

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

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

Tema central:

Constituciones y Constituyentes

CARACAS, ENERO-MARZO

1 / 1999

Universidad Central de Venezuela

RECTOR

TRINO ALCIDES DÍAZ

VICERRECTOR ACADÉMICO

Giuseppe Giannetto

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Julio Corredor

SECRETARIA

Ocarina Castillo

**Facultad de Ciencias Económicas
y Sociales**

DECANO

Rafael Ramírez Camillo

COORDINADOR ACADÉMICO

Víctor Rago

COORDINADOR ADMINISTRATIVO

Tibisay Hung

COORDINADOR DE EXTENSIÓN

Humberto Farfán

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

DIRECTOR

José Rafael Zanoni

COORDINADORA

Flor Maritza Andriani

CONSEJO TÉCNICO

Edgardo Lander, Gisela Hobaica,

Samuel Hurtado, Víctor Córdoba,

Dick Parker, Oswaldo Rodríguez,

Venancia La Cruz

Carlos Padrón, José F. Salinas,

Lady Fonseca, Alberto Camardiel,

Antonio Montilla, Mildred Valera

**REVISTA VENEZOLANA DE
ECONOMIA Y
CIENCIAS SOCIALES**

**CARACAS, enero-marzo
Vol. 5, N° 1 / 1999**

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES
enero-marzo, 1999
Vol. 5, N° 1

Director: Dick Parker

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

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

Colaboradores Internacionales: Clóvis Cavalcanti, Emir Sader (Brasil), Gerónimo de Sierna (Uruguay), Lidia Girola (México), Norbert Lechner (Chile), Enrique Oteiza (Argentina), Tomás Palau (Paraguay), Aníbal Quijano (Perú), Marcia Rivera (Puerto Rico), Jorge Vergara (Chile).

Secretario de Redacción: Roberto Pérez León

ISSN-1315-6411

Depósito Legal: 199502DF21

La *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* es una publicación trimestral cuyo segundo número es doble pues coincide con el período de las vacaciones docentes. Aparece en el Instituto de Investigaciones Dr. Rodolfo Quintero, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.

Arbitrada e indizada en la *Bibliografía Socioeconómica* editada por REDINSE. Fundada en 1958 como *Economía y Ciencias Sociales*, el actual nombre se adoptó en 1995.

Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc. deben dirigirse a:
Oficina de Publicaciones. Instituto de Investigaciones, Residencia 1, Piso 3,
FACES-UCV. Apartado Postal No. 54057, Caracas 1051-A, Venezuela.
Tel/Fax (02) 605 2523

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

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

INDICE

EDITORIAL.....	7
ENSAYOS Y ARTICULOS	
Avances de la antipolítica en Venezuela: las elecciones del 6-D de 1998	19
Rosángel Alvarez	
Obstáculos a la consolidación del movimiento vecinal venezolano: la brecha entre lo nacional y lo local.....	33
Steve Ellner	
¿Es global y equitativa la globalización?.....	59
César Henríquez	
La política social: pasado reciente y futuro inmediato.....	89
Trino Márquez y Boris Lima	
TEMA CENTRAL: CONSTITUCIONES Y CONSTITUYENTES	
Constituyentes y constituidos: la primera disputa liberal.....	113
Víctor Abreu	
El proceso constituyente de 1946-47 en Venezuela.....	129
Yrayma Camejo Ron	
La Asamblea Constituyente colombiana de 1991.....	161
Antonio Navarro Wolff	
Las limitaciones de la Asamblea Constituyente de 1991 en Colombia.....	169
Carlos Lemos Simmonds	
Despotismo e ilustración: a propósito de la Constituyente.....	173
Luz Marina Barreto	
DOCUMENTOS.....	187

RESEÑAS.....	195
RESUMENES / ABSTRACTS.....	197
COLABORADORES.....	204
INDICE ACUMULADO 1998.....	206
INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES.....	208

EDITORIAL

En un editorial anterior, comentamos cómo, a veces, los mismos acontecimientos nos obligan a abordar un Tema Central que no teníamos previsto. Hace apenas seis meses no pensábamos dedicar este número a Constituciones y Constituyentes. Sin embargo, a mediados de 1998, empezaba a vislumbrarse el terremoto político que representaba la candidatura de Hugo Chávez a la presidencia de la República. En la medida en que avanzaba la campaña, las encuestas de opinión pública reflejaban un apoyo creciente que se hizo incontenible hasta que culminara en la victoria aplastante del 6 de diciembre.

De hecho, hace casi una década, se había producido la primera advertencia de que algo andaba mal, de que la imagen de Venezuela como vitrina de la estabilidad democrática en el continente se resquebrajaba. Cuando las masivas protestas del Caracazo de febrero 1989 fueron seguidas, en 1992, por los dos intentos de golpe militar, había quienes intufan que se acercaba la crisis terminal del 'puntofijismo'. Sin embargo, a partir de 1994, la administración de Caldera aparentemente había logrado enderezar los entuertos. Por lo menos, superó la crisis bancaria, tranquilizó a las fuerzas armadas e iba rumbo a terminar su período constitucional, sin pretensiones de haber resuelto los graves problemas que enfrentaba el país, pero sin mayores sobresaltos.

Para sorpresa de la gran mayoría de observadores, durante los últimos meses de la administración Caldera, el fenómeno Chávez parecía dar la estocada final al puntofijismo. Provocó asombro el espectáculo de los últimos días de la campaña electoral, cuando Acción Democrática y Copei, los dos partidos que habían dominado el sistema político durante cuatro décadas, apresuradamente abandonaron sus propios candidatos para apoyar a la única candidatura que les ofrecía la posibilidad de mantener sus esperanzas ilusorias de parar a Chávez, tratándose por lo demás de una candidatura que, como en el caso de Chávez aunque de una forma más mesurada, también tenía un discurso anti-partido.

No pudimos pretender dedicar el Tema Central al fenómeno electoral del chavismo, aunque sí hemos podido contar con un artículo muy oportuno de Rosángel Alvarez que analiza el discurso de Chávez dentro del contexto más general de los personalismos anti-partido que han surgido en América Latina recientemente. Consideramos la posibilidad de examinar el incipiente debate sobre la propuesta central del Movimiento Quinta República, la convocatoria a

una Asamblea Nacional Constituyente pero llegamos a la conclusión de que el debate era todavía demasiado incipiente.

Como alternativa, optamos por ofrecer un conjunto de materiales que pudieran servir de insumos para ese debate, básicamente elementos de otras experiencias. Contábamos ya con un trabajo de Víctor Abreu, miembro de nuestro Comité Editorial, sobre el enfrentamiento que se produjo entre liberales a raíz de la Revolución Francesa, cuando se deslindaron dos posiciones diferentes respecto a la base de legitimación del Estado liberal: una reclamando la historia pasada para justificar el poder constituido, y otra queriendo anticiparla y auspiciar un poder por constituir. Ecos de estas dos posturas, la conservadora y la radical, siguen presentes en los debates más actuales. Yrayma Camejo Ron, en su artículo sobre la Asamblea Constituyente de 1946-1947 en Venezuela, sugiere las circunstancias que llevarán a que, pese a la violencia de los debates, no se produjo enfrentamientos serios respecto a las características y competencias de la Asamblea misma.

En el caso de la Asamblea Constituyente de 1991 en Colombia, sin embargo, vuelve a plantearse la opción entre una vía conservadora que contemplaba una reforma de la Constitución vigente, y otra más radical que era una 'Constituyente primaria' o 'originaria'. Curiosamente, frente a un acuerdo político que avalaba la opción conservadora, la Corte Suprema de Justicia de Colombia emitió un pronunciamiento que imponía la alternativa más radical, una Constituyente "omnipotente y omnímodo". Aprovechamos un Foro organizado por la Universidad Central de Venezuela frente a la inminente victoria de Chavéz, para registrar las reflexiones de dos distinguidos colombianos sobre la experiencia de la Asamblea Constituyente en ese país durante 1991. Antonio Navarro Wolff fue co-Presidente de la Asamblea, y Carlos Lemos Simmons, vice-Presidente de Colombia durante la administración de Samper, también había sido miembro de la Asamblea. Los dos, desde perspectivas distintas, la primera más radical que la segunda, aportan elementos de indudable relevancia para el proceso que se abre en Venezuela. Como insumos más directos para nuestro propio debate, ofrecemos una reflexión de Luz Marina Barreto, a partir de la filosofía política, que se inclina hacia una postura conservadora; y, como Documento, la propuesta del Movimiento Quinta República, claramente inscrita en la tradición más radical.

En la sección de Artículos y Ensayos, hemos incorporado, además del ya mencionado trabajo de Rosángel Alvarez, tres artículos más. El de Steve Ellner examina la trayectoria del movimiento vecinal en Venezuela, con el propósito de entender por qué no ha estado a la altura de las expectativas generadas en la década de los ochenta. César Henríquez aborda el tema de la globalización y Trino Márquez y Boris Lima ofrecen un análisis de la implementación de las políticas sociales durante la administración de Caldera.

ENSAYOS Y ARTICULOS

AVANCES DE LA ANTIPOLÍTICA EN VENEZUELA: LAS ELECCIONES DEL 6-D DE 1998

Rosángel Alvarez

I. Presentación

La campaña electoral para las elecciones presidenciales del 6 de diciembre de 1998 no sólo suscita el interés político del analista, sino que también permite reflexionar sobre determinadas transformaciones del campo político venezolano. En tal sentido, la reciente emergencia en Venezuela de rasgos característicos de lo que se ha dado en llamar como antipolítica, política no institucional o nueva política, puede ser explicada como parte esencial de un proceso de debilitamiento acelerado de los partidos políticos tradicionales por escándalos de corrupción en los que se han visto involucrados personalidades políticas de altos cargos de gobierno (ej. los expresidentes Jaime Lusinchi y Carlos Andrés Pérez a quienes se les siguió juicio por esta causa e incluso ameritó la destitución de este último).

Con el fin de dar cuenta de las transformaciones que estamos experimentando en la política latinoamericana, particularmente en la realidad política venezolana actual, el análisis se interesará principalmente en la campaña electoral del 6 de diciembre de 1998, con particular atención al candidato presidencial Hugo Chávez Frías, opción ésta que, desde nuestra perspectiva de análisis, compete como un producto que lidera (al menos discursivamente) una "nueva política" frente al debilitamiento de los partidos como forma tradicional para el ejercicio de la política, y que viene a llenar el espacio vacío de interacción pública dejado por la política convencional. La habilidad con que Chávez y sus estrategias manejan estos elementos es lo que en nuestra opinión, marca una diferencia significativa respecto de sus contendores.

Aún cuando el tema de la antipolítica ocupa en los actuales momentos un lugar discreto en la literatura política latinoamericana, la información existente aporta elementos que permiten comprender porqué el candidato (hoy Presidente) Chávez Frías logró aglutinar al electorado y presentarse como una opción de cambio ante los venezolanos. Para acometer el trabajo propuesto nos hemos apoyado en una amplia revisión bibliográfica y hemerográfica diversa que nos permitió conceptualizar y caracterizar la antipolítica para así establecer los elementos necesarios para brindar una mirada de un candidato que se inscribe como un nuevo actor dentro de este proceso. Se trata del candidato por el Polo Patriótico, Hugo Chávez Frías.

II. La antipolítica: ¿una nueva forma de hacer política?

En el terreno político las cosas han cambiado y seguirán cambiando de ahora en adelante. América Latina experimenta transformaciones de toda índole, y en el campo que nos ocupa es donde se han manifestado con mayor agudeza y crisis a la vez. El hecho característico es que mientras que la sociedad política y ciertas instituciones de la sociedad civil se han debilitado y han dejado de ser una referencia de apoyo incuestionable, en su lugar se han posesionado nuevos actores, ya sean nuevos movimientos, nuevos caudillos, o incluso es posible el apoyo a cualquier fórmula no institucionalizada.

Por consiguiente, frente a esto, nos corresponde, entre otras cosas, intentar analizar fenómenos como la informalización, la personalización y espectacularización de la política que revelan nuevas formas de concebir y hacer política en el mundo, pero esto no sin antes identificar las diversas dimensiones que están implícitas en este nuevo "juego" político.

Dos elementos destacan de la discusión que sobre antipolítica se viene haciendo en América Latina. En primer lugar, que la democracia como sistema político está en permanente cuestionamiento, lo cual supone una revisión en su concepción y en sus procedimientos. Es decir, que las conductas que se califican como antipolíticas expresan un desacuerdo con el grado de desarrollo al que han llegado las democracias en el momento actual (Funes Rivas, 1995, 124). Desde esta perspectiva las respuestas a este hecho apuntan en dos direcciones distintas. Por una parte, se plantea que ante un déficit de la democracia es necesario ampliar las bases participativas (ejemplo de esta corriente son los planteamientos que vienen haciendo Alain Touraine, Norberto Bobbio, entre otros). En otra dirección, se proponen fórmulas correctoras guiadas por un líder carismático (ejemplo de esto pudieran ser algunos movimientos pacifistas y los nacionalismos xenófobos).

En segundo lugar, teniendo que el *iceberg* del asunto lo constituye el desarrollo que han alcanzado las democracias, cuando se utiliza el prefijo "anti" no se está suponiendo la no-caracterización política, sino que se está reclamando una nueva definición de actuación pública en tanto el reclamo de los nuevos actores políticos es hacia transformaciones y no hacia la desaparición de mecanismos de representación y discusión de los actores dedicados a llevarlo a efecto (Funes Rivas, 1995, 128).

Inscrito en este contexto, por antipolítica se entiende aquellas prácticas o mecanismos o "toda movilización, que en procedimientos, o en contenidos, actúa en una línea diferente de lo marcado por la política institucional". (Madrueño, 1997, 42).

Este cambio en la forma de hacer política no es azaroso, sino que es producto de la reacción del ciudadano frente a la incertidumbre y el vacío que no

han podido llenar los actores políticos tradicionales. El aspecto más significativo que entraña esta transmutación del hábito tradicional de hacer política, es que ella es el resultado de la crisis de representación de los ciudadanos a través de los partidos mediante los procesos electorales (que conlleva en algunos casos un reclamo hacia una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos) y la pérdida de representación simbólica de la política frente a la ciudadanía.

El avance de estos dos fenómenos nos revela que la política como instancia privilegiada de representación y coordinación de la vida social es objeto de cambios tanto en su concepción como en sus prácticas. Asimismo, se torna problemática la idea de bien común y de lo público en tanto el rol de la ciudadanía en la política tiende a desdibujarse, fortaleciéndose más bien espacios privados de actuación.

Teniendo en perspectiva estos problemas, trataremos de matizar y caracterizar lo que se ha dado en llamar antipolítica, tratando de dar cuenta de su desarrollo e impacto en Venezuela y en el resto del mundo.

CUADRO I
CARACTERIZACION DE LA ANTIPOLITICA

MODALIDADES	CARACTERISTICAS	ACTORES POLITICOS
Vía Institucional: se actúa de acuerdo con normas, reglas y procedimientos.	Catalizadores: -Disfuncionamiento y en algunos casos, descomposición de los partidos políticos y de los propios sistemas de partidos. -Avance de la corrupción. -Rechazo de buena parte del colectivo insatisfecho por la conducción política del país. -Desencanto democrático. -Desafección política.	-Movimientos sociales. -Organizaciones* Extrema derecha. Neonazis Bandas urbanas xenóforas. Nacionalismos beligerantes. -Líderes** Outsiders. Nuevos caudillos. Neopopulistas. Mesías. -Partidos políticos emergentes.
Vía no Institucional: violentando la normativa vigente.	Discurso: -Se ofrece un discurso alternativo de valores "verdaderamente democráticos". -Exalta valores expresivos ante la hegemonía de lo instrumental. -Se utiliza un lenguaje que prioriza la comunicación de emociones, sentimientos y el establecimiento de vínculos afectivos con los ciudadanos. -Los outsiders emplean un tono y orientación neopopulista, exaltan su condición de mesías y tienden a aplicar medidas y programas muy opuestos a los ofrecidos en las campañas.	

Continúa en la próxima pag.

	<p>Líderes:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Los nuevos caudillos y demás líderes antipolíticos se apartan de los partidos políticos tradicionales; en algunos casos cuentan con el apoyo de pequeños movimientos que surgen en su mayoría en plenos procesos electorales. -Se presentan como hombres providenciales y de liderazgo fuerte, basados en características personales del dirigente. -Sembradores de promesas, con mensajes desideologizados, un tanto vagos y modernizantes. -Algunos se identifican a sí mismos como antisistemas y antiinstitucionales. -Establecen una estrecha relación con el colectivo. Se identifican mucho con el pueblo. -Tienden hacia la personalización del poder. 	
--	--	--

*Estas formas de expresar la antipolítica se observan en forma enérgica más que todo en Europa.

**Los antecedentes que se tienen en América Latina apuntan hacia la presencia de estas formas de liderazgo.

Los elementos que se han destacados en el cuadro anterior se han hecho presentes en la realidad venezolana, desarrollados por la vía institucional a través de la competencia en procesos electorales, cualidad que también ha estado presente para el resto de la región. Las características que hemos brindado a muy grandes rasgos constituyen sólo un referente de lo que el proceso estudiado significa, pero la presencia de una u otra dependerá de las características de cada país y del peso mismo que tengan los factores que alimentan a estas nueva formas de hacer política. Para el caso venezolano tenemos una gran cantidad de referentes empíricos que son ejemplo de la crisis y descomposición política y de la avanzada de la antipolítica. Desde nuestra perspectiva de análisis, la fragmentación y crisis de las estructuras partidistas, aunado al descontento ciudadano frente a lo que han sido estos cuarenta años de gestión democrática de los asuntos públicos, son factores de peso para que la antipolítica se haya manifestado de tal forma en la campaña electoral del 6-D de 1998. En esta línea argumentativa, intentaremos dar una mirada a esta campaña a través de Hugo Chávez Frías por ser uno de los candidatos que mejor representa lo que anteriormente hemos caracterizado como antipolítica, esto no sin antes mencionar los factores que han llevado a la presencia de este actor antipolítico en dicho proceso electoral.

III. Sistema de partidos y crisis de los partidos políticos tradicionales en Venezuela

El sistema de partidos venezolano muestra visos de un cambio significativo. Adoptando la línea explicativa sobre este proceso que nos ofrece José E. Molina y Carmen Pérez, tenemos:

...el vacío de poder generado por la destrucción de las lealtades políticas tradicionales durante el gomecismo, es cubierto por las fuerzas políticas surgidas a raíz de la llamada generación del 28. El esquema original de lealtades partidistas moderno en Venezuela tiene su primera expresión en las elecciones para el Asamblea Constituyente de 1947. Allí se aprecia un sistema de partidos predominante. Durante la dictadura y el período de transición a la democracia de 1958, el esquema originario de 1947 sigue actuando pero resulta significativamente modificado, principalmente debido a la fuerte movilidad geográfica social ocurrida durante la dictadura, que deja una masa de población volátil. Este hecho posibilita que al cuadro partidista originario se le añada ahora la presencia de fenómenos electorales, dando lugar al multipartidismo. Durante esta etapa, la existencia de un sistema institucional basado en el presidencialismo por mayoría relativa genera una tendencia hacia el bipartidismo que, actuando en condiciones favorables, cristaliza en 1973. Al mismo tiempo el carácter de país subdesarrollado produce una situación de descontento permanente con los resultados de la acción gubernamental que lleva a la alternancia frecuente y a un constante desgaste electoral del partido de gobierno (Dix, 1984:444; Pacek y Radcliff, 1995:156-57). A partir del comienzo de la década de los ochenta a la variable estructural del subdesarrollo se le suman la deslegitimación de los partidos y una aguda crisis económica que conducen a una progresiva desalineación partidista, la cual a su vez es uno de los factores principales para la posterior declinación de la participación electoral (1996, 32-33).

Dos aspectos centrales para comprender el avance de la antipolítica en Venezuela se desprenden del planteamiento de Molina y Pérez. Uno es la deslegitimación acelerada de los partidos y el otro la agudización de la crisis económica cuyo impacto político se traduce en una actitud fuertemente negativa hacia la política y los políticos en general, intensificándose la desalineación, la abstención y el voto por opciones distintas a los dos partidos tradicionales de gobierno, que son percibidos por la población como anquilosados, incapaces de plantearse un nuevo programa y una estrategia que permita su recuperación como las principales fuerzas políticas que otrora constituían.

Efectivamente, las nuevas coordenadas de la política inciden fuertemente sobre las formas tradicionales de participación colectiva. En el terreno estrictamente de la vida de los partidos políticos la tendencia que se vive en distintas partes del mundo es el tránsito de un modelo de partido *integrativo* o bu-

rocrático hacia un *modelo competitivo* o profesional-electoral, como lo muestra el cuadro siguiente.

CUADRO II MODELOS DE PARTIDOS

INTEGRATIVO O BUROCRÁTICO	COMPETITIVO O PROFESIONAL-ELECTORAL
<ul style="list-style-type: none"> -Sistema de articulación fuerte. -Se basa en la existencia de un núcleo burocrático central. -Monopoliza las competencias y facultades de gobierno y administración del partido. -Surgen a veces de complejos de negociación entre las diversas corrientes. -Se fundan en la afiliación. -Tienen un fuerte componente de voto de pertenencia. -La dirección colegiada se vincula con la militancia a través de sólidos vínculos verticales, reforzados por la acentuación de la adhesión a la ideología y programas homogéneos y mecanismos eficientes de afirmación de la disciplina interna. -Opera la idea del partido como actor esencial de la vida democrática volcado al desarrollo de funciones amplias de representación, articulación y agregación de intereses generales. -Postulan la extensión del papel de los partidos, la democracia interna como presupuesto para una democratización general de la sociedad y avizoran el triunfo electoral como oportunidad para implantar propuestas propias de reforma social. 	<ul style="list-style-type: none"> -Es el fenómeno de partidos que responden a la reestructuración profunda experimentada en los últimos años por la competencia electoral y la comunicación política. -Son definidos en función del esfuerzo electoral. -Caracterizados por la primacía de un núcleo dirigente mínimo y altamente personalizado, con fuerte participación de técnicos, cuadros profesionales y personalidades independientes. -Son partidos de electores, abiertos en principio a la integración irrestricta de sectores independientes. -Básicamente centristas. -Ideológica y programáticamente abiertos. -Centrados no tanto en definiciones políticas generales como en <i>issues</i> o temas problemáticos. -Poseen una estructura interna relativamente débil, limitadas a las funciones de soporte al esfuerzo electoral, dependiente de dirigentes-candidatos y con relaciones disciplinarias débiles y flexibles. -No aspiran al desarrollo de funciones generales de representación. -Sustentan una visión pluralista de la democracia, en la que los partidos comparten el protagonismo de la lucha política con grupos de presión, factores de poder, comunicadores sociales y corporaciones. -Su función es una suerte de <i>brokerage</i> o intermediación social.

Fuente: Enrique Zuleta Puceiro: "La marea antipartidista desborda todo marco. ¿Existen alternativas institucionales?". *Perfiles Liberales*, N° 41, Bogotá, 1995, p. 10.

Los grandes partidos que una vez conformaron el bipartidismo en Venezuela (AD y COPEI) se inscriben en el tipo de partidos Integrativos o burocráticos, aún cuando éstos tienen más de quince años proponiendo su propio cambio, su adaptación a las nuevas realidades, a las demandas del electorado y el rompimiento de sus estructuras leninistas y centralizadas, no ha sido más que buenos deseos. Se pueden identificar cuatro momentos que, desde

nuestro punto de vista, han sido verdaderas oportunidades para que estos partidos se renovasen:

Primer momento. El denominado "sacudón" o "caracazo" del 27 de febrero de 1989. La dirigencia de los grandes partidos invitaba a la reflexión, a la reforma de la Ley de Partidos Políticos y superado el miedo, nada se hizo.

Segundo momento. La fracasada intentona golpista del 4 de febrero de 1992. Hubo conmoción en la dirigencia política nacional y se planteó enérgicamente la Reforma Constitucional para crear mecanismos de participación y así oxigenar al sistema y, por segunda vez, nada cambió en los partidos.

Tercer momento. Un nuevo intento de golpe el 27 de noviembre de 1992. Era impostergable repensar la democracia y reformar las instituciones, pero todo quedó en el discurso.

Cuarto momento. El escenario electoral de 1998. Al acercarse la fecha de la elección, los estudios de opinión no daban con opción alguna a la candidata independiente apoyada por COPEI, Irene Sáez, igual situación se presentó para AD con su candidato del partido, Luis Alfaro Ucero. Ante el ascenso en las encuestas del candidato por el Polo Patriótico, Hugo Chávez, la cúpula de estos partidos consideraron necesario, más por el susto que por el argumento esgrimido de escuchar a sus bases, conformar una opción unitaria contra Chávez. Pero, ¿qué piezas se movieron en este sentido?

En el mes de mayo COPEI había decidido apoyar a Irene Sáez, candidata del Movimiento IRENE que para esa fecha mantenía un porcentaje promedio de intención de voto del 22,62% según las tendencias que muestran Datanálisis, C.V.I., Mercanálisis, Datos y COSAR. Este apoyo se lo retiraron en el mes de diciembre cuando la candidata tenía, según encuesta flash Datanálisis del mes de noviembre una intención de voto del 2,4%, caída que según los analistas y los mismos sondeos de opinión, se debía justamente al apoyo de COPEI. Así pasan a apoyar la opción Salas Römer que según la encuesta flash mencionada, lo coloca como la segunda opción con un 40,7%.

Con AD el caso resulta más dramático aún. Aclaman a Luis Alfaro Ucero como abanderado presidencial. La postura de los dirigentes del partido blanco era mantener un candidato perteneciente al partido, cosa que no hizo COPEI, y tratar de mantener la cohesión en medio del escalabro electoral. Sin embargo, Alfaro Ucero alcanza un 6,0% (Datanálisis, Nov. 1998) sin posibilidad de triunfo, según las encuestas. El clima de confrontación entre chavistas y anti-chavistas se hizo tan agudo que a escasos días del comicio electoral la misma cúpula que apoyó a Ucero terminó expulsándolo para pasar a adherirse a la opción Salas Römer.

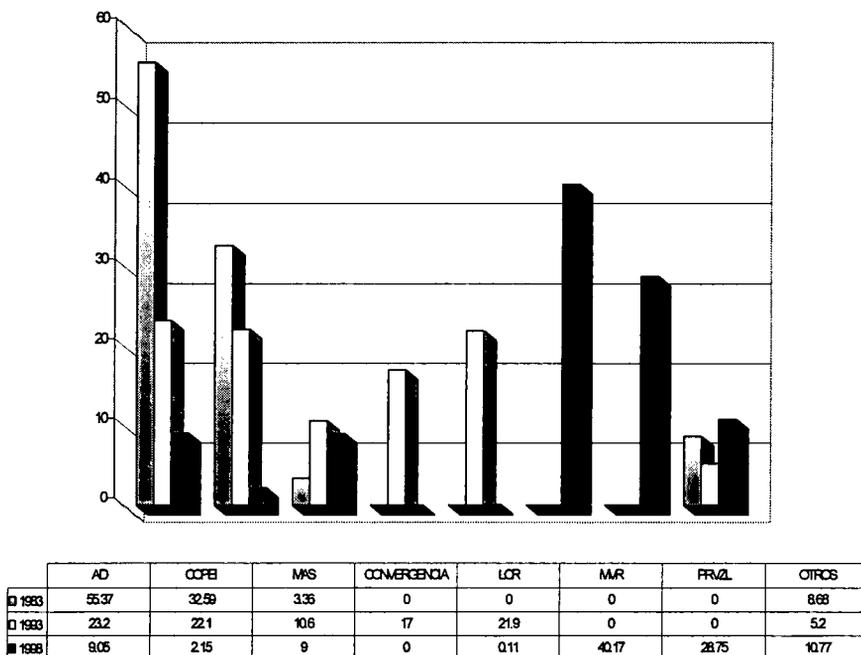
Estas jugadas de última hora muestran indicios de oportunismo y hasta cinismo político que debieron hacer ante la dificultad de encontrar un *outsider* que pudiera enfrentar la opción antisistema representada por Chávez. El perfil de ese candidato que debía competir con Chávez se resume así:

- El *outsider* debe contar con la posibilidad de traducir sus deseos de cambiar el cuestionado sistema político venezolano, pero a la vez debe combinar esa 'virtud' con una probada capacidad de vivir en democracia.
- Tiene que ser conocido porque hay poco tiempo para venderlo.
- Debe ser carismático para hacer llegar su mensaje de transformación.
- Su discurso tiene que calar en las masas.
- Recursos para canjear el resentimiento en fuerzas positivas y democráticas.
- Independencia con respecto a los partidos políticos tradicionales (AD y COPEI fundamentalmente).
- Carácter fuerte, pero no-ligado a la revancha. (Carrasquero y Alcalá, *El Universal* 14-11-98, 1-2).

Como se puede apreciar la posibilidad de contar con un *outsider* en los comicios del 6-D estuvo planteada. Sin embargo, esta idea no concretó porque ponía muchos intereses políticos en juego y el perfil requerido era realmente difícil de cubrir, y en este sentido no se logró el consenso, pero lo que sí sucedió fue el apoyo de AD y COPEI a un candidato que se vendió como una opción independiente.

A la luz de lo que fueron los resultados del 6-D podemos observar, según lo indica el Gráfico I, una abrupta caída en el porcentaje de votos obtenidos por AD y COPEI. Si tomamos los resultados electorales del año 1983, año que es una buena referencia de altos porcentajes obtenidos por estos partidos, y lo comparamos con los resultados de 1993 y de 1998, se observa que se diluye la hegemonía bipartidista al entrar en escena nuevos partidos como Convergencia, Causa R y MVR que obtienen porcentajes significativos si le sumamos los votos que les proporcionan otros partidos minoritarios que les apoyan.

Gráfico I.
Auge y caída de los partidos políticos tradicionales
(resultados electorales)



Fuente: CNE. División de Estadística. 1998.

Adicionalmente, si revisamos los resultados del 6-N de 1998 para los escaños en el Congreso (ver Cuadro III) concluimos que se trata de un Congreso plural que hecha por tierra una vez más la hegemonía adeco-copeyana.

**CUADRO III
RESULTADOS ELECTORALES PARA EL CONGRESO**

AÑO DE ELECCION	DIPUTADOS			SENADORES		
1958	AD 73	URD 34	COPEI 19	AD 32	URD 11	COPEI 6
1963	AD 66	COPEI 38	URD 31	AD 22	COPEI 8	URD 7
1968	AD 66	COPEI 59	MEP 25	AD 19	COPEI 16	MEP 5
1973	AD 102	COPEI 64	MAS 9	AD 28	COPEI 13	MAS 2
1978	COPEI 84	AD 88	MAS 11	COPEI 21	AD 21	MAS 2
1983	AD 113	COPEI 60	MAS 10	AD 28	COPEI 14	MAS 2
1988	AD 97	COPEI 67	MAS-MIR 18	AD 22	COPEI 20	MAS-MIR 3
1993	AD 55	COPEI 53	LCR 53	AD 16	COPEI 14	LCR 9
1998	AD 62	MVR 45	COPEI 27	AD 19	MVR 13	COPEI 7

Fuente: División de Estadística CNE.

Tenemos pues, que el mapa político realmente ha cambiado, pero en definitiva ha sido adverso tanto para AD como para COPEI que enfrentan una crisis de legitimidad y de credibilidad nunca antes vista. Se encuentran en la encrucijada de renovarse o fenecer y en cuanto a los movimientos emergentes (Causa R, Convergencia, MVR, Proyecto Venezuela) el reto será constituirse en organizaciones mucho más tolerantes, abiertas y horizontales.

El segundo aspecto a destacar es la posición de los ciudadanos frente a la política y los políticos en general. La falta de confianza/credibilidad en las instituciones del país es alarmante, principalmente hacia los mecanismos de representación política. El mayor rechazo se lo llevan los partidos políticos (Cosar Grupo Internacional, 1997) quienes no han cubierto las expectativas del electorado, generándose un fenómeno de rabia y frustración que ha revitalizado la opción cambio o castigo.

Vemos que la antipolítica no es sólo un discurso o una discusión teórica. Un referente empírico muy importante es el lugar que ocupan los partidos políticos que tradicionalmente aglutinaban y movilizaban a la mayoría del electorado venezolano. Ya es un lugar común responsabilizar a los partidos

de la crisis económica y social que vive el país por sus prácticas corruptas y por su actuación de espaldas al pueblo.

Por otra parte, esta manifestación de descontento se expresa a través de la abstención, que no es más que la apatía o desinterés por la política y los políticos que en el imaginario colectivo vienen a representar más de lo mismo. Este porcentaje de abstención se incrementó de manera estrepitosa en los dos últimos comicios nacionales. Teniéndose en el año 1988 un porcentaje de 18,08%, se pasó en 1993 a un 39,84% y para 1998 se ubicó en un 36,24% (División Estadística CNE).

Pero el meollo del asunto es el contraste, y de allí surgen las dificultades, entre las expectativas de los dirigentes y las expectativas de la sociedad. La lógica constitutiva de los procesos intrapartidos es diferente de la lógica propia de los procesos de formación de la opinión y actitudes públicas. En el interior de los partidos, dirigentes y militantes luchan por la conquista y defensa de espacios de poder. Pero hoy día se enfrentan a una agenda muy difícil de administrar. Las demandas de estabilidad o recuperación económica para el gobierno o la idea de democracia para la oposición parecen ceder en importancia ante una agenda definitivamente social. Se trata de un nuevo tiempo, definitivamente institucional, en el que la política está llamada a recuperar su supremacía y capacidad de construcción social de consensos y programas de vida en común. El reclamo de la sociedad venezolana es hacia esto, y mientras se mantenga una actitud de indiferencia por parte de la dirigencia política del país, la desafección política estará a la orden del día.

Con el triunfo de Hugo Chávez y la propuesta fundacional y constituyente que él ha presentado al país, da visos de un cambio político importante que está por suceder. Es justamente esta oferta de cambio con una propuesta específica que es la Asamblea Nacional Constituyente, aunado a los factores de crisis y descontento que hemos venido señalando, los que allanan el camino para que un líder cale de la manera como él lo hizo en los venezolanos. El cuadro político que hoy tenemos se debe al ejercicio de la antipolítica como veremos seguidamente tras el análisis de lo que ha significado el fenómeno Hugo Chávez Frías.

IV. Hugo Chávez Frías: una política de la antipolítica

La nueva política o antipolítica implica en el fondo, la expresión natural de procesos complejos de diferenciación social, gestados paralelamente a la tendencia hacia una creciente homogeneización cultural y política que se consolida en las últimas décadas tras el surgimiento de líderes nacidos de las convulsiones de los partidos tradiciones, como lo expresa el Cuadro IV, y nuevos protagonistas de la emergencia política de organizaciones sociales. Sindicalistas como Walesa o Lula, figuras del espectáculo como Reagan, Clint

Eastwood, Berlusconi, Rubén Blades, o intelectuales como Vargas Llosa, son expresión de procesos de cambios políticos y comunicacionales importantes.

CUADRO IV
TABLA COMPARATIVA DE LOS NUEVOS ACTORES POLITICOS EN AMERICA LATINA

PAIS/ACTOR/ ORG/ TENDENCIA	CARACTERISTICAS
BOLIVIA Carlos Palenque. CONDEPA. Outsider, Neopopulista, Antipolítico y Nuevo Caudillo.	Proviene de los medios de comunicación social y concretamente de la radio y Televisión Popular (RTP) en donde tenía un programa de oposición al gobierno. Su discurso es netamente antipolítico, pero no antisistema (al no postular una transformación o sustitución del sistema), más bien ha contribuido a la profundización de la democracia boliviana. Palenque (recién fallecido) representó a los sectores indígenas.
BRASIL Fernando Collor de Mello. Movimiento de Reconstrucción Nacional. Outsider*, Antipolítico y Nuevo Caudillo.	*Si bien es cierto que Collor de Mello antes de ser Presidente del Brasil fue gobernador de Alagoas, ello no implica que se le pueda considerar un político profesional. Dicho outsider constituye el caso más sorprendente de mediatización de la política, ya que fue producto de los medios de comunicación; fue el resultado de un fenómeno "mass-media o videopolítica".
GUATEMALA Jorge Serrano. Movimiento Acción Solidaria (MAS). Outsider, Antipolítico y Antisistema	Serrano incursionó como outsider en la política guatemalteca siendo un pastor y líder evangelista, y logró la presidencia gracias al apoyo del MAS en alianza con la Unión Centro Nacional (UCN) y la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG). La relevancia de dicho outsider radicó en que enfrentó el Poder Legislativo (Congreso) e intentó reformas al estilo Fujimori, asumiendo poderes extraordinarios y absolutos, violentando el orden constitucional. Posteriormente fue a un referéndum y fue derrotado.
PANAMA Rubén Blades. Movimiento Papá Egoró (MPE)/Madre Tierra. Outsider.	Constituye otro de los personajes que aprovecha y su condición y prestigio de cantante popular para incursionar en la política. Fue postulado por Madre Tierra y prácticamente no tuvo relevancia pues quedó en tercer lugar.
PERU Alberto Fujimori. Nueva Mayoría/CAMBIO 90. Outsider, Antipolítico, Antisistema, nuevo caudillo y Neopopulista.	Aparte de desarrollar un discurso y una práctica "antipartido", también desarrolla orientaciones de tipo "antisistema" al intentar transformaciones radicales. Triunfa en la 2da. Vuelta de las elecciones de 1990 gracias a los votos aportados por el APRA, que se opuso radicalmente a la otra alternativa, representada por Vargas Llosa (Fredemo).
	Continúa en la página siguiente

PERU Mario Vargas Llosa. Frente Democrático (FREDEMO). Outsider con una inclinación netamente de derecha y un programa de gobierno netamente neoliberal.	Pertenece a aquel tipo de outsider que aprovechan su prestigio e imagen (en este caso como escritor) para incursionar en la política. Ha de señalarse que dicho outsiders desarrolló una campaña de corte neoliberal opuesta totalmente a la de Fujimori y costosísima debido a la publicidad y promoción.
VENEZUELA Irene Sáez. IRENE. Nuevo Caudillo y Outsider*	*Irene Sáez se presenta como candidata presidencial en Venezuela. Incursionó en la política a partir de 1990 aprovechando su gran popularidad como exreina de belleza. El haber sido alcaldesa y haber sido reelegida no implica que dicha líder sea considerada una política profesional. Su candidatura es propulsada por el recién creado movimiento "IRENE", y recibe el apoyo, entre otros, de La Causa R y de COPEI, que luego se lo retiran.
VENEZUELA Rafael Caldera. Convergencia Nacional. Antipolítico, Viejo Caudillo y Neopopulista.	Pertenece a los llamados "viejos caudillos" por lo cual no puede clasificarse nunca de outsider. Se presenta como líder antipolítico en el mismo momento en que se autoexcluye y abandona COPEI para fundar el Movimiento Convergencia Nacional, además de desplegar fuertes críticas a los partidos y clase política tradicional y cuestionar también las organizaciones de tipo empresarial y sindical.
VENEZUELA* Hugo Chávez Frías. Movimiento V República. Outsider*, Antipolítico, Antisistema, Nuevo Caudillo y Neopopulista.	*Incursiona como Outsider en la política a partir de la popularidad que alcanza con su alocución en la televisión el 4-F de 1992. Desarrolla un discurso "antipartido" y también mantiene una propuesta antisistema al plantear cambios radicales en el país a partir de la Asamblea Constituyente. Ataca las propuestas económicas de corte neoliberal como las ofrecidas por su más cercano contendor Henrique Salas Römer. Su oferta electoral la han calificado de demagógica y neopopulista.

Fuente: Rivas Leone, José Antonio, "La crisis de los Partidos Políticos y el avance de la Antipolítica". *Revista Venezolana de Ciencia Política*, N° 12, 1997, Mérida-Venezuela, Agosto-Diciembre, pp. 71-73.

*Estos datos los incorporamos para actualizar el cuadro a efectos del objeto de estudio que nos ocupa.

En Venezuela, Hugo Chávez Frías surge como un candidato emergente a la presidencia de la República, que nunca hubiera llegado si no es por la profunda crisis que experimentan los partidos políticos y por la misma situación de crisis generalizada que vive el país.

El escenario político venezolano se vió estremecido ante la posibilidad de triunfo en las urnas del teniente coronel retirado, quien aparecía con posibilidades de convertirse en el presidente de los venezolanos. Podemos decir que el origen de este líder no está tanto en los cuarteles como sí en su alocución del 4-F de 1992 en la televisión donde dijo: "compañeros, lamentablemente,

por ahora, los objetivos planteados no fueron logrados...asumo la responsabilidad de este movimiento militar”.

Este mensaje caló en la opinión pública y desde entonces Chávez goza de una popularidad sin igual, debido a que se atrevió a enfrentar a un gobierno que había perdido legitimidad a partir de los sucesos del 27-F de 1989. Pero, ¿qué es lo que realmente explica el respaldo popular a un exgolpista para las presidenciales, cuando se supone que éste atento contra el régimen democrático que hoy lo ampara? En este sentido podemos destacar:

- ✓ Falta de confianza y credibilidad de la mayoría de la población hacia las instituciones públicas, principalmente hacia los partidos.
- ✓ Un deterioro acelerado de las condiciones de vida del venezolano que se mantiene en un 80% en distintos niveles de pobreza.
- ✓ Deterioro y desmantelamiento de servicios públicos básicos.
- ✓ La impunidad frente a actos de corrupción por parte de funcionarios públicos.
- ✓ Mientras que se le pide al pueblo que se “apriete el cinturón” ante la urgencia de aplicar ciertas medidas económicas, el desvío y derroche del dinero del Estado es evidente.

Esta serie de factores contravienen las expectativas que han alimentado los políticos en estos cuarenta años de democracia, en cuanto a una mejora en las condiciones de vida del venezolano bajo el sistema democrático. De allí el reclamo de la población hacia una democracia distinta a la que hemos vivido hasta ahora. Y esto quizás permita comprender porqué algunos sectores de la población no desapruaban la acción golpista de Chávez; sencillamente, el sistema como tal se ha deslegitimado.

Estos factores son catalizadores de la práctica antipolítica de Hugo Chávez. El emerge como el mejor intérprete de la marea de resentimiento, ira e inquietud popular, de hecho su mayor respaldo proviene de los sectores socioeconómicos más bajos y por algunos sectores de la clase media que han visto empeorar sus condiciones de vida.

I. Siguiendo la vía institucional

Existen tres momentos políticos en la vida de Chávez: 1) Lidera una insurrección militar el 4-F 1992; 2) llama a la abstención en los comicios nacionales de 1993 y regionales y municipales de 1995 y, 3) se presenta como candidato presidencial a las elecciones del 6-D 1998.

Es así como en octubre de 1997 funda el Movimiento V República (MVR), definido como “un movimiento político de carácter nacionalista, popular y reivindicativo, fundamentado en el cuerpo de ideas del Libertador Simón Bolívar. Su misión es lograr el bien común para todo el colectivo nacional, satisfacer

las expectativas individuales y colectivas del pueblo venezolano y alcanzar el estado de máxima prosperidad de la Patria" (MVR).

Está por verse si realmente el MVR es Hugo Chávez, así como Convergencia es Rafael Caldera. Todo dependerá de lo que resulte de la Asamblea Constituyente y del liderazgo que surja en el seno del MVR.

Con la creación de este movimiento, Chávez se aparta de los partidos políticos tradicionales, elemento característico de los antipolíticos, aunque es apoyado por otras organizaciones, en su mayoría de izquierda, conformándose el llamado Polo Patriótico; pero el papel que juega el MVR es definitivo para el triunfo de Chávez.

PARTIDOS	Nº VOTOS	%
M.V.R.	2.625.839	40,17
M.A.S.	588.643	9
P.P.T.	142.859	2,19
P.C.V.	81.979	1,25
I.P.C.N.	67.479	1,03
G.E.	56.504	0,86
M.E.P.	54.797	0,84
S.I.	36.940	0,57
A.A.	18.645	0,29
CHAVEZ	3.673.685	56,20

Fuente: CNE: <http://elecciones98.cantv.net/799.htm>

Estos mismos partidos que conformaron el Polo Patriótico, salvo el PPT que surge de la división de La Causa R en 1997 y el MVR, fueron los que apoyaron a Caldera en 1993 conformándose el llamado "chiripero". Sin embargo, este no es el único elemento que asemeja el fenómeno Chávez con el fenómeno Caldera en 1993, ambos líderes representantes de la antipolítica en Venezuela. En relación con la popularidad de Caldera que lo lleva a ser elegido por segunda vez como Presidente de la República destaca lo siguiente:

- El discurso que pronuncia en el Congreso el 4-F de 1992 responsabilizando a la dirigencia política de crear las condiciones para que se diera la intentona golpista impactó y dejó profunda huella en la opinión pública.
- Fue el candidato del antipartidismo y por eso se tuvo que apartar del partido del cual fue fundador, COPEI, para constituir el movimiento Convergencia, donde los disidentes que le siguieron se agruparon.
- Ataca la oferta electoral de un programa económico neoliberal, asumiendo un tono y orientación neopopulistas.
- Entre sus promesas electorales destacan la libertad de los insurgentes presos y castigo a los corruptos.
- Su popularidad de entonces se le debe a su reputación personal y su solvencia moral ante el país.

Hacer la lectura de rasgos antipolíticos en Chávez implica, además de señalar los factores que favorecen esta práctica como ya se ha hecho *supra*, revisar su propuesta política y económica y su discurso en general.

2. Un discurso creador de expectativas

La candidatura de Chavez se localiza en el contexto psicosocial. Responde a sentimientos de miedo, la frustración, la impotencia, el escepticismo, tratando de proyectarse en la cara opuesta a otros elementos. El avance en una posible victoria de este candidato estaba condicionada por dos aspectos: a) presentarse como la mayor opción de cambios con respecto a la necesidad más sentida de los electores, y b) gozar de una buena reputación personal.

En sus intervenciones públicas llegó a usar un tono muy altisonante, pero que en definitiva respondía al clamor de sus seguidores:

De esta plaga mala (los adecos) no va a quedar ni el rastro en Venezuela. Vamos a hacerlos desaparecer junto a los copeyanos y convergentes". (El Nacional, 29-08-98); "Aquí hay que poner mano dura y firme en una democracia verdadera"; "Hasta ahora el período es de cinco años, con la constituyente pudiera variar... En todo caso, Hugo Chavez entregará algún día" (*El Universal*, 05-09-98); " Revisaré con lupa las asociaciones estratégicas" (*Quinto Día*, 14 al 21-08-98); " La constituyente podrá disolver al Congreso (*El Globo*, 12-09-98).

Su discurso también se ve sobrecargado por esa mezcla entre citas bíblicas, historia de Venezuela y política-militar que terminan por darle un carácter muy emotivo a lo expresado por él: "No soy perezjimenista, pero a Dios lo que es de Dios, y al César lo que es de César" (*El Universal*, 05-09-98); "Hay que inventar, como decía Simón Rodríguez, pero no podemos seguir permitiendo que sigan creciendo las cadenas de miseria en torno a las necesidades" (*Quinto Día*, 11 al 18-09-98); "Un poder moral que como decía Bolívar tenga dos objetivos fundamentales: lucha contra la corrupción, ese elemento pernicioso que invadió todos los poderes, y velar por la educación" (*Ibid*).

Sus críticos lo acusan de tener un doble discurso y de esconder tras ese parafraseo su desconocimiento respecto de temas de vital interés para el país. Pero visto desde otra óptica creemos que viendo la efectividad que este discurso le reporta es imposible retroceder.

Conceptos como Patria y Pueblo están siempre presentes y él representa al pueblo y con sus ideales bolivarianos buscar salvar la Patria. " Me refiero a resucitar el alma venezolana. Nuestra rebelión fue un intento "Venezolanista" de restablecer la decencia y la dignidad bolivariana en este país. De eso es lo que se trata mi campaña" (*Time*, 20-11-98). Por esto se exalta su condición

de mesías, que una vez que tenga el poder “podrá resolver de una vez esto”. Al menos esas son las expectativas que tiene la multitud que le sigue.

Y es que supo interpretar bien la necesidad más sentida de la población, la cual es combatir la corrupción (EUD, 06-12-98) para buscar una “verdadera democracia”.

De acuerdo con Chávez, se creará un nuevo Congreso y una nueva Constitución que “Harán de Venezuela un país más genuinamente democrático” (Time, 20-11-98). Su discurso en definitiva lo caracteriza como un antipolítico, aspecto que se ve reforzado cuando revisamos su propuesta en las áreas económica, política y social.

Area económica:

- ✓ Efectuará una reforma tributaria integral de carácter progresivo.
- ✓ Penalizará ejemplarmente la evasión fiscal y minimizará las exenciones.
- ✓ Examinará la reestructuración de los pagos de la deuda externa estimados por los próximos cinco años.
- ✓ Reconstruirá el valor del bolívar, el cual debe expresar en forma concreta los recursos y potencialidades de Venezuela.
- ✓ Prometió que el Estado mantendrá la propiedad de sus dos empresas energéticas más importantes, Pdvsa y Electrificación del Caroní.
- ✓ Prometió que se aplicarán políticas y medidas para impulsar la pequeña y mediana industria, tanto de naturaleza crediticia como de incentivos diversos.
- ✓ Se reorganizará el Servicio Exterior, instaurando un sistema de excelencia y meritocracia.

Area política:

- ✓ Reforzará la descentralización para lo cual reducirá el número de ministerios, para lograr, entre otros, un consejo de ministros más operativo.
- ✓ Apoyará con financiamientos adecuados a los productores y estudiará la aplicación de incentivos y medidas de protección a la agricultura.
- ✓ Eje de la gestión política de Hugo Chávez, sería convocar a una Asamblea Nacional Constituyente en caso de que sea aprobada por más del 50% de los venezolanos en un referéndum que podría ser decretado por el Presidente, en consejo de ministros, el 15 de febrero. Tendría como misión redactar una nueva carta magna y, en palabras del nuevo presidente: “refundar la república y relegitimar el poder y la democracia”. Con la asamblea constituyente- de llegar a convocarse- se pretende una transformación de los poderes públicos y la incorporación de un cuarto poder: “El poder moral”.
- ✓ Se rechazarán los procesos de control masivo de la delincuencia, los cuales golpean a los sectores menos favorecidos de la sociedad. Se hará

especial énfasis en la depuración de los cuerpos policiales. El Estado asignará máxima prioridad a los programas de atención primaria en salud y propiciará al máximo la descentralización y transferencia de recursos.

✓ La persona con suficiencia de recursos económicos aportará una cuantía proporcional a la seguridad social que permita brindarle atención al contribuyente, pero también a quienes por su debilidad económica no lo hacen o lo realizan deficitariamente.

Estos, entre otros aspectos, han generado muchas expectativas entre los venezolanos que dieron su voto a Chávez y que esperan ver en lo inmediato una mejoría en sus condiciones de vida, mientras que sus adversarios lo acusan de populista por las políticas propuestas.

LA CONSTITUYENTE COMO PASO PREVIO AL EJERCICIO DEL PODER

Para los integrantes del Polo Patriótico, el establecimiento de un nuevo orden social debe estar fundamentado en la Asamblea Nacional Constituyente.

El sistema para elegir a los integrantes de la Asamblea debe ser nominal, combinado con fórmulas que permitan la representación de las minorías. Sólo se elegirán representantes principales. Aquellos estados o dependencias federales que no tengan un número suficiente de habitantes, elegirán dos constituyentes.

Su duración no debe ser mayor de seis meses y al término de la misma se legitimarán todos los poderes públicos, inclusive la Presidencia de la República.

La nueva Constitución será sometida a la consulta popular mediante referéndum, en los 120 días siguientes a su aprobación. Este referéndum, de consulta directa al pueblo, sólo será válido si concurre la mitad más uno de los electores inscritos. La Constitución quedará sancionada sólo cuando resulte aprobada por la mayoría de los votantes.

El proceso constituyente no interrumpirá el funcionamiento de los órganos del poder nacional, y, por tanto, el país no se paralizará, ni existirá vacío de poder.

Del nuevo marco constitucional se derivará la transformación del Estado hacia una democracia participativa y sustentable, en la que los valores morales adquirirán la importancia y el reconocimiento de un poder dentro del Estado.

Fuente: *El Nacional*, 7-12-98, D/1.

El debate que ha generado la propuesta de una Asamblea Constituyente, y que los partidos tradicionales y los otros candidatos presidenciales subestimaron durante la campaña, a la luz del triunfo de Chávez ha generado una verdadera revolución social democrática. Hoy día se están organizando constituyentes parroquiales, constituyentes universitarias, gremiales, etc., como una vía para participar en el proceso de cambio y esto no se puede soslayar cuando hasta ahora lo que caracterizaba a la población venezolana era la despolitización de amplios sectores.

El primer sondeo de opinión hecho en torno a la posibilidad de un referendo consultivo para convocar a una Asamblea Constituyente arrojó como resultados un apoyo del 78% a esta propuesta, y ante la pregunta, ¿Quién debe realizar la reforma de la Constitución Nacional?, un 55% respondió que la Asamblea Constituyente propuesta por Chávez, mientras que un 25,9% respondió que debía hacerla el Congreso Nacional (*El Universal*, 10-01-99).

Esta propuesta significa crear un nuevo pacto político y social que atienda a los intereses del pueblo venezolano y no el de las élites incrustadas por años en el poder.

V. Consideraciones finales

La existencia de la antipolítica expresa que hay una crisis de la política y que en América Latina se traduce en un desapego hacia los partidos y las instituciones políticas en general, y, en consecuencia, un reclamo por cambios de envergadura. Se ha generalizado la idea de que la actividad política carece de prestigio y que quienes la realizan sólo persiguen dividendos personales. Asimismo, se percibe un agotamiento de los proyectos de los partidos políticos y la sociedad civil al no sentirse interpretada por sus representantes simplemente se aparta de la política o se apoya en nuevos líderes que manejan un discurso mesiánico.

América Latina vive un acelerado proceso de cambios acompañado, a pesar del reciente y popular despertar democrático, del descrédito de la política, y en Venezuela esto se ha expresado en que nuestra democracia que hasta la década pasada era el modelo a seguir por otros países en transición política, hoy día es fuertemente cuestionada. En este sentido, ha resultado un terreno fértil para estudiar este fenómeno de descomposición de la política y el surgimiento de una nueva política que se erige a partir del cuestionamiento de la institucionalidad establecida, la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 1998. Tenemos que de los once (11) candidatos que competieron, diez (10) de ellos pueden ser caracterizados como antipolíticos, cada uno con rasgos muy particulares, pero en su mayoría son *outsiders* que intentar marcar una distancia respecto de los políticos tradicionales.

Un caso *sui generi* es el estudiado en este trabajo, el hoy Presidente electo Hugo Chávez Frías quien fue creciendo entre el electorado en la medida en que atacaba más fuerte a la dirigencia partidista que ha gobernado al país en cuarenta años de democracia política, responsabilizándolos de la crisis actual.

Su oferta electoral "inflada" constituye quizás su peor enemigo, sobre todo cuando los pronósticos hechos por los especialistas para 1999 son poco alentadores en vista del deterioro progresivo de los precios del petróleo, principal fuente de ingreso del país. Quizás esta situación lo obligue a aplicar medidas y programas opuestos a los ofrecidos en su campaña, como sucedió con Caldera en el gobierno saliente.

En cuanto a su propuesta de cambio, la Asamblea Nacional Constituyente, esta requerirá del mayor consenso posible de los distintos sectores de la vida nacional, incluyendo a aquéllos que lo adversaron durante la campaña. Sin embargo, esta propuesta ha permitido que por primera vez en muchos años

se debata en Venezuela sobre un proyecto de país. Pero habrá que ir con cuidado porque si la gente votó, tal como parece, por la figura salvadora, como ya lo fue en el caso de Caldera hace un lustro y de Pérez hace una década, las posibilidades de cambio son algo estrechas.

Es un lugar común decir que la Asamblea Nacional Constituyente no es la panacea y en eso estamos de acuerdo, por lo tanto la atención del nuevo mandatario no debe centrarse sólo en lo político, sino que deberá atender a la par la urgencia económica y social que presenta el país. Por ahora tiene el apoyo para ejecutar los cambios previstos, pero si las condiciones económicas empeoran en lo inmediato, ¿qué posibilidades hay para que tales cambios sean respaldados por la población en un clima democrático? Esto está por verse.

Lo que resulta interesante es ver cómo los actores de la nueva política, aún cuando llegan al poder con un amplio respaldo popular, mantienen una base muy movедiza que coloca en ciernes la estabilidad del sistema porque justamente los factores de crisis que los hacen crecer en el electorado son los que más tarde limitan su capacidad de maniobra cuando asumen el gobierno.

En este sentido, la superación de la crisis política que muchas veces asume la forma de crisis de representación pasa, entre otras cosas, porque los partidos políticos recuperen su credibilidad y superen la apatía ciudadana a través del fortalecimiento de la idea de integración social frente al individualismo o introduciendo la visión de una práctica política participativa, al tiempo que se promuevan cambios radicales en los sistemas de valores que informan de la percepción que tienen los diversos actores sobre qué es la política y cuáles son sus objetivos.

En medio del elevado grado de incertidumbre que hoy día acompaña a la política, lo que no puede soslayarse es que la antipolítica no logra formarse como garantía de la democracia.

Bibliografía

- Blanco M., Agustín (1998): *Habla el Comandante*, Fundación Cátedra Pío Tamayo/CEHA/IIES/FACES/UCV, Caracas.
- Carrasquero, José V. Y Luis E. Alcalá (1998): "Acercamiento al perfil del *outsider*". *El Universal*, sábado 14 de noviembre, 1-2.
- Chávez F., Hugo (1998): "Al Cesar lo que es del Cesar. El último proyecto de país fue el de los 50". *El Globo*, viernes 25 de septiembre, p. 8.
- Chávez F., Hugo (1998): "El próximo año será de acción". *El Nacional*, sábado 12 de diciembre, D/1.
- Chávez F., Hugo (1998): "La Constituyente podrá disolver al Congreso". *El Globo*, sábado 12 de septiembre, p. 8.

- Chávez F., Hugo (1998): "Revisaré con lupa las asociaciones estratégicas". *Quinto Día*, del 14 al 21 de agosto, pp. 4-5.
- CNE, División Estadística (en línea): <http://elecciones98.cantv.net/799.htm> [Consulta: 17-12-98].
- Díaz, Laura y Taynem Hernández (1998): "Los pecados de contradicción". *El Universal*, lunes 28 de septiembre, 1-16.
- Duarte, Alexander (1998): "Historia de amor y odio. AD y Copei apelan a la unidad para enfrentar una nueva crisis". *EL Nacional*, lunes 23 de noviembre, D/6.
- Fossi, José V. (1998): "La crueldad y la traición marcaron el derrumbe del bipartidismo. 6-D: AD y Copei fueron los grandes perdedores". *La Razón*. Edición especial, 7 de diciembre, p. 10.
- Funes Rivas, María Jesús (1995): "Política y Antipolítica". *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, N° 129, Madrid, pp. 121-133.
- Giusti, Roberto (1998): "Estados revolucionarios". *El Universal*, jueves 3 de diciembre, 1-11.
- Gómez, Elvia (1998): "Analistas revisaron resultados del 8-N y su impacto en los comicios presidenciales. Se consolidó multipartidismo inestable". *El Universal*, sábado 14 de noviembre, 1-12.
- Hernández, Clodovaldo (1998): "Gerencia por susto". *El Universal*, jueves 3 de diciembre, 1-11.
- Madueño C., Luis E. (1997): "Crisis y descomposición de la Política en América Latina". *Revista Venezolana de Ciencia Política*, N° 12, Mérida-Venezuela, Agosto-Diciembre, pp. 31-56.
- Molina, José E. Y Carmen Pérez B. (1996): "El comportamiento electoral en Venezuela" (1946-1993). Factores explicativos". *Cuestiones Políticas*, N° 17, LUZ, Maracaibo, pp. 25-59.
- Muñoz, Freddy (1998): "Si Chávez defrauda al pueblo aumentará riesgo de violencia en el país". *El Nacional*, 14 de septiembre, D/4.
- MVR (1998): "¿Qué es El MVR?" (en línea): http://www.chavez.mvr.org/html/que_es_v_rep_blica.html [Consulta: 3-12-98].
- Ocando H., Casto (1998): "La agenda de Chávez". *Quinto Día*, del 17 al 24 de julio, pp. 21-22.
- Ochoa Terán Orlando (1998): "Para bien o para mal Hugo Chávez irrumpe en la escena internacional". *Quinto Día*, del 16 al 23 de octubre, p. 10.
- Olivares Méndez, Fernando (1998): "Se cumplieron todos los pronósticos: Hugo Chávez Frías es el nuevo Presidente. Arrasó el comandante". *La Razón*. Edición especial, 7 de diciembre, pp. 6-7.
- Padgett, Tim (1998): "¿Demócrata o Demagogo?". *TIME. El Nacional*, Vol. 1, N° 35, noviembre, pp. 4-6.
- Padgett, Tim y Christina Hoag (1998): "Resucitando el alma venezolana". *TIME. El Nacional*, Vol. 1, N° 35, noviembre, p.8.
- Rivas Leone, José António (1997): "La crisis de los Partidos Políticos y el avance de la Antipolítica". *Revista Venezolana de Ciencia Política*, N° 12, Mérida-Venezuela, Agosto-Diciembre, pp. 57-84.
- Salazar, Miguel (1998): "La resurrección". *Quinto Día*, del 17 al 24 de julio, pp. 22-23.
- Seminario Internacional sobre Antipolítica (1997). Caracas (en línea): <http://www.geocities.com/CapitolHill/Congress/3137> [Consulta: 28-11-98].
- Subero, Carlos (1998): "La resistencia". *El Universal*, jueves 3 de diciembre, 1-11.
- Toledo, Nicolás (1998): "Los numeritos del segundo". *Percepción 21*. Informe Analítico de Consultores 21 para VenEconomía Mensual, septiembre, pp. 11-17.

Zambrano, José (1998): "Movimiento V República: peronismo sin sindicatos". *El Globo*, miércoles 11 de noviembre, p. 18.

Zuleta Puceiro, Enrique (1995): "La marea antipartidista desborda todo marco: ¿Existen alternativas institucionales?". *Perfiles Liberales*, N° 41, Bogotá, pp. 8-13.

Publicaciones periódicas consultadas

El Globo, El Nacional, Quinto Día, El Universal

OBSTACULOS A LA CONSOLIDACION DEL MOVIMIENTO VECINAL VENEZOLANO: LA BRECHA ENTRE LO NACIONAL Y LO LOCAL¹

Steve Ellner

La creciente literatura sobre movimientos sociales en América Latina durante los años ochenta puede dividirse en dos tendencias, ambas provocaron grandes expectativas que posteriormente no fueron llenadas. En primer lugar, *la escuela "autónoma"* surgió como respuesta al papel jugado por los movimientos sociales en el proceso de transición de regímenes militares a la democracia en todo el continente. Lejos de interactuar con los partidos políticos o con el Estado, estos movimientos sociales tenían una agenda propia y organizaron protestas que contribuyeron al clima adverso a los regímenes represivos. El ejemplo más claro de una independencia intransigente fue la organización "Madres de la Plaza de Mayo" que hasta se negó a negociar respecto al lugar de sus manifestaciones y asumió una actitud desafiante cónsona con el motivo de sus protestas, la exigencia de información respecto al asesinato de sus hijos. En estas circunstancias, no resulta sorprendente que gran parte de la literatura de la época hacía hincapié en la autonomía de los movimientos sociales y su aporte al proceso de concientización, a expensas de cualquier función política como grupos de interés destinados a negociar con los factores de poder. Al abordar los movimientos sociales en estos términos, muchos autores se referían a los "nuevos movimientos sociales", adoptando un paradigma desarrollado en el contexto europeo. Este artículo enfatizaba el surgimiento de nuevas modalidades culturales y en la participación ciudadana directa en organizaciones estructuradas de manera horizontal y con independencia de los partidos políticos y el Estado.²

¹ Una versión abreviada de este artículo ha sido publicado en inglés en *Journal of Latin American Studies*, titulado "Obstacles to the Consolidation of the Venezuelan Neighbourhood Movement: National and Local Cleavages", febrero de 1999. El autor recibió un aporte financiero del Consejo de Investigación de la Universidad de Oriente. También agradece comentarios críticos de Susan Berglund y Hobart Spalding.

² Para un análisis de esta posición expuesta por uno de sus exponentes más prominentes, ver: Tilman Evers: "Identity: the Hidden Side of New Social Movements in Latin America". En: David Slater (Ed.): *New Social Movements and the State in Latin America*. (Amsterdam, 1985)

Con la consolidación de los gobiernos democráticos hacia finales de los ochenta, los movimientos sociales dejaron de ser *outsiders* desafiando regímenes militares. Por ello surgió una segunda escuela, de "interacción política" (con influencia de científicos sociales norteamericanos) que analizaba los movimientos sociales desde la perspectiva de sus actividades cotidianas en el contexto de regímenes democráticos, con énfasis en la búsqueda de influencia política, la creación de redes clientelares, etc.³

Muchos de los escritores identificados con la escuela "autonomista" (con su énfasis en la cultura política), como también aquéllos de la escuela de 'interacción política', veían en los movimientos sociales un potencial para la transformación a fondo de la sociedad. Algunos sugirieron que estas organizaciones multi-clasistas desplazaban a los sindicatos como interlocutores principales de los sectores no-privilegiados de la población.⁴ A diferencia de las organizaciones laborales, los movimientos sociales que surgieron durante este período contaban entre sus militantes con un número apreciable de mujeres como activistas y dirigentes locales. Científicos sociales también llamaban la atención sobre el notable abanico de causas incorporadas, abarcando las de los invasores de tierras, vecinos, mujeres, grupos étnicos, derechos humanos, medio ambiente, comunidades religiosas de base y cooperativas.

