asumir *una forma* histórica de resolver sus problemas de existencia y de darle un rumbo a su vida.

Al observar los dos períodos históricos vividos en su Modo de vida se puede apreciar que el proceso de planificación en los años cincuenta abarcaba una dimensión individual y familiar. Mientras que a partir del arribo de otras familias

en las investigaciones de campo realizadas en varias comunidades populares de la región marabina en Venezuela. Ambos son investigadores del proyecto de investigación "Aspectos teóricos y metodológicos de la Planificación Popular".

al sector, a finales de los años setenta, el proceso de planificación comenzó a involucrar a los vecinos, e incluso se conformaron organizaciones populares para atender la solución de los problemas de la comunidad.

En todo caso, puede señalarse que se está frente al universo de lo inédito, “que es parte de la específica manera con que un colectivo y sus miembros viven, miran y nombran sus circunstancias” (León, 2000, 73).

También es necesario apuntar que el proceso de planificación que ejecuta “El Chaparral” coincide con los momentos planteados por Ahumada (1966) en su enfoque normativo de planificación.

De igual manera, involucra los momentos propuestos por Matus (1982), para quien la planificación no puede concebirse exitosamente, si no se precisan los actores que intervienen en el plan y si no se idean acciones concretas para ganar aliados y/o vencer oponentes.

Aunque no se observa que la comunidad establezca de una manera sistemática ¿qué hacer para vencer los oponentes o ganar aliados?, tiene presente que existen otros actores, que bien pueden “ayudar” o “frenar” el desarrollo de su plan. Existe una intuición declarada por llevar a cabo acciones que aseguren el éxito de las gestiones autogestionariamente adelantadas para resolver el problema de EA.

Una de las características resaltantes del proceso de planificación que adelantó la comunidad de “El Chaparral” fue la inminencia de la ejecución del plan. El imperativo de la acción estaba presente en los planes como una función de la continuidad del proceso, bajo la presión de la necesidad acuciante creada por el problema a resolver –la carencia de agua, por ejemplo– y del ritmo del trabajo colectivo que imprimía el uso del tiempo, fuera de los horarios laborales de cada quien, para lograr un rendimiento tangible, verificable y aceptable para el colectivo. La gente necesitaba ver pronto resultados.

Puede observarse que la vida de “El Chaparral” evidencia una participación común en un proceso de superación colectiva ante situaciones carenciales que atentan contra la integridad comunitaria; una participación comunitaria apoyada en su propia identidad y en el establecimiento de redes de solidaridad, demostradas en la experiencia de la construcción del pozo. Como dice Fernández (2000, 149-150), en “el suelo de la comunidad sus habitantes están erigidos, distribuidos, ocupados y transitados todos los elementos con los que se elabora el mundo común, porque el espacio construido y habitado se constituye en un complejo relacional, en una estructura comunicativa”, en una vida en común, consolidada sobre los valores de solidaridad e identidad comunitaria –en el caso

de “El Chaparral”– que se arraigan en la gente, pero también en el espacio, que es considerado como *‘nuestro’*.

“El Chaparral” es una muestra de una comunidad excluida que posee un conocimiento local sobre diferentes aspectos de su vida social, el cual pone en práctica dependiendo de *la situación*, pero que en todo caso, reacciona a la indiferencia de gobiernos que no valoran la existencia de la comunidad y no satisfacen sus necesidades.

Los habitantes de “El Chaparral” han hecho de *su* comunidad un “espacio para vivir”, un refugio, que pese a los avatares que sus familias han sufrido, sigue conservando las tres características que Hurtado (1991), le asigna a la comunidad, a saber: a) Territorialidad. b) Solidaridad. c) Identidad.

“El Chaparral” conserva, como lo señala Fals Borda (2000, 80), al referirse a las comunidades pobres, “los sabores, sonidos y valores específicos, como riqueza de todos para todos”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ahumada, Jorge (1968), *Notas para la planificación*, Caracas.

Áñez, Gerardo (1994), “Relatos de vida, proyectos de vida y acción social. Una contribución teórica metodológica para el estudio de las lógicas de los actores sociales”, *Balace y perspectivas del pensamiento latinoamericano*, No. 2.

Bozzano, Horacio (2000), *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una teoría territorial del ambiente*, Espacio, Buenos Aires.

Córdova, V. (1995), *Hacia una sociología de lo vivido*, Tropykos, Caracas.

Esteva, Joaquín y Reyes, Javier (2000), “La complejidad ambiental en la universidad”. *La complejidad ambiental*, Siglo XXI, México.

Fals Borda, Orlando (2000), *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República*, Tercer Mundo, Colombia.

Fernández, Pablo (2000), “El territorio instantáneo de la comunidad postmoderna”, *La vida cotidiana y su espacio temporalidad*, Anthropos, México.

Ferrarotti, Franco (1991), *La Historia y lo cotidiano*, Península. Barcelona.

Geertz, Clifford (1994), *Conocimiento Local*, Paidós, España.

- Gómez, Margarita (2000), "Saber indígena y medio ambiente: experiencias de aprendizaje comunitario", *La complejidad ambiental*, Siglo XXI, México.
- Gyrdinas, Eduardo y Evia Graciela (1993), *Ecología social. Manual de metodologías para educadores populares*, Popular, Madrid.
- Habermas, Jürgen (1985), *Conciencia Moral y acción comunicativa*, Península, Barcelona.
- Hinestroza, Jorge (1994), *La Serpiente en el Lago. Transformaciones histórico ambientales causadas por la petroquímica El tablazo en la comunidad de El Hornito, Estado Zulia. 1968-1992*. Trabajo Especial de Grado para optar al título de Magister en Historia, Universidad del Zulia, Maracaibo.
- Hurtado, Samuel (1995), *Cultura matrisocial y sociedad popular en América Latina*, Tropykos, Consejo de Estudios de Postgrado, FACES-UCV, Caracas.
- (1991), *Dinámicas comunales y procesos de articulación social*, Tropykos, Caracas.
- Lindón, Alicia (2000), "Del campo de la vida cotidiana y su espacio temporalidad (una presentación)", *La vida cotidiana y su espacio temporalidad*, Anthropos, México.
- León Vega, Enma (2000), "El espacio y el tiempo en las teorías modernas sobre la cotidianidad", *La vida cotidiana y su espacio temporalidad*, Anthropos, México.
- Mariño, Germán (1990), "Hacia una radiografía de los diversos intentos en la producción de conocimientos. Del mesianismo y el populismo al diálogo de saberes", *Aportes*, No. 33, Publicación del Centro de Documentación Educativa, Bogotá.
- Maffesoli, Michel (2000), "Sociabilidad y naturalidad o la ecologización de lo social", *La vida cotidiana y su espacio temporalidad*, Anthropos, México.
- Morín, Edgar (2000), *Los siete saberes necesarios a la educación del futuro*, UNESCO, FACES, Caracas.
- Matus, Carlos (1982), "Política y Plan", *Publicaciones de IVEPLAN*, Caracas.
- Padrón, José (1996), "Análisis del discurso e investigación social", *Temas para seminario*, Publicaciones del Decanato del Postgrado de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, Caracas.
- Rodríguez, Gregorio, Gil, Javier y Jiménez, Eduardo (1999), *Metodología de la investigación cualitativa*, Ediciones Aljibe, Granada.
- Rozas, Margarita (1998), *Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en Trabajo Social*, Espacio, Buenos Aires.

Ruiz Olabuenaga, José e Izpizua, María (1989), *La descodificación de la vida cotidiana*, Metodología de Investigación Cualitativa, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao.

Saltalamacchia, H. (1987), "Historias de vida y movimientos sociales: el problema de la representatividad", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLXI, No. 1 Enero-Marzo, México.

Semali, Ladislaus y Kincheloe, Joe (1999), "What is Indigenous Knowledge and Why Should We Study It?", *What is Indigenous Knowledge?*, Volumem 2, Voices from The Academy, United States of America.

Velasco, Honorio y Díaz De Rada, Ángel (1997), *La lógica de la investigación etnográfica. Un modelo de trabajo para etnógrafos de la escuela*, Trotta, Madrid.

ENTREVISTAS CITADAS:

Algunos de los entrevistados solicitaron el anonimato. Se utilizan pseudónimos.

<i>Entrevistados:</i>	<i>Fecha de realización de las entrevistas:</i>
José	12 de noviembre de 1999
Juana	11 de noviembre de 1999
Lucía	28 de octubre de 1999
Pablo	23 de noviembre de 1999
Pedro	24 de octubre de 1999
Santiago	05 de noviembre de 1999
Antonia	09 de enero de 2000
Tito	12 de febrero de 2000
Pablo	01 de febrero de 2000
Luisa	03 de marzo de 2001
Ramón	22 de marzo de 2001
Alicia	13 de abril de 2002

LATINOAMERICANOS EN BARCELONA: PERFILES Y DEMANDAS DE SERVICIOS*

Graciela Sarrible
UNIVERSIDAD DE BARCELONA

Resumen:

El incremento de los diferentes colectivos de inmigrantes por origen ha sido desigual en la década de los noventa, tanto en Barcelona, como en la región a la que pertenece, Cataluña. Se ha considerado necesario analizar las demandas de servicios sociales, tanto públicos como privados, de estos colectivos, en la ciudad de Barcelona, en la década de los noventa. En un trabajo anterior, se han estudiado a los inmigrantes por continentes, perfilando una demanda desigual, según las personas provengan de África, América Latina o Asia. En esta segunda parte de la investigación, se va a identificar a los latinoamericanos de acuerdo con su nacionalidad y perfilar así diferencias al interior de un grupo tan heterogéneo. Destacar el diferente peso, la evolución y la relación de las distintas comunidades con los servicios locales, públicos como privados, constituye el objetivo de esta parte de la investigación. Se trata de servicios sociales, información, salud y Cáritas. Más personas no tienen por qué representar necesariamente más demandas.

Palabras claves: inmigrantes latinoamericanos, Barcelona-España, demanda, servicios públicos, Cáritas.

I.- INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de migraciones, sobre todo en los países de inmigración reciente como son los del sur de Europa, se piensa enseguida en personas provenientes de África, sobre todo del Magreb. Las asociaciones, las políticas, los comentarios, las medidas, la mayor parte de las veces están encaminados a dialogar, pactar o mejorar las relaciones con esas comunidades de origen.

Es cierto que por razones étnicas (aspecto, vestimenta, cultura) ciertos inmigrantes resultan más visibles que otros (Sarrible, 2000). Los primeros latinoamericanos que llegaron a España en la década de los setenta, no sólo fueron bien recibidos, sino que además fueron tratados, en muchos pero no todos los casos, como las personas que venían de aquellos sitios donde habían ido sus parientes. La reciprocidad constituyó un sentimiento inicial que luego se perdió.

* Esta ponencia fue presentada en la mesa de Cambio Demográfico del XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) que tuvo lugar en Antigua, Guatemala, los días 29-10 al 2-11 de 2001.

No es cierto que el número condicione las reacciones de racismo de manera directa o proporcional. Pero el mayor número de inmigrantes de ciertas comunidades y orígenes diferentes a los recibidos históricamente por esa sociedad provocan desconcierto, un cierto recelo y a veces rechazo. En este sentido, los latinoamericanos tienen mejor imagen que otros inmigrantes que provienen de otros continentes (Observatorio..., 1991-1997); pero también hay que admitir que conforme han ido incrementando su número, pierden puntos; o sea, su imagen se vuelve más negativa.

También hay que admitir que el conocimiento mutuo entre españoles y latinoamericanos favorece la confianza. La lengua constituye una forma de relación entre todas las comunidades. Durante mucho tiempo, tanto en Francia como en otros países de Europa, así como en España, las personas llegaban de los sitios que históricamente habían mantenido relaciones con el país europeo y su perfil era diferente de otras comunidades que iniciaron migraciones más tardías (Sarrille, 1998) y no tenían lazos culturales con la sociedad de acogida.

Estas reacciones de buscar elementos culturales comunes no son exclusivas de España. En Italia, algunos trabajos han admitido que se prefiere a las mujeres filipinas para las labores del hogar porque son católicas (Taccoli, 1999). Más allá de cualquier juicio de valor, se puede entender, primero, que existan preferencias y segundo, que se elija a la persona más parecida a la familia con la cual se tiene que convivir. Las relaciones se presuponen más fluidas entre personas que comparten una serie de valores inscritos en el mismo contexto cultural o en uno similar. Cuando la convivencia es necesaria, todo lo que se puede compartir favorece la elección de la persona que tiene que integrarse en ese hogar.

Los latinoamericanos en España resultan inmigrantes de larga data, pero muy recientes si se considera el sentido inverso de los españoles que vuelven de América Latina. Sin embargo, es ahora, en el momento en que se plantea la política migratoria para los contingentes de personas venidas de fuera de la Unión Europea, cuando su situación se hace más visible y cuando se cuestiona su llegada tanto o más que sus derechos.

Hasta que los ecuatorianos no fueron tan numerosos, sobre todo en el trabajo agrícola de ciertas provincias del Levante, en España, no se pensó en comunidades latinoamericanas. No es que no hubiera personas de esos orígenes, pero lo *políticamente correcto* era iniciar conversaciones con las personas distintas y esas personas, los otros, provenían de sitios con los que España no había tenido casi relación o no habían sido colonias o no hablaban ya el español o no eran cristianos, en una palabra: eran diferentes.

El incremento de la llegada de peruanos, dominicanos y ecuatorianos ha abierto un nuevo campo, dentro de las migraciones extra-europeas y sobre todo extra-comunitarias. Los latinoamericanos, que evidentemente tienen un perfil diferente, se han empezado a notar en la sociedad de acogida. Antes no eran tantos y además pasaban desapercibidos. No creaban conflictos, no tenían portavoces que los defendieran ante las autoridades, ni interlocutores reconocidos. Eran vistos y sentidos más como individuos que como comunidades, que a veces vivían con las familias donde trabajaban y que, por ello, no formaban guetos ni ocupaban espacios de otros grupos.

El resultado de un trabajo realizado a partir de los datos del Ayuntamiento de Barcelona pudo probar que las personas recurrían a los diferentes servicios en forma independiente al número, si se tienen en cuenta todos los orígenes continentales. Las personas provenientes de Asia eran las que menos recurrían tanto a servicios sociales como de información y esto resultaba independiente de su presencia creciente. En cambio, los latinoamericanos sí crecían en la demanda, pero solicitaban más información que otras comunidades. En cambio, las personas que provenían de África constituían el primer grupo de demandantes extranjeros durante años en el servicio de *Cáritas*, pero fue cambiando en la década de los noventa (Sarrible y Pont, 2001). Una hipótesis previa al trabajo, diferenciaba a las comunidades en la demanda de servicios sociales, salud e información, de acuerdo con sus orígenes. Es cierto que existen diferencias, pero resulta difícil llegar a conclusiones a partir de servicios tan diferentes como salud, información o los de carácter económico.

No hay nada concluyente, sobre todo a partir de los datos oficiales (únicos disponibles sobre esta cuestión), pero es evidente que los latinoamericanos demandan de forma creciente, respecto de colectivos de otros orígenes continentales, tanto servicios sociales (ayudas económicas), como de información o de salud. Este incremento se debe tanto a su mayor presencia como a su mayor demanda. Son más y piden más. Es cuestión de tiempo y de acceso a la información. Pero también se trata de la confianza que depositan en esos servicios, algunos como el de información mixto, público y privado, donde participan administración, abogados y Cruz Roja, entre otros.

Entre las diferentes comunidades de inmigrantes internacionales que residen en las diferentes regiones de España, los latinoamericanos se distinguen de los asiáticos y de los africanos. Los latinoamericanos han crecido en la última década y se han habituado a demandar información y otros servicios. Comparten dificultades con otras comunidades de fuera de Europa, como por ejemplo, para conseguir alojamientos, los requisitos para su regularización o ciertas condiciones en el empleo. Sin embargo, tienen su propio perfil, una imagen diferente y son conscientes de ello.

En otros estudios se ha resaltado el hecho de que las comunidades bien valoradas, o al menos mejor que otras, tienden a diferenciarse del resto de grupos de extranjeros, resaltando no sólo su pertenencia sino también sus valores y aquellos aspectos que comparten con la sociedad de acogida (Rocha Reis y Sales, 1999). Es lógico que ayuda a la convivencia el hecho de ser bien visto por los demás. La pertenencia a ciertas comunidades contribuye a la formación de estereotipos tanto positivos como negativos.

El objetivo de este trabajo es analizar las demandas de personas latinoamericanas residentes en Barcelona, en los últimos años, de servicios tanto públicos como de ayuda de una ONG: *Caritas Diocesana*, por nacionalidad de origen. Así como en un anterior trabajo se los caracterizó y se los distinguió de las comunidades de otros orígenes continentales, en éste se trata de visualizar a los distintos colectivos que provienen de Latinoamérica y de percibir las diferencias por nacionalidad.

II.- SOBRE LOS DATOS

En este trabajo se presentan los Datos del Observatorio Permanente de la Migración del Ayuntamiento de Barcelona, publicados por la misma administración. Incluyen los correspondientes al Hospital Clínico, como servicio de salud, del SAIER, punto de información tanto para inmigrantes como refugiados y *Cáritas*, como ONG. Existen otros datos, que se pueden aportar a título indicativo, pero que no poseen la periodicidad de los anteriores, como un servicio ambulatorio de salud y sólo un año de registro de los servicios sociales del Ayuntamiento. Todos estos servicios se prestan a las personas extranjeras, sin ninguna demanda especial de pago o identificación.

El problema de la población de referencia o del alcance de estos datos se plantea al abarcar a todos los extranjeros que utilizan estos servicios, independientemente que residan o no. Eso implica que en el Hospital se atenderán a los turistas que lo requieran. Toda persona, tenga o no dinero para pagarlo, será atendida. Tampoco se les exige identificarse, de tal manera que quienes residen ilegalmente en el país también son atendidas. En este sentido, un número creciente se niega a dar los datos básicos, por lo que las personas que no contestan crecen en algunos servicios.

La población de los denominadores de las tasas plantea iguales problemas o más graves. Por una parte, existe el derecho de inscribirse en los registros del Ayuntamiento, independientemente de la situación; o sea, se disponga o no del permiso para residir. Por otra, resulta lógico que la mayoría de las personas que no tienen permiso no se inscriban, en primer lugar, porque desconocen sus de-

rechos y en otro sentido, porque no pueden declarar una vivienda donde puedan localizarlos.

