REVISTA VENEZOLANA DE

ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Central de Venezuela

Tema central:

Ajuste estructural y desajustes sociales en América Latina

CARACAS, SEPTIEMBRE-DICIEMBRE
3 / 2000

Universidad Central de Venezuela

RECTOR
Giuseppe Giannetto

VICERRECTOR ACADÉMICO
Ernesto González E.

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO
Manuel A. Mariña M.

SECRETARIA
Elizabeth Marbal V.

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

DECANO
Víctor Rago

COORDINADOR ACADÉMICO
Jesús Oyalbis

COORDINADOR ADMINISTRATIVO
Omaira Santoyo

COORDINADOR DE EXTENSIÓN
Eira Ramos

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES

CARACAS, septiembre-diciembre
Vol. 6, N° 3 / 2000

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES
Septiembre-diciembre, 2000
Vol. 6, n° 3

Directora: Margarita López Maya

Comité Editorial: Victor Abreu, Vladimir Acosta, Enzo del Bufalo, Augusto De Venanzi, Edgardo Lander, Luis E. Lander, Dick Parker, Víctor Rago, Judith Valencia.

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

Secretario de Redacción: Roberto Pérez León

ISSN-1315-6411
Depósito Legal: 199502DF21

La *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* es una publicación cuatrimestral. Es una edición de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.
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:
RVECS. Ciudad Universitaria, Edificio FACES-UCV, Piso 6 Oficina N° 635, o Módulo UCV, Código Postal 1053-A, Caracas, Venezuela.
Canje al Centro de Documentación "Max Flores Díaz", aptdo. 47703, Los Chaguaramos, Caracas 1041
reveciso@faces.ucv.ve

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

---

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2000, Vol. 6 N° 3 (sept.-dic.)

ÍNDICE

EDITORIAL.....7

ENSAYOS Y ARTÍCULOS

Los modales y el cuerpo. Clase, raza y género en la etiqueta de baile.....11
Angel G. Quintero Rivera

Comportamiento electoral en Venezuela: cambio y continuidad.....45
José E. Molina V.

TEMA CENTRAL
AJUSTE ESTRUCTURAL Y DESAJUSTES SOCIALES
EN AMÉRICA LATINA

Presentación.....71

Género y absorción del trabajo en América Latina.
Cuestiones institucionales y culturales.....73
Anita Kon

Proceso de informalidad y sector informal. Reexamen de una discusión.....95
Maria Cristina Cacciamali

Los problemas del empleo y las políticas sociales.
El caso argentino.....111
Laura Golbert

El combate a la pobreza en México.
Entre la asistencia social y la participación.....135
Gerardo Torres Salcido

El problema de la pobreza a fines del siglo XX.....157
D. F. Maza Zavala

Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela.....185
Margarita López Maya y Luis E. Lander

El sistema de pensiones en Venezuela.
Pasado presente y futuro.....209
Bárbara Rodríguez

DOCUMENTOS

Acción de amparo introducida por Queremos Elegir y Cofavic.....229

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia sobre el amparo
introducido por Queremos Elegir y Cofavic.....236

RESÚMENES/ABSTRACTS.....239

COLABORADORES.....248

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES.....251

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 200, Vol. 6 Nº 3 (sept.-dic.), pp. 7-8

EDITORIAL

El Comité Editorial ha querido finalizar este año 2000 presentando, como tema central del último número de la revista, el problema del deterioro social que padece América Latina por las transformaciones mundiales en curso asociadas a la globalización. El tema "Ajuste estructural y desajustes sociales en América Latina" puede que lleve ya una profusa literatura, pero, mientras no comiencen a avizorarse sostenidas políticas que conjuren la oprobiosa situación que padece la población del continente, la academia está obligada a seguir presentando los datos, analizando las causas, evaluando las políticas que desde el ámbito público y privado se implementan y formulando propuestas alternativas. Por ello volvemos hoy y seguramente volveremos mañana sobre este mismo asunto. El tema central ha sido coordinado por la profesora Catalina Banko, de la Escuela de Economía de nuestra facultad. La profesora Banko desde 1998 formó parte de un grupo de académicos latinoamericanos que se responsabilizaron por la organización del simposio "Costos sociales de las políticas neoliberales en América Latina", realizado en el marco del L Congreso Internacional de Americanistas, celebrado en la ciudad de Varsovia, Polonia, entre el 10 y el 14 de julio del año en curso. Queremos expresar aquí nuestro agradecimiento a la excelente labor de selección de los invitados y revisión de los trabajos que ha hecho la profesora Banko, que permitirán a nuestros lectores entrar en contacto con algunos de los estudios y reflexiones de punta que en esta materia se están realizando en Brasil, Argentina, México y Venezuela. Igualmente agradecemos a los colaboradores del tema el diligente interés que demostraron en publicar con nosotros, en especial a las investigadoras brasileñas que aceptaron incluso traducir sus escritos para que pudiésemos ofrecerlos a nuestros lectores.

En nuestra sección de "artículos y ensayos", presentamos dos estudios. El primero, del profesor Ángel G. Quintero Rivera, de la Universidad de Puerto Rico en Río Piedras, que se refiere a un tema poco tratado en la literatura académica pero que descubrimos absolutamente oportuno como ventana desde donde asomarse a la dinámica de nuestras sociedades: los modales o buenas maneras. El profesor Quintero recibió en 1998 el Premio Casa de las Américas por su libro *(¡Salsa, sabor y control!,* un estudio sociológico de la música, el baile y la etiqueta caribeños. El artículo que presentamos aquí, "Los modales y el cuerpo. Clase, raza y género en la etiqueta de baile", es parte de esa misma línea de investigación y para nosotros constituye además un artículo muy especial puesto que, al revelar la sociología histórica de los modales caribeños, toma como referencia principal un libro que nos es familiar: el *Manual de urbanidad y buenas maneras* del venezolano Manuel Antonio Carreño. El profesor Quintero también recibió por su libro sobre la música caribeña el premio al "Mejor libro publicado sobre América Latina en el año 1998" en el XXII Congreso Internacional de Latinoamericanistas, celebrado en la ciudad de Miami en el mes de marzo. Nosotros felicitamos al profesor Quintero y nos honramos de que publique hoy con nosotros.

El segundo estudio trata sobre una temática muy actual este año en Venezuela: la conducta electoral del venezolano. Su autor es el profesor José E. Molina, de La Universidad del Zulia, uno de los mejores especialistas con que cuenta el país en esta materia. El profesor Molina examina las variaciones en influencia que han sufrido diversos factores estructurales y coyunturales del voto de los venezolanos. Plantea que hasta mediados de los 90 el peso de factores estructurales –como serían el carácter subdesarrollado de la economía, el sistema presidencial de mayoría relativa con elecciones parlamentarias simultáneas y la identificación partidista– daba buena cuenta del comportamiento del venezolano en las urnas. Pero el desmoronamiento de la identificación partidista desde entonces ha actuado abriendo espacios para que factores coyunturales, como la personalidad del candidato o la evaluación del gobierno, tengan más peso, a veces decisivo, a la hora de seleccionar nuestros candidatos.

Este año, dada la intensidad del proceso político vivido en el país, nuestra sección de "Documentos" ha sido copada principalmente por textos de esta naturaleza. En este número presentamos el texto de la acción de amparo introducida por las organizaciones Queremos Elegir y Cofavic, así como el texto de la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, con la cual se suspendió el proceso comicial del 28 de mayo. Son testimonios de los escollos y tensiones de esta transición política que servirán para el análisis y la discusión de quienes se ocupan de esta materia.

Con este número damos fin al trabajo de este año y nos preparamos para el próximo. Un conjunto de temáticas vienen discutiéndose en el seno del Comité Editorial y ya algunos están en distintos estadios de concreción para convertirse en los tres temas centrales que ofreceremos el año entrante y que buscan, como siempre, proporcionar a nuestros lectores la posibilidad de estar al día en los asuntos de mayor significación para nuestra sociedad. Nunca es repetitivo invitarlos a colaborar con nosotros, tanto elaborando artículos que reflejen los resultados de sus investigaciones, como en artículos-reseñas que presenten el estado del arte en distintos campos del conocimiento, como en reseñas bibliográficas. Esta revista, su pertinencia y calidad, depende del trabajo colectivo de quienes trabajan y estudian en la facultad, así como de quienes se mueven en el ámbito académico más general, que incluye a no pocos. Con este número cumplimos seis años de trabajo ininterrumpido y esperamos seguir un buen tiempo más, con el apoyo de ustedes.

ENSAYOS Y ARTÍCULOS

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2000, Vol. 6 Nº 3 (sep.-dic.), pp. 11-44

LOS MODALES Y EL CUERPO
Clase, "raza" y género en la etiqueta de baile

Ángel G. Quintero Rivera

Para el caribeñista, historiador, sociólogo y pianista, simultáneamente europeo (holandés) y caribeño: Harry Hoetink, por supuesto.

... Si hay baile en algún casino
Alguno siempre se queja
Pues a la blanca aconseja
Que no baile con negrillo
Teniendo, aunque es amarillo,
"El negro tras de la oreja".
Juan Antonio Alix (1883)[1]

¡El que no se ría es cafre!

Es indicativo de cambios importantes en la cultura caribeña que, un siglo después de que el famoso trovador dominicano Juan Antonio Alix popularizara estos versos, fuera precisamente un "negrillo", un mulato claro –"amarillo"—, músico (*con el negro tras de la oreja*), quien alcanzara mayor notoriedad por sus consejos sobre modales. En 1988, el entonces recién creado programa humorístico Sunshine's Café alcanzaba los primeros escalafones en los *ratings* de publicidad de la televisión en Puerto Rico. Su gestor y principal actor, Emmanuel "Sunshine" Logroño, había adquirido cierta notoriedad previa a través del teatro popular con el grupo *Anamú, la yerba que el cabro no mastica* y en la música, experimentando formas *avant-garde*, estilo John Cage, y participando en grupos de *Nueva Trova*. Aunque sus representaciones teatrales y musicales fueron, en general, bien recibidas en el ámbito popular, entre diversos movimientos sociales, Sunshine era, en aquel momento, principalmente conocido entre los círculos intelectuales progresistas. En 1988 incluso sacudió a dichos círculos con un programa de televisión humorístico que fue considerado por muchos *chabacano*, o sea, vulgar y de mal gusto. El programa, no obstante, alcanzó rápidamente gran popularidad, sobre todo entre adolescentes y jóvenes adultos.

Sunshine's Café combinaba sátiras musicales con viñetas teatrales sobre situaciones de la cotidianidad; principalmente bromeando en torno de los modales y los cánones establecidos del gusto. Uno de los personajes más populares que Logroño creó fue *Iván Fontecha*, paladín *avanti* del *caché*; parodiando

[1] Citado por H. Hoetink (1985, 259).

a un notorio *caculo social* que escribía en los periódicos la crónica social: descripciones de los encuentros de la *high class society*. A través de este personaje, Sunshine popularizó una distinción entre el gusto refinado y distinguido (*avantismo* o *caché*) y la *cafrería*: gustos y modales considerados bajos por la cultura dominante, caracterizados, como ejemplo, por colores *chillones* o la estética kitsch. Aparte de las viñetas, en sus conversaciones informales con el público (el Programa simulaba el ambiente de un café-teatro que invitaba a cierta intimidad), Sunshine se declaraba frecuentemente *cafre* con orgullo: *Soy cafre ¡¿y qué?!* y el público participante se le unía entuasiastamente en este disloque festivo de valores en torno del muy sensitivo asunto de los modales.

Lo que en Inglaterra se conoce como *the comedy of manners*, muy importante en la historia de esa literatura, era –a mi juicio– un fenómeno nuevo en el Caribe hispano. En la tradición británica, este género se constituyó, sobre todo, en torno a comentarios agudos (*witty*) entre miembros de las clases *privilegiadas*[2]. En el Caribe el fenómeno aparece más bien vinculado a los medios masivos de comunicación, al *media,* vínculo que fue dominando en el mundo anglófono también. No surgió, como en la tradición inglesa original, de la ironía, sino de la sátira; no en forma encantadoramente *witty* sino ásperamente ruda. Las viñetas de Sunshine tenían, de hecho, claramente un carácter transgresor. Suscitaron la crítica fiera de un grupo de presión muy conservador llamado *Morality in Media*, y, no obstante su amplia popularidad y audiencia, después de algunos años, el Programa fue finalmente suprimido, *"sacado del aire"* en el *argot* de los medios.

Un lustro después del nacimiento del Sunshine's café, el escritor puertorriqueño Juan Antonio Ramos publicó un libro humorístico titulado *El manual del buen modal.* Ramos había alcanzado ya considerable popularidad, principalmente con su libro de cuentos *Papo Impala está quitao* en el que reescribe en el habla popular del lumpen, de forma humorística, obras "clásicas" de la literatura, tanto internacionales, latinoamericanas, como puertorriqueñas[3]. Estos cuentos se retrabajaron como monólogos teatrales con gran éxito de audiencia. *El manual del buen modal* suscitó, como las viñetas de Sunshine, la reacción más virulenta y destructiva del *establishment* de la crítica (Dolores Trelles, 1993, 14). No obstante se mantuvo en las listas de *bestsellers* por un tiempo considerable. La presentación del libro consistió en una lectura teatralizada de algunas secciones del *Manual...*, por jóvenes actores encabezados por el ya notorio Sunshine Logroño. Con la sala llena a toda capacidad, la audiencia reía

---

[2] En la tradición hispánica existe, desde el Siglo de Oro, el género de *comedia de costumbres*, pero, como bien señala Alonso (1982), esta "tiene por asunto actos comunes de la vida social ordinaria" y, en ese sentido, la protoganizan más bien los sectores populares. El término "costumbres" no tiene en esta tradición la connotación de "modales" que analizaremos más adelante.