Sin embargo, los movimientos sociales no han estado a la altura de estas expectativas.⁵ No provocaron ninguna transformación cultural radical a comienzos de las ochenta, ni tampoco llegaron posteriormente a transformarse en actores importantes que actuaban dentro de la estructura del sistema político. En ninguna parte se encuentra un equivalente del Partido Verde europeo que lograra aglutinar una proporción importante del electorado (a pesar de los intentos en varios países). En contraste con las organizaciones laborales, su estructura organizativa informal limita las posibilidades de agregar demandas y hacer sentir su influencia donde más impacte, es decir, a nivel nacional. No se han desarrollado los mecanismos apropiados para facilitar una efectiva y regular participación en el proceso de toma de decisiones.

La historia reciente del movimiento vecinal en Venezuela no se aparta de este patrón general. El estudio del caso venezolano resulta particularmente

³ Los términos 'autonomista' e 'interacción política' son míos. Para una discusión de la literatura sobre movimientos sociales en América Latina que abarca estas dos perspectivas, ver: Steve Ellner: "Two Conceptual Approaches of Latin American Social Movements from the Perspective of Activists and Scholars: a Review Essay". En: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 29, nº 3 (otoño 1994).

⁴ Ver, por ejemplo, Dick Parker: "Trade Union Struggle and the Left in Latin America, 1973-1990". En Barry Carr y Steve Ellner: *The Latin American Left: From the Fall of Allende to Perestroika*. (Boulder, 1993), p. 221.

⁵ Paul Lawrence Haber: "Identity and Political Process: Recent Trends in the Study of Latin American Social Movements". En: *Latin American Research Review*, Vol. 31, nº 1 (1996), pp. 172,174.

revelador porque la proliferación de asociaciones vecinales en los años ochenta contrastó con la tradicional debilidad de la sociedad civil, un vacío que desde temprano habían llenado los partidos políticos. Los analistas consideraban el naciente movimiento vecinal como un fenómeno prometedor, con perspectivas reales de contrarrestar el deterioro del sistema político y su característica verticalidad en la toma de decisiones. No obstante, el movimiento vecinal, como sus homólogos en el resto del continente, posteriormente perdió su fuerza. Algunos observadores llegan a sostener que ha sido sometido a un rígido control partidista, parecido al impuesto a las organizaciones obreras en otra época.⁶

El punto de partida apropiado para entender este proceso de estancamiento es un análisis de las políticas contradictorias y de los modelos de las dos más importantes organizaciones vecinales del país. La *Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas* (FACUR) pone el énfasis en la lucha política, mientras que la *Escuela de Vecinos* se preocupa preferentemente por los principios y las prácticas organizativas. La primera parte del artículo examina esta diferencia que se despliega sobre el telón de fondo de una postura común anti-partidista y de defensa de la autonomía de las organizaciones frente al peligro del tutelaje tradicional de los partidos. Nos parece de particular interés la importancia de este factor en cualquier intento de explicar la debilidad del movimiento vecinal.

La segunda sección identifica una fuente adicional de debilidad en la falta de una adecuada relación entre las instancias nacionales y locales de las organizaciones. En particular, examina la falta de consonancia entre la visión y las políticas de los voceros nacionales, por un lado, y la realidad cotidiana de la actividad local, por otro.

El artículo también aborda dos otros aspectos referentes a la falta de coherencia de las organizaciones: la renuencia de unificarse a nivel nacional; y las fisuras y discrepancias que se evidencian a todos los niveles. Por supuesto, diversidad interna (con sus consiguientes conflictos) es una característica de todas las organizaciones con objetivos políticos, incluyendo a las organizaciones laborales y otras organizaciones sociales tradicionales. Aquí se trata de calibrar la profundidad de las diferencias y determinar si van más allá de aquellas cónsonas con una coherencia general o si, por el contrario, representan divisiones que abarcan un espectro amplio de temas y reflejan diferencias de interés incompatibles con una coherencia organizativa y estratégica. En seguida, abordaremos estos distintos problemas para tratar de entender porqué el movimiento vecinal no ha logrado cumplir con las expectativas iniciales.

⁶ David Slater: "Introduction". En: *Latin American Perspectives* "Social Movements and Political Change in Latin America, Part 2, Vol 21, nº 3 (Verano 1994), p. 91.

I. A nivel nacional: la formulación de dos estrategias vecinales distintas

Los inicios del movimiento vecinal respondieron básicamente al proceso anárquico e incontrolado de crecimiento urbano que acompañó el despliegue del período democrático moderno a partir de 1958. Este proceso, común a todos los países del Tercer Mundo, resultó, sin embargo, especialmente grave en aquellos países productores de petróleo y, en particular, en Venezuela. Las primeras organizaciones vecinales se formaron en las urbanizaciones acomodadas del este de Caracas y recurrieron preferentemente a mecanismos legales para paralizar proyectos de construcción que no contaban con el correspondiente permiso de las autoridades municipales. Estas organizaciones en general nacieron sin injerencia de los partidos políticos, a diferencia de las Juntas Pro-Mejoras en los barrios, que administraban programas sociales y eran precursores de las asociaciones de vecinos de los sectores populares.⁷

En 1971, catorce asociaciones vecinales de las urbanizaciones de clase media del sureste de Caracas formaron FACUR como portavoz nacional para sus reclamos. Muchos de los dirigentes de clase media de las luchas iniciales habían viajado a los países desarrollados y se inspiraron en la organización municipal y vecinal que conocieron allí. La *Ley Orgánica del Régimen Municipal* (LORM) de 1978 otorgó a las asociaciones de vecinos ciertos derechos, incluyendo el reconocimiento legal como representantes exclusivos de sus respectivas comunidades. En su artículo 170, la LORM llamó a las municipalidades a estimular la formación de nuevas asociaciones; posteriormente, la gubernamental Fundación para el Desarrollo de la Comunidad (FUNDACOMUN) diseminó en los barrios información respecto a los procedimientos para establecer organizaciones vecinales. En consecuencia, nuevas asociaciones surgieron en los barrios de Caracas y en el interior del país.

La influencia a nivel nacional del movimiento vecinal, específicamente FACUR y la Escuela de Vecinos, a partir de comienzos de los ochenta, se debe a varios factores. Ambas organizaciones han aprovechado con inteligencia los medios de comunicación (la Escuela de Vecinos tiene un programa regular en la televisión denominado "Buenas Noticias" que cubre noticias vecinales) y han organizado y participado en conferencias, campañas para recoger firmas y (en el caso de FACUR) protestas callejeras. Además, representan formalmente al movimiento vecinal en varias comisiones públicas.

FACUR y la Escuela jugaron un papel importante en la introducción de reformas políticas profundas hacia finales de los ochenta: la elección de gobernadores y alcaldes, la reducción de los períodos electorales a nivel estatal y municipal de cinco a tres años y, en particular, la emisión del Reglamento Parcial N° 1 de la LORM en 1990, que reemplazó aquéllo de 1979. Los dirigentes

⁷ María Luisa Ramos Rollón: *De las protestas a las propuestas: identidad, acción y relevancia política del movimiento vecinal en Venezuela*. (Caracas, 1995), p. 91

de FACUR y de la Escuela habían objetado la ausencia de una consulta con la sociedad civil con anterioridad a la introducción del decreto de 1979 y él de 1990 tenía como fin alcanzar uno de los objetivos centrales del movimiento vecinal: un status autónomo frente a los partidos y al Estado. De particular importancia, el decreto determinó que las elecciones de las organizaciones serían uninominales, eliminando así el peligro de la presentación de planchas partidistas.

Esta participación activa de los dirigentes vecinales de finales de los ochenta, no sirvió como antesala de éxitos en los años 90, a pesar de la creciente tensión social a nivel nacional. Los disturbios del 27 de febrero de 1989 marcaron el inicio de lo que una investigadora ha llamado un 'ciclo de protestas' que perduró durante los 90 e incluían movilizaciones de vecinos en contra de las deficiencias de los servicios públicos.⁸ Muchas de estas protestas, de corta duración y a veces improvisadas, fueron organizadas por grupos vecinales, generalmente sin la participación de las asociaciones de vecinos respectivas.

Dirigentes de la Escuela de Vecinos, más activos en los barrios que los de FACUR más identificado con la clase media, atribuían el estancamiento de las asociaciones vecinales a su excesiva politización. Al mismo tiempo, manifestaron preocupación por la animosidad social provocada por los eventos de febrero que rompían lo que ellos llamaban el 'tejido social' que unían a las distintas clases y garantizaba una relativa armonía social.⁹ Una manifestación de este temor era la percepción en comunidades de clase media durante y después de las revueltas de febrero de que la gente de los barrios estaban a punto de invadir sus urbanizaciones. Sin embargo, propuestas a favor de la creación de una organización a nivel nacional, para contrarrestar las tensiones entre las clases media y baja, no prosperaron.

a. La Escuela de Vecinos

En 1989, Elías Santana, presidente de FACUR, fundó la Coordinadora Nacional de Federaciones de Asociaciones de Vecinos (Confvecinos) con el propósito de representar el movimiento de vecinos a nivel nacional y promover la creación de nuevas asociaciones en el interior del país. Actuando así, Santana descartaba las pretensiones de FACUR de tener una cobertura nacional

⁸ Margarita López Maya: "El repertorio de la protesta popular en Venezuela entre 1989 y 1993". En: *Cuadernos del Cendes*, N° 36 (1997), pp. 118-123.

⁹ Santiago Martínez (Coordinador General del Centro al Servicio de la Acción Popular): entrevista, 26 de junio de 1996, Caracas. (Se grabaron 30 entrevistas extensas con dirigentes vecinales importantes, como parte de un estudio más largo intitulado "Descentralización y Reforma del Estado", financiado por el Consejo de Investigación de la Universidad de Oriente. Una vez terminado el estudio, se donarán copias de estas entrevistas a la Biblioteca Nacional de Venezuela y a la Butler Library de la Universidad de Columbia en Nueva York.

(tal como se aspiraba en sus documentos iniciales) y, de hecho, se negaba a aceptar la incorporación de nuevos miembros radicados fuera de Caracas. Señaló que, mientras en el interior del país proliferaban asociaciones de vecinos que empezaban a organizarse en federaciones a nivel estatal y municipal, FACUR seguía siendo básicamente una organización caraqueña. Argumentaba que la pretensión de FACUR de representar el movimiento a nivel nacional simplemente reforzaba la añeja tradición centralista y de predominio de Caracas. Santana también advertía que las lealtades partidistas de muchos dirigentes de FACUR facilitarían la manipulación y penetración del movimiento vecinal desde afuera.

Estas iniciativas de Santana fueron rechazadas por otros dirigentes de FACUR que se quejaban de la falta de un debate previo sobre la propuesta de fundar Confevecinos. Veían en el discurso anti-partidista de Santana un pretexto para acercarse a sectores empresariales que se proyectaban como una fuente alternativa de apoyo al movimiento vecinal. Uno de sus dirigentes planteó que "la burguesía nacional intenta utilizar el movimiento vecinal como un caballo de Troya para quitarle poder político a los partidos".¹⁰ Hasta ese momento, varios presidentes de FACUR habían sido militantes o simpatizantes de Acción Democrática, partido que, por lo demás, había subvencionado generosamente a la organización. El sucesor de Santana, Carmelo Moreno, era miembro del Movimiento al Socialismo (MAS) pero se alineó con los dirigentes vecinales afiliados a otros partidos, incluido AD. Moreno desafilió a FACUR de Confevecinos y, al mismo tiempo, paralizó otras iniciativas de Santana, aparentemente con el propósito de desacreditarlo. Santana y sus seguidores pertenecientes a la Escuela de Vecinos (fundado en 1980) reaccionaron cortando sus relaciones con FACUR.

La ruptura con Santana y su grupo no puede explicarse exclusivamente en términos de conflictos de personalidad o discrepancias respecto a la cobertura territorial de FACUR. Incidieron de manera determinante desacuerdos sobre la relación apropiada entre el movimiento y los partidos políticos, sobre los alcances legítimos de la actuación de los dirigentes vecinales y sobre la estructura de las organizaciones de vecinos. Las diferencias entre las dos organizaciones coincidieron de muchas maneras con la ya mencionada dicotomía entre la tendencia 'autonomista' de los nuevos movimientos sociales que privilegiaba los principios básicos, incluyendo la democracia participativa, y la escuela de interacción política que abogaba por una intervención directa en la política. Ambas organizaciones compartían un discurso anti-partidista, pero mientras que la Escuela de Vecinos recomendaba a dirigentes vecinales evitar cualquier parcialización política, la dirigencia de FACUR estaba dominada por aquéllos quienes, en menor o mayor grado, se preocupaban por la política electoral.

¹⁰ Carmelo Moreno (ex - Presidente de FACUR), entrevista, 1° de septiembre de 1995, Caracas.

La Escuela es una organización no-gubernamental que ofrece servicios y consejos a asociaciones particulares. Los miembros de la Escuela son seleccionados cuidadosamente en base a su experiencia y participan en una asamblea general celebrada anualmente, donde eligen un director y su equipo administrativo que, a su vez, nombra el equipo de instructores. Los dirigentes de FACUR, que son todos voluntarios, critican la estructura vertical de la Escuela como también la re-elección permanente de Santana como Director. También señalan los vínculos estrechos de Santana con el sector privado, que financia cursos y sus programas de radio y televisión.

Los dirigentes de la Escuela conciben las asociaciones de vecinos como una especie de grupos de interés que no participan en política electoral ni tampoco asumen funciones que corresponden al Estado. Por esta razón, critican duramente aquellos dirigentes vecinales que aspiran a puestos públicos. Este problema surgió dentro de 'Decisión Ciudadana', un grupo electoral organizado por dirigentes de FACUR, cuando varios de sus miembros que dirigieron asociaciones de vecinos fueron elegidos al concejo municipal. Un instructor de la Escuela comentó que el papel de la sociedad civil es de vigilar la actividad del Estado y, en consecuencia, "no puede ser árbitro y jugador al mismo tiempo". Añadió que todos los instructores de la Escuela son independientes aunque "nada nos impide pertenecer a un partido político porque es un derecho constitucional".¹¹

Más que cualquier otro partido, AD ha intervenido en el movimiento vecinal, tal como hizo en el pasado con el movimiento sindical. Generalmente, las redes desarrolladas por las asociaciones vecinales dominadas por AD jugaron un papel importante en sus respectivas comunidades durante las campañas electorales. Según Santana, AD intentó compensar la pérdida de prestigio e influencia del movimiento laboral en los ochenta, buscando controlar los movimientos vecinales. Acorde con este objetivo, AD modificó sus estatutos y concedió a sus activistas en las comunidades un peso especial en las elecciones internas del partido. Además, todos los militantes adecos pertenecientes a la junta directiva de una asociación de vecinos tenían status de delegados natos a las convenciones municipales del partido. Santana sostenía que estas reglas motivaban militantes del partido a dedicarse a asuntos vecinales, no porque tenía vocación para esa actividad, sino como parte de su compromiso con AD y para mejorar su posición dentro del partido.

Santana también denunció la práctica del gobierno de Carlos Andrés Pérez de designar ciertas asociaciones vecinales en los barrios para la distribución de la subsidiada 'leche popular'. Argumentaba que este programa facilitaba AD una influencia en el movimiento vecinal, favoreciendo las asociaciones controladas por ese partido y, en particular, aquellas identificadas con la tendencia

¹¹ José Gregorio Delgado (instructor de la Escuela de Vecinos y ex-Director legal de Confevecinos), entrevista, 10 de diciembre de 1991, Puerto La Cruz.

encabezada por el mismo Pérez. Según Santana, hasta cuatrocientas asociaciones (conocidas como 'Asolecheras') se habían creado con este propósito. En algunos casos, consiguieron reconocimiento legal en representación de algún sector que no tenía asociación, para posteriormente utilizar sus privilegios con el fin de desplazar a las asociaciones de áreas adyacentes. Además del clientelismo, el programa se prestaba a la corrupción, registrándose casos de venta de la leche a aquéllos no calificados para recibirla y hasta a empresas dedicadas a procesarla.

Dirigentes de la Escuela de Vecinos creían que los portavoces del movimiento vecinal a nivel nacional debían limitar sus presiones políticas a la cuestión de reformas políticas. Consideraban que la pérdida de protagonismo y prestigio de FACUR a comienzos de los noventa fue el resultado de su visión excesivamente estrecha. Luis Perrone, director de la Escuela de Vecinos de Caracas, subrayó que FACUR no tenía un interés sostenido en reforma política, a pesar de que había sido precisamente esto lo que anteriormente había prestado a la federación un alto perfil público.

Era nuestra esperanza que Facur estuviera presente en las grandes luchas del movimiento vecinal a favor de la reforma electoral y municipal. Una federación nacional debe dirigir sus esfuerzos hacia los aspectos políticos del movimiento...En cambio, las asociaciones de vecinos deben resolver el problema de los huecos en la calle y el alumbrado. La federación debe preocuparse por la municipalización de Caracas, que Caracas debe elegir su propio gobernador, que debe profundizar las reformas de elecciones uninominales. FACUR prácticamente desapareció de este ámbito y, en su lugar, por ejemplo, cuando Melchor López Pérez era presidente de FACUR (1993-5) él acompañó representantes de Protección de Consumidor en cerrar abastos. Esto realmente no es el papel del presidente de una federación de asociaciones de vecinos. La concepción estratégica en la cual el movimiento vecinal formula un proyecto político se perdió, como también la visibilidad social en los medios de comunicación.

La visión general que caracteriza a los dirigentes de la Escuela tiene una clara similitud con aquélla que prevalece en la sociedad norteamericana, en donde los partidos políticos se limitan a política electoral y asuntos de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil se encuentran en gran medida separadas de la sociedad política. De hecho, desde hace mucho tiempo, sectores oficiales norteamericanos se han empeñado en imponer este modelo a América Latina, especialmente en el movimiento laboral. Como en el caso de muchos de los teóricos de los 'nuevos movimientos sociales' con sus connotaciones utópicas, dirigentes de la Escuela se niegan a enfrascarse en las luchas cotidianas para lograr influencia política, que no estaban relacionadas con sus ideales y principios. Después de disolver Confevecinos por el temor que estuviera a punto de caer en manos de AD, conscientemente han pospuesto la tarea de construir una organización a nivel nacional, suficientemente centrali-

zada como para diseñar una estrategia nacional coherente. Una actitud purista los ha llevado a limitar su trabajo en gran parte a la orientación de las bases de las asociaciones de vecinos, con el propósito de elevar los niveles de conciencia cívica en pos de una transformación cultural a largo plazo.

b. FACUR

Lo que más diferencia a los dirigentes de FACUR de aquéllos de la Escuela de Vecinos es que los primeros suelen ser militantes de partidos políticos o grupos electorales y que practican un activismo a favor de planteamientos tanto políticos como socio-económicos. Un ex-presidente de FACUR calificó la política de la Escuela de prohibir la participación de sus miembros en cualquier forma de actividad electoral y de rechazar la posibilidad de que candidatos para puestos públicos se identificaran con el movimiento vecinal, como expresión de "una visión aséptica del movimiento vecinal".¹² Otro ex-presidente de la organización, Angel Enrique Zambrano, se postuló por la alcaldía de Baruta en tres ocasiones, resultando electo en 1992.

Zambrano reconoció la inconveniencia de que las asociaciones vecinales formalmente respaldaran candidatos a puestos públicos. Sin embargo, sostenía que la experiencia de dirigentes vecinales los transformaba en candidatos ideales para servir en el gobierno municipal y en juntas parroquiales. Como alcalde de Baruta, Zambrano propuso la creación de grupos electorales a nivel local y estatal para apoyar a prestigiosos dirigentes vecinales que aspiraban a puestos municipales a través de las elecciones. Para coordinar estos esfuerzos, su organización 'Decisión Ciudadana' mandó representantes a todo el país. De hecho, después de la reforma electoral de 1988 que abrió la posibilidad de postulaciones uninominales, una cantidad apreciable de independientes concurren como candidatos para puestos en el gobierno local. Al propiciar un movimiento electoral nacional con una estructura organizativa laxa y que se abstuviera de dictar políticas a nivel local, Zambrano evidenciaba que le interesaba más las credenciales como dirigente vecinal que el compromiso con cualquier programa político en particular.

Durante su período de tres años como alcalde de Baruta y durante sus tres campañas electorales, Zambrano promovió un modelo de gobierno basado en la participación de la comunidad. En 1993, ayudó a organizar una convención de alcaldes en donde cuestionó el proceso de descentralización por no haberse extendido a nivel del municipio. Al mismo tiempo, criticó a los gobernadores por no haber facilitado los fondos suficientes para que los alcaldes asumieran las competencias que les correspondían de acuerdo con la nueva legislación. Además, se pronunció a favor del referendun para decidir las cuestiones más

¹² Carmelo Moreno, entrevista, 1 de septiembre de 1995, Caracas.

importantes de la municipalidad.¹³ Se quejó de que como alcalde se le negara acceso a la Policía Metropolitana, controlada por la Gobernación y caracterizada por una estructura vertical que impedía la participación de la comunidad.

FACUR y la Escuela de Vecinos coincidieron en los esfuerzos por promover el sistema de elecciones uninominales y la eliminación de la representación proporcional. Aquéllos que se oponían a estas medidas argumentaron que el sistema electoral vigente garantizaba el carácter plural del gobierno local. Melchor López, presidente de FACUR, reconoció el peligro que las elecciones uninominales podrían conducir a gobiernos dominados por un solo partido, pero insistió en que esa tendencia "prevalecería, en el peor de los casos, durante tres o cuatro períodos electorales; con el paso de tiempo, la gente elige más conscientemente gracias a la uninominalidad, mientras que los representantes municipales responden cada vez menos a las máquinas partidistas y más a sus electores". En consecuencia, el pluralismo se lograría, no gracias a la preservación de la representación proporcional, sino porque ningún partido tiene un monopolio de los mejores candidatos. López comentó en seguida que FACUR promovía este tipo de comportamiento electoral en Caracas, y particularmente en Baruta donde se había organizado debates en los cuales los candidatos interactuaban directamente con el público.¹⁴

Esta postura de FACUR en contra de la representación proporcional formaba parte de su estrategia de promover la penetración del gobierno local por parte de los vecinos. La representación proporcional favorece a los partidos políticos a expensas de los grupos electorales promovidos por las organizaciones vecinales, porque éstas normalmente no estaban en condición de presentar planchas en toda la municipalidad. Además, las elecciones uninominales colocan los candidatos en el centro de la tarima política, mejorando así las posibilidades de que los independientes salgan electos.

Dirigentes de FACUR tomaron otras acciones con el propósito de fortalecer el vínculo entre los elegidos y las comunidades y de facilitar la presencia del movimiento vecinal en el gobierno local. Conversaron con los independientes del Consejo Supremo Electoral (CSE) y les propusieron la representación del movimiento vecinal en la dirección de ese organismo.¹⁵ En una ocasión, FACUR se retiró de la CSE para protestar el nombramientos de simpatizantes de los partidos en lugar de independientes para servir en las comisiones electorales (tal como estipulaba la Ley del Sufragio) y la violación de los requere-

¹³ Se ha criticado mucho que la Constitución Nacional y en general la legislación no preve referendums a nivel nacional y estatal, salvo para ratificar reformas constitucionales. En contraste, la LORM (artículo 175) obliga a los municipios a celebrar un referéndum si el 10% de los electores lo exigen.

¹⁴ Melchor López Pérez, entrevista, 14 de agosto de 1995, Caracas.

¹⁵ Miguel Tovar (Miembro del directivo de FACUR), entrevista, 21 de agosto de 1995, Caracas

rimientos de residencia para los candidatos que participaron en las elecciones municipales de 1995.

FACUR también exigía la conformación de circuitos electorales que respetaran delimitaciones tradicionales. Según uno de los miembros del comité ejecutivo de FACUR:

El CSE ha trazado líneas imaginarias que mezclan (en el mismo circuito electoral) las urbanizaciones, los barrios e inclusive las áreas rurales. En Caracas y otras partes, las parroquias no han sido tomadas en cuenta. FACUR ha presentado una crítica dura de esta práctica del CSE ya que obvia la posibilidad que el electorado desarrolle una estrecha vinculación con sus representantes, pero la respuesta del CSE es que no hay otra manera de hacer las cosas.

Sin embargo, la propuesta de crear distritos electorales que coincidieran con las entidades territoriales existentes, específicamente las parroquias y las municipalidades, se implementó para las elecciones generales de 1998-1999.

A pesar de la retórica violentamente anti-partido, los partidos políticos tuvieron una buena representación en el comité ejecutivo de FACUR. Durante la presidencia de Melchor López, militantes de AD, Copei, el MAS y Decisión Ciudadana ocuparon cuatro de los siete puestos del comité. López defendió esta situación comentando que "De esta manera recibimos un aporte de ideas de los partidos, mientras que impedimos que cualquier partido domine la organización". Agregó que era un 'punto de honor' para la federación que se había discontinuado la práctica anterior de recibir donaciones de los partidos políticos.¹⁶ Miembros de la Escuela, sin embargo, consideraba a FACUR una "confederación de partidos políticos".¹⁷ Uno de los instructores de la Escuela afirmó que "a pesar de que las elecciones de FACUR son uninominales, muchos de los que asisten a la Asamblea General reciben una "chuleta" que equivale a una plancha y contradice la idea del sistema uninominal que significa votar para el mejor candidato".¹⁸ Los esfuerzos de FACUR de desanimar ambiciones personales prohibiendo campañas internas antes de su Asamblea General podría fomentar este tipo de manipulación porque dificulta la presentación de candidaturas alternativas.

En el momento en que Santana fundó Confevecinos, la mayoría de los dirigentes de FACUR la criticó por tener una estructura organizativa demasiado flexible. A consecuencia de la estructura federativa, cada una de las organizaciones afiliadas tenía igual peso en la junta ejecutiva. Una estructura más estrecha hubiera facilitado una posición dominante para FACUR de lejos la fede-

¹⁶ López Pérez, entrevista, 28 de noviembre de 1994, Caracas.

¹⁷ Israel Jaspe (Escuela de Vecinos), entrevista, 2 de junio de 1998, Caracas.

¹⁸ Elías Santana, entrevista, 14 de agosto de 1991, Caracas.

ración más influyente en el país. En todo caso, miembros de la Escuela acusaron a FACUR de intentar liderizar el movimiento vecinal a nivel nacional.

Después de 1990, sin embargo, tanto FACUR como la Escuela de Vecinos perdieron casi todo interés en la formación de una organización nacional permanente. Es más, la mayoría de los miembros de la Escuela consideraban que la creación de Confevecinos en 1989 había sido un error porque "estábamos haciendo el trabajo para los partidos políticos al crear una estructura que podrían dominar fácilmente".¹⁹ Los dirigentes de FACUR tuvieron una experiencia similar con la penetración de los partidos. La Tesorera de FACUR, Esperanza de Cuevas argumentaba que los dirigentes de AD promovían una estructura centralizada porque su influencia superior les haría permitir ocupar la presidencia: "Ellos intentaron utilizar a dos personas, a Carmelo Moreno, ex-presidente (de FACUR) y miembro del MAS y a mi, socialcristiana, colocándonos en la dirección para disfrazar su intención de controlar al movimiento entero, pero francamente yo no creo en estas super-federaciones".²⁰

Posteriormente, los dirigentes de FACUR acordaron participar en reuniones nacionales del movimiento vecinal pero con la condición de que no se estableciera ningún tipo de organización permanente. Preferían congresos nacionales con una agenda previamente elaborada a los más espontáneos "encuentros" que promovía Confevecinos bajo la iniciativa de la Escuela. Señalaban que la informalidad de los "encuentros" facilitaba su manejo por cogollos a favor de intereses parciales. Por vía de contraste, Carmelo Moreno, ex presidente de FACUR, entre otros, propuso la creación de una estructura orgánicamente enlazada con las bases para servir al movimiento vecinal.²¹

Después de haber virtualmente abandonado los planes de promover una estructura organizacional a nivel nacional, los dirigentes de FACUR y La Escuela se interesaron por el papel de las "coordinadoras" locales, a pesar de que éstas carecían de personalidad jurídica. Señalaban que las coordinadoras tenían una mayor potencialidad democrática que las organizaciones más 'burocráticas' a nivel estatal y municipal, por cuanto aglutinan a las asociaciones de vecinos de determinadas zonas municipales en función de problemas y luchas específicas. Las coordinadoras manejaban áreas geográficas más pequeñas, lo que facilitaba iniciativas desde abajo, y una estructura interna rudimentaria basada en la rotación de los puestos de dirigencia.²²

¹⁹ Franklin Cisneros (Escuela de Vecinos), entrevista, 25 de agosto de 1994, Caracas.

²⁰ Cuevas, entrevista, 10 de agosto de 1994, Caracas.

²¹ En años recientes, se han formado organizaciones nacionales con estructuras abiertas en sectores tales como las mujeres, micro-empresas y ONGs (esta última llamada 'Sinergia')

²² Miguel Tovar, entrevista, 21 de agosto de 1995, Caracas.

II. La brecha entre el nivel nacional y el local

La falta de unidad y la atomización del movimiento vecinal en Venezuela es producto, en gran parte, de la brecha entre las políticas adelantadas por la dirigencia nacional y las posturas y práctica cotidianas de las asociaciones individuales. Estas fisuras se encuentran agravadas por las diferencias de interés entre las asociaciones que representan urbanizaciones y aquéllas formadas en los barrios. Además, muchos de los problemas urgentes que enfrentan los barrios a consecuencia de la crisis económica de los años ochenta y noventa exigían soluciones inmediatas y como resultado algunas propuestas y acciones han sido de dudosa legalidad, provocando así controversias y respuestas a veces ambivalentes. A diferencia de las exigencias más importantes del movimiento laboral, que son monetarias y cuantitativas, los problemas que enfrentan los barrios son complejos y pueden abordarse desde varias perspectivas. Muchos dirigentes nacionales (como aquéllos de la Escuela de Vecinos) huían de esa complejidad, adoptando un modelo purista o evadía los problemas recurriendo al principio de la autonomía de cada asociación. En resumen, a nivel nacional no se han ofrecido posiciones coherentes que reflejen las actividades cotidianas de las asociaciones locales. A continuación, abordaremos cuatro de las inquietudes predominantes en las asociaciones locales, desde la óptica de estos últimos señalamientos.

a. Tenencia de la tierra e invasores

Durante el período de lucha armada en los años sesenta, los izquierdistas a menudo organizaban ocupaciones populares en los cerros en Caracas y en otras ciudades. Normalmente tenían un plan rudimentario que contemplaba la ubicación de calles y casas pero no tomaron en cuenta consideraciones ecológicas. Las ordenanzas municipales prohibieron cualquier tipo de construcción en los cerros por la importancia de conservar zonas de vegetación, como resultado de la fragilidad de los suelos y el consiguiente peligro de derrumbes. El presidente Betancourt finalmente tomó medidas represivas contra estas ocupaciones por temor a que perjudicaran las inversiones privadas.²³

Después de la derrota de la guerrilla, las connotaciones políticas de estas invasiones (y su posterior legalización) cambiaron. Izquierdistas y copeyanos empezaban a expresar preocupación porque significaba un daño ecológico y provocaba un caos urbano por la falta de servicios públicos e infraestructura en general. Al mismo tiempo, atribuían las invasiones a políticos populistas y oportunistas, provenientes sobre todo de AD. En efecto, durante las campañas electorales los políticos solían conseguir materiales de construcción (asfalto, bloques, cemento, zinc, etc.) y aprovechar su influencia en la administración municipal para tramitar títulos de propiedad individuales. Aquéllos que se oponían a estas invasiones señalaban que, a diferencia de lo que sucedía a co-

²³ Talton F. Ray: *The Politics of the Barrios of Venezuela*. (Berkeley, 1969), p. 36.

mienzos de los sesenta, las invasiones fueron organizadas muchas veces por profesionales con fines mercantilistas. El *modus operandi* era simple: se demarcaba un área más extensa que aquella que correspondía a las necesidades de los invasores y se vendía la tierra que sobraba, aunque sin documentación legal.²⁴

Asociaciones vecinales en los barrios a menudo otorgaban certificados de propiedad que, junto con un contrato de construcción y recibos del pago por el uso del terreno municipal, facilitaba la legalización de la propiedad y permitía que los ocupantes calificaran para asistencia pública para mejorar la vivienda. Naturalmente los residentes de las urbanizaciones veían con malos ojos la proliferación de estos barrios, en particular porque los invasores no pagaban impuestos de propiedad ni tampoco los servicios públicos con que eventualmente contarían.

Dirigentes del movimiento vecinal, tal como en el caso de los políticos locales, asumían dos posiciones diametralmente opuestas sobre las ocupaciones ilegales. Habían quienes eran partidarios de la legalización, zonificación y consolidación de los barrios que surgieran de las invasiones, proponiendo el suministro de servicios públicos adecuados y la oportunidad de comprar la propiedad. Aun cuando estos dirigentes reconocían la necesidad de tumbar algunas casas por los altos riesgos de derrumbe o para facilitar la construcción de una vialidad adecuada, argumentaban que las decisiones al respecto deberían estar en manos de los mismos miembros de la comunidad.

El otro punto de vista propuso la desocupación de los cerros. Estos dirigentes señalaban los altos costos sociales y económicos de los derrumbes en áreas no aptas para la construcción. Esta posición fue articulada por la tesorero de FACUR, Esperanza de Cuevas, que culpaba a los dirigentes vecinales y los "políticos populistas" por su incapacidad de ofrecer soluciones viables:

No hay estrategia. Venezuela tiene una extensión de tierra, especialmente hacia la frontera y aun en la región céntrica, donde esta gente puede ser colocada. Existen cerros estables, ¿pero en que porcentaje? Dicen que los barrios estables en el área metropolitana de Caracas no llegan al 30%. Una dictadura tipo Pérez Jiménez pudo meter 30 familias en un autobus y dejarles en cualquier parte porque nadie se atrevió a decir nada. Pero ahora con la libertad de información, libertad de la prensa, esto crearía un escándalo. Los políticos ven este problema como demasiado difícil, demasiado complicado. Es mas fácil asfaltar los huecos en las calles (de los barrios). Nadie está pensando en la Venezuela a 10 años.

²⁴ Ibidem., p. 40.

Cuevas siguió argumentando que la demora del gobierno en consolidar los barrios y en legalizar la tenencia de la tierra tenía como propósito desalentar las invasiones sin eliminarlas, ni mucho menos enfrentar el problema a fondo. Aunque el gobierno nunca implementó planes de reubicación masiva, sí ha evacuado algunas comunidades ilegales, particularmente expuestas al peligro de derrumbes. Muchas veces, estas iniciativas responden a presiones de residentes de urbanizaciones que denuncian las invasiones en terrenos cercanos o de figuras públicas que advierten posibles calamidades a consecuencia del carácter precario de las construcciones.

b. La creación de municipalidades nuevas

El proceso de descentralización iniciado a partir de la Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) en 1978 era una alternativa atractiva al centralismo extremo prevaleciente, pero al mismo tiempo amenazaba con agravar las desigualdades entre entes territoriales y de fomentar un localismo extremo. Estas tendencias fueron estimuladas por el Capítulo Dos de la LORM que permitió la creación de nuevas municipalidades con la aprobación de dos tercios de los diputados de la asamblea legislativa. Entre 1990 y 1998, en pleno auge del proceso de descentralización, se fundaron 63 nuevas municipalidades.

La creación de nuevas municipalidades fue estimulada por el apoyo por parte del movimiento vecinal a unidades de toma de decisión más pequeñas, que se consideraban favorable a una participación más directa de las comunidades. Por los mismos motivos, los dirigentes vecinales eran partidarios de la creación de las "juntas parroquiales" (autorizadas por la LORM y originalmente destinadas a ser divididas en cinco sub-districtos electorales), la creación de circuitos electorales pequeños de acuerdo con el sistema de elecciones uninominales, y una reducción en el ámbito territorial de las asociaciones de vecinos (hecha posible por la derogación del Reglamento de la LORM de 1979, que había exigido un mínimo de doscientas familias en una comunidad para poder establecer una asociación vecinal).

Las tres nuevas municipalidades creadas en Caracas después de 1989 abarcaron sectores de altos ingresos y agravaba la polarización socio-económica de la ciudad. Los dirigentes de FACUR criticaron la creación de la municipalidad de Chacao, que pasó a ser la más rica del país. Esperanza de Cuevas de FACUR sostenía que intereses económico poderoso habían promovido esta iniciativa con el propósito de modificar las ordenanzas sobre zonificación y así superar la resistencia oficial a sus proyectos de desarrollo urbano "Antes era común comprar a los ingenieros municipales para evadir ordenanzas municipales pero ahora son más inteligentes y simplemente cambian la ordenanza".²⁵ Santana también cuestionó la mayoría de las nuevas municipalidades, tildándolas de obra de 'políticos demagógicos' que aprovecha-

²⁵ Cuevas, entrevista, 16 de octubre de 1992, Caracas.

ban el sentimiento local, pero añadió que "tenemos que examinar cada caso individualmente porque no todos los nuevos municipios son producto de oportunismo, puesto que algunas responden a resentimientos históricos plenamente justificados".²⁶

c. Medidas para controlar la delincuencia

Muchos dirigentes vecinales justifican medidas contra la delincuencia que no se ajustan estrictamente a la ley, con el argumento de que la inseguridad personal ha alcanzado proporciones de epidemia y exige soluciones audaces. Brigadas armadas de la comunidad, "policías acostados", y la "privatización" de urbanizaciones con el propósito de registrar o restringir el acceso vehicular provocaron controversia como resultado de inconvenientes que se presentaron. En los barrios, por ejemplo, las brigadas a menudo escaparon del control de la Policía Metropolitana que tenían la función de supervisarlas, mientras que sus armas a veces pasaban a manos de criminales. Además, a veces los vigilantes privados de las urbanizaciones impedían el tránsito a urbanizaciones adyacentes o discriminaban en contra de residentes retrasados en el pago de condominio. Los dirigentes nacionales se oponían a estas prácticas pero señalaron que, como en los casos de la creación de nuevos municipios y las invasiones de los cerros, eran hechos cumplidos. Reconociendo que "cualquier alcalde que intente impedir estas prácticas sería muy impopular"²⁷, dirigentes vecinales nacionales apoyaron cualquier ordenanza que limitara los abusos más flagrantes. En efecto, se legisló para permitir la construcción de los puestos de vigilancia solamente en el caso de las calles ciegas que servían de entrada a comunidades encerradas, y para sancionar el uso de armas por parte de miembros de las brigadas exclusivamente para defensa propia.

Otra medida que provocó controversia y dividía opiniones de acuerdo con las clases sociales era aquellos acuerdos entre asociaciones de vecinos y bandas, que comprometían a éstas a no vender drogas a menores que vivían en el mismo barrio y a no cometer crímenes en determinados días del año. Alida Freites, secretaria de FACUR comentó que "en mi barrio les recordamos a los miembros de las bandas que somos nosotros quienes los llevamos en carro al hospital cuando algo ocurre, y que por favor no nos roben estos mismos carros".²⁸ Melchor López, presidente de FACUR, jugó un papel importante en la más conocida iniciativa de este tipo en el barrio Los Erasmos a comienzos de los noventa. Se seleccionaron seis policías cadetes que, por su edad fueron considerados idealistas y abiertos a ideas nuevas para que abordaran criminales del barrio con dos entradas policiales, ofreciéndolos oportunidades de participar en un plan de formación técnica al tiempo que los amenazaban con medidas draconianas en caso de que fueran detenidos por tercera

²⁶ Santana, entrevista, 18 de agosto de 1994, Caracas.

²⁷ Perrone, entrevista, 11 de agosto de 1994, Caracas.

²⁸ Alida Freites (secretaria de FACUR), entrevista, 21 de agosto de 1994, Caracas.

vez. El programa fue un éxito rotundo y lograron incorporar a setenta delincuentes. López señaló que "Nosotros (FACUR) no impusimos la idea a la comunidad y tampoco la recomendamos. Cada comunidad tiene que encontrar sus propias soluciones. Puede dar resultados en un barrio como Los Erasmos, donde los delincuentes utilizan como base el mismo barrio donde viven. Además, es la comunidad que conoce a los delincuentes y puede distinguir entre los que no tiene remedio y aquellos que se puede rescatar."²⁹ En resumen, este programa -como en el caso de la privatización de las urbanizaciones o la creación de brigadas armadas- era una iniciativa de asociaciones de vecinos individuales y difícilmente pudiera ser propuesto por dirigentes vecinales nacionales como solución general. A diferencia del caso de las brigadas armadas, el programa de Los Erasmos no contó con el respaldo de ningún político prominente, ni tampoco de ninguna figura gubernamental prominente; de hecho algunos expresaron su decidido rechazo.

d. Las asociaciones vecinales y su interacción con el Estado

La legislación neocorporativista asigna a las asociaciones de vecinos la exclusiva representación de sus comunidades y obliga al gobierno municipal a consultarlas antes de iniciar obras públicas. Estas leyes desdibujan la distinción entre la sociedad civil y el Estado. Dirigentes vecinales locales interpretaban esta legislación como si dotaran a sus organizaciones de responsabilidades oficiales. A veces, las asociaciones inspeccionaban obras públicas en la vecindad y llegaron a paralizarlas por razones técnicas, otorgaban a sus miembros certificados de buena conducta (una facultad que corresponde a la prefectura), asignaban los muy solicitados números de teléfono a familias individuales y emitían permisos de construcción y licencias comerciales. Algunas de estas funciones corresponden teóricamente a las Juntas Parroquiales, creadas por la Reforma de la LORM en 1989. Sin embargo, muchas de estas Juntas no llegaron a funcionar y la mayoría de las municipalidades fuera de Caracas ni siquiera aprobaron las ordenanzas para precisar sus responsabilidades. Dirigentes vecinales nacionales, preocupados por el peligro de confundir la distinción entre el Estado y la sociedad civil, había luchado por la creación de las Juntas Parroquiales que veían como una especie de enlace entre las asociaciones vecinales y la alcaldía.

Luis Perrone de la Escuela de Vecinos defendía aquellas asociaciones que paralizaban obras públicas en sus comunidades por la fuerza, o amenazaban con efectuarla, argumentando que no actuaban en nombre del Estado sino ejercían más bien su legítimo derecho a la 'desobediencia civil'.³⁰ A pesar de esta postura, era pesimista en su evaluación global de la práctica cotidiana y las posturas de las asociaciones de vecinos. "El concepto feudal, según el cual nadie quiere aceptar una escuela o una bomba de gasolina en su vecindad,

²⁹ López Pérez, entrevista, 28 de noviembre de 1995, Caracas

³⁰ Perrone, entrevista, 11 de agosto de 1995, Caracas.

aun cuando esto significa su ubicación en otro lugar, es el que se ha impuesto." Perrone comentó que las asociaciones a veces asumen funciones del Estado con el propósito de ejecutar planes que de ninguna manera resuelven - y a veces agravan - los problemas más generales de la sociedad. Como ejemplos citaba urbanizaciones que cierran el tráfico a extraños o los barrios que se entienden con las bandas para que operan en otros lugares. Perrone concluye que la mayoría de las asociaciones asumen funciones que van más allá de aquellas legalmente reconocidas, siendo al mismo tiempo altamente politizadas y orientadas hacia sus propios problemas inmediatos.³¹ En consecuencia, Perrone, junto con otros dirigentes de la Escuela, consideran prematuras las propuestas de centralización del movimiento vecinal y concentran sus esfuerzos más bien en la tarea de educar los miembros de asociaciones individuales con el propósito de transformar el movimiento desde abajo.

III. Explicaciones de la ineficacia del movimiento vecinal: interferencia partidista vs. falta de coherencia

La potencialidad del movimiento vecinal para cumplir un papel importante en el sistema político venezolano se encontraba robustecida por una creciente afiliación que probablemente ha llegado a ser mayor que aquella del movimiento obrero, cuyo tamaño se ha reducido durante los últimos años, como en otras partes del mundo.³² Adicionalmente, el movimiento vecinal ha logrado una credibilidad muy por encima de aquella del sindicalismo venezolano; según una encuesta de opinión pública de 1996, tres veces más de los encuestados expresaban su confianza en el movimiento vecinal que en el caso de

³¹ Perrone, entrevista, 11 de agosto de 1994, Caracas. De hecho, esta evaluación no concordaba con el optimismo y el énfasis en actividades constructivas que la Escuela de Vecinos ha siempre intentado proyectar. El programa semanal de la Escuela, "Buenos Días" fue diseñado explícitamente para proyectar aspectos positivos de las experiencias comunitarias, precisamente para contrarrestar los imágenes negativas proyectados por los medios de comunicación respecto a la política y la sociedad venezolanas.

³² Según el politólogo Luis Salamanca, "Las asociaciones de vecinos son cuantitativamente la fuerza social más importante en Venezuela, desplazando a los sindicatos". El censo de 1991 calculó el número de asociaciones de vecinos en 10.000. Antes de 1990, cada asociación tenía como requisito legal representar a un mínimo de 200 familias, de manera que se podría calcular que al comienzo de la década el movimiento abarcaba un mínimo de 2.000.000 familias. Los entrevistados para este estudio estuvieron de acuerdo en que el número de asociaciones había aumentado en años recientes. Esta información suporta la afirmación de Salamanca, considerando que el número de trabajadores organizados generalmente se estiman en 2.000.000. No existen estadísticas oficiales sobre la membresía de las asociaciones vecinales. Salamanca: "The Venezuelan Political System: a View From Civil Society". En: Jennifer McCoy, Andrés Serbin, William C. Smith y Andrés Stambouli: *Venezuelan Democracy under Stress* (New Brunswick, N.J., 1995), p. 210.

los sindicatos.³³ Sin embargo, el movimiento vecinal no ha estado a la altura de estas expectativas en años recientes. La separación de la Escuela de Vecinos de FACUR en 1990 y la disolución de Confevecinos indicaban una dispersión organizativa, a la vez que los interlocutores nacionales del movimiento no lograron establecer vínculos sistemáticos con las bases. Es más, a nivel local, las asociaciones de vecinos no lograron encabezar aquellas movilizaciones en contra de las deficiencias de los servicios públicos que formaban parte del 'ciclo de protestas' a partir de febrero de 1989.

Este artículo ha examinado dos explicaciones básicas sobre la incapacidad del movimiento vecinal de cumplir con las expectativas generadas en los ochenta. En la primera parte, discutimos la injerencia partidista de la cual se quejaban tanto la Escuela de Vecinos como FACUR (especialmente en años recientes). La Escuela, con su perspectiva 'autonomista' naturalmente enfatizó el peligro de interferencias externas. Los dirigentes de FACUR, por su parte, tenía una perspectiva más cercana a la escuela de 'interacción política', poniendo el énfasis en la formación de 'grupos electorales' que competían con los partidos políticos en la búsqueda de votos. Así, ambas organizaciones coincidieron en un discurso anti-partidista.

La segunda área problemática, abordada en la segunda parte del artículo, era la incoherencia del movimiento. La tesis central de este trabajo es que el empeño de los dirigentes vecinales en evitar el control partidista los cegó frente a la debilidad fundamental del movimiento: su fragmentación y desarticulación. También, impidió que se encontrara una solución viable para superar estas fallas. A continuación, intentaremos poner en perspectiva la relación entre la interferencia partidista y la falta de coherencia.

Los dirigentes vecinales nacionales rechazaban el viejo estilo de hacer política y, en particular, la manera en que los partidos políticos habían copado la sociedad civil, fenómeno vigente desde los inicios del período moderno en 1936. El movimiento vecinal reaccionó en contra de las deficiencias de unas organizaciones sociales tradicionales altamente politizadas, en particular en el caso de los sindicatos. De hecho, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) estaba tan estrechamente vinculada a los partidos políticos que excluyó independientes de su directiva. Es más, los partidos más importantes insistían en recibir cuotas de representación a todos los niveles de la organización, de acuerdo con su supuesta influencia entre los trabajadores.

Dirigentes vecinales nacionales sobre-reaccionaron a este peligro y adoptaron políticas que definitivamente debilitaron al movimiento. Sobre todo, en los noventa tanto FACUR como la Escuela rechazaban los intentos de promover una organización nacional por el temor de reproducir una estructura vertical

³³ Fundación Pensamiento y Acción: *Cultura democrática en Venezuela: informe analítico de resultados*. (Caracas, 1996), pp. 47-49.

parecida a la de la CTV, que se prestaba al control partidista. Su apoyo a unidades de toma de decisiones más pequeñas buscaba evitar el carácter torpe y burocrático de la CTV, pero llegó al extremo de un verdadero "culto a lo pequeño". Así, por ejemplo, veían con mejor ojos el trabajo con las 'coordinadoras' que con las federaciones porque su ámbito territorial era más reducido. De la misma manera, montaron una campaña exitosa en contra del Reglamento Parcial de la LORM de 1979 que requirió un mínimo de doscientas familias para la creación de una asociación de vecinos. Algunos dirigentes de la Escuela sugerían que el número ideal para estimular la participación sería más cerca de cien.³⁴

Otra característica de la dirigencia nacional era su preocupación con problemas locales y la aceptación de la diversidad, lo que también representaba una reacción en contra del centralismo de las organizaciones partidistas y sindicales. Durante los noventa, FACUR dedicó menos tiempo que en los ochenta a la búsqueda de soluciones a problemas socio-económicos y políticos de alcance nacional, prefiriendo trabajar con las coordinadoras en Caracas para solucionar problemas concretos a nivel local. Dirigentes vecinales nacionales, aun cuando estaban en contra de la creación de nuevos municipios, la formación de brigadas armadas y la 'privatización' de urbanizaciones, se abstuvieron de plantear estos problemas a nivel nacional. Así, por ejemplo, portavoces de la Escuela como Santana cuestionaban la formación de nuevos municipios con el argumento de que fragmentaban ciudades como Caracas y Valencia, pero admitía la posibilidad de que varias de estas iniciativas se justificaron.

Algunos dirigentes vecinales y políticos insistieron que los partidos debieran dejar de inmiscuirse en los movimientos sociales para evitar su politización. Uno de los dirigentes del MAS criticaba a AD por su política de penetración del movimiento vecinal: "Desde el comienzo, el movimiento vecinal, como antes el movimiento obrero y campesino, ha sido tratado por AD como una simple dependencia del partido".³⁵ Los masistas se jactaban de que, a diferencia de AD, su propio partido había dejado morir a su secretariado vecinal en el congreso nacional del MAS en 1994. Carmelo Moreno, ex-presidente de FACUR observó que "No existe en el MAS ningún cuerpo interno que coordine los asuntos vecinales o convoque a reuniones a nuestros dirigentes vecinales. Los masistas tienen libertad total y absoluta para pensar y actuar en el movimiento vecinal sin ninguna interferencia del partido. Yo creo que esto es bueno".³⁶ De hecho, esta política de no-intervención no era del todo beneficiosa, por cuanto impidió que el partido sirviera de canal para la articulación de los planteamientos de los vecinos en las esferas del estado.

³⁴ José Gregorio Delgado, entrevista, 4 de agosto de 1994, Caracas.

³⁵ Rafael Guerra Ramos (congresista del MAS), entrevista, 28 de agosto de 1995, Caracas

³⁶ Moreno, entrevista, 1 de septiembre de 1995, Caracas.

De esta manera, la búsqueda de una ruptura radical con el pasado, excluyendo los partidos políticos de la sociedad civil, llevó a los dirigentes nacionales a enfatizar una autonomía total, a glorificar y cultivar la diversidad y a evitar la imposición de decisiones verticales. Esta postura, sin embargo, no ayudó a resolver el problema estructural básico: la desarticulación del movimiento. Gran parte del problema se derivaba de las fisuras provenientes de las diferencias clasistas. Además, asociaciones de vecinos improvisaron frente a la aguda crisis económica de los últimos años y asumieron varios roles neo-corporativistas de dudosa legitimidad. En consecuencia, el movimiento carecía de posturas coherentes a nivel nacional que estuvieran sentadas en una práctica cotidiana. Los 'encuentros' nacionales, en que las distintas organizaciones vecinales compartían sus respectivas experiencias, no llegaron a producir consenso en torno a los problemas más controversiales. Esta situación hacía más evidente la necesidad de una dirigencia nacional consolidada con vínculos estrechos con las asociaciones locales y capacidad de agregar intereses y formular definiciones y políticas para el movimiento en su conjunto.

La brecha interna más importante separaba a las asociaciones de los barrios y de las urbanizaciones. Esta fisura era profunda y no -como a veces se argumenta- limitada a las preocupaciones ecológicas de la clase media y su ausencia en los barrios (cuyos habitantes tenían otras prioridades). La preferencia de los dirigentes por trabajar con las 'coordinadoras', que agrupaban a asociaciones con características sociales parecidas, más que con las federaciones que abarcaban ciudades enteras y eran necesariamente multi-clasistas, demostraba hasta que punto este problema dividía al movimiento. Por ejemplo, acuerdos de las asociaciones vecinales con bandas de delincuentes contaban con un apoyo importante en aquellos barrios en que los delincuentes no provenían de afuera. Dirigentes vecinales de asociaciones de clase media tomaron diferentes medidas para enfrentar el problema de inseguridad con la creación de brigadas armadas y restringiendo el acceso a extraños, también al margen de la ley. Sin embargo, se opusieron tajantemente a aquellos acuerdos que aparentemente legitimaban a los delincuentes, sobre todo porque eran un incentivo para que las bandas operaran fuera de sus barrios de residencia.³⁷

Diferencias en torno a planes para legalizar la situación de invasores, o individualmente a través de la venta de ejidos o a través de rezonificaciones que abarcaron barrios enteros, también reflejaban perspectivas sociales distintas. Muchos dirigentes de clase media, incluyendo varios portavoces de FACUR y la Escuela, eran partidarios de la evacuación de aquellos barrios considerados precarios, señalando el peligro que corrían sus habitantes y el daño ecológico que afectaba a la ciudad en su conjunto. Por vía de contraste, otros represen-

³⁷ Edgardo Lander: "Movimientos sociales urbanos, sociedad civil y nuevas formas de ciudadanía en Venezuela". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, N° 2-3 (abr-sept. 1995), pp. 174-176.

tantes vecinales señalaban que la consolidación de estos barrios ampliaría la base impositiva de la ciudad e incorporaría a los habitantes pobres de cerro arriba a los servicios públicos. Sin embargo, no hubo unanimidad de criterio dentro del barrio, porque aquellos que ya disfrutaban de los servicios en forma gratuita estaban renuentes aceptar medidas que implicaban el cobro del servicio.

También las distintas reacciones frente a las invasiones de terrenos reflejaban perspectivas clasistas diferentes. Las asociaciones de vecinos de las urbanizaciones temían invasiones en las cercanías de sus propias residencias y muchas veces presionaban a las autoridades para que procedieran a desalojarlas. Esta actitud contrastaba con aquella de los habitantes de los barrios que muchas veces no eran propietarios y como vivían en condiciones de hacinamiento bien pudieran participar en las invasiones dentro de su propio barrio. Las asociaciones de vecinos en esas comunidades a veces intervenían para impedir la participación de delincuentes en las invasiones, pero no se oponían a las invasiones propiamente.

Otra diferencia entre las asociaciones de clase media y las populares era en torno a sus relaciones con los partidos políticos. Estos, a diferencia de aquellos, siempre habían sido altamente politizadas, desde la época de las Juntas Pro-Mejoras en los años sesenta. FACUR y la Escuela adoptaron un discurso anti-partido que reflejaba las actitudes prevalecientes entre activistas de las urbanizaciones. No obstante, el hecho de que FACUR respaldara los acuerdos con las bandas en ciertos barrios y su lucha por resolver problemas socio-económicos concretos se compaginaba más con la orientación y las prioridades de los sectores no privilegiados; en el caso de la Escuela, se limitaba a luchar por las reformas políticas.³⁸

Tanto FACUR como la Escuela se oponían a que las asociaciones asumieran responsabilidades que correspondían al Estado y, en particular, al gobierno municipal. Los dos coincidieron en defender la autonomía de la sociedad civil y en rechazar la herencia corporativista y la tradición de injerencia partidista, pero discrepaban en torno a la manera más idónea para combatirlos. Por considerar tan arraigada la tradición neocorporativista en Venezuela, los dirigentes de la Escuela plantearon una renovación cultural a fondo, la cual aspiraban fomentar con un trabajo dirigido a las bases. Por vía de contraste, dirigentes de FACUR como Zambrano decidieron combatir los partidos políticos directamente con la creación de un movimiento electoral construido desde las bases y sin una estructura nacional sólida.

Los dirigentes nacionales del movimiento vecinal han sobre-reaccionado en contra de la tradición corporativista del país, condenando a los partidos políti-

³⁸ Santana ha criticado a FACUR por ser predominantemente de clase media. Santana: *El poder de los vecinos*. (Caracas, 1983), pp. 42-43.

cos *per se* y oponiéndose a estructuras centralizadas que pudieran agregar los diversos intereses dentro del movimiento, todo por temor de caer en manos de los políticos. De esta manera, han sacrificado la oportunidad de utilizar diversos canales para presionar a favor de propuestas que les importan. No solamente pierde estas oportunidades por la falta de una estructura nacional. A nivel local, dirigentes independientes de las asociaciones de vecinos nunca consideran la posibilidad de apoyar simultáneamente candidatos de distintos partidos como reconocimiento por sus posiciones a favor de las comunidades.³⁹ Esta situación contrasta con la descrita por la antropóloga brasileña Ruth Cardoso, en la cual una asociación de pescadores colombianos "puede bautizar sus redes de pesca con el nombre de un político porque, como colectivo, no están atados por compromisos partidistas y están, en consecuencia, en condición de negociar con distintos interlocutores".⁴⁰ Tal vez, un grado de pragmatismo de este tipo pudiera fortalecer al movimiento vecinal venezolano -siempre y cuando se trata de un pragmatismo basado en una claridad respecto a objetivos e identidad que garantice su autonomía.

Conclusión

Durante las últimas décadas, la literatura sobre movimientos sociales, - particularmente la de académicos europeos - se ha caracterizado por una fuerte tendencia normativa. Muchos científicos sociales alaban ciertas características de su objeto de estudio que, a primera vista, parecen más bien limitaciones. Sobre todo, enfatizan la diversidad de los movimientos, en cuanto a actores y consignas, y la multiplicidad de posiciones ideológicas que puedan convergir en torno a objetivos comunes (por ejemplo, conservadores e izquierdistas que participan en campañas en contra del racismo o el machismo).⁴¹ Algunos comentaristas han considerado esta dispersión una ventaja por cuanto permita a los actores ocupar una variedad de espacios, reforzando así los objetivos que comparten.⁴² En segundo lugar, estos científicos sociales valorizan la selección de objetivos locales para sus protestas (la contaminación provocada por una fábrica o un proyecto de construcción urbana). De

³⁹ Los movimientos sociales mexicanos han sido menos renuentes que sus homólogos venezolanos a apoyar candidatos de partido, como en el caso de Cuauhtémoc Cárdenas en 1989. Ver Diane E. Davis: "Failed Democratic Reform in Contemporary Mexico: From Social Movements to the State and Back Again". En: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, 2ª parte (1994), pp. 405-408.

⁴⁰ Ruth Cardoso: "Popular Movements in the Context of the Consolidation of Democracy in Brasil". En: Arturo Escobar y Sonia E. Alvarez (Eds.): *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*. (Boulder, 1992), p. 301.

⁴¹ Uno de los libros más renombrados sobre movimientos sociales que subraya las ventajas de diversidad es Ernesto Laclau y Chantal Mouffe: *Hegemony and Socialist Strategy: toward a Radical Democratic Politics*. London, 1985)

⁴² "Conclusion: Horizons of Change in Contemporary Latin American Social Movements". En: Escobar y Alvarez (Eds.): *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*. (Boulder, 1992), p. 324.

hecho, esta énfasis en la descentralización representa una reacción en contra de la tradición centralista tan fuertemente arraigada en América Latina.⁴³ Finalmente, alaban la novedad de los movimientos y los contrastan con las estructuras centralizadas y corporativistas de las organizaciones sindicales. Esta novedad también se deriva de su autonomía frente a la sociedad política y, en particular, frente al Estado.

Los portavoces del movimiento vecinal en Venezuela (tanto FACUR como la Escuela de Vecinos) comparten esta perspectiva, tal como hemos intentado mostrar en este artículo. Sin embargo, algunos comentaristas han argumentado que las limitaciones de los movimientos sociales en América Latina en años recientes se deben precisamente a la ausencia de vínculos con el sistema político. En lugar de concebir los movimientos sociales como inmersos en una estrategia defensiva, resistiendo los embates del Estado y del mercado (tan común entre escritores europeos),⁴⁴ son partidarios de una estrategia ofensiva que incluye alianzas con actores políticos.

Sin embargo, esta última perspectiva no subestima la importancia de mantener la independencia de la sociedad civil, que es la preocupación central de los escritores europeos. Joe Foweraker, por ejemplo, sostiene que los vínculos con las instituciones políticas, lejos de llevar a sacrificar la autonomía de los movimientos sociales, puede fortalecer su propia identidad, sobre todo en el caso de luchas que resulten victoriosas.⁴⁵ Foweraker y otros refutan la sugerencia de que los partidos políticos hayan debilitado los movimientos sociales en América Latina. Rechazan la tesis según la cual los movimientos sociales fueron obligados a jugar un papel secundario frente a los partidos políticos para asegurar una transición a la democracia (aunque en forma restringida).⁴⁶ Según Foweraker, la consolidación democrática, lejos de significar un revés para los movimientos sociales, estableció un ambiente propicio a su desarrollo, aunque sus relaciones con la sociedad política seguían siendo 'ambiguas'.⁴⁷

⁴³ David Slater: "New Social Movements and Old Political Questions: Rethinking State-Society Relations in Latin American Development". En: *International Journal of Political Economy*, Vol. 21, n° 1, Primavera, 1991.

⁴⁴ Jurgen Habermas; *Legitimation Crisis*. (Londres, 1973).

⁴⁵ Joe Foweraker: *Theorizing Social Movements*. (Londres, 1995), p. 63. El comentario de Ruth Cardoso citado en este artículo es un ejemplo del interés reciente en los estudios latinoamericanos en lograr una síntesis de las perspectivas europea y norteamericana. Sonia E. Alvarez y Arturo Escobar también analizan las dos perspectivas y proponen una "cuidadosa mezcla" de las dos, tanto a nivel teórico como metodológico. Ver: Alvarez y Escobar: "Conclusion..." *op.cit.*, p. 319. Ver también Gerardo L. Munck: "Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales". En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, n° 3, 1995, p. 29.

⁴⁶ Una de las primeras obras de defender esta tesis en forma sistemática fue Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter (Eds.): *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative conclusions about Uncertain Democracies*. (Baltimore, 1986).

⁴⁷ Foweraker: "Movimientos sociales y derechos del ciudadano en América Latina". En: Menno Villegas (Coord.): *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México,

Aunque Foweraker y otros autores subrayan la importancia de los vínculos de los movimientos sociales con la sociedad política, generalmente omiten un señalamiento sobre la gravedad del problema de la fragmentación organizativa. Tanto analistas políticos como los propios actores se abstienen de cuestionar la fragilidad de las estructuras organizativas de los movimientos sociales (tal como en el caso de las organizaciones paraguas) porque parten del supuesto de que los movimientos son 'no-jerárquicos'. De la misma manera, Sidney Tarrow en su celebrado libro *Power in Movement* minimiza la importancia de factores organizativos, mientras que atribuye el crecimiento de los movimientos sociales a oportunidades políticas (creadas, por ejemplo, por conflictos entre elites).⁴⁸

Los analistas europeos de los movimientos sociales exageran en sus alegatos en contra de organizaciones bien estructuradas a nivel nacional. Aquellos científicos sociales que enfatizan la importancia de los vínculos políticos tampoco abordan el tema en forma adecuada. Tal como una interacción con las estructuras políticas puede navegar entre los extremos opuestos de un apoliticismo eséptico y una dependencia total de los partidos políticos o del Estado, de la misma manera, organizaciones a nivel nacional perfectamente pueden evitar una simple reproducción del centralismo extremo de los movimientos sociales 'viejos'. Es más, los movimientos estudiantiles y de derechos civiles, punto de partida de los 'nuevos' movimientos sociales en los países desarrollados de los años sesenta, tenían sus estructuras nacionales. Cuando los dirigentes de la Escuela de Vecinos abortaron a Confevecinos por temor a su eventual dominación por parte de los partidos políticos, dejaron de tomar en cuenta que un movimiento fragmentada bien pudiera resultar aún más vulnerable a este peligro que uno estructurado a nivel nacional. Además, una cohesión estructural hace falta hasta para influir en decisiones a nivel local. En síntesis, uno de los obstáculos de mayor peso a la unificación del movimiento vecinal es la idea (común a analistas y activistas) de que cualquier tipo de organización central implica una repetición y reproducción de la vieja manera de hacer política.