Por las razones apuntadas, los datos y los análisis deben ser tomados con mucha precaución. Ni todas las demandas corresponden a personas que residen, porque pueden incluir turistas en los servicios de salud, ni los denominados incluyen a todas las personas que están residiendo sin permiso, sino sólo a algunas de ellas. Ello contribuye a una cierta imprecisión en la interpretación de los indicadores. De ahí que se calculen dos para todos los servicios. Por una parte, una distribución de todas las demandas para conocer el crecimiento relativo respecto a otros orígenes de cada una de las nacionalidades consideradas. Por la otra, tasas respecto a la población de referencia que el Ayuntamiento ha estimado para cada año.

Las nacionalidades también pueden plantear ciertos problemas. No son todas, sino las que la administración ha decidido en función del número de personas presentes en la ciudad. Eso lleva a la suma de ciertos grupos que son relativamente reducidos, en un primer momento, pero no al final del período. Las comunidades más numerosas cuentan con su categoría. Las disparidades se presentan porque los datos presentan categorías diferentes según los servicios, o sea; la nacionalidad depende de la distribución de las personas que se presentan en cada servicio. En todos los casos, se ha elegido la opción de la desagregación y de presentar la mayor información disponible.

Todos los datos se refieren a la primera visita o el primer contacto de la persona con ese servicio. Eso significa que no se computan servicios, sino únicamente personas que han acudido la primera vez. En el caso de la salud, queda claro, porque múltiples visitas de una misma persona (un tratamiento o incluso una internación) no generan más que una sola entrada, la primera. Esto es una ventaja porque se puede contar a quienes se acercan o acuden a un servicio, independientemente de las veces que lo utilicen. Como nos interesan las personas y su confianza en los servicios, el hecho de que acudan múltiples veces representa otro aspecto a medir, de carácter secundario, respecto de lo que se desea analizar en este trabajo.

Otro problema, no por resuelto menor, se refiere a las poblaciones de referencia estimadas por el Ayuntamiento. En un primer momento y ante la falta de datos para algunos años, la autora había estimado las poblaciones intermedias por interpolación. Eso permitió cálculos que dieran como resultados poblaciones que evolucionaban según una tendencia y de manera parecida año tras año. Al contrario, las estimaciones publicadas posteriormente por el Ayuntamiento van dando saltos en los números y cantidades de personas de cada grupo.

La razón es bien sencilla: se parte de una cifra estimada y luego se rectifica, otro año, con las inscripciones de las personas. Las migraciones pueden ser tan regulares como crecientes o decrecientes. En cambio, las inscripciones en el registro del Ayuntamiento obedecen a la información recibida y a otras disponibilidades, como los papeles (permisos) o procesos de regularización que pueden producirse puntualmente. El resultado produce saltos en la población que provoca alteraciones en las tasas o en cualquier otro indicador que se calcule a partir de esta población de referencia.

A pesar de ello, se ha optado por las cifras oficiales. Tienen la ventaja de constituir la misma referencia para todos, para éste como para cualquier otro trabajo. Tienen el inconveniente de ser muy irregulares en el tiempo, aunque respetan las tendencias generales de la población, al alza o a la baja. Los indicadores, en ese sentido, deben ser interpretados solamente en los períodos, sin tener en cuenta cambios muy bruscos, que pueden ser debido más a una alteración del denominador que a un verdadero cambio en la demanda de la población.

De ahí que los dos indicadores que se han elegido son necesarios para solventar este problema. Por una parte, se han calculado distribuciones, para conocer qué grupo o nacionalidad va demandando más en el tiempo y respecto a las otras. Por la otra, se han calculado tasas, teniendo en cuenta las demandas respecto de la misma comunidad como población de referencia, para saber si crecen en relación a la misma población que las genera.

III.- DESARROLLO: LOS INDICADORES DE LAS DEMANDAS SOCIALES

Los datos oficiales, publicados por el Ayuntamiento, conciernen a varios servicios que se prestan a los inmigrantes extranjeros. Se manejan los datos para todos los años disponibles. Hay temas, como el servicio social y un servicio de salud ambulatorio que sólo disponen de datos para un año. Para todos los demás, las series son completas. Existen servicios de salud, el Hospital Clínico; servicios de información, el centro SAIER y el servicio que presta *Caritas Diocesana*, que podría calificarse con el genérico *social*, aunque el hecho más destacado para este estudio es que posea carácter privado y se trata de una ONG. En el primer caso, el servicio de salud tiene carácter público y gratuito para aquellos que carecen de recursos para pagarlo, en el segundo, de información, participan el Ayuntamiento, varias ONGs, el Colegio de Abogados y dos sindicatos. El último, se refiere a la ONG de la Iglesia Católica que ayuda a las personas con necesidad que se lo demandan personalmente.

Se elaborarán los dos tipos de indicadores mencionados precedentemente para poder analizar lo sucedido para cada nacionalidad. En primer lugar, se de-

desea conocer el incremento de demandas de cada nacionalidad respecto del conjunto de latinoamericanos (distribución porcentual). En segundo lugar, se considerará el incremento relativo a las personas del propio grupo (tasa).

Los inmigrantes extranjeros en Cataluña, acuden de manera diferencial a los servicios de salud, información y sociales, se traten tanto de públicos, privados o de carácter mixto. En la medida en que los problemas de salud no pueden postergarse, no hay elección posible y todos los que lo necesitan acuden al servicio público de salud, que es gratuito y confidencial. Sin embargo, tanto la información, que es un servicio coparticipado por varios sectores, como los servicios sociales públicos o la ayuda que presta una ONG de la Iglesia, son utilizados de manera diferente por los colectivos de inmigrantes.

Los residentes latinoamericanos saben que pueden acudir a estos servicios en cualquier condición en que se encuentren. Si no tienen los papeles en regla, no serán ni identificados ni expulsados por ello. Ello significa que su experiencia y la de otras personas de su entorno no sólo les permite conocer los servicios que pueden demandar, sino también tener confianza en ellos.

Los indicadores y los cuadros se presentarán siguiendo un cierto orden. En primer lugar, los servicios públicos y el mixto; por último la ONG *Cáritas*. El primer servicio que se considerará es el social público, ya que sólo se dispone de un año, 1996, pero se pueden calcular además de la distribución absoluta, otra por sexo, la tasa y la estructura de edades. Después se presentarán los servicios de información y salud. Por último, el servicio social de *Cáritas*.

1.- Servicios sociales municipales

Los indicadores acerca de los servicios sociales municipales están presentados en tres tablas. En la primera, la Tabla No.1, aparece la distribución de la demanda de los servicios sociales de acuerdo con el total que corresponde al año 1996. La parte que corresponde a todas las personas que han demandado estos servicios y han declarado tener una nacionalidad de un país americano alcanza a un poco más de 4 de cada 10 demandas realizadas. Pero si en vez de considerar el total, se analiza la distribución por sexo, se observa que casi la mitad de las mujeres que han pedido ayuda son latinoamericanas, mientras que entre los hombres la proporción apenas supera un tercio.

Tabla No. 1
Distribución porcentual de las demandas de servicios sociales municipales
CMSS para el año 1996 por nacionalidad, sólo América

<i>Distribución por país, continente y sexo</i>				
Nacionalidad	Total %	Hombre %	Mujer %	tx96 x mil
Norte	0,5	0,3	0,6	13,4
R. Dominicana	10,8	6,9	13,3	137,1
México/Amé. Cen.	8,1	6,2	9,2	126,07
Argentina	11,2	12,9	10,1	156,86
Perú	28,4	30,3	27,2	167,69
Brasil/Guyana	3,5	2,4	4,3	117,89
Resto Sudamérica	24,6	27,1	23,0	100,47
América sin país	12,9	13,9	12,3	
América	41,4	37,3	47,8	143,95

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, 1997.

* La población de América es la suma de las nacionalidades¹

Si se consideran las nacionalidades, América del Norte (sólo EEUU y Canadá, para las autoridades)², representa una proporción escasa, la menor de todas y lo mismo si se considera el sexo. Perú y el resto de América del Sur suman la mitad de todas las peticiones. En la mitad de esa proporción, se encuentran Argentina y la República Dominicana. Tanto en los hombres como en las mujeres, los países que más han solicitado ayuda son los mismos que el total y también representan alrededor de la mitad de las demandas de ese año. Las diferencias son relativas, pero hay más hombres que mujeres de Argentina y Perú que lo solicitan y lo contrario para América del Norte, la República Dominicana o América Central. En términos generales, hubo mayor proporción de mujeres americanas que solicitaron esta ayuda que los hombres del mismo origen³.

1 Esta suma es de 11400, mientras que la población de referencia respecto de otros continentes (en otro trabajo) fue de 9861.

2 Imposible cambiar las categorías por la forma de agregación: México está junto con los países de América Central, en este caso. La otra posibilidad, ponerlos todos juntos, representa una pérdida de información importante.

3 Las categorías cajón de sastre son dos: resto de Sudamérica (países no mencionados) y América sin país, que significa que se han identificado como americanos, pero no han especificado la nacionalidad.

En cambio, si se analizan las tasas, se puede decir que las demandas de las personas de América del Norte son diez veces menores a las realizadas por las personas de la República Dominicana. Por orden decreciente, las tasas más altas corresponden al Perú, luego a la Argentina, República Dominicana, México y América Central, Brasil y Guyana y el resto. La ventaja de las tasas no reside sólo en la población de referencia, con todos los límites que tiene, sino también en que tiende a homogeneizar el nivel de las demandas. Respecto de la media de América, sólo se encuentran por encima Argentina y Perú, que suman casi cuatro de cada diez demandas. El resto presenta tasas menores que la media.

Tabla No. 2
Distribución por grupos de edad de las demandas de servicios sociales municipales CMSS, para el año 1996 por país de origen, sólo Latinoamérica

<i>Estructura de edades (por grupos) de los latinoamericanos⁴</i>						
Pais	-20	20-29	30-39	40-49	50-64	65 Y +
R. Dominicana	23,7%	18,6%	31,1%	14,7%	1,7%	1,7%
Méx/Ame. Cen	22,0%	15,2%	22,0%	15,2%	5,3%	17,4%
Argentina	17,4%	10,9%	14,7%	20,7%	14,7%	14,7%
Perú	25,8%	15,2%	28,5%	15,9%	5,4%	0,9%
Brasil/Guyana	19,0%	19,0%	25,9%	13,8%	5,2%	3,4%
Resto Suda.	20,5%	13,4%	24,8%	20,0%	10,4%	6,4%
Amé. sin país	13,7%	14,6%	27,4%	20,8%	8,5%	6,6%
Latinoamérica	21,19%	14,70%	25,54%	17,82%	7,65%	6,06%

Fuente: Ajuntament de Barcelona, 1997.

Los grandes grupos por edad son decenales, salvo el primero y el último que son abiertos y el anteúltimo de quince años que llega hasta la edad de jubilación (Tabla No.2). En esta tabla sólo se han considerado las demandas de personas provenientes de Latinoamérica. La República Dominicana y el Perú, son los países con mayores proporciones en el grupo de menos edad, los que tienen menos de 20 años. Le siguen México y América Central junto con el resto de Sudamérica, todos por encima del 20% y superiores o próximos a la distribución media. Al mismo tiempo que tiene un máximo de jóvenes, la categoría de México y América Central, junto con Argentina, presentan las mayores proporciones de personas con 65 años y más, lo que constituye una relativamente extraña distribución con demandas en los grupos de edad extremos.

⁴ El escaso número de casos de personas provenientes de EEUU y Canadá no permitía una distribución regular, por lo que se ha eliminado de este cuadro. De ahí, el título.

La República Dominicana tiene la mayor proporción de personas, casi un tercio, en el grupo central de 30-39 años, mientras que los demás oscilan en torno a un cuarto en ese grupo de edad, excepto Argentina, que presenta una proporción muy baja. En términos generales, la estructura de edades puede darnos pistas sobre la antigüedad de la migración o, en otros casos, sobre quién migra. La Argentina es una de las comunidades con residencia más antigua y la República Dominicana de las últimas en llegar.

La media de América resume la situación: casi la mitad de las demandas se sitúa en dos grupos de edad, el de menores de 20 años y el de personas de edad media, de 30 a 39 años. El escaso número en las edades elevadas se debe a que la estructura de edad de estas migraciones y de los residentes, en la analizada década de los noventa, resulta relativamente joven y hay pocas personas de esas edades. La Argentina tiene una distribución muy diferente al resto, al tener proporciones relativamente mayores en edades superiores. Los otros colectivos, salvo la categoría que engloba México y América Central, no tienen casi demandas en el último grupo abierto de edad. Las demandas entre un cuarto y un poco menos de un tercio, se sitúan en el grupo de 30 a 39 años. A partir de los 50 años, hay muy pocas demandas, salvo en el caso de Argentina, que prácticamente duplica la media.

2.- Información inmigrantes y refugiados

Los datos sobre el punto de información SAIER aparecen publicados desde el año 1994, para un período de seis años. En este lapso de tiempo, se puede observar la evolución de las demandas para cada nacionalidad (Tabla No. 3) respecto de las otras y respecto de la propia población (Tabla No. 4). Esto nos permitirá considerar la confianza que ha generado este servicio, que no es económico sino sólo orientativo. Se supone que por la información y el asesoramiento que ofrece, la cantidad de personas que no tienen su situación regularizada y acuden a él, puede ser importante.

Se ha considerado pertinente no realizar un análisis contrastado entre inmigrantes y refugiados, para los datos del centro de información SAIER, donde sí se hace una distinción entre ambos (Tabla No. 3). Las razones son varias. En primer lugar, si no se piden identificaciones, la distinción entre cada categoría depende de la declaración. En segundo lugar, la condición de refugiado puede basarse sólo en una solicitud y no en una concesión, por lo que expresa un deseo y no una realidad. En tercer lugar, la cantidad de refugiados es bastante reducida, por lo que se pueden sumar ambas. En último lugar, la suma de ambas categorías se puede referir a la población residente, no así si las separamos.

Si al principio las consultas más importantes (Tabla No. 3), cuatro de cada diez, corresponden a personas que provienen del Perú, al final el máximo, de sólo tres de cada diez, se ubica en la categoría residual, lo que apunta a migraciones de países que antes tenían comunidades pequeñas y por eso no fueron considerados como categorías independientes. Es de destacar, que las consultas de latinoamericanos suben hasta casi la mitad del total de consultas realizadas en 1996 y descienden posteriormente.

Eso significa que el servicio de información es una referencia para este colectivo, más que para las personas que provienen de otros continentes y que los latinoamericanos lo usan con asiduidad. De un poco más de uno de cada tres que consultaba el punto de información en 1994, se ha pasado a más de cuatro de cada diez, al final del período, para las personas provenientes de América. Sin embargo, la tendencia no es uniforme, ya que en los años intermedios, 1996 y 1998, han podido presentar proporciones superiores que en el último, 1999.

Tabla No. 3
Distribución porcentual de las consultas al centro de Información SAIER
1994-1999, por nacionalidad, sólo América

<i>Distribución porcentual de consultas informativas SAIER (inmigrantes+refugiados) 1994-99</i>						
Nación/ año	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Norte	2,90%	2,74%	3,28%	1,62%	1,71%	1,21%
R. Dominicana	6,76%	4,26%	4,74%	4,12%	5,43%	3,06%
México	1,79%	3,20%	1,22%	2,65%	2,41%	1,64%
Cuba	5,38%	10,05%	8,76%	8,54%	6,33%	5,96%
Resto Amé/Central	2,21%	1,98%	1,95%	1,91%	3,02%	2,69%
Argentinos	7,17%	7,00%	8,88%	8,54%	7,64%	6,59%
Perú	41,79%	34,09%	34,55%	24,89%	22,61%	16,24%
Brasil	8,28%	8,07%	7,18%	10,01%	10,45%	6,86%
Colombia	6,48%	9,74%	10,10%	12,08%	12,46%	20,68%
Uruguay	4,69%	2,74%	4,14%	5,45%	3,62%	1,79%
Chile	5,24%	5,78%	4,38%	5,01%	5,03%	4,22%
Resto Sudamérica	7,31%	10,35%	10,83%	15,17%	19,30%	29,06%
Total América	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Ame/Total %	37,12	38,06	46,00	40,71	43,99	41,87

Fuente: Estadísticas del Ayuntamiento de Barcelona, varios años.

El incremento de las personas que provienen de Colombia es lo más notable de todo el período y de esta distribución, en contraste con el descenso relativo

del Perú. También se podría destacar el incremento en los años intermedios de las personas que provienen de Cuba, pero ha sido puntual y más tarde ha descendido, hasta situarse en los niveles del inicio. Se puede observar un relativo descenso en las consultas informativas de las personas provenientes de la República Dominicana y oscilaciones en otros colectivos, como el de Uruguay o México.

Las tasas establecen otro orden jerárquico en la demanda de información y una evolución muy diferente al considerar las poblaciones de referencia. Los cubanos aparecen en primer lugar, muy lejos de los otros colectivos y con tasas cuatro veces superiores el primer año, respecto de la media de consultas de todos los americanos. La cantidad de cubanos en la población de referencia hace que la intensidad de las tasas disminuya con el tiempo, hasta prácticamente la mitad, mientras que las proporciones de la Tabla No. 3 eran similares el primer y el último año.

Con el resto de América Central (separada en este caso de México), ocurre lo contrario. Si en la Tabla anterior, No. 3, al final las proporciones eran similares al inicio, cuando se mide la frecuencia a través de las tasas, el incremento es notable, puesto que es de 3,7 veces, de 1995 a 1999. La interpretación, dentro del marco de la hipótesis propuesta, apunta a que este servicio merece confianza de estas personas y que la información que circula entre ellos ha favorecido que acudan a él. También hay que considerar que la situación de América Central puede favorecer estas consultas.

Con Colombia ocurre lo mismo que con América Central, en lo que respecta a las tasas, al incrementarse más de tres veces la frecuencia en estos años; pero en la Tabla No. 3, ya se percibía el incremento de consultas respecto a otros colectivos provenientes de América. Los colombianos han triplicado la frecuencia de las consultas, respecto del inicio, pero sólo en el último año. En los años anteriores, las tasas son crecientes, pero de manera paulatina. El caso límite lo constituye la categoría residual de resto de Sudamérica, que ha cuadruplicado las consultas en el mismo período, situándose próxima a los incrementos de otra categoría agregada, la de América Central.