[3] Algunas de las obras son *La metamorfosis* de Kafka, *La Celestina* de Fernando de Rojas, *Cien años de soledad* de Gabriel García Márquez y *La Charca* de Manuel Zeno Gandía.

y aplaudía delirantemente, convirtiendo un acto intelectual en un verdaderamente notorio suceso social.

Aparte de los méritos histriónicos de Sunshine y de los escritos de Ramos (evitando comentar sobre sus "cuestionados" méritos literarios), podríamos preguntarnos: ¿por qué este generalizado nuevo interés en los modales?, ¿por qué este interés asume formas de un áspero humorismo o sarcasmo?, ¿cuáles visiones de las relaciones interpersonales se están cuestionando y cuáles se están promoviendo?, ¿qué nos dice este fenómeno sobre la cultura caribeña y sus transformaciones?

Igual que muchos otros importantes procesos sociales contemporáneos, este nuevo interés en los gustos y modales no ha sido abordado aún por las ciencias sociales de la región (v. Bourdieu, 1984). El primer intento interpretativo publicado, que conozco, provino también de un escritor de ficción. El escritor –puertorriqueño de adopción, húngaro de nacimiento y argentino de crianza– Kalman Barsy, combinando una perspectiva simultáneamente endógena y exógena, intentó aguda y sugerentemente una interpretación clasista del fenómeno en un ensayo titulado *Reivindicación de Iván Fontecha*[4]. Resumo apretadamente su argumento: una emergente clase media recién surgida del cocolismo[5] o del campo se siente en la necesidad de distanciarse de sus orígenes a través del *buen modal*. Pero ha alcanzado ya la suficiente madurez como para poder reírse de su propia aspiración a la "finura" y darse el gran lujo de sentar las bases de un nuevo "caché": *el que no se ría es "cafre"* (Barsy, 11), quebrando, añado yo, las normas previas de refinamiento dictadas por el libro de modales del Caribe de cien años atrás.

> Es intolerable la costumbre de hablar siempre en términos chistosos ó de burla, y más intolerable todavía la conducta de aquellos que se esfuerzan en aparecer como graciosos (Carreño, 1984).

La identificación entre clases y modales y la importancia del surgimiento de una clase media urbana para el análisis de la cultura caribeña contemporánea son, sin duda, señalamientos importantes; pero Barsy pasa por alto, a mi juicio, dos aspectos de gran significado:

1) La identidad sexual de Iván Fontecha, paladín del *avantismo* y el *caché*, no queda clara en los bocetos televisivos. Fontecha es formalmente un hom-

---

[4] Incluido en Vega (1988), uno de los libros de ensayos más importantes en la literatura puertorriqueña de hoy, que incluye ensayos de Ramos también. El único otro análisis social que he encontrado del humorístico *Sunshine's Café* fue producido desde el nuevo campo académico de la comunicación social (Colón, 1991, 64-75). Este no enfoca en los modales, pero enfatiza también su carácter de transgresión: a través de las representaciones paródicas de la cultura oficial y su defensa festiva, carnavalesca, de los valores populares alternativos, especialmente respecto a la imagen del cuerpo. Dicho ensayo tiene, como se verá, muchos puntos de tangencia con el análisis que sigue.

[5] Mundo mulato popular urbano.

Etiqueta, burguesía, civilidad y modernidad: palabras y "cuerpo" de la evidencia

En el siglo XVIII, los países europeos que competían por el control del Caribe (España, Inglaterra, Francia y Holanda) adoptaron todos la palabra *etiqueta* o *étiquette,* originalmente un término francés para marbete[6], para la indicación de lo que contiene un frasco, para "fijar" la identificación de objetos –lo que en inglés sería *label y* también, por su raíz germánica, *sticker*– como el término para designar *reglas convencionales de conducta* (Bonhart, 1988).

¿Si los patrones de conducta son convencionales, por qué necesitarán además ser *fijados* como marbete? La definición para *etiquette* en el *Oxford Dictionary of English Etymology* (1969) es también reveladora al respecto: *prescribed or conventional code of behavior* (código de coducta convencional o prescrito). Es evidente que existe nuevamente una tensión en el significado del término. Si es un convencionalismo ¿por qué tiene que ser prescrito?

La historia de la palabra inglesa *manners,* en la misma fuente autorizada, es también muy significativa: en el siglo XII, correspondía a *kind or sort, as in Spanish manera or modo,* génesis de nuestro término contemporáneo *modales.* En el siglo XIV, empezó a asociarse con *way or mode of action-customary practice, and in plural, moral character and outward bearing;* que corresponde a la historia en español del término *manera.* Según Martín Alonso en su autorizada *Enciclopedia del idioma*, *manera* comenzó a adquirir en el siglo XIV el sentido de *porte y modales de una persona,* y *costumbres o calidades morales.*

Volviendo a la fuente británica, en el siglo XVII se utilizó también para *method or style* que en el XVIII vino a codificarse o *fijarse* con marbete en la francesa *étiquette.* La *Enciclopedia Britannica*, que bajo la rúbrica de *manners* incluye sólo referencias a la aludida tradición literaria de los *comedy of manners*, nos recuerda, bajo *étiquette* su origen en ciertos escritos italianos del siglo XVI denominados *libros cortesanos* (*courtesy books*), con la doble referencia a *corte* y *cortesía*, pasando por alto el hecho de que la palabra *etiqueta* era ya usada en España en esa época como: *protocolo real* (Corominas, 1983). Es interesante el hecho de que el concepto protocolo se usará más tarde en Francia para significar *etiqueta de Estado*, es decir, la etiqueta para actividades y ceremonias de la oficialidad estatal. El significado más prístino de la palabra etiqueta en español refiere a las costumbres escritas de la corte[7]. El término *protocolo* evoluciona de su significado original –serie ordenada de documentos notariales— a *regla, ceremonia diplomática o palatina establecida por decreto,* siglo XVI (Alonso, 1982).

---

[6] Etiqueta: fr. *étiquette*; de la raíz germánica, *stik*, fijar, clavar (Alonso, 1982).

[7] En esta definición coinciden todos los diccionarios principales de la lengua española: "Ceremonial que debe obsevarse en las casas reales y en actos públicos solemnes" (Alonso, 1982; Corominas, 1983; Casares, 1975).

Aunque *cortesano* deriva evidentemente de *corte*, la asociación que establece la Britannica entre el sentido moderno de *etiquette* y los libros cortesanos italianos (y no con el protocolo estatal español) es, a mi juicio, correcto, ya que Italia fue la cuna del sentido moderno de lo civil. Y el concepto de etiqueta puede históricamente identificarse a esa manera (*moderna*) de visualizar la civilidad. Se asocia a la traslocación de perspectivas en torno de la estratificación social –de rango o estado a clase social– que experimentaron los países europeos occidentales entre los siglos XVIII y XIX. Uno de los mejores, tal vez el mejor, diccionarios españoles modernos atisba este trasloque al definir etiqueta como:

> Ceremonial. Conjunto de reglas que se observan en el desarrollo de los actos solemnes u oficiales. También en sociedad, particularmente entre personas distinguidas (...) Observancia de esas reglas (Moliner, 1987).

Un segmento de lo que se comenzará a llamar desde entonces "el pueblo" (en Inglaterra "los comunes" o *the common people*) –un segmento del Tercer Estado (o estamento): la burguesía–, desplazando a la nobleza (al Primer Estado) y al clero (el Segundo), vino a ocupar entre los siglos XVIII y XIX el escalafón más alto en la jerarquía social. Fue necesario entonces desarrollar nuevas maneras de distinciones y diferenciaciones sociales. No es coincidencia que un término francés –*étiquette*– se vaya a usar para designar el nuevo código de conducta hegemónico en los parámetros de la estratificación por clases frente a la estratificación por rangos o estamentos, ya que el desplazamiento de los parámetros de estratificación fue más dramático en Francia –a causa de la Revolución Francesa– que en cualquier otro país, en los que el desplazamiento se dio generalmente de una manera más paulatina. La estratificación es, de cierto modo, una forma de medida: de ordenar jerárquicamente *distancias* sociales. Es significativo que fuera también en Francia –con la Revolución– donde se desarrollaran nuevas formas de medida que respondían a la nueva cosmovisión: la racionalidad burguesa del sistema decimal para medir el espacio, que tuvo éxito mundial, y un intento fallido de una nueva y supuestamente más racional, pero irreal, división decimal del tiempo.

No nos sorprende que los libros cortesanos que iniciaron la noción de *modales* se originaran en Italia, donde se estableció por primera vez la hegemonía de una cultura urbana (sobre la agraria) y con ella el predominio de ese "sector" del pueblo: de una incoativa *burguesía* en ascenso. *Burgueses* fue el término usado, inicialmente, para referirse a los ciudadanos libres de los *burgos* "con el significado de *ciudad* que esta palabra acabó por tener"[8]. Tampoco es coincidencia que la palabra *urbanidad*, que originalmente se refería a la vida urbana, llegara a significar *cortesía y buen modo* (Echegaray, 1889). El más importante diccionario etimológico español del siglo XIX añade para *urbanidad* los conceptos de *comedimiento y atención*, términos que implican moderación y civilidad (ibíb.). El campo, identificado con la naturaleza, se asociaba a los

[8] V. Moliner, 1987. En el *Oxford Dictionary of English Etymology*: *bourgeois* were first citizens or freeman from burghs –*bourg* in French–, i.e., towns.

impulsos físicos; mientras la ciudad, al control sobre ellos, requisito supuestamente necesario para el intercambio social. Como bien nos ha enseñado Norbert Elias, la historia de los modales está indisolublemente vinculada al desarrollo de la distinción entre civilización y barbarie, y esta distinción a la hegemonía de la ciudad sobre la ruralía[9]: *civilización* (de *civilitas*, ciudad) sobre *cultura* (de "cultivo" del campo)[10].

La forma de distinción social (fundamentada en la naturaleza), bajo el esquema de estratificación por estamentos o rangos –la herencia sanguínea o la nobleza–, tenía que ser reemplazada por la conquista del hombre sobre la naturaleza: el cultivo. Según explica Raymond Williams, cultivo –*cultivation* en inglés– como sustantivo llegó a significar civilización, y como adjetivo, educación, ambos términos intrínsecamente asociados con gusto y modales (*taste and manners*) (Raymond, 1976). El gusto y los modales no radican, por tanto, en lo *natural* sino en lo aprendido: en el *cultivo* de nuestra naturaleza. No eran algo dentro de lo cual uno nacía, como la nobleza, sino algo que uno podía alcanzar: una conquista, un logro, en el marco de la ideología de logros (de *achievement*) de la burguesía.

Es importante que haya sido también durante el siglo XVIII que la palabra gusto, que en su acepción original hacía referencia a un sentido físico, corporal, se transformara en una

> ... abstracción de una facultad humana para generalizar atributos refinados asociados (...) con la noción de Reglas y de otra parte con Modales o Maneras (que fue, a su vez, reduciéndose, de una descripción general de conducta a una asociación más cercana a etiqueta ...) El gusto se convirtió en algo tan separado del sentido físico corporal activo que llegó a ser, más bien, un asunto de adquirir ciertos hábitos y reglas (Elias, 1982, traducción nuestra).
> ... al punto que gusto vino a convertirse en un término equivalente a discriminación... (ibíb., 264).

Raymond Williams fortalece su análisis histórico del concepto *gusto* (*taste*) con una cita de 1784 que abiertamente identifica "la palabra (...) con esa facultad de discernir rápidamente, o el poder de la mente con el que distinguimos con precisión lo bueno, lo malo o lo indiferente" (Raymond,1976).

En ese tan importante antecedente del modernismo que fue el barroco español, generalmente obviado en su limitante etnocentrismo por los *cultural*

---

[9] Recordará el lector que el debate sobre esta supuesta dicotomía es central en la historia intelectual latinoamericana, siendo referencias obligadas el *Facundo* de Domingo Sarmiento, que llegó a ser Presidente de Argentina, y el *Ariel* del uruguayo José Enrique Rodó.

[10] Es significativo que el libro de Elias (1982), originalmente publicado en alemán, en Suiza en 1939, fuera el primer tomo de su estudio monumental sobre El proceso civilizatorio. Es importante también que precediera al segundo volumen que aborda el tema de civilidad y poder: los modales se vinculan, pues, como intentaremos también en nuestro análisis, al surgimiento del Estado nación.

studies anglófonos (por lo demás, una excelente tradición intelectual), encontramos los primeros atisbos de estos cambios en sensibilidad. Martín Alonso apunta ya en Góngora las transformaciones del *gusto*, de una sensación física al "placer o deleite que se experimenta con algún motivo, o se recibe de cualquier cosa ... y también la facultad [o apreciación de cada cual] de sentir y apreciar lo bello y lo feo" (*Enciclopedia Británica*).