1997), pp. 285, 388; Foweraker: *Theorizing Social Movements*, p. 108. Para el punto de vista contrario, ver: Philip Oxborn: *Organizing Civil Society: Popular Organizations and the Struggle for Democracy in Chile*. (University Park, Pennsylvania, 1995).

⁴⁸ Sidney Tarrow: *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. (Cambridge, 1994), Capítulo 8.

¿ES GLOBAL Y EQUITATIVA LA GLOBALIZACION?

César Henríquez

I. Globalización: la palabra

El lenguaje, en principio, sirve al propósito de hacer posible la comunicación. De él se espera fidelidad para designar objetos, situaciones y procesos. En resumen, la capacidad de nombrar una ausencia, la de las cosas y de ceder la voz, en el terreno de lo simbólico, a la verdad. Pero el lenguaje es una "valija de doble fondo"; en él hay una vertiente de "transparencia y opacidad" (Bravo, 1990, 11). Entre otras potencias, el poder toma forma y emerge de él, para establecer un modo de relación con los acontecimientos preñado de estrategias del hablante. En un orden de ideas semejante afirma Foucault: "Yo supongo que en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por un cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar los poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y terrible materialidad" (Ibid, 8). La verosimilitud, en el lenguaje atravesado por el poder se encuentra sin embargo, sujeta a una prueba, entendida como "el conjunto de condiciones bajo las cuales una proposición es verdadera" (Ibid, 4). Así las cosas, desde el punto de vista de una sociolingüística cargada de malicia "Lo falso no es, salvo en el sentido más formal o puramente sistemático, una falta de adecuación a los hechos. Es un agente dinámico y creador. La facultad humana para anunciar las cosas falsas, para mentir, para negar lo que es, está en el núcleo mismo del lenguaje y anima la reciprocidad entre las palabras y el mundo" (Ibid, 10).

Globalización: la palabra. Ella es, como tal, nuestro objeto inicial de interés. Nace, en principio para designar la cualidad de un proceso, para adjetivarlo, en cuanto alude, a partir de una imagen - la del globo terráqueo- a la mundialización de las relaciones económicas, a su radical desterritorialización; con ellas seríamos testigos de una virtual disolución de los obstáculos nacionales a los flujos de la producción y del intercambio provenientes de cualquier rincón del planeta, dentro de una configuración multicéntrica en la que cada país (en realidad, cada mercado) tendría libre acceso a cualquier otro país (o mercado). Es la idea de "fábrica mundial" y del "megamercado" bajo la cual tiene lugar la maximización de las ventajas, en la medida que cada parte o componente del todo responde a una especialización en aquello que es o tiene el potencial para ser mejor con la consiguiente asignación óptima de los recursos productivos y en beneficio económico general.

Desde el punto de vista de la simbología, hay que tener en cuenta que "otra asociación importante a la idea de esfericidad es la de perfección y felicidad. La carencia de esquinas (aristas) equivale analógicamente a la falta de inconvenientes, estorbos, contrariedades" (Cirlot, 1994, 218). Globalización que hace referencia entonces, a una tendencia que se impone de modo natural. Logro semántico por el que el adjetivo deviene sustantivo, la cualidad en nombre. Compenetración plena entre la palabra y las cosas, en la que globalización sería el significado de un curso planetario, tan inevitable como positivo.

Nos corresponde, sin embargo, en base al derecho que tenemos a la duda, examinar la "verosimilitud" de esa semantización.

2. La relevancia de los espacios económicos nacionales

Es conocido que el comercio internacional, desde fines de la segunda guerra mundial, ha crecido en forma más intensa que la producción. "Entre mediados de los años 40 y de los 90, el comercio exterior aumentó entre 1,5 y 2 veces la tasa anual de crecimiento del PIB mundial" (Ffrench-Davis, 1997, 27). No obstante, indica, los mercados internos así como también la producción y las inversiones nacionales tienen un peso mucho mayor en el mundo. Aldo Ferrer por su parte destaca que si bien el comercio, las operaciones transnacionales y la información han entrelazado más a los países:

Vivimos sin embargo en un mundo paradójico. Pese a los extraordinarios avances de la globalización, los mercados internos absorben más del 80% de la producción mundial, nueve de cada diez trabajadores están ocupados en abastecer los mercados nacionales, el 95% de la inversión se financia con ahorro interno y los acervos científico-tecnológicos domésticos constituyen el sustento del cambio técnico. Estos promedios, referidos a la economía mundial, reflejan aproximadamente la situación de la Argentina y América Latina" (Ferrer, 1996, 11).

Ffrench-Davis destaca que no estamos ante al "fin de la geografía", pues si bien el comercio internacional es imprescindible y debe incentivarse, la inserción en él no agota el conjunto de desafíos que se imponen a las realidades económicas nacionales y que pasan, podemos agregar, por una armonización y reforzamiento de la atención a los mercados externos e internos, desde el marco definitorio de las políticas económicas y de desarrollo.

3. El peso de los intercambios económicos regionales

La globalización encuentra en las relaciones multilaterales su expresión natural. No obstante es clara la importancia que tienen los vínculos intra-regionales en el comercio. Para 1994, las exportaciones intra-Unión Europea representaron el 57,5% (del total de exportaciones de esa región); en América del Norte 36,9% y una cifra menor en América Latina, del 20% (Ffrench-Davis,

ob. cit.). No obstante, a pesar de que el nivel de vínculos comerciales entre los países latinoamericanos es aún reducido, relacionado con décadas de un proteccionismo activo, son notorios los avances en esa materia: mientras en 1990 el comercio interlatinoamericano fue de 13,9%, en 1994 ascendió a 20,2%. En cifras absolutas un informe del SELA destaca que el comercio intra-regional crece entre 1990 y 1995, de 16 mil millones de dólares a casi 40 mil millones de dólares, un aumento del 150 por ciento (Sela, 1996). Cifras de 1995, para Europa y América del Norte, indican que sigue en ascenso el flujo del comercio intra-regional.¹ Por su parte, en el caso de Asia, según la Organización Mundial del Comercio (OMC), las exportaciones realizadas dentro de la región, alcanzaron en 1995 el 27 por ciento del total (*El Universal*, 06/12/96)). Hay que decir que en el caso de los "tigres asiáticos", ha privado el hecho de ser economías abiertas pero muy dependientes de un mercado: el de los Estados Unidos; en la década de los 80, un período de consagración de esos países, el 48% de las exportaciones de Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur y Singapur se dirigían a Estados Unidos (Thorov, 1996, 132). Igual ha pasado con Japón, país que se ha "especializado" en exportaciones hacia ese país. Con todo, esa tendencia al comercio intra-regional está en ascenso en todo el mundo.

4. La constitución de los bloques económicos regionales

Mientras se crean las condiciones que favorecen la globalización (institucionalización del proceso de apertura en organismos como la OMC, innovaciones en las telecomunicaciones, la microelectrónica y el transporte), surgen contratendencias que, sin anularla totalmente, la condicionan y, en la práctica, la limitan y redefinen. Aranda, al referirse a la globalización destaca que:

A pesar de que se trata de un proceso indetenible, es a la vez contradictorio, puesto que al mismo tiempo que las políticas de apertura facilitan su avance, hay fuerzas económicas, sociales y políticas que se oponen a la globalización total o indiscriminada mediante la formación de bloques regionales de alcance político y económico, entre otros mecanismos (Aranda, 1997, 7).

Por su parte, Eiros señala que mientras por un lado se avanza en la globalización de la producción y el comercio, se observa a la vez la diferenciación y segmentación de mercados con formación de bloques excluyentes; los mismos tendrían su origen en "las imperfecciones de los mercados y las barreras que subsisten o se oponen a la libre circulación de bienes, capitales y recursos humanos" (Eiros). Esos bloques regionales han tomado forma institucional y/o real en la Unión Europea (UE, conformada por 15 países); el tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, de Estados Unidos, Canadá y México); el Mercado Económico del Sur (Mercosur; Brasil, Argentina, Paraguay y

¹ Eduardo Praselj, Director de Pequiven, sostiene que en 1995, el intracomercio regional de la Unión Europea fue del 66% y en América latina del 50% (*El Globo*, 30/07/97).

Uruguay); asimismo, en Asia se encuentra el área conformada por Japón, Corea, Taiwán, Hong Kong, Tailandia, Singapur, Malasia, Indonesia, Filipinas y China. En América Latina encontramos la Comunidad Andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú), la Comunidad del Caribe (Caricom) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) como los más importantes, además del Mercosur.

Algunos de esos bloques están en la fase de consolidación y otros en períodos de despegue o de revitalización. Un aspecto de interés es que muchos países se inscriben en forma simultánea, en varias dinámicas de integración regional. En Asia, por ejemplo, existe la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Asean), conformada por Malasia, Singapur, Brunei, Filipinas, Indonesia, Tailandia y Vietnam (*El Universal*, 6/12/96, 2-9), que agrupa (con excepción de Singapur) a "tigres asiáticos" de segunda generación (y aspirantes a serlo), los cuales han formulado propuestas de defender (y eventualmente liderizar) en el seno de la OMC la posición de los países en vías de desarrollo. A la vez, estas naciones, que se encuentran en estrecha relación económica con los "tigres asiáticos" mayores y dentro del área de influencia de Japón, forman parte de la Corporación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), foro internacional constituido por 18 países, con la particularidad que pertenecen a diversas regiones del mundo (incluyendo a México y Chile por América Latina) con niveles de desarrollo en algunos casos extremadamente desiguales, pero con el denominador común de ser naciones con clara vocación exportadora. La APEC (que nace en 1989 en Australia como un foro de consulta) aspira constituirse en área de libre comercio entre 2010 y 2020, sobre la base de que hoy por hoy ese grupo de países concentra entre 40 y 45 por ciento del PIB mundial, con una población de 2.100 millones de personas, teniendo como rasgos una baja inflación y elevadas tasas de ahorro (*El Globo*, 21/11/96).

En América, Los EE.UU. (que forman parte del TLCAN y de la APEC, además de liderizar el G-7 de las naciones más industrializadas del mundo, donde se marcan las pautas de la coyuntura económica y política mundial), ha propuesto la creación para el 2005, del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), donde aspira a ejercer una posición predominante, tomando en cuenta que Estados Unidos mantiene superávits comerciales con casi todos los países del continente (a excepción de México, Canadá y Venezuela) y que las exportaciones a América Latina se han recuperado de forma significativa en los 90 con los procesos de apertura. Ese escenario a futuro ha puesto en tensión a los países latinoamericanos que motorizados por la Comunidad Andina (con un papel importante de la diplomacia económica venezolana) tratan de forzar espacios solidarios inter-bloques (Comunidad Andina, Caricom, MCCA y Mercosur) para hacer frente al desafío del ALCA y llegar a ese escenario en mejores condiciones de negociación (dada la eventualidad de una desregulación total en la que tendrían como socio a la mayor economía del mundo).

Hay que decir que es posible observar conflictos incluso al interior de los bloques económicos (como el existente entre Argentina y Brasil en el Mercosur, que referiremos más adelante) o tensiones importantes en las sociedades nacionales a propósito de los beneficios o perjuicios que supone la incorporación de determinados países a un acuerdo regional (como sucede con EE.UU. y su participación en el TLCAN, donde el parlamento ha negado la aprobación al ingreso de Chile como nuevo socio, mientras se discute lo que los sectores de la opinión pública de aquel país consideran como desventajas, confrontadas por los Estados Unidos desde la entrada en vigencia del Tratado, en 1994, consistentes en la pérdida de empleos y en grandes déficits comerciales con Canadá y México).

Además de los bloques regionales (e interregionales como la APEC) existen numerosas agrupaciones de países que, a la manera de la OPEP, tienen como objetivo la defensa de un producto o categoría de producto, que adoptan iniciativas de autodefensa incluso ante escenarios "oficiales" de la globalización como la Organización Mundial del Comercio (OMC); tal es el caso de CAIRNS, (*El Universal*, 6/12/96) conformada por grandes países productores agrícolas del mundo (Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Filipinas, Fiji, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay), algunos de ellos desarrollados y en vías de desarrollo, latinoamericanos, asiáticos y norteamericanos como Canadá, los cuales luchan por el cese de las barreras comerciales a los productos de esa actividad. Destaca, por cierto la ausencia de países europeos occidentales en esta agrupación de productores primarios pues es precisamente contra ellos -y en menor medida los EE.UU.- que la CAIRNS dirige sus denuncias. Ningún país europeo por otra parte, como se habrá podido notar, forma parte del promisorio acuerdo representado en la APEC, mencionada con anterioridad, lo que puede explicarse por las exigencias y la disciplina de los compromisos contraídos en el seno de la Unión Europea, sin duda el bloque regional más consolidado del mundo. Se trata como puede apreciarse, de una dinámica de formalización de acuerdos regionales e interregionales, bajo un marco de relaciones de exclusión, intersección y de aparente superposición en el caso de diversos países, pero que es expresión de las expectativas de oportunidades y riesgos que se plantean diferentes naciones, débiles y fuertes, en atención a sus fortalezas y vulnerabilidades; en ocasiones incluso como respuesta a movimiento de otros países, todo lo cual deja ver, al lado de las estrategias, un importante margen de incertidumbre de procesos que se encuentran en transición sin que hayan decantado totalmente las tendencias y contratendencias en juego.

5. El bilateralismo

La globalización, se entiende, responde a una dinámica ajena a las relaciones económicas país a país. Como tal, su corolario natural es el multilateralismo. Sin embargo, la proximidad geográfica sigue jugando un papel importante en los vínculos comerciales. Mencionaremos en ese sentido varios ejemplos:

* El intercambio comercial entre Estados Unidos y Canadá, el cual se eleva en promedio a 1.000 millones de dólares diarios y constituye el mayor intercambio comercial binacional del mundo (Globovisión, telenoticias, 05/08/97). Sin duda no puede hablarse de un determinismo de la frontera en el caso del vínculo entre estas dos potencias económicas pero la proximidad territorial forma parte de la explicación de la significación de ese intercambio comercial.

* Los nexos económicos entre China y Hong Kong, existentes para el momento de su reunificación que tuvo lugar el 1ro. de julio de 1997, las cuales se expresan en datos como los siguientes:

- Una cifra de exportaciones/importaciones de 140.000 millones de dólares.
- China provee a Hong Kong el 37 por ciento de sus importaciones y compra a Hong Kong el 29% de sus exportaciones.
- Hong Kong tiene en China inversiones acumuladas por un monto superior al de todos los inversionistas extranjeros; China a su vez ha realizado inversiones en Hong Kong por 19.000 millones de dólares.
- De 250 mil proyectos que llegaron a China en 1996, 60% procedían de Hong Kong.
- En la provincia China de Guandong, 50 mil empresas de Hong Kong emplean 6 millones de chinos.
- El 50% de la bolsa de Hong Kong es controlada por China (*El Universal*, 25/05/97; 20/06/97).

Un elemento de particular relevancia es que la evolución de las exportaciones de Hong Kong, uno de los cuatro "tigres asiáticos" (y el noveno exportador del mundo en 1995), guarda una estrecha relación con las transformaciones económicas de China. En 1977 las exportaciones totales de Hong Kong llegaron a 4.328 millones de dólares, se produce un "primer gran salto" que llegando a 20.602 mil millones de dólares en 1983, coincidiendo con el comienzo de las reformas en China y se elevan, en el "segundo gran salto", a 172.323 millones de dólares para 1995, período que corresponde al auge económico en China (*El Nacional*, 25/05/97).

Otro ejemplo de bilateralismo intenso es el que existe entre México y Estados Unidos, canalizado a través de la industria maquiladora (actividad de subcontratación de empresas para el ensamblaje de productos con capital, tecnología e insumos extranjeros, aportados por multinacionales y con mano de obra barata), establecidas principalmente en la frontera de ambos países con el objetivo de acceder al gran mercado estadounidense. Cifras de 1996 de la Secretaría de Comercio Mexicana indican que en México funcionan 3.500 empresas de este tipo que exportaron por valor de 33.833 millones de dólares (equivalente al 40 por ciento del total de exportaciones mexicanas), en gran parte orientadas hacia el vecino país. Las inversiones norteamericanas

en México además están experimentando una expansión extraordinaria, conforme se avanza en la consolidación del TLCAN.

-Un caso cercano de bilateralismo es el nexo comercial entre Colombia y Venezuela, países que después del vínculo predominante con Estados Unidos son entre sí los socios comerciales más importantes, con un comercio de 2.500 millones de dólares.

-Más allá del comercio, en el campo de las inversiones se observan también las corrientes bilaterales. Se ha hablado en ese sentido de una "ola de acuerdos bilaterales", con un total de 1.160 para julio de 1996, de los que dos tercios fueron suscritos entre 1990 y 1996, 172 de los cuales en 1995, según cifras de la UNCTAD, organismo de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (*El Globo*, 14/10/96). Se trata de convenios que en muchos casos plantean tratos discriminatorios frente a terceros países, a contracorriente del propósito de países como los Estados Unidos que aspiran para las inversiones un tratamiento global, similar al avance obtenido en el comercio internacional por vía de la OMC (No obstante los EE.UU. han encontrado en el bilateralismo una vía para avanzar aunque más lentamente, hacia ese propósito, como se menciona más adelante).

- Algunos países desarrollan estrategias comerciales "mixtas", de país a país y del país con un bloque comercial como un todo, en el marco de una diplomacia comercial pragmática de alto perfil individual; tal es, apreciamos, el caso de Chile, que firmó un acuerdo de complementación económica con Ecuador en 1994 para crecer una zona de libre comercio para 1998 (*El Globo*, 30/05/96) e inició la formalización de otro con Venezuela en 1993, que ya en 1997 crea una zona de libre comercio para el 95% de los productos, para complementar el 100% de los mismos en cinco años (*El Globo*, 24/07/97). Al mismo tiempo Chile ha concertado un acuerdo de asociación (más no de adhesión formal) con el Mercosur como bloque comercial, en julio de 1996, para conformar una zona de libre comercio en 8 años para el 90 por ciento de los productos, el resto sería desgravado en el lapso de 2006 al 2016 (*El Globo*, 12/09/96). Chile es, como hemos visto, miembro de la APEC desde 1994 lo cual es explicable por cuanto ese país destina al Asia el doble de las exportaciones que dirige hacia América Latina, así como integrante del grupo CAIRNS de productores agrícolas que presiona por el libre comercio para bienes de esa actividad económica. Al mismo tiempo Chile aspira ingresar al TLCAN con el apoyo del Ejecutivo estadounidense, ya que como fue mencionado antes la propuesta es rechazada por el Congreso en ese país. Sin embargo, Chile no se limitó a esperar por la venia de E.E.U.U. y ya firmó acuerdos comerciales con México y Canadá.

- En algunos casos los acuerdos bilaterales no son la expresión de la voluntad de los países de complementar sus economías sino el resultado forzado de una medición de fuerzas en la cual, una de las partes, acepta una situación

de hecho discriminatoria a cambio de algunas concesiones. Es el caso de la industria automotriz en Brasil, que goza de protección especial en ese país, lo cual ha sido denunciado por Argentina (país que con aquél forma parte del Mercosur), Japón, Corea, la Unión Europea y los Estados Unidos. Brasil ha reaccionado negociando acuerdos parciales con la UE, Japón y Corea, que permiten a éstos mejorar sus exportaciones de vehículos a aquel país en términos de incremento de cuotas. Una solución de ese tipo es propiciada por Argentina y Estados Unidos (país este último que elevó una consulta a la OMC pero sin llegar a solicitar una investigación formal, evidencia de una táctica que, al evitar una confrontación comercial abierta, aspira a encontrar una solución negociada por la que Brasil también le concedería incrementos de cuotas, aunque sin dejar a un lado la protección de su industrial local) (*El Globo*, 12/01/97).

- Mencionamos por último el caso de España y de su relación con América Latina, que aunque no es expresión de una relación bilateral tal como se entiende habitualmente, si es resultado de una estrategia individual de parte de un país que, siendo miembro de un bloque bien definido como la Unión Europea, despliega hacia nuestra región más de la mitad de sus inversiones, las que tienen como apoyo los lazos "iberoamericanos". En efecto, del total de inversiones extranjeras de empresas españolas existente para el primer semestre de 1997, de 3.350 millones de dólares, el 61% tuvo como destino América Latina, un incremento considerable respecto a igual fecha de 1996 cuando representaron el 34 por ciento del total (*El Globo*, 08/08/97). Las inversiones españolas han encontrado en las privatizaciones de la región una oportunidad importante de penetración, como la que tuvo lugar en el sector bancario de Venezuela.

6. Libre comercio y oligopolización creciente

El corazón de la globalización es la desregulación de los intercambios económicos entre países y empresas, los que de ese modo renuncian a obtener ventajas nacionales o corporativas en aras de propiciar un escenario compartido de mercado abierto con resultados beneficiosos para todos. En páginas anteriores ya han sido señaladas estrategias que, no obstante, rehuyen un marco competitivo completamente abierto (como los intercambios intra-regionales, la constitución de bloques comerciales y algunas expresiones del bilateralismo), para producir acuerdos que sin anular la competencia como tal, permiten asimilarla bajo condiciones más manejables, apropiadas a la fuerza de los factores económicos involucrados. A continuación hacemos referencia a otros aspectos e indicadores de interés que marcan esa realidad:

Viviane Forrester ha señalado que "La competencia y la competitividad no agitan a las empresas y a los mercados en la medida que se dice y sobre todo como se dice. Las redes mundiales, transnacionales, están demasiado entrelazadas, enredadas, vinculadas entre sí para que ello suceda" (Forrester, 1997,

136). Ejemplo claro de ello es cómo actúan las grandes corporaciones de automóvil en el mercado norteamericano. Ramonet, basado en un trabajo de Reich de 1993, presenta el texto que citamos a continuación:

El profesor estadounidense Robert Reich, promovido a Secretario de Estado de Trabajo en el primer gobierno de William Clinton, cita el caso de la empresa japonesa Mazda que desde 1991 “produce los Ford Probe en la fábrica Mazda de Flat-Rock, Michigan. Algunos de estos coches son exportados a Japón y vendidos con la marca Ford. Un vehículo utilitario Mazda se construye en la fábrica Ford de Louisville, Kentucky, y es vendido inmediatamente en los almacenes Mazda en Estados Unidos”. Mientras tanto, Nissan diseña un nuevo camión ligero en San Diego, California. Los camiones serán montados en una fábrica Ford en Ohio, con componentes fabricados por Nissan en su fábrica de Tennessee, y comercializados a continuación por Ford y Nissan en los Estados Unidos y Japón”. Y Robert Reich se pregunta: “¿Quién es Ford, Nissan, Mazda...? (Ramonet, 1997, 65-66).

Un elemento que contribuye a explicar ese “mutualismo” corporativo es la compra venta de acciones entre firmas del sector del automóvil.

Una tendencia marcada, incesante, en la dirección señalada, es el proceso de alianzas estratégicas y de fusiones que tienen lugar entre las grandes corporaciones multinacionales. Prácticamente en todas las ramas de actividad, entre corporaciones de un mismo país o de países distintos, están emergiendo empresas que controlan fracciones mayoritarias del mercado mundial. Los casos son incontables. Algunos ejemplos recientes: la fusión entre USlife y American General Corporations (“la mayor transacción en la historia en el ramo de los seguros en los Estados Unidos de Norteamérica”), la que arroja un total de 468 billones de dólares en pólizas de seguro y 74 billones de dólares en activos (*El Universal*, 27/02/97, 2-9); la fusión de los bancos suizos Credit Suisse y Winterthur Group, con la cual se crea el tercer mayor administrador de activos del mundo para inversiones privadas e institucionales, con 465.000 millones de dólares, justificada como “respuesta a los acontecimientos en el mercado de servicios financieros” (*El Globo*, 12/08/97); la alianza estratégica entre Mail Boxes y Microsoft, para desarrollar nuevos productos y servicios de internet para los clientes de MBE a nivel mundial, en la perspectiva de esta empresa de instalar 5 mil tiendas para el 2000, especialmente en América Latina y el sudeste asiático (*ibid*); la fusión entre Mitsui Petrochemical Industries Ltd y Mitsui Toatsu Chemicals Inc para convertirse en Mitsui Chemicals Inc, que pasa a ser la segunda empresa química de Japón, proceso que fue anunciado a los medios a través de un comunicado en el que, se sostiene, “ambas compañías decidieron fusionarse al reconocer que unir nuestros recursos corporativos es la mayor opción para sobrevivir a la competencia mundial y expandirnos más” (*El Globo*, 08/10/96). Por último, uno de los casos más recientes, que puso en evidencia muchos de los factores que intervienen en la

"globalización de facto" que tiene lugar en el mundo (a propósito, en este caso, de una pelea entre gigantes), es el de la fusión Boeing con Mc Donnell Douglas, empresas norteamericanas de la aeronáutica. Esta fusión fue vetada por la Unión Europea, dado que la Boeing (de por sí líder mundial en la construcción de aviones) había acordado contratos de suministros exclusivos con varias aerolíneas norteamericanas, lo que impedía el acceso a este mercado norteamericano de Airbus-Industrie, consorcio aeroespacial europeo conformado por firmas de Gran Bretaña, Francia, Alemania y España. La Boeing cedió a la presión comprometiéndose a no sostener contrato de suministro exclusivo con sus clientes estadounidenses por 10 años además de no usar el poder de la fusión con la Mc Donnell Douglas (productora de equipos militares), para subsidiar sus operaciones de aviones comerciales, un acuerdo por otro lado que no hace mella en el coloso norteamericano, pues su posición dominante en el mercado está consolidada, no sólo en los propios Estados Unidos sino ante los mercados externos, donde los más jugosos pedidos (como los de China) son cubiertos por Boeing (*El Globo*, 24/07/97).

Autores como J. Tobin llaman a la atención sobre un liberalismo económico de nuevo cuño, contradictorio, que convive (a nivel nacional e internacional) con oligopolios y carteles. "La reciente complacencia en mi país acerca de las absorciones de una empresas por otras y el consecuente surgimiento de mayores conglomerados, la atrofia de la política antitrust para aplicarse solamente a una conspiración manifiesta, obvia, refleja el más amplio e impreciso concepto de *laisser-faire* que prevalece en la época actual" (Villarreal, 1993, p. 108). Demás está decir que la tendencia a la oligopolización señalada es una respuesta de los retos de la globalización, la cual paradójicamente estimula la competencia y a la vez, los procesos que la socavan.

7. Viejas y nuevas formas de proteccionismo

Un factor a señalar es el llamado neoproteccionismo, contra prácticas del comercio "desleal". Nos referimos en ese sentido a la llamada "cláusula social", propuesta en su oportunidad por Francia y Estados Unidos y aprobada en las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), instancia a partir de la cual se constituyó posteriormente la OMC en 1995. Según dicha cláusula los países miembros de la OMC, además de respetar el libre comercio deberán garantizar condiciones salariales y derechos laborales a los trabajadores, como una forma de impedir el "dumping social", por el cual un país pudiera derivar de los bajos salarios ventajas de costos en sus exportaciones. La introducción de la "cláusula social" puso en evidencia en ese entonces "el interés de las autoridades económicas del eje Atlántico en utilizar las cuestiones de protección social del trabajo como una singular defensa ante el empuje exportador de la Cuenca del Pacífico (originado tanto en Japón como en los NIC's asiáticos -los llamados "tigres asiáticos"- así como las alarmantes previsiones sobre el despliegue económico internacional de China tras la reincorporación territorial de Hong Kong" (García Menéndez, 1996, 127).

Con ocasión de la primera reunión ministerial de la OMC en Singapur (diciembre de 1996), a pesar de la oposición de diversos países en desarrollo, los países desarrollados logran reactivar el tema y subrayar la vigencia de la "cláusula social". Es así como en esa reunión "Estados Unidos apareció en el inédito papel de defender los derechos de los trabajadores del Tercer Mundo, postura por demás llamativa cuando por ejemplo en América Latina sus inversores reclaman reformas a las leyes laborales justamente para conseguir mano de obra barata" (*Últimas Noticias*, 14/12/96).

Además de la defensa contra el "dumping social", los países desarrollados se defienden del "dumping ecológico" y el de las materias primas. Según esto, los países cuyas exportaciones impliquen procesos de producción con daño ambiental, así como reducción de costos por utilización de materias primas baratas, incurren en prácticas desleales y se hacen acreedores a sanciones comerciales. Uno de los casos más conocidos ha sido el del "embargo atunero", impuesto a comienzo de la década de los 90 por Estados Unidos, que argumentaba que las flotas pesqueras de los 11 países afectados (entre ellos Venezuela) causaban la muerte de delfines del Pacífico, acompañantes de los cardúmenes. El acuerdo llevó a esos países, con base a un acuerdo firmado en 1992, a corregir sus métodos de pesca y reducir al mínimo la muerte de delfines, de acuerdo a la exigencias norteamericanas, cumpliéndose con las metas ya en 1993. No obstante, a pesar incluso del juicio favorable del grupo ecologista Greenpeace, el embargo atunero sólo fue levantado en julio de 1997 y aún bajo algunas condiciones especiales, pues se realizará una investigación que en 1999 servirá de base para decidir si las latas de atún importado llevarán o no la etiqueta "dolphin safe" (libre de delfines) (*El Globo*, 23/05/97, 31/06/97, 31/07/97, *El Nacional*, 01/06/97). Durante el tiempo cuando permaneció vigente la prohibición de las importaciones de atún en Estados Unidos, la industria pesquera de los países afectados sufrió pérdidas considerables, como la de México, que debe ser reconvertida para retomar el negocio del atún.

Entre las prácticas de discriminación comercial vigentes están la que afecta a las exportaciones de madera de Chile, Nueva Zelanda y Rusia, tras la introducción de una demanda por madereros norteamericanos, aceptada por autoridades sanitarias de Estados Unidos. Asimismo, la del salmón chileno, ante el planteamiento de una empresa norteamericana, afectada por la competencia, de que el producto chileno se vende a precios más bajos por los subsidios que otorga el gobierno. El vino chileno de exportación también es cuestionado por productores de California (*Globovisión*, *Telenoticias*, 05/07/97).

Las acusaciones de "dumping" o competencia desleal que son aceptadas por los gobiernos, otorgan derecho a los nacionales a recibir protección. Esto ocurrió con las importaciones de acero a los EE.UU.; a las cuales se impuso en 1993 un arancel, después que siderúrgicas norteamericanas alegaron con éxito ante la Comisión de Comercio Internacional (ITC) de su país, que el acero proveniente de varios países competidores lesionaba la producción nacional

por sus bajos precios. No obstante, la entrada del acero de Rusia, Chile, Ucrania y Sudáfrica que se venden con mayores descuentos y contra los cuales la protección arancelaria no podía aplicarse (por no haber sido incluidos en el acuerdo de 1993), llevó a los productores a solicitar la imposición de aranceles a estos otros competidores, planteamiento que, a comienzos de 1997, aún estaba siendo procesado por la ITC, la cual admitió que hay méritos para continuar la investigación, señalando que la demanda prosperará si logra demostrarse que toda la industria siderúrgica del país, más allá de algunos productores, ha sido afectada (*El Nacional*, 12/08/97, E-5).

El neoproteccionismo ha contado con un fuerte rechazo de países en vías de desarrollo, los más directamente lesionados por sus efectos. Uno de los países que ha intentado liderizar esa oposición es Malasia, uno de los "tigres asiáticos" de segunda generación, con una economía de exportación exitosa (74 mil millones de dólares, con el lugar 19 en el ranking internacional para 1995, según cifras de la OMC) (*El Universal*, 06/12/96 Secc. Económica). El primer ministro de ese país Mahathir Bin Mohamad, en un discurso pronunciado en Kuala Lumpur en julio de 1996, expuso un alegato contra la forma en que los países desarrollados están orientando la globalización, cuya fuerza crítica supera a la de cualquier disidente convencional; lo interesante es que su posición es formulada a nombre de un comercio internacional idealmente libre; después de una alusión directa contra "la actual superpotencia dominante", "las enormes corporaciones de los países desarrollados" y críticas específicas al proceso, señala elementos como los siguientes:

Un mundo gobalizado no será muy democrático. Un mundo globalizado pertenecerá a los países dominantes. Ellos impondrán su poder a los otros y el resto no estará en mejores condiciones que cuando eran colonias de los ricos.

Esto es lo que la globalización podría ser. Es una predicción deprimente. Es pesimista. No tiene mucha esperanza para el débil y el pobre. Y será así a menos que el débil y el pobre se den cuenta de esta realidad y se enfrenten a ella contra viento y marea. Siempre hay formas de pelear contra el poderoso. Será una especie de guerra de guerrillas. Pero podría tener éxito. Y esa guerra sólo podrá comenzar si existe el conocimiento de lo que significa la globalización.

Por supuesto, la globalización podría traer una utopía, un paraíso sobre la tierra, un mundo de abundancia donde todos podríamos tener de todo. Pero nada de esto ha ocurrido para justificar este sueño utópico".

Así como el fin de la Guerra Fría ha traído guerra y destrucción a mucha gente, la globalización podría hacer lo mismo o quizás peor. (*El Globo*, 25/02/97, 22).

Vale la pena destacar que en los países desarrollados, que practican el neoproteccionismo, el Estado cuenta sin embargo con potencialidades y mecanismos de solidaridad "indirectos" con sus corporaciones que sin duda inci-

den en mejorar la competitividad de sus exportaciones e inversiones, en un terreno que está más allá del mercado. Basta referirse al gasto de sus gobiernos en investigación y desarrollo para impulsar las innovaciones científicas y tecnológicas, varias veces superior al que realizan los países en vías de desarrollo, si se toma en cuenta que en los primeros el Estado invierte en esa materia un monto mínimo de 3% del PIB, frente al promedio de 0,4% en estos últimos (*El Globo*, 10/03/97).

Otro componente del apoyo estatal en los países desarrollados es el de las agencias promotoras de proyectos de inversión en el exterior. Una de ellas es la "Agencia de Cooperación Internacional de Japón" que dispone de un presupuesto anual de 1.700 millones de dólares; también están en el programa Ayuda para el Comercio de Gran Bretaña, que manejó 100 millones de dólares en 1995 y la TDA norteamericana. Agencia para el Comercio y Desarrollo, que comenzó a operar en 1995 con un presupuesto de 40 millones de dólares. La TDA nace como un instrumento para abrir paso a las inversiones de empresas estadounidenses en regiones de América Latina. Procede otorgando subvenciones destinadas a realizar estudios de factibilidad de proyectos, bajo la condición de que los países elijan empresas norteamericanas para realizar los estudios. Esas firmas a su vez recomiendan a proveedores, inversionistas y expertos de Estados Unidos para que ejecuten el proyecto. En 1996 la Agencia comprometió subvenciones por un monto de 5 millones de dólares para estudios de factibilidad en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela, en telecomunicaciones, transporte, manufactura, ambiente y energía. El propósito es que la iniciativa se traduzca en exportaciones estadounidenses por 3.190 millones de dólares, lo que equivale a un reintegro del 638 por ciento. Un requisito es que la TDA no se involucre en un estudio de factibilidad a menos que haya competencia extranjera, lo que deja en claro el objetivo de la creación de la agencia, un campo de apoyo y cobertura a sus nacionales, en el cual el gobierno norteamericano se hallaba hasta ahora en desventaja frente a otros países desarrollados. La TDA ha revelado que en América Latina la preocupación mayor es la presencia en ascenso de inversiones de Japón, China, Corea del Sur y Malasia, los cuales ya se han adjudicado proyectos de montos elevados (China, 500 millones de dólares en minería en Perú; en Brasil, 500 millones de dólares de una firma automotriz de Corea del Sur y una cifra similar de la Daewoo en proyecto; empresas madereras de Malasia recibieron en concesión por su parte varios millones de hectáreas de selva virgen en Guyana y Surinam) (*El Globo*, 29/08/97).

La agencia TDA intenta, con un costo muy bajo, contribuir a retener el lugar preponderante de las capitales y exportaciones de EE.UU. en la región.

La agricultura constituye una de las actividades donde el proteccionismo es más importante, tanto en los países desarrollados como en países en vías de desarrollo. Los acuerdos agrícolas de la Ronda Uruguay del GATT en 1995 plantearon la conversión de todas las barreras no arancelarias en aranceles,

así como una reducción progresiva de los aranceles en un plazo de 6 años para los países desarrollados en un promedio de 36% en 10 años, con una reducción promedio de 24% de aranceles para los países en desarrollo. El acuerdo además se refirió a las subvenciones aplicadas a las exportaciones al señalar que se deben reducir en un 36% en 6 años, restringiendo el volumen de exportaciones que pueden recibir subvenciones al 21 por ciento del total. Las políticas internas de apoyo en términos monetarios para productos específicos o a los productos agrícolas en general, por otra parte, deberán reducirse en un 20 por ciento (13,3% en los países en vías de desarrollo). La reducción global de subvenciones a las exportaciones pasaría de 21.300 a 13.800 millones de dólares y en cuanto a los apoyos monetarios, de 198.000 a 162.000 millones de dólares. Igualmente, el acuerdo de 1995 planteó el reinicio de las negociaciones en el año 2000 (*El Globo*, 22/08/96).

A pesar de los términos del acuerdo, el lapso transcurrido hasta ahora no refleja el avance progresivo previsto. Una investigación de la división de comercio internacional del Banco Mundial de 1996, expresaba que "La mayor parte de los países en desarrollo han establecido nuevos aranceles básicos que reflejan una protección aún mayor que las que ofrecían las barreras no arancelarias que reemplazaron". En la mayoría de los países de África y Asia Meridional los nuevos aranceles anunciados se elevan entre un 100 y un 300 por ciento. El informe apunta, por otro lado, que "Una vez se aplique la reducción de 36 por ciento a los nuevos aranceles básicos, los derechos en el año 2000 seguirán siendo muy altos para una gran cantidad de productos, en muchos casos tan altos, aún más, que los derechos efectivos de antes del acuerdo" (*ibid*).

En los países desarrollados (básicamente en la Unión Europea y Estados Unidos), por otra parte, la protección a la agricultura se mantiene en pie, situación que es rechazada y denunciada por otros países, grandes exportadores, como los integrantes de CAIRNS (organización ya mencionada), los que presionan ante la OMC para lograr progresos sustanciales en la liberación del comercio del sector. Bajo esa orientación, el ministro de Comercio de Tailandia, Karum Kitistapurn expresaba en diciembre de 1996 que "Si la Unión Europea y otros países aguardan hasta el final del plazo contemplado en el acuerdo de retirada de barreras arancelarias, lo resuelto en la OMC no habrá servido de nada" (*El Universal*, 06/12/96). En Venezuela, sectores gremiales que agrupan a productores del campo y que se oponen a la desregulación de las importaciones y a la eliminación del trato financiero preferencial a la agricultura, han puesto de manifiesto el proteccionismo existente en los países desarrollados. El presidente de Fedegro se refería a que el porcentaje del valor de la producción agrícola constituido por subsidios y protecciones se elevan en EE.UU. al 16% y en Europa al 36%, protección que en el caso de los lácteos en Suiza llega al 80%. El presidente de Pro-Venezuela por su parte destaca que "En Estados Unidos, un agricultor puede adquirir su maquinaria con crédito entre cinco y ocho años, con plazos muertos y bajísimos intereses. Sus

siembras y cosechas están protegidas con seguros especiales agrícolas y el gobierno protege los precios de los productores, limita y condiciona las importaciones como la de la leche y azúcar" (*El Globo*, 10/05/96).

La situación de los productores, en el caso de países como Venezuela, que contrasta con la de exportadores grandes como Chile y Brasil, miembros del CAIRNS y que abogan por una liberación real del comercio agrícola y la eliminación de los subsidios a las exportaciones (tal como lo reiteraron en el II Foro Iberoamericano de Agricultura, celebrado en Maturín en agosto de 1997) es realmente muy difícil, ya que las políticas de ajuste económico aplicadas en nuestro país han expuesto a un sector con limitaciones a la competencia de países desarrollados, más eficientes y que además, gozan de la sobreprotección de sus respectivos Estados (una política comercial agrícola que, puede decirse, es equivalente a un desarme unilateral en período de guerra...comercial).

Lo curioso es que los Estados Unidos, en un caso específico, el de las exportaciones de banano hacia la Unión Europea, donde los principales exportadores latinoamericanos -Ecuador, Costa Rica y Colombia- han denunciado la posición de ese bloque regional de imponer cupos de exportación, han salido en defensa de los productores, ya que con el sistema vigente "se discrimina a las empresas norteamericanas que dominan el comercio del banano latinoamericano", según el representante comercial de EE.UU., Mickey Kantor. De modo general, la ayuda anual que brindan los países desarrollados a su agricultura alcanza a los 250.000 millones de dólares, según destaca Paul Kennedy (Kennedy, 1993, 99).

Además de la agricultura, otro sector en el que los países exportadores en vías de desarrollo (asiáticos especialmente), se ven afectados, es el de los textiles; estos países han denunciado el estancamiento del proceso de liberación comercial y la posición de Estados Unidos y la Unión Europea de imponer restricciones a sus productos. En ese sentido, el ya citado Ministro de Comercio de Tailandia señala que algunos gobiernos interpretan los acuerdos sobre textiles (que suponen una desgravación progresiva hasta el reinicio de las negociaciones en el 2000 según la OMC), a su manera, "y entienden que la liberación arancelaria sólo afectará a productos textiles en desuso" (*El Universal*, 06/1296, 2-9).

Se ha observado que, en términos generales, el 50% del comercio mundial es "administrado" (Ugarteche, 1997, p. 129). El informe de Desarrollo Humano de 1992, de Naciones Unidas por otra parte indica que: "Los Mercados globales no operan libremente. Esto, unido a su condición de socios desiguales, le cuesta a los países en desarrollo US\$ 500.000 millones anuales" (Hernández, 1997, 15).

8. La estructura del poder económico en la globalización

A menudo se entiende el intercambio económico internacional sólo como una corriente circulatoria de flujos, de mercancías y capitales. No obstante existe una estructura dentro de la cual esas transacciones toman un sentido, constituido por fuerzas económicas con distinta capacidad para marcar las orientaciones dominantes. A continuación nos referimos, en ese orden de ideas, al papel de las empresas multinacionales y de los países industrializados, así como la dinámica de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

8.1. El peso de las empresas transnacionales (ETN)

Las ETN, que a comienzos de los años 90 llegaban a 37 mil firmas con 170 mil filiales, constituyen los agentes económicos claves de la economía mundial. En el libro "Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo", Ramonet presenta algunos indicadores que dan cuenta de esa realidad:

- De las 200 primeras economías del mundo, más la mitad no son de países sino de empresas. A modo de ilustración se tiene que "la cifra de negocios de la General Motors es más elevada que el PNB de Dinamarca, la de Ford es más importante que el PNB de Sudáfrica y la de la Toyota sobrepasa al PNB de Noruega".

- Las 200 ETN más importantes representan más de un cuarto de la actividad económica mundial, aunque no emplean más que a 18,8 millones de asalariados, equivalente al 0,75% de la fuerza labora del mundo. Por países, se distribuyen así: Japón (62), EE.UU. (53), Alemania (23), Francia (19), Reino Unido (11), Suiza (8), Corea del Sur (6), Italia (5), Países Bajos (4). Otras fuentes aseguran que 500 ETN controlan el 82% del comercio mundial. Sólo en el año 1996 "300 transnacionales lograron resultados con valores superiores al PIB de Estados Unidos y al PIB de toda América Latina (*El Globo*, 03/08/97).

- Ya se hizo referencia en páginas anteriores a como las ETN, en el marco de exacerbación de la rivalidad comercial, de la cual son protagonistas centrales, han encontrado vías para avanzar hacia la consolidación de sus posiciones a través de las fusiones y alianzas estratégicas, con lo que su poder - en un momento en el que supuestamente debería haberse debilitado - no ha hecho sino perfilarse con más nitidez.

Las ETN son en realidad, la fuerza económica por excelencia a la cual puede vincularse la llamada "globalización". Paul Kennedy afirma que las ETN (que él llama multinacionales) son agentes económicos de un mercado global de bienes y servicios, de inversiones y producción, principales creadores y controladores de tecnología, con mayor influencia global que es responsabilidad global, la cual no existe ni siquiera con los países de origen. Este autor destaca

la conocida capacidad de esas corporaciones para evadir los obstáculos nacionales:

Una campaña interesada en desarrollar bienes prohibidos por ciertas burocracias (en la industria biotecnológica sobre todo) puede trasladar su fábrica a partes del mundo que no tengan esas reglamentaciones. Una sociedad multinacional molesta por los "controles voluntarios" impuestos por algunos gobiernos a fin de proteger las empresas nacionales, puede a menudo, evitar esas barreras creando fábricas dentro del territorio protegido" (Kennedy, ob. cit).

Un ejemplo en Venezuela de esa estrategia corporativa es lo ocurrido con la industria de Artes Gráficas que en 1997 ha disminuido en 28% sus ventas por la transferencia de producción hacia naciones vecinas. "Carlos Bayo, presidente de la Asociación de Industriales de Artes Gráficas de Venezuela, a manera de ejemplo mencionó el caso de Procter and Gamble, empresa que trasladó a México algunas de sus líneas de producción, entre ellas la crema dental, cuyos empaques eran elaborados por la industria gráfica venezolana. Esta producción incluía no sólo los empaques para los productos que se comercializarían localmente sino también los que Procter destinaba a sus mercados de exportación tales como Perú y Ecuador. Procter consumía 20.000 toneladas de cartón" (*El Nacional*, 16/08/97, p. D-1). También incidió en la situación, el caso de otra multinacional, Warner Lamber, productoras de golosinas como Chiclets Adams, que trasladó la empresa a Colombia.

Las ETN pueden trasladar sus procesos productivos de un país a otro, incluyendo de un país desarrollado a otro, o de éstos a la Europa Oriental o al Asia Pacifico, pudiendo combinar su presencia en todos o en parte de ellos, al tratar de maximizar las ventajas de cada territorio.

Su campo de acción fundamental son sin embargo, los países industrializados, hacia donde dirigen el grueso de las inversiones. En los países en vías de desarrollos los atractivos fundamentales consisten en: a) La dotación de recursos naturales valiosos (como sucede con Venezuela); b) El gran tamaño de la población (como en Brasil, donde prácticamente todas las empresas del automóvil se encuentran presentes, para captar un mercado que, si bien en términos relativos es pequeño -sólo el 7% de los brasileños puede comprar un auto, comprende varios millones de personas (*El Nacional*, 24/04/96); c) La explotación de servicios nacionales bajo condición de monopolio (a propósito de las privatizaciones de servicios como electricidad y telecomunicaciones anteriormente en mano del Estado) y d) La existencia de condiciones especiales (como proximidad a mercados claves, bajos costos salariales o desgravámenes fiscales) que permiten instalar plataformas de exportación de partes y componentes de productos industriales.

Los países receptores de inversiones de ETN, asumen el papel de "licitadores", al decir de Paul Kennedy, para promover la presencia de una nueva fábrica o la retención de una fábrica existente, ante la expectativa de un posible traslado a otro país.

8.2 La significación de los países desarrollados en la economía mundial

De modo general el proceso de integración de la economía puede entenderse como fundamental (aunque no únicamente por supuesto) en los términos de "una globalización entre países ricos", punto de vista en el que coinciden, a pesar de tener posiciones opuestas sobre la mundialización, autores como Harry Magdoff y Keniche Ohmae (Ugarteche, 1997, p. 129). En efecto, para 1992, los países industrializados concentraron el 70,1% de las exportaciones mundiales (aunque sólo reúnen alrededor del 25% de la población del mundo); en las exportaciones de manufacturas el porcentaje (en 1990) fue del 78,6% (Eiros, ob. cit.), mientras que en las exportaciones de servicios (1990) le correspondió el 73.4% (Ibid, 64).

En cuanto a las inversiones, los países industriales captaron en 1992 el 80,8% del total de la inversión extranjera directa (Ugarteche, ob. cit., p. 130). Por otra parte, el comercio de los países desarrollados se realiza mayoritariamente entre ellos mismos. En 1990 las importaciones de EE.UU., Japón y Europa procedentes, en cada caso, de otros países industriales, representaron el 74,3%, 69,7% y 90,8%, respectivamente (Eiros, ob. cit., p. 56). En cuanto al gasto en investigaciones y desarrollo, el porcentaje de los países industriales representó, según el informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1992, el 96% del total frente a un 4% de los países en desarrollo.

Es Keniche Ohmae, quien ha planteado de un modo claro la división del mundo entre una "isla" de progreso, la "tríada", formada por Estados Unidos, Europa y Japón, a los que se unen los "tigres asiáticos" así como otras naciones emergentes, algunas de ellas de América Latina (como México y Argentina). Este conjunto conformaría una suerte de polo de progreso mundial, cuyas inter-relaciones se enmarcarían bajo los parámetros de la "globalización". Esa "isla", con una población de mil millones de personas (sobre una población mundial superior a los cinco mil millones) concentraría el proceso de creación y de intercambio de la mayor parte de la riqueza mundial, en un espacio económico sin ganadores ni perdedores absolutos (Ugarteche, ob. cit., p.26). En él son los consumidores de un alto poder adquisitivo los que marcan la pauta y no las transnacionales. Para Ohmae es innegable la realidad y la virtuosidad de este acontecimiento. Aquellos territorios que permanecen en los márgenes, señala, deberían tratar de navegar hacia esa isla con la práctica del libre comercio.

Otra visión, menos optimista, es la que propone Kennedy para quien se ha producido de hecho una ruptura donde el futuro de la humanidad entera se encuentra en entredicho:

En resumen, a medida que nos acercamos al próximo siglo, las economías desarrolladas del Norte parecen tener los triunfos en la mano (capital, tecnología, control de las comunicaciones, excedentes alimentarios, poderosas compañías multinacionales) y, en cualquier caso, sus ventajas aumentan porque la tecnología está erosionando los principales bienes de los países en vías de desarrollo el valor del trabajo y los materiales" (Kennedy, ob. cit., 286).

Sin entrar a calificar en este momento la tesis de Ohmae (la cual nos parece que simplifica excesivamente el balance de obstáculos y oportunidades de los países en desarrollo en el período actual), nos interesa retener ahora la idea de una diferenciación acentuada entre los países, por lo que la globalización, podría ser la metáfora de un proceso en realidad parcial, heterogéneo, del cual 4/5 partes de la humanidad (según los criterios de clasificación del propio Ohmae) no son en la actualidad protagonistas decisivos. De allí que algunos han calificado la "Triadización" como el surgimiento de un "Technoapartheid global" (Ramonet, ob. cit., 66).

8.3 Los procesos de decisión en la Organización Mundial del Comercio (OMC)

La OMC, heredera del GATT, conformada en la actualidad por alrededor de 130 países, casi todos subdesarrollados, no obedece a las prioridades de discusión que esa mayoría de naciones podría esperar, sin dejar de señalar además que entre los países en desarrollo no hay homogeneidad de situaciones ni tampoco la voluntad, en todos, de construir una mancomunidad de criterios que jerarquice los temas de la Organización en razón de sus expectativas (muchos países en vías de desarrollo, por otra parte, optan por reconocer la estructura de poder económico existente y adaptarse a ella). De allí que la OMC, en su dinámica de selección y tratamiento de los problemas del libre comercio, está muy marcada por el peso de los países industrializados y las grandes corporaciones. Los Estados Unidos han jugado tradicionalmente el rol más activo en la introducción de nuevos temas en las negociaciones internacionales. Ya en 1982 propuso para la discusión en el GATT (originalmente un foro mundial sobre comercio) las materias de inversión, servicios financieros y propiedad intelectual. Esos temas, que contaron con la desconfianza de los países en desarrollo, fueron sin embargo asumidos por la Ronda Uruguay del GATT y posteriormente por la OMC, constituyendo, aún en 1997, objeto de discusión.

La ronda sobre servicios financieros fue suspendida en 1995 cuando EE.UU. retiró la propuesta, por su insatisfacción ante las ofertas de aperturas de ese mercado de los demás países; en abril de 1997 se reiniciaron las nego-

ciaciones que la OMC estima deberían concluir en diciembre de 1997 con un acuerdo multilateral. Hasta el momento (mediados de julio 1997) sólo dos países en desarrollo (uno de ellos Venezuela, el otro Bahrein) ampliaron sus listas de servicios financieros sujetos a la apertura (Venezuela había librado el acceso a los bancos, mercado de capitales y ahora, de reaseguros y corretajes de seguros). La aspiración de EE.UU., con el respaldo de la Unión Europea y Japón, es que los mercados financieros emergentes de Asia y América Latina suscriban el importante acuerdo. Sólo en transacciones de divisas los mercados financieros alcanzan a 1.2 billones de dólares diarios (*El Globo*, 18/07/97).

En cuanto a la propiedad intelectual fue debatida formalmente en 1998. Mientras tanto los Estados Unidos ante el retardo acumulado desde 1982 en esa materia, avanzan en la negociación de acuerdos bilaterales. Hasta hace poco, ese país se había fijado como estrategia negociar acuerdos de país a país que incluyeran a la vez las materias de propiedad intelectual e inversión. No obstante, dada las resistencias encontradas se trata ahora de establecer tratados separados. Así sucedió con Venezuela (donde el 87% de las patentes que se utilizaban proceden de países desarrollados) (*El Globo*, 10/03/97), lo que llevó a la suspensión de las conversaciones en 1993, reiniciadas en julio de 1997 con la idea de que el acuerdo sobre la propiedad intelectual se suscriba un año después (*El Nacional*, 26/07/97, p. E-7). La protección de la propiedad intelectual es motivo de preocupación para Estados Unidos y los países industrializados ya que les ocasionan pérdidas por miles de millones de dólares por la copias ilegales; a título de ejemplo mencionaremos el reiterado conflicto de Estados Unidos y China, país donde el 90% de los videos, discos compactos y software de computación son copiados (Thurow, 148).

Con el GATT (que funcionó hasta 1994) "las reducciones más grandes se lograron en las industrias caracterizadas por el uso de tecnología de avanzada, la introducción de innovaciones o donde predominan las empresas transnacionales" (Eiros, 32); lo que contrasta con la situación de sectores como agricultura y textiles a los cuales nos referimos en páginas anteriores. Con la OMC esa orientación ha continuado. En la cumbre de rango ministerial realizada en diciembre de 1996 (la primera desde la creación de la OMC en 1995), la dinámica fue copada por EE.UU. y la Unión Europea, que lograron la aprobación de un acuerdo de liberación de productos de tecnologías de la información, cuyas tarifas aduanales deberían ser eliminadas antes del año 2000; EE.UU. y la Unión Europea abarcan el 80% de las exportaciones mundiales de esos productos (*El Universal*, 14/12/96, 2-10). Por su parte, en febrero de 1997 se firmó el acuerdo sobre liberación de las telecomunicaciones, sector en el cual la Unión Europea, EE.UU., Japón (la triada de Ohmae) representan el 75% del mercado. Una demostración del forcejeo al que están sujetas las negociaciones, incluso entre los países desarrollados, es que EEUU se había retirado de las conversaciones en abril de 1996; se concedieron en esa ocasión 10 meses de plazo adicionales para las negociaciones y finalmente se estableció el acuerdo "horas antes de vencer a la media noche el plazo fijado", después que

ese país aceptara las ofertas de concesiones realizadas por otros países (*El Globo*, 16/02/97). Una declaración final del Comité de Comercio de la Cámara de Representantes del Congreso Norteamericano (que presionaba al Presidente Clinton para que el gobierno exigiera mayores ofertas de apertura de mercado), señalaba que "hemos llegado a un acuerdo que abre el mercado mundial de telecomunicaciones, de un valor de 750.000 millones de dólares, a las compañías norteamericanas" (ibid). Sólo en América Latina y El Caribe, según la corporación ATT, estaría prevista una inversión de 100 mil millones de dólares para instalar 85 millones de nuevas líneas telefónicas para el año 2.000 (*El Globo*, 08/09/96).

Los Estados Unidos, más recientemente, presionan para que sobre otros temas haya pronunciamiento de la OMC, como los del "dumping social" (derechos laborales) y "dumping ecológico" (daño al ambiente), las políticas comerciales de los Estados y el soborno (entendido como un caso de práctica desleal que interfiere en las transacciones de comercio), aspectos todos que diversos países en desarrollo consideran que no deben ser considerados en el seno de la OMC por cuanto serían argumentos para reforzar las discriminaciones de que son objeto. En ese sentido, el Vice-Ministro de comercio e Industria de Malasia, Kerk Choo Ting, sostuvo días antes de la Conferencia de la OMC de diciembre-96, en relación a la posibilidad de una regulación puramente global de los flujos de inversión, que esto "erosionaría la flexibilidad y discreción que los gobiernos receptores tienen al seleccionar y dirigir las inversiones hacia sectores productivos basados en sus objetivos y prioridades". Puntualizó en términos más generales, que "la conferencia de la OMC debería rechazar las propuestas para incluir en las negociaciones temas como reglas de inversión multilateral, políticas de competitividad, normas laborales y de corrupción" (*El Universal*, 06/12/96, 2.-9). No ocurrió así en realidad, pues la Conferencia de Singapur de diciembre-96, abordó esos temas y se formularon pronunciamiento en algunos de ellos, como en el de la "cláusula social" de derechos laborales.

9. Pobreza, desigualdad y "globalización"

La globalización, como el aire fresco, es buena para todo el mundo. Así suena el discurso en la aldea global. Pero advierte Ffrench-Davis, la desigualdad está aumentando:

La dinámica de la economía, tanto en América Latina como en el resto del mundo tiende a ser actualmente más concentradora de la riqueza que hace 15 ó 20 años. En efecto, si examinamos las situaciones distributivas en Estados Unidos o en Gran Bretaña y las de distintos países de América Latina, veremos que hay un amplio proceso de concentración de la riqueza y de los ingresos" (Ffrench-Davis, 1996, 13)

En todos los casos, el crecimiento de la desigualdad y/o pobreza coincide con dos acontecimientos, estrechamente asociados en las políticas adoptadas en ese período: los programas de ajuste ortodoxo internos y la apertura de las economías, componentes básicos de la "globalización".

A continuación presentamos algunos elementos sobre esa realidad, apoyándonos en Lester Thurow:

- En Estados Unidos señala este autor, la desigualdad comienza a crecer en 1968, se extiende en los 80 mientras que, a comienzo de los 90 "las brechas se ensancharon rápidamente en cada grupo industrial, ocupacional, educativo, demográfico (de edad, sexo y raza) y geográfico" (Thurow, 35).

- En los 80, todos los incrementos salariales de los varones fueron para el 20% superior a los asalariados, entre éstos, el 1% superior (gerentes de alto nivel en empresas grandes) obtuvo un 64% de aumento. En cuanto a los ingresos, el 1% superior de la población obtuvo el 90% del aumento total, con la precisión de que el 0,5% superior elevó del 26% al 31% (entre 1983 y 1989) su cuota de participación en la riqueza nacional. A comienzos de los 90, el 1% de la población posee el 40% de la riqueza, "el doble de la que había tenido a mediados de los setenta y similar a la que tuvo a fines de los años 20, antes de la introducción de los impuestos progresivos".

- Los salarios reales, en casi dos décadas que van de 1973 a 1992, experimentaron aumentos únicamente en el quintil superior con caídas más acentuadas en los jóvenes. Entre 1973 y 1994, mientras el PIB percapita creció 33%, los salarios reales por hora descienden 14% y los semanales 19%. A este respecto, sentencia Thurow que "En ninguna otra época desde que se vienen recogiendo datos, los salarios reales medios de los varones norteamericanos cayeron durante un período de dos décadas. Nunca antes una mayoría de trabajadores norteamericanos había soportado reducciones del salario real mientras el PIB percapita estaba en ascenso" (ibid, 38).

- Un indicador que podría resumir la situación descrita es que "En Estados Unidos el 32% de todos los hombres de veintidós a treinta y cuatro gana menos que la cantidad necesaria para mantener a una familia por encima de la línea de pobreza" (ibid., 45).

El fuerte retroceso en la distribución se refleja en la percepción que los norteamericanos tienen acerca del sistema social "En 1964 solamente el 29% de la población dijo que el país (EEUU) estaba manejado por los ricos, pero en 1992, el 80% pensaba que la nación estaba en manos de los ricos" (ibid., 48). De allí que Thurow se pregunta "¿Qué tan lejos puede llegar la desigualdad antes de que el sistema se derrumbe?"

Otro juicio, el de un sociólogo norteamericano, consejero en su momento para asuntos sociales de los presidentes Nixon, Reagan y Bush, advierte: "nos estamos transformando en una auténtica sociedad de castas, con separaciones sociales rígidas entre los ricos y los demás... Los que se califican de izquierdistas protestan desde hace años porque los ricos tienen un poder desmedido. Y yo les digo que aún no han visto nada". Un desconcierto semejante es el que revela Richard Freeman, en su artículo "¿Hacia una economía del apartheid?", de 1996, al cual alude el internacionalista Alfredo T. Hardy:

Algo está mal en la economía estadounidense. Ese algo no es la productividad del país, el liderazgo tecnológico o la tasa de crecimiento. Ese algo es un tópico que tradicionalmente se encontró rezagado en el discurso político estadounidense: la distribución de los frutos del progreso económico. ¿Es que acaso se descarriló la distribución de los beneficios económicos en los Estados Unidos? ¿Será que la nación se está dirigiendo hacia una economía del apartheid?" (Toro Hardy, 1996).

La situación social en Europa también se ha deteriorado. Mientras en Estados Unidos el proceso comienza en los 70, en Europa eso ocurrirá diez años después, al inicio de los 80 (Thurow, 49). Ramonet declara que mientras en EE.UU. el número de pobres a comienzos de los 90 era de 35.7 millones de personas (la cifra más alta desde 1964) (Ramonet, 54), al lado de datos como el que 41 millones de ciudadanos no disponen en ese país de ninguna cobertura sanitaria, en Europa la cifra es de 38 millones de personas (ibid., 75). En cuanto a la desigualdad, destaca la situación de Reino Unido, donde las diferencias entre ricos y pobres son "comparables a las que existen en Nigeria y más profundas que las que se dan, por ejemplo, en Jamaica, Sri Lanka o Etiopía" (ibid., 83), después de los gobiernos de la Sra. Thatcher y del Sr. Major. Desde 1979 (año en el que asume por primera vez la Sra. Thatcher el gobierno), en Inglaterra los salarios del 10% superior se incrementaron en un 50% mientras los del 10% inferior tuvieron un decrecimiento. (Llerera, 1996, 141-142).

En general, en los países más desarrollados del mundo, agrupados en la OCDE, "la brecha salarial entre el decil superior y el decil inferior de la fuerza laboral estaba creciendo en 12 de las 17 naciones que llevaban estos registros, un aumento de proporción de 7,5-1 en 1969 a 11-1 en 1992". (Thurow, 49)..

Al mirar los casos del lado del empleo, la situación real en los países industrializados revela datos mucho más graves de los que recogen las estadísticas oficiales. En Estados Unidos, señala Throe, donde la tasa oficial de desocupación es de 5,7 % en 1995 (ya en 1997 se encuentra por debajo del 5%), la realidad es que si se cuentan los trabajos involuntarios por horas y otros en situación similar, la tasa de desempleo efectivo alcanza al 14%; si además se incluyera el 4% de la población activa que ni estudia ni trabaja y carece de medios para sostenerse, la desocupación se ubicaría en 18%, nivel que debería tener

en cuenta que existía además para 1995 un 14% de subempleo (ibid., p. 179). Cifras del Departamento del Trabajo dadas a conocer en 1997 muestran que casi 20 millones de personas trabajan bajo régimen de jornada parcial, lo que representa 18% de toda la fuerza laboral ocupada. De ese grupo sólo 19% tiene seguro médico mientras que en los trabajadores de tiempo completo el porcentaje es 77% (*El Nacional*, 06/08/97).

En el caso de Europa Occidental señala Thurow que entre 1973 y 1994 no se ha creado allí un sólo empleo nuevo neto. Si a las cifras oficiales se agregarán los que estando en edad de trabajar han salido de las estadísticas, la tasa de desempleo llegaría al 20%. Por su parte, en Japón, donde la práctica del empleo de por vida oculta el nivel de desocupación, ésta se ubicaría en realidad en un 10%, ante los problemas de crecimiento que confronta esa economía en los últimos años.

Examinemos ahora la situación de América Latina. Según un Informe del Banco Mundial de 1997, sobre una población de 458 millones de habitantes, el 24% (110 millones) se encuentran en pobreza, definida como el estado de quienes tienen un ingreso menor a un dólar diario, aunque se admite que un segmento similar vive apenas por encima de ese nivel (*Economía Hoy*, 12/09/97, p. 21). Por su parte la Cepal, en un informe titulado "La brecha de la equidad", de abril de 1997, menciona la cifra de 210 millones de pobres. Mientras en 1980 la pobreza representó el 35% de la población y en 1990 el 41%, en 1995 fue de 39%, una reducción muy pequeña en los años 90 si se toma en cuenta que, después de la llamada "década perdida" de los 80, ha comenzado la recuperación del crecimiento promedio tras la aplicación de las reformas económicas. La Cepal indica en ese sentido que si bien los países han avanzado en la estabilización e internacionalización de sus economías, las reformas no han logrado reflejarse en el bienestar social. En cuanto a la población en situación de extrema pobreza o indigencia, la reducción entre 1990 y 1995 fue de apenas del 18% al 17% (*El Nacional*, 13/04/97).