Uruguay y Chile prácticamente duplican la intensidad de las consultas en esos seis años. El crecimiento de las consultas de las personas que provienen de Argentina resulta próximo al de América Central. México es uno de los pocos países relativamente estable durante el período, al igual que Norteamérica. Brasil presenta un crecimiento moderado y es el origen con menores alternaciones durante estos seis años.

Tabla No. 4
Tasas por mil de las consultas al centro de Información SAIER
1994-1999, por nacionalidad, sólo América

<i>Tasas por mil consultas informativas SAIER (inmigrantes+refugiados) 1995-99</i>					
Nación/ año	1995	1996	1997	1998	1999
Norte	22,76	32,77	16,11	21,85	25,81
R. Dominicana	36,79	36,59	18,30	25,68	20,89
México	82,35	36,76	65,93	72,73	85,87
Cuba	289,47	251,75	132,42	115,81	157,16
Resto Amé/Central	26,53	32,72	31,33	70,42	98,27
Argentinos	23,70	39,02	46,25	58,28	83,95
Perú	138,87	135,63	55,50	59,89	67,20
Brasil	124,41	119,92	125,93	155,46	159,71
Colombia	101,59	118,07	115,98	142,37	354,43
Uruguay	29,41	55,28	71,57	65,69	58,62
Chile	47,32	43,96	48,92	70,62	98,77
Resto Sudamérica	104,78	130,50	144,87	204,26	416,48
Total América	71,42	80,49	62,82	76,67	118,71

Fuente: Ajuntament de Barcelona, varios años y datos del padrón de habitantes.

En sentido contrario a todos los incrementos descritos, se sitúan Perú, Cuba y la República Dominicana, aunque por muy diferentes razones. En el caso de Cuba, ya mencionado debido a sus elevados niveles iniciales, aún cuando se dividen prácticamente por dos del inicio al final, sigue teniendo el último año intensidades superiores a la media para toda América. Con Perú, sucede algo similar. Los elevados niveles iniciales, de casi el doble que la media, caen y se sitúan en la mitad que el conjunto; o sea que la evolución de Perú es la inversa que el conjunto. En el caso de la República Dominicana, coincide la evolución de las proporciones (Tabla No. 3) y de las tasas: ambas se sitúan en torno a la mitad que al inicio y son, en todos los casos, muy reducidas respecto a cualquier otro colectivo, incluso a las de América del Norte, el último año, que normalmente es la más baja (excepto resto de América Central en 1996).

Resumiendo: 1. En términos generales, la proporción de consultas del conjunto de los países de América ha crecido durante el período. 2. Se estima que no sólo la situación del país de origen puede originar consultas, sino también la situación en que se encuentren esas personas en la sociedad de acogida. 3. También la información de la existencia del servicio, la ayuda que presta y la comunicación dentro de la comunidad, pueden contribuir a un incremento de las consultas en un período de tiempo, no prolongado.

3.- Salud

La salud no sólo es un derecho, sino también una necesidad. En esa medida, no se puede postergar y la necesidad obliga a acudir a los servicios sanitarios. Al principio, durante la primera mitad de la década de los noventa, los inmigrantes extranjeros, tuvieran o no su situación regularizada, fueron atendidos en un dispensario especialmente preparado para ello. De ahí surgen los datos para los años 1994 y 1995.

En un servicio ambulatorio, mera consulta, no pueden ser atendidos los casos graves, ni los que necesitan internación o intervenciones. En la medida en que los inmigrantes se dieron cuenta (por experiencia propia o próxima; o sea, por información a través de sus propias redes) de que el Hospital Clínico los atendía, no les cobraba y no los denunciaba, las consultas se hicieron más frecuentes, todo el mundo acudía sin problemas y el dispensario perdió su interés.

Sin embargo, los datos del Hospital Clínico tienen un inconveniente y es que se refieren a extranjeros, sin distinción si residen o no. Entre esos extranjeros que se atienden en el Clínico también están todos los turistas que pueden sufrir molestias durante su estancia en la ciudad. No son pocos, vistos los datos de las consultas que puede reflejar un panorama de las personas que visitan España y no solamente de las que residen. A pesar de todo, se considera útil tratar estos datos y observar qué contienen.

Tabla No. 5
Distribución porcentual de las primeras consultas de salud en 1994 y 1995 de carácter ambulatorio y tasa por mil 1995 de latinoamericanos⁵

<i>Distribución de pacientes 94 y 95 y tx 95 por mil</i>			
Nacionalidad	94%	95%	tx 95 x mil
R. Dominicana	15,59	5,94	51,25
México y Amé/Central	0	6,09	20,11
Argentina	0	3,96	13,4
Perú	57,79	56,01	228,15
Colombia	5,24	9,89	103,17
Ecuador	4,97	5,02	-
Chile	3,31	0	0
Resto	13,1	13,09	-
Total América	58,56%	60,16%	71,42%

Fuente: Ajuntament de Barcelona, varios años.

5 No hay datos padronales para confeccionar las tasas correspondientes a 1994.

En la Tabla No. 5 aparecen las primeras consultas realizadas en 1994 y 1995, en el consultorio del Ayuntamiento específico para extranjeros, se entiende que sin recursos y sin papeles o que no necesitaran ninguna identificación. Respecto del anterior servicio analizado, puede sorprender que seis de cada diez consultas fueran de personas provenientes de América. Eso no sólo apunta a una necesidad, sino también a la facilidad con el idioma y por lo tanto a la comunicación en la consulta. Si se considera la distribución de los americanos, se observa la primacía de Perú, en los dos años considerados.

Eso significa que las personas se fueron informando y fueron acudiendo a este centro porque les daba un buen servicio o porque era accesible a ellos o porque les merecía confianza. La tasa, la más alta respecto a los otros continentes, puede deberse a la relativamente reducida cantidad de personas en el denominador (empadronadas o registradas en el Ayuntamiento) en 1995. Las personas provenientes de Colombia, si bien no son tantas en la proporción de las consultas (columnas de porcentajes), sí lo son en cuanto a la frecuencia (tasa), aunque representa la mitad que la del Perú. Todas las otras son más reducidas.

Tabla No. 6
Distribución porcentual de pacientes entre 1996 y 1999
por nacionalidad, sólo América, Hospital Clínico

<i>Distribución porcentual de pacientes, Hospital Clínico 96-99</i>				
Nación/ año	1996	1997	1998	1999
Norte	10,95%	13,49%	15,34%	16,11%
R. Dominicana	13,92%	11,80%	12,83%	11,65%
México	2,43%	2,57%	2,99%	2,67%
Cuba	3,72%	3,67%	4,41%	3,50%
resto América/Central	3,18%	3,23%	4,07%	3,29%
Argentina	9,93%	10,92%	8,62%	7,75%
Perú	26,76%	24,34%	24,44%	21,66%
Brasil	6,62%	7,26%	5,97%	7,75%
Colombia	6,35%	6,89%	5,63%	7,27%
Uruguay	3,78%	3,74%	3,26%	2,60%
Chile	7,43%	6,45%	5,36%	3,29%
Resto América	4,93%	5,65%	7,06%	12,47%
Total América	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Ajuntament de Barcelona, varios años.

En la Tabla No. 6 se han calculado las distribuciones de pacientes, de acuerdo con su nacionalidad, todos americanos, en el Hospital Clínico de Barcelona, para los cuatro años siguientes a los de la tabla anterior. Aquí se observa bien lo apuntado anteriormente. En primer lugar, se trata de un servicio para extranjeros, todos sin distinción, residan o no en la ciudad. En segundo lugar, no se sabe ni quién paga, ni quién está dentro del sistema de salud pública, ni quién carece de recursos. Al ser un derecho garantizado a todos, sin excepción, las personas que concurren representan a todas las que en algún momento necesitaron este servicio, independientemente de su situación económica y de que residieran o no en la ciudad.

Respecto a las consultas de salud ambulatorias de la Tabla No. 5, que corresponde a los años anteriores a los analizados para el Hospital Clínico, se observa que la proporción de pacientes peruanos y dominicanos sigue siendo importante, aunque descendiente en ambos casos. No deja de ser notable que tres de cada diez consultas de extranjeros provenientes de América en el Hospital Clínico, en 1999, correspondan a la suma de estas dos nacionalidades y más en los años anteriores.

La cantidad de pacientes de Norteamérica no tiene que sorprender, si consideramos que es un servicio reconocido y que se presta de forma inmediata. Ahí tienen que estar confundidos residentes y muchos turistas. En el caso de otras nacionalidades, la evolución no es clara y se espera a relacionarlos con la población residente para plantear la posibilidad de una interpretación del indicador. Lo que sí crece, y mucho, es la categoría de resto de América, lo que apuntaría a la diversidad de las personas que acuden.

Referir estas consultas a los residentes tiene el inconveniente señalado de la inclusión de turistas en algunos colectivos más que en otros. Puede ser el caso no sólo de las personas provenientes de Norteamérica, sino también de Argentina o Brasil, u otros países cuyo turismo resulta frecuente en esta ciudad. Teniendo en cuenta esta cuestión, se puede entender que la tasa de Norteamérica sea una de las más elevadas en 1996, junto con la de Brasil, República Dominicana, Cuba y Perú.

Sin embargo, es obvio que se trata de realidades distintas. Las tasas de consultas de las personas, anualmente, no pueden ser tan altas, por lo que para todos los casos planteados de tasas elevadas, resulta evidente que no todas las personas que han realizado consultas están en el denominador (principio de referencia para la construcción de este indicador). En los casos de Norteamérica, Argentina o Brasil, debe de incluir una gran cantidad de turistas. En los de la República Dominicana, Cuba y Perú, las consultas en 1996 deben de haber sido realizadas en una proporción significativa por personas que no figuran en el de-

nominador; o sea, residentes que todavía no han sido registrados en el Ayuntamiento y que contribuyen, con sus consultas, a subir la tasa de manera inusual.

Tabla No. 7
Tasas por mil de pacientes entre 1996 y 1999
por nacionalidad, sólo América, Hospital Clínico

<i>Tasas por mil de pacientes, Hospital Clínico, 96-99</i>				
Nación/ año	1996	1997	1998	1999
Norte	196,60	269,40	290,49	263,75
R. Dominicana	193,25	105,23	89,87	61,22
México	132,35	128,21	133,33	108,03
Cuba	192,31	114,16	119,49	70,93
Resto América Central	96,11	106,02	140,85	92,49
Argentina	78,57	118,82	97,39	75,89
Perú	189,11	109,03	95,82	68,95
Brasil	199,19	183,33	131,54	138,82
Colombia	133,71	132,96	95,29	95,84
Uruguay	91,06	98,65	87,59	65,52
Chile	134,31	126,62	111,58	59,26
Resto América	107,04	108,30	110,64	137,57
Total América	144,91	126,20	113,50	91,35

Fuente: Ajuntament de Barcelona y datos del Padrón de habitantes.

Resulta evidente que no puede haber dos personas de cada diez, de algunas comunidades, que cada año necesiten visitar el Hospital Clínico, ya sean consultas, intervenciones, tratamientos o internaciones, con tal alta frecuencia. En los años siguientes, las cosas cambian, pero no por las mismas razones. Las consultas de las personas de Norteamérica son las que tienen tasas más altas, y además crecen, por lo que muchas no deben vivir en la ciudad. Los dominicanos aumentan en número como residentes y consecuentemente, la fracción tiende a disminuir. Puede ser el caso de Perú y sólo en alguna proporción el de Brasil. Conforme las personas se van registrando en el Ayuntamiento y quedan declaradas como residentes, las frecuencias de consulta en el Clínico van remitiendo y situándose en niveles normales⁶.

Lo que resulta obvio es que tan elevada intensidad en los pacientes no puede responder a ninguna situación de enfermedad ni de falta de salud, sino a las per-

6 No hay que olvidar que se trata sólo de personas y no de números de consultas que realizan cada una.

sonas que no tenemos en el denominador por diferentes razones. En cualquier caso, no todas las personas que han sido pacientes del Hospital Clínico (numerador) están en el denominador y de ahí, la distorsión. En el caso de países ricos y con clases que pueden permitirse el lujo de viajes por Europa, tienen, en consecuencia, muchos turistas en las consultas. En otros casos, debido a que la migración reciente, con o sin documentos, no ha permitido realizar aún el registro en el Padrón del Ayuntamiento, los denominadores también resultan subestimados.

Además de las situaciones de personas privilegiadas, las proporciones del Hospital Clínico pueden permitir esbozar un panorama de la llegada de las personas. En primer lugar, si las personas están y no tienen documentos, las consultas pueden ser relativamente elevadas en intensidad (tasas), ya que no figuran en el registro (denominador). En segundo lugar, las comunidades que tienen derecho a la salud pública, están registradas por necesidad y sus tasas son relativamente "normales". En tercer lugar, conforme las personas se van informando y saben que se pueden registrar aún sin tener los documentos en regla lo van haciendo, aunque ello implica necesariamente tiempo que ha transcurrido, además de redes de información dentro de la comunidad que crece.

En otras palabras, los datos de consultas de extranjeros del Hospital Clínico, pueden no ser considerados estrictamente como datos de salud. En realidad muestran la evolución de ciertas comunidades de extranjeros, aunque sólo sea de manera genérica y de forma muy indirecta. Las personas se acercan y solicitan esos servicios y van experimentando el acceso, la información y la garantía, sobre todo, de que son gratuitos, universales y de que no tiene ninguna consecuencia negativa el acudir a ellos.

4.- *Cáritas Diocesana (Ong)*

El servicio de la ONG de la Iglesia Católica se presta a todos los que lo necesitan⁷. Ahí acuden los extranjeros, sin necesidad de profesar la misma fe y de hecho muchos no la comparten. Al igual que el servicio de salud, no tiene restricciones, ni pide información y la garantía total de confidencialidad lleva a las personas a solicitar la ayuda de esta ONG para colmar sus necesidades insatisfechas más perentorias.

Tanto esta serie de *Cáritas* como la de información de SAIER, contienen datos sobre los períodos más largos, ya que alcanzan los seis años. El hecho de que puedan acudir todas las personas, nos recuerda que la pobreza no tiene

7 Extranjeros o no, aunque aquí sólo se considerarán a los primeros.

fronteras y que igual hay ciudadanos de países ricos, ya sean europeos o de otros continentes. En este sentido, su presencia tiene un significado bien distinto que las consultas de salud o las de información.

En general, las demandas de las personas provenientes de América crecen alrededor de un 50%, en términos relativos, en estos pocos años, respecto del conjunto de personas extranjeras. Los habitantes de Perú, que representaban 4 de cada 10 demandas el primer año, pierden importancia, mientras va creciendo la categoría residual de otros países de Sudamérica. Eso tiene que ver con cualquier proceso migratorio donde se diversifican los orígenes, frente a una cierta concentración inicial de pocos.

Respecto del primer año, 1994, tanto la Argentina como Chile pierden importancia. También es notoria la reducción de la proporción de solicitantes que provienen de Uruguay. Colombia, al contrario, crece. La mayoría de los países, con ciertas oscilaciones, no varía mucho su posición relativa. Un hecho a destacar es la aparición de personas solicitantes de Norteamérica y de México, que antes no había, pero su peso es muy reducido. En resumen, el incremento de demandas del conjunto de América puede deberse sobre todo a los nuevos orígenes de países del sur del continente, frente a la reducción *relativa* de los que llegaron primero.

Tabla No. 8
Distribución porcentual de demandas a *Cáritas* diocesana 1994-1999
por nacionalidad, sólo América

<i>Servicios prestados por Cáritas Diocesana, distribución porcentual, 1994-1999</i>						
Nación/Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Norte	0,00%	0,91%	0,76%	0,42%	0,38%	0,40%
R. Dominicana	5,74%	5,71%	5,73%	6,28%	3,40%	5,12%
México	0,00%	0,00%	0,00%	1,05%	0,57%	0,32%
Cuba	3,55%	6,16%	6,49%	3,97%	3,97%	2,88%
Resto Amé/Central	3,01%	2,05%	4,20%	1,88%	2,65%	4,16%
Argentina	9,56%	8,45%	5,73%	5,65%	5,29%	2,80%
Perú	40,71%	45,43%	40,46%	32,43%	28,36%	15,52%
Brasil	2,73%	1,14%	3,44%	2,09%	3,02%	0,96%
Colombia	5,74%	7,53%	7,25%	10,88%	10,78%	8,96%
Uruguay	6,28%	3,65%	1,91%	2,51%	1,70%	1,36%
Chile	12,30%	6,16%	6,49%	3,14%	5,10%	3,36%
Resto Sudamérica	4,64%	7,08%	17,56%	29,71%	34,78%	54,16%
Otros países América	5,74%	5,71%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total América	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
América/Total %	29,59%	39,82%	31,12%	35,99%	35,55%	44,36%

Fuente: Ajuntament de Barcelona, varios años

Tabla No. 9
Tasas por mil de demandas a *Cáritas* Diocesana 1994-1999
por nacionalidad, sólo América

<i>Servicios prestados por Cáritas Diocesana, tx por mil, 1995-99</i>					
Nacionalidad	1995	1996	1997	1998	1999
Norte	5,06	2,43	2,93	2,57	5,61
R. Dominicana	32,85	14,07	19,61	8,56	23,05
México	0,00	0,00	18,32	9,09	11,08
Cuba	118,42	59,44	43,38	38,60	50,07
Resto Amé/Central	18,37	22,49	21,69	32,86	100,19
Argentina	19,06	8,02	21,53	21,47	23,51
Perú	123,37	50,62	50,90	39,93	42,33
Brasil	11,74	18,29	18,52	23,92	14,74
Colombia	52,38	27,03	73,55	65,44	101,27
Uruguay	26,14	8,13	23,21	16,42	29,31
Chile	33,62	20,76	21,58	38,14	51,85
Resto Sudamérica	47,77	67,45	199,72	195,74	511,72
Otros países Amé.	2,72	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	47,61	25,65	44,23	40,76	78,26

Fuente: Ajuntament de Barcelona, varios años⁸

La Tabla No. 9 comprende solamente cinco años, a partir de 1995 y hasta 1999. Las tasas muestran la relación con la población residente y registrada. La tasa media no alcanza a duplicarse, pero crece considerablemente sólo el último año, frente a una reducción en los años intermedios. Como en las proporciones, las categorías residuales, tanto de América Central como de Sudamérica, representan las de mayor crecimiento, aspecto que no sobresalía para el resto de América Central en la Tabla No. 4, debido a sus reducidas proporciones en el conjunto de demandas del continente. Cuba y Perú tienen tasas elevadas sólo el primer año y Colombia el último.