El surgimiento del significado moderno de *etiqueta*, como código de conducta, gusto y buenas maneras, por tanto se relaciona fuertemente en la historia europea a modos de estratificación en el contexto de una transformación particular de la sensibilidad social. Nos referimos a la forma burguesa de la transformación que el célebre sociólogo Ferdinand Tönies examinó como medular para el análisis de la modernidad: el movimiento, en la interacción humana, de la relación comunal a la societal (Tönies, 1947). El cambio de comunidad a sociedad se caracteriza, según Tönies, por la hegemonía de la vida citadina, el gobierno de la ley, el Estado nación y las transacciones comerciales. La organización social cimentada en relaciones interpersonales –la comunidad–, representa el reino de la costumbre que la modernidad burguesa intenta revolucionar. El individualismo burgués buscará cimentar la sociabilidad en el contrato: en la reglamentación del beneficio mutuo; en las relaciones *poiésicas* configuradas en términos de los beneficios que puedan representar para cada parte (MacPherson, 1962).

El reino de la ley, los códigos de conducta refrendados por el Estado (por, como decía Max Weber, "la monopolización autorizada del ejercicio de la fuerza",Gerth, 1946) serán la base *moderna* de la organización social. La revolución burguesa significó el florecimiento de códigos en muy diversas áreas de la vida, a veces para sustituir y en algunas ocasiones para combinar costumbres con conductas aprendidas, nuevas. Representó el dominio político de la letra y, naturalmente, de *los letrados*, término del cual (y no es coincidencia) se apoderaron los *profesionales* de la ley, los "nuevos sacerdotes" de la sociedad burguesa: los abogados. La etiqueta –la codificación de los modales (como patrones relacionales no naturales, sino aprendidos)– será, para aquellas dimensiones de la vida social consideradas "privadas", es decir, exentas de la intervención estatal, el modo a través del cual la burguesía manifestará su "cultivo", su *civilización* frente a *la barbarie* de lo popular, asociado al predominio de lo comunal. La cultivada conducta cortesana de la nobleza servirá –ahora codificada– para distinguir a la burguesía, anteriormente parte de "el pueblo" (del Tercer Estado), de sus clases subalternas: establecerá distinciones entre esta clase y el resto de su antiguo rango.

Es necesario aclarar que los modales previos a su codificación como *etiqueta*, es decir, sencillamente como una deferencia en el trato al otro, como respeto por el *semejante*, habían sido (y son) tremendamente importantes en la relación comunal y, por tanto, entre las clases populares. Por ejemplo, acá en América, entre los campesinos haitianos, la manera de un visitante anunciar

su llegada es exclamando en voz alta la palabra *¡respeto!*; a lo cual el anfitrión responde con *¡honor!*[11]. En el siglo XVIII, en el tránsito moderno del predominio de lo comunal por lo social, la nueva clase dominante, la burguesía –el nuevo sector social aspirante a la hegemonía– intentará *letrar* lo considerado "propio". Se lanzará a codificar como *apropiados* patrones ahora *afectados* (citadinamente –*civilitas*– *cultivados*) del respeto al otro con un sentido jerarquizado de lo que se entiende por *otro*, transformando el *gusto* en una vía de discriminación. No es, pues, coincidencia que en todos los países centro de la modernización burguesa (nuestras metrópolis coloniales del Caribe: Inglaterra, España, Francia y Holanda) una palabra francesa que originalmente significaba *marbete* (algo con lo cual se *fija*) viniera a designar la codificación de los modales: como señala el diccionario etimológico, "reglas *convencionales* de conducta".

La modernidad, el resquebrajamiento "racional" de la costumbre por lo *convenido*, conllevó la proliferación planificada de códigos y codificaciones. Pero, la codificación de los modales –la etiqueta– reviste, bajo mi punto de vista, una importancia especial para el análisis cultural, ya que los modales representan siempre un umbral entre las esferas pública y privada del intercambio interpersonal. Las contradicciones de la distinción entre lo comunal y lo social –los fetiches de *lo civilizado*– no alcanzan, pues, a sublimarse, a esconderse.

El (muy caribeño) Carreño: la codificación de los modales de la plantocracia hacendada

El surgimiento de un sentido de civilidad en el Caribe hispano, de una sociedad (más allá de las comunidades) organizada alrededor de una cultura cívica distintiva que pudiera servir de base a procesos de construcción nacional –de la configuración para cada país de su Estado nación– comparte elementos importantes con la historia europea reseñada. Nuestros intentos modernizadores no escapan al hecho de habernos constituido como una extensión de Occidente. Sin embargo, en el umbral público-privado de las relaciones interpersonales, fue un proceso marcado por la naturaleza de la génesis y conformación de estas sociedades como conglomerados humanos en los márgenes coloniales de lo occidental.

En uno de sus primeros escritos, el gran historiador cubano Manuel Moreno Fraginals, quien publicó posteriormente uno de los más importantes libros jamás escritos sobre la esclavitud en América (Moreno, 1978), examinando los trabajos de uno de los primeros analistas sociales del Caribe -José Antonio Saco-, presenta la dicotomía entre *nación* y *plantación* como el gran dilema político en el surgimiento de una cultura cívica caribeña (Le Riverand, 1953, 241-272). Desde la primera mitad del siglo XIX, poco después de las guerras de independencia latinoamericanas, Saco argumentaba que el sistema de plantación, alrededor del cual se habían conformado las economías del Caribe, era el principal factor que impedía el proceso de construcción nacional en Cu-

[11] O viceversa, no recuerdo con precisión la secuencia (agradezco al sabio hermano caribeño Jean Casimir este señalamiento).

ba. Representaba una economía que dificultaba la conformación de un mercado interno, respondiendo más bien a fuerzas exógenas, fomentaba una ideología que *denigraba* el trabajo[12], base de la racionalidad económica moderna, y, sobre todo, engendraba brechas sociales abismales entre la población (v. Pérez de la Riva, 1978).

Saco fue uno de los primeros grandes abolicionistas. Atacó la esclavitud, no precisamente por sentimientos de simpatía hacia los negros, sino por temor a la respuesta haitiana (*catastrófica*, en su visión) a una sociedad tajantemente dividida. Propuso el blanqueamiento de la población para la conformación de la nación, eliminando la trata. "Del cese del comercio de negros depende la solución y la futura felicidad de Cuba ... El día que eso suceda, ya podremos decir patria tenemos" (Saco, 1974, 71), estimulando la inmigración europea e incorporando lentamente, con prudencia y cautela, a los negros a la vida civil ("blanca" criolla). Sostuvo, incluso, la deseabilidad de *uniones* entre inmigrantes blancos y nativas de color (ibíb., 72); pero nunca inversamente –de hombres de color y mujeres blancas–, asunto sobre el cual volveremos más adelante en el texto.

Los mulatos y negros libres en el Caribe hispano estaban, de hecho, ya *incorporándose* a la vida civil, pero no quizá tan cautelosa ni lentamente. No sólo estaban *siendo incorporados* (para usar los términos de Saco), sino que estaban participando activamente en la conformación de la civilidad (Deschamps, 1976; Duharte, 1984; Hoetink, 1985; Rivera, 1978, 1988). En Cuba, de hecho, con una cultura urbana de libres de color mucho más desarrollada inicialmente que en Puerto Rico y Santo Domingo –no hay que olvidar que los *libertos* tendían a la vida urbana (sobre lo cual volveremos en breve) y que la población de La Habana representaba alrededor de 15% de la población cubana durante el siglo XIX, mientras San Juan representaba alrededor de 3,5% de la puertorriqueña y Santo Domingo aproximadamente 4% de la dominicana en el mismo período (Morse, 1971, 5a, 78; Hoetink, 1985; Rivera, 1988, 39-41)– su participación en la conformación del mundo civil se desarrolló a tal grado que la plantocracia hacendada blanca se sintió amenazada en su proyecto hegemónico y consideró necesario pararla en seco. En un incidente nombrado "La escalera" significativamente por su referencia al ascenso social, se acusó a la población libre de color de conspirar con esclavos de plantación para una revuelta negra general. Se desató entonces una terrible represión en la cual muchos mulatos y negros libres distinguidos en la economía y la cultura fueron asesinados o encarcelados (Deschamps, 1971). Este incidente representó un retroceso desgarrador en el proceso de conformación interétnica del mundo civil urbano en Cuba y, hacia finales de siglo, la participación de los libres de color en la conformación de lo civil parecía tener más fuerza en las otras Antillas hispanas.

---

[12] Fíjense que *denigrar*, viene, de hecho, de negro (del latín *denigrare*, poner negro, *manchar*).

Contrario a la burguesía europea, la plantocracia hacendada del Caribe hispano era una clase de base rural, mientras los libres de color, que eran principalmente trabajadores diestros (lo que entonces llamaban artesanos), vivían predominantemente en las ciudades. El censo cubano de 1862, por ejemplo, registraba 80% aproximado de la población total viviendo en la ruralía (en Puerto Rico y la Hispaniola la proporción era aún mayor), mientras 53% de los libres de color aparecen residiendo en los centros urbanos (Moreno Fraginals, 1983, 52). Si para la vida de hacienda o plantación la ciudad representaba su ventana al mundo, para los artesanos constituía su entorno cotidiano y vivían, pues, los debates y las nuevas corrientes cosmopolitas del mundo intelectual internacional mucho más intensamente que las clases basadas en la ruralía[13]. Los comerciantes, aunque clase urbana también, manifestaron un rechazo *a priori* a las "ideas modernas" a través del conservadurismo que acompañaba su identificación con el autoritarismo colonial español, garantía de sus intereses económicos y privilegios políticos (Quiñónez, 1888, 1889; Quintero, 1977). Los artesanos, en su mayoría mulatos o libertos, se convirtieron en uno de los más *cultivados* sectores sociales de finales del siglo XIX.

Su interés por la educación era admirable. Algunas de las mejores bibliotecas de Puerto Rico en aquel momento se encontraban en los casinos de artesanos. En 1886 un viajero español visitó uno de estos *casinos de negros* y quedó asombrado por la calidad de sus libros (García, 1982, 21). Las cifras del censo de Puerto Rico de 1899 apuntan los altos niveles de alfabetismo entre los artesanos. Mientras el nivel general para el país era de 22,7%, los tipógrafos alcanzaban el 100%, los sastres 87,5%, los barberos 79%, los carpinteros 69% y los tabaqueros 60% (US War Dept., 1899). Más aún, la tasa de alfabetismo subestima el nivel real de educación de los artesanos, gran parte de la cual era adquirida a través de ricas prácticas de educación oral, como la institución del lector en las fábricas de cigarros (Pérez Velasco, 1984, 37-38; Quinrtero, 1978)[14].

El legado de la plantación fortaleció una vieja tradición cultural española de desdén por el trabajo manual, producto del interés de los *cristianos viejos* de no ser confundidos con moros o judíos, que eran famosos por sus grandes dotes artesanales. El trabajo diestro, que se llegó a conocer como *artes manuales*, se reservó para los libres de color. La palabra *maestro*, que actualmente se usa casi exclusivamente en relación con la actividad intelectual, como profesor, como el que enseña, se usaba entonces indistintamente para otros saberes[15] y muy frecuentemente con referencia a los músicos y a los

---

[13] Compare, por ejemplo, en Puerto Rico, los periódicos artesanales de cambio de siglo, como, *El Porvenir Social, La Miseria* o *El Pan del Pobre*, con los demás periódicos de la época (v. Quintero, 1978).

[14] Existe una amplia bibliografía también respecto a la institución del lector en Cuba, donde, según nuestro conocimiento, esta práctica se inició.

[15] "Maestro. El que es docto en qualquiera facultad de sciencia, disciplina o arte, y la enseña a otros dando razón della, se llama maestro..." (Cobarruvias, 1979).

trabajadores artesanales diestros[16]. Un valiosísimo diccionario de cubanismos del siglo XIX identificaba el término como distinción a personas de color "cultivadas. Tratamiento que se da a los que ejercen algún arte u oficio (...) especialmente (...) a la gente de color" (Pichardo, 1955, 442).

La combinación de *artes y oficios* era muy frecuente entre los libres de color. Ya para 1831 Saco señalaba que "... era de esperar que ningún blanco cubano se dedicase a las artes (...) así fue que todas vinieron a ser patrimonio exclusivo de la gente de color" (Dechamps, 1971, 127).

El censo puertorriqueño de 1862 da las estadísticas de ocupación por raza. Mientras la población de color representaba 23,7% de todos los labradores, el 13% de los propietarios de tierra, 0,8% de los comerciantes y 0,3% de los dependientes de tiendas, constituía 68% de los músicos. Muchos de ellos combinaban la música con otros trabajos artesanales (Carpentier, 1946; Díaz Ayala, 1981; Galán, 1983). No es una coincidencia que el principal personaje masculino de color en la novela caribeña decimonónica más importante –*Cecilia Valdés*– era a la vez sastre refinado y músico (Villaverde, 1981); como también fue músico y sastre Campeche, el primer gran pintor puertorriqueño, quien era un hombre de color (Rodríguez Juliá, 1986). Los casinos de artesanos en Puerto Rico se convirtieron en centros importantes de actividades artísticas: conciertos, veladas lírico-literarias, teatro y conferencias García, 1982, 20). Los artesanos mulatos llegaron a estar, definitivamente, entre los sectores más refinados de la sociedad puertorriqueña de finales del siglo XIX.