En relación a la desigualdad el panorama es similar: Para 1996, el Banco Mundial señalaba que en promedio, el 10% más rico de la región tienen 84 veces los recursos del 10% más pobre (*El Globo*, 29/09/96). Otra fuente citando datos de Naciones Unidas indica que en 1960, el 20% más rico recibía ingresos 30 veces superior a los más pobres, 60 veces más en 1980 y 120 veces en la actualidad (*El Globo*, 03/08/96). La Vicepresidenta del BID, afirmaba en septiembre de 1997 que "En términos generales, la desigualdad en América Latina subió significativamente en los años 80 y en promedio no ha descendido en la primera mitad de los 90, lo que es sin duda uno de los factores que contribuyen a la percepción de que las cosas siguen andando mal en América Latina" (*Economía Hoy*, 12/09/97, 21).

En cuanto a la situación del empleo en América Latina, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la ocupación informal es la nota domi-

nante. En los 90, 83% del empleo creado ha sido fuera del circuito formal, un sector en el que, se señala, "los ingresos pasan con apuro el nivel del salario mínimo". El empleo informal, que en 1980 alcanzó al 40% del total, en la actualidad estaría en 57% (*El Globo*, 02/08/97).

Vale la pena destacar entre los países latinoamericanos, el caso de Chile, en el cual ha tenido la experiencia de reformas económicas y de apertura más prolongada y exitosa, si se toma en cuenta que ese país, de 1984 a 1996, ha tenido tasas de crecimiento promedio del 6%. La situación de pobreza ha mejorado pues el crecimiento alto e ininterrumpido y las prioridades sociales, restablecidas con la democracia, han permitido su descenso desde 1990, del 40% al 28%, equivalente en términos absolutos a un millón trescientos mil personas que habrían dejado de ser pobres, según el presidente Eduardo Frei (*El Globo*, 23/11/96). No obstante, la desigualdad se mantiene intacta respecto a los 80. Cifras del Instituto Nacional de Estadísticas de ese país (para el trimestre octubre-diciembre de 1995) indican que el 10% más pobre percibía en 1993 el 2,2% y en 1995 el 2,0% del total del ingreso del país (la información no aclara el porcentaje que recibe el 10% más rico, pero otra fuente, que coincide con la primera referencia, indica que el 10% superior retiene el 40% del ingreso; un patrón muy similar al de Venezuela, donde la relación es de 1.7% a 46% entre el primer y el último decil, según declaración del Ministro de Cordiplan Teodoro Petkoff en abril de 1996). El organismo chileno, afirma que el 20% más pobre se adjudicó en 1995 el 5.2% del ingreso y el 20% más rico el 55%. La cifra de pobres (coincide con la del presidente Frei), es de 4 millones (un millón de ellos indigentes) sobre una población de 14 millones de habitantes (*El Globo*, 23/11/96). Algunas opiniones de los actores sociales y políticos de Chile ilustran las paradojas del éxito económico del país sureño. El presidente de la Central Sindical (la CUT) planteaba el 1 de mayo de 1996 que "es el momento de que los frutos del crecimiento económico lleguen a quienes producen la riqueza". Un senador socialista, Carlos Ominami por su parte destacaba que "Chile es un país top (sic) en crecimiento pero está en la tercera división en cuanto a la distribución del ingreso". Incluso un exministro de Pinochet (Carlos Cáceres) admite que "la prioridad en Chile debe ser la eliminación de la pobreza, aunque sin poner en peligro el crecimiento económico por políticas populistas", apreciación esta que en términos generales parece recoger bien el reto chileno para los próximos años. El juicio más severo sin embargo, emitido con ocasión del primero de mayo de 1996, fue el del Vicario de la pastoral obrera (Monseñor Alfonso Barza), quien sostuvo que el crecimiento se ha logrado gracias a la sobreexplotación de los trabajadores, cuya actividad se caracteriza por largas jornadas laborales, de 11 horas diarias de promedio y bajos salarios. No se puede seguir coincidiendo al país sobre la base de los índices macroeconómicos del consumo, la inversión y las exportaciones sin preocuparse del costo social del proceso" (*El Globo*, 05/05/96).

Para finalizar este punto nos permitimos hacer una breve referencia sobre el impacto social de la apertura externa en el país más poblado del planeta,

China. Esta nación atraviesa por una fase de despegue económico notable, desde que a comienzos de los años 80 abrió sus puertas al mundo, especialmente a partir de 1987 cuando tiene su inicio la industrialización acelerada. Un informe del Banco Mundial, China 2020, sostiene que para esa fecha el país podría convertirse en el segundo mayor exportador e importador del mundo, con un mercado de una capacidad de compra superior a Europa; con una participación además en los mercados financieros que rivalizaría con los países desarrollados de hoy en día como receptor y proveedor de capitales (*El Globo*, 12/09/97). China ya ocupó, según cifras de la OMC para 1995, el lugar 12 como exportador mundial, con 148.8 mil millones de dólares (*El Universal*, 06/12/96); para 1996 el volumen global del comercio exterior fue de 290 mil millones de dólares (*El Globo*, 03/04/97), un nivel similar al de Corea del Sur. El país ya encabeza la lista de países en vías de desarrollo receptores de flujos de inversión extranjera directa, con 52 mil millones de dólares (21%), sobre un total de 244 mil millones de dólares para 1996, según estadísticas también suministradas por el Banco Mundial (*El Universal*, 23/03/97). Su atractivo económico es doble, como plataforma de exportación y como mercado; esto último puesto en evidencia en el hecho de que para 1978 había en China un millón de televisores, cifra que en 1996 se elevó a 232 millones (*El Nacional*, 03/03/97).

Todo ese proceso, acelerado, ha hecho de China un "país tigre", de acuerdo a la terminología de Edouard Parker, analista y asesor "global" francés (que visitó Venezuela en mayo de 1997 invitado por PDVSA) y que cuenta con una "receta" de 10 puntos para convertirse en país tigre. Según este consultor internacional "China tiene 1.2 billones de personas y aproximadamente unos 300 millones trabajan como un país tigre, viajan comercian, llaman a todo el mundo, y lo disfrutan, y la pregunta es, ¿quién puede detenerlos ahora?. Yo creo que ni siquiera el partido comunista pueda hacerlo" (*El Nacional*, 01/06/97, D-1).

No obstante, el vertiginoso crecimiento está generando un conjunto de problemas. Millones de personas están desplazándose a las regiones en las cuales los niveles de vida se han elevado; en la década de los ochenta, entre 60 y 80 millones de campesinos habrían participado de esas migraciones, según un artículo publicado en la revista de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación). La pobreza ahora adquiere otro carácter, en cuanto ha pasado a coexistir con el surgimiento de grandes fortunas. A esto se le une un deterioro ambiental reconocido por el gobierno chino y condiciones de seguridad industrial que provocan accidentes de trabajo, ambos elementos asociados, posiblemente, al violento proceso de expansión. Un funcionario del gobierno chino admitió, en 1996, que la cifra de desempleados podrá llegar a los 54 millones en el año 2000, equivalente a más del 30% de la fuerza de trabajo industrial, si no se adoptan medidas para modificar la creciente escasez de puestos de trabajo; señaló igualmente que el total de "campesinos excedentes" definidos como aquéllos que no poseen ni tierra ni trabajo, podría ser de 214 millones (*El Globo*, 16/10/97).

Un problema central que confronta China, es que las posibilidades de autoabastecimiento de cereales puede verse amenazada por el explosivo crecimiento económico. De hecho, el país se convirtió a mediados de la década de los 90 en el segundo importador de granos del mundo. El gobierno admitió que entre 1994-2000 existirá un déficit de 47 millones de toneladas que requiere sea cubierto con importaciones, pero que para el año 2020 habrá un superávit de oferta de cereales capaz de alimentar a toda China (cuya población en 2030 oscilará entre 1.600 y 1.700 millones de personas). No obstante, el conocido analista Lester Brown señalaba en 1994 que China confronta dificultades importantes (la creciente escasez de agua y tierras arables, con un empleo mayor de estos recursos para fines industriales y urbanos y la presión demográfica) que conducirían a una escasez de alimentos en el futuro y finalmente, a un desequilibrio general pues las compras chinas en el exterior llevarían al alza el precio de los granos en todo el mundo. En las zonas del sur en las que se concentra la industrialización, es una realidad la reducción de la superficie de cultivos (como en la ciudad de Dongguan y en la rica provincia de Guandong, vecinas de Hong Kong). El problema además es que con ingresos más altos, la población modifica sus hábitos alimentarios y consume más aves y carnes, lo cual implica que debe desviarse una parte de la producción agrícola para la cría de estos animales, los cuales, según Brown, consumen el 36% de la cosecha de cereales del planeta (*El Globo*, 28/09/96). El gobierno chino asegura sin embargo que el déficit actual de granos será pasajero y que el país volverá a autoabastecerse.

En todo caso, nuestro objetivo, al incluir esta referencia de una economía abierta y próspera como China, es poner de manifiesto las tensiones de diverso origen (sociales, ambientales, laborales, sectoriales) que surgen en el marco de la "globalización", especialmente cuando la inserción de los países en ella tienen lugar en forma abrupta. Los problemas de gobernabilidad que se hacen presentes son tales, que ni siquiera la existencia de un régimen autoritario como el de ese país asiático puede garantizarla.

10. Ganadores y perdedores

La globalización, se dice, tiene su lista de ganadores y perdedores. Estos últimos serían los países y regiones en situación de marginalización a nivel mundial. Para otros, como Wallerstein, un Sur, más social que geográfico, y del que formarían parte también los excluidos del Primer Mundo, Para Ohmae, perdedores serían los países no triádicos, que en su concepto, se "autoexcluyen" del proceso virtuoso de la globalización al rechazar el libre comercio o persistir en fórmulas de crecimiento basadas en materias primas o esquemas de industrialización tradicionales, desvinculados de la incesante revolución científica y tecnológica.

El punto de vista de Wallerstein nos parece el más acertado. Pero si algún consenso hay acerca de cual es el más claro perdedor el mismo apunta a se-

ñalar el continente africano; en especial Africa subsahariana, formada por más de 40 países y una población de 550 millones de personas.

Ignacio Ramonet (pp. 162-172), así como otras fuentes, trazan algunos perfiles dramáticos de la situación de ese continente:

- Las materias primas representan el 94% de las exportaciones (afectadas además por una disminución de la demanda mundial y amenazadas por sustitutos sintéticos).

- Las tierras en explotación se trabajan con métodos arcaicos: 80% son fruto de la energía humana, 4/5 partes de mujeres, 16% con energía animal y sólo 3% con empleo de maquinaria agrícola.

- El 65% de las tierras son áridas, un tercio de las cuales corresponde al desierto hiperácido y el resto a tierras áridas, semiáridas y subhúmedas secas, según destaca por su parte la Secretaria de la Convención de Lucha contra la Desertización de Naciones Unidas, fuente que señala que un total de 36 países africanos, de 53, soportan sequía y degradación de la tierra, asociado a métodos inapropiados de explotación (*El Globo*, 17/06/97), como el pastoreo excesivo de las sabanas.

- En el Africa subsahariana, sostiene un informe de la Comisión de Desarrollo Sustentable de la ONU, la tasa de malnutrición crónica se ha más que duplicado desde 1969 (*El Globo*, 27/01/97), situación en la que se encontrarían, según Ramonet, 168 millones de habitantes.

- En lo que sería fiel expresión de la ley de Malthus que relaciona en términos inversos crecimiento demográfico y disponibilidad de alimentos, la producción de estos es inferior en un 20% a la de 1970, al tiempo que la población del continente desde ese entonces se ha duplicado.

- La expectativa de vida en Africa subsahariana es de 50 años, según el informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (115). Para algunos países, según otra fuente es de: Sierra Leona 39,8 años, Ruanda 46,3, Angola 47,3, Somalia 49,4, Burundi 49,5 (*El Nacional*, 13/07/97, A-6).

- La situación en salud (como puede desprenderse de lo anterior) es muy deficiente, con un médico para cada 25.000 habitantes.

- A esto último, para agravar el cuadro se une que Africa tiene la mayor cantidad de personas afectadas por el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA); "entre 6 y 10 millones de afectados en el continente", señala Ramonet. Una enfermedad que además de conocidas características tiene un trata-

miento altamente costoso (instalada masivamente en la región más pobre del planeta).

- A todo lo anterior habría que agregar el problema de las hambrunas que afecta a varios países y el de los refugiados que huyen de las guerras civiles y los conflictos regionales (sólo para mediados de 1997, existían 8 guerras civiles).

- Africa recibe, por otra parte, sólo el 1% de las inversiones privadas dirigidas a los países en desarrollo, según cifras del Banco Mundial (*El Universal*, 26/04/97), para 1996. Esto ha sucedido a pesar de que desde hace más de una década 35 países han implementado programas de reformas económicas (*El Nacional*, 13/07/97).

- Algunos países sin embargo, han tenido crecimiento económico en los últimos años; desde 1992 tres países (con más de 8% anual) ocho países (entre 6% y 8%) y doce países (entre 3% y 6%) (ibid). Existe por otro lado, el caso de Botswana, caificado como un "país tigre" en Africa (*El Nacional*, 01/06/97, p. D-1). Pero lo cierto es que deberá transcurrir un largo periodo para que el continente logre crecer a una tasa que le permita evitar el aumento de la pobreza y absorber la que se ha acumulado en el pasado.

Comentario final

Hemos realizado una travesía por la "Globalización". Tal como se había preanunciado en la primera página el propósito era poner en evidencia las trampas del lenguaje, la "valija de doble fondo" en que viajan las ideas. Pensamos que no hay lugar para las ilusiones. La globalización es expresión, en distintas escalas, de relaciones sociales, las que a propósito de estas realidades como de otras se forjan a partir de materiales conocidos: estructuras de poder, violencia, privilegios y exclusión. Y, por supuesto, palabras...

Bibliografía

- Aranda, Sergio (1997). "Tendencias y transformaciones de la economía mundial" En: *Visiones del futuro*, Caracas, Cendes.
- Bravo, Victor (1990). "La verdad, la mentira y el poder creador del lenguaje". En: *Escritura, Teoría y Crítica Literaria*, N° 29, Caracas.
- Cirlot, Juan Eduardo (1997). *Diccionario de símbolos*, Bogotá. Editorial Labor.
- Eiros, Manuel. *¿Sobrevivirá Venezuela? Apertura externa e inserción*, Caracas, Cendes/Vadell Hermanos.
- Ferrer, Aldo (1996). *Historia de la globalización*, Buenos Aires, FCE.
- Ffrench-David, Ricardo (1997). "Alcances económicos de la globalización" En: *Nueva Sociedad*, N° 147, Caracas.
- _____ (1996). "Transformación productiva con equidad: algunos elementos de la propuesta actual de la Cepal". En: R. Urriold (coord.) *Economía la-*

- inoamericana: la globalización de los desajustes*", Caracas, Editorial Nueva Sociedad/ILDIS-Ecuador.
- Forrester, Viviana (1997). *El horror económico*, Buenos Aires, FCE.
- Griffin, Ana Carolina (1996). "Chile: vivir con la puerta abierta" En: *Economía Hoy*, Caracas, 30/05/1996.
- García Menéndez, José (1996). "Neoproteccionismo, dumping social y eco-dumping" En: *Nueva Sociedad*, N° 143, Caracas.
- Kennedy, Paul (1993). *Hacia el siglo XXI*, Barcelona. Ed. Plaza Janes.
- Llereva, Carlos (1996). *El capitalismo en el siglo XXI*, Naciones Unidas, Informe sobre Desarrollo Humano, Buenos Aires, Ed. Sudamericana.
- Ramonet, Ignacio (1997). *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*, Madrid, Ed. Debate.
- SELA (1996). *Documento del XXII Reunión Ministerial*, Montevideo.
- Thorow, Lester. *El futuro del capitalismo*, Buenos Aires, Ed. Vergara.
- Toro Hardy, Alfredo (1996). "Estados Unidos: entre el nacionalismo y la globalización" *El Globo*, Caracas 22/11/96.
- Ugarteche, Oscar (1997). *El falso dilema: América Latina en la economía global*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Villarreal, René (1993). *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, México, FCE.

Prensa consultada

El Nacional, El Globo, Economía Hoy, El Universal.

LA POLITICA SOCIAL: PASADO RECIENTE Y FUTURO INMEDIATO^(*)

**Trino Márquez
Boris Lima**

1. Un contexto socio económico caracterizado por restricciones

Al segundo Gobierno del Presidente Rafael Caldera le toca desempeñarse en un contexto global caracterizado por numerosas restricciones. En enero de 1994, pocos días antes de que el Presidente asuma la jefatura del Estado, se desata la crisis financiera más grave por la que haya pasado el país durante el periodo democrático. El Gobierno Nacional se ve obligado a adoptar medidas para apuntalar al sistema financiero y evitar el empobrecimiento total de millones de medianos y pequeños ahorristas, que tenían colocados sus depósitos en los bancos que confrontaron problemas de encaje. Esta decisión se tradujo en destinar cerca de 8% del Producto Interno Bruto a sostener el sistema financiero.

Esta medida impidió que el Ejecutivo acometiera, con los volúmenes requeridos, la inversión en aquellos campos del sector social, cuyos indicadores se venían deteriorando desde mediados de los años 80. La crisis financiera se superpone a la recesión económica que se inicia en 1978, cuando se produce la primera caída del PIB, tanto en términos per cápita como relativos, así como al ciclo inflacionario que se inicia en 1987.

La recesión económica que comienza a finales de los años 70 es la principal responsable del deterioro del mercado de trabajo, que afecta especialmente a los jóvenes y a las mujeres, y que se expresa en el aumento del desempleo y, sobre todo, en el incremento del subempleo y la informalidad. Por su parte la inflación, que desde 1987 no es inferior en ningún año a 30%, es la principal causa de la caída de los salarios reales y el ingreso familiar. Este último, hoy es en promedio, la tercera parte de lo que era a mediados de los años setenta.

* El presente texto fue redactado originalmente por sus autores para la Dirección General Sectorial de Política Social de Cordiplán. Para la presente edición fueron introducidos los cambios que permitieran su publicación.

Hay que apuntar, además, que el mercado petrolero se comporta durante el quinquenio de forma errática e inestable. Los precios del crudo fluctúan, pero el rasgo predominante es que tienden a estabilizarse en un nivel relativamente bajo, si se considera la cota alcanzada a comienzos de los 80, cuando llegó USA\$ 34 por barril. La erosión de los ingresos fiscales generados por el petróleo agrava las dificultades financieras del Gobierno.

La recesión económica y los problemas fiscales obligan a la disminución del gasto social, lo que ha deteriorado servicios públicos fundamentales como la educación, la salud, la vivienda. Con lo cual, la erosión del ingreso real se ha agudizado.

2. Los esfuerzos gubernamentales

A pesar de las enormes restricciones señaladas, el Gobierno realiza sostenidos esfuerzos por dar a la acción en el campo social, la coherencia y continuidad que permitan mejorar de forma integral la calidad de vida de todos los venezolanos. El Estado reasume el papel rector como diseñador, planificador y ejecutor de la política y los planes sociales, esto no obstante haber propiciado la participación de organizaciones de la sociedad civil en la instrumentación de los programas sociales. El Estado actúa como el eje de la promoción del desarrollo sostenido y del reparto equilibrado de la riqueza producida por la sociedad.

Una preocupación constante del Ejecutivo Nacional consiste en subrayar la importancia del Estado como responsable de la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales que hagan posible elevar el bienestar de la población. El Ejecutivo es consciente de que al Estado corresponde un papel insustituible e intransferible como catalizador de los cambios que se requieren para mejorar el ambiente físico y el entorno global de los ciudadanos.

En el marco de la filosofía según la cual al Estado, y especialmente al Ejecutivo Nacional, les corresponde ejercer la función rectora dentro del sector social, el Gobierno emprende un amplio conjunto de iniciativas tendentes a promover la economía solidaria, mejorar la equidad en la distribución de la riqueza nacional, reducir y evitar la exclusión que afecta a amplios grupos poblacionales, y estimular un desarrollo económico y social equilibrado y sustentable.

Al mismo tiempo, se diseñan políticas y emprenden iniciativas dirigidas a mejorar las condiciones de sectores particularmente vulnerables. En tal sentido, se instrumentan planes para atender las poblaciones que viven en las fronteras, los grupos indígenas, las mujeres jefas de hogar, las adolescentes madres de familia y los sectores pobres en general.

El Ejecutivo actúa con un sentido solidario y rector que se manifiesta en el hecho de que a pesar de las dificultades financieras que afectan la acción gubernamental, el Ejecutivo destina cuantiosos recursos para atender los problemas más urgentes de la población.

3. Principales logros

3.1. Los programas sociales

En el marco de la Agenda Venezuela (AV) que se instrumenta a partir de abril de 1996, el Gobierno lleva a adelante un amplio conjunto de programas sociales, cuya meta más importante es compensar la caída del ingreso debido al largo período de recesión que afecta al aparato productivo desde hace dos décadas, y al programa de ajuste económico que el Gobierno se ve en la necesidad de acometer, con el fin de restablecer los equilibrios macroeconómicos y crear un ambiente favorable al crecimiento sano de la economía nacional. Los 14 programas de la AV en su conjunto constituyen un variado programa de acciones dirigidas a atender las necesidades más urgentes de amplios sectores de la población.

Estos programas sociales además de constituir subvenciones en dinero, también están formados por transferencias en bienes, especies y servicios, que en su globalidad permiten atender las carencias y aliviar las dificultades más acuciantes que padecen los grupos más pobres de la población. Los programas sociales han contribuido a aliviar los efectos recesivos e inflacionarios de la crisis económica. Hay que destacar que algunos de estos programas, además del papel compensatorio que poseen, desempeñan adicionalmente una función fundamental desde el punto de vista estratégico. Por ejemplo, el Programa de Alimentación al Escolar (PAE) les proporciona a los niños los requerimientos nutricionales que permiten elevar su capacidad de concentración y aprendizaje en la escuela; además, ese programa hace posible aumentar la permanencia de esos niños dentro del sistema educativo, pues actúa como un factor de retención. El aumento de los años de escolaridad tiene efectos beneficiosos sobre el conjunto de la sociedad, ya que propicia la formación de ciudadanos capaces de incorporarse a la vida ciudadana y al mercado de trabajo en condiciones altamente ventajosas.

Por otra parte, el nivel de ejecución de los programas sociales de la AV ha sido muy alto. El promedio se coloca en 92% de los planes previstos. Este elevado porcentaje de ejecución se ha podido obtener evitando el problema de la corrupción, que lamentablemente afecta a la Administración Pública durante largo tiempo. En efecto, durante la fase de instrumentación de los programas de la AV, se detectan dificultades operativas propias de la aplicación de planes tan ambiciosos como éstos; sin embargo, ni la comisión encargada de supervisarlos, ni otros agentes o grupos del país descalifican esos programas porque incurran en prácticas indebidas. Por cierto, que este hecho demuestra que el

sector público está en capacidad de ejecutar grandes proyectos de forma transparente.

3.2. Reforma del sistema de seguridad social

El Ejecutivo Nacional, en el ambiente creado por la AV establece, mediante el mecanismo de la Comisión Tripartita, una estrategia de concertación con los sectores laborales y empresariales para la reforma del sistema de seguridad social. En marzo de 1997, esta comisión anuncia al país los acuerdos establecidos en materia de prestaciones sociales y seguridad social, los cuales sirven de guía para las reformas legales e institucionales que están en marcha. En junio de 1997 el Congreso Nacional, partiendo de esa propuesta, sanciona la reforma a la Ley Orgánica del Trabajo, mediante la cual se aprueba un nuevo método para calcular las prestaciones sociales de los trabajadores y se elimina su retroactividad, que representaba un impedimento para elevar los salarios nominales y aumentar la inversión en el sector moderno de la economía. En esta reforma se preservan las prestaciones sociales como ahorro de mediano plazo, y se transforman en salario los ingresos que los trabajadores percibían bajo la figura de bonos.

Además, se produjo el acuerdo tripartito sobre el proyecto de seguridad social integral, que contempla la creación de los siguientes subsistemas: salud, pensiones, paro forzoso y capacitación profesional, vivienda y recreación, sustentados en los principios de solidaridad, universalidad, unidad y autofinanciamiento. A finales del año 1997 el Congreso de la República refrenda los acuerdos tripartitos con la aprobación de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (Lossi), la cual establece en su artículo 78 la liquidación del IVSS en un lapso de dos años, es decir para el 31 de diciembre de 1999. Por otra parte, la nueva Ley perfila las bases para extender la protección de sus beneficiarios (enfermedad, maternidad, incapacidad parcial y temporal, invalidez, accidente, cesantía, desempleo, muerte, sobrevivencia, vejez, nupcialidad, así como las cargas derivadas de la vida familiar y las necesidades de vivienda, recreación y formación profesional), acelerar los procedimientos, separar los fondos, supervisar su distribución y asegurar el respeto a los derechos de los afiliados.

El conjunto de reformas en el régimen de seguridad social están proporcionando la posibilidad de construir y garantizar en el mediano plazo, un escenario mucho más favorable para el crecimiento y desarrollo sustentable de toda la población.

3.3. Reformas institucionales

En este campo hay que destacar tres resultados:

- **Ampliación de la base informativa de la acción social**

La instrumentación de los programas sociales de la AV ha tenido una ventaja adicional: Ha hecho posible mejorar los registros y las estadísticas sociales. En la actualidad los indicadores que reflejan las condiciones de vida de la población del país son mucho más precisos y fidedignos que anteriormente. La Oficina Central de Estadística e Informática (Ocei) se ha modernizado y además ha adiestrado a su personal en las técnicas más actuales de medición. Estos avances se producen, en una medida importante, gracias a las exigencias que impone la focalización de los programas sociales.

- **Concertación intergubernamental**

La concertación entre el Gobierno Nacional y las gobernaciones y alcaldías en materia de iniciativas sociales es cada vez mayor. Como parte de este esfuerzo se llevan a cabo las Cumbres de Desarrollo Social con los gobernadores de Estado y los Gabinetes Sociales con los Alcaldes. Estos encuentros hacen posible ventilar las dificultades de coordinación existentes en la gestión del Estado, al tiempo que dan como resultado importantes acuerdos que permiten elevar la eficacia del sector público en materia social, ya que crean el marco para definir planes conjuntos entre el Ejecutivo Nacional y los gobiernos subnacionales, y establecer los recursos humanos, financieros y logísticos que, en general, se necesitan para materializar esos proyectos

- **Formación de recursos humanos**

Además de la coordinación entre los distintos niveles territoriales de Gobierno que se concretan en las Cumbres de Desarrollo Social y en los Gabinetes Sociales con los Alcaldes, y el mejoramiento de las estadísticas sociales, se producen avances en la formación y capacitación del personal técnico y profesional que trabaja en el sector social. La Fundación Escuela de Gerencia Social, adscrita al Ministerio de la Familia, adelanta un eficaz proceso de capacitación y formación de profesionales, que tienen la responsabilidad de diseñar, planificar, ejecutar, coordinar y supervisar acciones en el campo social. Estos profesionales se encuentran tanto en el nivel central como en las gobernaciones y alcaldías.

3. 4. Apoyo a la economía solidaria

El Gobierno le da un activo respaldo a la microempresa, a la pequeña y mediana empresa y a la economía solidaria en términos globales, lo cual ha propiciado la articulación entre la política económica y la social, uno de los puntos más sensibles de toda gestión del Estado en el ámbito social. A través del Fondo de Financiamiento de Empresas Asociativas (Foncofin) y de otras instituciones y organismos de financiamiento y apoyo creados por el Ejecutivo Nacional. También se respalda a través de créditos y asistencia técnica a tra-

bajadores que se proponen superar las precarias condiciones que prevalecen en el sector informal de la economía. Mediante estos programas de apoyo a la economía solidaria, el Gobierno promueve la capacitación laboral, el empleo productivo y la redistribución del ingreso mediante la generación de empleos productivos.

4. Los puntos críticos

Luego de la emergencia, a mediados del decenio de los 80, de la pobreza como un fenómeno de grandes proporciones en Venezuela, el tema de la política social se convierte en uno de los puntos más debatidos de la gestión del sector público. Los recursos que el Estado y el país destinan para la atención de los déficits que afectan a los grupos sociales más débiles, a pesar de la reducción en términos reales que ha habido desde la década pasada, siguen siendo significativos. Sin embargo, ese gasto no ha arrojado resultados plenamente satisfactorios. Las carencias que padecen los sectores vulnerables continúan siendo notables. El éxito del enfrentamiento a la pobreza ha sido relativo, si se le compara con los recursos invertidos y con la necesidad de superar los desequilibrios sociales, con el fin de mejorar la calidad de vida de la gente y elevar la legitimidad y gobernabilidad del sistema democrático.

Para establecer cuáles son los nuevos caminos que deben recorrerse, cuáles de las acciones que están instrumentándose hay que corregir y mejorar, y cuáles programas deben eliminarse en el diseño de un nuevo esquema de política social, hay que elaborar previamente un diagnóstico que precise los problemas que afectan al sector social del Estado, pues sólo a partir de esta exploración podrán determinarse las soluciones que permitan corregir las fallas existentes.

4.1. Area política y programática

El Estado ha carecido durante las últimas dos décadas de una estrategia de desarrollo socioeconómico que atienda las diversas necesidades de los diferentes sectores de la sociedad. Después de los primeros 20 años democráticos, en los que se materializan algunos de los objetivos sociales contemplados en el Pacto de Punto Fijo, y que fueron incorporados posteriormente en la Constitución Nacional de 1961, especialmente los referidos a la universalización de la educación y la protección a la salud, el Estado quedó sin un proyecto de mediano y largo plazo que le diera sentido a su gestión. El inmediatez y la resolución de problemas puntuales han prevalecido en el diseño y formulación de políticas y programas.

• Inflación pobreza

El gobierno del presidente Caldera no logra someter la inflación, principal factor de erosión de la calidad de vida de los venezolanos. Al concluir su man-

dato, ésta continúa siendo elevada, lo cual conspira contra la posibilidad de adelantar una política social plenamente exitosa. Para contar con una política social que realmente favorezca a la población, resulta indispensable abatir ese fenómeno. La imposibilidad de revertir la tendencia alcista de los precios determina que la pobreza, a pesar de que ha detenido la curva de crecimiento que se inicia en los tempranos años 80, siga siendo muy alta, igualmente, las cifras de desocupación e informalidad en el mercado laboral continúan siendo elevadas.

- **Débil integración entre la política económica y la social**

No obstante los avances que se logran durante los años recientes para dar consistencia y elevar la importancia de la política social, ésta continúa siendo tributaria de la política económica. En tal sentido, existe un alto grado de dependencia y seguidismo de la política social con respecto a las decisiones y medidas que se adoptan en la esfera económica. La política social sigue siendo el ámbito en el que se trata de reparar y corregir los desajustes que genera la economía. De allí que una parte muy significativa de la política social se oriente a compensar los desequilibrios que introduce o profundiza la instrumentación de determinadas políticas económicas.

Durante largo tiempo ha predominado la tesis de que el crecimiento económico genera bienestar social de forma automática. De allí que, según esta visión, la política social deba poseer un contenido compensatorio y asistencial hasta que se logren las metas de crecimiento establecidas. Una vez lograda esta meta, el bienestar social se materializa. Esta concepción ignora el hecho de que para lograr un crecimiento económico sostenido y autosustentable, resulta indispensable contar con capital humano y una base social sólida que sea capaz de dar continuidad a ese crecimiento. Esa base social sólo puede construirse si la política social está íntimamente asociada a la política económica. Por ello, para contar con una estrategia de desarrollo económico que esté acompañada de la redistribución de la riqueza nacional, que posibilite mejorar de forma continua el ingreso y reducir los desequilibrios sociales, es necesario contar con planes que superen la dicotomía entre política económica y política social, y, por lo tanto, que estimulen el empleo, fomenten el crecimiento del ingreso real por la vía de la remuneración al trabajo y fortalezcan el capital humano.

- **Predominio excesivo de los programas compensatorios**

La política social compensatoria hace posible redistribuir el ingreso, pero sin permitir que los pobres se doten de los instrumentos para superar las carencias que los mantiene en esa condición.

Los programas y las acciones compensatorias son indispensables en períodos de ajuste estructural de la economía y durante épocas de recesión en las

que decae la inversión y el empleo. En estas etapas los programas asistencia- listas alivian las necesidades de los grupos más pobres y amortiguan el im- pacto de la crisis. Incluso, pueden detener el empobrecimiento de los sectores medios que se ven afectados por la erosión de su ingreso real. Sin embargo, la acción basada en los programas compensatorios no está a la altura de la mag- nitud de los problemas que se derivan de la pobreza, pues ellos sirven para paliar el deterioro de la calidad de vida, pero no para corregir los desajustes que genera la recesión.

La incomprensión de esta limitación hace que, desde finales de la década pasada, el sector público le dé un peso desmedido a los programas asistencia- listas. Una gran cantidad de recursos del presupuesto nacional se destinan a mantener los programas de transferencia en dinero o en especies, en tanto las acciones orientadas a desarrollar destrezas o fomentar y consolidar activos entre los pobres -como la educación, la salud, la capacitación para el trabajo o el estímulo a las medianas y pequeñas empresas- no están recibiendo los re- cursos suficientes.

• Ausencia de fijación de objetivos y prioridades

El seguidismo de la política social frente a las decisiones de carácter eco- nómico, así como su contenido compensatorio, ha conducido a que, aparte de las acciones asistencia- listas, los organismos de este sector, por lo general, carezcan de metas propias de mediano y largo plazo que permitan ordenar la gestión del Estado según un plan jerarquizado y coherente. Predomina el in- mediatismo y la *gerencia por crisis*. De allí, que la política social esté dirigida hacia la atención de problemas puntuales y a responder las emergencias e imprevistos que surgen continuamente en el país.

• Tratamiento subalterno a las políticas sectoriales de contenido estructural

El hecho de que las políticas compensatorias hayan predominado durante la última década, conduce a la pérdida de relevancia de las políticas sociales universalistas, cuyo propósito se orienta a mejorar la calidad de vida del con- junto de los ciudadanos. Sectores como educación, salud, vivienda, califica- ción para el trabajo y seguridad social, que tienen como objetivo garantizar el acceso de la gente a servicios básicos y, por esta vía, ampliar las oportuni- dades de la población para que puedan mejorar, a partir de sus propias capaci- dades su calidad de vida, han perdido peso dentro de las propuestas de desa- rrollo social, y han experimentado el progresivo deterioro de su infraestructura y la reducción de los recursos financieros que se les asigna. La subordinación de los sectores que integran el área social también se manifiesta en la lentitud y falta de apoyo con que han avanzado los procesos de reforma de ministerios tan importantes como Educación y Salud.

Esta situación se ha tratado de corregir mediante diferentes proyectos financiados por los organismos multilaterales. Concretamente, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo están financiando proyectos en las áreas de salud, educación, vivienda, seguridad social, justicia e infraestructura social. Sin embargo, estos proyectos no han podido superar las complejas dificultades que enfrentan esos sectores, razón por la cual hay que mantener los esfuerzos por relevar el significado de las políticas sectoriales de contenido universalista.

- **Escasa participación ciudadana**

En el marco de la Agenda Venezuela se trata de elevar la participación de la sociedad civil organizada y del sector privado en la instrumentación de los programas sociales. En este sentido hay que destacar los programas: Dotación de Útiles y Uniformes Escolares, Programa Alimentario Escolar (PAE), Desayuno, Merienda y Comedores Escolares, Multihogares de Cuidado Diario, Suministros de Medicamentos (SUMED), Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), Capacitación y Empleo Joven, Subsidio al Pasaje Estudiantil, Fondo de Fortalecimiento Social y Subsidio a la Pensión por Vejez.

Sin embargo, a pesar de estos ejemplos positivos, los grupos organizados de la sociedad civil tienen una presencia débil en la planificación y diseño de la política social. Esta situación no ha permitido consolidar una red social, ni lograr una plena articulación entre el Estado y la sociedad, con el fin de maximizar el uso de los recursos invertidos en el sector social. La comunidad beneficiaria de los programas y de la política social en general no está participando en la escala que sería necesario, para lograr que la acción del Estado se lleve a cabo dentro de un ambiente de movilización que refleje una verdadera contraloría social ciudadana y una intervención popular en la resolución de los problemas sociales..

No obstante el auge alcanzado por las ONG como instrumentos de organización de la sociedad civil y de los avances de la descentralización, una sólida mayoría de los ciudadanos aún concibe al Estado, especialmente a los organismos del Gobierno Nacional, desde una perspectiva paternalista, en razón de lo cual las dependencias gubernamentales son las únicas instituciones con la obligación de adelantar todas las medidas que permitan enfrentar con éxito los déficits sociales. Los beneficiarios de los programas no se sienten comprometidos a intervenir de forma activa y permanente en la ejecución y control de la política social, ni existen políticas permanentes para estimular tal participación, que como está altamente demostrado, aporta numerosos beneficios gerenciales y es básica para profundizar las formas democráticas de vida.

4.2. Area institucional

El Estado arrastra un amplio conjunto de problemas que le impiden desarrollar una acción eficiente y eficaz en el campo social y que han determinado la ausencia de un marco institucional y normativo adecuado, para la superación de los problemas sociales. Estas dificultades se derivan, principalmente, de la distorsión del concepto de Estado de Bienestar Social, y del lugar tan subordinado en el que tradicionalmente se ha colocado a la sociedad civil en la ejecución, control y financiamiento de la política social.

Con respecto al primer aspecto, los intereses corporativos de la burocracia muchas veces han prevalecido sobre los intereses de la gente. Las resistencias que ofrecen distintos grupos de presión que se oponen a los cambios y reformas institucionales que podrían potenciar el funcionamiento de esas instituciones, se han convertido en una amenaza contra la posibilidad de lograr que los organismos del sector social trabajen con el rendimiento y la eficacia que se espera de ellos.

Por tal motivo, el sector social del Estado ha crecido de forma desmesurada e irracional, y los planes no han obedecido a proyectos concebidos con arreglo a prioridades claras y a una visión integral del desarrollo. Esta circunstancia ha creado el ambiente para que prosperen el despilfarro, la desorganización, el clientelismo y la burocratización. El populismo y el crecimiento desmedido del sector público han provocado como reacción una respuesta igualmente inconveniente: La pretensión de algunos grupos de dismantelar el Estado, para transferir a la sociedad y al mercado competencias y funciones que son de la estricta obligación del sector público. En lo que concierne al segundo aspecto, las organizaciones de la sociedad han tenido muy poco peso en la gestión del Estado. La participación de la sociedad civil ha sido esporádica y desarticulada. El populismo paternalista del Estado ha tenido como contrapartida unos ciudadanos poco interesados en mejorar por sus propios medios sus condiciones de vida.

• Atomización y descoordinación en el Gobierno Central

El sector social del Ejecutivo Nacional cuenta con una excesiva cantidad de dependencias encargadas de adelantar políticas y programas. Esta abundancia de organismos obstaculiza las labores de coordinación y articulación entre las instituciones del sector, y dificulta las posibilidades de adelantar acciones concertadas tras la búsqueda de objetivos comunes. Estas agencias, además, compiten entre sí por los recursos, cada vez más escasos, que se le asignan al área. La planificación y las probabilidades de instrumentar acciones que se anticipen al surgimiento de los problemas, también se han visto obstaculizadas por esa proliferación de dependencias. La atomización y fragmentación institucional del sector social, no obstante los logros alcanzados, siguen constituyendo un factor que entraba el desempeño eficaz y eficiente del Estado.

- **Desarticulación entre los distintos niveles territoriales de Gobierno**

Entre el Gobierno Nacional y los gobiernos estatales y municipales todavía no existen lazos suficientes de interconexión que articulen estos niveles territoriales de Gobierno. No obstante los logros que se han conquistado en materia de coordinación con los gobiernos subnacionales, la relación del Gobierno Nacional con las gobernaciones y las alcaldías sigue representado un problema que todavía no se ha resuelto. Los mecanismos de coordinación se han dado en sectores muy puntuales como salud y educación, debido a las exigencias impuestas por la transferencia de competencias. La coordinación intergubernamental es muy irregular. Sectores como seguridad social y política de empleo no cuentan con instancias donde se concierte. En materia de programas compensatorios los avances son débiles y no estructurados. La ausencia de tales nexos conspira contra la posibilidad de que el proceso de descentralización se convierta en uno de los ejes de la reforma del Estado y en instrumento fundamental para lograr la modernización del sector público. Esta descoordinación entre el Poder Nacional y los gobiernos subnacionales refuerza las dificultades que introduce la fragmentación en el alto Gobierno.

- **Retrasos en los cambios institucionales que deben producirse en el nivel central como resultado de la descentralización**

El proceso de descentralización ha permitido el traslado de funciones, servicios y recursos desde dependencias adscritas al Gobierno central hacia las gobernaciones y alcaldías. Este movimiento tendría que traducirse progresivamente en la reducción del tamaño, tanto en dimensiones como en número de funcionarios, de los despachos y demás organismos que están descentralizándose y/o reformándose. Sin embargo, este hecho no está ocurriendo. En la práctica, los organismos oficiales del Poder Nacional siguen teniendo las mismas estructuras e igual cantidad de personal que antes de la descentralización. Adicionalmente, las nuevas unidades organizativas que han sido creadas *ad hoc* para promover los cambios de las dependencias centrales, están coexistiendo con la viejas estructuras que se quieren modificar. Éste es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Educación y del Ministerio de Sanidad. La falta de sincronía se produce con el agravante de que los gobiernos regionales y municipales están reproduciendo estructuras organizativas similares a las del Gobierno Nacional, lo cual constituye una fuente de gastos improductivos e ineficientes, y, además, de crecimiento desmesurado del sector público.

- **Escasez de recursos humanos calificados para gerenciar**

Otro aspecto crítico del sector social, tanto del Gobierno central como de los gobiernos subnacionales, es la escasez de recursos humanos para gerenciar la política en este campo. Areas como la de formulación de políticas y proyectos, seguimiento y evaluación de los resultados de los programas instru-

mentados, y coordinación entre diversas instituciones para elevar al máximo la eficiencia de los recursos y la eficacia de los planes y acciones, carecen de suficiente personal entrenado. Las modernas técnicas gerenciales que permiten diseñar y aplicar medidas con un alto impacto social, pero con un bajo costo financiero, se aplican en pocas instituciones del sector público. Esta carencia ha ocasionado el uso ineficiente de los recursos humanos, financieros y físicos asignados al sector. Además, ha impedido que se alcancen de manera eficaz la cobertura, metas y objetivos previamente establecidos en los planes que se aprueban. Este vacío se puede hacer más evidente ahora, que los gobiernos regionales y locales tienen que asumir nuevas funciones, debido a la transferencias de competencias.

4.3 Area financiera

La política social, al igual que el resto de las políticas públicas, ha sido altamente dependiente de los ingresos fiscales proporcionados por el petróleo. Si en algún sector se ha manifestado el Estado venezolano como Estado *rentista* es en el área social, lo cual significa que el gasto se ha hecho sin tener claros cuáles son los criterios de inversión, sin saber si es posible mantener el ritmo de gastos que ciertos planes implican y sin conocer y diversificar las fuentes de financiamiento. Cuando el petróleo proporcionaba unos ingresos suficientemente altos, no era indispensable realizar los cálculos financieros de los planes estatales. Pero ahora que los precios del crudo han bajado, y tienden a estabilizarse en un nivel relativamente bajo, es imprescindible que se tome en cuenta el entorno financiero en el que se ejecuta la política social.

La realidad fiscal del Estado también obliga repensar el papel de la política compensatoria. Cuando la pobreza alcanza las magnitudes a las que ha llegado en Venezuela, el volumen de recursos que se requiere para atenderla por la vía compensatoria, crece en una proporción aún mayor, lo que conduce a la inviabilidad financiera de ese tipo de respuestas. Una evidencia de esto es que, a pesar de haberse destinado una masa importante de recursos a los programas focalizados, ese esfuerzo no provoca la reducción de la pobreza.

- **Disminución del gasto social**

Durante los últimos años se ha producido una disminución relativa del gasto asignado a los sectores sociales. Esta caída se detiene en 1997, cuando los valores se ubican alrededor de los correspondientes a 1992. Además de la erosión de los ingresos fiscales aportados por el petróleo, otra razón que explica la trayectoria descendente del gasto social es el declive del crecimiento de la economía. En general puede sostenerse que, en Venezuela, el comportamiento de la participación del gasto social respecto del total de los recursos asignados por el Estado, depende fundamentalmente del crecimiento económico global.

- **Falta de supervisión y control**

En el contexto generado a mediados de 1996 por el componente social de la Agenda Venezuela, además de las medidas de estabilización macroeconómica, se creó la Comisión Presidencial de Seguimiento y Evaluación del Componente Social de la Agenda Venezuela, la cual produjo informes trimestrales de control y seguimiento. Este mecanismo permitió mejorar las labores de supervisión del Gobierno Nacional sobre el gasto de los programas sociales y el impacto que ellos generan en la población beneficiaria.

Ahora bien, a pesar de estos controles, hay que reconocer que el sector social ha carecido de las medidas adecuadas de supervisión y control que eleven la eficiencia del gasto. Para el sector público es perentorio cambiar sus métodos de administración financiera. Deben imponerse nuevos criterios de gerencia pública que hagan posible convertir a los funcionarios en verdaderos administradores de los fondos bajo su control. Se precisa superar la visión tradicional de un presupuesto estrictamente limitado por las restricciones macroeconómicas, donde lo importante son los trámites y procedimientos, y no la posibilidad de alcanzar los objetivos que dan lugar al presupuesto. Adicionalmente, el sistema presupuestario actual no contempla para el funcionario ningún incentivo para el uso eficiente de los recursos. No ser penalizado es la única motivación que tiene el funcionario para la administración adecuada de los recursos, lo cual sólo provoca el cumplimiento riguroso, y a veces rígido e inconveniente, de los procedimientos establecidos.

- **Incumplimiento de las metas previstas y ausencia de indicadores de gestión**

Entre los múltiples problemas detectados por la Contraloría General de la República al evaluar la gestión de los organismos que pertenecen al sector social, destaca el incumplimiento de las metas. Las causas de esta falla se ubican tanto en la insuficiencia de recursos para cumplir lo programado, como en las deficiencias que existen para formular las metas correctamente. En este aspecto, la Contraloría considera que los organismos del área social no cuentan con sistemas de indicadores de gestión que hagan posible evaluar sus actividades. Esta situación podría tornarse más grave cuando se concrete la transferencia de recursos desde el nivel central al estatal, tal como lo establece la Ley Orgánica de Descentralización.

5. La política social en perspectiva: propuestas para superar los puntos críticos

5.1. Área programática y política

La política social ha de orientarse, en primer lugar, a la reducción de las inequidades, para servir al desarrollo del ser humano y el desarrollo económi-

co. En segundo lugar, ha de promover la participación de la población y de la sociedad civil, combinando creadoramente los papeles que desempeñan los diferentes actores del campo social. En tercer lugar, el eje de la política social debe residir en el desarrollo del capital humano, para lo cual la educación, la atención a la salud y la seguridad social tienen que actuar como los instrumentos básicos de la ampliación de oportunidades. Estas prioridades hay que complementarlas con una estrategia efectiva de generación de empleo y de superación de la pobreza, derivadas de una adecuada articulación de la estrategia económica y social. El conjunto de líneas estratégicas serán viables, si van acompañadas de un uso racional y eficiente de los recursos.

- **Articular la política económica y la social en el marco de una estrategia integral de enfrentamiento a la pobreza**

La articulación entre la política económica y la social debe tener como eje el combate permanente a la pobreza. Éste constituye el fenómeno social más grave y creciente del país. Su reducción y erradicación -al menos de su forma más agresiva, la pobreza extrema- sólo será posible a través de políticas que la combatan de manera integral y permanente. La lucha contra la pobreza supone desarrollar acciones al menos en tres campos: la educación y capacitación para el trabajo, la salud y el empleo.

En el terreno de la educación resulta indispensable reorientar la enseñanza hacia contenidos que estén vinculados con la formación de destrezas para el trabajo. En el sistema educativo prevalece una orientación muy valorativa, que enfatiza los aspectos relacionados con el desarrollo de la conciencia ciudadana. Este componente, aunque importante, tiene que complementarse con un enfoque más instrumental, que permita vincular al estudiante con la realidad económica y del mercado laboral que lo rodea. Los estudiantes que pertenecen a las familias pobres, desde las primeras fases de su incorporación al aparato escolar, deben tener la oportunidad de aprender un oficio que les permita trabajar. Para ello los perfiles curriculares deben tomar en cuenta las especificidades regionales y las oportunidades de trabajo que ofrece cada región o estado en particular.

En lo que concierne a la salud se impone avanzar hacia un sistema de seguridad agroalimentaria que mejore la calidad de la nutrición de los grupos pobres, especialmente de las mujeres embarazadas, los niños y los jóvenes. Este circuito hay que complementarlo con la construcción de una red de atención en salud capaz de auxiliar y proteger a los sectores pobres.

En relación con el empleo, la extensión alcanzada por la informalidad, los elevados costos que supone la creación de trabajos en el sector moderno de la economía y la compleja estructura de intereses que influyen en el volumen y orientación de las inversiones, obligan a promover modalidades de producción y tecnologías que faciliten el uso intensivo de la fuerza de trabajo, principal y

más abundante recurso que poseen los pobres. Por lo tanto, una estrategia de enfrentamiento a la pobreza debe incluir el fortalecimiento a la pequeña y mediana empresa y a las microempresas. Estas unidades productivas pueden convertirse en una de las principales fuentes de redistribución del ingreso a través del empleo y el salario.

Dentro de una estrategia de enfrentamiento a la pobreza, y hasta tanto el fenómeno de la inflación se mantenga en niveles elevados, es necesario continuar con los programas compensatorios y asistencialistas que reduzcan el impacto de la subida de los precios. Sin embargo, es preciso colocar el acento en los planes y acciones que creen el ambiente para que en el mediano y largo plazo, los grupos afectados por la pobreza puedan salir por sus propios medios de esa condición.

- **Dar prioridad a las políticas de formación y calificación de los recursos humanos**

La capitalización de los recursos humanos está contenida en la estrategia de enfrentamiento a la pobreza. Sin embargo, la trasciende. Es necesario que el Estado mantenga las políticas universales que posibiliten el acceso de todos los ciudadanos a la educación y a la calificación para el trabajo, así como la protección, también general, de la salud. En la medida en que el individuo dispone de destrezas y una sólida capacitación laboral, y, simultáneamente, posee una buena salud, puede contar con los medios que le ayudan a ingresar al mercado de trabajo en condiciones favorables. Estas políticas de carácter universalista dirigidas a capitalizar los recursos humanos fueron las que -en los inicios del período democrático que comienza en 1958, y que estuvieron inspiradas en el Pacto de Punto Fijo, primero, y en la Constitución Nacional, después- hicieron posible mejorar notablemente los indicadores sociales del país, mejorar la distribución del ingreso, y dar un sólido impulso a la diversificación de la estructura social y a la expansión de las clases medias profesionales. De allí, que se considere imprescindible que el replanteamiento de la política social, parta de la concepción según la cual el eje del desarrollo económico y social, así como el relanzamiento y renovación de la democracia en Venezuela, deben sustentarse en el fortalecimiento del capital social y humano, unido a las reformas básicas en las políticas económicas, sociales e institucionales.

- **Formular políticas y programas en el marco de la descentralización**

La transferencia de servicios del área social desde el Gobierno Central hacia los estados y municipios, así como el fortalecimiento de las gobernaciones y alcaldías, han hecho aún más compleja la labor de coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales. Esta complejidad se deriva del hecho que actualmente muchas decisiones en materia de política social tienen

que adoptarse de forma conjunta y concertada entre las distintas instancias territoriales de Gobierno.

Frente a los procedimientos que el Ejecutivo Nacional utiliza para formular políticas y programas, se observan dos desafíos básicos. El primero está ligado a la necesidad de continuar los esfuerzos para superar la desarticulación entre las políticas que adelantan por separado los tres niveles de gobierno, lo cual ocasiona con frecuencia desperdicio de esfuerzos y desaprovechamiento de oportunidades para complementar los recursos financieros. El segundo se refiere a la necesidad de superar la desconexión de las políticas públicas, particularmente la que existe entre las políticas económicas y sociales, y, dentro de éstas, entre las políticas sectoriales (salud, educación, empleo). En lugar de esta disociación, hay que conformar una plataforma integradora que unifique las distintas políticas y programas y los oriente en una sola dirección.

En función de acometer de manera simultánea ambos desafíos, y dentro del esquema de descentralización que vive el país, el proceso de formulación de políticas y programas de desarrollo social debe ser mejorado sustancialmente, al menos en dos direcciones básicas.

La primera se relaciona con la necesidad de promover una *estrategia de desarrollo integral*. En este sentido, la variedad de programas impulsados por el Ejecutivo Nacional, tendrían que obedecer a una *estrategia* de ese tipo. Por lo cual hay que armonizarlos dentro de una lógica de objetivos y metas comunes, con base en una imagen integrada del país que se quiere construir, y en un análisis prospectivo que aporte la información necesaria para que dicha *estrategia* pueda aprovechar al máximo las oportunidades que el entorno internacional ofrece.

En segundo lugar, la *estrategia* debe tener como principales protagonistas a los actores locales, e irse ajustando a las características particulares de cada municipio y estado. En tal sentido, debe ser una estrategia que vaya de abajo hacia arriba; que cuente con el respaldo de los ciudadanos y de los gobiernos locales, y, a partir de este apoyo, vaya siendo promovida y consolidada por los otros niveles territoriales de Gobierno.

- **Incrementar la participación de la sociedad civil y construir consensos**

Durante el período gubernamental del Presidente Rafael Caldera se realizan esfuerzos por tratar de incorporar a grupos organizados de la sociedad civil en el diseño y ejecución de los programas sociales. Incluso, la instrumentación de algunos programas sociales que integran la Agenda Venezuela, como el Programa de Alimentos Estratégicos, el Programa Alimentario Escolar y el de Fortalecimiento Social, han sido posibles gracias a la activa colaboración de diferentes núcleos organizados de la sociedad.

La presencia y participación de la sociedad civil es fundamental para adelantar una política social exitosa en términos integrales. Por ejemplo, para aprovechar al máximo la planta física escolar con que cuenta el país y resguardar ese activo del deterioro o de actos vandálicos, resulta indispensable la vigilancia y el compromiso de la comunidad. Las experiencias nacionales e internacionales demuestran que con la participación aumenta la eficiencia, eficacia, transparencia y sostenibilidad de los proyectos y programas sociales. La participación es también generadora de ahorro, pues moviliza recursos humanos y financieros no aprovechados y contribuye al logro de la equidad. Junto a estas ventajas, deben anotarse los impactos de la participación en la formación del llamado capital social e institucional, tan importantes para la consolidación de una trama social que fomente el desarrollo.

Los problemas sociales, en cuyo centro se encuentran la desigualdad, la exclusión y la pobreza, no podrán resolverse "desde arriba", es decir, por iniciativas emprendidas por los funcionarios y técnicos gubernamentales. Lo que sí puede hacer el Gobierno es abrir espacios a la participación, promover la creación de organización social, transferirles recursos financieros a las comunidades. Ahora es necesario actuar con la convicción de que la participación de la sociedad eleva los niveles de gobernabilidad e incrementa el desarrollo.

La participación y presencia de la sociedad civil crea los escenarios para construir los consensos necesarios, de modo que los programas y acciones puedan llevarse adelante con la menor resistencia y las más altas probabilidades de éxito. El respaldo de la comunidad organizada y la intervención de ésta en la ejecución de la política social, reduce las resistencias y permite ganar aliados para mejorar la calidad de vida de la gente.

5.2. Area institucional

Es necesario pensar el cambio institucional sin los prejuicios conceptuales, organizacionales y de funcionamiento, tanto del Estado paternalista como de las tesis neoliberales que pretenden desmontar todo el andamiaje institucional de la política social, justo ahora cuando hay consenso sobre la necesidad de revalorizar y modernizar el Estado.

Los cambios y la modernización del aparato institucional del sector social, ha de estar enmarcada por la reforma de todo el aparato público, para adecuarlo a los nuevos procesos de globalización, a la dinámica de la competencia internacional, a la interrelación de las estrategias de desarrollo y crecimiento de los países. El Estado tiene que ser una institución con capacidad para responder a los complejos problemas económicos, sociales y políticos del próximo siglo. Su reforma debe orientarse a dar cabida al concurso activo de los diferentes actores que existen en el escenario del país: Diferentes niveles territoriales de Gobierno, empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro, la propia población beneficiaria de la acción estatal, y ese conjunto de organiza-

ciones de la sociedad civil, que pugnan por participar en la solución de los problemas sociales en los llamados nuevos "espacios de interés público". En síntesis, hay que buscar un Estado que procure la equidad dentro de la efectividad y la eficiencia.

- **Reformar el sector social, fortalecer el Gabinete Social y la coordinación en el alto gobierno**

La reforma del sector público debe apuntar a reducir el excesivo número de organismos del Estado, evitar la dispersión y atomización del sector público y construir instituciones pequeñas y modernas, con capacidad para ajustarse a los cambios del entorno socioeconómico. Esto requiere operar sobre la base de técnicas gerenciales modernas y de criterios que combinen la eficiencia con la eficacia.

El Gabinete Social es la máxima autoridad del sector social del Estado. Esta instancia hay que fortalecerla para que pueda cumplir plenamente las labores de rectoría y coordinación que le corresponden. Durante la administración anterior se realizaron esfuerzos por elevar el nivel de coordinación entre los organismos que lo integran. Ahora bien, para consolidar los mecanismos de coordinación, se requiere avanzar aceleradamente en la conformación de una visión de conjunto, estructurada y consistente por parte de los miembros que conforman el alto Gobierno, en torno a los problemas sociales y a las alternativas para confrontarlos.

En esta línea, se han mejorado las redes informativas que sirven de soporte para que el Gabinete Social se fije metas y establezca prioridades. Las estadísticas sociales y toda la información que hace posible diagnosticar la situación de los distintos grupos y problemas sociales que existen en el país, han mejorado de calidad. Hoy el Estado venezolano dispone de cifras más precisas sobre los déficits y dificultades por región, estados y municipios, lo cual facilita las labores de coordinación entre los diversos organismos que actúan en el área social.

Esta labor informativa hay que profundizarla y complementarla con un sistema de seguimiento y evaluación de las decisiones que se toman en el Gabinete Social, de modo que esta instancia pueda establecer con todo rigor cuáles objetivos se han cumplido durante los lapsos previstos, cuáles no se han alcanzado y cuáles son las razones que han operado en uno y otro sentido. Para la construcción de ese sistema de seguimiento se cuenta con la colaboración de organismos internacionales dispuestos a cooperar con el Estado venezolano en el fortalecimiento institucional del Gabinete Social.

Como parte del fortalecimiento de ese gabinete es importante concluir la transformación del Ministerio de la Familia y del Ministerio del Trabajo en Ministerio de Desarrollo Social, con el fin de que este despacho asuma como

prioridad fundamental la rectoría del sector, la coordinación de los distintos organismos del Gobierno Nacional con responsabilidades en el sector social y la reestructuración de este sector, con el fin de que se reduzca la dispersión y fragmentación institucional. La existencia de un órgano rector con atribuciones para reestructurar el sector social, haría posible racionalizar el área y dotarla de mayor coherencia. Asimismo, podría modernizar la cultura gerencial en las organizaciones del sector social.

- **Crear una instancia permanente de encuentro entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales**

La descentralización del sector social constituye un proceso de alta complejidad que requiere la supervisión y el diálogo continuo entre el Gobierno Nacional y las gobernaciones y alcaldías. Para ello, se necesita una instancia permanente de encuentro entre todos los niveles territoriales de Gobierno. Este organismo tendría que revisar la marcha de la descentralización, evaluar la ejecución del gasto social, establecer dónde residen los obstáculos para alcanzar la metas preestablecidas y cuáles correctivos deben introducirse para cumplir los objetivos comunes señalados. Las Cumbres de Desarrollo Social y los Gabinetes Sociales con los alcaldes que se realizaron durante el anterior período constitucional, significaron un paso importante para incrementar los niveles de colaboración entre el Poder Nacional y los gobiernos subnacionales. Esos eventos abrieron las puertas para el establecimiento de mecanismos más permanentes y sólidos de cooperación, los cuales hay que crear y consolidar. Estos encuentros enseñan que el proceso de formación de políticas se produce en un contexto donde intervienen múltiples actores, que presionan en diversas direcciones. Por lo tanto, el diálogo debe incluirlos, así como definir estrategias adecuadas para operar en esas condiciones.

Una instancia permanente de encuentro entre el Ejecutivo Nacional y los ejecutivos regionales y locales, permitiría abordar los problemas administrativos e institucionales de la descentralización, superar las fallas que se derivan de la esporádica coordinación entre los distintos niveles territoriales de Gobierno, definir políticas y mecanismos que hagan posible fortalecer institucionalmente a las gobernaciones y a los municipios para que estos órganos puedan asumir con eficacia la transferencia de competencias y servicios sociales. Esta instancia tendría que estar integrada por funcionarios del Gobierno Nacional y por las autoridades que la Asociación de Gobernadores y el Consejo Nacional de Alcaldes decidan.

- **Mantener una política integral de recursos humanos**

La aplicación de una política de recursos humanos dirigida a captar, retener y desarrollar los mejores profesionales y técnicos del mercado laboral, tiene que seguir siendo una tarea prioritaria del Estado, ya que sólo en la medida en

que el personal sea más competente, se podrá aumentar la eficacia de las instituciones y la eficiencia del gasto social.

Por otra parte, para lograr el objetivo de insertar la actuación del Ejecutivo Nacional dentro de una estrategia integral de desarrollo, que le imprima una dirección coherente a la acción gubernamental, es preciso poner en marcha prácticas gerenciales que aprovechen al máximo los recursos humanos de la Administración Pública. En este sentido, un reto importante reside en la conformación y funcionamiento permanente de equipos técnicos que agrupen varias instituciones y sectores, los cuales tendrían por función garantizar la coordinación entre los diversos organismos del Estado, y la articulación de las distintas políticas sectoriales, en especial las políticas económicas y sociales.

Además de esta función de *coordinación horizontal* los equipos mencionados cumplirían una labor de *coordinación vertical*, es decir, la que atiende a la relación con los gobiernos estatales y municipales de todo el país. De esa manera, los equipos interdisciplinarios que se proponen tendrían la primera responsabilidad en la formulación de una estrategia de desarrollo integral, estructurada de abajo hacia arriba, a través de una interacción permanente entre los distintos sectores del Ejecutivo Nacional, y de éstos con los gobiernos subnacionales. Dichos equipos complementarían los encuentros periódicos que se vienen realizando del Gabinete Social con los alcaldías y las gobernaciones de Estado.

5.3. Area financiera

El modelo de gasto público basado casi exclusivamente en los ingresos petroleros ya resulta insostenible. Las consecuencias de este hecho son especialmente graves en el caso del sector social. De allí que haya que activar la imaginación para reducir el impacto de esa merma.

- **Diversificar las fuentes de financiamiento**

El Estado no está en capacidad de asumir por sí solo las ingentes inversiones que se requieren para mejorar significativamente los indicadores sociales. Por lo tanto, hay que diversificar las fuentes de financiamiento y mejorar la calidad de la inversión, así como establecer un pacto entre los distintos niveles de Gobierno que permita mejorar los indicadores sociales en todo el país. Con relación a la diversificación de las fuentes, es necesario hacer uso de todas las modalidades que permitan captar recursos. Esto significa aprovechar las oportunidades de cooperación que brindan los organismos internacionales, propiciar el pago de ciertos servicios públicos por parte de quienes puedan hacerlo, fomentar la contribución de la empresa privada y estimular para que los gobiernos regionales y municipales cumplan un papel más activo en el financiamiento de los programas sociales. Con relación a la eficiencia del gas-

to, hay que procurar que la inversión se realice con los mayores márgenes de productividad.

- **Mejorar eficiencia del gasto**

La experiencia internacional demuestra que el gasto social puede crecer de dos formas. La primera y más frecuente mediante una ampliación *extensiva* del gasto, que supone el aumento de los recursos destinados al sector. La segunda, la ampliación *intensiva* de las disponibilidades presupuestarias, lo que supone una mejora sustantiva en la eficiencia del gasto, es decir, un aumento de la productividad de los recursos destinados a cubrir las exigencias del área. Dadas las dificultades financieras del Estado venezolano y la recesión que afecta al proceso económico, la salida más factible se encuentra por el lado de incrementar la eficiencia o productividad del gasto social.