Ello indicaría que las personas que más solicitan los servicios de *Cáritas* son recién llegadas y no están registradas en la ciudad. Posiblemente, también su comunidad de origen no es muy grande y no pueden acudir a otras personas conocidas para que las ayuden. En cuanto la comunidad crece y teje sus redes, las ayudas se deben de prestar, en mayor medida, dentro, dado que se solicitan en menor proporción a la ONG de la Iglesia. Todos pueden necesitar ayuda en

⁸ Ver Nota 6.

determinados momentos, pero siempre es más fácil pedirlo a una persona amiga o conocida que a un servicio, a pesar de su confidencialidad, su seguridad y sus garantías.

IV. SOBRE EL ALCANCE DE LOS DATOS Y SU SIGNIFICADO

El análisis de los datos de los servicios prestados por el sector público, una ONG y un servicio mixto a las personas extranjeras en Barcelona de nacionalidad de un país de América, puede orientarnos en una serie de características que deberán ser tenidas en cuenta al considerar las políticas públicas, sobre todo en lo que respecta a las migraciones internacionales extracomunitarias y los residentes extranjeros en esta ciudad, tanto como a las peculiaridades de estos grupos.

La primera característica que destacaríamos es que el Gobierno de la Ciudad: Ayuntamiento de Barcelona, en colaboración con entidades privadas como Colegio de Abogados, Cruz Roja o *Cáritas*, han implementado una serie de servicios para las personas que vienen de fuera de la Unión Europea, independientemente de su situación frente a la administración. Esto implica un reconocimiento de las necesidades, más allá de los procesos de regularización, de los "papeles en regla", que deben ser cubiertas de forma inmediata.

Una segunda cuestión, que surge del análisis de los datos, es que se haría necesario diferenciar entre tipos de servicios, porque las personas y los grupos no acuden a ellos de la misma manera, en términos de indicadores, con la misma frecuencia. Los de salud, constituyen una necesidad insoslayable. Los de información representan un derecho y una posibilidad de mejorar su situación. Los económicos pueden ser una salida temporal a una situación de apuro.

Por otra parte, se estima que la afluencia a los servicios se relaciona no directamente con la cantidad de personas presentes de cada comunidad, sino con el tiempo que llevan en la ciudad y con su situación respecto a las autoridades. Sin embargo, esta interpretación no puede ser contrastada por carecer de datos sobre el particular. Sí se dispone de las poblaciones de referencia (en Anexo I y II) que pueden dar una idea de la presencia y del registro en cada comunidad de origen.

Sí se percibe la coincidencia en el tiempo de las personas que provienen de países con migraciones más recientes, que tienden a acudir con más intensidad, al menos durante un tiempo, a ciertos servicios. Esta situación cambia constantemente. La situación de falta de documentos no impide acceder a ninguno de los servicios que se han analizado en este trabajo pero podría influir, cosa que

tampoco puede ser contrastada con estos datos, en la información necesaria para acceder a ellos.

La cantidad de personas que acuden, salvo al servicio de salud, presentan una serie de condiciones, como las mencionadas de su situación con o sin documentos, más que necesidades específicas de cada una de las comunidades. Se deben tener en cuenta las características de cada servicio para poder trazar un panorama de lo que significa esta demanda para las comunidades de personas provenientes de Latinoamérica que residen en la ciudad de Barcelona.

Las personas atendidas en el servicio ambulatorio, lo han sido de dolencias leves (así consta en el conjunto de diagnósticos) y los latinoamericanos han acudido a este servicio de manera frecuente en los dos años que existe registro (94 y 95). Sin embargo, al igual que las personas extranjeras de otros orígenes, han dejado de acudir y se han trasladado masivamente al Hospital Clínico cuando han comprobado que la atención estaba garantizada, era gratuita y no implicaba ningún riesgo para una situación de irregularidad respecto de las autoridades.

Las altas frecuencias del Hospital Clínico reflejan la afluencia de turistas de los países que visitan en gran número Barcelona. Las comunidades con antigüedad en la ciudad y derechos, como argentinos y uruguayos, entre otros, tienen tasas bajas debido a que están registrados en el Ayuntamiento y los que se atienden también aparecen en el denominador. Las comunidades que llegan en los últimos tiempos, seguramente, tienen una proporción mayor de personas sin documentos y por eso, las personas atendidas no están en el denominador y las frecuencias son inusualmente elevadas, al igual que cuando se atiende a turistas. Esta situación tiende a cambiar en un espacio de tiempo tan corto, como los cuatro años de la Tabla que recoge los datos.

Se puede afirmar que los individuos provenientes de América son consumidores destacados de los servicios de información, respecto de otros orígenes continentales. Esto puede implicar una acción después (alquilar un piso, regularizar su situación, reclamaciones laborales). También parece que aumenta la diversidad de orígenes, ya que las categorías residuales, resto de América Central y resto de América del Sur, presentan mayores frecuencias. Las demandas de toda América crecen, tanto en términos relativos como en las tasas, donde resulta más clara la relación con la población que se va registrando en el Ayuntamiento.

En las tasas de los servicios sociales públicos se encuentran muy cerca, pero ligeramente por debajo, respecto a las personas de origen africano, pero sólo se cuenta con un año. Más interesante resulta la distribución por edades, porque constituye un reflejo de la correspondiente a los residentes. Demandan servicios

sociales más allá de los 50 años, comunidades como la de argentinos que tienen personas mayores viviendo en la ciudad. Al contrario, los más jóvenes en las demandas son los últimos recién llegados, como las personas de Perú, República Dominicana o América Central.

En el caso de los servicios de *Cáritas*, la primera lectura apunta a una confianza en este servicio y a una demanda creciente. El propio servicio ha apuntado que la información para quienes se acercan por primera vez, justamente las que registran los datos analizados, proviene de personas de su entorno, normalmente de su misma comunidad de origen. De ahí las fluctuaciones en pocos años. Puede crecer con la llegada de muchos, pero aparentemente, son los últimos recién llegados los que acuden en demanda de ayuda. Las tasas reflejan estos cambios, no solamente la regularización de las personas, sino también el hecho de que estas demandas no perduran, sino que van cambiando, al menos en términos relativos. El temido fantasma de la perennidad en el uso de los servicios sociales no parece ocurrir con quienes vienen a trabajar y que intentan salir de situaciones de falta de recursos de la manera más rápida posible.

A modo de conclusión, destacaría una serie de observaciones respecto de la utilización de servicios por parte de las personas provenientes de América, en la ciudad de Barcelona, en la década de los noventa; a saber:

Descubrir que un servicio tiene garantía de confidencialidad resulta fundamental para acceder a él, sobre todo si la situación de la persona extranjera es irregular. El acceso a la información resulta clave para el acceso.

La confianza en el servicio y la información que circula en las comunidades de un mismo origen puede contribuir al incremento, en los años sucesivos.

Las tendencias al alza no se mantienen largo tiempo, ya que la situación de las personas cambia. Su regularización permite no sólo quedar registrado sino también una mejora de la situación general (la regularización conlleva, en general, trabajo) que resuelve cuestiones básicas, por lo que se puede prescindir de la ayuda de estos servicios.

Las personas parecen acudir más cuando llegan, sobre todo en busca de información, pero sobre todo, cuando la comunidad no ofrece lo mismo. Las comunidades que se han constituido hace tiempo ofrecerían estos servicios a las personas del mismo origen, por lo que no haría falta acudir a otros sitios.

Una comunidad mayor presta más servicios globalmente o resulta un mejor refugio para quienes acaban de llegar (la propuesta teórica de *las redes*).

El panorama general es de una mayor diversidad de orígenes y de un incremento notable en los últimos años de los latinoamericanos en Barcelona, incremento que sólo registran parcialmente los datos del Ayuntamiento de este período.

Las demandas de los latinoamericanos de servicios en Barcelona, en la década de los noventa, no responde a ningún patrón de participación establecido y fijo. No acuden más a los servicios que ofrece el Estado del Bienestar o a las ONG porque se sientan con más o menos derecho a ello. Van cuando existe necesidad, como con la salud, pero sólo si hay garantías en las prestaciones, sobre todo cuando su situación no está reconocida por las autoridades. La confidencialidad representa un requisito indispensable. A los puntos de información acuden cuando la comunidad todavía no le brinda estos servicios, porque es reciente o no tiene un número elevado. A los servicios de Cáritas también acuden al inicio, de manera creciente respecto a usuarios de otros continentes, pero el mayor incremento de los latinoamericanos en Barcelona en el último año no implica ninguna avalancha en la solicitud de servicios, prestaciones o ayudas. La comunidad de origen les brindará las pautas o la información para que acudan a estos servicios o no los necesiten.

Estas reflexiones constituyen un marco de interpretación entre otros. Proviene de la información vertida en las entrevistas por los responsables de algunos de los servicios. Sin embargo, para poder confirmarlas, otra investigación debería ser puesta en marcha. Las redes que se tejen en cada comunidad pueden contribuir al conocimiento de los procesos migratorios, sobre todo de la vida en la sociedad de acogida. Estos datos sólo han proporcionado las pistas suficientes para plantear por dónde se debe ir en el futuro. Wright Mills sostenía que las investigaciones deben dejar planteadas nuevas preguntas para poder seguir avanzando, y aquí hay muchas que esperan respuestas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ajuntament de Barcelona (1996), *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa del Drets Civils, Obervatori Permanent de la Inmigració a Barcelona*, Cáritas Diocesana de Barcelona II, dades de 1995, Barcelona.

— (1996), *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa del Drets Civils, Obervatori Permanent de la Inmigració a Barcelona*, Dades del Dispensari d'Estrangers de l'IMAS, Barcelona.

— (1996), *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa del Drets Civils, Obervatori Permanent de la Inmigració a Barcelona*, Dades del Punt Informatiu del SAIER, Barcelona.

- (1997), *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa del Drets Civils, Observatori Permanent de la Inmigració a Barcelona*, Càritas Diocesana de Barcelona III, Barcelona.
 - (1997), *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa del Drets Civils, Observatori Permanent de la Inmigració a Barcelona*, Dades de l'Hospital Clínic de Barcelona II, Barcelona.
 - (1997), *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa del Drets Civils, Observatori Permanent de la Inmigració a Barcelona*, Dades de Serveis Socials de l'Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
 - (1997), *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa del Drets Civils, Observatori Permanent de la Inmigració a Barcelona*, Dades del Punt Informatiu del SAIER, Barcelona.
 - (1999), *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa del Drets Civils, Observatori Permanent de la Inmigració a Barcelona*, Càritas Diocesana de Barcelona V, Barcelona.
 - (1999), *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa del Drets Civils, Observatori Permanent de la Inmigració a Barcelona*, Dades de l'Hospital Clínic de Barcelona IV, Barcelona.
 - (1999), *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa del Drets Civils, Observatori Permanent de la Inmigració a Barcelona*, La Salut dels immigrants, Anàlisi de les estadístiques vitals a la ciutat de Barcelona, 1993-1997, Barcelona.
 - (1999), *Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa del Drets Civils, Observatori Permanent de la Inmigració a Barcelona*, Dades del Punt Informatiu del SAIER, Barcelona.
- Bonifaci, Corrado y Ferruzza, Angela (1999), "Mujeres Latinoamericanos en Italia: una nueva realidad del sistema de migraciones internacionales", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, CEMLA, Buenos Aires.
- Càritas (1995), *Aproximació als immigrants estrangers atesos des de les diòcesis catalanes* (no publicado), Barcelona.
- Observatorio permanente de la migración (1991-1997), *Actitudes de los españoles hacia los Inmigrantes*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cdrom.
- Pont Vidal, J. (1994), "Políticas municipales de extranjería y multiculturalidad en Alemania", *Revista de Sociología*.
- Rocha Reis, Rosanna y Sales, Teresa (1999), *Cenas do Brasil Migrante*, Boitemp, Sao Paulo.
- Sarrible, G. D (1997), "The Feminization of International Migration in Southern Europe: The Case of Spain", *ponencia presentada en el Congreso de la International Sociologi-*

cal Association, Recherche Group, and New School of Social Reserach, New York.

- (1997b), "The Feminization of Migrant Labour Force", *ponencia presentada en el Institute of International Economic Relations and Regional Netwok on Southern Eureopean Societies*, 1997, Santorini.
 - (1998), "Sobre las migraciones comunitarias y extracomunitarias: contra la exclusión como calificativo genérico", (artículo revista) *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Buenos Aires.
 - (2000), "Argentinos en Europa: una experiencia positiva", *Seminario de Buenos Aires: La migración internacional en América Latina en el nuevo Milenio*, Research Group on Migration 33, ISA, noviembre 2000, 19, Buenos Aires.
 - (2001), "Propuesta de cambios en el concepto de migración internacional", *III Coloquio Internacional de Geocrítica Migración y Cambio social*, 28-31 de mayo, Barcelona.
- Sarrible, Graciela y Pont, Joseph (2001), *International Migration in Catalonia in the 90th: foreigners residents asking for social services –publics and privadas (NGO)*.
- Reunión Internacional del Recherche Group 19, Oviedo, Spain, 6-9 septiembre 2001.
- Solé, Carlota y Herrera, Encarna (1991), *Trabajadores extranjeros en Cataluña. ¿Integración o racismo?*, CIS, Madrid.
- Solé, Carlota (1994), *La mujer inmigrante*, Instituto de la Mujer, Madrid.
- Taccoli, Cecilia (1999), "International Migration and the Rectructuring of Gender Asymetrics: Continuity and change Among Filipinos Labor Migrants in Rome", *International Migration Review*, New York.

ANEXOS

Tabla Anexo 1
Poblaciones de referencia Estimadas por el Ayuntamiento
de Barcelona en el 2000

<i>Índices con base 1995=100 para cada nacionalidad</i>						
Nacionalidad	mar-95	mar-96	mar-97	mar-9	mar-99	mar-00
Norte	100,00	104,17	86,35	98,3	112,64	130,34
R. Dominicana	100,00	140,08	201,05	276,3	364,91	440,08
México	100,00	106,67	107,06	129,4	141,57	187,45
Cuba	100,00	125,44	192,11	238,6	315,35	437,28
Resto Amé/Central	100,00	99,80	84,69	86,9	105,92	131,84
Argentina	100,00	96,39	64,61	67,1	76,71	90,16
Perú	100,00	129,82	188,78	232,9	284,13	351,46
Brasil	100,00	115,49	126,76	157,0	191,08	242,72
Colombia	100,00	111,59	112,22	138,2	175,56	363,17
Uruguay	100,00	100,49	84,48	89,5	94,77	103,43
Chile	100,00	101,99	86,55	88,1	100,87	126,40
Resto Sudamérica	100,00	105,08	109,55	144,8	203,85	554,39
América	100,00	111,02	117,49	141,0	173,63	244,46

Fuente: Dades del Padrón d'habitants a 31-3-2000, Ajuntament de Barcelona.

Se han calculado los números índices correspondientes al período 1995-2000, tomando como base el primer año disponible. El incremento de la población de toda América es constante, pero sólo notable en los dos últimos años, sobre todo el 2000. Excepto la categoría de resto de Sudamérica, las poblaciones de Cuba y la República Dominicana crecen más de cuatro veces en estos años. Por encima de tres veces la cantidad inicial, se sitúan Perú y Colombia. El resto de los crecimientos no son tan altos. El caso de Argentina podría ser también el de Uruguay en los años intermedios, salvo el último. La estancia más larga en España puede haber permitido cumplir con todos los requisitos para obtener la nacionalidad. Además del hecho de que las poblaciones se renuevan, entran y salen, la adquisición de la nacionalidad española es una forma de "salir" de la categoría de extranjeros, sin tener que regresar. Pero el índice más bajo se sitúa en la mitad el período. Para Argentina, Uruguay, Chile y resto de América Central, la participación mínima en el total corresponde en todos los casos a 1997. Nuevas entradas vuelven a superar las partidas o el cambio de nacionalidad, en todos estos casos. Para América del Norte, puede tratarse de migraciones, estrictamente. Coincide el mínimo en 1997, al igual que los otros países, pero no es seguro que existan cambios de nacionalidad. En síntesis, salvo el

caso de Argentina, todos los otros orígenes cuentan con más personas en Barcelona al final que en el primer año. Los incrementos pueden superar cuatro veces la cifra inicial, aunque la media sólo supera dos.

Tabla Anexo 2
Distribución porcentual del conjunto de la población residente de América

<i>Denominadores según estimaciones del Padrón, 1995-2000</i>						
Nacional. y Cont.	mar-95	mar-96	mar-97	mar-98	mar-99	mar-00
Norte	8,60%	8,07%	6,32%	5,99	5,58%	4,58%
R. Dominicana	8,27%	10,44%	14,16%	16,20	17,39%	14,89%
México	2,77%	2,66%	2,53%	2,54	2,26%	2,13%
Cuba	2,48%	2,80%	4,05%	4,19	4,50%	4,43%
Resto Amé/Central	5,33%	4,79%	3,84%	3,28	3,25%	2,87%
Argentina	21,10%	18,32%	11,60%	10,05	9,32%	7,78%
Perú	17,53%	20,50%	28,17%	28,95	28,69%	25,21%
Brasil	4,63%	4,82%	5,00%	5,15	5,10%	4,60%
Colombia	6,85%	6,88%	6,54%	6,71	6,92%	10,17%
Uruguay	6,65%	6,02%	4,78%	4,22	3,63%	2,81%
Chile	8,73%	8,02%	6,43%	5,46	5,07%	4,51%
Resto Sudamérica	7,06%	6,68%	6,58%	7,24	8,28%	16,00%
América	100,00%	100,00%	100,00%	100,00	100,00%	100,00%

Fuente: Dades del Padrón d'habitants a 31-3-2000, Ajuntament de Barcelona.