La actividad económica de la plantocracia hacendada era de orientación exógena: hacia la exportación, a diferencia de la burguesía europea de esa época cuya lucha nacional estaba vinculada a su interés en el desarrollo de un mercado interno. Esta orientación exógena de los hacendados, que matizaba con cierto cosmopolitismo a su provincialismo rural, contrastaba con la pequeña producción de mercancías y servicios de los artesanos, orientada al mercado interno, al intercambio con aquellos con los cuales compartían la cotidianidad. Esto involucraba a los artesanos necesariamente en toda una amplia gama de relaciones sociales endógenas que, a su vez, generaban la visión de la importancia del intercambio civil:

> ... quiera Dios se convenza el sastre que á su elegante obra ha de contribuir el zapatero para que luzca mejor; á la de estos el sombrerero; á la de los tres el herrero; y convencidos de la necesidad que tiene un arte de otro, deseosos de entrar de lleno por la vía del progreso, **todos los artesanos de la Provincia** se den la mano y reconociéndose hermanos –como lo son– traten de crear "centros", donde no sea el baile ó la mera pretensión de **figurar** de tal ó cual manera en este ó aquel día, quien los haga congregar, sino el deseo de enseñarse unos á otros y adiestrarse en el conocimiento de nuestros deberes políticos, sociales y religiosos, a fin de que marchando por el camino de la virtud y la Ilustración (...) seamos buenos ciudada-

[16] "Maestro. El que está examinado y aprobado en algún oficio mecánico: como maestro sastre, & c. ..." (Real Academia Española, 1990).

nos (...) sirviendo mejor á nuestra patria... (Quintero, 1971, 185-186, énfasis en el original).

El *refinamiento* (como educación, civilidad y modales) no sólo distinguía, en las relaciones interpersonales, a las clases propietarias de los campesinos (que incluían muchos blancos pobres) y los negros de plantación, sino que diferenciaba también a los artesanos de color de esos "bajos" sectores sociales de la ruralía. La conformación de una cultura cívica, de importancia fundamental en las potencias metropolitanas para el surgimiento de la codificación de los modales, o la etiqueta, contó en las colonias del Caribe hispano con la participación fundamental de sectores considerados "de segunda" por las clases dominantes.

A este desafío indirecto a su hegemonía social, las clases propietarias respondieron a través de la herencia de la plantación. Para evitar la democratización amenazante en ese umbral entre lo público y lo privado que constituían las relaciones interpersonales, los modales debían *somatizarse*: su codificación -o la etiqueta- debía estructurarse en referencia constante al cuerpo y los movimientos corporales, la marca racial ineludible de la jerarquización heredada de la plantación. El fenómeno *Pygmalion* (en referencia a la clásica obra de George Bernard Shaw, *Complete Plays*, 1962), donde una mujer de origen obrero podía *pasar* como miembro de las *clases superiores* si aprendía a hablar y a comportarse *correctamente*, no era posible en una sociedad segmentada racialmente en la cual los trabajadores (en nuestro análisis, especialmente los artesanos) llevaban sus orígenes sociales en la piel.

No bastaba con la etiqueta europea, cuyas referencias al cuerpo, aunque muy importantes también, se supeditaban a otras manifestaciones de la *urbanidad*. En la etiqueta europea primarán los modales de mesa. En la segunda mitad del siglo XIX, en el proceso de conformación de una cultura civil en el Caribe hispano, el patriciado caribeño produjo su propia etiquetización –su codificación particular–, su propio manual de modales: el Carreño. Los modales de ese patriciado no fueron constituyéndose sólo a imitación de sus clases homólogas europeas –que no eran exactamente las mismas clases (en Europa, ya, claramente, una burguesía)–, sino también frente a la fascinación amenazante de sus "dominados", muchos de los cuales, a diferencia de Europa, provenían de otras tradiciones culturales y llevaban marcada en su biología la otredad de sus orígenes.

Los modales del débil –frágil– patriciado hispano caribeño debían configurarse, y bien lo entendió Carreño, ante la fuerte vitalidad cultural de los negros, despojados éstos su habla, su geografía y el poder, pero jamás del movimiento polirrítmico (*caótico* dirían otros) de sus cuerpos[17]. Otra manera, *fina*, de nombrar y representar el cuerpo será eje central para el orden social –público y doméstico– de dicho patriciado y su codificación en las reglas de etiqueta hará

[17] Vea las sugerentes observaciones de Benítez Rojo (1989), sobre todo en la sección Del ritmo al poliritmo de la Introducción.

énfasis en ello. Mientras en España puede mencionarse con toda naturalidad y *corrección* el culo, en el Caribe resulta una imperdonable vulgaridad. Un rasgo físico que vendría a identificarse con el atractivo sexual de la mujer de color se estigmatizaba como vulgar y era prohibida cualquier referencia directa a ese rasgo corporal[18]. "No está admitido el nombrar en sociedad los diferentes miembros o lugares del cuerpo con excepción de aquellos que nunca están cubiertos" (Carreño, 72).

El Carreño fue escrito en Venezuela, la primera región hispano caribeña que experimentó un proceso de constitución nacional desde la centralidad del Estado; pero muy pronto se estableció como el manual de etiqueta de todo el Caribe hispano y otras regiones de América Latina. En Puerto Rico, la imprenta del conservador *El Boletín Mercantil* publicó una versión compendiada autorizada para la educación escolar en 1894, que es la que utilizamos en este análisis.

El Carreño fue claramente escrito para los sectores *privilegiados* de la sociedad. Sus referencias al trato con el servicio doméstico, por ejemplo, lo evidencian (ibíb., 91). Pero mientras en el Caribe las clases *superiores* tenían principalmente una base rural, el Carreño se escribió para la vida citadina, lo que nos hace pensar que tenía en mente también otras clases –más cercanas a la *otredad* amenazante– que podrían considerarse cuestionadoras de la hegemonía patriarcal en la conformación de la civilidad; proceso, como hemos discutido, asociado a la cultura urbana. El más impactante y generalizado manual caribeño codificador de los modales se escribe desde una óptica *civilizante*, que, contradictoriamente a la base económica de la clase que habría supuestamente de liderar dicho proceso, suponía la extensión de la *urbanidad* al campo. Ya señalaba a mediados del siglo XIX un agudo observador de la cotidianidad cubana:

> El **trato** de la **gran sociedad** de La Habana, decía el barón de Humbolt hace 30 años, se parece por sus **maneras** atentas y su **urbanidad** al de Cádiz y al de las **ciudades comerciales más ricas de Europa**; pero alejándose uno de la capital o de los plantíos inmediatos habitados por propietarios ricos, se advierte el contraste que ofrece este estado de una **civilización parcial** (...) que reina en las haciendas aisladas y en los pueblos chicos (García de Arboleya, 1859, 261, énfasis añadidos).

El Carreño está dividido en dos partes. La primera se dedica a los deberes morales como base de los buenos modales

> La posesión de los principios religiosos y sociales y el reconocimiento y la práctica de los deberes que de ellos se desprenden, serán siempre la ancha base (...) de las buenas costumbres (Carreño, 23).

---

[18] En relación con la eufematizada obsesión caribeña por el trasero, véase Edgardo Rodríguez Juliá (1986). Estudios sociológicos recientes sobre las prácticas sexuales entre los estudiantes puertorriqueños confirman esta obsesión (Cunningham, 1989, 90-92).

Era importante en la conformación de la civilidad moderna –proceso, como hemos señalado, interrelacionado con la emergencia del Estado-nación– basar las formas prescritas del intercambio social en deberes y no en privilegios. Los deberes morales discutidos en el libro son, en este orden, aquellos con Dios, con la sociedad y con nosotros mismos. Los deberes sociales que se presentan son, también en ese orden, los relativos a nuestros padres, a la patria y a los demás, que significativamente llama Carreño *semejantes*, es decir, "casi-iguales" o "iguales", pero no del todo. Su discusión de los deberes combina la ideología burguesa con la visión de mundo patriarcal, típica combinación de la plantocracia hacendada tipo *junker* del período[19].

Su presentación de los deberes para con nosotros mismos es importante porque relaciona todo deber con el proceso de educación, de *cultivo*, que representa un proceso civilizador sobre nuestra naturaleza: nuestro cuerpo, las pasiones. Carreño resume toda esta primera parte de la siguiente manera:

> El hombre instruido conocerá á Dios, se conocerá á sí mismo, y conocerá á los demás hombres: el que cuide de su salud y de su existencia vivirá para Dios, para sí mismo y para sus semejantes: **el que refrene sus pasiones** complacerá á Dios, labrará su tranquilidad y su propia dicha y contribuirá á la tranquilidad y á la dicha de los demás. He aquí, pues, compendiados (...) **todos** los deberes y todas las virtudes (...) (Carreño, 24, énfasis añadido).
> ¡Los deberes se presentan como una manera aprendida de domesticar el cuerpo! (ibíb., 21)
> Para agradar a Dios (...) y ser buenos ciudadanos (...) debemos emplear nuestra existencia entera (...) a fundar en nuestro corazón el suave imperio de la **continencia** (ibíb., 23, énfasis añadido).

---

[19] En los escritos históricos de Marx, y más explícitamente en el estudio de Lenin sobre el desarrollo del capitalismo en Rusia, se presentan dos vías diferentes a la conformación de la modernidad burguesa en Europa: la vía *autoritaria*, *desde arriba*, tipo *junker* alemán y la vía *democrática*, *desde abajo*, tipo *farmer* de la Europa Occidental. Esta diferenciación fue trabajada, utilizando otros términos, de manera muy sugestiva en sus repercusiones socio-políticas por Moore (1967). En los años setenta se puso de moda en América Latina explicar toda una amplia gama de fenómenos culturales y políticos de la región por la naturaleza *junker* de nuestra inserción en la modernidad. El trabajo más influyente fue, probablemente, el de Cueva (1977). Se intentó encajonar la realidad latinoamericana entre las dos vías europeas, cuando los textos marxistas originales lo que querían expresar era, a mi entender, que podían existir más de una vía a la modernidad capitalista. Las limitaciones de ese acercamiento, de un supuestamente "marxismo ortodoxo", más papista que el papa, se evidencian en el dogmático y limitante tratamiento de la cultura y sus relaciones con la etnicidad de un libro posterior de Cueva (1987, 144). Más abiertos y fecundos, aunque inevitablemente limitados por las discusiones de la época, fueron en aquel momento trabajos como los de Ianni (1976) o de Kossok (1974), entre otros, que reconocen la importancia para los análisis americanos del fenómeno de la etnicidad. En mi ensayo "El marxismo dependentista y el estudio de la historia del movimiento obrero en América Latina", intento una crítica (autocrítica) a estos acercamientos. En todo caso, como paralelismo sugestivo, no está de más recordar esa otra vía a la modernidad.

> 40). Nuestro paso no debe ser ordinariamente ni muy lento ni muy precipitado... nuestras pisadas deben ser suaves (ibíd., 59-60) (...) Luego pasaremos a sentarnos... guardando que no quedemos demasiado próximos á su asiento (ibíb., 79) ... ni nos apoyemos en el respaldo de los asientos de las personas que tengamos á nuestro lado, ni toquemos a ésta sus brazos (...) ni ejecutemos otros movimientos que aquellos (...) absolutamente imprescindibles (ibíd., 85) ... no olvidemos que la delicadeza nos prohibe especialmente ocurrir á ajenas manos para practicar cualquiera de las operaciones necesarias para el aseo de nuestra persona (ibíb., 107) Al despojarnos de nuestros vestidos (...) para entrar en la cama, procederemos con honesto recato, y de manera que en ningún momento aparezcamos descubiertos, ni ante los demás **ni ante nuestra propia vista** (...) **Horrible** es el espectáculo que presenta, una persona que, por cualquier **accidente** ocurrido en medio de la noche, llega á aparecer enteramente descubierta (ibíb., 49, énfasis añadidos)[21].

El Carreño se escribió claramente desde una perspectiva masculina, y sus referencias a la mujer van siempre dirigidas a recalcar la doble restricción que se le impone. El libro es, al respecto, explícito: "la mujer tendrá por seguro norte que las reglas de la urbanidad adquieren, respecto a su sexo, mayor severidad" (Carreño, 30).

Existían diversas razones desde la perspectiva del patriciado caribeño para explicar esta diferencia. Una, general para cualquier visión patriarcal, es la identificación de la mujer con el hogar y lo doméstico, y la importancia de esta esfera en el umbral privado-público de los modales: "estas reglas son acaso más importantes para la mujer que para el hombre, por cuanto su destino la llama al gobierno de la casa y á la inmediata dirección de los asuntos domésticos" (Carreño, 47).

Una segunda, también de un carácter general, está relacionada con el papel activo-afirmativo asignado a los hombres en la interrelación social, mientras la mujer es relegada a una conducta pasiva:

> Así como el hombre que tomara el continente y los modales de la mujer, aparecería tímido y encogido, de la misma manera, la mujer que tomara el aire desembarazado del hombre, aparecería inmodesta y descomedida (ibíb., 30-31).