- **Crear un sistema presupuestario basado en la productividad**

Para elevar la eficiencia del gasto es necesario reorganizar el sistema presupuestario que predomina en el sector social, de modo de obtener el mayor provecho de los recursos que le son conferidos. Por lo tanto, es preciso crear un sistema que permita hacer de la productividad y el rendimiento los criterios básicos para la asignación de recursos. Ello supone una definición rigurosa de las variables a través de las cuales se expresan las metas, tanto desde el punto de vista de los objetivos que se pretenden alcanzar, como de los recursos que le son asignados a cada uno de ellos.

En la etapa de la ejecución presupuestaria el enfoque intensivo presupone el seguimiento y control de las relaciones de costo establecidas durante el proceso de formulación. Finalmente, resulta imprescindible incorporar una etapa de evaluación de los resultados obtenidos, donde se compararen las realizaciones con los propósitos establecidos durante la etapa de formulación. El grado de obtención de las metas propuestas constituirá una medida de la productividad con que han sido administrados los recursos disponibles.

El sistema propuesto presupone la incorporación de un esquema de premios e incentivos materiales para los funcionarios por el uso eficiente de los recursos asignados. Otra medida de gran trascendencia sería la utilización de recursos del Fondo de Estabilización Macroeconómica, para ir consolidando las bases de una política de mediano y largo plazo para la capitalización de los recursos humanos.

6. Resumen final de las propuestas

Del conjunto de planteamientos e ideas que se han expuesto en este trabajo, se desprenden fundamentalmente las siguientes proposiciones:

1. El Estado debe convertirse en el promotor de un estilo de desarrollo económico que fomente el empleo, la ocupación productiva y una distribución equitativa del ingreso.
2. El Estado debe instrumentar una política social, especialmente una política de combate a la pobreza, de carácter integral, estructural, permanente, municipalizada y con vocación productiva.
3. El Estado debe crear el Ministerio de Desarrollo Social para que actúe como garante de la presencia de factores vinculados a la equidad social en las políticas económicas, coordinador de todos los programas sociales y responsable de los programas de enfrentamiento directo a la pobreza. El Estado debe promover el desarrollo de un proceso de amplia consulta, diálogo y participación social, para proyectar, aprobar y promulgar la Ley Programa de Enfrentamiento a la Pobreza y Solidaridad Social.

Bibliografía

- Caldera, Rafael (1997). *Mensajes Presidenciales al Congreso de la República*, Caracas, OCI. 1994, 1995, 1996, 1997.
- _____. 1994. *Mi Compromiso de Solidaridad*. OCI. Caracas, 1994
- Comisión Técnica Tripartita. Sector Gubernamental, Sector Empleador y Sector Sindical (1997). "Informe sobre la política de empleo concertada". Mimeografiado. Caracas.
- CORDIPLAN (1995). *Programa de Estabilización y Recuperación Económica*. Caracas.
- _____. (1995). "Un Proyecto de País". Venezuela en Consenso. Documentos del IX Plan de la Nación. Caracas
- _____. (1996). "Agenda Venezuela". Caracas.
- _____. (1996). "Compendio de Materiales relativos a la Agenda Venezuela - Política Social". Caracas.
- _____. (1997). *Memoria y Cuenta*. Caracas, 1994, 1995, 1996.
- Ministerio de Educación (1995). "Plan de Acción". Mimeografiado, Caracas.
- _____. (1996). "Proyecto Educativo. Educación Básica: Reto, compromiso y transformación". Caracas.
- _____. (1997). "Programa de Reorganización y Descentralización. Política de Descentralización y Desconcentración del Servicio Educativo. Balance y Perspectivas. Convención Nacional de Gobernadores". Caracas.
- _____. (1997). *Memoria y Cuenta*. Caracas, 1994, 1995, 1996.
- Ministerio de la Familia (1997). *Memoria y Cuenta*. Caracas, 1994, 1995, 1996.
- Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Unidad Coordinadora del Proyecto Salud (1996). "La Reforma del Sector Salud en Venezuela". Caracas.
- _____. (1997). *Memoria y Cuenta*. Caracas, 1994, 1995, 1996.
- Ministerio de la Secretaría de la Presidencia (1997). *Memoria y Cuenta*. Caracas, 1994, 1995, 1996.

**TEMA CENTRAL
CONSTITUCIONES Y CONSTITUYENTES**



CONSTITUYENTES Y CONSTITUIDOS: LA PRIMERA DISPUTA LIBERAL

Víctor Abreu

Dos posiciones históricas diferentes tratarán de sustentar la legitimidad del Estado liberal: una reclamando la historia pasada para justificar el poder constituido, y otra queriendo anticiparla y auspiciar un poder por constituir. El momento clave que sitúa el enfrentamiento de ambas es la Revolución francesa. Los ecos de la primera disputa de los seguidores de la doctrina de los derechos naturales y del contrato social con los acólitos del utilitarismo, parecen aún resonar.

Lo fortuito y los principios abstractos

“Cada revolución genuina tiende a ser ecuménica”, asevera el historiador Eric J. Hobsbawm. Esto es particularmente cierto para el caso de la francesa, tanto en sus inicios como en el período de expansión napoleónica (1804-1815), la que es presentada como el afán de propagar en el mundo europeo sus conceptos de derechos humanos y de libertad y su nuevo ordenamiento institucional.¹ Igualmente, por el desprendimiento en su ideología fundamental de posturas radicales como las socialistas, que tensorán la historia de los siglos XIX y XX.

Desde sus primeros episodios, la Revolución francesa encontrará una férrea oposición de las monarquías europeas amenazadas por sus abarcales, bruscos y acelerados desafíos. Algunas acogieron a la nobleza emigrante (*émigrés*), a la que ayudaron a juntar fuerzas para reconquistar Francia. Las propias conflictualidades internas encontraron temporalmente salida en las guerras contra Austria y Prusia, que durarían veintitrés años. Tras la derrota inicial de Francia la responsabilidad recaería sobre el rey, quien fue suspendido e inmediatamente es dictada en 1791 la primera Constitución. Con el triunfo de los jacobinos al año siguiente se implanta el reino del terror, Francia es declarada como república y el rey es decapitado. Toda oposición es cruentamente reprimida y es masivamente exaltado un patriotismo contra Austria y Prusia y

¹“Para los franceses, como para sus numerosos simpatizantes en el extranjero, la liberación de Francia era el primer paso del triunfo universal de la libertad, actitud que llevaba fácilmente a la convicción de que la patria de la revolución estaba obligada a liberar a los pueblos que gemían bajo la opresión y la tiranía. Entre los revolucionarios, moderados o extremistas, había una exaltada o generosa pasión por expandir la libertad, así como una verdadera incapacidad para separar la causa de la nación francesa de la de toda la humanidad esclavizada”. Eric J. Hobsbawm, *Las revoluciones burguesas*, vol. 1, p. 125.

sus nuevos aliados: Inglaterra, Holanda, España, Portugal, Cerdeña y Nápoles. La dignidad de la nueva idea de "nación" tenía que ser defendida íntegramente, por un lado. Por el otro, los viejos Estados europeos se esforzaban en no verse trastornados por la Revolución. Así, "El estallido de la guerra... convirtió la historia de la Revolución francesa en la historia de Europa".²

En tal contexto, nos interesa rastrear la reacción liberal ante la más eclósiva de las revoluciones liberales, porque a partir de la Revolución francesa se decantarán con nitidez distintas vertientes del liberalismo. Nos detendremos no en las argumentaciones de los críticos posteriores del pensamiento liberal, sino en las de los mismos liberales que someten a debate sus propias revoluciones. 1789 había prometido libertad, igualdad y fraternidad, así como el reconocimiento de unos derechos para la generalidad de los hombres como principios universales. Si de adoptara este punto de vista, la soberanía individual no admitiría desigualdad alguna ni nadie se vería impedido de desplegar un ámbito privado ni del acceso a constituir y ejercer el poder. Se trataría de realizar los derechos del hombre, que son naturales e inalienables, y derechos imputables a todos los individuos. Dicha postura fue algo más cómoda de sostener, aún con ambigüedades y resistencias prácticas, por los liberales que se mantuvieron en la tradición iusnaturalista. Pero, como veremos, para otros liberales, resultaba completamente inconveniente una estricta fidelidad a los "principios racionales abstractos"; en cambio, habría que apreciar lo establecido, o en todo caso sobrellevar las transformaciones con realismo, cautela y parsimonia. Sobre todo, los "principios racionales abstractos" resultan erróneos cuando se trata de extender indiscriminadamente la igualdad y los derechos políticos a la sociedad toda. Esta segunda postura afianzará la modalidad utilitarista de la ideología liberal e influenciará en el desarrollo del historicismo. Con ella, el Estado liberal podrá organizarse exitosamente sin los atrevidos y tumultuosos postulados de la Revolución francesa.

Toda la gama de matices de la perspectiva liberal frente a sus revoluciones apela a la historia, inclusive el iusnaturalista, de método lógico y no cronológico, pero que se ve obligado a sortear las contingencias a la hora de constituir los gobiernos civiles y evaluar su establecimiento. Dos posiciones históricas diferentes tratarán de sustentar la legitimidad del Estado liberal: una reclamando la historia pasada para justificar el poder constituido, y otra queriendo anticiparla y auspiciar un poder por constituir. Dicho de otro modo, una posición histórica conservadora y otra revolucionaria.³ El momento clave que sitúa el enfrentamiento de ambas es la Revolución francesa, aún cuando muy pronto sus dirigentes establezcan las instituciones adecuadas para distinguir a los ciudadanos en "activos" y "pasivos",⁴ y diseñen un constitucionalismo que in-

²*Ibid.*, p. 124.

³Cf. Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, pp. 120-124.

⁴Los constituyentes franceses de 1791 tuvieron claro que la "Nación" de la que proviene toda soberanía consistía exclusivamente en los ciudadanos "activos", que son aquellos con facultades (*facultés*), es decir los propietarios con capacidad de "pagar en

movilice el proceso transformador. El *impasse* del radicalismo jacobino será definitivamente superado en la etapa napoleónica y paradójicamente es durante una dictadura que sedimenta en Francia el Estado liberal.

Una vez que estalla la Revolución francesa y que comienza a mostrar al mundo la escala de sus alcances, se hace impetuoso el debate entre los liberales acerca de la pertinencia y cobertura de las revoluciones. La exploración del debate nos revela las fuertes convicciones que existen en el liberalismo del momento, convicciones que engrosarán su tradición, relacionadas con la libertad y la igualdad, la medida en que estos valores pueden o no extenderse en la sociedad, y la reserva, diferencia o estímulo que ha de aportar a los procesos de cambio social del mundo occidental de finales del siglo XVIII.

Tal debate no era del todo nuevo, sino que la Revolución francesa lo hace cobrar fuerza y resonancia. El liberalismo inglés después de la Revolución de 1688 ya se había separado suficientemente de la fundamentación iusnaturalista del Estado. La doctrina de los derechos naturales había perdido la eficacia para un liberalismo británico ocupado de preservar la dignidad de su gobierno civil y se había dirigido más hacia un análisis empírico sobre la naturaleza del Estado y hacia la fijación de principios que sustenten el ejercicio del poder de acuerdo a necesidades circunstanciales. El escocés David Hume (1711-1776), autor de *Ensayos políticos* y *Tratados sobre la naturaleza humana* (ambos de 1739), había confutado la teoría contractualista de los derechos naturales y explicado el gobierno civil sobre basamentos puramente utilitarios.

Hume influenciará la obra del irlandés Edmund Burke (1729-1797), el más aguerrido adversario de la Revolución francesa. Burke, a su vez, ejercerá su impacto en los historicistas alemanes del siglo XIX. A Burke más adelante lo veremos polemizando con Thomas Paine (1737-1809), defensor de las revoluciones americana y francesa, de la doctrina de los derechos naturales y de una historia por anticipar y no tanto por preservar. De nuevo, 1789 enfoca dos problemas cruciales para un Estado liberal en constitución: si debe seguir apelándose a los "principios racionales abstractos", dando con ello cabida a unos derechos humanos demasiado universales y que permitirían, al menos por sus postulados, a una masa también demasiado numerosa involucrarse en la conformación o tener acceso al poder político, desdiciendo de los propios fundamentos y funcionalidad de dicho Estado liberal.

Antes de ubicarnos en el centro de la polémica protagonizada por Burke y Paine, dos muestras de lo dicho serán por lo pronto sumamente ilustrativas. Se

algún lugar cualquiera del Reino, una contribución directa de al menos igual al valor de tres días de trabajo y presentando el recibo o quitanza". No tiene cabida el asalariado: "Para ser ciudadano activo, hay que: [...] no estar en estado doméstico, es decir de servidor a sueldo (*serviteur à gages*)". Tampoco los sometidos a juicio ni los que están en estado de insolvencia. Título Primero, y Título III, Sección II, en Maurice Duverger, *Constitutions et documents politiques*, pp. 19-22.

trata de los reparos frente a la Revolución francesa del barón Wilhelm von Humboldt (1767-1835), teórico inicial de los más importantes del Estado de derecho, y de los de Jeremy Bentham (1748-1832), principal utilitarista del siglo XIX. Humboldt trata de colocarse equidistante de los inexorables principios iusnaturalistas y de lo que será el historicismo alemán,⁵ para reconocer que “los asuntos de Francia son, desde luego, los que más me tientan”.⁶ Se pregunta: “¿es que la nación francesa no se halla suficientemente preparada para asimilarse al nuevo régimen de estado?”; para responderse inmediatamente: “No; jamás existirá una nación preparada para gobernarse por un régimen político ajustado sistemáticamente a los puros principios de la razón”.⁷ La viabilidad de un nuevo régimen político no radica en tratar de ceñirlo enteramente a un plan preconcebido exageradamente diferente al anterior, sino en atender a la fuerza de la realidad, la que impone el propio ritmo y las especificidades de los cambios:

Un régimen político nuevo tiene que seguir al que le antecedió [...] Se pretende, pues, que un régimen suceda a otro que es su completo reverso. ¿Dónde está el vínculo que pueda enlazar estos dos sistemas? ¿Quién se considera con bastante inventiva y habilidad para establecer ese lazo? [...] Cuando es lo fortuito lo que actúa y la razón no pretende sino encauzarlo, las consecuencias son completamente distintas. De la peculiaridad individual del presente en su conjunto – pues estas fuerzas que desconocemos son las que nosotros llamamos lo fortuito– brotan entonces los resultados y los designios que la razón se esfuerza en imponer son moldeados y modificados, aunque sus esfuerzos prosperen, por el objeto mismo sobre que se proyectan. Y, gracias a esto, pueden dar frutos y tener estabilidad [...] [...] La razón es capaz, indudablemente, de plasmar la materia existente, pero no de crearla. Esta capacidad de creación reside exclusi-

⁵Sigfredo Kaehler en la Introducción a los *Escritos políticos* de Humboldt, dice que “Es el método el que presta a estas pocas páginas su valor programático. Los dos polos en torno a los cuales giran sus pensamientos son: de un lado la razón, de la que pugna por huir, sin librarse enteramente de su sortilegio; de otro la historia, hacia la que tiende a marchar, sin entregarse por entero a su fuerza de atracción. Son los dos polos que trazarán siempre la curva del pensamiento político, desde que los pensadores modernos se han propuesto como objetivo organizar el estado con arreglo a ‘un sistema político, es decir, con sujeción a un plan preconcebido’, para decirlo con palabras con que Humboldt caracteriza acertadamente la diferencia fundamental existente entre la época más moderna y las épocas anteriores de la historia europea”. En Humboldt, *Escritos políticos*, p. 26.

⁶Wilhelm von Humboldt, *Ideas sobre el régimen constitucional del Estado, sugeridas por la nueva Constitución francesa* (1791), en *Ibid.*, p. 77.

⁷*Ibid.*, p. 80. “[...] ningún régimen de estado establecido por la razón –suponiendo que ésta disponga de un poder ilimitado que le permita convertir sus proyectos en realidad– con arreglo a un plan en cierto modo predeterminado, puede prosperar. Sólo puede triunfar aquel que surja de la lucha entre la poderosa y fortuita realidad y los resultados contrapuestos de la razón”. *Ibid.*, p. 78.

vamente en la esencia de las cosas; son ellas las que actúan, y la razón verdaderamente sabia se limita a estimular su actividad y aspira solamente a dirigir las.⁸

El pensador de Tegel se anticipa al papel que se le otorgará al "carácter" de los pueblos, a la filiación territorial y al sentimiento alemán de asentar un Estado nacional autónomo. Se deja salpicar de la filosofía kantiana sobre las posibilidades de la razón y de los supuestos románticos de las peculiaridades individuales. Dentro de la Confederación alemana se resistirá las incursiones militares de Francia, hasta que Napoleón es derrotado en 1815. El historicismo y la ideología nacionalista del siglo XIX opondrán su propia fundamentación a las presunciones universalizantes de la Revolución francesa. El Estado liberal también podrá implantarse, inseparablemente conectado con el nacionalismo, aun cuando no provenga de raíces iusnaturalistas y con menor velocidad. En su descargo, la Revolución francesa nunca desestimó los imperativos de la historia ni de lo que Humboldt llama "lo fortuito" en aras de un artificioso apego a los "puros principios de la razón". Al contrario, la Declaración de 1789 no es más que el producto de su propia historia, del propio movimiento y conflictos de sus fuerzas sociales, y de sus propias contingencias. En todo caso nuestro autor suscribe el recelo de cierto liberalismo por la innovación institucional, que es tan marcado en Burke (ver parágrafo siguiente), aunque todavía Humboldt no conocía al irlandés. Ya sin referirse directamente a Francia, en su obra política más importante, *Los límites de la acción del Estado* (1791), ofrece su visión de las revoluciones con las siguientes palabras:

Las verdaderas revoluciones de los estados y otras instituciones de los gobiernos no pueden producirse más que cuando concurren muchas circunstancias, no pocas veces harto fortuitas, y acarrear siempre consecuencias dañosas muy variadas. En cambio, todo gobernante puede extender o restringir callada e insensiblemente los límites de la acción del estado, y alcanzará su fin último con tanta mayor seguridad cuanto mayor sea el sentido con que huya de toda innovación sorprendente. Las mejores operaciones humanas son aquellas que más fielmente reproducen las operaciones de la naturaleza. Y es indudable que la semilla enterrada silenciosa e inadvertidamente en el suelo produce beneficios más abundantes y más gratos que la erupción, necesaria indudablemente, pero acompañada siempre de ruina y estragos, de un volcán desencadenado.⁹

Por su parte, Jeremy Bentham, quien será mentor del utilitarismo del siglo XIX y del moderno control social, juzgará como inconcebible la Declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. En *Falacias anárquicas* (1795) sentencia: "Me preocupa ver que una asamblea tan respe-

⁸*Ibid.*, pp. 79-80.

⁹Wilhelm von Humboldt, *Ideas para un ensayo de determinación de los límites que circunscriben la acción del Estado* (1791), en *Ibid.*, I, p. 89.

table alimento esperanzas que, según entiendo, no pueden cumplirse, por la naturaleza de las cosas". Continuando el legado de la filosofía empirista inglesa y de la obra precursora de Hume no puede admitir que, por naturaleza, todos los hombres califiquen para ser ciudadanos o miembros de la sociedad política, como imprudentemente enunciaba la Declaración de 1789. En cambio, "la naturaleza de las cosas" permite distinguir los "hombres" de los "ciudadanos":

Es notable la descripción de las personas cuyos derechos van a caer en la Declaración. ¿Quiénes son? ¿La nación francesa? No, no sólo ella, sino todos los ciudadanos y todos los hombres. Por ciudadanos, parece que debemos entender a los hombres incorporados a la sociedad política; por hombres, a las personas no incorporadas todavía a la sociedad política; a las personas todavía en estado de naturaleza [...] ¹⁰

Bentham y sus seguidores utilitaristas divergirán del contractualismo y los veremos en la historia política esforzados en sentar los basamentos de un gobierno que protegerá las diferencias de sensibilidad entre los hombres, y ponderando las circunstancias de un siglo nuevo que preparará el advenimiento de la democracia liberal. El liberalismo francés entretanto, después de la derrota de Napoleón y ya habiéndose contenido temporalmente los desafueros de los "principios puros de la razón" y sus ínfulas imperiales, se concentrará en la elaboración de la doctrina "garantista", encabezado por Benjamin Constant (1767-1830) y François Guizot (1787-1874). Tendrá también que lidiar con acontecimientos como las revueltas de 1848 y la Comuna de París (1871), y con una ideología radical nacida de la letra expresa de 1789, con proyección igualmente ecuménica y que trascenderá hasta la historia del siglo XX.

Tradición e innovación

De los liberales clásicos, quien mejor representa una posición beligerantemente conservadora, reacia a las revoluciones, es Edmund Burke. El irlandés además es importante en la tradición liberal por ser uno de los principales teóricos del régimen representativo. Autor de *Reflexiones sobre la Revolución francesa* (1790) califica a la Declaración de 1789 como "despreciables papeles emborronados que hablan confusamente de los derechos del hombre". Contrapone como único modelo válido el configurado por Inglaterra a partir de la Revolución Gloriosa, del cual es apologista, y prácticamente sostiene que la experiencia inglesa ya ha llevado al ordenamiento perfecto, estable e inalterable que el liberalismo puede ofrecer. Las revoluciones no son pertinentes; la única pertinente fue la inglesa, pues "la Revolución de 1688 se logró mediante

¹⁰Jeremy Bentham, *Anarchical Fallacies being an Examination of the Declaration of Rights issued during the French Revolution* (1795), en E. M. Bramsted y K. J. Melhuish (eds.), *El liberalismo en Occidente: historia en documentos*, vol. II, pp. 163 y 164.

una guerra justa, en el único caso en que una guerra, y más una guerra civil, puede ser justa".¹¹ Burke se ofusca ante las opiniones de que los acontecimientos en Francia han sido influidos por los principios enarbolados en la Revolución inglesa.¹² Para él, unos y otra no tienen nada en común, y a estos respectos, con Burke deja de tener importancia, por un buen tiempo, la vieja distinción entre *whigs* y *tories*.

Burke atina en ponderar las proyecciones de la Revolución francesa: "Me parece encontrarme ante una gran crisis, no sólo de los asuntos de Francia sino de toda Europa y acaso más que Europa... la Revolución francesa es lo más asombroso que ha ocurrido hasta ahora en el mundo".¹³ Es seguramente su asombro lo que lo hace abogar porque el liberalismo recoja sus amarras y empiece a poner frenos contundentes. Incluso retrocede en el principio del derecho de resistencia que había formulado Locke (1632-1704) de manera precisa en el caso de gobiernos ilegítimos, es decir aquellos no basados en el consentimiento de los ciudadanos.¹⁴ Al contrario, Burke es pletórico en argumentos en favor de la vieja Francia absolutista y feudal. La innovación le parece obra "de un temperamento egoísta y de miras limitadas" y se vanagloria porque en Inglaterra "no innovamos nunca totalmente en aquello que mejoramos, ni estamos totalmente anticuados en lo que conservamos".¹⁵ Por ello reclama a los franceses:

En vuestros antiguos estados teníais todas estas ventajas; pero habéis preferido actuar como si no hubierais formado nunca una sociedad civil y como si tuvierais que comenzar todo desde la base. Co-

¹¹Edmund Burke, *Reflexiones sobre la Revolución francesa* (1790), en E. Burke, *Textos políticos*, p. 66.

¹²Me dicen que a veces se afirma en Francia que lo que está ocurriendo entre vosotros sigue el ejemplo de Inglaterra. Séame permitido afirmar que muy poco de lo que se ha hecho en vuestro país ha tenido su origen en la práctica o en las opiniones que prevalecen en este pueblo, tanto por lo que hace a los actos, como por lo relativo al espíritu de los procedimientos". *Ibid.*, pp. 117-118.

¹³*Ibid.*, p. 48.

¹⁴Ningún gobierno podría sostenerse un momento caso de poder ser eliminado por una cosa tan oscura e indefinida como es la creencia en que 'se conduce mal' [...]. *Ibid.*, p. 63. Y no tan claro y definido afirma: "La cuestión de destronar [...] o 'deponer' reyes ha sido y será siempre un gravísimo problema de Estado, totalmente fuera de derecho [...] y que] no puede ser agitada por mentes vulgares. La línea teórica de demarcación entre dónde debe acabar la obediencia y comenzar la resistencia, es tenue, oscura y no fácilmente definible. No es un solo acto ni un solo acontecimiento lo que la determina. Muy injustos o arbitrarios han de ser los gobiernos antes de que se piense en ella; además la perspectiva del futuro tiene que ser tan mala como la experiencia del pasado". *Ibid.*, p. 66.

¹⁵*Ibid.*, p. 69. "Los líderes enseñan al pueblo a aborrecer y rechazar todo feudalismo como barbarie y le señalan después qué cantidad de esa tiranía bárbara debe soportar con paciencia". *Ibid.*, p. 235.

menzasteis mal porque empezasteis por despreciar todo lo que os pertenecía.¹⁶

Su oponente más severo es Thomas Paine, quien escribe *Los derechos del hombre* (1791-92) como una réplica directa, frontal e incisiva a las *Reflexiones* de Burke. Inglés, viene de participar del lado de los *patriotas* en la Revolución norteamericana y de ser miembro de la Convención francesa. Había entregado en manos de Washington la llave de La Bastilla ya demolida. Para él, la obra de Burke es “un ataque injurioso a la Revolución Francesa y a los principios de Libertad, y un engaño al resto del mundo”.¹⁷ En descargo, cree que las revoluciones americana y francesa “han arrojado sobre el mundo un rayo de luz, que alcanza al hombre”.¹⁸ A diferencia de quienes reprueban el estricto apego a los “puros principios racionales”, precisamente “en el caso de Francia vemos una revolución engendrada en la contemplación racional de los derechos del hombre”.¹⁹ Americanos y franceses “defendían una causa de la que dependía su libertad o esclavitud”.²⁰ Paine se bate por el derecho de las generaciones a hacer cambios en su tiempo, en contra del culto ciego e incuestionable a los legados de los antepasados preconizado por Burke cuando exaltaba el modelo inglés. Frente a la posición tradicionalista de Burke, la objeción de Paine es la siguiente:

Todas las épocas y las generaciones deben ser libres y actuar por sí mismas en todos los casos en que han actuado por sí mismas las épocas y generaciones que las precedieron. La vanidad y la presunción de gobernar más allá de la tumba es la más ridícula e insolente de todas las tiranías [...] El Parlamento o el pueblo de 1688, [...] no tenía más derecho para disponer del pueblo en nuestros días [...] que el que posee el Parlamento o el pueblo actuales para disponer [...] a los que van a vivir dentro de cien o mil años [...] Son los vivos, y no los muertos, los que tienen que ver resueltos sus problemas.²¹

Mientras Burke consideraba que el gobierno mismo podía autoreformarse, Paine juzga arbitraria toda variación en la organización del poder cuando no

¹⁶*Ibid.*, p. 71.

¹⁷Thomas Paine, *Los derechos del hombre* (1791-92), Prefacio a la edición inglesa, p. 27.

¹⁸*Ibid.*, Capítulo misceláneo, p. 109.

¹⁹*Ibid.*, Primera parte, pp. 42-43.

²⁰*Ibid.*, p. 49.

²¹*Ibid.*, Primera parte, pp. 35-36. Y ante la negativa de Burke de que pueda hacerse, por fidelidad a pasadas generaciones, cambios rápidos y sustanciales a las leyes, contesta Paine: “Se necesita poca inteligencia para no percibir que, aun cuando las leyes las hace una generación determinada, sólo continúan manteniendo su vigencia en las sucesivas generaciones por el consentimiento de éstas. Una ley que no es derogada continúa vigente, no porque *no pueda* ser derogada, sino porque no lo *ha sido*”. *Ibid.*, p. 38.

proviene de la sociedad. Burke justifica la sucesión hereditaria, lo que Paine ve como la negación del consentimiento social “e impedir que funcione el consentimiento es despotismo”.²² Por ello apoyará la democracia frente a la monarquía y a la aristocracia. Para Paine, ni la Revolución de 1688 ni el sistema establecido luego en Inglaterra, es ningún modelo a seguir. Habla de aquélla en términos de “lo que se llama en Inglaterra la Revolución, acontecimiento que tuvo lugar en 1688”,²³ y prefiere referirse a Guillermo III de Orange como Guillermo *el Conquistador*. Paine es un liberal radical para su tiempo, que se atreve a poner en entredicho lo que se consideraba el modelo de una revolución liberal que era Inglaterra. El gobierno de Inglaterra, para él, continúa siendo tan ilegítimo como las añejas monarquías europeas, porque está autorizado por un Parlamento que se autoriza a sí mismo. Es firme partidario de los gobiernos constitucionales que, como tales, deben fundamentarse enteramente en el consenso de la sociedad, deben partir *de ella* y no *sobre ella*, consenso que a la vez quiere ver como condición y derecho de la mayor parte de los individuos, en relaciones generalizadas de equivalencia, esto es de libertad e igualdad. Ante todo Paine es un paladín de la Constitución como principal fundamento del Estado liberal, de lo cual había sido pionera Norteamérica, fue luego adoptado en Francia y cosa de la que carecía Inglaterra:

¿Es que acaso puede el señor Burke mostrarnos la Constitución inglesa? Si no puede, debemos, en consecuencia, concluir que, aunque se ha hablado mucho de esto, no existe ni ha existido nunca tal Constitución y, en consecuencia, el pueblo inglés tiene todavía que formar una Constitución [...] los gobiernos surgen *del* pueblo o *sobre* el pueblo. El Gobierno inglés es uno de los que ha surgido de una conquista y no de la sociedad y, en consecuencia se erigió sobre el pueblo y, aunque se han modificado mucho las circunstancias desde los tiempos de Guillermo el Conquistador, el país no ha podido aún regenerarse y, en consecuencia, permanece sin Constitución [...] El derecho a la reforma existe en la Nación con carácter originario, y el método constitucional hubiera sido elegir una convención general con ese propósito.²⁴

Es sólo el pueblo reunido en Asamblea quien puede promulgar una Constitución, que le de una base legítima al gobierno y para que la actividad legislativa se haga siempre de acuerdo con los principios y formas prescritos por esa Constitución. Y para esto es necesario una revolución de los viejos gobiernos,

²² “Un gobierno basado en los principios en los que se erigen los gobiernos que surgen de la sociedad no puede tener el derecho de automodificarse. Si lo tuviera, sería arbitrario [...]”. *Ibid.*, p. 66. “[...] la sucesión hereditaria tiene como consecuencia para otros el despotismo que rechazaron cuando se ejercía sobre ellos. Actúa impidiendo que funcione el consentimiento de las generaciones sucesivas; e impedir que funcione el consentimiento es despotismo”. *Ibid.*, Capítulo misceláneo, p. 110.

²³ *Ibid.*, pp. 33-34.

²⁴ *Ibid.*, Primera parte, pp. 65-66.

respaldando Paine por tanto, frente a Burke, el derecho a la revolución, en pos de gobiernos bien constituidos en el sentido liberal y que consoliden una sociedad sobre la base de las prácticas mercantiles, la civilización y la paz.²⁵ Desde luego que todo ordenamiento jurídico implica la estabilización institucional del Estado. La Constitución y sus normas fijan el poder constituido y la invocación de la historia transcurrida sirve de su legitimación. Tal es el caso del conservadurismo, de la negativa a la innovación y de la postura paralizante de la potencia social en Burke. Esto lo veremos consolidarse en la formulación del Estado de derecho, principalmente en el planteamiento de Kant, quien no apelará a la historia sino a los imperativos categóricos de la razón para prohibir y penalizar toda resistencia al poder constituido, derecho que tan caro fuera para el primer liberalismo.

De su enardecida apología de la tradición no puede decirse que contactaría en momento alguno con la democracia. Tan así que, cuando cuestiona enfurecidamente los acontecimientos de 1789, se detiene a despreciar a los representantes que de tan poca monta había enviado el Tercer Estado a la Asamblea Nacional francesa: "oscuros abogados de provincia, funcionarios de pequeños tribunales locales, fiscales municipales, notarios y toda la gama de ministros municipales, fomentadores y caudillos de la pequeña guerra de las vejaciones de aldea...". Estos se enfilaron contra la nobleza junto a algunos representantes del clero que, a los ojos del autor de *Reflexiones...* no se quedaban atrás en su desconocimiento e incompetencia para los altos asuntos del Estado, en su identidad con trifulcas menores y en su rapacidad:

Hombres que no habían visto nunca el Estado ni en pintura; hombres que no sabían nada del mundo más allá de los límites de su remota aldea; que siendo desesperadamente pobres, no podían considerar la propiedad, tanto secular como eclesiástica, sino con ojos de envidia.²⁶

En contrapartida, el constitucionalismo de Paine es más próximo a la democracia como poder constituyente, a un ordenamiento móvil, abierto y renovable, susceptible de ser librado por la potencia social, y a una historia que no es concluyente sino siempre por anticipar.²⁷

²⁵Si pueden instaurarse sistemas de Gobierno menos costosos y que produzcan más bienestar general que aquellos que han existido, toda tentativa de oponerse a su advenimiento será, en definitiva, infructuosa. La razón, con el tiempo, se abrirá su camino y el prejuicio resultará vencido en su lucha contra el interés. Si la paz, la civilización y el comercio universales han de ser alguna vez el venturoso patrimonio del hombre, ello no podrá realizarse sino mediante una Revolución en el sistema de los gobiernos". *Ibid.*, Segunda parte, Introducción, p. 149.

²⁶ Edmund Burke, *op. cit.*, pp. 77 y 80.

²⁷Sobre el constitucionalismo moderno como fijación del poder constituido versus la democracia como poder constituyente, cf. Antonio Negri, *El poder constituyente*.

Si nos internamos más en esta disputa notaremos que lo que está a la base es el problema de la desigualdad. Así podríamos comprender mejor a Burke, porque la libertad de su sistema es una libertad dispar, lo cual no tiene ningún ambage en sostener y por eso toda revolución, excepto la inglesa, es impertinente, porque tendería a igualar a todos los hombres en sus derechos políticos. Contrastando con la concepción de Paine, Burke había dicho antes:

Se dice que veinticuatro millones deberían prevalecer sobre doscientos mil. Ciertamente si la constitución de un reino fuera un problema aritmético. Este tipo de razonamiento puede hacerse apoyándose en las farolas [en donde fueron ahorcadas las víctimas de los linchamientos en París, VA]; para hombres que pueden razonar con calma es ridículo.²⁸

Entonces sí, como afirma Burke, no es un problema aritmético y si se razona con calma, ¿quiénes y por qué deberían prevalecer para que la constitución de un Estado no sea ridícula? Evidentemente los que considera más individuos, más ciudadanos, que son los que disponen de mayor riqueza, que es lo que a la vez les confiere mayores derechos. Esto es algo que a un liberal como Burke no le incomoda dejar sentado. Veamos a continuación, cuando trata los "verdaderos" derechos del hombre, que Burke nos habla de que "todos los hombres tienen iguales derechos; pero no a cosas iguales", y que la pretendida igualdad política no es atributo de la sociedad civil, porque dicha igualdad está bien para el pensamiento abstracto pero que es defectuosa en la práctica:

Si la sociedad civil fue hecha para la ventaja del hombre, todas las ventajas para cuya consecución se creó aquella, se convierten en derecho suyo [...] Un hombre tiene derecho a hacer cualquier cosa que pueda lograr con su esfuerzo, sin lesionar los derechos de los demás. Y tiene también derecho a una porción justa de todo lo que la sociedad puede hacer en su favor [...] En esta participación *todos los hombres tienen iguales derechos; pero no a cosas iguales*. El que no tiene en el fondo común más que cinco chelines, tiene un derecho tan bueno a su porción como quien tiene quinientas libras a una porción proporcionalmente mayor. Pero no tiene derecho a una parte igual del dividendo que produce el capital social, y *por lo que respecta a la participación en el poder, autoridad y dirección que debe tener cada individuo en los asuntos estatales, tengo que negar que sea uno de los derechos directos y originales del hombre en la sociedad civil*, porque pienso en el hombre social civil y no en otro [...] *El gobierno no se crea en virtud de derechos naturales*, que pueden existir y existen, totalmente independientes de él y con mucha mayor claridad

²⁸Edmund Burke, *op. cit.*, p. 86.

y un grado mucho mayor de perfección abstracta; pero *su perfección abstracta es su defecto práctico*.²⁹

Burke describe el funcionamiento de la sociedad política como una gran sociedad anónima. Esta es una idea constante en toda la tradición liberal que, desde Locke, atiende a la realidad histórica del mercado moderno, a partir de la cual la sociedad política podrá ser concebida como asociación de los propietarios privados. Con Burke, quienes tienen mayores derechos políticos son aquellos que pueden comprar mayor cantidad de acciones del Estado y por tanto disfrutar de una cantidad mayor de dividendos. Y se separa una vez más de la visión iniciada por Locke al desligar los principios constitutivos del Estado de los derechos naturales. Según Burke, cuando algunos hombres entran en la sociedad política, parecieran haber renunciado también a la igualdad.

Como todo liberal, Burke destina al Estado exclusivamente la protección de la propiedad privada y, como vimos, sienta la desigualdad política en la desigualdad económica. Tan bien como lo postularán los teóricos iniciales del Estado de derecho, que son sus contemporáneos, el Estado no tiene que preocuparse por "proveer a nuestras necesidades", pues pensar en dicha posibilidad sería "vacua presunción de los gobernantes". Al propio tiempo, deja claramente señalado algo clave en las relaciones modernas de poder: que la relación salarial es una relación contractual legítima; que el trabajo es negocio; que sirve para retribuir al dueño del capital un beneficio sobre el mismo y su riesgo; que los ricos son "fideicomisarios de los que trabajan"; que el salario es el beneficio del trabajo, y que el exceso de este último beneficio sería un "impuesto directo arbitrario".³⁰ Sin ameritar excesivos comentarios resulta evidente que para establecer esta idea, Burke no necesitó, ni seguramente juzgó imprescindible, medir el "beneficio" del trabajo, ni ser un teórico de la economía, ni valerse de intrincadas disquisiciones. Tan sólo se permite reiterar la desigualdad como un axioma de la sociedad moderna.

Thomas Paine en cambio, se queja de la dualidad en la valoración de los individuos, cosa que atribuye a los gobiernos mal constituidos:

¿Por qué son tan numerosos en todos los países viejos los grupos de hombres a los que se designa con el apelativo de vulgo o populacho ignorante? [...] surgen como consecuencia inevitable de lo mal contruidos que han estado todos los antiguos gobiernos de Europa, incluyendo a Inglaterra. Al exaltar de un modo tan absurdo a algunos hombres, los otros resultan absurdamente rebajados, de tal modo que el todo se desnaturaliza. Se degrada a una vasta masa de seres humanos empujándola hacia el trasfondo del espectáculo humano,

²⁹ *Ibid.*, pp. 92-93, subrayado nuestro.

³⁰ Cf. Harold J. Laski, *El liberalismo europeo*, pp. 172-173.

para presentar en el primer plano con más brillo y resplandor las marionetas del Estado y la aristocracia.³¹

Pues bien, Burke pide “razonar con calma” para diferenciar a las personas en sus derechos. Por su parte, al razonamiento de Paine le parece absurda la degradación de “una vasta masa de seres humanos empujándola hacia el trasfondo del espectáculo”. Curiosamente el razonamiento puede arrojar resultados tan divergentes. De seguro a pesar de Paine, igualmente otros de sus contemporáneos, los constructores de los Estados Unidos y prohombres de la tradición liberal como Madison (1751-1836) y Hamilton (1757-1804), también sostuvieron explícitamente y con vehemencia la desigualdad de derechos,³² como así mismo lo harán, por lo general con algunos titubeos, los liberales del siglo XIX.

En cuanto a método, Paine sigue estrictamente el enfoque iusnaturalista a partir de Locke:

Derechos naturales son aquellos que corresponden al hombre por el mero hecho de existir [...] Son derechos civiles aquellos que corresponden al hombre por el hecho de ser miembro de la sociedad. Todo derecho civil tiene por base algún derecho natural preexistente en el individuo, pero cuyo disfrute personal no está suficientemente asegurado en todos los casos. De esta índole son los que se relacionan con la seguridad y protección.³³

Paine igualmente basa en la propiedad privada la condición de individuo soberano. Habla también de pacto en el mismo sentido de la tradición iusnaturalista, y adopta el símil del Estado como una sociedad anónima, al referir los derechos que entrega el hombre al “fondo común” cuando entra en sociedad. Pero Paine no habla, como Burke, de diferentes dividendos porque unos hayan comprado “más acciones” que otros. El “fondo común” de Paine está formado por *derechos* que todos han entregado en igual proporción para beneficiarse igualmente todos en la misma medida.³⁴ Para Paine, que protesta la desigual valoración de los hombres, en virtud de los derechos naturales, “todos los hombres son del *mismo grado*”, porque cada nacimiento re-crea la condición humana y los derechos naturales, que permanecen inmodificables hasta el infinito del tiempo. Escuchémoslo:

³¹Thomas Paine, *op. cit.*, Primera parte, p. 52.

³²Cf. A. Hamilton, J. Jay y J. Madison, *El federalista* (1787-88), No. 10, especialmente pp. 35-39.

³³*Ibid.*, p. 61.

³⁴Aunque Paine también considera normal un mínimo de impuestos que los ciudadanos deben pagar para tener derecho a elegir sus representantes, como se contempló en las constituciones americana y francesa.

Todas las historias de la creación y todas las narraciones tradicionales, ya procedan del mundo culto o inculto, por mucho que varíen en sus opiniones o creencias en determinados particulares, convienen en un punto: *la unidad del hombre*; con lo cual yo quiero significar que todos los hombres son del *mismo grado* y, por consecuencia, que todos los hombres nacieron iguales, con iguales derechos naturales, de la misma manera que si la posteridad hubiera continuado por *creación*, en lugar de por *generación*, ya que esta última es sólo la manera por la cual la primera se lleva a efecto y, en consecuencia, debe considerarse que cada niño nacido en el mundo deriva su existencia del mismo Dios. El mundo es tan nuevo para él como para el primer hombre que existió y su derecho natural es de la misma índole.³⁵

“Una Declaración de Derechos constituye, por reciprocidad, una Declaración de Deberes”, afirma Paine cuando defiende la Declaración de 1789 que Burke había despreciado, destacando el sentido mercantil de igualdad y equivalente contraprestación de los derechos individuales: “Todo lo que es mi derecho como hombre, es también el derecho de otro hombre y se convierte en mi deber garantizarlo tanto como poseerlo”.³⁶ Lo que quiere decir que la libertad que es atributo de un individuo soberano la es también del otro, pues ambos para ser libres tienen que reconocerse iguales y el reconocimiento que se brinda es idéntico al que se recibe; es decir la soberanía de un individuo se sostiene por la equivalencia de la soberanía del otro. Sin embargo Paine no parece reparar tanto en que la desigualdad característica de la sociedad moderna es una desigualdad de oportunidades, una desigualdad de partida, principalmente por la dependencia del trabajo con respecto al capital, generalmente impidiéndole al primero convertirse en verdadero sujeto de las prácticas mercantiles, esto es en auténticos individuos soberanos.

Paine así mismo, permanece dentro de los límites liberales que confían exclusivamente en el Estado la preservación de la propiedad privada. En *Sentido común* (1776) había ofrecido la definición liberal del Estado como “mal necesario” y en *Los derechos...* su noción de sociedad civil como garantía de seguridad y protección. Paine creía que el establecimiento de instituciones políticas adecuadas era suficiente para impulsar la prosperidad global de la sociedad, y se aparta sí de la tradición liberal cuando sugiere que esa prosperidad impulsada por productores agrícolas, comerciantes e industriales independientes, que serían la base de su sistema político, era el mejor remedio contra el egoísmo y la envidia, que siempre han sido dos constantes en el pensamiento del individualismo posesivo.

³⁵*Ibid.*, pp. 59-60. “El error de quienes razonan con referencia a los derechos del hombre basándose en precedentes sacados de la antigüedad es que no retroceden bastante en las edades pretéritas. No recorren todo el camino”. *Ibid.*, p. 58. El hombre por cuyos derechos naturales aboga es el individuo preexistente y eterno del iusnaturalismo, y no el sujeto social modelado históricamente por el mercado.

³⁶*Ibid.*, p. 104.

Aun cuando quiere ver una sociedad con gobiernos legítimamente constituidos por individuos soberanos emprendedores y fundamentada en la propiedad privada y el mercado, Paine probablemente no detecta por completo aquella desigualdad de oportunidades porque todavía el capitalismo industrial no ha mostrado sus principales impactos. Y es por eso, posiblemente, que sólo se esmera en proponer una serie de reformas sociales para mejorar las condiciones de vida de los sectores de trabajadores. Paine se imagina gobiernos austeros, con pocos y modestos impuestos y sin privilegios, cuyos ahorros puedan destinarse a una educación gratuita, pensiones de vejez y subsidios para familias pobres, adelantándose con estas medidas sociales a las reformas contemporáneas. Por ello igualmente, durante un buen tiempo, fue ideólogo de trabajadores europeos y norteamericanos. Todos aquellos principios los combinaba siempre con su idea de libertad plena a la iniciativa privada.

Entretanto Edmund Burke, según hemos apreciado, es la expresión de un liberalismo que se distancia rápidamente del que va prevaleciendo en Estados Unidos y Francia. Mientras norteamericanos y franceses están ocupados de establecer las bases de un gobierno civil, el liberalismo británico, como ya dijimos, lo está de preservar la dignidad del suyo y se orienta con empeño hacia un análisis empírico sobre la naturaleza del Estado para fundamentar principios de gobierno de acuerdo con sus necesidades del momento. Burke había sido influido por la obra de David Hume, precursora del enfoque utilitarista, y sus *Reflexiones* serán leídas y asimiladas por los románticos e historicistas alemanes. En realidad, la mayor preocupación que a Burke le causaban revoluciones como la francesa, eran las expropiaciones, pues considera que las revoluciones siempre traen confiscaciones,³⁷ es decir que el Estado liberal se apartara de su principal finalidad, y el peligro de que tales procesos podían rebasar los límites de un sistema político reservado a los propietarios.³⁸

³⁷ "Espero que no perdamos nunca tan totalmente el sentido de los deberes que nos impone la ley de la nación de la unión social como para confiscar, bajo ningún pretexto de servicio público, los bienes de un sencillo ciudadano que no ha cometido ningún crimen [...] No es por la confiscación de la propiedad de nuestra iglesia por lo que temo este ejemplo de Francia, aunque ello no sería cosa baladí. La gran fuente de mi preocupación es que algún día se pueda considerar en Inglaterra como buena política de un Estado el recurrir a confiscaciones de cualquier especie que sean, o que un grupo de ciudadanos pueda llegar a considerar a otros como presa adecuada". Edmund Burke, *op. cit.*, pp. 132 y 175-176.

³⁸ Burke había acertado su predicción de que en Francia iba a ser necesaria la fuerza como única salida para mantener el orden y reconstituir el sistema (primero Robespierre y finalmente Napoleón): "En un gobierno como el vuestro, todo depende del ejército, porque habéis destruido tenazmente todas las opiniones y prejuicios y todos los instintos que apoyan al gobierno. Por consiguiente, en el momento que surja una diferencia entre vuestra Asamblea Nacional y una parte cualquiera de la Nación, tenéis que recurrir a la fuerza. No os queda otra cosa; mejor dicho, no os habéis quedado con otra cosa". *Ibid.*, p. 234.

Destinos

Thomas Paine llega a Norteamérica en 1774, donde participa activamente como agitador y redactor de panfletos incendiarios. En 1776 publica *Sentido común*. Cuando se alcanza la paz, sus ideas radicales no encuentran mayor cabida en la nueva nación. Entonces, como buen ilustrado, pues también era ingeniero, se embarca nuevamente a Inglaterra en 1787 con los planos del primer modelo de un puente de hierro que se expuso en Londres. Fue electo miembro de la Convención francesa como héroe de la Revolución norteamericana. De Inglaterra, cuando aparece la segunda parte de *Los derechos del hombre* en 1792, durante el gobierno de William Pitt, tiene que escapar temiendo por su vida. La obra es sacada de circulación y se inicia una fuerte censura y persecución a cualquier disidencia al ordenamiento inglés, alentadas también por Burke, que se van a extender hasta fines de las guerras napoleónicas y la Reforma de 1832. Extremista en Norteamérica e Inglaterra y girondino en Francia, frente al jacobinismo Paine se atrevió a votar en contra de la ejecución de Luis XVI y fue encarcelado, hasta que el Directorio lo restableció. Los elogios de Napoleón no lograron persuadirlo de que la Revolución marchaba por un rumbo adecuado. En 1793 publica *Edad de la razón*. En 1802 regresó a Estados Unidos y se dedica a atacar la esclavitud con ningún eco entre los gobernantes de la nueva república, donde muere siete años después. Por su parte, Edmund Burke durante casi toda su vida fue un respetable parlamentario *whig*.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 1994.
- , *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1993.
- Bramsted, E. H. y K. J. Melhuish (eds.), *El liberalismo en Occidente: historia en documentos*, Madrid, Unión, 1982, 6 vols.
- Burke, Edmund, *Textos políticos (1770-1790)*, México, FCE, 1942.
- De Ruggiero, Guido, *Historia del liberalismo europeo*, Madrid, Pegaso, 1944.
- Duverger, Maurice, *Constitutions et documents politiques*, Paris, P.U.F., 1987.
- Gray, John, *Liberalismo*, Madrid, Alianza, 1994.
- Hamilton, Alexander, John Jay y James Madison, *El federalista (1787-88)*, México, FCE, 1982.
- Hobsbawm, Eric J., *Las revoluciones burguesas*, Barcelona, Labor (Guadarrama/Punto Omega), 1978, 2 vols.
- Humboldt, Wilhelm von, *Escritos políticos (1791-1825)*, México, FCE, 1983.
- Jardín, André, *Historia del liberalismo político*, México, FCE, 1989.
- Laski, Harold J., *El liberalismo europeo*, México, FCE, 1984.
- Merquior, José Guilherme, *Liberalismo, viejo y nuevo*, México, FCE, 1997.
- Negri, Antonio, *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid, Libertarias/Prodhufo, 1994.
- Paine, Thomas, *Common sense and other political writings*, New York, Liberal Arts Press, 1953.
- , *Los derechos del hombre (1791-92)*, México, FCE, 1994.

EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1946-47 EN VENEZUELA

Yrayma Camejo Ron

Introducción

Con la Revolución de Octubre de 1945 se abre un tiempo de cambios en Venezuela, dirigidos a romper con el pasado y construir un sistema de gobierno, fundamentado en principios políticos y sociales de naturaleza democrática, el cual, como afirma Pino Iturrieta "golpea con fuerza a la pretendida república de arcontes que se establece desde 1935". Sin embargo, ningún tiempo ha sido tan controversialmente calificado como éste por importantes corrientes de opinión en nuestro país: no se detienen en sus elementos constructivos sino que insisten en sus lados oscuros. Entre otros, el sectarismo de Acción Democrática y "el anacrónico juicio que relaciona el desencanto provocado por la democracia actual con la democracia de los orígenes" (Pino Iturrieta, 1998, 148; 5 y 6, respectivamente).

No obstante, si nos acercamos al tiempo octubrista, desde una perspectiva de análisis histórico, el proceso que allí se inicia marca un momento de singulares avances con respecto al que se abre a partir de 1936. Sobre todo en lo que se refiere a la conformación de un sistema de gobierno, basado en la representatividad popular y en "el ingreso de las masas en la política" (Caballero, 1998, 27). El pueblo iba a tener, en efecto y por primera vez, la facultad soberana de darse un nuevo ordenamiento político originario, en el cual sería el principal protagonista.

Exponer, desde una perspectiva histórica, este proceso constituyente va a ser el objetivo de este trabajo. Para ello vamos a remontarnos a algunos de sus antecedentes, porque estimamos que esta voluntad de cambio ya empieza a manifestarse cuando empiezan a organizarse los movimientos que luchan contra la dictadura de Juan Vicente Gómez. Sin embargo, es a partir de octubre de 1945 cuando se crean las condiciones para acelerar el tiempo de transformación, a través de la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente en la cual se delega la soberanía popular para darle nueva forma y existencia a la vida política del país.

I. Antecedentes

En efecto, el proceso constituyente que se abre a partir de 1945 en Venezuela se despliega en el escenario de los cambios políticos que se venían desarrollando después de la muerte del dictador Juan Vicente Gómez. Desde esta perspectiva, puede ser considerado como la expresión más significativa

de un tiempo de transformación que se venía manifestando desde aquel momento de transición de la dictadura a la democracia, de la mutación de formas políticas restrictivas a formas democráticas más amplias, representativas de la soberanía popular.

Ya desde la década de los 30 se activa esta voluntad de transformación, cuando aparecen las primeras agrupaciones políticas clandestinas, con un programa radical muy influido por el marxismo de la época. Parte del grupo que forma la Agrupación Revolucionaria de Izquierda (ARDI), que integraba a los sectores comunistas y de izquierda bajo un proyecto anticapitalista y antiimperialista, de clara orientación estatista y nacionalista -y que busca el contacto con las masas del país para derrocar a la dictadura-, presenta desde el exilio el Plan de Barranquilla, suscrito entre otros, por Rómulo Betancourt. El último punto de ese proyecto incorporaba la necesidad de convocar una Asamblea Constituyente que debía elegir un gobierno provisional, reformar la Constitución, revisar las leyes y crear aquéllas que permitieran resolver los problemas políticos, sociales y económicos desde una perspectiva de transformación revolucionaria (Catala, 1975, 23).

Después de la muerte del Dictador, en diciembre de 1935, se organiza esta voluntad de cambio en diversas agrupaciones políticas, en un escenario de irrupción de las masas populares en la sociedad.¹ Los grupos de izquierda se reorganizan en 1936 en el Partido Democrático Nacional (PDN), cuyo programa incluía cuatro puntos: la transformación del Estado autocrático gomecista en un Estado democrático constitucional; la reconstrucción económica de Venezuela- desde una perspectiva antilatifundista, estatista y nacionalista-; la educación, sanidad y reforma de la legislación respectiva con miras a la incorporación de las masas populares a estos servicios y la de los indígenas a la República, preservando sus tradiciones culturales. Esta agrupación integra dos corrientes ideológicas fundamentales: la comunista y la social demócrata. La comunista sale del PDN en 1939, y de este PDN surgen los grupos que formarían en 1941 al partido Acción Democrática (AD).

Además de estas corrientes se forman agrupaciones que, de manera progresiva, van conformando un proyecto católico, nacionalista y anticomunista, desde que aparece, en la década de los 30, Acción Católica con sus plantea-

¹ Después de la muerte del dictador Juan Vicente Gómez se inicia un proceso de auge de masas populares en la escena política, el cual se manifiesta en huelgas y movilizaciones que demandan la satisfacción de necesidades políticas sociales y económicas. Los primeros meses de 1936 se caracterizaron por la agitación. Regresan los exilados políticos, se realizan asambleas y grandes manifestaciones contra las medidas de restricción a la libertad de prensa, o por demandas de salarios como las que se reclaman en la huelga petrolera de 1936. El ambiente cambia y "empieza el bochinche", como afirma el historiador Velásquez : "empieza el pueblo a caminar, se desatan las lenguas (...), las multitudes toman justicia por sus propias manos y las calles de todas las ciudades se llenan de gritos de protesta" (Velásquez, 1979, 38).

mientos reformistas, de marcado acento individualista. De sus filas surge Acción Nacional, posteriormente convertida en El Movimiento de Acción Nacionalista (MAN), por los integrantes de la Unión Nacional Estudiantil (UNE), la cual se deslinda de la Federación de Estudiantes de Venezuela (FEV) en 1936, por sus excesos antirreligiosos. Parte significativa de sus miembros forma en 1946 al partido COPEI.

En este proceso de activación política se da un importante debate, en torno a la constitución del nuevo sistema de gobierno que debía seguir a la dictadura, el cual se retoma en 1946 al interior de la Asamblea Nacional Constituyente; sin embargo éste se despliega en un marco constitucional restrictivo, sustentado en concepciones positivistas del cambio histórico, las cuales determinan el carácter que van a asumir las transformaciones.²

Tal como lo establece Diego Bautista Urbaneja, el programa positivista considera que "...las formas políticas no tienen por sí mismas la capacidad de crear las condiciones de su propia realización. Al contrario, el efecto real de una forma política cualquiera depende de cuál sea su relación con la Constitución efectiva de un país" (Urbaneja, 1992, 81). Con esto se quiere señalar que los datos de la constitución efectiva, entendidos como las condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales de una sociedad, son determinantes para su conformación, y para las predisposiciones políticas de la mayoría de su población. La forma de gobierno, entonces, debe estar ajustada al nivel de desarrollo de una sociedad, la cual evoluciona desde etapas simples a más complejas, correspondiéndole a cada una de ellas formas políticas que deben estar enlazadas a las características de su constitución efectiva. (Urbaneja, 1992, 81) El desajuste, entre una y otra, determina situaciones de inestabilidad que afectan la paz y estabilidad necesaria para avanzar progresivamente, sin saltos y sobresaltos históricos.

El proceso de cambio, modernización y apertura política que se da en nuestro país a partir de 1936 se despliega en el marco de un programa de transformación, de naturaleza transicional, basado en estas concepciones. De esta manera, los avances debían ser lineales y graduales, dándosele mayor énfasis a programas sociales y económicos para ir creando las condiciones

² Existen dos textos que exponen y analizan parte importante del debate que se da en el país entre 1936 y 1941; los dos están escritos por Arturo Sosa Abascal: El primero: "La Segunda Independencia de Venezuela. Compilación de la columna "Economía y Finanzas" del diario *Ahora*, 1937-39, dedicado a analizar el pensamiento de Rómulo Betancourt, quien escribe esta columna en esos dos años, y el cual fue editado en tres tomos por la Fundación Rómulo Betancourt, en 1992; el segundo, "Rómulo Betancourt y el Partido del Pueblo (1937-41)", también editado por la Fundación Rómulo Betancourt en 1995. En este texto se analiza el proceso de gestación del Partido Democrático Nacional (PDN), sus planteamientos y programas hasta 1941, y algunos de sus deslindes con los pensamientos comunista y liberal presentes en la Venezuela de la época.

sociales y materiales que permitieran, progresivamente, abrir formas y prácticas democráticas.

Desde esta perspectiva, se activa la transición de la dictadura a la democracia entre los gobiernos de los Generales López Contreras (1936-41) y Medina Angarita (1941-45). En efecto, al asumir el poder López Contreras, el Congreso gomecista que lo elige elabora una nueva Constitución pocos meses después, la Constitución de 1936, en la cual se incorporan disposiciones en materia económica y social, materializadas en el Plan de Febrero, la Ley del Trabajo y el Plan Trienal. Como afirma Brewer Carías: "Bajo la vigencia de la Constitución de 1936 se inició, (...) el proceso de transformación social del país, a cuyo efecto el texto constitucional no sólo comenzó a regular los derechos sociales, en particular, (...) los de carácter laboral, sino que dio un vuelco definitivo en la evolución de las dos libertades que constituyen el pilar de la organización sociopolítica del Estado Moderno: la propiedad y la libertad económica" (Brewer Carías, 1997, 187).

Estas medidas se desarrollan, por otra parte, en el marco de un proceso constitucional que profundiza el carácter centralizado del Estado, que mantiene el sufragio indirecto y restringido y que incorpora los derechos liberales y políticos tradicionales. Pero que, al mismo tiempo -tal como se había establecido en la Constitución gomecista de 1928-, prohíbe las doctrinas comunistas y anarquistas, consideradas "contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación" (Brewer Carías, 1997. Constitución de 1936, Título II, artículo 32, inciso 6). De esta manera, cualquier manifestación política, dirigida a acelerar procesos de mayor apertura democrática, era considerada una afrenta para la paz social y política de la nación.

En este campo de transformaciones conservadoras, el poder constituido no ofrece respuestas integrales a las demandas de democracia y apertura política que se venían desplegando desde la década de los 30. El sufragio, institución fundamental de la democracia, era restringido solo a los hombres mayores de 21 años que supieran leer y escribir; los comicios eran poco concurridos en un país predominantemente rural, con altos niveles de analfabetismo; y las "Cívicas Bolivarianas" creadas por López Contreras, para oponerlas a la ideología extranjerizante del comunismo (Sanoja, 1998, 28), eran las que controlaban los procesos electorales. Votaba una minoría y la representación oficialista controlaba las elecciones.

El mismo Congreso que había elegido al General López Contreras en 1936, elige al General Medina Angarita en 1941. Este gobierno avanza de manera sustantiva en una serie de dispositivos legales en materia económica (la ley de Hidrocarburos de 1943, la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley de Reforma Agraria). Estas medidas estaban dirigidas a la búsqueda de autonomía financiera para que la sociedad "actuara sobre su propio financiamiento para transformarse" (Battaglini, 1997, 68) ya asignarle mayor control al Estado Ve-

nezolano en materia petrolera, sentar las bases de un sistema tributario en el país e iniciar una política de fomento de la producción nacional. Con estas acciones se respondía a las necesidades de modernización capitalista, presentes en los programas de los partidos que se venían formando desde 1936.

Sin embargo, desde el punto de vista político, aunque el gobierno del General Medina auspicia un clima de libertad, apertura y pluralismo, -AD se crea en 1941, el PC se legaliza y se forman otras agrupaciones políticas, entre ellas el Partido Democrático Venezolano (PDV) de filiación medinista, y se permite la organización corporativa de la sociedad civil- no se rompe sustancialmente con el sistema electoral restringido que operaba en el país desde el gomecismo. En efecto, aunque la reforma a la Constitución de 1936, que da origen a la Constitución medinista de 1945, le otorga el voto a la mujer en iguales condiciones a las del hombre para la formación de los Concejos Municipales, y amplía la elección directa para la Cámara de Diputados, mantiene el sufragio restringido a hombres y mujeres mayores de 21 años que supieran leer y escribir, la elección de los integrantes del Senado por parte de las Asambleas Legislativas y la del Presidente de la República por parte del Congreso.

Esta reforma constitucional funcionó, además, en el contexto de la emergencia económica producida por la II Guerra Mundial. En ese sentido, se le da cabida constitucional a la figura de las "situaciones de emergencia económica" o "circunstancias económicas extraordinarias", con respecto al tema constitucional de las garantías económicas, previsto ya en la Constitución de 1936; igualmente, se le otorgan amplios poderes al Estado para el control de la economía nacional así como al Gobierno Central, aún cuando se conserva de nombre, la forma federal del Estado; y se liberalizan los derechos políticos, al eliminarse la prohibición que desde el texto constitucional de 1928 se establecía, con respecto al comunismo (Brewer Carías, 1997, p 189). Ello permitió la legalización del PC, que había participado en las elecciones municipales de 1944 bajo la denominación de "Unión Popular" en alianza con el partido oficial PDV.

Los cambios, significativos e importantes, habían avanzado gradualmente. Los poderes constituidos habían realizado reformas apegadas a las disposiciones que desde la dictadura de Gómez se habían estipulado constitucionalmente, conservadas en las constituciones de 1936 y 1945, las cuales hacían descansar en el Congreso tal iniciativa. Los procesos de transformación y reforma constitucional se motorizaban desde instituciones controladas por elites civiles y militares reticentes "a la extensión de derechos políticos a capas cada vez más amplias de la población" (Urbaneja, 1992, 127).

Es en este escenario y en medio de la crisis política surgida en la coyuntura para las elecciones de 1945, que se plantea una nueva manera de concebir el

proceso de ruptura con el pasado.³ Era posible modificar las formas y leyes políticas a través de rupturas, a través de saltos históricos, porque "(...) la historia la hacen los hombres, y no solo la sufren como espectadores impotentes de procesos sociales rígidos, regidos por leyes inexorables" (Betancourt, 1969, 281).

II. Los orígenes

Bajo esta nueva concepción del cambio histórico, el 18 de octubre de 1945 el partido Acción Democrática, aliado con sectores de la oficialidad joven de las Fuerzas Armadas del país, toma el poder por la fuerza, elevándose por encima de las normas que estaban pautadas en la Constitución vigente para la renovación de los poderes públicos.⁴ Se trató de un golpe de Estado clásico,

³ La crisis política a que se hace referencia ocurre en 1945 cuando se discute la candidatura nacional para las elecciones presidenciales previstas para 1946. AD había apoyado la que respaldaba el medinismo, la del Doctor Diógenes Escalante, porque tenía expectativas de que en su gobierno se implementarían reformas políticas más amplias, que incluirían el sufragio universal, directo y secreto. Escalante, en efecto, había hecho saber al General Medina, cuando acepta su candidatura, de la urgencia de establecer mecanismos político-institucionales para convocar a elecciones generales (Urbaneja, 1992, 131). En este sentido, AD apoyaba la salida evolutiva. Sin embargo, al enfermarse Escalante y renunciar a su candidatura, el gobierno de Medina impone unilateralmente la candidatura de uno de sus Ministros, Angel Biaggini. Esto fue interpretado por AD como una violación al espíritu de entendimiento y acelera el contacto -que se había iniciado antes de apoyar a Escalante- entre AD y jóvenes militares descontentos con la política militar de Medina, que venían preparando una conspiración desde una organización denominada Unión Patriótica Militar (UPM) (Urbaneja, 1992, 131-132).