Esta segunda Tabla presenta las distribuciones anuales de la población proveniente de América por nacionalidad respecto del total. Aquí se observa la pérdida de peso de algunas nacionalidades que migraron temprano en el tiempo y el incremento de otras. Entre la primeras, destaca sobre todo el caso de Argentina que de ser uno de cada cinco americanos, en 1995, al final representa sólo la tercera parte del inicio. También es el caso de Uruguay y Chile, aunque son comunidades más pequeñas. Los incrementos más notorios son los del Perú, la República Dominicana y de la categoría residual correspondiente a Sudamérica. Pero el caso de Perú resulta premonitorio de otros cambios en la medida en que el último año pierde peso relativo respecto del total, si consideramos que su situación fue relativamente estable en los tres años anteriores. El incremento de Colombia se deja notar sólo el último año, pero pasa a ser la tercera nacionalidad por importancia de sus efectivos en la ciudad. Todo esto confirma con cifras y nuevos indicadores lo apuntado antes: la periodización de las migraciones puede coincidir con la intensidad de las demandas. Piden más, cuando recién comienza porque hay menos gentes de su origen para solicitarles los mismos servicios. Además, nuevos orígenes de latinoamericanos se perfilan para el futuro. La composición por nacionalidad resulta cambiante, siempre.

Indicadores

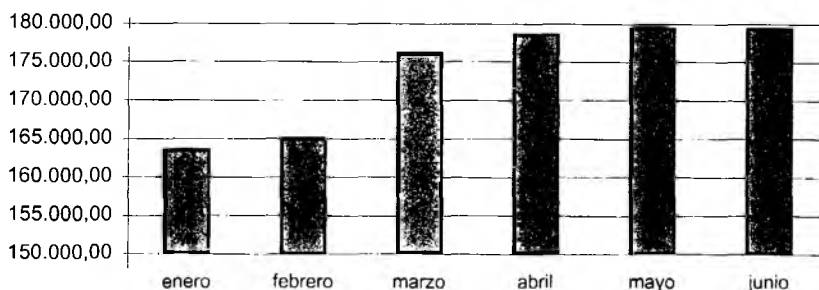
INDICADORES SOCIALES

Tabla No. 1. Valor de la canasta alimentaria normativa Enero-Junio 2002

Grupo de productos	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Cereales y productos derivados	29.857,78	30.630,27	33.771,72	35.862,70	36.579,19	36.920,52
Carne y sus preparados	25.915,59	26.022,81	26.953,49	27.463,16	27.399,83	27.215,60
Pescados y mariscos	6.056,14	6.223,62	6.606,07	6.936,89	6.931,16	6.971,71
Leche, queso y huevos	31.024,14	31.792,56	37.501,86	35.957,94	36.364,19	35.343,46
Grasas y aceites	11.853,52	12.196,53	13.701,04	14.507,45	14.841,95	15.185,25
Frutas y hortalizas	29.526,08	28.871,46	28.145,48	28.304,28	28.163,34	28.751,85
Raíces, tubérculos y otros	15.703,71	15.501,50	14.384,43	13.831,32	12.981,03	12.465,47
Semillas, oleaginosas y leguminosas	5.299,13	5.433,63	6.172,39	6.503,68	6.831,26	7.157,09
Azúcar y similares	5.165,35	5.275,75	5.842,22	6.003,07	6.129,85	6.217,37
Café, tes y similares	3.263,84	3.279,98	3.326,56	3.373,95	3.336,27	3.345,94
Total	163.665,27	165.228,11	176.405,24	178.744,44	179.558,08	179.574,26

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Valor de la canasta alimentaria enero/junio 2002



El costo de la cesta básica del venezolano desde enero hasta junio del 2002, ha sufrido un incremento en su valor de Bs. 15.908,99, pasando de Bs. 163.665,27 a Bs. 179.574,26 respectivamente, esto según datos publicados por el INE. Por otro lado, el gobierno nacional, de acuerdo con el Decreto No. 1.752 de la Presidencia de la República de fecha 28 de abril del 2002, dispuso que el salario mínimo mensual se fijaba en Bs. 159.720, esto es Bs. 5.324 diario, desde el primero de mayo de este año y posteriormente sería de Bs. 174.240, esto es Bs. 5.808 diarios por jornada diurna, desde el primero de octubre de 2002.

Tabla No. 2. Distribución de los hogares pobres en Venezuela. Primer semestre 2001

Áreas	Hogares Pobres	%	Hogares Pobres no Extremos	%	Hogares Pobres Extremos	%
Total Nacional	1.986.732	100,0	1.266.718	100,0	720.014	100,0
Área Metropolitana	147.545	7,4	113.113	8,9	34.432	4,8
Ciudades Principales	598.621	30,1	407.287	32,1	191.334	26,6
Ciudades Intermedias	432.154	21,8	282.535	22,3	149.619	20,7
Localidades menores de 25.000 habitantes	808.412	40,6	463.783	36,7	344.629	47,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Tabla No. 3. Distribución del número de personas en situación de pobreza en Venezuela. Primer semestre 2001

Áreas	Personas pobres	Personas no extremos	Personas pobres extremos	Personas pobres	Total personas
Total Nacional	12.945.702	6.686.639	4.125.449	10.812.088	23.757.790
Área Metropolitana	2.499.065	556.124	160.421	716.545	3.215.610
Ciudades Principales	4.756.464	2.245.052	1.056.026	3.301.078	8.057.542
Ciudades Intermedias	2.850.619	1.515.364	870.790	2.386.154	5.236.773
Localidades menores de 25.000 habitantes	2.839.554	2.370.099	2.038.212	4.408.311	7.247.865

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

La metodología utilizada para el cálculo de estas estadísticas estima la pobreza a través de la comparación del ingreso del hogar con un valor denominado *Línea de Pobreza*, que relaciona el monto del ingreso con el precio de una canasta de alimentos básicos y servicios prioritarios para salud y educación. La *Línea de Pobreza*, establece una frontera para distinguir entre hogares pobres y no pobres. El método se basa en comparar el monto del ingreso per cápita del hogar, con el valor per cápita de la canasta básica y considera pobres a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al costo de la canasta per cápita. Cuando se consideran los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al valor de la canasta que cubre únicamente las necesidades básicas alimentarias, se habla de hogares pobres extremos.

Para esta encuesta el Instituto Nacional de Estadística tomó una muestra total de 5.081.645 hogares de toda Venezuela de los cuales 1.986.732 fueron considerados pobres, y de éstos 1.266.718 son pobres no extremos y 720.014

pobres extremos. La mayor parte de los hogares en situación de pobreza se localizan en zonas con menos de 25.000 habitantes (40%) y en ciudades importantes (30%) como Maracaibo, Valencia, Maracay, Turmero, El Limón, San Cristóbal, Guarenas, Guatire, etc. Por otro lado, también se observa en la Tabla No. 3, que existen 12.945.702 personas en condiciones de pobreza en todo el país, cifra que representa más de la mitad de la población del país.

Tabla No. 4. Matrícula por niveles educativos según entidad federal año 1998/1999

<i>Entidad Federal</i>	<i>Matriculados en educación preescolar</i>	<i>Matriculados en educación básica (7mo a 9no grado)</i>	<i>Matriculados en educación media, diversificada y profesional</i>
Distrito Federal	72.243	344.166	38.780
Amazonas	5.089	23.054	1.391
Anzoátegui	35.527	218.862	20.904
Apure	11.635	90.513	5.102
Aragua	41.547	273.023	29.383
Barinas	16.224	128.900	8.384
Bolívar	34.823	235.886	22.621
Carabobo	47.093	319.305	31.366
Cojedes	8.767	44.296	3.746
Delta Amacuro	7.043	26.139	1.537
Falcón	36.618	154.476	15.214
Guárico	19.820	131.509	9.801
Lara	48.509	285.000	26.076
Mérida	23.215	144.106	14.142
Miranda	83.644	395.815	40.126
Monagas	19.710	125.754	11.352
Nueva Esparta	16.116	65.134	6.566
Portuguesa	22.983	143.767	9.703
Sucre	22.328	179.021	14.876
Táchira	26.708	194.428	18.532
Trujillo	22.134	127.402	11.271
Yaracuy	20.523	104.009	8.925
Zulia	95.668	545.099	50.996
Total	737.967	4.299.671	400.794

Fuente: Ministerio de Educación (ME).

La matrícula más alta en cualquier nivel educativo, corresponde al estado Zulia, seguida por el Distrito Federal y el estado Miranda, estados que concentran la mayor cantidad de población del país. Por el contrario, los estados Amazonas, Delta Amacuro, Cojedes y Apure presentan la matrícula más baja. La matrícula total para 1998/1999 es de 5.438.432, siendo mayor que el total registrado en 1996/1997 de 5.379.050.

Tabla No. 5. Indicadores globales de fuerza de trabajo enero/abril 2002

<i>Población</i>	<i>Ene 2002</i>	<i>Feb 2002</i>	<i>Mar 2002</i>	<i>Abr 2002</i>
Total	24.802.987	24.843.915	24.880.885	24.921.809
De 15 años y más	16.561.372	16.599.095	16.634.105	16.671.571
Activa	11.263.497	11.377.127	11.268.093	11.450.962
Tasa de actividad (%)	68.0	68.5	67.7	68.7
Ocupada	9.419.609	9.666.484	9.562.612	9.634.673
Tasa de ocupación (%)	83.6	85.0	84.9	84.1
Desocupada	1.843.888	1.710.643	1.705.481	1.816.289
Tasa de desocupación (%)	16.4	15.0	15.1	15.9

Fuente: OCEI, Encuesta de hogares por muestreo.

Tabla No. 6. Fuerza de trabajo. Mujeres enero/abril 2002

<i>Población de mujeres</i>	<i>Ene 2002</i>	<i>Feb 2002</i>	<i>Mar 2002</i>	<i>Abr 2002</i>
Total	12.327.947	12,348,510	12,367,089	12,387,648
De 15 años y más	8.293.996	8,313,152	8,330,505	8,349,689
Activa	4.409.280	4,472,424	4,403,720	4,508,458
Tasa de actividad (%)	53.2	53.8	52.9	54.0
Ocupada	3.616.427	3,703,147	3,656,854	3,727,134
Tasa de ocupación (%)	82.0	82.8	83.0	82.7
Desocupada	792.853	769,277	746,866	781,324
Tasa de desocupación (%)	18.0	17.2	17.0	17.3

Fuente: OCEI, Encuesta de hogares por muestreo.

Tabla No. 7. Fuerza de trabajo. Hombres enero/abril 2002

<i>Población de hombres</i>	<i>Ene 2002</i>	<i>Feb 2002</i>	<i>Mar 2002</i>	<i>Abr 2002</i>
Total	12.475.040	12.495.405	12.513.796	12.534.161
De 15 años y más	8.267.376	8.285.943	8.303.600	8.321.882
Activa	6.854.217	6.904.703	6.864.373	6.942.504
Tasa de actividad (%)	82.9	83.3	82.7	83.4
Ocupada	5.803.182	5.963.337	5.905.758	5.907.539
Tasa de ocupación (%)	84.7	86.4	86.0	85.1
Desocupada	1.051.035	941.366	958.615	1.034.965
Tasa de desocupación (%)	15.3	13.6	14.0	14.9

Fuente: OCEI, Encuesta de hogares por muestreo.

La tasa de desocupación es considerada un indicador de la fuerza de trabajo de un país, y ésta se construye a partir de la población de 15 años y más desocupada por cada 100 personas económicamente activas de la misma edad. En tal sentido tenemos que según los datos anteriores, la tasa de desocupación

general bajó en el mes de febrero de 16.4 a 15.0, subió ligeramente en marzo a 15.1 y luego en abril se incrementó hasta llegar a 15.9. Por su parte la tasa de desocupación de la población de mujeres en Venezuela ha disminuido desde enero hasta abril de este año, pasando de 18 a 17.3, la tasa de los hombres por otro lado, también a disminuido de 15.3 en enero a 14.9 en abril. Sin embargo, el porcentaje de mujeres desocupadas es mayor que la tasa de hombres desocupados en cualquier periodo con el que se compare.

Porcentaje de población ocupada por segmento del mercado de trabajo
Noviembre 2001/Enero 2002

Sectores	Noviembre 2001	Diciembre 2001	Enero 2002
Formal	50,4	51,4	49,4
Informal	49,6	48,6	50,6
Público	14,1	14,3	15,0
Privado	85,9	85,7	85,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

La población que trabaja en la economía informal representa alrededor de la mitad del total de la población ocupada en Venezuela, según los datos que se han publicado en el INE desde noviembre hasta enero del 2002. Así por ejemplo, para enero de este año la población ocupada era de 9.419.609 personas, de las cuales 4.766.323, el 50.6%, pertenecen al sector informal.

Elaborado por Delitzta Fuentes Linares

INDICADORES ECONÓMICOS

INTRODUCCIÓN

La sección de los indicadores macroeconómicos resume el comportamiento de las variables económicas más importantes en Venezuela para el segundo semestre del 2001 y primer semestre del año 2002.

PRODUCTO INTERNO BRUTO

Uno de los indicadores más relevantes de la economía del país es el Producto Interno Bruto PIB, ya que expresa el valor final de todos los bienes y servicios producidos en el país durante un período de un año.

Cuadro 1: Producto Interno Bruto trimestral a precios constantes
(en millones de Bolívares)

<i>Actividades</i>	<i>I trim (2002)</i>	<i>IV Trim (01)</i>	<i>III Trim (01)</i>	<i>II Trim (01)</i>	<i>I Trim (01)</i>
Consolidado	138.252	154.092	151.448	150.592	144.356
Act. Petrolera	37.347	39.254	39.859	39.016	40.434
Act. no petrolera	97.701	110.877	106.636	107.118	100.330
Minería	1.330	1.262	1.259	1.258	1.387
Manufactura	18.960	21.731	21.484	21.783	20.242
Elect. Y agua	2.784	2.941	2.890	2.827	2.713
Construcción	5.534	10.750	8.527	8.237	6.096
Comercio	10.435	12.599	12.347	13.171	11.065
Transp. - almacenamiento	4.709	5.047	5.379	5.137	4.890
Comunicaciones	4.800	4.840	4.896	4.630	4.520
Inst. Fin. - Seg.	1.519	1.676	1.610	1.603	1.639
Inmuebles y Serv. a empresas	16.681	16.971	17.176	17.543	16.903
Serv. Comunales y Sociales	9.972	10.015	9.914	9.993	9.958
Prod. Serv. Gobierno.	11.046	11.526	11.494	12.428	11.074
Resto/1	10.927	12.586	10.688	9.557	10.972
Menos: Serv. Banca Imputados	996	1.067	1.028	1.049	1.129
Derechos Importación	3.204	3.961	4.953	4.458	3.592

Fuente: BCV.

El Banco Central de Venezuela es el ente encargado de realizar este cálculo, y lo presenta a principios del año siguiente del período en cuestión. En la

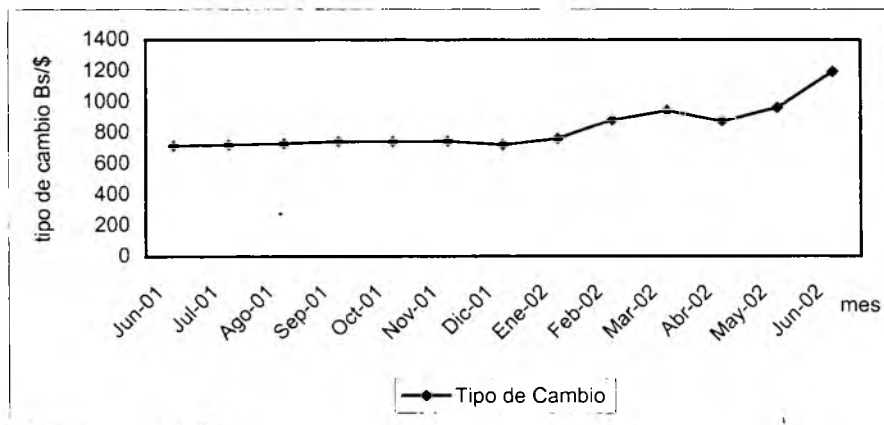
actualidad existen cifras disponibles sólo para el primer trimestre del 2002. Éstas están divididas en actividades petroleras y no petroleras.

EL TIPO DE CAMBIO

Hasta mediados del mes de febrero el tipo de cambio se manejó siguiendo un esquema de bandas cambiarias, lo que lo mantuvo en un rango entre 700-760 bolívares por dólar para el período junio 2001-febrero de 2002. Esta política cambiaria era parte de la estrategia del gobierno central en su esfuerzo por controlar la inflación a través de la lenta evolución del tipo de cambio, dado el alto componente de bienes importados utilizados para la producción de bienes y servicios, y para el consumo final en nuestro país.

Durante el período junio 2001-febrero 2002, las Reservas Internacionales experimentaron una considerable disminución, ya que los precios de la deuda interna incidían en las expectativas de los agentes económicos y estos esperaban una devaluación del tipo de cambio, y para proteger el valor de su dinero demandaron gran cantidad de dólares. Esta fuerte demanda de divisas, a veces especulativa, condujo a la insostenibilidad del tipo de cambio planteado por el gobierno, por lo que se vio obligado a cambiar de esquema en su política cambiaria.

Gráfico 1: Tipo de Cambio Bs./US\$.



El 12 de febrero, el Ejecutivo Nacional anunció la medida de liberar el tipo de cambio debido a que las Reservas Internacionales se encontraban en niveles poco favorables. Se asumió un esquema de subasta de divisas, donde intervenía el BCV vendiendo cantidades limitadas de dólares a los bancos comerciales.

Este esquema se mantuvo por dos meses aproximadamente, finales de Abril cuando disminuyó el grado de intervención del BCV en el mercado, realizando un proceso más rápido de flotación del tipo de cambio.

ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC) E INFLACIÓN

El Índice de Precios al Consumidor es un indicador que muestra un promedio de precios para un grupo de bienes y servicios, cuyos precios se consideran representativos de los precios generales de la economía. Para el período enero-junio de 2002, el IPC mostró tendencia alcista como de costumbre, pero gráficamente puede observarse que en el mes de marzo se presenta un salto en el comportamiento de esta variable.