Pero existe una tercera razón de especial significado para las sociedades segmentadas por raza: es en la mujer en quien recae la responsabilidad de la transmisión de los rasgos físicos. Aunque la reproducción es obviamente producto de la relación entre ambos sexos, como símbolo del hogar, la procreación de la mujer es siempre parte de la familia; mientras en el caso del hombre no es necesariamente así. Para que los hijos de un hombre se consideren parte de su familia, o bien debe oficializarse la relación de la cual son producto (i.e. en matrimonio) o éste debe específicamente *reconocerlos*. La herencia somática (el color como factor de distinción) resulta, pues, responsabilidad de

---

[21] Algunos de estos "dictados" aparecen también en la etiqueta europea (vea ejemplos en Elias, ob. cit.), pero claramente supeditados a otros elementos, mientras en el Carreño constituyen el esqueleto central del discurso.

la mujer. Ya señalaba uno de los más importantes intelectuales modernizantes puertorriqueños de la época: "obsérvase que la mujer muestra siempre mayor repugnancia á mezclar su sangre con la de una raza inferior!" (Valle Atiles, 1887, 12).

Una representación *refinada* del cuerpo y sus actos era pues considerada más importante en éstas. El Carreño menciona, por ejemplo, que es siempre una falta de urbanidad el escupir, pero aunque ello se pueda tolerar en el hombre, en la mujer resulta en la más repugnante vulgaridad que "echa por tierra **todos** sus atractivos" (Carreño, 1894, 35-36, énfasis añadido)[22].

La importancia de la postura se menciona específicamente respecto a la mujer (ibíb., 54). La mujer es una especie de encarnación de la naturaleza y su transformación humana "civilizante" –o su refinamiento– conlleva sacrificios y privaciones especiales. En un muy comprometedor elogio a la mujer, el Carreño dictamina que:

> La mujer encierra en su sér todo lo que hay de más bello é interesante en la naturaleza humana; y esencialmente dispuesta á la virtud, por su conformación física y moral y por la vida apacible que lleva, en su corazón encuentran digna morada las más eminentes cualidades sociales. Pero la naturaleza no le ha concedido este privilegio, sino en cambio grandes privaciones y sacrificios, y gravísimos compromisos con la moral y con la sociedad; y si aparecen en ella con mayor brillo y realce las dotes de una buena educación, de la misma manera resaltan en todos sus actos, como la más leve mancha en el cristal, hasta aquellos defectos insignificantes que en el hombre pudieran alguna vez pasar desapercibidos (ibíb., 29-30).

¡Baile que está muy bueno!, ¡baile en el jaleo![23]

A mí me gusta bailar apambichao
con una negra retrecherra y buena moza
a mí me gusta bailar de medio lao
bailar bien apretao
con una negra bien sabrosa[24].

El Carreño no hace mención específica alguna de los negros, ni del acto de bailar. Pero, si los modales se "somatizaban" –especialmente en las relaciones entre géneros ¡tan importantes para mantener las distinciones socio-somáticas!– y frente a la vitalidad rítmica de la *otredad* amenazante (del mundo afropopular "subalterno"), no es de extrañarse que la principal preocupación de la plantocracia hacendada en torno de los gustos, la moral y la etiqueta en las

---

[22] Esta diferenciación por género no aparece en ninguna de las muchas referencias europeas que cita Elías (1982, 153-160) en el capítulo que dedica a "*On Spitting*". Nuevamente se privilegia allá sus vinculaciones con los modales de mesa.

[23] Del famoso merengue dominicano "Compadre Pedro Juan" de Luis F. Alberti. Véase su *Método de tambora y güira.*

[24] Famoso merengue dominicano de la década de los 50. "El negrito del batey", música de Medardo Guzmán y letra de Héctor J. Díaz

descripciones cotidianas del intercambio social se enfocara en el acto público de movimiento y proximidad corporal por excelencia: el baile en parejas. En el Caribe, más que en la mesa sería en el baile donde se pondría a prueba el refinamiento, el *cultivo*, la *civilización*.

El baile en parejas se asocia en las llamadas sociedades primitivas a los ritos de fertilidad. No llegó a ser parte de los bailes de salón europeos hasta muy tarde en el siglo XVIII; al principio por medio de una combinación de pasos en pareja con figuras grupales en la *contradanza*, y posteriormente con el desarrollo del *vals* (*waltz*), un baile completamente de parejas. Curt Sachs, en su clásico estudio sobre la historia del baile, el libro más completo y erudito escrito sobre el tema, analiza el desplazamiento del *minuet* por la *contradanza* y el *vals* como parte de la transformación burguesa de la cultura aristocrática. Fue, pues, un proceso paralelo a la codificación de los modales en la etiqueta moderna.

Aunque en el Caribe hispano carecemos de buenas investigaciones sobre la historia del baile (sorprendentemente, ya que se trata de un fenómeno tan central en nuestra cultura), aparentemente la danza en parejas existía en el siglo XVIII entre algunos sectores populares, pero sin abrazarse mucho, ya que en la tradición africana el abrazo significa el clímax de los ritos de fertilidad: la copulación (Hahn, 1963, 122). El baile de parejas abrazadas se introdujo en los bailes de sociedad al comienzo del siglo XIX como un "eco repetido de los de Europa" según el testimonio del primer libro costumbrista de la literatura puertorriqueña (Alonso, 1849, 33-34). De ahí se movió, de una manera más generalizada, a todos los sectores sociales.

Pero, hacia mediados del siglo XIX, en Puerto Rico y la República Dominicana (y dos o tres décadas antes en Cuba) fueron creándose nuevos bailes de salón con un distintivo carácter caribeño. Estos fueron producidos por artesanos mulatos entre quienes se encontraban ya los más importantes músicos. Derivaron de la contradanza europea, lo que se manifestaba en la forma y en su tratamiento armónico, pero incorporando elementos de la tradición africana, sobre todo a nivel del ritmo (Henríquez Ureña, 1984, 137-157, y cap. anterior). Estando los artesanos mulatos en lucha por el reconocimiento civil (en su aspiración de ser considerados parte de la emergente sociedad civil que estaban, de hecho, ayudando a conformar), estos nuevos bailes de salón –atravesados de elementos populares– debían aparecer *refinados*; como un deferente tributo a las clases dominantes. El ritmo no debería presentarse a nivel percusivo (lo que evidenciaría su origen negro) sino en los instrumentos melódicos, en Puerto Rico básicamente el bombardino[25].

Es significativo que la más aclamada forma de estas creaciones mulatas de bailes de salón vino a llamarse sencillamente *danza*, que no es sólo una ver-

[25] El mismo fenómeno se da en Cuba, pero con otros instrumentos (en "Ponce, la danza y lo nacional" de mi libro en prensa *¡Salsa, sabor y control! Sociología de la música "tropical"*). Este proceso también fue importante en la música campesina del Caribe hispano, aspecto que toco en mi libro sobre todo el capítulo "El tambor camuflado".

sión acortada de *contradanza,* sino un término con una historia muy significativa. Contrario al inglés, en español tenemos dos palabras semejantes: *baile* y *danza*. Esta distinción aparentemente se desarrolló en Italia para la época del surgimiento de los libros cortesanos a los cuales nos referimos algunas páginas atrás. Mientras *ballo* describía bailes de ritmos variados, propios para el despliegue del virtuosismo individual o espectáculos grupales, *danzas* refería a bailes con un solo tipo de ritmo de principio a fin y eran consideradas más corteses y apropiadas para el baile de salón. Un minucioso estudio de las diversiones en la España del siglo XVII apunta hacia una diferenciación similar:

> Distinguíanse, en general, las danzas de los bailes, por ser aquéllas más acompasadas, honestas y señoriales, mientras los últimos eran más desenvueltos y chacarreros (...) los bailes (...) encandilaban (...) mientras que las danzas, como expresión de gallardía (...) **se aceptaban sin censura** (Deleito y Piñuela, 1944, 69, énfasis añadido).

Este estudio añade otro elemento importante. En los *bailes* se podía mover las manos y los pies con gran libertad; mientras que en las *danzas* sólo se aceptaba mover los pies y de una manera más mesurada. Esto eventualmente facilitaría bailar en parejas.

Aunque las *danzas* caribeñas (como indica la adopción del término *danza* como nombre) fueron creadas por los mulatos y negros libres para manifestar *gallardía* –refinamiento– y para que pudieran ser aceptadas en los casinos de *primera* (como de hecho fueron), la incorporación de elementos de la tradición musical africana (Álvarez, 1992, 36-40) le dio al nuevo baile gran popularidad entre toda gente común, donde evidentemente la presencia negra era más fuerte. Pichardo, el diccionario cubano de 1849 antes citado, comienza su definición de *danza* en la siguiente manera: "Baile favorito de toda esta Antilla y generalmente usado en la función más solemne de la capital como en el más indecente Changüí del último rincón de la Isla" (Pichardo, 258). Siendo changüí: *Bailecito y reunión de gentualla; a estilo de Cuna* (ibíb., 240), y cuna: "Reunión de **gente de color criolla** o gentualla, para bailar y muchas vezes jugar; casa reducida, pocos músicos, arpa y guitarra & c.; todo en pequeño y **nada de etiqueta**" (ibíb., 228, el primer énfasis es del libro, el segundo añadido).

Aunque estaba vedada la entrada de mulatos a los casinos *de sociedad* excepto en calidad de músicos, los jóvenes varones blancos de las clases altas asistían a estas *cunas*[26]. Otro agudo observador de la época definía asi estos encuentros: (...) "se llama **cuna** la reunión de gente soez o inmoral en que bailan juntos blancos, negros y mulatos" (García de Arboleya, 1859, 264). O, como describe la clásica novela *Cecilia Valdés*

---

[26] El significado común de la palabra *cuna* es la cama donde se acuesta a un niño; probablemente la adopción del término para este tipo de baile viene de la asociación con el lugar de apareo; también puede tener relación con el término baja cuna que se refiere a personas de origen plebeyo.

> ... el baile era uno de los que, sin que sepamos su origen, llamaban **cuna** en La Habana. Sólo sabemos que tenían entrada franca los individuos **de ambos sexos** de la clase de color, sin que se le negare tampoco a los jóvenes blancos que solían **honrarlos** con su presencia (Villaverde, 1981).

La nueva *danza* caribeña consistía de dos partes. Se iniciaba con una introducción de evidente corte europeo conocida como *paseo*, que le permitía al varón invitar a una pareja a bailar. Después de unos pasos elegantes y un saludo cortés, comenzaba la sección propiamente bailable, larga y rítmica, que vino a llamarse *merengue*. Existe en el Caribe una controversia sobre el origen de este término. Los haitianos argumentan que *merengue* tiene su origen en la colonia francesa de Saint Domingue, y se deriva de un baile africano de Mozambique, el *tomton mouringue* (Fouchard, 1973, 40). Por otro lado, varios documentos de mediados del siglo XIX del Caribe hispano relacionan la palabra, ya sea directa o indirectamente, con los muchos simbolismos asociados al merengue: merengue se le llama a una música *dulce* que constituye la parte final de la *danza*, como los postres dulces que se sirven al final del banquete. El merengue es un postre poco rígido, "fluffy", muelle, como los movimientos del cuerpo en este baile. El merengue es una mezcla donde la clara del huevo (blanca) y el azúcar (morena) pierden su identidad original al batirse vigorosamente, como su identidad pierden los elementos musicales europeos (blancos) y afrocaribeños (azúcar morena) en el movimiento vigoroso del baile de esta música nueva. Conviene recordar la connotación de fertilidad que usualmente acompaña a los huevos, como los ritos de fertilidad al baile en parejas. Los huevos, sobre todo la clara, se asocian principalmente a la sexualidad masculina, aunque la identidad de género del *azúcar* es ambigua: puede ser tanto *el* azúcar como *la* azúcar. Merengue tiene además la connotación en español de mezcla un tanto amorfa.

Muy probablemente ambos argumentos tengan elementos de verdad. Los historiadores de la música atribuyen la difusión de la *contradanza* por todo el Caribe hispano, a comienzos del siglo XIX, a la inmigración de familias francesas de Saint Domingue después de la revolución haitiana (Díaz, 1981, 31; Urfé, 1982, 154). Es probable que esta *contradanza* hubiera incorporado algunos elementos africanos del *tomton mouringue*, que los artesanos de color desarrollaron en la parte bailable de su nueva *danza*, conservando el término *merengue* debido a sus otros múltiples simbolismos.

En todo caso, la tradición negra del ritmo de la *danza*, aunque camuflada por instrumentos melódicos, tuvo repercusiones obvias en los movimientos del cuerpo al bailar el *merengue*, movimientos que pronto se consideraron lascivos. Esta concepción se reforzaba por su carácter de baile de parejas. Ya señalaba uno de los principales intelectuales modernizantes del Puerto Rico de esa época: "la danza de figuras española, hoy sustituida por el **merengue** sensual" (Valle, 1887, 112).

Surgieron agudos debates públicos en relación con esta nueva danza y el término *voluptuosa* se usó constantemente en ambos lados de la controversia.