⁴ Un elemento que distingue al 18 de octubre es que la institución armada participa en un golpe que propicia un ensayo civil de gobierno (Rodríguez Iturbe, 1998, 95). La UPM, organización que agrupa a los jóvenes militares, incluía en sus bases programáticas un punto en el cual se deja claramente expresado que "el movimiento no está destinado a llevar a las Fuerzas Armadas al ejercicio integral del poder; persigue el propósito de llevar a los altos cargos a hombres honrados y capaces, que tengan el respaldo de la auténtica voluntad popular" (Suarez, 1997, 70). En ese sentido, dejaban constancia de que sus intereses particulares, como institución, quedaban al margen de toda consideración, y de que el movimiento estaba destinado a encabezar un movimiento de concentración nacional contra "el actual estado de cosas". Por ello se toman los contactos con organizaciones civiles que estuviesen de acuerdo con estas ideas. Sin embargo, es importante distinguir en este grupo militar, como afirma Diego Bautista Urbaneja, dos sectores: los que estaban de acuerdo con el programa de reformas políticas que adelanta AD; y aquéllos que defendían un programa tecnocrático dirigido a implantar un Estado orientado a la industrialización y grandeza técnica. En 1945 se hace posible la alianza para derrocar a Medina porque AD era la agrupación política que potencialmente tenía el mayor apoyo popular; en noviembre de 1948 los mismos jóvenes militares que apoyan a AD en 1945, le dan un golpe a Rómulo Gallegos, en el contexto de las tensiones producidas entre el proyecto de democracia radical de AD y el proyecto tecnocrático militar presente en la oficialidad del ejército (Urbaneja, 1992, p. 132).

cuyos actores, sin embargo, activan, de inmediato, la constitución de un nuevo orden político. Desde esta perspectiva, tal como lo afirma el historiador Manuel Caballero, una cosa es el suceso del 18 de octubre, y otra el proceso que arrancó en esa fecha, el cual es denominado por sus partidarios como revolución (Caballero, 1998, 9).

Para el partido AD hacer una revolución significaba fundar una democracia moderna de partidos basada en el sufragio universal, directo y secreto para la elección, por parte del pueblo, de sus representantes políticos, no solo de los integrantes del Congreso Nacional sino también del Presidente de la República; y garantizar que el pueblo entrara, por obra del voto universal, a la política, democratizando y ampliando la participación popular. En ese sentido, la situación que se despliega, a partir de ese momento, en la sociedad venezolana marca una ruptura con los procesos de gradual apertura democrática que se venían gestando desde 1936, los cuales funcionaron en escenarios electorales restringidos e indirectos, que limitaban la participación popular en la política (Caballero, 1998, 27-29).

El Presidente de la Junta Provisional de Gobierno; Rómulo Betancourt, en alocución al país el 30 de octubre de 1945, justificaba la medida política extrema del golpe de Estado, precisamente, en razón de la permanencia de estos escenarios electorales restringidos. En ese sentido, afirma: "El procedimiento extremo a que se apelara, fue provocado por quienes se negaron obstinadamente a abrir los cauces del sufragio libre, para que por ellos discurriera el vehemente anhelo de los venezolanos de ejercitar su soberanía eligiendo directamente a sus gobernantes (...) La finalidad básica de nuestro movimiento es la de liquidar, de una vez por todas, (...) el sistema de imposición personalista y autocrática sin libre consulta de la voluntad popular. Esta Revolución ha sido hecha para devolverle al pueblo su soberanía. Falsearíamos, en consecuencia, la razón de ser histórica de este movimiento si pretendiéramos prolongar artificialmente el orden político provisional existente en el país" (Suárez, 1977, 75-77).

A diferencia, entonces, de situaciones políticas que tienen un origen autoritario y que evolucionan hacia formas dictatoriales tradicionales, el gobierno cívico-militar que se inaugura el 18 de octubre de 1945 no pretende mantenerse indefinidamente en el poder. Por el contrario, se autodenomina transitorio y define, casi de inmediato, objetivos y medidas destinadas a legitimarse y a crear las bases jurídicas para materializar la democracia en el país. El Acta Constitutiva de la Junta Revolucionaria de Gobierno, del 19 de octubre de 1945, ya había definido esta transitoriedad, en su artículo 2, así como la necesidad de adelantar medidas para la creación de una nueva Constitución, de acuerdo a la voluntad popular (Congreso de la República N° 50, 7).

Este compromiso lo reafirma el Presidente de la Junta Revolucionaria de Gobierno, Rómulo Betancourt, doce días después del golpe de Estado, cuan-

do promete, ante la opinión pública, crear una Comisión que se iba a encargar de redactar un Código Electoral, para la elección por sufragio universal, directo y secreto de una Asamblea Constituyente; y cuando ofrece garantías políticas para la participación de las distintas corrientes de pensamiento existentes en el país, agrupadas en partidos, para concurrir a la "lid comicial (...) con sus propios candidatos (...), y con la seguridad de que a ninguna parcialidad política será discernido trato privilegiado" (Betancourt, 1948, p: 7)

La Junta, por otra parte, da una imagen civil al país y mantiene el ordenamiento jurídico nacional mientras se tomen las medidas para que sea derogado. El partido Acción Democrática tiene la mayoría de responsabilidades del poder ejecutivo, el cual pretende, además, someterse al control de los poderes que legítimamente sean elegidos, a partir de la nueva Constitución. En este sentido, su primer Decreto de fecha 19 de octubre de 1945, luego de haberse constituido la Junta de Gobierno, establece en sus artículos 1, 4 y 5 lo siguiente:

Art. 1.- Se mantiene en vigencia el ordenamiento jurídico nacional en tanto no resulte derogado, directa o indirectamente, por los decretos que sancione este gobierno que con el asentamiento popular ha asumido los plenos poderes de la Soberanía Nacional.

Art.4.- La Junta Revolucionaria de los Estados Unidos de Venezuela dictará un decreto-ley de elecciones de constituyentes para fijar el procedimiento mediante el cual se realizará una Constituyente Nacional que tendrá por finalidad dar a Venezuela una Constitución realmente democrática.

Art. 5.- Esta Junta Revolucionaria (...) entregará sus poderes y rendirá cuenta de sus gestiones ante los Poderes Públicos que legítimamente se elijan de acuerdo con la nueva Constitución" (Congreso de la República, No. 50, 13).

La Junta convoca a elecciones para una Constituyente y, de acuerdo con los poderes asumidos en este decreto, procede a organizar los poderes del Estado mientras se activa el proceso constituyente: designa a los encargados de los distintos ministerios, a los presidentes de los estados y gobernador del Distrito Federal, al del Ministerio de Guerra y Marina, al Jefe del Estado Mayor de las FFAA, y a los de la Procuraduría General y Contraloría General de la República. Igualmente autoriza el funcionamiento del Poder Judicial con el personal que lo había venido integrando, aunque dentro de las limitaciones que resultaran de la aplicación del Decreto.

Por otra parte, en nombre del compromiso antipersonalista que se asume ante el país, en Decreto No. 9 de fecha 22 de octubre de 1945, se inhabilitan para postularse como candidatos a la Presidencia de la República, y ejercer este alto cargo, a los miembros que conformaban la Junta Revolucionaria de Gobierno, luego de elaborarse la nueva Constitución. Asimismo, se procede a la disolución de los concejos municipales y juntas comunales, por haber sido, a juicio de los integrantes de la Junta, no solo constituidos mediante un sistema de sufragio restrictivo sino también en un escenario político que era

considerado sospechoso de fraude, coacción y empleo ilícito de los dineros públicos (Congreso de la República, No. 50, 47). La misma medida se aplica al Consejo Supremo Electoral y demás órganos electorales de la República que habían sido conformados mediante disposiciones de la Ley de Elecciones del 19 de septiembre de 1945.

El Estado se convierte en una maquina de hacer decretos. La Junta de Gobierno asume todos los poderes del Estado: legisla y reforma leyes, crea instituciones y asigna partidas presupuestarias, y prepara las condiciones para el proceso constituyente. Desde esta perspectiva, nos encontramos frente a un poder constituyente originario que, aunque emana de un acto de gobierno y opera, provisionalmente, en el marco del ordenamiento jurídico que pretende derribar, mientras se organiza el poder del Estado y se crea una nueva constitución: -parte de un vacío constitucional al quebrantar el orden constitucional anterior; -va a ser completamente autónomo con respecto a las formas sobre las que va a actuar; y va a ser el pueblo quien lo va a ejercer mediante el voto universal, directo y secreto, para mediante representantes elegidos en una Asamblea Nacional Constituyente reformar la Constitución de 1945 y reconstituir el sistema político.

III. Los mecanismos para la convocatoria a una Asamblea Constituyente

En fecha 17 de noviembre de 1945, mediante Decreto No 52, La Junta Revolucionaria de Gobierno en aras de dar respuesta al compromiso de establecer un orden constitucional democrático, designa una Comisión Preparatoria, presidida por el accióndemocrata Andrés Eloy Blanco e integrada por juristas independientes y afectos a este partido. Sus labores estaban dirigidas a estudiar y redactar un Proyecto de Estatuto Electoral conforme al cual pudieran elegirse los Representantes a la próxima Asamblea Nacional Constituyente, el próximo Presidente Constitucional de la República, así como redactar un nuevo proyecto de Constitución Nacional, que se ajustara a las necesidades históricas de la sociedad venezolana y a los modernos principios de la democracia, el derecho y la justicia social.

El resultado del trabajo de esta Comisión Preparatoria se materializó, además del Proyecto de Constitución Nacional, en dos medidas de acción de Gobierno preparatorias para la conformación de la Constituyente: 1. un Estatuto para la elección de representantes a la Asamblea Nacional Constituyente; y 2. la promulgación de un conjunto de normas legales que amparaban los derechos individuales y las actividades de las organizaciones políticas que iban a participar en estas elecciones.

a. El estatuto electoral

El Estatuto para las Elección de Representantes a la Asamblea Nacional Constituyente, creado por Decreto No 216, el 28 de marzo de 1946, contenía

varios capítulos: el primero establecía un conjunto de Disposiciones Generales para la Elección de sus Representantes. Entre ellos merece mencionarse la instauración del sufragio electoral universal, directo y secreto y la consideración de electores para todos los venezolanos mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo, "...y con la única excepción que los entredichos y los que estuvieran cumpliendo condena penal, por sentencia firme que llevara consigo la inhabilitación política" (Congreso de la República, 1989, N° 50, 232); y la fijación de las condiciones de elegibilidad y no elegibilidad para integrar la Asamblea.

Podían ser elegibles los venezolanos mayores de veintidós años, sin distinción de sexo, raza o condición social, que supieran leer y escribir y que no estuviesen comprendidos en las excepciones establecidas para los electores; y los venezolanos por naturalización, a quienes se les exigía, para ser Representantes, el haber residido en el país por más de diez años. Los no elegibles serían los integrantes de las Fuerzas Armadas y aquellos funcionarios que ocuparan cargos en las ramas ejecutiva, nacional o regional, a menos que hubieran renunciado a sus respectivos cargos antes de la postulación y hubiesen manifestado este propósito por escrito —duplicado— a la Junta Principal Electoral, con treinta días de anticipación, por lo menos, a la fecha de la elección. Se consideraron exceptuados de esta normativa "...aquellos que ejercieran cargos *ad-honorem* o de carácter docente, científico o de beneficencia, y los miembros de las Juntas Municipales" (Congreso de la República, 1989, N° 50, 232).

De igual manera, se establecieron otro conjunto de disposiciones como las relativas a:- la garantía de inmunidad de la que gozarían los Representantes elegidos;- la división del país en 22 circunscripciones electorales, a cuyo efecto se establecía la elección de un Representante por cada 25.000 habitantes de cada circunscripción electoral, y uno más por exceso que no podía bajar de 10.000 habitantes; las consideraciones en torno a los Organos Electorales, con sus atribuciones y deberes; el establecimiento de una normativa para la realización de un nuevo Censo Electoral que serviría de base para las elecciones; y los procedimientos para la postulación de candidatos a la Constituyente.

Se fijaron, en ese sentido, dos procedimientos: a través de los partidos y/o agrupaciones políticas legalmente constituidas; o por medio de cinco ciudadanos en representación de cien electores inscriptos en las veintidós circunscripciones electorales que se determinaron. Las postulaciones debían ser sometidas a la consideración del electorado mediante planchas, que debían indicar, por numeración continua, los nombres y apellidos de cada candidato y colores y distintivos que se les hubiesen asignado. Este recurso permitiría la incorporación de la población analfabeta al derecho al sufragio y la creación de "...condiciones propicias para la canalización de preferencias políticas de los electores por agrupaciones políticas," clave para entender la conformación del

sistema político que imponen los actores políticos del 18 de octubre de 1945 (López Maya, 1988, 30).

Las normas para la elección de representantes, contemplaron por primera vez el método de Cuociente Electoral Nacional, base para implantar el Sistema Proporcional de Minorías.⁵

b. Decreto de garantías ciudadanas

Por otra parte, junto a este Estatuto, la Junta Revolucionaria de Gobierno mediante Decreto No. 217 de fecha 15 de marzo de 1946 establece un conjunto de normas legales superiores para las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente. Estas normas tenían como objetivo garantizar las libertades públicas y amparar los derechos individuales y las actividades de las organizaciones políticas "...de manera que la ciudadanía sintiera plenamente asegurado y protegido su derecho al sufragio y estimulado su interés por la cosa pública" (Congreso de la República, N° 50, 1989, 265). Se garantizaban así los siguientes derechos: derecho al sufragio para todos los venezolanos, con las solas excepciones establecidas en el Estatuto Electoral; libertad de reunión, asociación y de pensamiento; libertad de transitar y cambiar de domicilio; seguridad individual; libertad personal; inviolabilidad de la correspondencia en todas sus formas; inviolabilidad del hogar; y la garantía a la Nación del Orden Público. En este sentido se consideraba, en el escenario de las tensiones y conspiraciones políticas que se despliegan a lo largo de este proceso- tal como veremos más adelante- que: "...todo acto de instigación, participación o ejecución dirigido a alterar dicho orden por medios violentos, será reprimido y sus autores, cómplices o encubridores, sancionados conforme al Código Penal y Código de Justicia Militar" (Congreso de la República, 1989, N° 50, 269).

IV. El nuevo sistema de partidos

Tal como lo afirma Humberto Njaim : "Uno de los impactos de la llamada Revolución de Octubre fue la conformación de un nuevo sistema de partidos y la definitiva desaparición del resto de los partidos tradicionales y de los organizados desde el gobierno a partir de 1936" (Njaim, 1998, 41). Sin embargo, como lo hemos señalado, este nuevo sistema de partidos había empezado,

⁵ Este cuociente se determinaba dividiendo el total de los votos válidos consignados en todo el país por el número de representantes que debían integrar la Constituyente, de acuerdo con la base de población establecida. Si alguna agrupación política comprobablemente legalizada en siete, por lo menos, de las Circunscripciones Electorales, no hubiera obtenido representación en ninguna de éstas, pero en cinco o más hubiera obtenido un número de votos no inferior a cien en cada una, se le adjudicaría solo un Representante- el candidato que figurara en primer término en la plancha- en la Asamblea Nacional Constituyente, cuando la suma de todos sus votos alcanzara o sobrepasara al cuociente electoral nacional (Congreso de la República, 1989, N° 50, 235-58).

realmente, a configurarse entre 1936 y 1945. Los nuevos partidos se diferenciaban de los tradicionales (partidos de notables, propios del siglo XIX) por estar integrados, como afirma Juan Carlos Rey, por una coalición de grupos sociales heterógeneos, los cuales tenían como propósito reestructurar el orden sociopolítico existente, a partir de un proceso de organización y movilización de masas (sociales y obreras), inspirado en ideologías marxistas y de democracia radical. Los que se habían formado en los gobiernos de López Contreras y Medina habían controlado el juego político a partir de mecanismos y recursos tradicionales, dirigidos por funcionarios públicos sin verdadero arraigo en las masas populares. (Rey, 1998, p: 82-83)

El nuevo orden que se inaugura el 18 de octubre de 1945 cambia este escenario. Se desplaza a las élites tradicionales y se sustituyen por modernos partidos de masas que empiezan a ser las únicas organizaciones apropiadas para participar en el nuevo juego político, porque la instauración del sufragio universal y directo las cambia de manera radical. "En adelante los recursos para el éxito político no serán ya las relaciones personales o influencias personales de tipo tradicional, sino la capacidad de persuadir, de organizar y movilizar a las masas" (Rey, 1998, 83).

Aparecen, en este período, nuevos actores políticos, para participar en las elecciones propuestas para formar la Asamblea Nacional Constituyente: el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), en enero de 1946 y Unión Republicana Democrática (URD) en diciembre de 1945. URD estaba integrado por miembros que habían estado vinculados al partido de Gobierno de Medina Angarita (Partido Democrático Venezolano -PDV-). AD y el Partido Comunista (PC) se habían creado en el gobierno del General Medina. Aunque participan otros grupos y organizaciones políticas minoritarias, estos cuatro organizaciones políticas formarían el nuevo sistema de partidos venezolanos a partir de 1945, constituyendo AD el partido que iba a tener mayor potencialidad en la movilización y organización popular.⁶

⁶ En un trabajo realizado por Humberto Najim se analiza esta potencialidad, desde que se crea AD en 1941. Aunque la famosa frase de Betancourt "ni un distrito, ni un municipio sin una organización de partido" se convierte en más programática que real, el partido aglutina y penetra progresivamente en diversos sectores sociales. Empieza a tener auge en sectores medios y "liberaloides", se reconquista en 1944 el control de la Federación de Estudiantes de Venezuela, se penetra en los sindicatos, etc. No obstante, esta expansión se dio en medio de dificultades para penetrar los niveles locales. Para representantes de corrientes críticas de AD, este partido era muy pequeño el 18 de octubre de 1945. Sin embargo, su red organizativa se fue extendiendo a nivel nacional y, desde esta perspectiva, tenía una potencialidad "como ningún otro grupo político del país y un entrenamiento en la lucha social y de calle que le permitía aprovechar intensivamente las nuevas condiciones creadas por la implantación del sufragio popular directo y las posibilidades del poder" (Najim, 1998, 55-58).

V. La agenda constituyente: el debate en las plataformas electorales

Una particularidad de la coyuntura electoral del período 1945-48, es que los partidos actuaron como agrupaciones fundamentalmente programáticas. En ese sentido, llevaron al escenario electoral de la Constituyente sus distintas posiciones con respecto a la conformación del nuevo orden político y estatal que se iba a definir. El programa delinearía el carácter que iban a tener las relaciones políticas, las cuales asumieron severos rasgos de enfrentamiento ideológico.

En las Plataformas Electorales que llevan los partidos para la constitución de la Asamblea Constituyente, se presenta un acuerdo general en torno al ideal octubrista y al proyecto de modernización que se buscaba conformar, el cual se venía impulsando, de manera gradual, desde 1936. Este proyecto giraba en torno a la fundación de una democracia moderna orientada a crear una sociedad con mayor justicia social, y con amplia participación nacional y popular en los frutos del crecimiento. Este acuerdo general se despliega, no obstante, en medio de diferencias con respecto al énfasis que cada programa asignaba al sistema de gobierno, al papel del Estado con respecto a la sociedad y a la economía, así como en relación a la organización territorial del Estado, entre otros asuntos, anclados en las doctrinas que alimentaban los programas de las distintas agrupaciones políticas, desde la década de los 30, y que el contexto de apertura política y modernización de la segunda guerra mundial favorecía.

a. Planteamientos sobre los alcances de la Asamblea Constituyente

AD inicia su plataforma electoral para las elecciones de la Constituyente, señalando la necesidad de la defensa de los principios que habían inspirado la Revolución de Octubre: "...restitución al pueblo del pleno ejercicio de la soberanía y absoluto respeto para la voluntad popular expresada en elecciones libres; mejoramiento (...) de las condiciones económicas y sociales de la población venezolana, mantenimiento intransigente de la moralidad administrativa (...); tecnificación, mejoramiento y dignificación continua de las Fuerzas Armadas de la Nación para garantía del libre juego de las instituciones democráticas y salvaguarda permanente de la sagrada soberanía territorial de Venezuela" (Suárez, 1977, 144).

Junto a la defensa de estos principios, se resalta como finalidad política la instalación de una Asamblea Constituyente, la cual debía tener como función primordial: la elaboración de una Constitución Nacional "efectivamente democrática", que fuera expresión de libertad política y mejoramiento social y económico del pueblo venezolano; y el nombramiento de un Presidente Provisional que, con carácter de Jefe de Estado, asumiera el Poder Ejecutivo hasta la elección constitucional del Presidente de la República:

Para COPEI, la Constitución debía elaborarse con alto espíritu patriótico, sujeta a la fisonomía de las constituciones de 1811 y 1830, alejada de prejuicios sectarios y no sujeta al programa exclusivo de un partido político; y en donde la frase “en el nombre de Dios Todopoderoso” afirmara su unidad y continuidad. Proponía una Constituyente que asumiera todos los poderes del Estado, en tanto representante legítima del pueblo venezolano, la cual debía tener competencia para decidir, mediante un acuerdo entre los partidos políticos representados en la Asamblea, sobre la organización provisional de la República a través de la elección de un Presidente Provisional ajeno a la militancia de partidos, e inhabilitado para postularse a la Presidencia Constitucional. Así se podía garantizar igualdad de condiciones en la elección de los Poderes Constitucionales. (Suárez, 1977, 131). En igual medida establecía, como funciones de la Constituyente, el análisis de los actos ejecutados por la Junta Revolucionaria de Gobierno.

Estos planteamientos, en torno a una Constituyente Soberana, fueron apoyados en la plataforma electoral de URD. A la Constituyente se le debían entregar todos los poderes del Estado, para que desde su seno: -se constituyera un gobierno provisional de naturaleza imparcial, no partidista, como garantía de igualdad entre todos los partidos políticos; -se realizara un examen democrático de las actuaciones de la Junta Revolucionaria; y -se promulgara un nuevo presupuesto nacional que sustituyera al elaborado por la Junta, para que tomara en consideración las necesidades de los pueblos y regiones del interior del país, olvidadas por la perspectiva centralista y exclusivista de sus miembros (Suárez, 1977, 134).

El PC adopta la posición de llamar a una Constituyente Popular, la cual debía tener como objetivo fundamental implantar un programa de formas democráticas inmediatas para consolidar el período de la democracia burguesa (Suárez, 1977, 89).

b. Sistema de gobierno y equilibrio entre los poderes del Estado

Todos los partidos estaban de acuerdo en instaurar un sistema de gobierno presidencialista y garantizar el funcionamiento equilibrado y autónomo de los poderes del Estado; ejecutivo, legislativo y judicial. El sistema presidencialista debía acogerse a nuestra realidad y tradición, respetando el principio de no reelección para el período inmediato al ejercicio de su mandato (AD, URD), o simplemente no reelección (COPEI); Con respecto al funcionamiento equilibrado y autónomo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, los partidos COPEI, URD y PC amplían su plataforma programática al profundizar en el tema de las limitaciones al poder ejecutivo.

Desde esta perspectiva, proponían la función independiente y contralora del poder legislativo con respecto a las actividades del ejecutivo previéndose la necesidad de incorporar en la Constitución el juicio al Presidente y a sus

ministros, por parte del Congreso; igualmente, la facultad para censurarlos obligando al Presidente a su destitución, en caso de que así se estableciera. De la misma manera, la plataforma de COPEI estimaba la necesidad de limitar las funciones presidenciales, aunque sin reducirlas, para evitar el abuso de poder; así como el establecimiento de un sistema bicameral legislativo, en el cual se delimitaran funciones específicas para cada Cámara, correspondiéndole, entre ellas, al Senado, limitar determinados asuntos del Poder Ejecutivo; al poder legislativo le debía corresponder, por otra parte, la función de elaborar y controlar el Presupuesto Nacional.

Sin embargo, URD iba más allá al plantear la necesidad de democratizar el carácter presidencial del gobierno –asunto que AD planteaba al reconocer la necesidad de democratizar las funciones ejecutivas de la Presidencia de la República, aunque sin ampliar su sentido–, con la finalidad de disminuir y regular las atribuciones presidenciales, mediante la creación de la figura del Vicepresidente de la República, quien debía ser elegido mediante sufragio universal y directo.

Con respecto al Poder Judicial todos los partidos hacían mucho énfasis en la necesidad de su autonomía frente al poder Ejecutivo y en la creación de la carrera judicial, proponiendo el PC la elección popular de jueces y jurados (Suárez, 1977, pp.120-148).

c. La organización político-territorial del Estado

Sobre este aspecto vamos a observar, en las plataformas electorales, contrastes importantes. Aunque en todas se establece la necesidad de que la nueva Constitución debía garantizar la conservación del régimen político-administrativo, conforme a la tradición federal de la República, y el fortalecimiento de la autonomía y vitalización económica del Municipio, como célula matriz del Estado venezolano, son claras las diferencias en torno a su alcance.

En efecto, mientras AD y COPEI proponen un proceso de descentralización sólo en el ámbito administrativo, en armonía técnica y racional con la ejecución de los planes nacionales, dejando AD a un lado la elección universal y directa de los presidente de Estado y gobernantes municipales, y proponiendo COPEI -de manera imprecisa-, sólo el sufragio universal y directo para la “elección de altos funcionarios”; URD y el PC, incorporan, de manera explícita, la necesidad de consagrar constitucionalmente el principio del sufragio democrático para la elección de todos los gobernantes nacionales, estatales y municipales. Ello significaba que no sólo se debía garantizar el sufragio universal, directo y secreto para la elección del Presidente de la República y el Congreso, sino para los gobernadores de estado, incluyendo el Distrito Federal, y los “gobernadores” de cada distrito municipal..

URD iba más allá al incorporar, en la defensa de la autonomía e integridad territorial de los estados, el principio de equilibrio de poderes, ejecutivo y legislativo, dentro de cada ámbito regional; igualmente, la necesidad de considerar el aumento y reparto racional del Situado Constitucional. Con respecto, al poder judicial, la restitución de la soberanía municipal pasaba, entre otros asuntos, por suprimir a los jefes civiles de Distrito para juzgar las faltas de los ciudadanos, y crear, con este fin, a los jueces de paz (Suárez, 1977, 135).

d. Los derechos individuales y sociales

Un aspecto programático común en las plataformas electorales que llevan los partidos al escenario electoral de la Constituyente se refiere al tema de los derechos individuales y sociales. En efecto, la garantía de los derechos jurnaturalistas inherentes a la persona humana son incorporados en los programas como derechos inviolables. Ellos formaban parte de la tradición constituyente de nuestro país desde 1811, pero son ampliados de manera significativa. La Junta Revolucionaria de Gobierno los había estimado como normas legales superiores en el Decreto de Garantías para la elección de la Asamblea Constituyente de 1946. En ese sentido, se consideraban la garantía y derecho a la vida, la inviolabilidad de la persona, del hogar y la correspondencia, la seguridad individual y la libertad personal, de expresión y de pensamiento hablado o escrito y la libertad religiosa y de cultos; junto a derechos políticos individuales como la plena libertad de reunión, de organización y asociación política y sindical, la igualdad y ampliación de derechos civiles para la mujer, el hombre y el niño y la consagración del sufragio electoral universal, directo y secreto, que para COPEI, debía asignársele carácter obligatorio.

Pero junto a estos derechos propios de la democracia liberal, se incorporaban los derechos sociales como de obligatorio cumplimiento constitucional para alcanzar una verdadera democracia. Desde esta perspectiva, se invocan como derechos que estaban inspirados en los ideales contemporáneos de justicia social, en los cuales el Estado debía tener un papel fundamental. Estos derechos se amplían y perfeccionan notablemente en los distintos programas de los partidos, comprendiendo: el establecimiento de la igualdad de oportunidades para todos los venezolanos, el derecho al trabajo y a la organización sindical, la extensión progresiva del seguro social, la protección especial al trabajo de la mujer y al juvenil, la protección a la mujer y al niño de pocos recursos, la protección del trabajador nacional frente al trabajador extranjero, la consagración de la libertad del trabajo y de los derechos del trabajador venezolano: a la huelga, a las vacaciones remuneradas, a la indemnización por antigüedad, a un salario mínimo y a un salario justo, y a la legislación de un eficiente sistema de seguridad social, entre otros. En este aspecto, la Plataforma Electoral del PC presenta propuestas más radicales al considerar la ampliación de derechos a los negros y a los indígenas y al proponer la persecución a la discriminación racial y el desarrollo de un "plan civilizador" que

incorporara a estos sectores a la vida económica y política del país "sin destruir sus rasgos esenciales y propios" (Suárez, 1977, 93).

e. El Estado y los derechos económicos

Con respecto a este aspecto los partidos consagran el derecho individual a la propiedad o el respeto y protección a las distintas fuerzas económicas. Sin embargo, esta garantía se iba a entender en armonía con el reconocimiento del principio de que, como afirman COPEI y AD en sus respectivos programas, la propiedad tiene una función social ante la cual debían ceder los intereses individuales. (Suárez, 1977, 123); la garantía de la propiedad sólo podía entenderse, entonces, dentro de las limitaciones que impusiera el interés colectivo, para que así pudiera cumplir una función social (Suárez, 1977, 146).

El PC, por contraste, defendía la instauración de la propiedad colectiva de los medios fundamentales de producción, lo que significaba la implantación del socialismo. Los planteamientos se dirigen a señalar la necesidad de que la Constituyente debía exigir al Estado la adopción de medidas que liberaran a Venezuela de la opresión y explotación imperialista y extranjera, y la facultad de darle al Estado poderes para normar la actuación de la propiedad extranjera en beneficio de los intereses nacionales. El PC defiende, en estos momentos, una concepción etapista del cambio histórico, en la cual, tal como se afirma en su plataforma electoral, si bien "la solución de "...los problemas del pueblo y de la Nación venezolana está solamente en el establecimiento del socialismo (...) es preciso que (se desarrolle primero y) se fortalezca la democracia, que progresen la industria y la agricultura, que se independice del imperialismo extranjero; es decir, que se realicen los objetivos de la transformación nacional-liberadora, democrático-burguesa". Por ello, aunque defiende la propiedad colectiva frente a la propiedad individual incorpora en su programa la necesidad de que la Constituyente considere una normativa dirigida a proteger a los propietarios nacionales frente a la inversión imperialista y extranjera (Suárez, 1977, 140 y 89. El paréntesis es nuestro).

La defensa de un programa económico nacional también formaba parte de los derechos que debía tener el Estado para impulsar al país por la senda del desarrollo, en las propuestas de los partidos AD y URD. En ese sentido, para AD el énfasis estaba colocado en la necesidad de darle al Estado poder para que, a través de la planificación, tuviera una participación cada vez más equitativa en el disfrute de sus fuentes naturales de riqueza, las cuales estaban manipuladas por el capital importado. También se establece la necesidad de proteger -crediticia, arancelaria y técnicamente- a la industria nacional para fortalecer un proceso de modernización capitalista, tal como lo propone la Cepal para el resto de América Latina. En ese sentido, el aporte del capital extranjero se consideraba fundamental para el fortalecimiento de la economía.

Para URD, por el contrario, si bien la Constituyente debía acoger estos principios, era necesario considerar la incorporación de normas constitucionales sobre la intervención del Estado, a fin de que ésta se produjera únicamente en la medida que se considerara socialmente necesaria y útil para el país. En ese mismo sentido, propone delimitar la protección arancelaria sólo a las industrias nacionales no parasitarias y, en acuerdo con AD, fijar reglas constitucionales sobre la inversión de capital extranjero y su explotación de nuestras riquezas.

El PC complementaba sus consideraciones en torno a los aspectos económicos, planteando la necesidad de que la Constituyente impulsara dispositivos orientados a darle al Estado el principal papel en el desarrollo de un conjunto de proyectos dirigidos a: liquidar el monopolio de la tierra y provisión de tierra a los campesinos; garantías para que el campesinado tuviese acceso a los mercados de sus productos; expropiación de tierras privadas, con indemnización, si eso fuera necesario para dotar de tierras a los campesinos; control estatal de los bancos a fin de dirigir los créditos en función del desarrollo; transformación del sistema fiscal para hacer recaer las cargas contributivas principalmente sobre las clases ricas; obligar a que el petróleo que se extrajera en Venezuela se refinara en nuestro país; pechar el 50% de las ganancias de las empresas petroleras extranjeras e invertir esas ganancias en el desarrollo de otras fuentes de riqueza nacional.

Esta importancia dada al Estado es compartida por el proyecto constituyente de AD, aunque con algunos matices que se pueden observar con más claridad en el debate que se va a dar en el seno de la Asamblea. Desde esta perspectiva, estimaba una labor constituyente dirigida a garantizar normas orientadas a garantizar al Estado su injerencia directa en un programa de reforma agraria que no solo adoptó medidas para la dotación de tierras a los campesinos, sino que les garantizara créditos y apoyo técnico. Además consideraba la necesidad de que la Constituyente dispusiera dispositivos constitucionales dirigidos a: afectar tierras no cultivadas y eliminar el latifundio; establecer explotaciones cooperativas en las tierras que conformasen unidades económicas que pertenecieran a la Nación o hubiesen sido expropiadas, con justa indemnización, a su propietarios; y dotar de ejidos a las municipalidades. El Congreso era el que debía decidir sobre la enajenación de tierras propiedad del Estado.

Frente a estas posiciones URD y COPEI manifiestan un programa constituyente más liberal, aunque con algunos contrastes. En efecto, si bien URD abogaba por que la Constituyente elaborara disposiciones dirigidas a atacar el latifundio e impulsar una reforma agraria orientada a dotar de tierra a los campesinos, su defensa de la propiedad privada individual y su posición en torno a los límites a la intervención del Estado, lo lleva a defender en su programa la necesidad de que la Constituyente reconociera y garantizara "...el derecho del

propietario que cultiva su tierra y del que la explota con métodos modernos y fines progresistas" (Suárez, 1977, 138).

En posiciones cercanas a esta agrupación política, aunque con más rasgos liberales, se manifiesta el programa constituyente de COPEI. Para esta agrupación política, en efecto, el Estado debía tener un rol protector más que interventor con respecto a la actividad económica. Desde esta perspectiva, manifiesta que deben ser "organos técnicos" los que, por ejemplo, en materia industrial y agraria, sean los que otorguen las tierras, créditos y ayudas. Abogaba porque la Constituyente estableciera una normativa constitucional que permitiera, con relación a la actividad agraria, la protección del trabajador rural, por parte del Estado. El acceso a la propiedad de la tierra, por otra parte, debía estimularse mediante normas constitucionales que facilitaran su dotación a quien la trabajara, a través de una legislación agraria equitativa y adecuada para cada región; y debían hacerse más equitativas las relaciones entre el propietario y el aparcerero, así como entre el arrendatario y el arrendador.

En ese sentido, la plataforma de COPEI llama a que se reincorporara en la Constitución la protección a la pequeña y mediana propiedad rural, eliminada de la Constitución en la reforma impulsada por el gobierno de Medina en 1944, para que sirviera de base a una reforma agraria que debía estar orientada con justicia y base científica, y no a destruir el "espíritu de iniciativa" privada en el agro. Las cooperativas son consideradas, por otra parte, como mecanismos a ser impulsados y protegidos por el Estado, teniendo como objeto la utilidad social. Esta, por último, de acuerdo con la consagración constitucional de la expropiación de tierras ociosas, se estimaba como un derecho del Estado, pero mediante indemnización equitativa, para hacer las tierras más accesibles a los campesinos.

f. Otras propuestas constitucionales

Las plataformas electorales de los partidos incorporan además una serie de propuestas constitucionales con respecto a otros temas de singular importancia para la configuración del nuevo orden político que se pretende inaugurar en el país. De estos temas merecen especial atención tres de ellos: el referido a las FFAA, el que se establece en torno a las orientaciones de la política exterior del Estado venezolano; y el relativo a la moralización administrativa.

Con respecto al tema de las FFAA, el partido AD inicia sus propuestas con la necesidad de consolidar en el país el Servicio Militar Obligatorio, "sin distinciones ni privilegios de clases sociales"; elevar el nivel de vida de los integrantes de las FFAA (Oficiales y soldados) en tanto dignos guardianes de la República, de sus instituciones y de los derechos de ciudadanía; y tecnificar, mejorar y dignificar a esta institución, de manera continua, a los fines de garantizar el libre juego de las instituciones democráticas y la salvaguarda permanente de la soberanía del país (Suárez, 1977, 144 y 148).

Esta posición se encuentra expresada, de manera semejante, en los programas constituyentes del resto de los partidos, con excepción del PC cuyo programa no incorpora ninguna consideración con respecto al sector militar. En COPEI y URD el tema se amplía al considerar, respectivamente, la necesidad de establecer disposiciones constitucionales en torno a la sustracción de las FFAA “ de los tenaces y sutiles hilos de la política, interesada en hacer de la Institución Armada un instrumento al servicio de sus ambiciones” (Suárez, 1977, 130); o “el reconocimiento constitucional del Ejército como Institución Nacional, ajena a la política militante y consagrada a la defensa del orden democrático y la soberanía de la Patria” (Suárez, 1977, 139).

El llamado constituyente con respecto a la consolidación de una política exterior del Estado venezolano, de unidad y amistad al frente antifascista, solidaridad con las naciones democráticas, y el reconocimiento constitucional al principio de la autodeterminación de los pueblos, resaltan en las plataformas electorales de los partidos. Este acuerdo se amplía en el programa de AD cuando establece la necesaria consideración de una política exterior orientada al entendimiento político y económico con las repúblicas americanas, con especial referencia a las que integraron a la Gran Colombia; la necesidad de adoptar los principios de la Carta del Atlántico y la de repudiar a los regímenes que negaran la libertad y acogieran los principios de la diferenciación religiosa, racial o ideológica. Para COPEI el énfasis estaría colocado, de manera explícita, en la necesidad de una política exterior que enfrentara al comunismo imperialista y antinacional y a otro cualquier imperialismo cultural, político y económico (Suárez, 1977, pp: 132 y 148).

Finalmente, el tema de la moralización de la administración pública, punto de honor de AD en su programa y acción de gobierno en esta coyuntura histórica, es igualmente acogido para ser considerado como norma constitucional. Sin embargo, el mantenimiento de una intransigente moralidad administrativa e implacable persecución de toda manifestación de peculado -que AD incorpora como uno de los principios que habían inspirado la Revolución de Octubre-, es interpretado en las plataformas electorales del resto de los partidos a partir de consideraciones orientadas a otorgarle al servicio público, por vía constitucional, garantías de funcionamiento técnico y profesional. Desde esta perspectiva, la consagración del principio “...de que el empleado público es un servidor de la Nación y no de un partido político”; el establecimiento de la carrera administrativa y la consideración del escalafón para los empleados públicos por mérito y antigüedad, establecidos en la plataforma electoral de URD (Suárez, 1977, 136), es igualmente presentado en el resto de los programas electorales.

VI. Las elecciones y el escenario político en la instalación de la Asamblea Constituyente

a. Elecciones y hegemonía de AD

Las elecciones para la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente se fijaron para el 27 de octubre de 1946, en medio de un amplio apoyo y un gran entusiasmo popular. Por primera vez en el país se conformaba una Asamblea de esta naturaleza mediante sufragio universal, directo y secreto, la cual contó con una amplia participación. En efecto, participaron y estuvieron representados en la Asamblea no sólo las organizaciones políticas y grupos electorales locales, sino que estos incluyeron, "...en sus listas a representantes de diversos grupos y sectores sociales, religiosos, mujeres, líderes sindicales, profesionales en ejercicio, etc." (Kornblith, 1988, 6). Fue, por otra parte, muy alta la participación en las deliberaciones de la Asamblea, porque éstas se transmitían por radio, todos los días, en el mismo momento de su realización. Además, diferentes sectores -FFAA, ministros de diversos sectores públicos, Miembros de la Junta de Gobierno, representantes de agrupaciones religiosas, etc.- acudieron a la Asamblea a plantear sus posiciones en torno a los diferentes temas que se discutían (Kornblith, 1988, 6).

Los resultados de las elecciones habían sido los siguientes: AD: 1.100.000 votos, (78,43%); COPEI: 185.000 votos, (13,22%); URD: 59.000 votos, (4,26%); y el PC: 51.000 votos, (3,625) (Consejo Supremo Electoral, resultados electorales 1946-73, citado por Stambouli, 1980, 68). Con estos resultados se forma, no obstante la amplitud de la participación, una Asamblea Constituyente hegemónica, controlada y liderizada por el Partido AD, el cual obtiene de un total de 160 representantes 137, quedando COPEI con 19, y URD y el PC con dos representantes respectivamente. Esta hegemonía era el resultado del trabajo político que el partido había desarrollado desde su fundación en 1941, y sobre todo desde 1945, cuando se impulsa un agresivo programa de expansión a nivel nacional; ello le proporciona una inmensa base de apoyo popular que se va a reflejar nitidamente en estas elecciones. Pero también era el resultado de un escenario en el cual AD no tenía una real oposición política a su proyecto radical democrático.

En efecto, los partidos que nacen en esta coyuntura son octubristas, en tanto apoyan las medidas que se están adelantando para darle finalmente forma democrática al proceso de apertura que se viene dando desde 1936. Sin embargo, COPEI, de inspiración católica se colocaba, como afirma Juan Carlos Rey, en el extremo derecho del conjunto de los partidos, convirtiéndose "(...) en el centro de atracción de muchos grupos conservadores que lograron infiltrarse en la organización, y para los cuales el objetivo fundamental era desplazar a AD del poder...; por otra parte, URD era una agrupación política de "...orientación liberal creada por personalidades asociadas al gobierno de Medina (...) y escapaba del cuadro general con una posición que, frente a las

radicales declaraciones ideológicas de los otros, tenía que aparecer como incolora" (Rey, 1998, 82-83).

El proyecto político que presenta AD estaba orientado a desplazar a los actores tradicionales, bajo un programa que se sustentaba en planteamientos radicales en torno al papel de las masas populares en la política, la ampliación de sus derechos sociales y el papel rector del Estado en la creación de condiciones materiales y sociales que permitieran superar el atraso y avanzar en un proyecto nacional agrario e industrial. Para el PC, de orientación marxista, este programa era considerado reformista y AD su principal competidor entre los trabajadores (Rey, 1998, 83); y para los sectores conservadores, aglutinados en COPEI, que presenta un programa liberal, antiestatista y cristiano, constituía un peligro y una amenaza para su sobrevivencia política.

Esta hegemonía de AD se acompañó de estilos y prácticas políticas e institucionales que eran percibidas por el resto de los actores como exclusivistas, en tanto no dejaban espacios para el despliegue y crecimiento de la oposición. El control del partido del Poder Ejecutivo y de otras organizaciones del Estado, las acciones de los Tribunales de Responsabilidad Civil, la práctica de enfrentamiento violento de la militancia de AD, la cual mantenía una intensa movilización de sus partidarios frente a los supuestos o reales enemigos de la "revolución (Rey, 1998, 83), entre otras, generaba esta percepción. No puede parecer extraño, entonces, como, en este escenario, en las plataformas electorales de URD y COPEI, sobre todo, se hiciera reiterativo el llamado, como podemos observar supra, a la construcción de un sistema de gobierno democrático alejado de exclusivismos partidistas, así como tampoco el surgimiento de un constante clima de tensión y conspiración política, que va a ser la característica particular de este período histórico.

b. Instalación de la Asamblea: el clima de agitación política y el estatuto provisional de garantías

En el momento en el que se instala la Asamblea Nacional Constituyente el 17 de Diciembre de 1946, parte importante del discurso inaugural de su Presidente, diputado por AD, Andrés Eloy Blanco, está orientado a hacer un "llamado a la concordia política" dado el carácter del enfrentamiento que existía en el país. La acusación fundamental era que la activación de este clima tenía como objetivo retardar la plena instalación de la Asamblea. Los conflictos callejeros entre AD y COPEI (sobre todo en la región de Los Andes), que ya habían provocado en abril de 1946 la renuncia como Procurador General de la Nación a Rafael Caldera; los reparos hechos por COPEI y URD a los resultados de las elecciones para la conformación de la Constituyente, los complots conspirativos estimulados desde los sectores tradicionales (que habían apoyado a los gobiernos de los Generales López Contreras y Medina Angarita) y por miembros de URD, conforman el clima de agitación política que caracteriza el momento de instalación de la Asamblea.

Este clima se observa con claridad cuando dos días después de haberse instalado la Asamblea se produce la renuncia de los representantes de URD a la misma. Las razones obedecían a la persecución y detención que había hecho la Junta Revolucionaria de Gobierno de algunos de sus partidarios, acusados de ser cómplices y haber participado, en varias localidades del país, en "acontecimientos subversivos" (Diario de Debates, 1946, 7). En este escenario, URD acusaba a AD de violar el contenido del Decreto 456, emanado de la propia Junta, el cual garantizaba la libertad política; y AD acusaba a URD de participar en hechos contra revolucionarios que afectaban la marcha de la Constituyente.

Con respecto a estos acontecimientos los representantes de COPEI dejaban claro que la fracción minoritaria iba a la Asamblea, tal como lo afirma el diputado Rafael Caldera, a "...luchar, a combatir de frente, firmes sobre la tierra venezolana, alta nuestra conciencia, porque entendemos que en toda democracia es una función esencial la de luchar, combatir y criticar. Nuestra presencia aquí no puede significar un abandono de las tesis políticas que hemos venido sosteniendo" (Diario de Debates, 1946, 10); mientras los diputados de AD acordaban crear una Comisión que investigara los acontecimientos denunciados por URD, la cual, como afirma uno de sus Representantes: diputado Jatar Dotti, sí los encuentra culpables debe remitir a los acusados por la Junta Revolucionaria "...a los tribunales competentes, para que se les aplique las más severas e inflexibles sanciones, como medida ejemplarizante para evitar estas actitudes alteradoras del orden público, adoptadas por elementos que pretenden utilizar la violencia en su empeño de detener la marcha ascendente de la democracia venezolana" (Diario de Debates, 1946, 7).

El ambiente de la Asamblea se despliega en un escenario combativo. No podemos, dados los objetivos de este trabajo, extendernos en más ejemplos sobre acontecimientos que desde afuera o desde el propio seno de la Asamblea lo producen. Pero mientras Andrés Eloy Blanco llamaba a la concordia exigía, a la vez, que la Asamblea dotara a la Junta Revolucionaria de Gobierno de los medios legales necesarios para garantizar el orden público. Este llamado concluye con la sanción, por parte de la Asamblea, de un Estatuto Provisional de Garantías, el cual es presentado el 19 de diciembre de 1946 para su consideración y discusión, y el cual es aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente el 20 de diciembre de 1946.

El Estatuto contiene, entre otros, los siguientes aspectos: 1. garantiza a todos los habitantes de la República los derechos y libertades anunciados en la Constitución de 1936, con su reforma en la Constitución de 1945, y los contenidos en el Decreto número 217, emanado de la Junta Revolucionaria de Gobierno, ya señalado supra; 2. se faculta provisionalmente al Ejecutivo Nacional a practicar medidas policiales preventivas contra aquellos que atenten contra la seguridad del Estado, no pudiendo exceder su detención más de veinte días; 3. se mantienen las medidas de seguridad nacional adoptadas por la

Junta Revolucionaria de Gobierno, pero los ciudadanos detenidos debían ser sometidos a los tribunales competentes. Los detenidos que tuviesen más de veinte días de detención serían sometidos a los Tribunales competentes o puestos en libertad; 4. se somete a control y aprobación de la Asamblea el ejercicio de la facultad de suspender o restringir las garantías en todo el territorio nacional, por parte de la Junta Revolucionaria de Gobierno; y 5. La Asamblea tiene la potestad de allanar a representantes de la misma cuando se comprobara plenamente su participación en hechos de rebelión armada (Brewer Carías, 1997, 1987).

VII. Carácter y reglas de funcionamiento de la Asamblea Constituyente

a. Una Asamblea soberana que ratifica el poder ejecutivo provisional

La Asamblea era considerada como la suma de todos los poderes, tal como lo afirma el Representante por AD, Domingo Alberto Rangel: en Venezuela "no hay ya (...) una situación *de facto* en que el Poder Ejecutivo estaba autorizado para tomar cualquier resolución, sino una condición *de jure* que le da a la Asamblea Constituyente todos los poderes de la soberanía nacional. En este recinto están resumidos el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial" (Congreso de la República, 1989, Tomo N° 54, 65).

A pesar de estas consideraciones, sin embargo, la situación de amenazas, tensiones y constantes conspiraciones que vive el país y que se agudizan en el momento de la instalación de la Asamblea, obliga a reconsiderar este carácter. Era necesario, en palabras de los Representantes de AD, que la Asamblea, en medio de la situación de emergencia que vivía el país, contara con un brazo Ejecutivo que la protegiera y tutelara en sus tarea y función fundamental: la redacción de una Nueva Constitución.

Los argumentos los expone con claridad el diputado por AD, Domingo Alberto Rangel: "Esta situación de emergencia, esta situación difícil, coincide con una situación todavía más grave: el país no tiene Poder Ejecutivo, y no tiene Poder Ejecutivo porque la Junta Revolucionaria de Gobierno pierde totalmente (desde el momento que se instala la Asamblea), todos los poderes que ella había asumido por el hecho del golpe revolucionario" (Congreso de la República, 1989, tomo N° 54, 66 . El paréntesis es nuestro).

La ambigüedad en que se mantenían los poderes públicos, obliga a la aprobación de un Proyecto de Acuerdo sobre el Funcionamiento de la Asamblea en el cual se declara que, en ejercicio de sus poderes soberanos: el objetivo fundamental era dictar una Carta Fundamental para la República y un Estatuto Electoral que debía señalar la forma de elegir a los Representantes Públicos para los próximos comicios constitucionales; sin embargo, se agrega que, en aras de llegar con prontitud a la normalidad constitucional, la Asamblea se abstendría de considerar otras materias " ...salvo aquellas de su pro-

pia iniciativa, que ella misma califique de urgentes, el examen de los actos de la Junta Revolucionaria de Gobierno, la organización y funcionamiento del Gobierno Provisional de la República (...) y los proyectos que con carácter de urgencia presente aquel organismo ejecutivo" (Congreso de la República, 1989, Tomo No 54, 74).

Para los Representante de COPEI con esta decisión, a pesar de que se facilitaba el trabajo fundamental de la Asamblea, se autolimitaban las atribuciones que debía tener una Constituyente, las cuales debían ir más allá de redactar la Constitución. En ese sentido, se la colocaba al servicio de los poderes constituidos.

En realidad, el Proyecto de Acuerdo, tal como lo había recordado el Presidente de la Asamblea, diputado por AD, Andrés Eloy Blanco, consideraba que la tarea fundamental era la redacción de una Nueva Constitución, aunque no su tarea exclusiva, tal como el mismo Proyecto lo establecía en su artículo segundo. En efecto, la Asamblea también desempeñó labores legislativas, pues si bien la Constitución se promulga en julio de 1947 y se llega a la normalidad constitucional, sus deliberaciones cesaron en octubre de ese año, "para dar paso a las elecciones presidenciales y a la de los cuerpos deliberantes" (Kornbklith, 1988, 5). Además los delegados de la Asamblea deliberaron sobre materias que correspondían al Poder Legislativo, las cuales fueron reconocidas y ratificadas por la Junta de Gobierno. En ese sentido, "las deliberaciones legislativas funcionaron paralelamente a las constitucionales" (Kornbklith, 1988, 5).

b. La regla de la mayoría

Como habíamos señalado supra, el Estatuto Electoral que la Junta Revolucionaria de Gobierno había creado para la elección de los Representantes que iban a integrar la Constituyente, había incorporado el sistema proporcional de las minorías. A través de este mecanismo habían llegado las minorías de COPEI, URD y el PC a la Constituyente. Sin embargo, las reglas que se aprueban para el funcionamiento del Debate se apoyan en la votación de la mayoría. Es decir, cualquier asunto que se discutiera en el seno de la Asamblea, para aprobarse, sólo requería de la votación mayoritaria que estaba en las absolutas manos de AD.

Existía, en este sentido, una contradicción entre el sistema de votación adoptado para la conformación de la Asamblea y aquél que se establece para el funcionamiento interno de la misma: la regla de la mayoría, el cual es congruente con prácticas democráticas. Sin embargo, la existencia de un régimen electoral altamente estabilizador, como el sistema proporcional de minorías, y una práctica decisoria basada en el modelo de mayorías, producen tensiones y reservas por parte de los grupos minoritarios, quienes siempre resultaban perdedores frente a AD.

Los diputados de los partidos minoritarios en la Asamblea no valoran la regla de la mayoría como expresión de una práctica democrática, sino como la demostración de que AD era un partido prepotente y exclusivista, que no requería de la minoría para gobernar y que, a través de este mecanismo, quería imponer su proyecto político. Se crea así un ambiente de relaciones interpartidista en el cual las fracciones minoritarias no aceptan las reglas del juego porque siempre les serán desfavorables. La política se despliega, de esta manera, sin que exista posibilidad alguna de que la minoría sintiera que podía crecer y generar espacios de oposición efectiva, frente a una fracción mayoritaria que controla y decide sobre reglas de juego que siempre la favorecen (Camejo, 1997, 7).

Bajo este escenario, se refleja en la Constituyente, "en medio de la ebriedad del debate transmitido al país por radio, los peligros de una hegemonía sectaria y (...) la imposibilidad de un consenso democrático básico, que sirviera de seguro contra todo proceso regresivo" (Rodríguez Iturbe, 1998, 98).

VIII. Los temas del debate y los rasgos fundamentales de la Constitución de 1947

En este ambiente se inicia la discusión del Proyecto Constitucional, el cual había sido elaborado por la Comisión designada, a tales efectos, por la Junta Revolucionaria de Gobierno, como hemos afirmado supra, y que se presenta ante la Asamblea por distintas comisiones parlamentarias integradas hegemónicamente por representantes de AD. Por razones de extensión no podemos incluir la totalidad del proyecto sino aquellos temas más importantes: algunos de los más conflictivos y algunos de los que recibieron el mayor apoyo y consenso, por parte de las dos fracciones que liderizan el debate: AD y COPEI.

Estas dos agrupaciones políticas presentaron, además, dos posturas contrastantes con respecto al nuevo orden político y estatal que se busca imponer en el país. AD elabora un proyecto en el cual el Estado y los partidos políticos constituían sus ejes centrales; COPEI defiende un programa liberal *jusnaturalista* y católico, en el cual el Estado debía tener un papel subsidiario con respecto a la economía, aunque fundamental en la consecución de la justicia social. Una y otra posición se enfrentan en la Asamblea, mientras la fracción minoritaria del PC, aunque con posiciones más extremistas con respecto al papel del Estado, apoya las posiciones de AD.

a. Los temas conflictivos

En este escenario, los temas conflictivos estaban, precisamente, relacionados con aquellos asuntos, a cuyo efecto se discute el alcance de los roles y funciones del Estado con respecto a la economía; su papel en la regulación y determinación de las actividades de algunas instituciones de la sociedad —como la Iglesia, por ejemplo y la definición de los mecanismos de conformación, atribución y relaciones de y entre los poderes del Estado. Bajo estas conside-

raciones algunos de los temas más conflictivos fueron los siguientes: a. el Estado y el derecho de propiedad; b. el Estado y la educación, y c. la elección directa de gobernadores.

La polémica en torno al papel del Estado en la economía, entre AD y algunos representantes de la Iglesia —quienes llegan a la Asamblea en las planchas de este partido—, se genera por el temor a un excesivo intervencionismo que pusiera en peligro el principio de la libertad individual en los asuntos económicos, específicamente con respecto al derecho a la propiedad privada. Aunque COPEI al igual que AD admitían la función social de la propiedad y la potestad del Estado para limitarlo cuando no se cumpliera, se invoca la intervención circunstancial del Estado en la actividad económica, sólo con el interés de armonizar las relaciones de los particulares en beneficio colectivo; mientras AD defiende e impone, por contraste, el derecho inmanente del Estado no solo para limitar el derecho a la propiedad privada sino, inclusive, para revertir ese derecho cuando no se cumpliera su finalidad de utilidad pública.

De igual manera, en tanto se defiende la libertad comercial e industrial, o de cualquier otra actividad económica para proteger a la iniciativa privada, se establece la potestad del Estado para planificar la actividad económica y para reservarse el ejercicio de determinadas industrias y explotaciones. Para COPEI, con estas posiciones se ponía en peligro la libertad y el derecho a la propiedad individual, los cuales se consideraban derechos naturales, anteriores a la existencia del Estado (Camejo, 1998, 118-119).

La polémica también se extiende al tema del papel del Estado en la educación, asunto que genera agudos enfrentamientos con la Iglesia y COPEI. La iglesia había ejercido desde el período de Gómez un control sustantivo en la educación, junto al sector privado. Aunque desde el gobierno de López Contreras se comienza a ampliar la ingerencia pública en la materia, la doctrina fundamental de AD giraba en torno al Estado Docente, propuesta por el magisterio venezolano en la voz de Luis Beltrán Prieto Figueroa. Esta tesis sostenía la función esencial del Estado en la educación tanto para garantizar la formación del magisterio y la de los valores democráticos y de la nacionalidad —papel en el cual el maestro tenía un papel primordial y estratégico—, y el impulso a una educación que respondiera, en sus distintos niveles, a las exigencias de la realidad social y de la modernización económica del país. El objetivo era convertir la educación de elites, que había prevalecido, en una educación masificada, asentada en los valores y necesidades nacionales, que permitiera el acceso mayoritario de la población, la derrota del analfabetismo y la ampliación del espacio público frente al privado y el católico en el educativo.

Esta tesis chocaba y afectaba intereses fundamentales de la iglesia y los sectores privados. La polémica, que ya se encuentra presente desde el gobierno de López, tenía larga data; había dividido a la Federación de Estudiantes de Venezuela, de la cual surge la Unión Nacional Estudiantil —como ha-

bíamos reseñado supra- y posteriormente COPEI, al enfrentarse los principios de la libertad de enseñanza, el control del Estado sobre los planes de la educación nacional y el principio de la igualdad de oportunidades. Para AD sólo el Estado, en tanto representante de la voluntad colectiva y de la Nación, podía tener el deber inmanente de educar. La iglesia y el sector privado podían participar en labores educativas y abrir instituciones dirigidas a tal fin, aunque siempre bajo el control y la vigilancia del Estado.

De igual manera, se manifiesta esta voluntad centralizadora en la conducción del nuevo orden democrático cuando se discute el tema de la elección directa de gobernadores. En efecto, en el proyecto de Constitución Nacional que había presentado a la Asamblea AD se había incluido un artículo que rezaba: "Los presidentes de los estados serán elegidos por votación directa y secreta de acuerdo con la Ley Nacional de Elecciones" (Congreso de la República, N°58, 221), el cual se modificó por el siguiente: "El gobernador es de la libre elección y remoción del Presidente de la República en Consejo de Ministros" (Congreso de la República, N° 58, 222).

Los argumentos sostenidos por la representación mayoritaria para cambiar la primera propuesta giraban en torno a la necesidad que tenía el Presidente de la República, ahora representante del pueblo en la Primera Magistratura Nacional, de gobernar a partir de la construcción de políticas armónicas en su beneficio. Había que evitar, en ese sentido, el renacimiento de los caudillismos regionales, la repercusión de sus malas o inefectivas políticas en el ámbito nacional y el riesgo de que el pueblo repitiera su tradicional adherencia a los caudillos. Frente a estos endebles argumentos la oposición minoritaria impulsa un importante debate, en el cual se acusa a AD de traicionar las promesas democráticas de representación de la voluntad popular, de estrangular el federalismo, de tentaciones dictatoriales y de inconsecuencia del partido con su programa y con el pueblo que en las distintas regiones del país le había dado apoyo.

Los representantes de AD defiende sus argumentos estableciendo los rasgos fundamentales de su proyecto: centralismo político y descentralización administrativa, por cierto claramente expresados en la plataforma electoral que lleva el partido a las elecciones para la conformación de la Constituyente. Desde esa perspectiva, la descentralización política, en su opinión, corría el riesgo de anarquizar el país y por ello se propone la elección directa de los integrantes de las asambleas legislativas, electas popularmente con la representación de las minorías; las cuales tenían la función de, entre otros asuntos, intervenir *a priori* y *a posteriori* sobre la actuación de los presidentes de estado.

Sin embargo, lo que realmente parecía estar organizándose era el control casi absoluto del poder del Estado en las manos de un partido, que se había impuesto de manera aplastante sobre el resto de las agrupaciones políticas en

las elecciones de 1946 y que se impondría de la misma manera en las elecciones de 1947.

b. El tema de mayor consenso

Pero no todo el debate se desplegó de manera confrontacional. Hubo acuerdos fundamentales con respecto a otro conjunto de asuntos, destacando el relativo al papel del Estado con respecto a los derechos sociales. Los programas de las distintas agrupaciones políticas convergen en una valoración del principio de la intervención del Estado en la materialización de la justicia social. En ese sentido, no hay espacio sino para el despliegue de un debate en el que se imponen los acuerdos. Los derechos sociales a la salud, al trabajo y al trabajador, a la educación y a la seguridad social, se consideran necesidades fundamentales de los venezolanos que deben ser satisfechas y garantizadas por el Estado.

Existe entonces un consenso básico con respecto a la creación de un Estado distribuidor de bienes y servicios para atender demandas colectivas y para cumplir con el principio de justicia social, ratificado tanto en la Doctrina Social de la Iglesia, base sobre la cual se elaboran las propuestas de COPEI, como en las que elabora AD en el marco del espíritu pro-estatal de la época presente en las doctrinas social demócratas que nutren sus planteamientos reformistas.

c. La Constitución de 1947

La Constitución se aprueba el 5 de julio de 1947. Aunque su vigencia expira en noviembre de 1948 y no logra efectivamente aplicarse, cambió, como afirma Brewer Carías "completamente en cuanto al fondo y a la forma la tradición constitucional precedente" (Brewer Carías, 1997, 194). En efecto, no sólo se amplía sustancialmente el número de artículos, con respecto a las constituciones de 1936 y 1945, sino que se establecen en su declaración preliminar las bases sociales, institucionales y económicas del nuevo orden político, ausentes en las constituciones anteriormente referidas, las cuales fueron incluidas en el preámbulo de la Constitución de 1961.

En ese sentido, se afirma que: 1. "la Nación Venezolana es la asociación de todos los venezolanos en un pacto de organización política (...), para siempre e irrevocablemente libre e independiente de toda dominación o proyección de potencia extranjera"; 2. que la razón primordial de la existencia política de Venezuela es la libertad espiritual política y económica del hombre, la cual está asentada en la dignidad y en la justicia social y en "la equitativa participación de todo el pueblo en el disfrute de la riqueza nacional"; 3. que la Nación venezolana, deriva, de esas razones, sus funciones de defensa, de derecho y de cultura para el logro de sus objetivos esenciales, contenidos en "la armonía, el bienestar y la seguridad social e individual de todos los vene-

zolanos y de cuantos convivan en su territorio y dentro de su ley"; 4.- que se afirma la propia nacionalidad de Venezuela n concordancia con la cooperación fraterna en el concierto de las naciones "en propósitos de paz y de progreso y con el mutuo respeto de la soberanía" ; 5. " La sustentación de la Democracia, como único e irrenunciable sistema de gobernar su conducta interior, y la colaboración pacífica en el designio de auspiciar ese mismo sistema en el gobierno y relaciones de todos los pueblos de la tierra; 6. En materia internacional, el repudio a la guerra, la conquista y el abuso de poderío económico como instrumento de política internacional. El respaldo a la resolución pacífica de las controversias internacional y a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento a las reglas del Derecho Internacional para garantizar los derechos del hombre y de las naciones; y 7. el cumplimiento por parte de la Nación de su destino y realización de sus finalidades "en la integridad de su territorio, en el potencial de su economía, en su respeto a la libertad, en la consagración del trabajo como virtud suprema y como supremo título de mejoramiento humano, y en el patrimonio de autoridad moral e histórica que ganaron los venezolanos", conducidos por su Libertador en la empresa independentista del continente americano (Brewer, 1997, 993).

Sobre estas bases se despliegan un articulado extenso que responde al constitucionalismo de la época, bajo el cual se regulan los derechos individuales y sociales y, por primera vez en este siglo, el derecho al sufragio universal directo y secreto, para la elección de todos los cuerpos representativos y el Presidente de la República. Igualmente, se regula el derecho a la propiedad privada y a la libertad económica, "siguiendo las orientaciones de la Constitución de 1936"; y se establecen las bases contemporáneas del intervencionismo estatal, con respecto a la satisfacción de los derechos sociales, la limitación de la propiedad y los derechos económicos.

En este sentido se afirma el derecho del Estado a dictar medidas de orden económico para "planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación y el consumo de la riqueza, a fin de lograr el desarrollo de la economía nacional" (Brewer, 1997, 195).

Este carácter fuertemente estatista de la Constitución de 1947 se acompaña de rasgos igualmente centralistas, al mantener la concentración de competencias de gobierno y administrativas en la Presidencia de la República - presentes en la tradición republicana de nuestras Constituciones-, las cuales se amplían; y al crear y ampliar las del Poder Nacional, frente a las de los poderes estatal y municipal. Los gobernadores de estado no sólo serían designados por el Presidente de la República, sino que se les consideraba como simples agentes del Poder Nacional en sus respectivos estados.