Gráfico 2: Índice de Precios al Consumidor

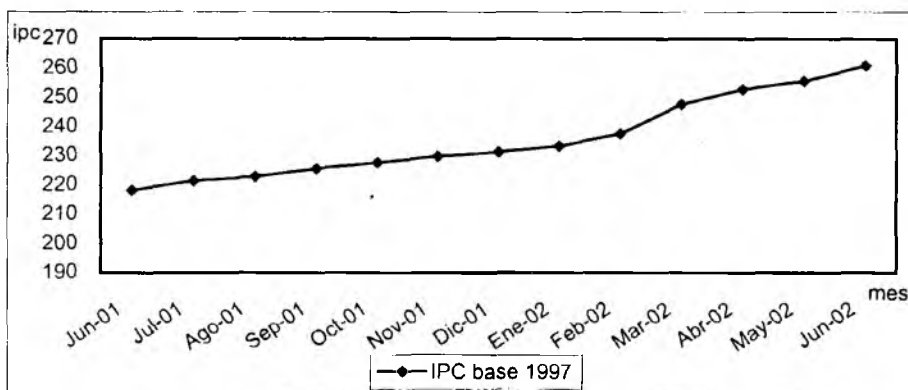
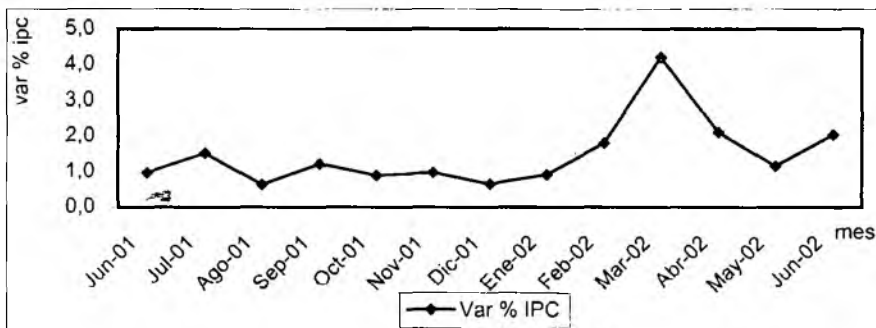


Gráfico 3: Inflación

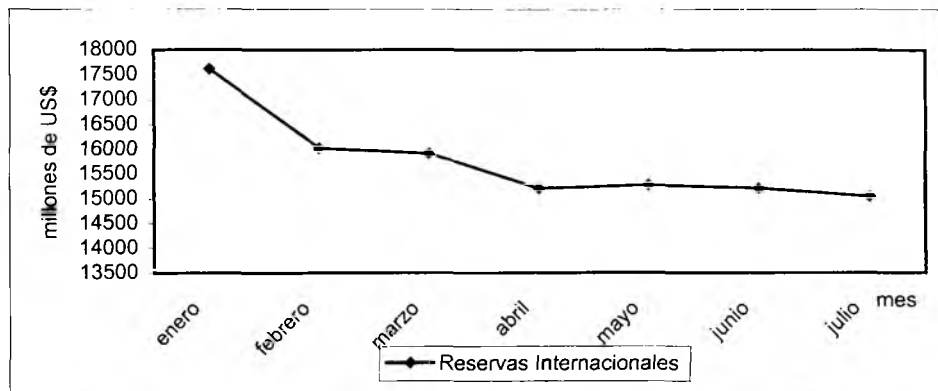


La tasa de crecimiento del IPC es lo que se conoce como inflación, y esta variable es una de las mayores preocupaciones de los encargados de realizar las políticas económica en un país, ya que afecta directamente el poder de compra de los habitantes y su calidad de vida, y posteriormente el funcionamiento del entorno económico. Como se mencionó anteriormente, hasta febrero de 2002 el Ejecutivo Nacional mantuvo (a través del BCV) una política cambiaria destinada a controlar la inflación a través del tipo de cambio. En ese mes, la política cambiaria fue reorientada y el tipo de cambio comenzó a aumentar a un ritmo mayor que el experimentado hasta entonces, lo que produjo un aumento en la inflación. Es por eso que en los meses de febrero en adelante pueden observarse variaciones mayores que las de los meses anteriores.

LAS RESERVAS INTERNACIONALES

En regímenes cambiarios donde el objetivo de los planificadores de la política económica buscan controlar el tipo de cambio, las variaciones en éste deben ser manejadas a través de intervenciones del Banco Central en el mercado de divisas. Las divisas necesarias para este fin provienen de las Reservas Internacionales, por lo que presiones sostenidas sobre el valor del tipo de cambio, influyen directamente sobre el nivel de reservas. Hasta febrero de 2002 se mantuvo en Venezuela un tipo de cambio sobrevaluado bajo un esquema de bandas cambiarias, lo que llevó a los agentes a realizar una gran demanda de divisas con su respectivo efecto de disminución en las Reservas Internacionales.

Gráfico 4: Reservas Internacionales (en millones de US\$)



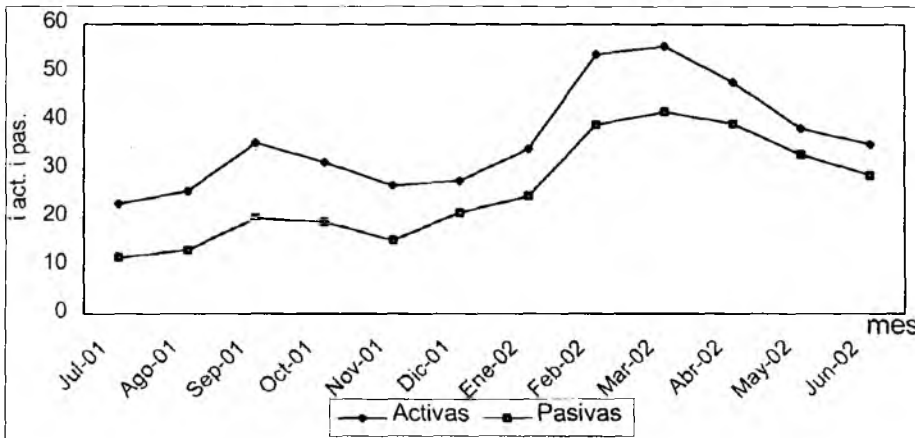
Luego del anuncio de la liberación del tipo de cambio hecha el 12 de febrero, se produjo un alza en la demanda de dólares, por lo que el BCV empleó un sistema de subastas de dólares tratando de suavizar una posible sobre-reacción

del tipo de cambio, es decir, un aumento mayor al esperado dadas las expectativas de devaluación existentes sobre el tipo de cambio. Este sistema de subastas, condujo a una nueva disminución de las RI. Finalmente para el mes de Mayo, el BCV decidió dejar de intervenir en el mercado de divisas y permitir una flotación limpia del tipo de cambio.

LAS TASAS DE INTERÉS

Las tasas de interés activas y pasivas son variables que se ajustan rápidamente a los cambios en la economía. En el período julio 2001, junio 2002 presentaron un comportamiento cíclico, con períodos de repunte en septiembre 2001, y febrero 2002. este último fue producto de la depreciación del tipo de cambio que ocurrió en este mes. Aunque las tasas pasivas alcanzaron un máximo de en este mes, no fueron lo suficientemente atractivas para incentivar el ahorro en moneda nacional, ya que existían fuertes expectativas de devaluación por parte de los ahorristas, y estos prefirieron ahorrar en US\$. La consecuencia fue en la demanda de divisas dada la pérdida de capacidad de reserva de valor del bolívar.

Gráfico 5: tasas de interés activas y pasivas



Elaborado por: Carlos Andrés Rangel Aray

Documentos

EL CUADRILÁTERO PETROLERO: BASES PARA LA POLÍTICA PETROLERA VENEZOLANA

Dr. José R. Zanoni
DIRECTOR DEL INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES,
FACES-UCV

Documento preparado
para la Comisión de Diálogo
de la Presidencia de la República.

INTRODUCCIÓN

La economía mundial, a pesar de las desigualdades existentes entre países pobres y ricos, ha adquirido un camino de recuperación y el desarrollo económico se ha condicionado al menos a tres criterios básicos: la globalización que significa interdependencia y participación en el conjunto de la economía: la velocidad del desarrollo, que significa un ritmo adecuado para el uso de los factores productivos en especial de la fuerza del conocimiento y de la tecnología. Todo lo anterior hace que el desarrollo sea concebido como gradual, lo cual significa que las políticas económicas basa-

das en una estrategia de desarrollo, en las que están claramente definidos objetivos, metas y medios, se aplican adecuándose a las condiciones reales de manera gradual, a fin de que el desarrollo se produzca minimizando los costos sociales que él implica.

En la actualidad, los modelos económicos se definen por la implantación de mercados competitivos, como medio para la asignación eficiente de los recursos. El objetivo del desarrollo económico se dirige a la reducción de las desigualdades existentes, creando las condiciones para que se genere crecimiento económico basado en la acción individual y en la libre competencia en un régimen político democrático, tales conceptos servirán de marco para la formulación de la política petrolera que en términos de desarrollo debe ser concebida como la generadora no de renta, sino de ingreso para el financiamiento del desarrollo económico.

La formulación de cualquier política petrolera debe hacer referencia al entorno internacional, que incluye las relaciones del mercado energético con el petrolero, el ambiente ecológico, la población, la tecnología, las intersecciones y relaciones entre los agentes del mercado, productos y compañías; los escenarios de oferta, demanda y precios.

De manera resumida y basado en el análisis de diversos escenarios, podríamos señalar que el en-

torno en que se desarrollará nuestra política petrolera será caracterizado por una evolución futura de la población, de moderado aumento en los países desarrollados y de aumento poblacional en los países en vías de desarrollo aunque a ritmos menores que en el pasado. Esta tendencia indica que se producirá un aumento de la demanda de la energía.

La economía mundial acusa signos revitalizadores, en especial en los países del sudoeste asiático y en América Latina por la aplicación de políticas reestructuradoras. Los últimos acontecimientos –11 de septiembre- parecen haber iniciado un proceso de recesión económica en el crecimiento de la demanda petrolera, sin embargo el desarrollo de los acontecimientos y la necesidad de que en el mundo no se profundicen los conflictos, pueden influenciar a neutralizar muchas de las repercusiones de estos acontecimientos sobre la Economía.

El entorno tecnológico se desarrolla aceleradamente aumentando la eficiencia energética, el desarrollo de la informática y dando mayor seguridad ambiental, y la posibilidad de desarrollo de combustibles alternos haciendo aparecer una clara tendencia hacia la baja de los costos de producción de la energía incluido el petróleo. La preocupación por la degradación del medio ambiente aumentará y obligará el desarrollo de nuevas técnicas y el cumplimiento estricto de las leyes ambientales. Los precios de las

fuentes energéticas por sector acusan un alto nivel de competencia; sin embargo el petróleo seguirá dominando el escenario energético futuro. La demanda de petróleo, en diferentes escenarios analizados, podría señalarse que reviste una moderada tendencia al crecimiento.

Del lado de la oferta, está garantizado el aprovisionamiento petrolero, aunque podrían producirse algunas interrupciones de suministro como consecuencia de la no maduración de las inversiones realizadas para el aumento de los potenciales de producción o una incorporación muy tardía de Irak como oferente. Los precios no sufrirán alteraciones impulsivas y su tendencia será hacia la estabilización y en todo caso su desarrollo estará caracterizado por la moderación.

Los grandes productores OPEP –El Golfo, Irán y Venezuela- seguirán siendo los principales abastecedores de petróleo y, las limitadas reservas de los otros productores les darán mayor oportunidad de participación como oferentes mundiales.

En este marco ¿Cómo concebimos la política petrolera venezolana? La concebimos basada en cuatro ejes interrelacionados que hemos denominado **EL CUADRILÁTERO PETROLERO**.

- A) La propiedad sobre PDVSA.
- B) La apertura petrolera.

- C) La consolidación de PDVSA en una Compañía Multinacional capaz de enfrentar la regionalización de los mercados y la competencia.
- D) La consolidación del grupo de grandes productores OPEP.

¿QUÉ PROPONEMOS?

I. LA REFORMA URGENTE DE LA LEY DE HIDROCARBUROS

En la actualidad, aunque se ha formulado una ley, ella no llena —en nuestra opinión— los principios señalados en virtud de que aunque se:

- ❖ Mantiene intacto el principio de la propiedad nacional sobre los hidrocarburos y el rol protagónico de PDVSA.
- ❖ Propone una reforma institucional que coloque al MEM en capacidad de trazar, controlar y dirigir la política nacional.
- ❖ Uniforma y da coherencia al conjunto de normas dispersas que conforman el marco normativo en materia de hidrocarburos.
- ❖ Abre la participación privada a las actividades de gas e industrialización de los hidrocarburos.
- ❖ Le da prioridad a la regalía como elemento de recomendación final.

Tales formulaciones no son suficientes para el desarrollo de nuestra política petrolera y las objeciones principales las podemos resumir en la falta de:

1. El reconocimiento expreso en el texto de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de los derechos adquiridos por parte de los inversionistas en convenios de asociaciones y convenios operativos.
2. El planteamiento, partiendo del régimen de empresa como vehículo de participación de los particulares en actividades primarias, de mecanismos de flexibilización en lo que se refiere a los vehículos y mecanismos que puede utilizar el estado para estructurar su participación y ejercer un control eficaz sobre las operaciones.
3. El ajuste, dentro del régimen fiscal previsto en la Ley orgánica de Hidrocarburos, de algunos de los elementos correspondientes a las regalías e impuestos allí previstos a fin de generar mayor seguridad jurídica para sus pagadores en el mediano y largo plazo.
4. La manera cómo se formula el impuesto superficial y el impuesto de consumo general, así como la adecuación de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

5. La limitación de la comercialización interna y externa de los hidrocarburos naturales y de los productos derivados.
6. Objeciones relativas a los recortes de producción y el suministro del mercado interno.
7. Objeciones relativas a:
 - ❖ Procedimientos de ocupación temporal, expropiación y servidumbre.
 - ❖ Protección de la propiedad intelectual.
 - ❖ La inclusión en la Ley Orgánica de Hidrocarburos de los requerimientos registrales.
 - ❖ La armonización de las prestaciones de servicio públicos por entes privados y garantizar los derechos de los particulares.

II. EL DESARROLLO DEL CUADRILÁTERO PETROLERO PARA LO CUAL SE REQUIERE:

A. Propiedad Estatal

Proceder a una reorganización total del MEM, que se base en:

- ❖ El MEM debe redefinir sus funciones para lo cual debería reformar las actividades globales (energía, minería y petróleo) y crear una Secretaría de Estado Petrolero; administradora y fiscalizadora del recurso, así como formuladora de la política petrolera nacional.
- ❖ Debe concebirse el petróleo como base del poder político nacional, y el Estado formular una política global para lo cual debe integrarse un organismo nacional constituido por el MRE, el secretario de Estado Petrolero, el Presidente de PDVSA, el vicepresidente de la República y un Secretario Ejecutivo que tengan a su cargo la armonización de la política petrolera con la política exterior y el plan de desarrollo nacional. Dicho organismo debe ser presidido por el Jefe de Estado.
- ❖ Deben reforzarse técnicamente todas las estructuras estatales no dependientes de PDVSA, que en la actualidad se encuentran dispersas en los diversos Ministerios.
- ❖ La empresa Petrolera (PDVSA) debe presentar en lo inmediato, un programa de racionalización de sus costos y un perfil absolutamente claro de empresa multinacional cuyo objetivo básico sea el negocio petrolero.

B. Apertura petrolera

Debe en lo inmediato estudiarse un programa de apertura Petrolera que elimine las imperfecciones y debilidades del anterior y que sea concebido como un instrumento para garantizar:

- ❖ La promoción del capital privado nacional y extranjero.
- ❖ Ampliar las coberturas de oportunidades del negocio.
- ❖ Contribuir con el desarrollo nacional propiciando y promoviendo una política de industrialización de los hidrocarburos.
- ❖ Fortalecer y desarrollar a los suplidores nacionales de bienes y servicios.
- ❖ El traspaso de acciones no modulares al sector privado.
- ❖ La sustitución selectiva de importaciones y la promoción de exportaciones.

Todo ello dirigido a aumentar nuestro potencial de producción que nos coloque en condiciones para enfrentar el futuro.

La nueva Apertura Petrolera debe entenderse en el marco de una política económica que se base en la necesidad de convertir nuestra Economía en una economía de Mercado que utilice el ingreso petro-

lero y el negocio petrolero como base de sustentación.

C. La Internacionalización

Debe revisarse el proceso de internacionalización de PDVSA, con el objetivo de hacerlo más rentable, transparente y concebido como base de apoyo para la:

- ❖ Conversión de PDVSA en una verdadera compañía transnacional.
- ❖ Una compañía capaz de cubrir todas las actividades de la Industria Petrolera Mundial.
- ❖ Una Compañía que tenga como objetivo la búsqueda de nuevos mercados y de negocios..
- ❖ Que desarrolle privilegiadas relaciones con el Mercado Latinoamericano y consolide nuestras relaciones petrolera con EE.UU.
- ❖ Que pueda desarrollar una matriz energética de participación múltiple y diversa cónsona con el desarrollo de nuevas energías.

D. La consolidación de los grandes productores OPEP

Las discusiones sobre la OPEP, su futuro, nuestra participación, parecen agotadas y en cambio apa-

rece como un imperativo lógico la necesidad de consolidar un acuerdo entre los grandes productores, porque sólo ello en un mercado caracterizado por una demanda ligeramente creciente, bajo costos de producción y reservas petroleras abundantes, puede darle al mercado una armonía de precios y una abastecimiento seguro a los consumidores.

El dictado de la teoría económica en el cual se afirma que los precios se alinean a los costos marginales se hace inexorable, por ello solo un acuerdo entre los grandes productores OPEP puede controlar la situación y garantizar ingresos adecuados a los productores, en este sentido establece una plataforma y un acuerdo entre ese grupo que se hace imperioso en especial para nuestro país, de relativamente bajas reservas, altos costos de producción, de baja capacidad competitiva frente al Golfo e Irán y de necesidad de grandes ingresos.

La distribución geográfica de los productores y los grandes centros de consumo, empieza a dibujar una tendencia a la regionalización de los mercados que debe ser institucional por un acuerdo entre los grandes productores, ejemplo de conductos similares la encontramos en el acuerdo de Achacananay firmado por los grandes multinacionales.

En esta dirección, nuestra política debe fortalecer los vínculos con

los grandes productores y compartir riesgos y posibilidades con ellos a fin de consolidar esta relación; en ese camino la diplomacia juega un destacado rol y hace necesario darle la importancia que ello amerita.