En 1849 el gobernador de Puerto Rico prohibió explícitamente que se bailara el *merengue*[27], prohibición que pronto quedó sin efecto porque personas de todas las clases sociales "se aferraron tercamente a esta moda perniciosa". Un escritor, que en la controversia estaba entre los que atacaban la prohibición, políticamente liberal, aunque conservador en lo moral, argumentaba que la prohibición del Estado tuvo, de hecho, el efecto contrario: hacer que un pueblo antiautoritario tuviera mayor avidez por experimentar lo prohibido[28]. No empece la controversia, el consenso general entre las clases altas era que la *danza* era, por lo menos, potencialmente peligrosa. En palabras de otro de los que se oponían a su prohibición:

> La danza moderna tiende á anular todos estos bailes (...) hoy sólo expresa la pasión amorosa (...) En la danza de figuras la pantomima desarrollaba el proceso amoroso más lógicamente; las parejas colocadas unas frente á otras, se saludaban, paseaban, se daban las manos y por último, después de varias figuras, llegaba el baile íntimo, por vueltas de vals. En el **merengue** todo preliminar está casi abolido; el ca(ba)llero invita á la dama y en seguida se establece la intimidad de un abrazo, que por cierto dura largo tiempo, sin que (...) aparten del baile toda voluptuosidad (...) hallándose la pareja solicitada por una música de languidez dulce y **predisponente**.
> No queremos decir que esto ocurra siempre que se baila la moderna danza; pero no puede desconocerse **el peligro de la posibilidad.** Es posible bailar inocente y **correctamente** el merengue, pero en este baile se reúnen una porción de circunstancias contra las cuales es bueno estar prevenido (Valle, 1887, 112, énfasis añadidos).

La peligrosidad de la *danza* se miraba por el prisma patriarcal, que concebía a la mujer como la encarnación de la naturaleza; en la tradición del mito de Eva, la mujer se visualizaba como la fuente principal de las pasiones.

> ... la danza en sus orígenes fué religiosa y guerrera (...) el bailarín siempre era hombre. La mujer no tomó parte en el baile hasta que éste fué popular y de regocijo...Aún despues de que las mujeres entraron en el baile, éllas eran **las bailadas**, no las bailadoras (...) El baile se hacía profano, pero no licencioso, porque faltaba la ocasión para la licencia. Sólo cuando la mujer bajó de su pedestal de diosa para ser **actriz**, pudo comenzar el **peligro del baile** (...) la mujer, que es la belleza y la gracia personificadas (...) desciende de su trono donde es bailada, para bailar élla propia á una belleza y una gracia que han de ser mayores aún; y como esas dotes no se encuentran sino en élla, la belleza y la gracia desconocidas han de buscarse **fatalmente en la exageración de la gracia** y la belleza que posee el alma y el **cuerpo** de la mujer. Es, por lo tanto, la danza más inocente y pura, cuanto menor parte tome la mujer en ella; y es tanto más profana y licenciosa, cuanto mas recargada esté la acción de la belleza y la gracia femeniles (Castro y Serrano, 1878, 403, énfasis añadido).

---

[27] Pedreira (1929, 136), cita todo el texto de la prohibición. Coopersmith (1974, 26-27, 29), examina la relación cercana entre el merengue dominicano y la *danza* y describe la reacción fuertemente moralista que asumió la sociedad dominicanana contra el merengue alrededor de 1855. Véase también Nolasco (1956, 324).

[28] Ver Morales (1895), vea específicamente "El baile, La danza y los danzantes".

Un argumento similar se encuentra incluso entre los ataques liberales a la prohibición del merengue

> ... el baile es el estado natural del instinto (...) el bello sexo bailando es lo más triste... se inicia el vicio y se ahuyenta la virtud. Mujer que ha bailado una sola vez no puede ser perfecta. Ha tenido que perder el **pudor** por unos minutos; ha tenido **que separarse de la formalidad**; ha tenido que ser inmodesta y vana por las **exageradas** galanterías de su pareja. El baile es cátedra del vicio... (Morales, 1895, 46, énfasis añadidos).

Al encararse estos peligros, algunos, como el propio gobierno colonial, hubiesen preferido prohibir del todo a la *danza*. Pero la plantocracia hacendada, en el ejercicio de su vocación hegemónica, fomentó otra opción: realzar los elementos positivos que representaba el desarrollo de una música nacional propia, a la vez que contenía el peligro potencial del caos moral por medio de la *somatización* de los modales, a través de la etiqueta de baile. Este, como el Carreño, sería especialmente severo hacia las mujeres.

> La danza (...) no es baile de **maestría,** sino de **enlace**, pero á la verdad de enlace íntimo, y tan íntimo que parece algo ocasionado á ludimentos y encuentros inevitables. Las personas que por primera vez ven este baile quizá le califican equivocadamente de libre y peligroso, pero debo decir en justo y merecido obsequio de las damas de Puerto-Rico, que por la misma razón de ser algo espuesto á peligros del recato, revisten todos sus movimientos y bañan su semblante con un velo de pudor y honestidad, que no solo hace resaltar su hermosura y habitual modestia, sino que infunde respetos y miramientos. Jamás se vé en estos bailes de escogida Sociedad ni un solo ademán, ni una postura, ni la más leve acción, que indique propósitos ilegítimos ó descuidos inconvenientes. Así es que este baile es de uso general en toda la Isla (Anónimo, 1859, 34-35).

Pero unos particulares movimientos del cuerpo respondían a un tipo especial de estímulo musical.

> La música propia de estos bailes que llevan asimismo el significativo y dulce nombre de **merengues**, es también especialísima y deliciosa, por su rara composición (...) y modulaciones de sus tiempos y períodos musicales. Se puede asegurar que al oír una **danza** todos la bailan, porque hasta las personas que por su edad ó por otras causas no quieren ponerse en escena, ó mueven sus cuerpos ligeramente, ó hacen esguinces de cabeza ó cuando menos acompañan con los acompasados y ligeros golpes de sus bastones aquellos sonidos concertados, que no sólo agradan al oído, sino que afectan y conmueven dulcemente el sistema nervioso por el carácter especial y la naturaleza particularísima de sus acordes, cadencias y consonancias (ibíb., 35).

Y el freno a los movimientos lascivos por medio de la etiqueta de baile conllevaba posibles cambios en la música misma

> La polémica parece que aún no ha terminado, y á no dudarlo, de una y otra parte se están diciendo verdades que sostienen en el fondo de la discusión una especie

de conformidad, debida quizás á que realmente tanto es lo que influye la música en las almas que crecen, como estas á su vez en las danzas que después de ellas nacen (Anónimo, 1878, 412-413).

Como parte del desarrollo de la etiqueta del baile, la plantocracia hacendada inició una campaña para suprimir los elementos negros de la música que los artesanos de color habían compuesto "para ellos". Alejandro Tapia y Rivera, probablemente el intelectual de mayor renombre de su época, afirmó en relación con lo que se convertiría en nuestra música nacional, la *danza:*

Todavía hoy suelen abusar algunos (...) dándole un ritmo amanerado y propio para que resalte la influencia del **vodú** o del tango africano. Debería **purgarse de todo esto** como lo ha hecho Tavarez (...) y **modificarse la manera de bailarla** cuando se usa por gentes *comme il faut* (...) pues **despojada de lo que tiene de voluptuosa**, quédale siempre (...) la poesía (...) característica de nuestra manera de sentir (Tapia y Rivera, 1928, 103, énfasis en el original, subrayado nuestro).

La supresión de los elementos negros en la *danza* era tarea prácticamente imposible, en gran medida porque los compositores eran mayormente mulatos "(...) los autores de las danzas, en su mayor parte almas enfermas, que guardan aún resquicios y consecuencias de los tiempos de la esclavitud..." (Anónimo, 1878, 412) y relacionado con ello, debido a la poderosa huella de la esclavitud en las culturas caribeñas.

Más trascendental ha sido la influencia de otra raza oprimida por tres siglos (...) el esclavo africano, que no podía traer ciencia como el griego, ha modificado desfavorablemente nuestro carácter; nos ha prestado su entonación gutural en el habla, sus movimientos muelles en el baile, la tristeza voluptuosa de su música, el indeferentismo y la indolencia (Morales, 1895, 57).

Mientras los demás países latinoamericanos se encontraban involucrados en procesos (tortuosos) de construcción nacional, Cuba y Puerto Rico seguían siendo sociedades coloniales. El reclamo de los hacendados por gobierno propio, requisito para el desarrollo de su aún incompleta y frágil hegemonía de clase, necesitaba demostrale a las naciones del mundo –al Primer Mundo de los países "civilizados" (capitalistas)– que sus sociedades eran parte del **mundo moderno.** La modernidad se asociaba a la racionalidad: la ciencia era la base del progreso, y el progreso exigía que se "usara" el tiempo de una manera rentable. El triunfo de la **civilización** sobre la **barbarie** implicaba suprimir las **pasiones** por la **razón**, el ocio por el trabajo, y el control del cuerpo y de sus impulsos naturales –sus urgencias– por el cultivo de la mente y la laboriosidad. En las relaciones interpersonales, el Carreño da énfasis a la importancia del método sobre la espontaneidad (Carreño, 1894, 25).

El método es indispensable para arreglar todos los actos de la vida social, de modo que en ellos haya **orden** y exactitud, **que podamos aprovechar el tiempo** y que no nos hagamos molestos á los demás con las continuas (...) informalidades (ibíb., 44).

El Dr. del Valle Atiles, obsesionado con la generalización de patrones de higiene, recalcaba en un libro muy influyente en su época: "... estos defectos morales, en lo que se refiere á la falta de formalidad en los tratos principalmente, no son del todo exclusivos del campesino, sino que se encuentran harto generalizados en todo el país" (1887, 131).

En sociedades de plantación donde el trabajo ha sido envilecido por la esclavitud...

A mí me llaman el negrito del batey
porque el trabajo para mí es un enemigo...[29]

y el ocio se identificaba con los movimientos indómitos ("apasionados, voluptuosos, bárbaros") del cuerpo en el baile negro, era especialmente importante para la plantocracia demostrarle al mundo sus esfuerzos formidables contra ese su enemigo interno, contra la presencia corruptiva de su *otredad* amenazante.

> Caminamos á paso de gigante á un abismo insondable con esas danzas de **ciento veinte compases** de MERENGUE con que hoy se divierte la buena sociedad de Puerto Rico. No es solo el pudor y la virtud...el mejor escudo de nuestras bellas; hay que evitar también el dominio de una pasión cuyas tristes consecuencias pueden tocarse bien pronto. El baile (...) es una diversión honesta y lícita en sí misma; pero está más expuesta que ninguna otra á degenerar en culpable y peligrosa.
> O se reforma la danza, la **voluptuosa** danza del país en los términos que cuadre mejor á las buenas costumbres (...) ó los extraños, que nos visiten en lo sucesivo, tendrán el derecho de sospechar de nosotros y de los hábitos que en nuestra manera de ser se han infiltrado sin ponerle un dique bastante poderoso que los corrija (Morales, 1895, 42-43, énfasis del original).

"Mi loca tentación": la mulata (rechazada pero ferozmente deseada)

"Me distrae el eco de una música dulce y no puedo trabajar..." así comienza otro bláncofono artículo adviertiendo a la plantocracia hacendada sobre los peligros que acarrea la *danza* a la razón y a la ética del trabajo, a causa de su "predisposición a la voluptuosidad" (Elzaburu, 1878, 406-407). Manuel de Elzaburu, fundador de la distinguida institución puertorriqueña erudita de refinamiento intelectual –el docto Ateneo– prominente liberal autonomista, patriarca político, alza su voz en contra de una música de los sentidos: maldición de nuestra herencia de la plantación. "La danza nos recuerda a la mujer" argumenta, que es la causa de la caída del hombre, de sus pecados, del triunfo de la naturaleza, de la pasión sobre el intelecto.

> ¡Oh Danza! canto dolorido de mi país, ¡calla! Con esas cadencias **embriagas**, con esos acordes **adormeces**, con esas inflexiones haces soñar (...) Tú conviertes lo **interior** en una cámara oscura donde se reflejan (...) rostros de todo género que fascinan y llaman y provocan, porque siempre que levantas tu voz, das retratos de

[29] Del famoso merengue dominicano "Compadre Pedro Juan ".

> mujer despertando la voluptuosidad más refinada y siempre desarmando el espíritu de su **vigor**(...) Cuánto hay en ti de voluptuoso abatimiento (...) eco blando á la vez que terrible, si se te estudia en tus causas y en tus a[¿e?] fectos (...) no has podido nacer sino como un castigo! castigo lento!! y más castigo!!! (...) cuanto más suavemente te metes como un demonio por nuestros sentidos, para **acallar nuestra energía** soñolienta... (ibíb., 407, énfasis y corchetes añadidos).