No obstante, se establece una correlación y equilibrio entre los poderes del Estado –Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, las cuales se regulan detalladamente, y se divide el Estado territorialmente en: Estados, Distrito Federal, Te-

territorios Federales y Dependencias Federales. Estas dependencias federales estarían formadas por las islas del Mar de las Antillas, con excepción de las islas de Margarita y Coche, tal como habían sido consideradas en la Constitución gomecista de 1928. Pero el centralismo se refuerza en la organización y funcionamiento del Poder Público. Si bien éste estaba integrado por tres niveles: el nacional, el estatal y el municipal, le correspondía a los concejos municipales, y no al municipio (Distrito Municipal), el ejercicio de este poder municipal, el cual estaba sujeto, en su funcionamiento, a leyes y reglamentaciones nacionales.

A pesar de estos rasgos centralistas y estatistas, la Constitución de 1947 destaca por su carácter democrático y fuerte contenido social. Sin embargo, no pudo efectuarse porque los mismos grupos militares que acompañaron el proyecto civilista de 1945 dan un golpe de Estado en noviembre de 1948, desplazando del poder al Presidente Constitucional Rómulo Gallegos, el cual había sido electo por sufragio universal directo y secreto en diciembre de 1947. La coyuntura que se abre en 1958, con el derrocamiento de la Dictadura de Marcos Pérez Jiménez, reinicia el proceso constituyente. La Constitución de 1947 sería el modelo de la Constitución de 1961.

El sistema político que se construye a partir de la Constitución de 1961 está actualmente sujeto a un proceso de transformaciones. Al igual que en 1945, vivimos un momento de ruptura con las bases que aceptaron el sistema político por más de 40 años. Hoy se vuelve a invocar una Asamblea Nacional Constituyente para hacer una revolución, aunque en medio de las reglas de juego del sistema democrático que se crearon desde aquel tiempo. Se abre, entonces, un nuevo proceso constituyente, de creación de un nuevo orden estatal y político, cuyos alcances y naturaleza aún están por definirse.

Bibliografía

- Battaglini, Oscar (1997). *El Medinismo*. Monte Ávila Editores, Dirección de Cultura de la Universidad Central de Venezuela, Caracas
- Bautista Urbaneja, Diego (1992). *Pueblo y petróleo en la política venezolana del Siglo XX*. Ediciones CEPET, Caracas
- Betancourt, Rómulo (1969). *Venezuela, política y petróleo*. Editorial Senderos, Bogotá;
- Brewer Carías, Allan R. (1997). *Las Constituciones de Venezuela*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas
- Caballero, Manuel; Njaim Humberto; Rey, Juan Carlos; Rodríguez Iturbe, José; Camejo Ron, Yraima y Pino Iturrieta, Elías (1998). *La Revolución de Octubre*, Fundación Centro de Estudios Rómulo Gallegos, Colección Alborada, Caracas.
- Camejo Ron, Yraima (1997). *El Sentido de la política en la Constituyente de 1946-47 en Venezuela*. Cuadernos de Extensión, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas
- Catalá, Jose Agustín (1975). *LIBRO ROJO del General López Contreras, 1936*. Ediciones Centauro, Caracas.
- Ronblith, Miriam (1988). *Concepción de la política y lucha anatómica en el Trienio. Su estudio a través de los debates de la Asamblea Constituyente de 1946-47*. Iné-

- dito. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Ciencias Políticas. Caracas
- López Maya, Margarita (1988). *Estado y sociedad política en dos coyunturas venezolanas*, en CENDES, Serie Temas Para la Discusión, No: 20, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas
- Sanoja Hernández, Jesús (1998). *Historia electoral de Venezuela 1810-1998*. Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Editorial CEC, Caracas
- Stambouli, Andrés (1980). *Crisis política, Venezuela 1945-58*. Editorial Ateneo de Caracas, Caracas
- Sosa Arturo (1992). *La Segunda Independencia de Venezuela, Rómulo Betancourt, diario de la mañana AHORA, 1936*. Tres Tomos, Editorial Fundación Rómulo Betancourt, Caracas.
- _____ (1995). *Rómulo Betancourt y el Partido del Pueblo (1937-1941)*. Colección Tiempo Vigente, Editorial Fundación Rómulo Betancourt, Caracas.
- Suarez Figueroa, Naudy (1977). *Programas políticos venezolanos de la primera mitad del siglo XX*. Tomo II, Universidad Católica Andrés Bello, Colección Manoa, Caracas
- Velásquez, Ramón J. (y otros) (1979). "Aspectos de la evolución política de Venezuela en el último medio siglo", en *Venezuela Moderna. Medio Siglo de Historia 1926-1976*, Fundación Eugenio Mendoza. Editorial Ariel, Caracas

DOCUMENTOS

- Congreso de la República (1989). *Gobierno y época de la Junta Revolucionaria*, Tomos 50, 54 y 58. Pensamiento político venezolano. Documentos para su estudio. Ediciones Conmemorativas del Bicentenario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar, Caracas.
- Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1946-47. Actas de las sesiones del 17 y del 19 de diciembre de 1946.

LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE COLOMBIANA DE 1991¹

Antonio Navarro Wolff

En esta presentación, propongo abordar los siguientes temas: primero, ofrezco unos antecedentes sobre cómo se llegó a la Asamblea Constituyente, la única que se ha efectuado en Colombia en el siglo XX; en seguida, voy a examinar qué produjo la Asamblea Constituyente; y finalmente quiero considerar lo que pasó después, con los resultados de la nueva Constitución.

Los antecedentes

Propongo abordar los antecedentes brevemente, tanto desde el punto de vista político, como desde el punto de vista jurídico. En cuanto a lo último, pondré el énfasis en las fallas de la Corte Suprema de Justicia porque la vieja constitución no incorporaba mecanismos para facilitar el camino: no existía la figura del referendun, ni tampoco se encontraba el concepto de una Asamblea Constituyente. De hecho, según esa Constitución, era competencia exclusiva del Congreso reformar la Constitución.

Los antecedentes políticos son esencialmente tres. En primer lugar, desde 1984, cuando hubo las primeras conversaciones de paz, se habló de la necesidad de una Asamblea Constituyente como uno de los mecanismos para facilitar un Acuerdo de Paz. En segundo lugar, se presentaron varias veces, por iniciativa del gobierno, reformas constitucionales y de la justicia como, por ejemplo, en 1989, cuando el último intento de reforma fracasó por presiones del narcotráfico. En todo caso, con anterioridad, varios intentos de reforma habían fracasado en el Congreso. En tercer lugar, como consecuencia de estas frustraciones, había un sentimiento muy generalizado en el país en el sentido de que el Congreso no servía para introducir los cambios exigidos, de que los políticos no eran buenos, de que era necesario meter en cintura a los vicios de la política y, finalmente, de que era necesaria una renovación de la política en general.

Todo eso condujo a que, en 1990, se abriera paso a un movimiento de los ciudadanos, el movimiento de la séptima papeleta. Resulta necesario explicar

¹ El texto que ofrecemos a continuación es una versión ligeramente editada de la intervención del autor en el Foro "La Constituyente: Realidades y Perspectivas", realizado en la Sala de Conciertos de la Universidad Central de Venezuela, el 26 de noviembre de 1998.

que en estas elecciones colombianas, los partidos distribuían seis papeletas que correspondían a las seis elecciones que estaban en juego. Se introdujo una séptima que fue distribuida por estudiantes universitarios, por grupos de ciudadanos (de allí que se llamaban el movimiento de la séptima papeleta) y consistió en que, en las urnas, de manera ilegal (como se comentaba), se introdujera una séptima papeleta, votando a favor de una Asamblea Constituyente. Eso fue el 11 de marzo de 1990. Como no era legal, no se contó el número de votos depositados, pero se recibió el apoyo de sectores sociales importantes y de algunos ex-presidentes de la República y generó un hecho político.

A partir de este hecho político, que llevó a que el movimiento de la séptima papeleta recibiera una masiva aceptación por parte de los ciudadanos, el gobierno de Virgilio Barco expidió un decreto de Estado de Sitio y en base a las atribuciones que éste le otorgaba (concebidas y aplicadas durante las décadas anteriores básicamente para perpetuar los poderes de excepción del Estado para enfrentar lo que se suponía era una emergencia nacional de orden público), el presidente emitió otro decreto que incluía dos ideas fundamentales: primero, que en las elecciones subsiguientes, que eran las del presidente, se incorporaran unas preguntas especiales que iban a decir lo siguiente: ¿para fortalecer la democracia participativa vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional, con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia? ¿Si o No?

Entonces, la orden a la Comisión Electoral y el texto de la consulta electoral fueron expedido por un decreto autorizado por el Estado de Sitio. La Corte Suprema de Justicia revisó ese decreto para decidir sobre su constitucionalidad y, por una decisión histórica, decidió que, pese a que un decreto de este tipo no era estrictamente conforme a la letra de la Constitución, si era constitucional, y así permitió que el Estado tomara la iniciativa de introducir las papeletas. En esta ocasión, la Corte Suprema también concluyó, en una decisión algo más extensa y en un segundo fallo que:

hacer una invocación al pueblo, para que se manifieste sobre la posibilidad de convocar a una Asamblea Constitucional, constituye un hecho político que traduce un verdadero mandato de igual naturaleza y sobre el cual la Corte no encuentra ningún reparo de inconstitucionalidad.

Además, encontró que estaba conexo con la alteración del orden público porque, pese que durante muchos años se había utilizado el Estado de Sitio, en lugar de mejorar la situación del orden público, éste se había desmejorado y, por consiguiente, la institucionalidad vigente no se mostraba capaz de conjurar las causas de la alteración del orden público. Fue una sentencia muy corta pero abrió el camino a un proceso que, en Colombia, era totalmente inédito.

A partir de esta decisión de la Corte Suprema de Justicia, se produjo la votación y el 89% de los ciudadanos votaron Sí a favor de la Asamblea Constitucional. El mismo día, se eligió el nuevo presidente de la República, César Gaviria, el cual, una vez elegido, propició un pacto político para definir los temas de la Asamblea Constitucional, pacto político que contó con la participación de candidatos a la presidencia (yo también lo fui) quienes, sumados, representaban el 96% de los votos que se habían depositado en las urnas. A partir de este pacto, se expidió un nuevo decreto, también en ejercicio del Estado de Sitio, el N° 1926, en que ya no de manera general sino específica, se establecía unos mecanismos para efectuar la votación con los contenidos de lo que podría ser el temario de la Asamblea Constitucional y establecía también una serie de procedimientos. El nuevo texto decía convocaba a:

una Asamblea Constitucional que sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de junio de 1991 y la cual será regulado por lo establecido en el acuerdo político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto N° 1621 del 21 de mayo de 1990. Su competencia estará limitada a lo que dice dicho Acuerdo.

Esto fue revisado por la Corte Suprema de Justicia, la cual conceptuó que, pese a que el artículo 2 de la Constitución vigente para aquel entonces excluía un camino distinto al del Congreso, no podía entenderse la constitución de un modo meramente textual, que había otras razones que llevaban a que ese camino fuera constitucional: la primera de ellas, que en el mes de mayo anterior se había producido dos cosas, primero el voto del 89% de los ciudadanos, que de hecho configuraba un voluntad ciudadana; segundo, que al estar en curso las negociaciones de paz, que en estos momentos se estaban intentando, podría ser una contribución importante al proceso de paz (como, en efecto, lo fue).

Además, la Corte acogió un concepto, el de 'constituyente primaria' que, según la misma Corte, ya había expresado su voluntad y podría volver a expresarla. Se argumentó que eso privaba sobre la misma Constitución vigente, es decir, no se trataba de una constituyente derivada o secundaria. Así, podría producir una constitución nueva, sin sujetarse a los requisitos de la Constitución vigente; además, sin sujetarse al pacto político plasmado en el Decreto N° 1621. Es más, no tenía que limitarse a la sola redacción de una nueva Constitución. De hecho, como lo expresaba uno de los co-presidentes de la Asamblea, el Dr. Alvaro Gómez Hurtado, se había transformado la Asamblea en "omnipotente y omnímodo", es decir, en una verdadera Asamblea Constituyente.

Respecto a las razones que habían llevado a la Corte a pronunciarse en este sentido, el texto observaba que

cuando las instituciones adoptan mecanismos demasiado rígidos para sus reformas, surgen crisis y perturbaciones que pueden poner en grave peligro los valores fundamentales de la convivencia y el sistema republicano y democrático. Por eso es preciso proceder con toda diligencia y previsión a interpretar los anhelos de cambio y renovación de las instituciones que ha expresado el pueblo, primero informalmente y luego el 17 de mayo en forma legítima, avallada por la Corte Suprema de Justicia...

En pocas pero trascendentes palabras, afirmó que:

El poder constituyente primario representa una potencia moral y política de última instancia capaz, aun en las horas de mayor tinieblas, de fijar el curso histórico del Estado, insurgiendo como tal, con toda esencia y vigor creativo...

Con esta sentencia, la Corte Suprema de Justicia le dio luz verde a las elecciones del 12 de diciembre de 1990 para elegir una Asamblea Constituyente de 70 miembros. Pero, al mismo tiempo, cometió *harakiri* porque era previsible que una Asamblea Constituyente con los poderes que la Corte de Justicia le había concedido, iba a disolver la misma Corte Suprema de Justicia, como en efecto sucedió.

La Asamblea Constituyente

A partir de allí, empieza la Asamblea Nacional Constituyente misma. En las elecciones participó un porcentaje no muy alto de los electores, básicamente porque los aparatos políticos tradicionales no les prestaron mucha atención. Los grandes jefes políticos tradicionales miraban por el otro lado. Con su control del recién elegido Congreso, se sentían tranquilos.

Como resultado de las elecciones, se produjo, por primera vez en Colombia, un cuerpo deliberante sin ninguna fuerza política claramente hegemónica. La representación estuvo dividida básicamente en tres tercios: un tercio del Partido Liberal, otro tercio del Partido Conservador, o de sus distintas fracciones; y el tercio restante representado por gente nueva. Nosotros, del M-19, habíamos conseguido el 27% de los votos y, además, se encontraban otras minorías. De hecho, por una decisión de la convocatoria, se había creado un circunscripción única para los indígenas (que conforman un 4% de la población total del país) para garantizarles una representación, por vez primera en la historia de Colombia. Apareció también por primera vez en Colombia una representación de cristianos no-católicos, de los evangélicos. Esta ausencia de una hegemonía clara se expresaba en la creación de una presidencia colegiada de tres miembros: Alvaro Gómez Hurtado para los conservadores; Horacio Serpa para los liberales; y yo, para el tercio restante.

¿Qué se puede decir respecto a los aportes de la Asamblea Constituyente? Dio un impulso parcial, pero importante al proceso de paz en Colombia. Nosotros habíamos firmado el Acuerdo de Paz con anterioridad pero, al calor de la Asamblea, firmaron la paz unos 3.500 guerrilleros más, del Ejército Popular de Liberación (EPL), del Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT) y del Movimiento Armado Indígena Quintín Lame. Además, creo personalmente que si no se hubiera bombardeado en ese momento el campamento central de las FARC en La Uribe (el mismo día de las elecciones a la Asamblea), habríamos tenido la esperanza de un acuerdo con las FARC y de que la guerra no habría asumido las proporciones que conocemos hoy en día.

En todo caso, quisiera subrayar el grado de aceptación que tuvo la Asamblea Constituyente. Es el único cuerpo legislativo que ha logrado más de un 60% de opinión favorable en las encuestas, en circunstancias en que el Congreso no lograba superar el 20%. Durante sus deliberaciones, la Asamblea mantuvo una imagen favorable y altos índices de popularidad. De hecho, estimuló expectativas muy por encima de sus verdaderas posibilidades. De todas maneras, es un logro de la Constituyente haber mantenido durante cinco meses estos altos índices de popularidad.

¿Cuáles fueron los resultados en términos constitucionales? Creó un nuevo marco para una democracia participativa, más allá de la democracia solamente representativa. Hay 46 artículos de la Constitución que abarcan desde la planeación participativa, pasando por la iniciativa legislativa, hasta la revocatoria del mandato (que no ha sido aplicado hasta el momento) que hablan de la participación ciudadana. Creó nuevas instituciones importantes y buenas para el país, una carta de derechos con un mecanismo llamado 'la tutela' que permite que los derechos ciudadanos sean preservados de una manera sumamente expedita. Creó la Fiscalía General de la Nación que, con todas las críticas que se le han hecho, permitió mejorar un poco la justicia colombiana. (Por ejemplo, sin esta iniciativa, habría sido impensable meter preso a tal cantidad de jefes del narcotráfico). Creó la Corte Constitucional, lo que modernizó la visión constitucional del país. Creó una Junta Directiva del Banco de la República, concediéndole autonomía en el manejo de la política monetaria (y aunque ha habido críticas a esta medida, la Junta ha sido responsable en el manejo de la moneda colombiana). Creó derechos para los indígenas que son los más avanzados de América Latina. Igual que en el caso de los derechos ecológicos. Después de mi experiencia como Alcalde de Pasto, mi pueblo natal, valorizo en particular, la consolidación del proceso de descentralización al establecer un aumento de las transferencias desde la administración central hacia los municipios (aunque aquí también ha habido dificultades, sobre todo porque la administración central no quiere entender que la contraparte de estas transferencias es una disminución de sus propios gastos).

Hay algunas nuevas instituciones que no funcionaron como, por ejemplo, el Consejo Nacional de Televisión que se pretendía constituir en un cuerpo inde-

pendiente capaz de regular las transmisiones. Seguramente más grave es que habían problemas que no se enfrentaron a fondo. Creo que los asambleístas fuimos un poco inocentes al no revisar a fondo el régimen electoral y el régimen de partidos y ahora estamos pendientes de hacer una reforma a la Constitución para enfrentar este problema. De lo poco que se hizo en este sentido, creo que la creación de una circunscripción nacional para el Senado fue una buena idea. En todo caso, personalmente creo que pecamos por omisión al no enfrentar a las maquinarias partidistas en la Asamblea.

Hay otros temas que no se tocaron: el tema de las fuerzas armadas, muy difícil de abordar en las circunstancias de la guerra civil que se desató a partir del bombardeo de La Uribe. Tampoco se abordó, como quería mucha gente, el tema de la concentración de la riqueza en el país.

De alguna manera, la tesis que prevaleció era que con la nueva constitución podría gobernar una administración de derecha como una de izquierda, que se trataba de construir una constitución democrática y no buscar la victoria de una de las partes.

Los resultados

Creo que, en general, a la Constitución no se le puede atribuir los problemas del gobierno. La constitución es un marco jurídico y quienes la aplican son sobre todo los gobiernos y quienes la desarrollan son los Congresos, mediante leyes y reglamentos. En algún momento, alguien decía que no podíamos cometer el error de entregar esta criatura recién nacida, es decir, la Constitución, a Herodes, pero se la entregamos. Entonces, le entregamos la Constitución a un Congreso que no era amigo de la Constituyente, entre otras cosas porque lo habíamos disuelto y llamamos a nuevas elecciones. El Congreso recibió la Constitución de malas ganas y, a la Constitución, sobre todo en lo que se refiere a los elementos de democracia participativa que para mí son los más importantes, les ha dado un desarrollo que los ha hecho prácticamente inocuos. Creo que no los ha tratado con el espíritu de la Asamblea Constituyente y no los ha vuelto operativos a través de leyes.

De manera que yo diría, entonces, que lo que no volvería a hacer, si fuera otra vez constituyente, sería entregar la criatura a Herodes. En segundo lugar, creo que resulta conveniente establecer cierta distancia histórica entre los Constituyentes y sus resultados. A pesar de las opiniones contrarias, yo sigo considerando que hicimos bien al inhabilitarnos para postular al Congreso inmediato subsiguiente. Considero que debe haber cierto desprendimiento de los participantes en la redacción de una nueva Constitución, que se compromete si están pendientes de la posibilidad de formar parte del cuerpo legislativo a elegirse inmediatamente después.

Creo que lo que nos impidió lograr una mayor renovación del Congreso es haber permitido que, mientras que las fuerzas renovadoras tuvimos listas únicas, uno de los dirigentes liberales inventara la llamada "operación avispa" que llevó a una dispersión de los votos y con la dispersión ganaron a los concentrados. Volvimos al terreno dominado por los políticos tradicionales y allí perdimos.

Sin embargo, no se puede decir que las consecuencias políticas de la Constitución no sean importantes; no se puede llegar a despolitizar tanto sus efectos hacia el futuro. De alguna manera, como omitimos enfrentar el problema del sistema político, pasamos a ser víctimas de esa omisión. Entregamos la Constitución a un Congreso que no la quería. Además, el compromiso de los gobiernos siguientes no era un compromiso firme.

Pero era tan buena la Constitución, que no ha sufrido modificaciones sustanciales. Si se llega a aprobar la reforma electoral que estamos impulsando en la actualidad, sería la primera reforma seria en ocho años, pese a que muchos de los congresistas han intentado introducir contrarreformas.

Para finalizar, quiero decir que sí una Constituyente es parte de un proceso de cambio, entonces para quienes estamos comprometidos con este cambio, o lo hacemos a fondo o la historia nos corta la cabeza.

LAS LIMITACIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1991 EN COLOMBIA

Carlos Lemos Simmonds¹

Voy a empezar diciendo que si algo perjudicó, y de manera muy grave, a la Constituyente de 1991 fue las extraordinarias expectativas que se crearon en torno a ella. La nueva Constitución tiene cosas excelentes, cosas buenas, cosas regulares y otras francamente malas pero lo que la perjudicó fue la creencia de que lo que iba a salir de la Asamblea Nacional Constituyente era una especie de panacea para todos nuestros males, un remedio universal, específico de culebrero, que iba a purgarnos de todas nuestras penurias, una droga mágica muy parecida a una que se vendía en Colombia hace unos años que se decía que era "la mano de Dios en un frasquito". Entonces, llevados por las tremenda y merecida publicidad que tuvo la Constituyente, llegamos a creer que lo que iba a salir de allí era un prodigio y la solución a todos nuestros problemas.

Me acuerdo que se decía que la Constituyente iba a crear una nueva Colombia y de allí iba a salir un hombre nuevo y un acuerdo de paz. Si ustedes comparan la Colombia anterior a la Constituyente de 1991 con la Colombia posterior, en aspectos como la paz, la corrupción, la desigualdad económica, tienen que llegar a la triste conclusión de que la Colombia 'nueva' que se suponía iba a crear la nueva Constitución, es igual o peor que la 'vieja' Colombia anterior a la Constitución. No hemos tenido paz, ni hemos tenido mejoramiento económico con una redistribución de la riqueza, ni hemos tenido mejor organización social, aunque, desde luego, la Constitución de 1991 avanzó en materia de instituciones nuevas y en mejorar las anteriores de manera muy considerable.

Lo que estoy diciendo no es que la Constitución de 1991 fuera mala; lo que estoy diciendo es que se crearon tales esperanzas en torno a ella que no fueron cumplidas, porque no era un milagro lo que se estaba produciendo sino simplemente una obra de seres humanos, falible, con defectos, como toda obra de seres humanos.

No es simplemente que considero las expectativas exageradas. Creo que no era el momento para plantear la redacción de una nueva Constitución. Creo

¹ Esta es una versión algo abreviada de la intervención del Dr. Carlos Lemos Simmonds en el Foro "La Asamblea Constituyente: mitos y realidades", celebrado en la Sala de Conciertos de la Universidad Central de Venezuela, el 26 de noviembre de 1998.

que una nueva Constitución tiene que ser la expresión jurídica de una idea política, de un hecho completamente nuevo que se produce en un momento determinado en la historia de un país y que cambia radicalmente a ese país. La historia de las grandes Constituciones ha sido precisamente esa. La Constitución de Filadelfia de los Estados Unidos fue producto de la decisión que tomaron las trece colonias de independizarse de la corona británica, de dejar de ser colonias y de establecer una república nueva. Había, antes de que la Constitución se redactara, antes inclusive de que se pensara que iba haber una Constitución, un ambiente, un clima de opinión, un ánimo popular tendiente a lograr la liberación de las colonias americanas. Es decir, no fue la Constitución que creó la independencia. Fue la independencia de los Estados Unidos lo que condujo a la Constitución.

De igual manera ocurrió con la Revolución Francesa, un poco más tarde. Lo que había en el ambiente era la necesidad de reemplazar el viejo orden feudal y acabar con el absolutismo monárquico para establecer una república. Antes de que se proclamara la Constitución francesa, había un ambiente de revolución, de revuelta, de cambio que luego se expresó jurídicamente. Lo mismo sucedió con la Constitución Soviética.

De manera que, por lo general, lo que ha ocurrido, es exactamente lo contrario de lo que en muchas ocasiones en Colombia hemos querido hacer. Nosotros hemos creído, y creímos de buena fe en 1991, que redactando una maravillosa Constitución, el país iba a cambiar.

Ese mismo error lo cometieron en 1863, los radicales, cuando creyeron que, redactando una Constitución (que Víctor Hugo calificó de 'Constitución para ángeles' porque era tan perfecta y bien intencionada que solamente los ángeles la podrían haber puesto en práctica), se iba a cambiar las costumbres del país... En todo caso, esta Constitución de Río Negro de 1863 fue producto de una revolución triunfante, encabezada por el General Mosquera en contra de la Confederación Granadina.

En 1886, nació una nueva Constitución para Colombia. ¿A consecuencia de qué? De que el gobierno encabezado por Rafael Nuñez, en alianza con los Conservadores, derrotó militarmente a los liberales radicales. Con la noticia de la victoria militar, Nuñez declaró "La Constitución de 1863 ha dejado de existir" y mandó redactar una nueva Constitución que iba a reflejar su proyecto político, que consistía en sustituir completamente el orden político hasta entonces vigente, de autonomía exagerada de los estados federales, por un gobierno centralista, autoritario y presidencialista. Esa es la Constitución que, con reformas posteriores, se mantuvo vigente hasta 1991.

Cuando, en los años treinta de este siglo, después de 45 años de gobiernos conservadores, el Partido Liberal llegó al poder, tenía otra concepción del Estado, distinta a la del partido Conservador, con un contenido más social, y

había quienes reclamaban una nueva constitución que reflejara el nuevo orden político que se había establecido con el triunfo en las urnas del presidente Alfonso López Pumarejo. El nuevo presidente respondió: "Dejemos esa columna vertebral intacta pero rompamos una vértebra". De manera que las reformas constitucionales de 1936, las más importantes introducidas durante la vigencia de la Constitución de 1886, fueron sancionadas por un Congreso dominado por el Partido Liberal.

Posteriormente, hubo otras reformas como aquella que sentó las bases para el Frente Nacional en 1958, y otra que introdujo el presidente Carlos Lleras Restrepo en 1968 pero, a partir del segundo quinquenio de los años setenta, sucesivos intentos de introducir reformas se vieron frustrados. Alfonso López Michelsen había tomado una primera iniciativa que fue anulada por la Corte Suprema de Justicia. Luego, en 1979, el presidente Julio César Turbay Ayala introdujo otra reforma que murió a los seis meses, anulada por la misma Corte por 'vicios de forma'. Después vino otra iniciativa frustrada durante la administración del presidente Virgilio Barco que se hundió cuando, bajo presión de los narcotraficantes, se le coleó un artículo prohibiendo la extradición de nacionales.

Ese ambiente de frustración hizo creerle a la opinión pública que había que buscar un procedimiento distinto al del Congreso, para que la Constitución finalmente se reformara. Así, se llegó a un acuerdo político a favor de la convocatoria de una Asamblea Constitucional con un temario de reformas acordado. Posteriormente, la conocida decisión de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la limitación del temario y, en efecto, transformó al cuerpo convocado en Asamblea Constituyente.

Desde el comienzo, había problemas. El primero fue consecuencia del bajísimo número de votos registrado para las elecciones a la Constituyente, alrededor del 26% del electorado, incluso menor que aquello registrado para elegir a los miembros del Congreso. En base a eso se cuestionaba la legitimidad de la Asamblea, aunque no había objeción legal posible porque, en la convocatoria, no se había establecido ningún límite mínimo de votantes. El segundo problema era consecuencia de la decisión de la Corte; la Asamblea se había transformado en 'omnipotente y omnímodo' y decidió redactar una nueva Constitución en lugar de reformar la existente. Pero, como resultado de las elecciones de diciembre de 1990, la composición de la Asamblea se caracterizó por la falta de una fuerza política mayoritaria. Ningún partido político o movimiento tenía mayoría. Así, la Asamblea era una sumatoria de minorías, sin un criterio dominante, como suele ser el caso cuando se establece una nueva Constitución.

Es precisamente por eso que vengo insistiendo en que una nueva Constitución suele ser la expresión jurídica de una fuerza política contundentemente triunfante que pone sobre el papel su idea del Estado, su idea de la Nación, su

idea de lo que debe ser la economía, es decir, su concepción de cómo debe manejarse el país.

La ausencia de una fuerza dominante se refleja en las muchas contradicciones que se encuentran en la nueva Constitución que se transformó en una verdadera 'colcha de retazos'. Por ejemplo, la Constitución refiere a Colombia como 'una República unitaria' pero le quita al presidente atribuciones que debilitan esa supuesta unidad. Puede ser que era acertado limitar su manejo de la economía cediéndole autonomía a la Junta Directiva del Banco de la República en el manejo de la política monetaria, o quitándole el control de la televisión (con la creación de una comisión autónoma – que, por cierto, ha sido un fracaso), o fortaleciendo la autonomía departamental a través de las transferencias presupuestarias, pero no cabe duda que debilitan el carácter 'unitario' del Estado. Otro ejemplo: la Constitución refiere a Colombia como 'un Estado Social de Derecho' mientras que al mismo tiempo incorpora una serie de artículos que han facilitado la introducción de políticas neo-liberales.

Además, la Constitución nueva establece un conjunto muy extenso de derechos, cosa excelente, pero se encuentran muy pocos deberes. También se cae en cierto folklorismo, traduciendo las buenas intenciones en normas jurídicas. Por ejemplo, la Constitución colombiana dice "La paz es un derecho y un deber para todos los colombianos". Lindo, pero esto no se ha traducido a la realidad. Es más, el propio Estado colombiano, cuando le hace la guerra a la guerrilla o a los paramilitares, estaría violando la Constitución.

La Constitución convirtió una serie de buenas intenciones en normas jurídicas. Además, muchas de las normas sobrepasan lo estrictamente constitucional y abarcan hasta lo que corresponde más bien a leyes, decretos o reglamentos. Esto fue resultado de la composición de la Asamblea, admirable desde el punto de vista democrático, de un pluralismo admirable, y aceptable para una reforma de la Constitución. Pero para crear una nueva Constitución como fuerza directora, como concepto de un nuevo modelo de Estado, resulta insuficiente. Cambió muchas cosas, incluso mejorándolas, como en el caso de la introducción de la tutela para defender los derechos individuales. Pero, vuelvo a mi punto de partida: el mayor daño que se hizo a la Constitución de 1991 es resultado de la tremenda expectativa que se creó en torno a ella.

En eso, incurrimos en algo muy característico nuestro: el fetichismo jurídico. Creemos que las cosas las cambiamos con una nueva ley o con una nueva Constitución. Si no hay un cambio anterior a la Constitución en el alma de los pueblos, si no hay un hecho político importante que lo antecede, la Constitución va a terminar siendo abolida por otra. Modificar las constituciones por modificarlas, con la creencia de que así conseguimos 'la mano de Dios en un frasquito', el remedio milagroso, es una equivocación. Si no hay un hecho político anterior importante, lo que se diga en el papel queda convertido en eso, cosas sobre el papel que se lleva el viento.

DESPOTISMO E ILUSTRACION: A PROPOSITO DE LA CONSTITUYENTE

Luz Marina Barreto G.

Una sociedad que cambia un poco de libertad por un poco de orden los perderá ambos y no merecerá ninguno.

Thomas Jefferson

1. ¿Para qué convocar una Asamblea Constituyente?

Un proceso de revisión de la Constitución Nacional constituye, sin duda alguna, una oportunidad extraordinaria para modificar y modernizar el marco jurídico e institucional del Estado venezolano. En un sentido general, la principal tarea en la redacción de una nueva Constitución debiera ser la de ampliar la noción de derechos y deberes para incluir al mayor número de intereses posibles, sin que por ello se lesionen o se afecten mutuamente. Porque de esto se trata: de mejorar el sistema democrático de derecho dando a las leyes y las instituciones una orientación amplia y pluralista. Hay que decir de inmediato, porque de eso me ocuparé en buena parte de este ensayo, que este menudo problema de la conciliación o coordinación de intereses divergentes es EL gran problema de la filosofía del derecho, de la filosofía social y de la filosofía política. De hecho, como veremos, parte de la motivación que desemboca en la convocatoria a una Asamblea Constituyente en Colombia, y que cristaliza en la Constitución de 1991, es la de ampliar los espacios para el ejercicio de una ciudadanía democrática a través de la incorporación de una serie de actores sociales que habían sido excluidos del marco institucional tradicional.

En la mejor de las interpretaciones, yo supongo que las mismas motivaciones animan nuestra propia convocatoria a la Asamblea Constituyente. Me parece que la motivación principal que animaba a Hugo Chávez y que encontró un suelo fértil entre sus electores, era la de corregir las profundas distorsiones que el clientelismo de Acción Democrática y Copei habían introducido en el marco institucional venezolano. Algunos de los militantes activos de ambos partidos, así como algunos de sus dirigentes, violaban continuamente el principio de equidad en la distribución de oportunidades para el aumento del bienestar individual y colectivo a través de la repartición injusta e injustificada no sólo de los dineros del Estado, sino de los cargos directivos y otras oportunidades de trabajo e integración activa en la sociedad. El clientelismo se ha convertido en un vicio tan endémico y tan arraigado en nuestra sociedad, que incluso en instituciones no estatales, incluyendo las universidades, los cargos directivos no se otorgan en razón de los méritos acumulados por los distintos

aspirantes, sino atendiendo a intereses partidistas, de compadrazgo y de acuerdo con alianzas de índole conspirativa o estratégica. El clientelismo provocó que no se atendieran aquellas necesidades de la sociedad civil (en particular educación, seguridad jurídica y salud pública) que habrían garantizado a cada uno de los venezolanos la posibilidad de embarcarse en actividades productivas (bien sea como empresarios o trabajadores) productoras de riqueza. Al no garantizarse estas necesidades básicas, se creó un Estado del que dependía una serie de actores sociales parasitarios, quienes ocupaban una y otra vez cargos con presupuestos bien provistos, abandonando al resto de la sociedad civil a la impotencia y apatía.

Por otro lado, la complicidad del venezolano común con este sistema se pone de relieve cuando uno mira de cerca las biografías de furiosos opositores del régimen dominante durante los últimos cuarenta años: la mayoría de ellos disfrutaron no sólo de educación gratuita, sino que no tuvieron que pagar ni un céntimo por la educación de los hijos. De manera que nuestra relación con las distorsiones e injusticias del régimen clientelista, las que a su vez fueron posibles gracias a la renta petrolera, es igualmente muy ambigua.

Esto ha llevado a algunos a decir que si la renta petrolera no hubiera disminuido nada pasaría ahora en el panorama político venezolano. Si esto es así, por una vez en la vida el excremento del diablo se habría revelado como una verdadera bendición. De todos modos, sin embargo, que se hayan reducido los beneficiarios del sistema político clientelar y que esto haya sido percibido como el incremento del déficit democrático de nuestra sociedad, no es todavía la mejor de las motivaciones para convocar una Asamblea Constituyente. En realidad, un proceso como este, que se caracteriza, como he señalado, por una reflexión orientada al incremento de los espacios de participación política ciudadana, tendría que haber surgido de una reflexión correspondiente en todos los ámbitos de la sociedad civil. Esta reflexión habría producido sus propios líderes e ideas, su propia deliberación respecto de los males que la aquejan y de los correctivos a aplicar. Pero no tenemos esto, sino un enorme desconcierto respecto de a dónde nos conducirá este proceso y, lo que es peor, respecto de por qué nuestra la así llamada "moribunda" Constitución no podía ofrecer el marco necesario para realizar las transformaciones necesarias.

Por otro lado, resulta instructivo recordar que Ricardo Combellas, mucho antes de transformarse en uno de los ideólogos de este proceso, coordinaba una Comisión destinada a la reforma del Estado, la Copre. Mientras investigaba para este ensayo, releí un antiguo artículo de Combellas sobre los correctivos que se debían aplicar al Estado (Combellas, 1997, 11-26). La mayoría de ellos se referían a la necesidad de profundizar la democracia representativa a través de la descentralización y la erradicación de la hegemonía de los partidos políticos en la distribución de cargos públicos y otros privilegios. Escrito mucho antes de que el triunfo presidencial de Hugo Chávez se hiciera evi-

dente en las encuestas, el artículo no mencionaba ni a la Constitución ni a la Constituyente. En realidad, lo que esto pone de relieve es, en la mejor de las interpretaciones, que una nueva Constitución nunca fue ni una condición necesaria ni suficiente para la profundización de la democracia. Podemos, entonces, suponer, que Combellas tal vez creyó en algún momento que una nueva Constitución podría haber servido mejor a los fines de la Copre que la Copre misma.

La creación de la Copre, la modificación a la Ley del Sufragio que posibilitó la separación de las elecciones parlamentarias y municipales de las presidenciales y la insistencia en la uninominalidad, el mismo proceso de descentralización, fueron todos mecanismos destinados a dotar a los venezolanos de más y mejor democracia. En el sistema jurídico, la reforma al Código Procesal Penal cumple la misma función. Los creadores de la Copre y los autores de las iniciativas orientadas a realizar todas estas reformas habían visto con claridad, desde hace tiempo, que la ausencia de meritocracia y auténtica competitividad entre aspirantes a cargos públicos, lo que en definitiva conduce a la repartición indiscriminada y arbitraria de privilegios, constituían un pobre remedo de lo que era una verdadera democracia. Igualmente, vieron con claridad que los cambios necesarios requerían transformaciones profundas en la mayoría de las instituciones del Estado. Muchas de ellas se iniciaron, otras iban en camino y otras se estaban quedando cortas, en parte por presiones, en parte por la misma ceguera de los gestores de estas transformaciones, pero, en todo caso, ninguno mencionó la necesidad de desechar la actual Constitución. Como ya dije, podemos aprender mucho de esta omisión y de lo que ella pone de relieve.

En primer lugar, es necesario que nos preguntemos si la sola modificación del marco normativo de un Estado conduce necesariamente a una mayor democracia y participación de sus ciudadanos. Yo no estoy convencida ni nadie me parece que ha dado una razón verdaderamente convincente a favor de la idea de que una nueva Constitución mejorará los niveles de participación ciudadana en las decisiones del Estado e impedirá que grupos e individuos favorecidos disfruten de los privilegios que la cercanía al poder ofrece. En realidad, una buena Constitución no puede impedir que el estamento político y las distintas esferas de poder la violen sistemáticamente si eso es lo que quieren. Esto sucede porque la Constitución sólo puede ofrecer un marco muy general para que las instituciones del Estado sean justas, es decir, accesibles a todos los ciudadanos y al servicio de todos ellos, sin excepción. Este es el trabajo de una Constitución: dar una orientación general de lo que el Estado y sus instituciones han de entender por una organización que promueva la distribución justa de los bienes comunes. La Constitución no "hace" más nada sino esto. Ahora bien, cualquier filósofo sabe que el concepto de justicia es enormemente problemático y que la tarea de cristalizar esta aspiración en instituciones públicas viables es extraordinariamente difícil. No obstante, la historia política republicana ha acumulado a lo largo de su historia suficientes ele-

mentos de juicio para redactar Constituciones más o menos satisfactorias. Lo que no se ha podido impedir es que los grupos de poder la ignoren.

No puede impedirlo porque estando restringida a la labor de definir instituciones públicas justas y viables, y al servicio del bien común y de las concepciones del bien generalizables, una Constitución está obligada a un nivel muy alto de formalidad y generalidad. Más allá de un cierto límite de generalidad, una Constitución comienza a ser injusta. En honor a la verdad, hay que decir que Rafael Caldera lo dijo con claridad inmejorable: una Constitución no puede estar al servicio de una mayoría, por más grande que ésta sea. Una Constitución tiene que arreglárselas para no dejar fuera ni pisotear las concepciones del bien y la libertad de elección del último de los ciudadanos, sin descuidar a los que no han nacido todavía ni a los infantes y minusválidos. Pudimos ver un ejemplo de esto cuando los congresistas norteamericanos bromeaban acerca de si a los padres de la Constitución americana se les habría ocurrido que alguna vez la oposición se preguntaría si se podría abrir un juicio a un presidente casado por enamorar a una pasante. En aquella oportunidad, muchos aprovecharon para poner de relieve el carácter general o formal de la Constitución, que no puede ser más específica so pena de ser injusta o arbitraria.

2. Tres problemas filosóficos de fondo

No hay ideas claras respecto de hasta qué punto una concepción del bien personal afecta el derecho que tienen los demás para perseguir sus propias concepciones del bien. Teniendo que estar al servicio de todos los ciudadanos, en el sentido de que una Constitución ampara, protege y sanciona los derechos y deberes de los miembros de una misma nación, una Constitución está en la obligación de compaginar las distintas concepciones del bien que tiene cada uno y coordinar las distintas acciones que persiguen individuos con nociones particulares de lo que les procura bienestar y felicidad. Por esta razón, una Constitución está obligada a definir de qué manera las instituciones del Estado han de distribuir los bienes comunes y las oportunidades de realización de sus ciudadanos de modo de que ellas puedan ser consideradas *justas*. Justo se entiende aquí en el sentido de equitativo o equilibrado y se opone al despotismo político en la medida en que impide el sometimiento de un grupo humano a otro grupo o a una minoría tiránica. Las Constituciones liberales de occidente son precisamente el lugar en el que un Estado republicano establece de una vez por todas que ninguna institución pública puede estar al servicio de un grupo en desmedro de otro, ni someter despóticamente a un grupo por parte de otro.

Pero, como ya he señalado, es difícil compaginar distintas concepciones del bien. Por esta razón, en las Constituciones democrático-liberales, se supone que las distintas concepciones del bien pueden estar articuladas bajo una noción general de lo que son los bienes comunes o universalizables de una sociedad. Como es enormemente difícil definir cuáles concepciones del bien

personal son aceptables o no (piénsese, por ejemplo, en la escogencia erótica de carácter homosexual o en la opción del aborto), es decir, como con la decadencia de las concepciones del mundo tradicionales, que han de coexistir con formas de pensamiento ético conflictivas, no puede hablarse públicamente de estas concepciones del bien particulares sin entrar en polémica, y como esa polémica no puede eliminarse sin atropellar los derechos de cada individuo a decidir según su inclinación y conciencia, entonces la solución salomónica de las Constituciones liberales es la de suponer que los distintos actores sociales están por lo menos de acuerdo en ciertas concepciones del bien común. En su sentido más elemental, aquello en lo cual se supone que todos estamos de acuerdo es que no se ha de atropellar al derecho a la libre conciencia, la libre asociación y la libre persecución de lo que cada cual cree que es su bien o desembocará en su bienestar. Se supone que una Constitución democrático-liberal ha de proteger la libertad de cada uno de los ciudadanos de modo que nadie se interrumpa mutuamente en la búsqueda de su bienestar personal. Por esta razón, el primer deber de este tipo de Constituciones es garantizar el ejercicio de la libertad personal a través de la atribución de derechos y deberes.

Pero esta es, obviamente, una tarea compleja. No se puede, simplemente, atribuir derechos sin garantizar al mismo tiempo que las condiciones para su ejercicio se han protegido. De nada vale que yo tenga el derecho a la educación si estoy obligada a pagar por ella y no tengo derecho a obtener un trabajo o algún otro tipo de remuneración si estoy cesante. Aunque la cuestión de los derechos económicos es polémica, es claro que la libertad de elección y la equidad en las oportunidades de autorrealización deben venir acompañadas por condiciones reales. Un segundo problema, de distinto tenor, lo constituye la necesidad de compaginar los derechos individuales con los derechos de las minorías y grupos étnicos. La dificultad aquí consiste en si ha de imponerse la concepción liberal occidental de libertad por sobre las tradiciones de grupos minoritarios dominados por tradiciones que la violan (preguntémonos, por ejemplo, si la Constitución nacional debería permitir prácticas como la castración femenina bajo el pretexto de respetar los derechos a la autodeterminación de grupos minoritarios). Un tercer problema, es si algunos constreñimientos económicos de carácter objetivo, tales como la firma de tratados internacionales de libre comercio o algunas constantes de la ciencia económica, no constituyen un obstáculo real a las pretensiones de redactar una Constitución que recomiende la satisfacción de ciertos derechos más allá de cierto marco formal y general.

Empecemos por el segundo problema. Históricamente, las Constituciones democrático-liberales han tenido la tarea de definir los derechos de los ciudadanos de una nación de tal manera que todos, sin excepción, puedan disfrutar de los beneficios y deberes que esa ciudadanía involucra. Como ya he señalado, en la literatura filosófica la función general de una Constitución es la de ofrecer un marco jurídico general para la creación y mantenimiento de institu-

ciones públicas caracterizadas por la justicia. El predicado 'justo' tiene aquí, simplemente, un significado intuitivo y aproblemático: designa solamente el carácter equitativo, imparcial o neutral que han de tener las instituciones encargadas de distribuir entre todos los ciudadanos de una nación bienes básicos y oportunidades de autorrealización. La fundamentación filosófica del carácter equitativo o justo de las instituciones de una nación es un asunto polémico que es susceptible de distintas interpretaciones. Por ejemplo, para el utilitarismo, que es una de las filosofías sociales más importantes, un Estado ha de contribuir al aumento del bienestar común o formas de bienestar generalizables, hasta el punto de que un pensador como John Harsanyi incluso considera prudente que cada ciudadano depure de su lista de preferencias aquellas que podrían resultar antisociales o procurar una utilidad antisocial, tales como la envidia, los celos, los impulsos destructivos, etc. (Sen, 1997). En mi opinión, sin embargo, la verdadera competencia tiene lugar entre las concepciones de carácter utilitarista y aquellas que insisten en que la función del Estado es garantizar la libertad de todos y cada uno de los ciudadanos para perseguir sus propias concepciones del bien.

Yo creo, en efecto, que existen dos maneras de entender qué significa el predicado 'justo'. En el esquema utilitarista, justo equivale a bueno, de modo que una sociedad 'justa', en el sentido utilitarista de la palabra, implica un aumento en la utilidad de cada uno de sus miembros, que es lo mismo que un incremento en sus índices de bienestar. Por supuesto, este es un índice subjetivo, pero en algunas corrientes del pensamiento utilitarista puede establecerse atendiendo lo que la gente efectivamente escoge. Así, por ejemplo, si uno tiende a preferir las hamburguesas a los sándwichs, un observador utilitarista podría concluir que mi utilidad es mayor cuando como hamburguesas y que por lo tanto mi bienestar depende en alguna medida en que tenga acceso a un restaurante de hamburguesas. Como se habrán dado cuenta, esta es una manera muy deficiente de establecer aquello en lo que reside el bienestar de un individuo o grupos de individuos, pero dado que no es posible realizar mediciones de índices subjetivos de bienestar, ni hacer comparaciones interpersonales de deseos, ni establecer o negar con absoluta certeza que lo que procura felicidad a una persona equivale a un aumento de su utilidad o bienestar, entonces una manera de decidir en qué consiste el bienestar de una persona es relacionarlo con lo que esa persona escoge o prefiere.

No obstante, son claras las insuficiencias de este enfoque. La primera, que ya hemos asomado, es que las instituciones públicas no pueden ser diseñadas de acuerdo con las concepciones del bienestar de todo el mundo. Es necesario, entonces, idealizar al agente social por la vía de una depuración de las preferencias antisociales o no generalizables. Esto ha traído como consecuencia que se le reproche al utilitarismo el que ignore diferencias individuales o concepciones individuales o particulares de bienestar, dado que el sentido de la depuración es, naturalmente, el diseño de instituciones públicas que engloben la mayor utilidad generalizable posible. Como el utilitarismo hace hincapié

en la noción de bienestar y como lo que cada uno considera que contribuye a su bienestar varía de un individuo a otro, y como además el utilitarismo como filosofía política está orientada al diseño de políticas públicas que aumenten el bienestar, no le queda más remedio que diseñarlas conforme a la noción más abarcante o general posible de bienestar, con lo que concepciones particulares del bienestar o concepciones particulares del bien han de ser sacrificadas en nombre del bien común.

Por ejemplo, los sistemas comunistas son, en lo que respecta al diseño de políticas públicas, netamente utilitaristas. Del mismo modo que se le ha reprochado al utilitarismo dejar de lado diferencias individuales entre personas, los sistemas comunistas, en particular uno como el chino, establece la prioridad del bien común y de los intereses generalizables y colectivos por encima del respecto a derechos individuales o a la autonomía de los agentes sociales. Como en el utilitarismo, los sistemas políticos de corte socialista se caracterizan por privilegiar la primacía de los intereses generalizables por encima de los intereses universalizables. En efecto, que un interés sea generalizable significa que es compartido por un gran número de personas, las cuales coinciden en la preferencia común. Típicos intereses generalizables son las necesidades humanas de seguridad, cobijo, alimento, salud y autorrealización. Un interés es universalizable cuando podemos suponerlo presente en todos y cada uno de los miembros de un colectivo. Pero existen muy pocos intereses que pasen una prueba tan estricta, salvo tal vez los de alimento y cobijo. Y aún en este caso, basta que un asceta decida ayunar y vivir a la intemperie por razones religiosas para que podamos decir que incluso estos intereses no son universalizables en sentido estricto.

Dada la dificultad para definir un conjunto de políticas públicas fundamentadas en intereses universalizables, la mayoría de las Constituciones se limitan a proteger los derechos básicos de los miembros de una nación. Algunos de los derechos son de carácter generalizable, mientras que el derecho a no ser interferido y a la libertad de conciencia y autorrealización intentan proteger los intereses individuales que no pueden ser generalizados. Es decir, ofrece un marco de protección para que la constitución en cuestión ampare los intereses de todos y cada uno de los ciudadanos al equilibrar la protección de las necesidades e intereses generalizables con un marco general que protege igualmente intereses no generalizables, tales como el deseo del asceta de ayunar y dormir a la intemperie. Se logra así una especie de solución de compromiso entre el utilitarismo y el liberalismo, en donde los países de corte socialista dan más peso al utilitarismo que al liberalismo. Así, por ejemplo, mientras que una Constitución como la nuestra no prohíbe a una persona que colecciona obras maestras del Renacimiento si es lo que quiere (para usar un ejemplo empleado por Dworkin, 1993), una Constitución de carácter utilitarista y una de corte socialista podría no respetar esta clase de deseos muy particulares, que podría afectar alcanzar bienes comunes considerados más esenciales (o más generalizables), tales como salud, alimento para todos, cobijo, etc.

La necesidad de proteger al individuo de la interferencia o coerción por parte del Estado u otras personas ha dado forma a las Constituciones democrático-liberales desde el siglo XVIII hasta nuestros días. Entre los derechos básicos que estas Constituciones defienden se encuentra sólo un derecho económico: el derecho a la propiedad privada. Esto sucede porque en las raíces del liberalismo estaba la necesidad de proteger los privilegios de los nacientes propietarios frente al estado despótico y la monarquía. Pero dado precisamente este carácter *postfactum*, resulta ilusorio pensar que las Constituciones actuales puedan, en realidad, proteger los derechos de todos los ciudadanos, entre los cuales la mayoría no es propietario de medios de producción o medios de subsistencia. Por esta razón, las Constituciones de carácter liberal, que garantizan el ejercicio libre de la ciudadanía, deben ampliar su concepto de libertad de modo que incluya la noción moral de autonomía (Tugendhat, 1992).

Hay dos formas de hacer esto: la primera, que es la más expedita pero no por esto más sencilla, consiste en ampliar los derechos de las minorías en el ejercicio de su derecho de autodeterminación y disfrute de los privilegios otorgados al ciudadano por el Estado. La otra forma es la ampliación de los derechos humanos básicos en derechos sociales y económicos. Encontramos ejemplos de la aplicación de la primera solución en la Constitución colombiana de 1991.

En efecto, la Asamblea Constituyente colombiana se tomó en serio la tarea de reformar la Constitución para profundizar las instituciones democráticas de su país. ¿Cómo lo hizo? Tratando de ampliar el concepto de ciudadanía democrática y los derechos de las minorías en el marco general de un Estado de derecho. En particular, minorías indígenas y grupos militantes afrocolombianos vieron con muchas esperanzas la posibilidad de ver ampliados sus derechos con la nueva constitución. Lo que estos grupos perseguían era la admisión de sus derechos no sólo como individuos, que ya estaban garantizados por la vieja Constitución, sino como *grupo*. Se trata de reconocer derechos diferenciados según el grupo, que son fundamentalmente el derecho a regular sus asuntos de acuerdo con sus tradiciones o a una entidad jurídico administrativa distinta a la que rige al resto de los colombianos. Alfonso Monsalve Solórzano, quien es profesor de filosofía en la Universidad de Antioquia, distingue en la obra de Will Kymlicka tres tipos de derechos según el grupo: los derechos de autogobierno, los derechos poliétnicos (que permitirían al grupo expresar su particular cultural y exigir especial defensa frente a formas evidentes o soterradas de racismo) y los derechos de especial representación, con los cuales se asignan cuotas de participación o se implementan figuras como la de la discriminación positiva (Monsalve, 1998, 161). En un intento por incorporar a la Constitución el espíritu de estos derechos de grupo, la nueva constitución colombiana establece, en su artículo 1, que Colombia es "una república unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática,

participativa y pluralista”, en donde se protege “la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana” (ibid). Los artículos 68 y 70 se refieren al respeto a la identidad cultural; el artículo 63 sanciona la inalienabilidad de las tierras comunarias de los grupos étnicos; el artículo 246 otorga potestad a los grupos indígenas para tener sus propios sistemas judiciales; los artículos 56, 286, 287, 329, 330, 357 y 361 regulan el ordenamiento territorial y la autonomía territorial de grupos étnicos. Estos artículos, al igual que el artículo 10, el 5 y el 171 intentan preservar la autonomía, el derecho a la autodeterminación y la identidad cultural de grupos étnicos minoritarios.

Muchos de los que aspiran a la Asamblea Constituyente venezolana y los que la han promovido, aspiran a introducir cambios parecidos en nuestra constitución. En particular, miembros de minorías étnicas y minorías sexuales (tales como los grupos *gays*), han sugerido algunos cambios con la intención de promover una mayor consideración de sus derechos como grupo. Ahora bien, derechos de grupo como el de la discriminación positiva existen en otros países y, aunque están amparados por la Constitución, no forman parte de la misma. Veamos, por ejemplo, la discriminación positiva a favor de grupos hispanos o negros o a favor de las mujeres. En Alemania, por ejemplo, una mujer que compita con iguales credenciales frente a un hombre por una posición de trabajo ha de ser considerada como la primera candidata para el mismo. O, frente a candidatos con iguales méritos, un negro o un hispano prevalece en la competencia por un cupo en la universidad o una beca de estudios en los EEUU. También se ha sugerido la implementación de derechos de especial representación, de modo que los votos de un grupo minoritario, en una elección, podrían valer por dos o tres, dependiendo de la proporción.

Sin duda alguna, todos estos derechos especiales contribuyen a profundizar la democracia de un país y son necesarios. Pero, cabe preguntarse si deben tener rango constitucional. El problema es que los derechos de grupos podrían chocar con los derechos individuales que debe proteger la constitución. Por ejemplo, en el caso real de un hombre que fue discriminado a favor de una mujer que tenía sus mismos méritos y credenciales, la Corte Suprema de Justicia alemana falló a favor de la demanda interpuesta por el hombre, que acusó a la institución que empleó a la mujer de discriminación injusta. Lo mismo sucede con la lucha por un cupo o una beca en los EEUU: jóvenes con buenas credenciales se ven a veces discriminados porque un negro o un hispano aspiraba al mismo privilegio. No está claro hasta qué punto los derechos de grupo deberían prevalecer frente al concepto de ciudadanía democrática implícito en las constituciones liberales, que garantiza igualdad de oportunidades para todos y cada uno de los miembros de una nación sin consideración de raza, credo, sexo y condición social. El problema de cómo conciliar los derechos de grupo con los derechos individuales universales será unos de los menudos problemas a los que deberá enfrentarse nuestra propia Asamblea Constituyente, que si cede a la tentación de darle a estos derechos especiales

rango constitucional podría afectar derechos con un grado mayor de universalidad.

Un problema relacionado que ameritará largas discusiones en la Asamblea será el de garantizar derechos económicos y sociales al lado de los clásicos derechos individuales y el derecho a la propiedad. Porque aunque, en efecto, las constituciones democrático-liberales insisten en la igualdad de oportunidades para todos los miembros de una nación y en el libre ejercicio de sus concepciones particulares del bien, es igualmente un hecho que nadie puede ser un agente libre o gozar de privilegios si no se le ofrecen condiciones mínimas para el libre ejercicio de su ciudadanía y para alcanzar lo que considera bueno para sí mismo. Una vía para profundizar los derechos de los ciudadanos es la de ampliar los derechos individuales como derechos sociales y económicos. Como señala Tugendhat, esta ampliación requiere concebir el concepto de libertad como autonomía, de manera que el Estado no debería simplemente impedir que el gobierno u otros grupos coarten o dominen otros grupos o individuos, u otorgar al individuo derechos para perseguir libremente lo que le procura bienestar, sino ofrecer condiciones objetivas para que cada cual pueda perseguir lo que desea, es decir, no se vea obligado a depender de la buena voluntad del otro para obtener lo que desea. Esto supone hacer hincapié, como sugiere Amartya Sen, más que en el bienestar que un Estado debería ofrecer, en las capacidades que un Estado debería promover, capacidades que requieren un sistema de educación, salud y seguridad adecuados. En este sentido, el Estado no sólo sería un garante de obligaciones recíprocas negativas entre sus ciudadanos, sino que ofrecería algunas garantías positivas a través de la provisión de bienes y servicios.

Este enfoque estaría en concordancia con otros esfuerzos de la teoría ética de carácter liberal para alcanzar una comprensión más amplia de los derechos a los que está obligado un Estado. Sen lo distingue de aquellos enfoques orientados a garantizar el aumento de la utilidad personal (cuya fuente informacional sería la satisfacción neta de deseos y preferencias), la opulencia absoluta o relativa (que mide el ingreso o riqueza reales), la garantía de respeto a las libertades negativas y a las reglas de no interferencia, la satisfacción de bienes primarios de Rawls y la igualdad de recursos de Dworkin (Nussbaum y Sen, 1993, 30). Algunos de estos esquemas intentan superar el mero respeto a reglas de no interferencia y de respeto a la propiedad privada que caracterizan los enfoques liberales clásicos para promover de manera positiva un ordenamiento social más equitativo a través de la compensación activa de las desigualdades a las que haya dado lugar el ordenamiento tradicional. Las capacidades de las que habla Sen son: las capacidades de estar bien alimentado y bien cobijado, la capacidad de escapar a la muerte prematura, la capacidad de trabajar activamente en la satisfacción de las propias necesidades, etc. Como se ve, el concepto de libertad que está implicado aquí no es simplemente el concepto tradicional que impide la interferencia exterior en mis acciones, sino que se trata de un concepto más abarcador: el concepto de

autonomía. El enfoque de las capacidades de Sen o de los derechos sociales o económicos de Tugendhat estarían orientados así a establecer las condiciones para que un individuo se realice plenamente como sujeto autónomo.

Algunos de los aspirantes a la Asamblea Constituyente han declarado su intención de insistir en que ha de estar asentada en la nueva Constitución la garantía a los derechos sociales y económicos, precisamente porque observan que el enfoque libertarista formal sólo puede proteger mínimamente al ciudadano y no ofrece ninguna garantía al que nace sin oportunidades o desprotegido, dado que las Constituciones tradicionales no corrigen desigualdades o lo hacen de un modo muy precario. En contraste con estas voces, ligadas particularmente al gobierno, se dejan escuchar otros actores que insisten en la necesidad de no abandonar el tono formal o libertarista (para distinguirlo del enfoque igualitarista liberal) tradicional. La mayoría de estos actores están o bien ligados a grupos académicos cuya especialidad es la economía y otras disciplinas afines, o bien ligados a grupos económicos influyentes. Este discurso hace hincapié en la imposibilidad de dar rango constitucional al otorgamiento de privilegios exagerados a los ciudadanos de un país sin introducir distorsiones graves en el sistema económico. Por esta razón, sugieren que la nueva Constitución debería garantizar los derechos individuales de carácter universal, sin interferir en las acciones de los individuos.

La idea es que si se quiere proteger los derechos sociales y económicos de los ciudadanos de un país se corre el riesgo de interferir en las acciones económicas de otros individuos. Nadie podría invertir dinero con libertad en Venezuela si la nueva Constitución no respeta patentes internacionales, tolera el dumping o competencia desleal con productos importados, restringe el disfrute de la propiedad privada y limita de algún modo el retorno de lo invertido y el aumento de ganancias. Por otro lado, y como han señalado algunos autores, una Constitución que amplía los derechos individuales para convertirlos en derechos sociales o económicos podría alimentar un gigantesco sistema bienestarista (como el imperante en el antiguo bloque socialista) conformado por masas de trabajadores incompetentes e improductivos, anquilosadas por la confianza de que el Estado siempre proveerá por todas sus necesidades sin importar las circunstancias y a cualquier precio.

Pero precisamente las lecciones aprendidas por la caída del bloque socialista vuelven muy difícil que cualquier país, voluntariamente, redacte una Constitución a espaldas de los grandes movimientos económicos transnacionales e irrespetando las reglas de juego internacional. Yo espero que los constituyentistas no redacten una nueva Constitución que aisle gravemente a Venezuela y conduzca a la mayoría de los venezolanos a una miseria mayor de la que estamos viviendo ahora. El peligro real de ampliar los derechos humanos tradicionalmente sancionados por la Constitución en la dirección de derechos sociales y económicos es que, aparte de nuestra posición estratégica como proveedores de petróleo, a nadie le interesará realmente abrir nuevas

empresas y crear nuevas fuentes de empleo en Venezuela. No somos imprescindibles y ya hace tiempo que jugamos un papel bastante tangencial en el escenario económico latinoamericano. A nadie en el exterior le importa o le va o le viene que los venezolanos tengamos o no trabajo. Si la nueva Constitución ofrece a los venezolanos demasiadas garantías en desmedro del inversor, esa distancia se ampliará todavía más.

3. Los peligros

A mí este dilema no me gusta, por supuesto. Prefería una situación más equilibrada, en la que la defensa de derechos sociales y económicos no afectaran las intenciones de un inversor o las interacciones de los distintos agentes económicos. Tal vez podría encontrarse este equilibrio, pero para hacerlo necesitamos en la Constituyente verdaderos científicos sociales, académicos especialistas en derecho económico y constitucional, gente conocedora de los escenarios económicos internacionales y de los problemas filosóficos y de fondo que conforman la defensa de los derechos humanos, y no gente improvisada o ignorante con buenas intenciones. Poner en manos de gente carismática, simpática y buena gente los destinos de los venezolanos y de las futuras generaciones no es lo más aconsejable. Lo que está en juego es demasiado importante.

Pero, al mismo tiempo, la naturaleza de lo que debe ser discutido en una Asamblea Constituyente, y que yo he examinado someramente aquí, muestra claramente cuán absurdo es pensar que este cuerpo puede ser beligerante o un lugar en donde puedan tomarse decisiones políticas que afecten los poderes públicos ejecutivos o incluso atribuirse las tareas del Congreso. La Asamblea Constituyente, por su propia naturaleza y por la especial índole de los asuntos a discutir, tiene que tender necesariamente al consenso y a un diseño de las instituciones lo más neutral y universalizable posible. El mayor problema será, sin duda alguna, profundizar la democracia de las instituciones públicas del país sin afectar la posición de Venezuela en un mundo globalizado. Es claro que, en algún momento del debate, no habrá forma de conciliar los ansiados derechos económicos y sociales con las libertades económicas o no se podrá modificar sustancialmente la Constitución sin armonizarla con las políticas de instituciones regionales y supranacionales tales como la Comunidad Andina y el Mercosur.

Como órgano deliberante, la Asamblea Constituyente no podrá, entonces, sino redactar una nueva Constitución adaptada a las realidades políticas contemporáneas y su única tarea es la del diseño de nuestras futuras instituciones. Dada la extraordinaria dificultad de los asuntos a tratar, no nos sirve de nada que los debates sean dirigidos por gente que no está preparada. No debemos convertir el hecho de que el soberano es el pueblo en un fetiche. Lo peor de todo es creer en soluciones milagrosas e inmediatas para todo, creer que los cambios dependen de un solo individuo, o de fórmulas milagrosas, o

de acciones capaces de transformar las realidades de un día para otro. Uno de los autoengaños más notorios es ese cuento de que las complejas realidades de un país son susceptibles de cambios "revolucionarios".