La participación de Venezuela en la OPEP, impone sin duda restricciones a nuestra política petrolera, en especial por el impacto que los recortes tienen sobre los niveles de producción y las limitaciones para que se logre una producción más elevada; sin embargo si concebimos a la OPEP como un centro político para la administración del mercado y para preservar nuestro recurso, podemos lograr que nuestra participación en la organización no obstaculice el desarrollo de nuestra política.

En este sentido la OPEP necesita adoptar otra manera de pensar y actuar, que podría estar basada en los siguientes términos:

1. Concentrarse en los grandes productores, Arabia Saudita, Kuwait, Los Emiratos Árabes Unidos, Irán y Venezuela, aumentado su estabilidad y coherencia definida esta "como el mantenimiento dentro de la organización de decisiones de un grado elevadísimo de cohesión entre sus miembros para preservar el conjunto y cierto nivel de poder de negociación, juzgando en un momento dado y en un contexto determinado, aceptable para todos".

Esta concentración facilitaría la resolución de las contradicciones

y la toma de decisiones dándoles a la OPEP un mayor poder de negociación.

2. Es preciso formular una estrategia a largo plazo que contemple al menos, las siguientes bases:

- La recuperación de los mercados.
- El aumento de la producción.

Adoptar una posición competitiva aprovechando las altas reservas y los bajos costos. Dicha estrategia encuentra problemas para su formulación pues, es muy difícil conciliar precios altos con altas cuotas de mercado, para incrementar la porción de OPEP en el mercado debe incrementar la producción de manera tal que los precios lleguen a un punto que no sea económico para los productores NO-OPEP mantener sus tasas de producción; pero el impacto de bajos precios no es inmediato, toma tiempo y es más grande en los países y áreas de más alto costo de producción y descubrimiento, las primeras áreas afectadas serán las explotaciones en tierra, la producción "offshore" tomará más tiempo para ser afectada dadas las políticas a largo plazo que la sustentan. Tal estrategia, tal vez debería ser acompañada con políticas de apertura que permitan vigorizar toda la fuerza de la OPEP y garantizar por largo tiempo el abastecimiento mundial futuro.

La apertura está basada en un aumento de las negociaciones con

las compañías privadas, concepción que aún no predomina en la OPEP, por razones políticas, económicas y geopolíticas que limitan en este campo la toma de decisiones; pero se hace necesario una definición

3. El marco global de esta estrategia debe ser el impulso de la cooperación energética entre los consumidores y los productores y la búsqueda de un acuerdo político entre productores OPEP-NOOPEP, compañías y estados consumidores para lograr un precio de equilibrio que garantice a todos los agentes del mercado su estabilidad.

Probablemente el desarrollo del proceso de globalización y el hecho de que el petróleo seguirá manteniendo un importante lugar en el abastecimiento energético mundial podrían facilitar esta política, así como la comprensión de que es necesaria la cooperación y la viabilidad en la conducción de los problemas mundiales.

La nueva Agenda OPEP, debe ser impulsada por la ORGANIZACIÓN. El debate y la conciliación de los intereses contrapuestos es la garantía para que el poder de negociación de la OPEP permita su desarrollo.

Los elementos señalados en este texto pueden servir de base para una amplia discusión de la política petrolera dándole así el máximo de amplitud y concertación para su puesta en práctica.

MÁS ALLÁ DE LA TRAGEDIA

Jorge Rivadeneyra.

“¿Hay un pesimismo de los fuertes, una tendencia intelectual a la dureza, al horror, al mal, a la incertidumbre de la existencia?”
(Friederich Nietzsche, “Origen de la Tragedia”, Obras Inmortales, Tomo I, Edt. Teoréma, Argentina, 1985, pág. 470).

Pesimismo quiere decir que el estado del mundo es el peor posible, que el dolor es superior al placer, que la felicidad es inalcanzable. Y este malestar, al parecer propio de los débiles, de acuerdo a Nietzsche, también ataca a los fuertes.

¿Qué significa *fuerte*? En este contexto, seguramente poderoso, lleno de vida y comodidades, pero básicamente el hombre que piensa y que a causa de sus conocimientos y de su sensibilidad, sabe que la existencia está llena de incertidumbre.

Esta afirmación de Nietzsche podría ser la clave de su trabajo denominado “Origen de la Tragedia”. Nótese que aquí la tragedia no se refiere a una obra de teatro, sino la vida misma, aun cuando los sucesos deben ser interpretados habida cuenta que es imposible leerlos al desnudo, sin referentes valorativos. De todos modos, la tragedia no

es un patrimonio del oprimido, del que ha sido sometido, del que sufre, como se ha venido creyendo. Más todavía, parece que el sufrimiento en sí mismo no es trágico; le faltaría el dolor sin nombre provocado por la incertidumbre, por el sinsentido de las compras a crédito, de la televisión, de uno que otro paseo al final de la semana.

De ese modo, no sería trágica la existencia de países colonizados, en el sentido actual de colonización, esto es dependencia de las grandes potencias con la máscara del libre comercio, de la globalización, o culturalmente, en el sentido largo de la palabra. A pesar de estos dogales, los habitantes de los países dependientes tienen sus gracias, incluso son poderosos, como los chamanes, no sólo porque te hacen cualquier maleficio, sino porque llevan a cabo renombradas fiestas, carnavales, añonuevos, esas abigarradas algarabías que a pesar de su originalidad y de sus rechinchines, parecieran estar hechas de tristeza. En ellas la miseria se disfraza de opulencia, y la melancolía se viste de erotismo. Una fiesta no puede ir más allá de sí mismo, y éstas se agotan en la embriaguez y la orgía. Después queda el hartazgo, esa hondísima resaca. De las alturas de la ilusión se cae de golpe en el hastío de todos los días.

Nietzsche se pregunta de dónde vendrá la tragedia y responde, interrogativamente, qué acaso de la alegría, de la soledad exuberante,

del exceso de vitalidad (Ibíd., pág. 473). ¿De la alegría? ¡Caramba! Esto es todo lo contrario de lo que se ha dicho sobre la tragedia; también es lo opuesto a la moral que predica el cristianismo uno de cuyos principios dictamina que **se debe condenar la vida porque la vida es esencialmente algo inmoral** (Ibíd., pág. 476). Quizá por eso, para enfrentarse contra una de las más antiguas pacaterías anteriores al cristianismo, se ha inventado el vocablo *dionisiaco*, que quiere decir la fiesta, la lujuria y el canto; significa luchar contra la moral, y luchar contra la moral es lo mismo que romper las ataduras, el optimismo entendido como una domesticada alegría de vivir. *Dionisiaco* significa también, “alzarse contra todo lo existente” (Albert Camus, “El Hombre Rebelde”, Edt. Losada, Buenos Aires, 1953, pág 27), es decir morir lentamente, aniquilarse. Tal vez eso sea la tragedia: un alzarse a sabiendas de que la única posibilidad es la derrota. Y este alzarse tiene el encanto de la ilusión, que esconde, a su vez, la desesperación de una muerte próxima.

Pero la tragedia también es ese ineludible apareamiento de lo instintivo con la racionalidad, eso que Freud llama “*principio de la realidad*” y “*principio del placer*”. Son antagonistas pero tienen que vivir juntos; cada uno de ellos es derrotado y redimido, aun cuando *el principio de la realidad*, es decir el sacrificio, la renuncia, la racionalidad, en suma, mantiene la primacía

porque representa vivir de acuerdo a las normas sociales, reprimirse para llegar a ser lo que no se es. Este principio tiránico, **apolíneo**, según Nietzsche, no es más que un velo que oculta el mundo dionisiaco. (Nietzsche, Ibíd., pág. 491).

La tragedia se origina en una concepción del mundo que se parece un bolero porque afirma, casi cantando, que la vida es digna de ser vivida. Y la tragedia consiste en perderla. Si la vida no fuera digna de ser vivida, morir sería un alivio. Por eso, “lamentarse de la muerte ineludible es en verdad un himno a la vida”. Al son de ese himno se trata de “**triunfar con la ayuda del poderoso espejismo de la ilusión**” (Ibíd., Pág. 494), porque en toda empresa, en toda confrontación, hay un espejismo. Si no lo hubiera jamás tendría lugar el combate. “*Con la ayuda de este espejismo de belleza, la voluntad helénica combatía esta aptitud para el sufrimiento, esta filosofía del mal y del dolor*” (Ibíd., pág. 494).

Al respecto, Nietzsche dice que la vida está dividida en dos mitades. Una de ellas es la cotianeidad, y la otra, la que vivimos en sueños. Aun cuando la primera aparece como la más importante, la segunda es la que sostiene nuestra existencia porque es el mundo encantador de las apariencias, donde el sueño objetiva la apariencia, enfrentándose al “*eterno dolor primigenio, principio único del mundo*” (Ibíd. pág. 496).

Es decir que si la materia prima es el dolor, la alegría sólo es una de sus máscaras, y de ese modo, todas las búsquedas, expediciones y exploraciones de la felicidad sólo serían una droga que atenúa ese dolor primordial. Esta *drogadicción* permite que *"el soñador dionisiaco se vea transformado en sátiro, y en cuanto sátiro se contempla como dios. En su metamorfosis se ve fuera de él"* (Ibíd., pág. 517).

Ya se sabe, las generalizaciones siempre dejan por fuera o no explican suficientemente muchos aspectos de la existencia. Así, ¿en qué deberían transformarse los latinoamericanos para verse desde fuera? Y si lo hicieran, seguramente no se verían como dioses sino con sus harapos mentales y laceraciones sumamente visibles. Pero claro, son inagotables los argumentos a favor o en contra de cualquier problema, como lo demuestran los abogados cuando defienden al inocente o al culpable con la misma elocuencia argumentativa.

Decir *los abogados* es una reducción. Esa capacidad de transformar lo bueno en malo y lo malo en bueno, también es usual en el mundo de la política e incluso es uno de los atributos del poder. Y también de todo el mundo. De este modo, la imposibilidad de establecer la verdad vendría a ser otro de los elementos trágicos de la existencia, no por la verdad en sí misma, sino

por las injusticias que se cometen en su nombre.

A pesar de que Nietzsche, al comienzo de su obra, se refiere a la tragedia como constante universal y no sólo del arte escénico, en la página 529 anuncia la muerte de la tragedia griega. No obstante, después de desaparecer del teatro, ese concepto se ha incorporado al lenguaje tan profundamente que pareciera que la tragedia es parte constitutiva de la propia existencia, como lo demuestran la literatura y el arte, porque tragedia también es la coexistencia de lo malo y de lo bueno, cualesquiera que sea la definición que se dé a esos adjetivos.

También se diría que la tragedia es llegar al final del camino. Sin embargo, esta afirmación presupone que los caminos están hechos de antemano, predeterminados, como el destino. No obstante, en tanto que símbolo, final del camino puede significar fracaso de un proyecto, por ejemplo del proyecto de vivir. En todo caso, este llegar al final implica la imposibilidad absoluta de seguir adelante, o de retroceder a causa de una contracción ominosa del tiempo y del espacio. Ante esta imposibilidad, pareciera que las alternativas están como encerradas en una caja fuerte con tremendas cerraduras. O con más simpleza, que no hay alternativas, aun cuando en sentido estricto aún quede la alternativa de la muerte.

Pero viendo la situación con más atención, puede haber, también la alternativa de acomodarse a ese final a fin de sobrevivir a toda costa, a pesar de todo, de acuerdo al poderoso instinto de conservación. Acomodarse, vea, como lo hizo el amigo de *Papillón* cuando éste le invitó a fugarse de la Isla del Diablo donde cumplían una condena de por vida. Acomodarse, entonces, hasta que se desembarace la marrana, acomodarse de acuerdo al optimismo, o a la democracia, o al mestizaje en nombre de algún mejoramiento.

En estos términos, en los del acomodo al final del camino, la tragedia griega, esa que exigía la muerte gratuita, deja de serlo porque quien debería morir decide acomodarse a las nuevas circunstancias. Este acomodarse supone, 1) que aún se puede decidir haciendo caso omiso del todopoderoso destino; 2) que quien decide es lo que es antes y después de haber caminado hacia el final de camino.

Sin embargo, el que se acomoda optimistamente al final del camino es posible que ya no sea el mismo que inició el viaje. Es decir ya no es lo que era ni el que quería ser. Y este conflicto deja ser un acomodarse, sólo sería la careta de la desesperación que no sabe su nombre, que no quiere entender que acomodarse es una agonía que ni siquiera tiene el premio de la muerte.

Esta agonía sin muerte está más allá de la tragedia porque la tragedia es finita: termina con la muerte.

Sin embargo, ¿qué es la tragedia y cuál la noción de lo trágico? Nietzsche no hace estas distinciones, pero dice a los seres humanos, **“atrévase a ser hombres trágicos y merecerán la libertad”**.

SESENTA AÑOS DEL TRABAJO SOCIAL EN VENEZUELA

**Discurso de orden
de la Profesora Lila Ruiz
de Mateo Alonso,
en la conmemoración
celebrada en Faces
el 29 de enero de 2002**

Es para mi altamente honroso y placentero tener la oportunidad de dirigirme a ustedes como oradora de orden en esta celebración del día del Trabajador Social, gracias a la designación por parte de las autoridades de la escuela.

En esta exposición me propongo rescatar de la memoria momentos fundamentales de la historia académica de nuestra profesión, así como también algunos recuerdos que quiero compartir con ustedes antes de reflexionar sobre el papel del Trabajo Social en Venezuela.

Considero pertinente comenzar los recuerdos por el grupo de muje-

res que participaron como voluntarias en la campaña antituberculosa en 1936, pues ellas se convirtieron en la semilla del trabajo social en Venezuela. Sucedió después de la muerte de Juan Vicente Gómez, en el marco de un movimiento social que se dio en el país para mejorar las condiciones de vida de la población; el médico José Ignacio Baldó formó ese grupo y trajo de Puerto Rico a la TS Celestina Zalduondo para asesorarlo.

El 11 de enero de 1941 se inauguró la Escuela de Servicio Social del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS) con el mismo grupo, dirigido por Luisa Amalia de Vegas, una mujer pionera, cuya trayectoria en la lucha por el bienestar social en Venezuela debe permanecer como ejemplo para las nuevas generaciones.

El 29 de enero de 1942, se gradúa la primera promoción de Trabajadoras Sociales, en acto solemne en el Teatro Municipal al cual asistió el Presidente Isaías Medina Angarita.

A partir de entonces, hemos asumido esa fecha como Día del Trabajador Social.

La escuela comenzó con un lema que debemos recordar porque resume la finalidad de esta carrera; VIVIR ES AYUDAR A VIVIR.

En 1945 se funda la Escuela Católica de Servicio Social, bajo la dirección de Inés Ponte; y el 20 de febrero del mismo año se constituye la Asociación Nacional de Trabajadores Sociales.

En el período académico 1952-53, tuve la satisfacción como Directora de la Escuela de aceptar hombres por primera vez, gracias a una resolución aprobada por el Ministerio (SAS) que eliminaba la limitación existente hasta ese momento.

Durante la Dictadura de Pérez Jiménez, sufrimos los embates de las actitudes autocráticas, cuando el régimen cerró la escuela, destituyendo al equipo directivo, entre los cuales me encontraba cumpliendo

las funciones de dirección y expulsando a los profesores que consideraba sus opositores, entre ellos, Mercedes Martínez, Julieta de Saldivia y Nieves de Grafe. Posteriormente volvió a abrir la escuela, pero fuimos sustituidos por un equipo de confianza para los gobernantes.

Tras el triunfo de la democracia, en 1958, por iniciativa de la Asociación Nacional de Trabajadores Sociales con el apoyo del Ministro de Sanidad, Dr. Espíritu Santos Mendoza, se logra la creación de la Escuela Universitaria, gracias a la labor de una comisión especial constituida para tal fin, con la asesoría de dos representantes del Council of Social Work Education.

A través de un decreto se establecen dos niveles para la formación de trabajadores sociales. El primer nivel, en el segundo ciclo de educación secundaria, con especialización en Humanidades y mención en Trabajo Social. El segundo nivel que se cumpliría en las

Universidades e Institutos de Educación Superior.

A estas alturas, la concepción del Trabajo Social se había ampliado desde una perspectiva paramédica hacia su consideración dentro de las ciencias sociales, por ello se adscribe la escuela a Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

El primer año de vida de la escuela universitaria fue financiado por el MSAS, pues la Universidad Central de Venezuela no contaba con presupuesto para ella.

Posteriormente fueron creadas las Escuelas de la Universidad Católica Andrés Bello, de la Universidad de Oriente y de la Universidad del Zulia.

Conviene recordar a los fundadores de esta Escuela, pido disculpas porque han pasado muchos años y no puedo recordarlos a todos.

Primera directora, Zaira De Andrade, médico.

Segundo, Rafael Uzcátegui, economista

Tercera, Helena Guerra. trabajadora social

Del equipo profesoral que inició esta labor hay que mencionar a los colaboradores de otras profesiones:

Rodolfo Quintero, antropólogo

Hernán Méndez Castellano, médico

María Cristina de Méndez Castellano, licenciada en letras

Rafael Risquez Iribarren, médico

José Orellana, médico

Julio Páez Celis, estadístico

Guillermo Laxague, estadístico

Lesbia Berbín, abogada

Gonzalo Carrero, ...

Las Trabajadoras Sociales:

Comenzaron conmigo (que me había graduado en el Boston College), un grupo de colegas chilenas. Posteriormente se fueron incorporando los egresados de nuestra escuela; entre las primeras puedo mencionar a Julieta de Saldivia, Mercedes Martínez, Nieves de Grafe, Argelia Pulido, Margarita Aponte, Rosalba Maestre y Rosa Caraballo

Otra valiosa incorporación, venida de la República Dominicana, fue Altagracia de Castellanos.

En 1959 se da la primera reforma del Plan de Estudios, con la asesoría de Felicidad Cátala, TS de Puerto Rico.

Entre los recuerdos que vienen a mi mente, me parece interesante comentar las satisfacciones que teníamos cuando trabajábamos con las comunidades pobres.

Podíamos recorrer los barrios sin temor a ser agredidos; al contrario, éramos recibidos afectuosamente por sus habitantes, que nos

invitaban a pasar a sus casas a tomar café. Recuerdo haber recorrido desde la Pastora hasta Catia, pasando por La Vuelta de la Auyama, como se denominaba uno de los barrios de esa zona. En esa zona se desarrolló el primer programa de viviendas para las familias que vivían en ranchos: la urbanización Lídice, cuyo nombre proviene de un pueblo destruido por los nazis, donde tuve el honor de apadrinar, junto con el presidente Isaías Medina Angarita a la primera niña nacida allí, hija de una de las familias con las que yo trabajaba, bautizada con el nombre de Lídice.