Salvador Brau, el portavoz más articulado de la ideología hacendada en el cambio de siglo, .considerado por muchos como **el** fundador de la sociología puertorriqueña y de la historiografía **moderna** (v. Quinteros, 1988, cap. IV), coincide con Elzaburu en la importancia del estudio de la danza "... embriaguez de la molicie que produciendo el marasmo físico ha de conducir al raquitismo moral" (Brau, 1956, 205) en sus efectos perniciosos a la racionalidad y a la ética del trabajo de la modernidad. En el proceso de construcción nacional era importante –argüía– analizar nuestros defectos y vicios para poder sobreponernos a ellos. Reconoce que la *danza* ha venido a ser nuestra música nacional, pero como una creación mulata **encarna** los defectos de nuestra historia colonial. Los hacendados deben reemplazar totalmente esta *Danza afeminada de la molicie* por *la ronda sagrada del Trabajo y del Progreso, al compás de las armonías solemnes de la Ciencia* (ibíb., 206). La *danza* es tan peligrosa porque se le asocia a los movimientos corporales de la mulata –la progenie del pecado– que ejerce una especie de embrujo en los hombres *respetables*. La mulata es el fruto prohibido, el ideal del canon somático, rechazado por la razón y deseado con ardor; es la pasión embrujante que la etiqueta no puede contener. El embrujo embriagante que las *Cecilias Valdés* puedan ejercer sobre los *Leonardos Gamboa* constituye la mayor preocupación del patriciado caribeño hispano en lo que concierne a las relaciones interpersonales. Era importante frenar ese embriagante embrujo a través de los modales, organizados como el control de la razón sobre las pasiones corporales. *Cecilia Valdés* es el gran mito de las relaciones interpersonales del siglo XIX del Caribe hispano. El hacendado criollo blanco, Leonardo, está fascinado por su hermana ilegítima: la hija de su padre español y una esclava criolla. Cecilia embruja por mulata, es decir, por su color, por el movimiento de su cuerpo, por su cadencia polirrítmica; pero también por mujer: esa fabulosa encarnación de los sentidos.

> ... estudiad esa música, lectores míos. Pero no la estudiéis en el salón de baile. Allí, la tibia densidad de la atmósfera (...) la irradiación deslumbradora de las luces, el acre incentivo de los perfumes, todo, todo, produciendo la excitación física ha de conducirnos a la **perturbación psicológica**; y al estrechar en vuestros brazos a la **mujer**, amada algunas veces, **deseada siempre**; al poneros en contacto con la **plástica morbidez de sus formas**, al aspirar su aliento, al oír de sus labios una frase de esperanza, promesa, largo tiempo perseguida, de inefables deleites, cohibidos por la **fuerza misteriosa de irresistible encantamiento,** no podréis apreciar toda la trascendencia de aquella música que responde unísona a los **enajenamientos de vuestra razón**. Pero (...) refugiaos en la soledad del pensamiento (...) tratad de poner en actividad vuestras facultades intelectuales (...) si en esos instantes, vibran los acordes de una danza debajo de vuestros balcones, si aquellas notas languidecientes, **sensuales, embriagadoras,** logran volar hasta vosotros, las sentiréis agarrarse a vuestro organismo, como los tentáculos de un pólipo formidable e in-

vadiendo al corazón ola de llanto, y enervando la voluntad (...) veréis descorrerse (...) **todo el pasado de vuestra historia** (ibíb., 202, énfasis añadidos).

Solamente tres años antes de que Brau escribiera sus *Disquisiciones sociológicas sobre la danza*, en 1882, Luis Bonafoux había estremecido a la sociedad caribeña hispana con la publicación en un periódico madrileño de la siguiente descripción de nuestro bailar *voluptuoso*, exponiendo ante los ojos europeos nuestra (muy caribeña) simultánea repulsión (*superégica*) y fascinación (libidinosa) por la mulata, por aquella frente a la cual toda etiqueta se rinde. Veamos:

Alegres y lúbricas parejas se entregan con una voluptuosidad de sátiros á un baile orgiástico, denominado **merengue** por el esquicito sabor que tiene. Y es de ver allí la descocada y sensual mulata, destrenzado el cabello, contraídos los labios por el paroxismo del placer, húmedos y tiernísimos los ojos, palpitante el seno que amenaza traspasar la tenue y poco discreta valla, imprimiendo á las caderas ondulaciones lascivas, jadeante, sudorosa, ardiente, pensando sólo en el placer y por el placer viviendo, emprender aquel baile (...) cual ninguno voluptuoso, extenuada en los brazos de su amante, á quien suele cantar coplas con acompañamiento de **güicharo**, que él corresponde con una enorme cazuela de **funche** con bacalao (Bonafoux, 1914, 110-111, énfasis en el original).

Esta escena no tuvo lugar, ni podía haber tenido lugar, en un gran salón de *sociedad* ni en un casino de artesanos; sino en un carnaval popular donde, como en las fiestas patronales, "esclavos y señores, damas y granujas se codeaban en abigarrada mezcolanza" (Brau, 1909, 325)[30].

Era en festividades populares, como las supuestamente religiosas Fiestas de Cruz, donde con frecuencia se podían ver estas escenas escandalosas: ver a "algún hombre enlazado a alguna mujer de mórbidos contornos columpiarse muellemente a los acordes plañideros del merengue sensual" (Fernández Méndez, 1956, 244).

De hecho, en 1845, en la República Dominicana, la policía prohibió bailar en las Fiestas de Cruz porque ponían en riesgo las buenas costumbres (Rodríguez Demorizi, 1971, 67).

En 1875, un casi-blanco periodista "negrillo" que pasaba por "patricio", Ramón Marín, publicó la descripción más detallada existente -todo un libro, de

---

[30] Recordemos la excelente poetización contemporánea de este tipo de festividades en la canción de Joan Manuel Serrat:
... Y al darles el sol la espalda / revolotean las faldas / bajo un manto de guirnaldas / para que el cielo no vea / que en la noche de San Juan / como comparten su pan, / su tortilla y su gabán, / gentes de cien mil raleas. /... Hoy el noble y el villano, / el prohombre y el gusano, / bailan y se dan la mano / sin importarles la facha... / Por una noche se olvidó / que cada uno es cada cual...
(Fiesta, reproducido e.g. en Serrat, Antología 1968-1974, doble CD N.Y.: RCA 74321-21485-2, 1994).

hecho- sobre las festividades populares de Ponce, el centro urbano por excelencia de la plantocracia hacendada en Puerto Rico[31]. Distingue Marín entre tres tipos de fiestas bailables: los *bailes de confianza* de la clase alta, los *bailes de reuniones* en los casinos de artesanos y los *bailes públicos* en las calles o plazas. En los dos primeros se observaba la etiqueta del baile. En cuanto a los casinos de artesanos, Marín enfatizaba que regía la "moderación y el orden" de esta clase "respetada y respetable" (Marín, 1875, 51). Pero los bailes públicos eran licenciosos e inmorales.

> Son los llamados bailes públicos, centros nada edificantes que la moral repele, y ante los que las buenas costumbres se sonrojan. No queremos ni debemos entrar en su pintura, porque el vigor de su colorido lastimaría los ojos del pudor y del buen sentido (ibíb., 44).

Al enfatizar la importancia de los modales para el orden social, añade:

> ... es de alta conveniencia moral que se pongan los medios indispensables á fin de que dichos bailes no **degeneren en centros de crápula** y de un desbordamiento que nos ha de llevar al **caos de la disolución** (ídem, énfasis añadidos).

Aunque, como mencionamos antes, los *blanquitos* de clase alta (varones, ¡claro!) acostumbraban asistir a estas fiestas, Marín señala de manera enfática que los pudorosos artesanos no osaban mezclarse con la "crápula no van a ellos **como algunos creen** ni los honrados artesanos, ni las mugeres que en algo se estiman: esta clase **digna de toda consideración y respeto**, tiene sus círculos honestos y **cultos**" (ídem, énfasis añadidos).

Un dicho común a través de todo el Caribe hispano, referente principalmente a los artesanos de color, es ser considerado "negro, pero decente". En su lucha porque se les reconociera como parte de la emergente -respetable- civilidad, pero precisamente por sus orígenes populares, los artesanos debían ser especialmente cautelosos en circunstancias donde sus modales podían ser puestos a prueba. En su elegante descripción de *La Habana artística*, publicada por la editorial oficial del gobierno, Serafín Ramírez no ve con malos ojos la afición al baile, incluso de "la clase de mulatos (...) la que más se distingue en estas danzas", pero manifiesta horror por que dicha afición

> ... se convierta en pasión loca y vehemente (...) al ritmo revoltoso y picante con que se acompaña esa degeneración de nuestra contradanza llamada danzón (al que se

[31] Ramón Marín –abuelo materno de Luis Muñoz Marín, el patriarca populista del Puerto Rico moderno (Gobernador electo por amplias mayorías entre 1948 y 1964)– es un personaje sumamente interesante. Hijo ilegítimo de un hacendado y una esclava en el importante centro azucarero de Arecibo, fue "reconocido" y ayudado por su padre a "sobreponerse a su condición" a través de la educación. Tuvo que mudarse de su pueblo, donde las "primeras" familias conocían sus orígenes, a la ciudad progresista de Ponce, donde ante tanto inmigrante distinguido pudo camuflarlo, convirtiéndose en portavoz prominente de la plantocracia. Los libros biográficos de Ponce lo califican de "patricio".

incorpora) el ríspido sonsonete del guayo y el **ruido atolondrador de los atabales** (Ramírez, 1891, 29, paréntesis nuestro).

El eco de los tambores (atabales) podía hacerle una mala jugada al más "respetable" mulato "al más leve descuido".

El **bombardino** marca el compás... Como ya la cerveza está haciendo su efecto y el ron (...) los **asomos de etiqueta han desaparecido** y las parejas **se aprietan y se estrujan á su gusto**, con sumo placer **por ambas partes**...
-¿Qué tal le ha parecido á usted el baile...?
-Calla mujer, lo que es en otro no me cojen á mí ¡Y que mi hija alternando con las de Martínez, que son unas grifas...! **Ya no se puede bailar en sociedad**...
Y no saben ustedes que la que así habla desciende en línea recta del negro más retinto que en la Isla se conoció (González García, 1893, 192, énfasis añadidos).

Para ser aceptados como parte de la sociedad civil de la nación emergente, la mulatería "decente", los "honrados hijos del trabajo", debían suprimir toda manifestación corporal de las emociones. En una de sus aseveraciones de cierre el Carreño explícitamente dictamina:

Acostumbrémonos á ejercer sobre nosotros todo dominio que sea necesario para **reprimirnos** en medio de las más fuertes impresiones. Los gritos descompasados del dolor, de la sorpresa ó del miedo, los saltos **y demás demostraciones de la alegría y el entusiasmo** (...) son enteramente característicos de las personas vulgares y mal educadas (Carreño, 1894, 109, énfasis añadidos).

Y concluye su libro de modales con toda una sección atacando los chistes y la risa. Sobrepasaría los límites *decentes* de un ensayo, intentar un análisis del desarrollo de la etiqueta de baile desde la *danza* hasta las festividades de hoy. Pero espero –en este análisis de sus orígenes– haber demostrado que el renacer humorístico reciente del interés en los modales no puede interpretarse sólo en términos de la consolidación de una nueva clase media urbana. La hipótesis de Barsy, señalada al comienzo, debe recibir consideración cuidadosa, pero espero haber mostrado que las relaciones de raza y género necesitan ser incorporadas en cualquier intento de análisis de clases de este fenómeno, como probablemente de cualquier proceso social en sociedades caribeñas.

Todos los autores citados en el cuadro que intenté presentar en torno de la etiqueta de baile en el Caribe hispano del siglo XIX, escribieron desde una clara perspectiva masculina de hombre blanco de las clases "superiores". En las primeras décadas del siglo XX el masculino manual de Carreño fue sustituido en las escuelas públicas de Puerto Rico por la literatura producida desde el entonces emergente campo "académico" del *Home economics* o *Economía doméstica*, como se le dirá después, donde respetuosas *misis* le imprimirían a la discusión sobre modales una perspectiva femenina (Ferguson, 1915)[32]. Es

[32] Cruz Miguel Ortiz Cuadra posee un sugerente y aún inédito análisis al respecto: "Apuntes sobre *Home Making y Home Keeping* de Grace J. Ferguson". El estudio histórico de Ortiz Cuadra y las conversaciones y discusiones que hemos sostenido sobre

significativo que Juan Antonio Ramos en su *Manual* ensaya con una voz narrativa que se mueve indistintamente entre masculina y femenina, y que la identidad de género de Iván Fontecha en las viñetas televisivas del Sunshine's Café no esté clara en absoluto. Tanto el *Manual* de Ramos como el *avantismo fontechero* del Sunshine's Café no manifiestan la visión de una clase con aspiraciones hegemónicas, como sí intentó el patriciado hacendado del siglo XIX. No se orientan al orden social sino, al contrario, a la transgresión de un orden: de un orden constituido tanto por la visión de mundo patriarcal, como por la deferencia artesana de la prudencia y el decoro.

Ante la ruptura de un orden clasista establecido emerge –como bien explicó Ortega respecto al arte de Goya en la España del siglo XVIII y José Luis González para la plástica de José Rosa en el Puerto Rico contemporáneo– (González, 1980) un poderoso plebeyismo, que trasluce impugnación y representa una esperanza. Una esperanza que conlleva, no olvidemos, un trastoque de las relaciones de clase y, además, de lo étnico-racial, sexista, generacional, sensual, en múltiples instancias de nuestra cotidianidad.