Aunque creo que una nueva Constitución puede efectivamente profundizar, al menos formalmente, la democracia de un país, lo cierto es que ella no podrá modificarse demasiado sin poner en peligro esa misma democracia. Por las razones que ya he aducido, la nueva Constitución no podrá perder su carácter universalista y formal. Así pues, sospecho que después de mucho debate, la nueva Constitución no será, en lo sustancial, demasiado distinta que la actual. Porque si lo es, si garantiza derechos económicos y sociales a espaldas de las realidades económicas actuales, la pobreza que ella traerá consigo obligará a cambiarla en poco tiempo. Tendrá que crearse un organismo similar a la Corte Constitucional de Colombia, que sustituye a la Corte Suprema de Justicia en la interpretación de las implicaciones de los innumerables y complejos artículos. Pero aunque la Constitución sea positivamente transformada, lo que sin duda traerá ventajas tales como otorgar cohesión y legitimidad al sistema político, las transformaciones reales tendrán que hacerse todavía, y estas tienen lugar en la sociedad civil y en las instituciones del Estado y deberán estar sujetas al escrutinio de los organismos legales.

Mientras tanto, cabe preguntarse si vale la pena realmente hacer la inversión de tiempo y dinero preciosos para transformar la Constitución. A mí me parece claro que no, que la Constituyente puede convertirse en una cortina de humo destinada a mantenernos distraídos con la ilusión de que las grandes y revolucionarias transformaciones, las escapatorias milagrosas del sufrimiento y la pobreza, son posibles. Podría convertirse en nuestro nuevo opio. Nos mantendría, en efecto, inútilmente ocupados durante un tiempo, hasta que el trabajo dejado de realizar en la realidad política y social del país vaya dejando escapar, poco a poco, sus mal olientes vapores. Hasta que nos despertemos un día y nos convenzamos, al fin, de que los esquemas maniqueicos fáciles, tales como que ellos son los malos y nosotros los buenos, constituirían un autoengaño desde el principio, una figura más de la escisión de la conciencia, y que formamos parte de una misma realidad política y social, de un mismo sistema político, el democrático, respecto del cual somos nosotros quienes debemos ser dignos y no al revés.

Bibliografía

- Combellas, Ricardo, 1997, "La democracia, el Estado y el sistema político representativo", en *Revista Tharsis*, No. 2, julio-diciembre, pp.11 a 26.
- Dworkin, Ronald, 1993, *Ética privada e igualitarismo político*, Paidós.
- Monsalve Solórzano, Alfonso, 1998, "Multiculturalismo y Constitución en Colombia" en Hoyos, Guillermo y Ángela Uribe (comp.), *Convergencia entre ética y política*.
- Nussbaum, Martha y Amartya Sen, 1993, *The Quality of Life*, Oxford University Press.
- Sagan, Carl, 1997, *El mundo y sus demonios*, Planeta.

Sen, Amartya, 1997, *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós.

Tugendhat, Ernst, 1992, "Liberalism, Liberty and the Issue of Economic Human Rights"
en Tugendhat, Ernst, 1992, *Philosophische Aufsätze*, Suhrkamp Verlag.

DOCUMENTOS

**MOVIMIENTO QUINTA REPUBLICA
CONSTITUYENTE PARA LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Venezuela posee una gran variedad cultural, un extraordinario conjunto de valores fundamentales y una predominante población joven cuya inteligencia y creatividad son piezas básicas en la construcción de un mejor futuro; sus cuadros técnicos, profesionales y científicos conjuntamente con los más diversos sectores de la sociedad, configuran un inestimable potencial para la conducción de nuevos procesos económicos, sociales y culturales.

Estas potencialidades se encuentran obstaculizadas por la trama de intereses imperantes y por el agotamiento del modelo político. Todo ello ha conducido al colapso del Estado, al empobrecimiento de la población y al descrédito político.

Para sacar a Venezuela de la situación crítica en que se encuentra, es preciso transformar el marco institucional dentro del cual los diferentes actores políticos, económicos y sociales se desenvuelven y toman sus decisiones; marco institucional que se ha caracterizado por el dominio de las cúpulas de los partidos políticos tradicionales que, a su vez, controlan los diferentes poderes del Estado en casi todos los ámbitos territoriales, tanto nacional, como regional y local. Esto ha impedido una sana y dinámica relación entre los diversos actores de la vida nacional. Todas las decisiones de carácter e interés nacional son sometidas al tutelaje de las direcciones partidistas, sin que sobre éstos exista ningún control efectivo por parte de la sociedad venezolana. El alto grado de concentración del poder, combinado con un Estado que ha manejado y maneja grandes recursos provenientes del negocio petrolero, trajo consigo la generación de corruptelas, compadrazgos y clientelismo, erosionándose el desarrollo democrático de la vida nacional.

Cuando una situación llega a tal grado de descomposición, nace entonces del propio seno del pueblo una fuerza legítima indetenible, capaz de impulsar la transformación de ese marco institucional. Esa fuerza es el Poder Constituyente. Poder éste que se ha activado en Venezuela, generando un proceso transformador verdaderamente democrático y revolucionario: el Proceso Constituyente, el cual se desarrolla en varias fases, siendo algunas de ellas la convocatoria y la realización de la Asamblea Nacional Constituyente, instancia política jurídica que originará un nuevo marco institucional para la refundación de la República, la reestructuración del Estado y el establecimiento de un nuevo consenso político y social.

Asamblea Nacional Constituyente que relegitimará los poderes del Estado, estableciendo con claridad las funciones y límites de cada uno, así como la garantía de su independencia equilibrada y del respeto a los derechos humanos individuales, económicos, sociales y las libertades públicas.

Este proceso permitirá sentar las bases y lineamientos de un Estado eficiente, rector de las políticas, promotor y estimulador del desarrollo, que garantice la paz interna, la justicia social y la seguridad jurídica mediante un Poder Judicial

autónomo e imparcial y un Congreso genuinamente representativo. Ese Estado también debe garantizar la conservación del medio ambiente y la buena gestión de los asuntos públicos, así como desarrollar mecanismos de interacción, reglamentación y mediación. Un Estado que devuelva a la sociedad formas de participación hoy confiscadas por un esquema centralizador y que disponga de una Administración Pública ágil, flexible, de cara al ciudadano, orientada hacia el logro de objetivos y no al control de procedimientos.

Un Estado que defina soluciones y dé respuestas adecuadas a las condiciones del sistema económico internacional, caracterizado por un fenómeno de transnacionalización y de competencia sobre la base del dominio tecnológico que por una parte, concentra riquezas y por la otra, produce una gran exclusión social. Un Estado que nos permita insertarnos en dicho sistema económico afirmando nuestra identidad nacional y garantizando niveles adecuados de calidad de vida a la población.

Sólo sobre el nuevo marco institucional, jurídico, político y económico, podremos adelantar los planes de reordenamiento del país. El viejo orden impuesto por el poder constituido, está agotado y atrapado dentro de una trama de intereses que cercenan la voluntad política y hacen inviable cualquier esfuerzo de cambio que pueda intentarse. Se hace por tanto impostergable e imprescindible su sustitución por un nuevo ordenamiento democrático.

Venezuela necesita una revolución democrática para revertir las deformaciones que se han producido en su sistema político, condición previa para lograr el establecimiento de los principios de justicia y libertad a que toda sociedad aspira. Esta revolución pacífica pasa por un Proceso Constituyente el cual consta de varias fases: 1) Activación del proceso; 2) Fase Contractual; 3) Fase Convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente; 4) Fase Asamblearia; 5) Fase Ejecutiva (aplicación de la nueva Constitución Nacional).

El Proceso Constituyente es una revolución democrática porque desencadena la transformación profunda de la sociedad venezolana, basándose en la voluntad popular, al ejercer ésta su soberanía.

Actualmente nos encontramos en la Fase de Activación del Proceso Constituyente dentro de una convocatoria a elecciones nacionales, en medio de una grave crisis de deslegitimación del poder constituido. Esta primera fase avanza con gran ímpetu hacia la fase contractual, la cual tendrá un momento definitivo el día de las elecciones presidenciales. Allí será sellado el contrato social constituyente.

Luego se convocará la Asamblea Nacional Constituyente (tercera fase) mediante una consulta popular en forma de referéndum amplio y democrático, capaz de generar una legitimidad originaria, con fundamento en la soberanía popular. Se consultará al pueblo sobre su voluntad de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, sobre el número de sus integrantes, sobre la forma de elección de los constituyentes y acerca de la duración de la Asamblea. Dicho referéndum se hará de conformidad al Artículo 4 de la Constitución Nacional, el cual reivindica la soberanía y su residencia en el pueblo, así como su conformidad con el Artículo 181 de la Ley del Sufragio y Participación Política.

Nuestra propuesta concibe la Asamblea Nacional Constituyente como

unicameral y sus representantes lo serán del pueblo en su conjunto, expresión de la pluralidad política, social y regional de la nación venezolana, quienes integrados democráticamente la dotarán de una nueva constitución para fortalecer y desarrollar las instituciones de la República con fundamento en las libertades públicas, las garantías ciudadanas, los derechos humanos y las transformaciones de las estructuras constitucionales que procuren la consolidación de una democracia participativa.

El sistema electoral para elegir a los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente debe ser nominal, combinado con fórmulas que permitan la representación de las minorías. Sólo se elegirán representantes principales y el número de constituyentes resultará de dividir los habitantes de cada entidad federal por la base de población. Aquellos estados o dependencias federales que no tengan un número suficiente de habitantes, elegirán en todo caso dos (2) constituyentes.

El sistema electoral constituyente debe garantizar la representación de todos los sectores de la vida nacional, en el entendido de que no se representa a un grupo, parcialidad, sector o corporación, sino al pueblo en su totalidad.

La postulación de candidatos debe ampliarse a otros sectores de la vida nacional más allá de los partidos políticos.

Los constituyentes serán representantes del pueblo en su totalidad y estarán sujetos única y exclusivamente a su conciencia, por lo que no pueden estar sujetos a disciplina de partidos políticos o recibir instrucciones de éstos o de otras agrupaciones, sectores o personalidades.

No podrán ser elegidos constituyentes: el Presidente de la República, los Ministros, las autoridades constituidas, los integrantes del Consejo Nacional Electoral ni los presidentes de los institutos autónomos y empresas del Estado. Tampoco podrán ser elegidos los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia o Jueces de los Tribunales Superiores, ni los gobernadores y secretarios de gobierno, alcaldes o concejales, senadores o diputados, ni los funcionarios a que se contrae el Artículo 140 de la constitución vigente. Tampoco podrán ser elegidos constituyentes los presidentes de los organismos empresariales o sindicales.

Lo anterior no será aplicable a aquellas autoridades mencionadas que hubiesen renunciado de manera definitiva a sus cargos por lo menos quince días después de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente.

Los constituyentes gozarán de inmunidad desde la fecha de su proclamación hasta sesenta días después de concluido su mandato o de la renuncia al mismo.

El cargo de constituyente es incompatible con el ejercicio de cualquier otro destino público o privado.

El Poder Constituyente definirá la Agenda Constituyente. Las propuestas para su conformación podrán provenir de los distintos sectores organizados, la sociedad civil y los propios miembros de la Asamblea.

La nueva Constitución de la República una vez aprobada por la Asamblea

Nacional Constituyente, será sometida a la consulta popular mediante referéndum. Este referéndum de consulta directa al pueblo sólo será válido si concurriere al menos la mitad más uno de los electores inscritos. La Constitución quedará sancionada sólo cuando resulte aprobada por la mayoría de los votantes.

Mientras no entre en vigencia la nueva Constitución de la República, regirá la existente. El Proceso Constituyente no interrumpe necesariamente el funcionamiento de los Poderes Nacionales. Pero la Asamblea Nacional Constituyente, si así lo decidiera, puede disolver el Congreso, reordenar el Poder Judicial e incluso, modificar la estructura y lapsos constitucionales del Ejecutivo; es decir, la Asamblea Nacional Constituyente es de soberanía plena y en el proceso de refundación de la República, debe reestructurar al poder constituido. Las limitaciones de la Asamblea Nacional Constituyente son las derivadas de los principios generales del derecho, los valores democráticos y garantías ciudadanas, los principios que identifican nuestro devenir histórico, la dignidad como derecho inalienable de la persona humana, los derechos humanos y demás principios que sustentan el concierto de naciones. Venezuela mantendrá los acuerdos y tratados que en el escenario internacional ha suscrito.

Después de la Fase Asamblearia, todos los poderes públicos, incluyendo la Presidencia de la República, deberán reelegitimarse, adecuándose al nuevo marco constitucional.

Será entonces cuando el Proceso Constituyente entre en su quinta fase (ejecutiva) para sentar las bases de una nueva República que enfrente con firmeza el reto del futuro e inicie la reconstrucción de un país democrático, soberano, pacífico y próspero. Pasar de la Democracia Gobernada a la Democracia Gobernante comprende un nuevo contrato social que promueva la participación de la Sociedad Civil a través de formas de democracia directa, como la iniciativa popular y el sistema del referéndum, de manera que se logre un equilibrio dinámico y estable entre el Nuevo Poder Constituido y la vigencia permanente del Poder Constituyente.

La Constitución es la forma de organización pacífica del poder y un conjunto de valores conforme a los cuales se desenvuelve la vida de un pueblo. Sobre esa base proponemos establecer un régimen basado en principios de justicia, que coloque al ser humano como el centro de su atención, que garantice niveles adecuados de calidad de vida para todos los venezolanos y grados aceptables de autonomía del Estado frente a su ambiente exterior. Justicia y equidad tanto en las relaciones entre los miembros de la sociedad nacional como en la escena internacional. Principios de justicia que hagan efectivos los derechos y garantías establecidos por los tratados, acuerdos, convenciones y pactos internacionales sobre Derechos Humanos, así como también los relativos a los deberes y derechos económicos de los Estados, donde se les reconoce su soberanía política, económica y social.

¿Para qué la Constituyente?

Para refundar la República, reelegitimar el poder y rehacer la democracia mediante una nueva Constitución.

Proponemos:

1. Que el gobierno de la Nueva República, en todas los niveles, sea definido como democrático, responsable, alternativo, representativo y participativo, introduciendo además del procedimiento del referéndum, el mandato de incorporar otras formas de participación ciudadana.

2. La independencia e imparcialidad del Poder Judicial y la seguridad jurídica de la Nación, restándole discrecionalidad al Congreso en la elección de sus miembros.

- La selección y ascenso de los Jueces se hará mediante concursos de oposición, públicos y transparentes; serán de elección popular los jueces ubicados en la base de la pirámide del poder judicial.

- La autonomía presupuestaria del Poder Judicial debe lograrse mediante el establecimiento de un situado constitucional que le garantice un porcentaje del Presupuesto Ordinario.

- Los Juicios públicos, orales, deben ser con jurado, haciéndolos extensivos a la justicia civil, con las modificaciones pertinentes y el uso de los procedimientos judiciales establecidos en el Código Orgánico Procesal Penal.

- Es preciso descongestionar los tribunales y dirimir conflictos menores en el seno de la sociedad estimulando la creación de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, como la mediación y el arbitramento, donde se incorporen figuras como los Jueces de Paz, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Asociaciones de Vecinos.

3. El Poder Legislativo debe ser auténticamente representativo y estar revestido de legitimidad, para lo cual será cambiado el sistema de elección de sus miembros: éstos, además, estarán obligados por la Constitución a rendir cuentas a sus representados.

4. El Poder Moral, conciencia ética del sistema, constituido por instituciones formales e informales orientadas a vigilar, controlar y servir de contrapeso a la acción de los gobiernos. Proponemos:

- Hacer que el Ministerio Público (Fiscalía) actúe como acusador por parte del Estado y como contrapeso, crear la institución del Defensor del Pueblo (Ombudsman). Fortalecer las funciones de la Contraloría General de la República y del Consejo Nacional Electoral y desvincularlos de la excesiva tutela de los partidos políticos o de otro interés particular, estableciendo que su selección se haga mediante la fórmula de que quien postula no elige y quien elige no postula.

- Crear una instancia coordinadora de políticas judiciales en la cual estén representados el Ministerio de Justicia, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Judicatura, la Fiscalía General de la República, el Contralor General de la República y el Procurador General de la República.

- Garantizar y fortalecer la libre expresión de las organizaciones no estatales que puedan servir de vigilancia y control de las acciones de los gobiernos (medios de comunicación, iglesias y otras organizaciones no gubernamentales), estimulando y abriendo canales a nuevas formas de participación ciudadana.

5. Garantizar el carácter democrático de las organizaciones de intermediación entre la sociedad y el Estado (partidos políticos, asociaciones sindicales, vecinales, profesionales, empresariales y otras organizaciones no gubernamentales) estableciendo que la selección de sus directivos debe hacerse mediante elecciones universales, directas, secretas y de primer grado que garanticen la representación

proporcional de las minorías. En sus estatutos deben estar especificados los derechos de los miembros y los mecanismos de entrega de cuentas por parte de los directivos, así como una relación sobre el origen de sus ingresos financieros. Los estatutos tendrán carácter contractual y su modificación por medios distintos a los consagrados por ellos, permite la demanda ante tribunales competentes para que le sean restituidos los derechos a los afectados.

6. Hacer efectivos los derechos y garantías establecidos por los tratados, acuerdos, convenciones y pactos internacionales sobre Derechos Humanos, ratificados por la República de Venezuela, estableciendo que éstos tendrán aplicación preferente sobre cualquier disposición del orden jurídico interno, siempre que amplíen los derechos y garantías contenidos en la Constitución.

7. Corresponderá básicamente al Ministerio Público, al Poder Electoral, a las Contralorías, al Ombudsman y a las organizaciones de la Sociedad Civil, tomar las acciones necesarias para hacer efectivo el cumplimiento de tales derechos.

8. Modificar el orden constitucional garantizando que la relación entre los poderes nacional, regional y local tenga un sentido cooperativo, definiendo las funciones que cada nivel debe desempeñar en atención al buen funcionamiento del Estado como un todo.

9. El Estado debe ser un ente rector, promotor y estimulador de relaciones de cooperación entre los diferentes sectores de la economía, haciéndolos más eficientes, sin que ninguno de ellos se beneficie sobre la base de la depredación del otro.

La redefinición de las funciones del Estado, como un ente rector y promotor de las políticas, exige a la Administración Pública acentuar su papel mediador a través de la elaboración de políticas y reglamentaciones que hagan posible que esas funciones se lleven a cabo en forma eficiente y sin menoscabo de la calidad de vida de la ciudadanía. Ello implica que la Administración Pública desarrolle su capacidad de análisis, planificación y evaluación, con mecanismos continuos de retroalimentación que le permitan ejercer su función conductora de los procesos sociales: la garantía de la paz interna, la justicia social, la preservación del medio ambiente, la buena gestión de la cosa pública y el desarrollo de mecanismos de corrección cuando fracasan los mercados o se deteriora el clima empresarial.

El ejercicio de las funciones públicas en democracias de partidos competitivos está dominado por la tensión entre la necesidad de dar respuestas a las demandas de la población, tomando en cuenta prioritariamente la capacidad de presión de los muy variados sectores y la de satisfacer esas demandas de conformidad con una programación coherente y racional sobre la base de requerimientos técnicos. La Administración Pública, como aparato organizativo a través del cual el Estado lleva a cabo sus políticas, debe estar orientada a través de toda su estructura de funcionamiento, a manejar armónicamente esa tensión, mitigando sus efectos perversos.

Del lado de la demanda, será necesario abrir hacia la ciudadanía, canales de

comunicación, información, control y participación. Del lado del aparato administrativo, se estimulará una administración que trabaje en función de resultados, con una visión gerencial de los asuntos públicos que le permita ordenar lógicamente y coherentemente el orden de prioridades para la satisfacción de las demandas. Este es el sentido del proceso de democratización, desde la perspectiva de la Administración Pública.

Para lograr que el aparato administrativo del Estado funcione adecuadamente, proponemos:

1. Hacer de la Administración Pública un sistema abierto, flexible y permeable a las exigencias y a los cambios en su ambiente, que le permita irse adaptando a ellos, renovándose permanentemente.

2. Desarrollar mecanismos de comunicación e información que hagan de la Administración Pública una estructura transparente donde el secreto sea la excepción y no la regla, y estimular estrategias orientadas hacia una mayor participación ciudadana en los procesos decisivos de la administración.

3. Que la descentralización sea parte constitutiva de la reforma de la Administración Pública, a fin de lograr una mayor capacidad de adaptación y respuesta a la diversidad de situaciones que se le presentan. Por ello es necesario que en cada nivel, nacional, regional y municipal se defina en qué consiste su papel como rector, promotor y regulador del desarrollo, así como la relación que debe haber entre cada uno de esos niveles en razón del buen funcionamiento de la administración como un todo.

4. Desarrollar mecanismos en la Administración Pública que la capaciten para formular, implementar y evaluar las políticas públicas en función de los objetivos, en contraste con lo que ha venido sucediendo hasta ahora que se orienta, fundamentalmente, al control y evaluación de procedimientos.

5. Crear en las diferentes dependencias unidades de evaluación estratégica, encargadas del seguimiento y evaluación de las políticas de su área y rescatar la misión estratégica del organismo central de planificación.

6. Garantizar el ejercicio de la autoridad que le ha sido conferida, evitando la intromisión privilegiada de intereses particulares que la distorsionen y/o la limiten. Para ello hay que: a) Reducir capacidad discrecional a los funcionarios para que no puedan beneficiar sesgadamente uno u otro interés, a través de la simplificación de los procedimientos administrativos, sustituyéndolos por reglamentaciones generales y sencillas, que permitan garantizar, a la vez, la sanción a sus transgresores. b) Retomar el control de la Administración Pública sobre el ingreso, ascenso y egreso de su personal, estableciendo que esa potestad es indelegable por parte de las autoridades administrativas.

7. Reducir el número de Ministerios, para lograr, entre otros, un Consejo de Ministros más operativo; pero más importante aún es que los Ministerios que existan sean eficientes y funcionales.

8. Reducir la rigidez de la Ley Orgánica de la Administración Central, la cual estipula una estructura uniforme para los distintos Ministerios, obviando sus

características particulares. La estructura y organización de cada uno de ellos debe dejarse a la potestad del Consejo de Ministros, mediante disposiciones de carácter reglamentario.

RESEÑAS

Eduardo Irazábal: *Colombia: nuestro vecino desconocido. Una síntesis de su proceso sociopolítico contemporáneo.* Caracas, Instituto de Altos Estudios 'Pedro Gual', Ministerio de Relaciones Exteriores, 1999, 187 p.

La literatura académica producida en Colombia sobre las distintas facetas de la realidad de su propio país es abundante y de una riqueza notable. Sin embargo, gran parte de esta producción es desconocida en Venezuela, a pesar de los valiosos esfuerzos de la Biblioteca Nacional de mantener al día su colección de publicaciones sobre el vecino país. No obstante los vínculos históricos entre los dos países y el pujante proceso de integración binacional que ha caracterizado la última década, los científicos sociales venezolanos han mostrado muy poco interés en estudiar a Colombia.

Es más, aquellos académicos que se han dedicado a los estudios latinoamericanos (con la parcial excepción de aquéllos interesados en la literatura) han dirigido su atención preferentemente a otros países del continente. En parte, esto se debe al limitado flujo de la producción editorial colombiana a nuestro país, si lo comparamos con la mayor disponibilidad de aquella proveniente de México o del Cono Sur. Sin embargo, también se debe a que Colombia nunca cabía cómodamente en los esquemas analíticos (o tipologías) que se nos ofrecían para explicar las características del desarrollo desigual del continente.

Ese país parecía algo anómalo para quienes intentaban esquematizar la historia contemporánea de América

Latina: el único país en donde seguían vigentes los tradicionales partidos Liberal y Conservador del siglo XIX; casi el único, por lo menos de los más poblados, que no experimentó, ni una fase populista, ni los regímenes autoritarios dirigidos por militares de los años 70 y 80; el único que logró un modesto crecimiento económico durante la 'década perdida'; un país que ha sufrido de una violencia endémica, reflejada en la persistencia durante más de cuatro décadas de una guerrilla que, por lo demás, se ha fortalecido militarmente durante los últimos años, mientras que las experiencias de este tipo en otros países se han ido desvaneciendo. En fin, un país con características particulares que constituyen un reto para el investigador.

Exceptuando la literatura dedicada al período independentista, conocemos solamente dos libros publicados en Venezuela que abordan con seriedad la experiencia colombiana, ambos de limitada circulación y, por lo tanto, relativamente desconocidos. El primero, de Vladimir Acosta (*Reformas liberales y acumulación originaria en América Latina y Venezuela en el siglo XIX.* Caracas: UCV, 1989) se circunscribe al siglo XIX, intentando explicar por qué, sobre bases iniciales aparentemente similares, en Colombia se logró que surgiera en Antioquia un pujante sector empresarial que se consolida en los años 20 de este siglo, mientras que Venezuela no experimentó un desarrollo parecido. El otro, escrito por Enrique Neira (*Colombia al vuelo: presente y proyección.* Mérida: Universidad de Los Andes, 1996), por cierto de origen colombiano, ofrece un análisis

sis general de las raíces de la realidad contem-poránea colombiana.

Frente a esta situación, Eduardo Irazábal, profesor jubilado del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Central de Venezuela y actualmente investigador del Instituto de Altos Estudios "Pedro Gual" del Ministerio de Relaciones Exteriores, se ha propuesto ofrecer al lector venezolano una visión panorámica del proceso sociopolítico contemporáneo de Colombia con énfasis en las transformaciones de la estructura social y del sistema de dominación política (pp. 11-12). Para delimitar el estudio, el autor asume la hipótesis según la cual "la historia contemporánea de Colombia tiene sus inicios en la coyuntura de la primera postguerra (1918-1929), momento en el cual se produjeron en la nación colombiana un conjunto de profundas transformaciones en la mayoría de los ámbitos de la sociedad, las cuales, de alguna manera modificaron los patrones tradicionales, abriendo paso a un proceso de modernización capitalista *sui generis*" (pp. 12-13).

El autor reconoce explícitamente el carácter introductorio del texto y no pretende ofrecer interpretaciones originales. Su objetivo central es introducir al público venezolano al tema, con la esperanza de estimular posteriores lecturas. En este sentido, debemos celebrar la claridad y elegancia de su exposición, indudablemente un aporte importante para cualquier texto con pretensiones de una divulgación general. Tal vez el autor padece de un exceso de modestia cuando sugiere que "para un colombiano medianamente informado, su contenido no le aporta muchos nuevos elementos": de hecho, hay un aspecto del texto que sí me parece original y potencialmente instructivo hasta para un colombiano bien informado. Se trata de la manera de

presentar los sucesivos proyectos de reforma gubernamentales a partir de los años 60, en el contexto más general de las tendencias predominantes en el continente.

Así, por ejemplo, se señala que "al examinar las orientaciones fundamentales del proyecto de reorganización económica del gobierno de Lleras Camargo (1958-1962), puede advertirse la relación existente entre éste con la estrategia propuesta por la CEPAL" (p. 78). En las dos administraciones posteriores, se siente la influencia de las propuestas norteamericanas plasmadas en la llamada Alianza para el Progreso y las nuevas preocupaciones de la CEPAL en el sentido de promover reformas agrarias, educativas y tributarias. De un interés particular son las medidas adelantadas, sobre todo por el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970), para tratar de resolver un problema agrario reconocido como caldo de cultivo para los movimientos guerrilleros en el campo. Fue el abandono de estos esfuerzos reformistas durante los años 70 y la decisión del presidente Turbay Ayala (1978-1982) de resolver el problema por la vía de la represión, lo que abonó el terreno para el posterior resurgimiento de las guerrillas.

Por supuesto, éste es simplemente uno de los temas abordados en un libro que, en general, ofrece una visión panorámica del país desde la perspectiva de un venezolano que no esconde su admiración por el pueblo colombiano y se indigna frente a la imagen, presentada diariamente en los medios de comunicación, de un país reducido a las dimensiones de la violencia y el narcotráfico.

Dick Parker

RESUMENES/ABSTRACTS

AVANCES DE LA ANTIPOLITICA EN VENEZUELA: LAS ELECCIONES DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1988
--

Rosángel Alvarez

RESUMEN

Este artículo ubica la victoria electoral de Hugo Chávez dentro del contexto más general en América Latina donde las candidaturas presidenciales exitosas que han sido promovidas por *outsiders* tales como Collor de Mello en Brasil, Fujimori en el Perú o Jorge Serrano en Guatemala sobre la base de campañas antipartidistas y antipolíticas. Analiza la crisis de los partidos tradicionales en Venezuela y los elementos centrales del discurso de Chávez en su campaña electoral, llegando a la conclusión de que las infladas expectativas provocadas podría ser una seria desventaja cuando inicie su gobierno.

Palabras claves: Venezuela, Hugo Chávez, antipolítica, partidos tradicionales, elecciones

ABSTRACT

The advance of anti-politics in Venezuela: the elections of December 1988

This article discusses the electoral victory of Hugo Chávez in December 1998 within the more general Latin American context of the recent electoral success of other outsiders with an anti-party and anti-political posture, such as Collor de Melo in Brazil, Alberto Fujimori in Peru and Jorge Serrano in Guatemala. The author analyzes the crisis of the traditional political parties in Venezuela and the central elements of the message which enabled Chávez to triumph, concluding that the inflated expectations provoked by the victory could well prove a serious disadvantage once the ex-coup leader assumes the task of governing.

Key Words: Venezuela, Hugo Chávez, Elections, Political Parties.

**OBSTACULOS A LA CONSOLIDACION DEL MOVIMIENTO VECINAL VENEZOLANO:
LA BRECHA ENTRE LO NACIONAL Y LO LOCAL**

Steve Ellner

RESUMEN

El autor señala cómo la creciente literatura sobre movimientos sociales en América Latina que emerge en los años ochenta se caracterizó por dos orientaciones, una primera calificada de "autonomista" y una segunda llamada de "interacción política", ambos optimistas respecto a la influencia potencial de las "nuevas" organizaciones. Tanto en Venezuela, como en el resto del continente, los años noventa fueron testigo de un claro desencanto frente a la evidencia de su limitado impacto. En el artículo, se examina la experiencia de las dos organizaciones vecinales más importantes en Venezuela, FACUR y la Escuela de Vecinos, con el propósito de entender las razones por las cuales se dio este fenómeno cuya influencia fue tan limitada, llegando a la conclusión que la incapacidad de construir un movimiento nacional que reflejara adecuadamente las experiencias locales está entre las más importantes.

Palabras claves: movimientos sociales, organizaciones vecinales, FACUR, Escuela de Vecinos, Venezuela.

ABSTRACT

Obstacles to the consolidation of the Venezuela neighbor movement: National and Local Cleavages

The author indicates how the literature on social movements in Latin America which emerged in the eighties can be classified in terms of two tendencies: that of the "autonomist" school and that of the "political interaction" school, both relatively optimistic about the potential influence of the new organizations. In Venezuela, as in the rest of the continent, the experience of the nineties provoked disillusionment. This article examines the two most important Venezuelan neighborhood organizations, FACUR and the Neighbor School, in order to understand why their influence has been so limited and concludes that among the most important factors is the failure to create a national organization capable of channeling and projecting local experiences.

Key Words: New social movements, neighborhood organizations, FACUR, Neighborhood School, Venezuela.

¿ES GLOBAL Y EQUITATIVA LA GLOBALIZACION?

César Henríquez

El autor argumenta que la connotación aparentemente neutra, cuando no positiva, del término "globalización" esconde la realidad de un proceso que se construye sobre la base de relaciones de poder, violencia, privilegios y exclusiones. Analiza la creciente concentración de poder económico de las empresas transnacionales, la consolidación de una estructura oligopólica de poder compartida por los países desarrollados de los bloques regionales principales, y los mecanismos de protección y los arreglos bilaterales impuestos a los países subdesarrollados.

Palabras claves: globalización, empresas transnacionales, bloques regionales.

Abstract**Is Globalization Really Global and Equitable?**

The author argues that the apparently neutral, and even positive, connotation of the word "globalization" masks the reality of a process which advances on the basis of power relations, violence, privileges and exclusions. The article analyzes the growing concentration of economic power in the transnational firms, the consolidation of an oligopoly shared by the developed countries of the principal regional blocks and the mechanisms used (especially protectionism and bilateral agreements) to subjugate the underdeveloped countries,

Key Words: Globalization, Transnational firms, Regional Blocks

LA POLITICA SOCIAL: PASADO RECIENTE Y FUTURO INMEDIATO

Trino Márquez y Boris Lima

RESUMEN

Los autores ofrecen una evaluación de la política social aplicada por el segundo gobierno de Rafael Caldera (1994-1998), en circunstancias de marcadas restricciones presupuestarias. Consideran positivo el alto grado de ejecución de las políticas sociales incorporadas a la Agenda Venezuela, la reforma del sistema de seguridad social, el apoyo a la economía solidaria y algunas reformas institucionales. Sin embargo, señalan como limitaciones, la disminución del gasto social, la débil integración entre la política económica y la social, atomización y descoordinación en el gobierno central, la desarticulación entre los distintos niveles territoriales de gobierno, el tratamiento subalterno de las políticas sectoriales de contenido estructural, el predominio excesivo de programas compensatorios y la escasa participación ciudadana. Terminan con recomendaciones diseñadas a rectificar estas deficiencias.

Palabras claves: política social, Venezuela, Caldera, Agenda Venezuela.

ABSTRACT**Social Policy: the Recent Past and the Immediate Future**

The authors offer an evaluation of the social policy of the second Caldera government (1994-1998). After recognizing the limitations imposed by severe fiscal restrictions, they regard the high degree of implementation of the policies announced in the Agenda Venezuela, the introduction of reforms in the social security system, the support for the Solidarity Economy and some institutional reforms as positive. Nevertheless, they criticize the reduction of the resources available for social programs, the scarce integration of economic and social policy, the lack of coordination between programs, the failure to articulate the different territorial levels of the administration, the relative neglect of those sectoral policies with structural implications and the scarce citizen participation. The article concludes with recommendations designed to overcome these deficiencies.

Key Words: Social policy, Venezuela, Caldera, Venezuelan Agenda.

CONSTITUYENTES Y CONSTITUIDOS: LA PRIMERA DISPUTA LIBERAL

Víctor Abreu

RESUMEN

Dos posiciones históricas diferentes tratarán de sustentar la legitimidad del Estado liberal: una reclamando la historia pasada para justificar el poder constituido, y otra queriendo anticiparla y auspiciar un poder por constituir. El momento clave que sitúa el enfrentamiento de ambas es la Revolución francesa. Los ecos de la primera disputa de los seguidores de la doctrina de los derechos naturales y del contrato social con los acólitos del utilitarismo, parecen aún resonar.

Palabras claves: Revolución Francesa, Liberalismo, Constitución, Constituyente

ABSTRACT

The First Dispute among Liberals: Constitutions as a Source of Legitimacy.

Historically, there have been two contrasting ways of arguing in favor of the legitimacy of the liberal State: one which recurs to the past in order to justify an already established order; the other attempting to prefigure and promote an order not yet established. The first decisive confrontation between the representatives of these contrasting positions arose as a result of the French Revolution. Nevertheless, echoes of the clash between followers of the doctrine of natural rights and of the social contract, and those who embraced the utilitarian doctrine can still be heard in contemporary conflicts over constitutional law.

Key Words: French Revolution, Liberalism, Constitution, Constitutional Assembly.

EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1946-47 EN VENEZUELA

Yrayma Camejo Ron

RESUMEN

El objetivo del trabajo es el análisis del proceso constituyente de 1945-48. El proceso se despliega en el escenario que se inicia en el país con la muerte de Juan Vicente Gómez, para construir el sistema democrático, constituyendo el trienio 1945-48 el momento en el cual logra imponerse desde el punto de vista político, al romper por la fuerza con las concepciones graduales y evolutivas que caracterizaron el proceso en los gobiernos de López y Medina. Desde esta perspectiva, se expone las medidas reglamentarias y jurídicas adoptadas para instalar una Asamblea Constituyente originaria. También se describe el papel de los actores principales (los partidos), su agenda constituyente, la instalación de la Asamblea Constituyente, sus objetivos y reglas de funcionamiento interno, los temas del debate y algunas de las características de la constitución de 1947.

Palabras claves: Venezuela, Asamblea Constituyente, Constitución (1947), partidos políticos.

ABSTRACT**The 1946-1947 Constitutional Assembly in Venezuela**

The 1946-1947 Constitutional Assembly is analyzed as the culmination of a process of democratization initiated in 1935 on the death of Juan Vicente Gómez. It represents a rupture with the gradual and evolutionist perspective which had inspired the López and Medina governments which preceded it. The article describes the judicial and reglamentary measures adopted in order to install an Assembly with an unlimited competence, examines the role of the main actors (the political parties), the respective proposals, the definition of objectives and the rules governing its internal functioning, and the principal themes debated. The author concludes with a summary of some of the characteristics of the 1947 constitution.

Key Words: Venezuela, Constitutional Assembly, 1947 Constitution, Political Parties.

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991 EN COLOMBIA

Antonio Navarro Wolff

RESUMEN

El autor examina los antecedentes de la Asamblea Constituyente (y, en particular, el papel decisivo jugado por la Corte Suprema de Justicia), las características de la nueva Constitución y su impacto posterior. Considera que muchas de las innovaciones introducidas son positivas pero que su limitado impacto se debe a una falla básica: no haber enfrentado a la dirigencia política tradicional, transformando a fondo el sistema político y electoral. En consecuencia, se entregó la Constitución a un Congreso adverso que impidió el desarrollo efectivo de las previsiones de una democracia participativa, elemento central del espíritu de la Constitución

Palabras claves: Asamblea Constituyente, Constitución, Colombia, democracia participativa

ABSTRACT**The 1991 National Constitutional Assembly in Colombia**

The author examines the origins of the Constitutional Assembly (and particularly the decisive role played by the Supreme Court of Justice), the characteristics of the new Constitution and its subsequent impact. Many of the innovations introduced are regarded as positive but their limited impact is due to a basic omission: the failure to confront the traditional political leadership on the basis of a radical reform of the political and electoral system. As a result, the implementation of the Constitution was left in the hands of a Congress which did not share its basic assumptions and impeded an effective application of the principles of participative democracy.

Key Words: Constitutional Assembly, Constitution, Colombia, Participative Democracy.

LAS LIMITACIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1991 EN COLOMBIA

Carlos Lemos Simmons

RESUMEN

El autor argumenta que lo que más perjudicó a la Asamblea Constituyente en Colombia era las exageradas expectativas que se fomentaron al respecto. Sostiene que, para sentar las bases de una Constitución nueva con perspectivas de perdurabilidad, hace falta una transformación política previa y la conformación de una nueva fuerza hegemónica capaz de imprimirle a la Constitución una visión coherente y un proyecto de país. Así nacieron las grandes Constituciones modernas, desde la norteamericana, pasando por aquella producida por la Revolución francesa hasta la soviética. De la misma manera, la Constitución colombiana de 1886 reflejó un cambio decisivo en el balance de poder en el país. Sin embargo, en 1991, no se había producido ningún cambio político de importancia que justificara una nueva Constitución. Además, la misma composición pluralista de la Asamblea se prestaba más para las negociaciones apropiadas para acordar una reforma, que para la redacción de una nueva Carta Magna.

Palabras claves: Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, Constitución.

ABSTRACT

The Limitations of the 1991 Constitutional Assembly in Colombia

The author sustains that what most damaged the 1991 Constitutional Assembly was the exaggerated expectations which it provoked. He argues that the historical evidence (the North American Constitution, or those produced by the French Revolution or the Soviet Revolution) clearly demonstrates that a solid Constitution is the result of a previous political transformation, not its cause. In Colombia, the 1886 Constitution reflected a decisive shift in the balance of political power. However, in 1991, there had been no such previous change, nor was there a new hegemonic political force with a clear project. The very composition of the Assembly, admirably pluralist from a democratic point of view, was more appropriate for the negotiation of partial reforms than for the creation of a new Constitution.

Key Words: Constitutional Assembly, Constitution, Colombia.

DESPOTISMO E ILUSTRACION: A PROPOSITO DE LA CONSTITUYENTE

Luz Marina Barreto

RESUMEN

En este artículo, se argumenta que no se justifica la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y que constituye un peligro potencial para el sistema democrático. Para evitar ese peligro, la autora insiste en que su competencia debe estar limitada exclusivamente a la redacción de una nueva *Carta Magna* cuyo contenido, elaborado en base a una búsqueda de consenso, no debe traspasar los límites que le son propios. Le compete establecer los principios generales y universales que sirvan como orientación general de lo que el Estado y sus instituciones han de entender por una organización que promueva la distribución justa de los bienes comunes. Se examina tres problemas filosóficos de fondo implícitos en la aplicación de los principios generales y el artículo termina planteando la necesidad de elegir a la Asamblea representantes versados en las distintas especialidades científicas de relevancia para una tarea tan delicada.

Palabras claves: Asamblea Constituyente, Constitución, Venezuela

ABSTRACT**Despotism and Illustration: Comments on the Constitutional Assembly**

In this article, it is argued that there is no real justification for a Constitutional Assembly and that it constitutes a potential danger for the democratic system. In order to avoid this danger, the author insists that its competence cannot go beyond the elaboration of a Constitution based on a broad consensus and dedicated to defining the general and universal principles appropriate to a constitution. These principles are conceived as a general orientation in relation to what the State and its institutions should understand as an appropriate organization for achieving a just distribution of the common goods of the society. The author examines what she regards as three basic philosophical problems implicit in the application of these principles and the article concludes suggesting the need to elect representatives versed in the different scientific disciplines of relevance.

Key Words: Constitutional Assembly, Constitution, Venezuela.

COLABORADORES

ABREU, Víctor

Economista venezolano graduado en la Universidad Central de Venezuela. Se desempeña como profesor en la Escuelas de Economía e Historia de la misma universidad. Autor de *La tradición liberal: individuo soberano y desigualdad* (UCV, 1997).

ALVAREZ, Rosángel

Socióloga venezolana graduada en la Universidad Central de Venezuela. Actualmente cursa estudios de postgrado en Ciencias Políticas en la Universidad Simón Bolívar.

BARRETO, Luz Marina

Filósofa venezolana graduada en la Universidad Central de Venezuela con un doctorado en filosofía en Alemania. Es profesora de la Cátedra de Ética en la Escuela de Filosofía de la UCV.

CAMEJO RON, Yrayma

Socióloga venezolana egresada de la Universidad Central de Venezuela, profesora titular adscrita al Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Sociología de la misma universidad.

ELLNER, Steve

Historiador norteamericano con doctorado en la Universidad de Nueva México. Profesor titular de la Universidad de Oriente, Puerto la Cruz

HENRIQUEZ, César

Sociólogo venezolano egresado de la Universidad Central de Venezuela. Actualmente cursa estudios de postgrado en el Cendes de la misma universidad.

LEMONS SIMMONDS, Carlos

Colombiano, dirigente del Partido Liberal, ex-miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y ex -vicepresidente de su país.

LIMA, Boris

Profesor agregado jubilado y exdirector de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Central de Venezuela y consultor del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

MARQUEZ, Trino

Sociólogo venezolano con doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Es profesor Titular de la Escuela de Sociología de la UCV y ex-presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).

NAVARRO WOLFF, Antonio

Colombiano, ex -dirigente del movimiento guerrillero M-19, fue co-presidente de la Asamblea Nacional Constituyente que redactó la constitución de 1991. Actualmente diputado en el Congreso colombiano.

INDICE ACUMULADO: 1998

Autores y títulos	N°	pag.
ABREU, Víctor. Liberalismo y democracia: tensión histórica.	1	11-28
ALBORNOZ, Orlando. Acerca de la educación superior en Venezuela.	2-3	79-120
ALVAREZ, Carlos Guillermo. ¿Es competitiva la contratación petrolera colombiana?	1	85-90
ALVAREZ BEJAR, Alejandro. Pemex: de la reestructuración a la privatización.	1	123-136
BANKO, Catalina. El capital comercial en Venezuela	2-3	61-77
CAMEJO, Yraima. La trayectoria sociopolítica de la democracia en Venezuela.	2-3	213-257
DE LISIO, Antonio. Ajustes macroeconómicos/desajustes ambientales en la Guayana venezolana.	4	27-40
DOMINGUEZ GUEVARA, Carlos. Cultura política y democracia: efectos sociopolíticos del ajuste estructural en América Latina.	1	29-60
DOMINGUEZ, Francisco. Cuba y China: estudio comparado de las reformas de mercado.	2-3	35-60
GARCIA LARRALDE, Humberto. Reflexiones en torno al comercio bilateral colombo-venezolano: Desafíos de la integración económica.	4	127-180
HERNANDEZ ARVELO, Miguel Angel. "Te odio y te quiero..." Colombia y Venezuela: Entre la tensión y al integración.	4	55-94
JACOME, Francine. Los militares en Venezuela: ¿ruptura o continuidad del pacto tácito?	2-3	259-288
LA CORTE, Felipe. Ajustes macroeconómicos/desajustes ambientales en la Guayana venezolana.	4	27-40
LANDER, Edgardo. El Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI). El capital diseña una constitución universal.	2-3	123-154

_____ Teorías democráticas participativas: un análisis crítico.	2-3	181-212
LANDER, Luis. La apertura petrolera en Venezuela: de la nacionalización a la privatización.	1	153-182
_____. Globalización y mercado interno de los hidrocarburos en Venezuela.	2-3	11-34
LOPEZ, Margarita. Venezuela: la dimensión cultural de la protesta popular (Notas teórico-metodológicas para su investigación).	4	11-26
LOVERA, Alberto. Vivir en tensión. La Universidad y su entorno: Encuentros y desencuentros.	4	41-52
MACIAS CARDONE, María Teresa. Integración y desintegración de un mercado común de energía: México-Estados Unidos-Canadá.	1	105-122
MARCANO GONZALEZ, Luis F. Fundapatria y la apertura petrolera venezolana.	1	61-81
MELCHER, Dorothea. La globalización y la apertura petrolera en Venezuela.	1	137-152
PARKER, Dick. Las relaciones colombo-venezolanas: Fuentes para su estudio.	4	195-216
PEÑA AGUILAR, Jorge A. Chile: transición, régimen político y democracia.	2-3	289-302
RAMIREZ LEON, José Luis. Colombia y Venezuela: acerca de cómo profundizar la vecindad sin permitir el conflicto.	4	95-126
RENGIFO, Flérida. Los colombianos en Venezuela.	4	181-194
SMILDE, David. Venezuela: la dimensión cultural de la protesta popular (Notas teórico-metodológicas para su investigación).	4	11-26
VERGARA, Jorge. Teorías democráticas participativas: un análisis crítico.	2-3	155-180

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES
INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACION DE MANUSCRITOS

1. Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos. Se presentarán escritos en un procesador de palabras (preferentemente Word for Windows 6) para su lectura en una computadora IBM o compatible, con la identificación del programa utilizado. En caso de incluir gráficos o tablas preparados con otro programa, se agradece su identificación. También se requiere dos copias a doble espacio en papel tamaño carta.
2. En el texto los subtítulos así como la ubicación de cuadros o tablas deben ser claramente indicados. Cada cuadro o tabla debe presentarse en hoja aparte colocado con su debida identificación al final del texto. Las notas deben aparecer debidamente enumeradas al pie de página. Las referencias bibliográficas se incorporan al texto y entre paréntesis se coloca el apellido del autor, coma, el año de publicación, comas y página. Las referencias completas se incluyen en la bibliografía, después del texto, organizadas alfabéticamente según el apellido del autor. Las referencias bibliográficas se registran de la siguiente manera: PARA LIBROS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título (en cursivas), lugar de publicación, casa editora, total de páginas; y PARA ARTICULOS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título (entrecorillado), nombre de la revista (en cursivas), volumen, número, lugar de publicación, fecha de publicación, páginas. Ejemplo: Juan Carlos Tedesco: "Universidad y clases sociales: el caso argentino", *Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas*, Vol. 3, nº 2, Buenos Aires, abr-jun. 1972, pp. 197-227. La bibliografía colocada al final del texto debe ser exclusivamente de referencias que aparecen en el texto.
3. La extensión de los artículos no debe exceder las 30 cuartillas, aunque el Comité Editorial podría admitir flexibilidad en caso de que el interés del tema lo amerite.
4. Los autores deberán enviar junto con sus artículos un resumen de 6 a 10 líneas del artículo y otro de 6 a 8 líneas de sus datos personales (incluyendo: (1) lugar o lugares donde está destacado, (2) breve lista de sus obras más importantes).
5. Los manuscritos que el Comité Editorial considera potencialmente apropiados para su publicación serán sometido al arbitraje de especialistas en el tema; los comentarios al respecto serán remitidos al autor junto con cualquier sugerencia de la Dirección de la Revista.
6. El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
7. Los autores de los artículos publicados recibirán 1 ejemplar del número en que aparecen, veinte separatas y una suscripción a la revista por un año.

PUBLICACIONES
DE LA DIRECCION DE COORDINACION DE EXTENSION
FACES-UCV

- 78 SCARANOL, LAURA; PINTO, M. ELENA y RAMOS, M. EIRA
¿Al borde del abismo? Colombia de cara al nuevo milenio.
- 79 COLMENARES RUEDA, GUILLERMO
Medio ambiente y explotación de recursos naturales en
tiempos prehispánicos en el Archipiélago de los Roques.
- 80 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO
La estatura: fenómeno multideterminado.
- 81 NUÑEZ, TENORIO J. R.
Estrategia y táctica. ¿Cómo hacer? ¿Cuál es la salida?
- 82 VIEIRA, JOSE GREGORIO
Algunas notas sobre política social y gestión de programas
sociales en Venezuela.
- 83 DAMIANI, LUIS
América Latina en las postrimerías del segundo milenio.
- 84 FONSECA V., LADY M.
Gerencia social y desarrollo.
- 85 ALTEZ, YARA et al.
Aportes de un pasado para la construcción del futuro en una
comunidad negro-venezolana.
- 86 ESCALONA, JULIO
Hacia una ecología del bienestar (vol. III)
- 87 GARCIA LARRALDE, HUMBERTO
Análisis presupuestario de la UCV.
- 88 TIBISAY HUNG, R.
El presupuesto equilibrado de la UCV. ¿Cómo se distribuye?
¿Criterio histórico?
- 89 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO
La mujer, el ejercicio físico y el deporte.
- 90 ABARCA C., KARELYS Y.
Agricultura: una estrategia vigente para los proyectos de crecimiento
y desarrollo en Venezuela.
- 91 MARTINEZ LOPEZ, MERCEDES
Tiempo libre: tiempo para vivir.
- 92 MENDOZA POTTELLA, CARLOS
Apuntes para la Cátedra Petrolera.
- 93 MATEO, CRISTINA; CAROLINA GONZALEZ
Bandas juveniles: violencia y moda.
- 94 CAMEJO RON, IRAYMA
El sentido de la política en la Constituyente de 1946-1947 en Venezuela.
- 95 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO
El tipo físico del jugador de beisbol aficionado: un enfoque antropológico.

A LA VENTA EN LA LIBRERIA FACES-UCV. Planta baja edificio FACES

MAYO-JUNIO 1999

 **NUEVA
SOCIEDAD**

161
CONTENIDO

Director: Dietmar Dirmoser
Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: **Roberto Bouzas**, El Mercosur y la devaluación del real. **Carlos Martini**, Paraguay. ¿Comienza la democracia?

APORTES: **Ramón Grosfoguel**, Antipatía frente a la soberanía. Lógicas globales y colonialismo en Puerto Rico. **Alfredo Ramos Jiménez**, Venezuela. El ocaso de una democracia bipartidista. **Jesús Martín-Barbero**, El miedo a los medios. Política, comunicación y nuevos modos de representación. **Alberto Acosta**, El tortuoso e interminable ajuste ecuatoriano.

FOCO: **Ricardo Lagos / Heraldo Muñoz**, El dilema Pinochet. **Pedro Daza Valenzuela**, Pinochet y la soberanía chilena. **Luis Sepúlveda**, La bestia acorralada.

TEMA CENTRAL: MEMORIA, IMPUNIDAD Y DERECHOS HUMANOS. **Kai Ambos**, Impunidad, derechos humanos y derecho penal internacional. **Héctor Faúndez Ledesma**, Derecho internacional, impunidad y responsabilidad del Estado. **Carlos Basombrío Iglesias**, Cuatro razones para entender la «impunidad» en el Perú. **Salvador Millaleo**, El caso Pinochet. Chile en la encrucijada de la democracia incompleta. **William Ramírez**, Derechos humanos en Guatemala. Evidencias de impunidad o impunidad en evidencia. **Edgar Gutiérrez**, La disputa sobre el pasado. **Christian Ferrer**, Una palabra del idioma castellano. Historia experimentada, historia póstuma y drama jurídico.

SUMMARIES

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 145

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: (58-2) 267.31.89/265.99.75/265.53.21/266.16.48/265.18.49, Fax:267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve. Página digital: www.nuevasoc.org.ve

**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS**



Revista *Politeia*

Politeia es una publicación periódica arbitrada, editada por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela y está abierta a todas las corrientes del pensamiento, especialmente en el área de las Ciencias Políticas y sobre aspectos relativos a América Latina.

En cada número se publican los resultados de los trabajos de los investigadores asociados a este centro de investigaciones, así como también contribuciones, ensayos, artículos e informaciones referidas principalmente a las Ciencias Políticas, y en general a las Ciencias Sociales.

Información sobre *Politeia* se incluye anualmente en: *A nivel internacional*: DARE de la UNESCO / ULRICH'S International Periodicals Directory / World List of Social Science Periodicals / International Political Science Abstracts. *A nivel nacional*: REDINSE-Red de Información Socioeconómica.

SUSCRIPCIONES 1998

	Individual	Institucional
Venezuela	Bs. 6.000,00	Bs. 8.000,00
América Latina	US\$ 40,00	US\$ 45,00
Resto del mundo	US\$ 45,00	US\$ 50,00

Favor emitir cheque de gerencia no endosable, a nombre de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV.

DIRECCION

Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
Instituto de Estudios Políticos. Ciudad Universitaria, Los Chaguaramos.

Tlf/Fax: 58-2-6052382-(2365). Caracas-Venezuela.

e-mail: aalvarez@/Sagi. UCV.edu.ve

También puede enviar su correspondencia al Apartado de Correos 61591.
Chacao-Edo. Miranda. Venezuela.

HOMINES

Desde Puerto Rico "Homines" publica artículos sobre el país y otras partes de América Latina.

Con una visión amplia de las ciencias sociales, esta revista examina aspectos interdisciplinarios de la historia, economía, folklore, arte, educación, política, sociología, baile, teatro, sobre la mujer, antropología, arqueología y relaciones internacionales entre otros.

Homines es una revista para investigadores, maestros, coleccionistas y todas las mujeres y hombres interesados en la transformación de la sociedad.

Pida una muestra de **Homines** por sólo \$8.00 o suscribase y recíbalala cómodamente por correo dos veces al año.

TARIFAS DE SUSCRIPCIÓN

(2 números al año)

- Puerto Rico \$15.00
- El Caribe, EE.UU. y Centroamérica \$22.00
- Suramérica, Europa, otros \$25.00
- Muestra 1 ejemplar \$ 8.00

Nombre: _____

Dirección: _____

Llene este cupón y envíelo con su pago, cheque o giro a:

Directora Revista HOMINES
Universidad Interamericana
Decanato de Ciencias Sociales
Apartado de Ciencias Sociales
Apartado 1293
Hato Rey, Puerto Rico 00919



CONSEJO DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y HUMANÍSTICO - UCV

Dpto. de Relaciones y Publicaciones



TÍTULOS EDITADOS • AÑO 1998



BASTÍN,
Georges L.

**TRADUCIR
O ADAPTAR.**
Estudio de la
adaptación
puntual y global
de obras
didácticas.



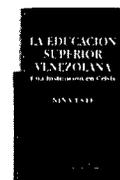
CALDERÓN
BOLÍVAR,
Adriana de.

**DISCURSO E
INTERACCIÓN
EN EL TEXTO
ESCRITO.**
- 1era. reimpresión



CUENCA
HERRERA,
Gloria de.

**LA ENSEÑANZA
DE LA COMU-
NICACIÓN
Y EL PERIO-
DISMO EN
VENEZUELA.**



ESTÉ, Nina.

**LA EDUCACIÓN
SUPERIOR
VENEZOLANA.**
Una institución
en crisis.
- 1era. reimpresión



GONZÁLEZ
GUERRA, Miguel.

**LOS ESTUDIOS
MÉDICOS EN LA
UCV A PARTIR
DE 1891.**



IRURETA
NÚÑEZ, Luisa.

**QUÉ AYUDA
A LOS
ESTUDIANTES
A APRENDER.**



LANZ,
Rigoberto.

**LA DERIVA
POSMODERNA
DEL SUJETO.**
Para una
semiótica del
poder.



LÓPEZ IBAÑEZ,
Magdalena de.

**EVALUACIÓN
NEURO-
PSICOLÓGICA.**
Principios
y métodos.



NÚÑEZ
TENORIO, J.R.

**LA VIGENCIA
CONTEMPORÁ-
NEA DEL
MARXISMO.**



PADRÓN R.,
Miguel A.

**APROXIMACIÓN
A LA
PSICOLOGÍA
DEL LENGUAJE.**
- 2da. edición



PORTILLO,
Gustavo.

**LA CRISIS
EN TIEMPO DE
DEMOCRACIA
(1958-1960
Y 1983).**



SALOMÓN,
Ricardo
y María Corina
Salomón.

**TEMAS DE
GASTRO-
ENTEROLOGÍA
VOL. I.**



SEDANO,
Mercedes
y Zaida Pérez.

**LÉXICO DEL
HABLA CULTA
DE CARACAS.**

FONDO BIBLIOGRÁFICO SOBRE AMÉRICA LATINA-CIENCIAS SOCIALES (FOBAL-CS)

El Proyecto FOBAL-CS ha venido desarrollándose desde 1988, a partir de una iniciativa conjunta del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y la FACES. En el proceso de estructuración de este Proyecto ha destacado también la participación de la Red de Información Socio-Económica (REDINSE), auspiciado por el CONICIT. El Proyecto está destinado a consolidar un Fondo Bibliográfico sobre América Latina y el Caribe (FOBAL) en el área de las ciencias sociales que permita reunir un acervo extenso e integrado en ese campo, propiciando la cooperación inter-institucional para el logro de dicho objetivo. El FOBAL-CS aspira a constituir un valioso apoyo para la investigación y para la formación a nivel de postgrado, así como para la elaboración de políticas públicas

El Fondo abarca fundamentalmente tres dimensiones, de acuerdo al tipo de material considerado:

1) LIBROS. El Fondo ha venido ampliándose principalmente mediante las adquisiciones que efectúa la Biblioteca Nacional, siguiendo las recomendaciones al respecto por miembros del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Sociología de la FACES.

2) DOCUMENTOS. El acceso a documentación se realiza a través del Centro de Documentación e Información MAX FLORES DIAZ. Más que plantearse una línea de adquisición extensa de documentos, se ha propuesto brindar a los usuarios la información que les permita acceder o solicitar los documentos no convencionales que puedan ser de su interés.

3) PUBLICACIONES PERIÓDICAS. Las publicaciones periódicas son consideradas como la columna vertebral del FOBAL-CS, al concebirse como el instrumento más idóneo y ágil para obtener información actualizada acerca del debate que se desarrolla en el campo de las ciencias sociales en y sobre América Latina y el Caribe. La conformación de un programa cooperativo para la adquisición de publicaciones periódicas para el FOBAL vino a ser un recurso fundamental para potenciar el aprovechamiento del valioso material existente en diversos centros bibliotecarios. La participación de REDINSE en la identificación de esas colecciones y en la coordinación del programa ha permitido elaborar un catálogo colectivo de unos 250 títulos pertinentes para el FOBAL-CS, ubicados en la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional, la Biblioteca Central de la UCV, el Centro de Documentación e Información Max Flores Díaz, la Biblioteca Ernesto Peltzer del Banco Central de Venezuela, la Biblioteca del IESA, el Centro de Documentación del CONICIT, la Biblioteca del CELARG o la Biblioteca del Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.

PUBLICACIONES

En abril de 1989 se inició la edición del Boletín trimestral 'Sumarios de Revistas FOBAL-CS'. Dicho boletín agrupa las tablas de contenidos de las publicaciones periódicas del FOBAL-CS que han ingresado desde el segundo semestre de 1988. Con ello el usuario podrá localizar y solicitar los artículos que sean de su interés desde cualquiera de los centros integrados al programa. Actualmente se plantea la posibilidad de hacer la información acumulada disponible para los usuarios a través de diskettes. (Para más información se puede dirigir a la Coordinación REDINSE, Residencia 1-A. FACES, UCV, tlf.: 662.83.15.)

Sobre la base de un Convenio suscrito entre la FACES y la Biblioteca Nacional en enero de 1993, se ha dado inicio a la publicación de una Serie Bibliográfica FOBAL-CS que contempla la edición de dos tomos por año. Está circulando ya el primer número dedicado a la Revolución Cubana, preparado por el profesor Dick Parker y están en preparación tomos sobre El Caribe Anglófono (del Profesor Andrés Serbín), sobre la actual discusión en torno a la Democracia en América Latina (del Prof. Edgardo Lander), sobre los Debates Centrales en las Ciencias Sociales Latinoamericanas (de la Profesora Irayma Camejo), y otro sobre Colombia.

CENTRO DE DOCUMENTACION «MAX FLORES DIAZ»

El Centro de Documentación e Información «Max Flores Díaz», tiene como misión atender las necesidades de información de los docentes, investigadores y estudiantes de pre y postgrado de la Universidad Central de Venezuela y en términos más amplios los intereses del área socioeconómica en el país y en el resto de la Región.

Para cumplir con la aspiración anterior, contamos con una colección de revistas, documentos no convencionales —actas, conferencias, informes, entre otros— así como obras de referencia especializadas, en los campos de interés del Centro.

SERVICIOS

En Sala. Consulta y recuperación de información en bases de datos y fuentes impresas. El Centro tiene una colección de publicaciones periódicas, que forma parte del Fondo Bibliográfico de América Latina —ciencias sociales— compartido entre ocho bibliotecas del Area Metropolitana de Caracas. A través del Boletín de índices de estas revistas y de la Red Socioeconómica (REDINSE).

Servicio de Referencia. A través de este servicio los investigadores pueden tener acceso a 35 bases de datos bibliográficas.

Búsqueda de Documentos. Localización de documentos en unidades de información del país.

Reproducción de Documentos.

CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES

Entre los acuerdos de intercambio de productos y servicios de información están:

- FACES - Banco Central
- FACES - Oficina Central de Estadística e Informática
- FACES - Fundación de Etnomusicología y Folklore

HORARIO DE SERVICIO

LUNES A VIERNES de 8:00 a.m. a 6:00 p.m.

DIRECCION: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «Rodolfo Quintero». Residencias A-1. Apartado Postal 54057. Caracas 1051a. Venezuela. **Teléfono:** 662.9521 / **Fax:** 662.9521.

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

SUSCRIPCION

Nombre y apellidos: _____

Institución: _____

Dirección: _____

Ciudad, estado, país _____

Código postal _____ Teléfono _____

Fax _____ Tipo de suscripción: _____

fecha: _____

firma: _____

Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc. deben dirigirse a:
Oficina de Publicaciones. Instituto de Investigaciones, Residencia 1, Piso 3,
FACES-UCV. Apartado Postal No. 54057, Caracas 1051-A, Venezuela.
Tel/Fax (02) 662 9521. Mensajes por fax al (02) 661 6196

Suscripción: Institucional	\$ 60	Bs. 6.500
Individual	\$ 40	Bs. 5.000
Ejemplar individual: número simple	\$ 15	Bs. 1.500
número doble	\$ 30	Bs. 2.500

Próximo número

Nº 2-3, abril - septiembre 1999

**Modernidad y Resistencia
en América Latina**

De venta en las mejores librerías del país

ENSAYOS Y ARTÍCULOS

- ROSÁNGEL ALVAREZ** AVANCES DE LA ANTIPOLÍTICA EN VENEZUELA:
LAS ELECCIONES DEL 6-D DE 1998
- STEVE ELLNER** OBSTÁCULOS A LA CONSOLIDACIÓN DEL MOVIMIENTO
VECINAL VENEZOLANO: LA BRECHA ENTRE
LO NACIONAL Y LO LOCAL
- JESAR HENRÍQUEZ** ¿ES GLOBAL Y EQUITATIVA LA GLOBALIZACIÓN?
- RINO MÁRQUEZ Y BORIS LIMA** LA POLÍTICA SOCIAL: PASADO RECIENTE Y FUTUR
INMEDIATO

TEMA CENTRAL: CONSTITUCIONES Y CONSTITUYENTES

- VÍCTOR ABREU** CONSTITUYENTES Y CONSTITUIDOS:
LA PRIMERA DISPUTA LIBERAL
- RAYMA CAMEJO RON** EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1946-47
EN VENEZUELA
- ANTONIO NAVARRO WOLFF** LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE COLOMBIANA DE 1991
- CARLOS LEMOS SIMMONDS** LAS LIMITACIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE
DE 1991 EN COLOMBIA
- LUZ MARINA BARRETO** DESPOTISMO E ILUSTRACIÓN:
A PROPÓSITO DE LA CONSTITUYENTE

ENSEÑAS - RESÚMENES/ABSTRACTS