Tuve experiencias placenteras en los centros de práctica, especialmente en el barrio El Pedregal, donde trabajábamos en la escuela Juan de Dios Guanchez, en equipo con los maestros, logrando establecer lo que hoy aspira el nuevo Ministro de Educación: una interacción escuela-comunidad, una escuela centro de la vida comunitaria, donde se realizaban actividades recreati-

vas y culturales para toda la comunidad y se mantenían vivas tradiciones como la de los palmeros de Chacao.

Producto de estas vivencias fue mi primer trabajo de ascenso como docente universitario, titulado "La importancia de la instrucción práctica en la escuela de Trabajo Social, resultados de una investigación realizada en un centro de práctica", donde recomendamos que la escuela pública se convirtiera en escuela de la comunidad.

Desde entonces la situación de estos sectores de la ciudad se ha venido complicando, y hoy en día, cuando tanto necesitan del apoyo profesional que podemos brindarles, nos sentimos atemorizados por los riesgos que implica la violencia. No obstante, los Trabajadores Sociales podemos impulsar alternativas frente a esa violencia que amenaza a los venezolanos, pues la comprensión de los problemas y dificultades humanas ha sido siempre el eje

fundamental de nuestro quehacer profesional

A lo largo de estos 43 años, la Escuela ha vivido muchos cambios en su estructura y en los contenidos del pensum, orientados a mejorar la formación de profesionales capaces de insertarse como agentes de cambio en la sociedad venezolana.

Así pasamos del énfasis en el estudio de casos, a tomar como eje de la formación la Política Social, de acuerdo con los cambios que se han producido en los enfoques científicos y políticos sobre el bienestar social.

Cada día los egresados de esta escuela tienen más posibilidades de desarrollarse y especializarse, ya fue creado el postgrado en Seguridad Social, donde trabajan varios profesores de la escuela, bajo la dirección del apreciado colega Absalón Méndez y está en proyecto el Doctorado en esta especialidad,

En estos momentos nuestra profesión enfrenta una gran responsabilidad ante los retos que plantean los procesos de globalización. El crecimiento de la pobreza y los grupos excluidos, así como el deterioro de las condiciones de vida de las clases medias, exigen que los trabajadores sociales asuman iniciativas locales útiles para mejorar las condiciones de vida de la población.

El trabajo social nace con la intención de contribuir al logro de la justicia social, un reto que cada día se hace más imperioso en el mundo en que vivimos. En estos momentos de cambios que atraviesa la sociedad venezolana, requiere de nuestra experiencia en el trabajo comunitario para orientar positivamente los esfuerzos, evitando que los resentimientos y la violencia nos conduzcan a desperdiciar una oportunidad histórica para lograr que la mayoría de los venezolanos disfruten de los beneficios de vivir en un país democrático y con recursos

para mejorar sus condiciones de vida.

Termino esta disertación convocando a los sentimientos humanitarios que han inspirado nuestra profesión: sigamos luchando con mística y con amor por el logro del bienestar colectivo.

ABSTRACS

Latin America and development problems: reflections on Amartya Sen's proposals

Karla Valverde

Although it's true that processes of change and the challenges they represent vary from country to country, during the twentieth century they all have a common denominator: the growth of poverty. In this article, the author identifies some of the problems for development in Latin America, incorporating some of the basic propositions of Amartya Sen which are considered of a pioneer nature because they reunite philosophical and economic considerations, restoring for ethics a central role in the debate over current economic problems.

Key Words: Latin America, Growing Poverty, Development, Amartya Sen, Liberty, Social Choice, Human Development.

Free Trade, environment and sustainable development

Jorge Gallo M.

The aim of this article is to locate the debate over trade and environment within the framework of sustainable development, especially in Latin America. Evidently, the agreements and institutions favoring free trade have had unfavorable consequences for sustainable development and this has provoked controversies within international institutions, governments and nongovernmental organizations. The author, within the framework of an evaluation of the Rio Agreements, argues the urgent need for regional agreements to regulate the trade liberalization in order to favor sustainability in the social, environmental and even political fields.

Key Words: Trade, Environment, Sustainable development, Poverty, Liberalization.

Changes introduced by the business sector and their impact on the labor market in Latin America

María C. Useche & Alberto Castellano

This article examines the changes, which have been introduced in the Latin American business sector in recent year and their impact on the labor market. In the face of conjunctural situations, this sector has responded with policies of

flexibilization of their organizational processes and an introduction of more advanced technology, provoking higher levels of unemployment and the precariousness and increased mobility of the labor force.

Key Words: Latin America, labor market, business sector, changes, precariousness of the labor force.

The third wave of democracy in Latin America and the role of the OAS

Eira Ramos M.

The Organization of American States (OAS) has tried to adapt to the changes, which, in different spheres and in response to global transformations, have been occurring in Latin America. One of the most important changes is related to the political sphere: the process of democratization, which characterized the continent in the eighties. The OAS's attempts to adapt are reflected in a series of mechanisms and instruments designed to facilitate responses to themes considered priorities. The current debate is over whether these mechanisms and instruments are sufficient to confront the current political reality of the continent.

Key Words: Role of the OAS, Latin America, Democracy and Globalisation.

The Main Guidelines for a Population Policy for Latin America. The United Nations Proposals for the Period 1960-1980.

María M. García

This essay examines the UN recommendations relating to population policy for Latin America during the period 1960-1980, emphasizing its underlying guidelines. The author begins by outlining the origin, organizational structure and basic principles of the UN and examining its contribution to the conformation of the international system after the second world war and to the way in which the analysis of goals and strategies for economic and social development were incorporated to the agenda of international organizations. Particular attention is paid to the UN perspective on the relationship between population and development. The essay then examines the demographic situation in Latin America, using above all the statistical information provided by the UN itself, before presenting the main guidelines of UN policy recommendations. Finally, it notes the difficulties encountered in the elaboration of the policy recommendations and offers some critical comments on the conception of population policy as a key element for development.

Key Words: Demography, Population, Development, Latin America, United Nations.

Elements for a Rereading of Latin America*Sulbey Naranjo de Adarmes*

We may well recognize life's loss of sense as a general contemporary phenomenon. Nevertheless, for Latin America, this indication of the collapse of values which underlie our culture appears particularly accentuated and is not only reflected in a loss of moral orientation, but can also be seen as the projection of a transcontinental collective unconscious, imposed rather than inherited, which despises primordial images which, had they prospered in our culture, would have permitted another type of humanity and society.

The complicated relationship provoked by the contact between Europe and America has produced a disorder in the evolution of the Latin American consciousness, with its impact on the creation of a political and social order markedly negative for our subcontinent, in which the 'visitor' assumes a leading role while the 'host' is excluded. The exploration of this relationship is conceived of as an invitation to continue detoxifying the profound roots of our cultural trajectory.

Key Words: Latin American consciousness, mythical and aesthetic valuation, national projects, regional projects.

An Approximation to Hugo Chávez' International Proposal. The Concepts of Democracy and Integration*María Teresa Romero & Elsa Cardozo*

This article offers an overview of the ideological assumptions underlying Venezuelan foreign policy since 1999 and which inspire the international proposal designed to mould the world scene together, of course, with that of the hemisphere and the region. On examining the concepts of democracy and integration used by the Chávez government, the authors detect the seeds of a revolutionary hemispheric project, different from that in force during the governments of the democratic era (1958-1998).

Key Words: Venezuelan foreign policy, International proposal, Democracy, Integration.

Frontiers, Environment and Sustainable Development*Alexander Luzardo*

The author analyzes the discourse on settlement and development of the frontier regions in Venezuela during the second half of the twentieth century and begin-

ning of the twenty-first. He argues that, as conceived, this process risks provoking environmental damage and an irreversible sociopolitical impact. The Venezuelan frontiers coincide with ecologically fragile areas that have been long occupied by indigenous groups. Concentrating on the frontiers with Colombia and Brazil, he suggests that, if some of the proposed mining, forestry or industrial projects are developed in these fragile frontier areas, this constitutes a serious risk for biodiversity and threatens water resources. The alternative proposed is an integral and transdisciplinary frontier policy, respecting the rights of the indigenous population, and the incorporation of the national parks and other areas into a special administrative regime.

Key Words: Sustainable Development, Frontiers, Rights of Indigenous Peoples, Environment.

Transforming Learning in the family and in education

Margarita Rojas

In this essay, the author stresses the importance of formal institutions, such as the schools, and informal institutions, particularly the family, in the formation of contented human beings, as the basis for a transforming learning process. The latter conceives education as a continuous life-long process, beyond grades, levels or titles, in which multiple actors intervene, but in which the principal protagonist is the individual himself with high standards of personal and social consciousness.

Key Words: Education, learning, family.

Incentives systems based on the recognition of a more strategic approach

María A. Cabeza

Despite the fact the incentives to improve security in companies continue to be widely used in the industrial sector, research and practical experience have demonstrated that inadequately designed systems of security incentives may have harmful effects. If they are not designed according to a conscious strategy and implemented with integrity and intelligence, they may well provoke an inadequate functioning of a company's entire security administration. The philosophy, which underlies incentives methods, is that if workers are careful and respect the norms established by management, they should receive the recompense and recognition that management considers appropriate. This article examines the strengths and weaknesses of this approach.

Key words: incentives programs, security administration, improvement of organizational performance, reduction of injury rates.

Way of life, local knowledge, planning and management strategy for water in the community of 'El Chaparral', Maracaibo-Zulia

Ana María Castellano & Jorge Hinestroza

On the assumption that communities dispose of a popular wisdom rooted in their day-to-day experience, this study aimed to observe and describe the practice and meaning of planning in the community of 'El Chaparral' in Zulia. It found that there is a process of self-managed planning which has contributed to the solution of various problems, especially that of the scarcity of water. It also became evident how the community took advantage of its knowledge of artisan methods for preparing water holes and, in general, of the natural and human resources at hand. The conclusion is that over time this community has invented and preserved a knowledge and a practice of planning which is deliberate, coherent, logical and systematic and which is based on the principle that neighborhood conditions need to be improved without provoking damage to the environment. This attitude was confirmed by observing the characteristics of their day-to-day way of life.

Key Words: planning, local knowledge, popular community, way of life, ethnography.

Latin Americans in Barcelona: profiles and the demand for services

Graciela Sarrible

In Barcelona, as in Cataluña in general, there has been an unequal growth of the different immigrant communities during the nineties. The investigation in course started by analyzing the demand for public and private services, distinguishing the different immigrant communities according to their continent of origin (Africa, Latin America or Asia). This second phase aims to identify the Latin Americans according to the country of origin, identifying their relative importance and the demand for services they stimulate (social services, information, health and Caritas). An initial conclusion is that more people do not necessarily mean a greater demand for services.

Key Words: Latin American Immigrants, Barcelona-Spain, Demands, Public Services, Caritas.

REVISTA VENEZOLANA DE ANÁLISIS DE CONYUNTURA

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

1. Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos. Se presentarán escritos en un procesador de palabras para su lectura en una computadora IBM o compatible (preferiblemente Word para Windows), con la identificación del programa utilizado. En caso de incluir gráficos o tablas preparados con otro programa, se agradece su identificación. También se requiere dos copias a doble espacio en papel tamaño carta.
2. En el texto los subtítulos así como la ubicación de cuadros o tablas deben ser claramente indicados. Cada cuadro o tabla debe presentarse en hoja aparte colocado con su debida identificación al final del texto. Las notas deben aparecer debidamente enumeradas al pie de página. Las referencias bibliográficas se incorporan al texto y entre paréntesis se coloca el apellido del autor, coma, el año de publicación, coma y página. Las referencias completas se incluyen en la bibliografía, después del texto, organizadas alfabéticamente según el apellido del autor. Las referencias bibliográficas se registran de la siguiente manera: PARA LIBROS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título (en cursivas), casa editora, lugar de publicación; y PARA ARTÍCULOS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título (entrecorinado), nombre de la revista (en cursivas), volumen, número, fecha de publicación, lugar de publicación. Ejemplo: Juan Carlos, Tedesco (1972), "Universidad y clases sociales: el caso argentino", *Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas*, Vol. 3, No. 2, Buenos Aires. La bibliografía colocada al final del texto debe ser *exclusivamente* de referencias que aparecen en el texto.
3. La extensión de los artículos no debe exceder las 30 cuartillas, aunque el Comité Editorial podría admitir flexibilidad en caso de que el interés del tema lo amerite.
4. Los autores deberán enviar junto con sus artículos un resumen de 6 a 10 líneas del artículo y otro de 6 a 8 líneas de sus datos personales (incluyendo: (1) lugar o lugares donde está destacado, (2) breve lista de sus obras más importantes).
5. Los trabajos 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.
6. El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
7. Los autores de los artículos publicados recibirán 3 ejemplares del número en que aparecen y separatas del artículo.

PUBLICACIONES 2001 • CDCH/UOCV

Las publicaciones de este año se editaron en el Departamento de Ediciones y Publicaciones del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CDCH) de la Universidad de Carabobo (UOCV).
Avenida Principal de la UOCV, Higüero, Gómez Simón, La Florida, Caracas. Tel: 2841 2221-2841 2079. Fax: 2841 2157. Correo electrónico: cdch@uocv.edu.ve

CASADO H.
ELEAZAR



HACIA UNA PSICOLOGÍA
DE LA INVESTIGACIÓN

GALVE DE MARTIN
MARÍA DOLORES



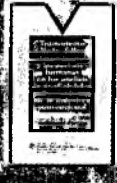
LA DICTADURA DE PÉREZ JIMÉNEZ:
testimonio y ficción

MARTINI-FRECHILLA JUAN JOSÉ
Y YOLANDA TEXERA
(COMPILADORES)



ASÍ NOS VIERON.
Cultura, ciencia y tecnología en Venezuela
1830-1940

MOSQUERA GENARO
(COORDINADOR)



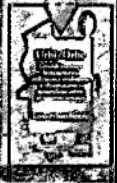
TRATAMIENTO DE LAS FALLAS DEPENDIENTES
Y LAS ACCIONES HUMANAS EN LOS ANÁLISIS
DE CONFIABILIDAD Y RIESGO DE LA INDUSTRIA
CONVENCIONAL
Convenio con el Instituto Superior de Ciencias
y Tecnologías Nucleares de La Habana, Cuba

VILLARROEL
GLADYS



LAS REPRESENTACIONES POLÍTICAS
DEL VENEZOLANO.
Un estudio sobre culturas políticas

YANES MARANTE
LEONARDO



URBI/ORBE. Consideraciones humanísticas,
reflexiones ecológicas y observaciones geográficas
sobre el entorno urbano

ZERPA ZAFRANE MIGUEL
(COMPILADOR)



EVOLUCIÓN DEL POSTGRADO QUIRÚRGICO.
Enfoque de la Sociedad Venezolana de Cirugía



**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.

CENTRO DE DOCUMENTACION «MAX FLORES DIAZ»

El Centro de Documentación e Información «Max Flores Díaz», tiene como misión atender las necesidades de información de los docentes, investigadores y estudiantes de pre y postgrado de la Universidad Central de Venezuela y en términos más amplios los intereses del área socioeconómica en el país y en el resto de la Región.

Para cumplir con la aspiración anterior, contamos con una colección de revistas, documentos no convencionales —actas, conferencias, informes, entre otros— así como obras de referencia especializadas, en los campos de interés del Centro.

SERVICIOS

En Sala. Consulta y recuperación de información en bases de datos y fuentes impresas. El Centro tiene una colección de publicaciones periódicas, que forma parte del Fondo Bibliográfico de América Latina —ciencias sociales— compartido entre ocho bibliotecas del Area Metropolitana de Caracas. A través del Boletín de índices de estas revistas y de la Red Socioeconómica (REDINSE).

Servicio de Referencia. A través de este servicio los investigadores pueden tener acceso a 35 bases de datos bibliográficas.

Búsqueda de Documentos. Localización de documentos en unidades de información del país.

Reproducción de Documentos.

CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES

Entre los acuerdos de intercambio de productos y servicios de información están:

- FACES - Banco Central
- FACES - Oficina Central de Estadística e Informática
- FACES - Fundación de Etnomusicología y Folklore

HORARIO DE SERVICIO

LUNES A VIERNES de 8:00 a.m. a 6:00 p.m.

DIRECCION: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «Rodolfo Quintero». Residencias A-1. Apartado Postal 54057. Caracas 1051a. Venezuela. **Teléfono:** 662.9521 / **Fax:** 662.9521.

Revista Venezolana de

Análisis de Coyuntura

PRECIO DE ESTE EJEMPLAR: Bs. 6.000

Para contribuciones, correspondencia y pedidos dirigirse a:
Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura
Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, FACES, UCV
Residencia 1-A, piso 3. Ofc. 407. Ciudad Universitaria, Caracas.
Teléfono (58 212) 6052561 Tele/fax: (58 212) 6052523
Apartado postal No. 54057 Caracas 1051-A, Venezuela.
E-mail: coyuntura@hotmail.com

CUPÓN DE SUSCRIPCIÓN

Nombre:	C.I.:	
Institución:	Cargo:	
Dirección:		
<hr/>		
Ciudad:	Estado:	Zona Postal:
<hr/>		
Número de la planilla de depósito:		
<hr/>		

El costo de la suscripción anual es de Bs. 10.000. Para realizar la suscripción debe depositar dicho monto en la Cta. Cte. No. 1032-24829-7 del Banco Mercantil a nombre de Ingresos Propios - FACES-UCV. La planilla de depósito debe ser remitida a la sede de la revista; junto con este cupón, a través del Fax (02) 6052523



**REVISTA
VENEZOLANA
DE ANALISIS
DE COYUNTURA**

Volumen VIII / Nº 1
Enero-Junio 2002
Caracas

EDITORIAL

INDICADORES

Indicadores sociales

Indicadores económicos

DOCUMENTOS Y RESEÑAS

**José R. Zanoni: *El cuadrilátero petrolero:
Bases para la política petrolera venezolana***

Jorge Rivadeneyra: *Más allá de la tragedia*

**Lila Ruíz de Mateo Alonso: *Sesenta años del Trabajo Social
en Venezuela***

ABSTRACTS