La *danza*, descrita en el siglo XIX como una encarnación de la voluptuosidad, es ahora considerada música fina y baile señorial (Acosta, 41; Blanco, 1935, 106). La preocupación por los modales se enfoca ahora en músicas abiertamente mulatas, como el *merengue apalmichao* contemporáneo y la *salsa*, donde el protagonismo del ritmo no necesita camuflarse: se exhibe, desarrolla y se enfatiza. La preocupación es mayor cuando la letra pierde toda inhibición en sus referencias al cuerpo y a los encantos sexuales, como en el reciente género de la *salsa erótica*. Como suele gritar en sus soneos uno de sus más importantes artífices, Eddie Santiago, puede que hayamos perdido etiqueta en el baile, pero (siendo el cuerpo un campo de lucha, negociaciones y transacciones de nuestra paradójica cultura) los caribeños muy intensamente sentimos *¡fuego en la piel!*[33]

Bibliografía

Acosta, Leonardo (s/f): "From the Drums to the Synthesizer" en *Latin American Perspectives,* XVI, 2, Primavera.

Alberti, Luis F. (1973): *Método de tambora y güira*, Santo Domingo, Ed. Cultural Dominicana.

Álvarez, Luis Manuel (1992): "La presencia negra en la música puertorriqueña" en Lydia Miladros González (ed.): *La tercera raíz. Presencia africana en Puerto Rico,* San Juan, CEREP.

---

el tema han sido factores muy importantes para el desarrollo de todas las ideas que están presente en este ensayo.

[33] Eddie Santiago: "Atrevido y diferente", LP (Disco de Larga Duración): TH AMF 2424, 1986.

Alonso, Manuel (1849): *El Gíbaro*, San Juan, Editorial Cultural.
Anónimo (1859): *Descripción de las fiestas reales que celebró la muy noble y muy leal ciudad de Puerto Rico con motivo del fausto natalicio del Serenísimo Príncipe de Asturias don Alfonso,* San Juan, Imp. Acosta.
Anónimo (probablemente Manuel Fernández Juncos o José Gautier Benítez) (1878): "El baile y la música de nuestra danza" en *Revista Puertorriqueña,* 30 de oct.
Barsy, Kalman: *Reivindicación de Iván Fontecha*
Blanco, Tomás (1935): "Elogio a la plena" en *Revista del Ateneo Puertorriqueño*, Vol I, Nº 1, enero- marzo.
Brau, Salvador (1886): "La herencia devota" en *Almanaque de Damas,* San Juan, Tip. González Font, (reproducido en Fernández Méndez, 1956, 244).
_____ (1909): *Hojas caídas*, San Juan, Tip. La Democracia.
_____ (1956): "Disquisiciones sociológicas sobre la danza puertorriqueña" (ensayo de 1882) en
Benítez Rojo, Antonio (1989): *La isla que se repite*, Hanover, ed. del Norte.
Bonafoux, Luis (1914): "El carnaval en las Antillas" (ensayo de 1882) en Cayetano Coll y Toste (ed.): *Boletín Histórico de Puerto Rico,* Tomo XII, San Juan, Tip. Cantero, Fernández y Co.
Bonhart, Robert K. (1988): *The Bonhart Dictionary of Etymology,* s.l., H. W. Wilson Co.
Bourdieu, Pierre (1984): *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*, Cambridge, Mass., Harvard U. Press.
Carpentier, Alejo (1946): *La música en Cuba*, México, Fondo de Cultura Económica.
Carreño, Manuel Antonio (1894): *Manual de urbanidad y buenas maneras*, San Juan, Imp. del Boletín Mercantil.
Casares, Julio (1975): *Diccionario ideológico de la lengua española*, Barcelona, Editorial Gustavo Gil.
Castro y Serrano, José (1878): "El baile" en *Revista Puertorriqueña*, 1º de octubre.
Cobarruvias, Sebastián de (1979): *Tesoro de la Lengua Castellana o Española. Primer Diccionario de la Lengua. (1611),* Madrid, Turner, Edición facsímil.
Colón, Eliseo (1991): "La hora del cuerpo: recepción y consumo de la comedia en Puerto Rico" en *Diá-logos de la comunicación* (Lima) 30, junio, pp. 64-75.
Complete Plays (1962):, N.Y., Dodd, Mead.
Coopersmith, J. M. (1974): *Música y músicos de la República Dominicana*, Santo Domingo, Dirección General de Cultura.
Corominas, Joan (1983): *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana,* Madrid, Gredos.
Cueva, Agustín (1977): *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo XXI.
_____(1987): *La teoría marxista, Categorías de base y problemas actuales*, México, Planeta.
Cunningham, Ineke (1989): *Comportamiento de riesgo al VIH y factores asociados,* San Juan, UPR.
Díaz Ayala, Cristóbal (1981): *Música cubana del Areíto a la Nueva Trova,* San Juan, Cubanacán
Deleito y Piñuela, José (1944): *También se divierte el pueblo (Recuerdos de hace tres siglos: Romerías/ Verbenas/ Bailes/ Carnaval/ Torneos/ Toros/ Academias políticas/ Teatro),* Madrid, Espasa Calpe.
Deschamps Chapeaux, Pedro (1971): *El negro en la economía habanera del siglo XIX*, La Habana, Uneac.
_____(1976): *Los batallones de pardos y morenos libres*, La Habana, Ed. Arte y Literatura.
Dolores Trelles, Carmen (1993): "Manual de un autor en decadencia" en *El Nuevo Día*, San Juan, 15 de agosto.

Duharte, Rafael (1984): "El ascenso social del negro en el siglo XIX cubano" en *Dos aproximaciones a la historia de Cuba*, Santiago, Casa del Caribe.
Echegaray, Eduardo de (1889): *Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Madrid, ed. José María Faquita.
Elias, Norbert (1982): *The History of Manners*, Nueva York, Pantheon.
Elzaburu, Manuel de (Fabián Montes pseudónimo) (1878): "La música de nuestra danza" en *Revista Puertorriqueña*, Nº 20, 30 de octubre.
Enciclopedia Britannica (1985): Chicago, University of Chicago.
Ferguson, Grace J: (1915): *Home Making and Home Keeping*, San Juan, P.R., Bureau of Supplies, Printing and Transportation.
Fernández Méndez, Eugenio: *Disquisiciones Sociológicas*, San Juan, Ed. UPR.
Fouchard, Jean (1973): *La méringue, danse nationale d'Haïti*, Ottawa, Ed. Leménc.
Galán, Natalio (1983): *Cuba y sus sones*, Valencia, Pre-textos.
García de Arboleya, José (1859): *Manual de la isla de Cuba. Compendio de su historia, geografía, estadística y administración*, La Habana, Imp. del Tiempo.
García, Gervasio L. y A. G. Quintero (1982): *Desafío y solidaridad, breve historia del movimiento obrero puertorriqueño*, San Juan, Huracán-Cerep.
Gerth, H. H. y C. Wright Mills (eds.) (1946): *From Max Weber: Essays in Sociology*, N.Y., Oxford U. Press.
González García, M. (1893): "El baile" en *La Ilustración Puertorriqueña*, II, 24, 10 de diciembre.
González (1980): "Plebeyismo y arte en el Puerto Rico de hoy" en *El país de cuatro pisos y otros ensayos*, San Juan, Huracán.
Henríquez Ureña, Pedro (1984): "Música popular de América", reimpreso en el *Boletín de Antropología Americana* 9, julio, pp. 137-157. Originalmente fue publicado en 1929.
Hoetink, H. (1967): *The Two Variants in Caribbean Race Relations*, Londres, Oxford U. Press.
_____(1985): *El pueblo dominicano: 1850-1900*, Santiago, UCMM, p. 259.
Quintero Rivera, Ángel (1977): *Conflictos de clase y política en Puerto Rico*, San Juan, Huracán.
_____(1978): "Socialista y tabaquero: la proletarizaión de los artesanos" en *Revista Sin Nombre*, Vol. VIII, Nº 4, marzo.
_____(1986): "El marxismo dependentista y el estudio de la historia del movimiento obrero en América Latina" en *La torre*, San Juan, XXXIV, 131-133, enero-septiembre.
_____(1988): *Patricios y plebeyos: burgueses, hacendados, artesanos y obreros*, San Juan, Huracán.
_____(1994): "El tambor camuflado, la melodización de ritmos y la etnicidad cimarroneada" en *América Negra* (Bogotá) 8, dic.
Quiñones, Francisco Mariano (1888): *Conflictos económicos*, Mayagüez, Tip. Comercial.
_____(1889): *Historia de los partidos Reformista y Conservador en Puerto Rico*, Mayagüez, Tip. Comercial.
Ianni, Octavio (1976): *Esclavitud y capitalismo*, México, Siglo XXI.
Jahn, Janheinz (1963): *Muntu: las culturas neoafricanas*, México, Fondo de Cultura Económica...
Kossok, Manfred (1974): "El contenido burgués de las revoluciones de independencia en América Latina" en *Historia y sociedad* (México) 4, invierno.
Lenin, V. I. (1971): *El desarrollo del capitalismo en Rusia*, México, Ed. de Cultura Popular.

Le Riverand, Julio et al. (1953): "Nación o plantación (El dilema político cubano visto a través de José Antonio Saco)" en Julio Le Riverand et al. *Estudios históricos americanos - Homenaje a Silvio Zavala*, México, El Colegio de México, pp. 241-272.
MacPherson, C. B. (1962): *The Political Theory of Possesive Individualism, Hobbes to Locke*, Londres, Oxford U. Pres.
Marín, Ramón (1875): *Las fiestas populares de Ponce,* Ponce, Tip. El Vapor.
Martín, Alonso (1982): *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Aguilar.
Moliner, María (1987): *Diccionario de uso del español,* Madrid, Gredos.
Moore, Barington Jr. (1967): *Social Origins of Dictatorship and Democracy, Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Londre, Penguin.
Morales, José Pablo (1895): *Misceláneas,* San Juan, Suc. de J. J. Acosta. Incluye artículos de periódicos desde la década de 1860.
Moreno Fraginals, Manuel (1978): *El ingenio, complejo económico social cubano del azúcar*, 3 vols., La Habana, Ed. Ciencias Sociales.
_____(1983): *La historia como arma y otros estudios sobre esclavos, ingenios y plantaciones*, Barcelona, Crítica.
Morse, Richard M (1971): *The Urban Development of Latin America 1750-1900*, Stanford, Stanford U. Press.
Nolasco, Flérida de (1956): *Santo Domingo en el Folklore Universal*, Santo Domingo, Imp. Dominicana.
Oxford Dictionary of English Etymology (1969): Oxford, Oxford U. Press.
Pedreira, Antonio S. (1929): "El Merengue" en *Revista Índice*, San Juan, Vol. I, Núm. 9, 13 de diciembre.
Pérez de la Riva, Juan (1978): *El barracón, esclavitud y capitalismo en Cuba*, Barcelona, Crítica.
Pichardo, Esteban (1955): *Novísimo o Diccionario provincial casi razonado de voces y frases cubanas*, La Habana, Selecta.
Ramírez, Serafín (1891): *La Habana artística,* La Habana, Imp. de la Capitanía General.
Ramos, Juan Antonio (1993): *El manual del buen modal,* San Juan, Ed. UPR.
_____(1983): *Papo Impala está quitao*, Huracán.
Raymond, Williams (1976): *Keywords, A Vocabulary of Culture and Society*, Londres, Fontana.
Real Academia Española (1990): *Diccionario de Autoridades D-Ñ,* Edición facsímil, Madrid, Gredos.
Rodríguez Demorizi, Emilio (1971): *Música y baile en Santo Domingo,* Santo Domingo, ib. Hispaniola.
Rodríguez Juliá, Edgardo (1986): *Campeche o los diablejos de la melancolía,* San Juan, ICP.
_____: *Una noche con Iris Chacón*. San Juan, Antilla.
Saco, José Antonio (1974): *Contra la anexión*, Prólogo de Fernando Ortiz, La Habana, Ed. Ciencias Sociales.
Shaw, Barnard (1962). *Complete Plays*, NY, Dodd, Mead.
Tapia y Rivera, Alejandro (1928): *Mis memorias (1826-1882) o Puerto Rico, como lo encontré y como lo dejo*, Nueva York, De Laisne & Rossboro Inc.
The Shorter Oxford Dictionary on Historical Principles (1972): Oxford, Clarendon Press.
Tönies, Ferdinand (1947): *Comunidad y sociedad*, Buenos Aires, Losada.
Urfé, Odilio (1982): "La música folklórica, popular y del teatro en Cuba" en *La cultura en Cuba socialista,* La Habana, Ed. Letras Cubanas.
US War Dept. (1899): *Census for the Island of Porto Rico*, Washington, Gov. Print. Of.
Valle Atiles, Francisco del (1887): *El campesino puertorriqueño*, San Juan, Tip. J. González Font.
Vega, Ana Lidia (ed.) (1988): *El tramo ancla*, San Juan, Ed. UPR.

Villaverde, Cirilo (1981): *Cecilia Valdés o la Loma del Ángel (novela de costumbres cubanas)*, Caracas, Bib. Ayacucho.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2000, Vol. 6 Nº 3 (sep.-dic.), pp. 45-68

COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN VENEZUELA
Cambio y continuidad*

José E. Molina V.

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar si los factores que hasta 1993 ejercieron influencia determinante en el comportamiento electoral de los venezolanos continúan sirviéndonos como plataforma explicativa básica, luego de los acontecimientos y elecciones de finales de la década de los 90. O si, por el contrario, se agotaron con el esquema político que ayudaban a comprender y deben ser hoy reemplazados o en todo caso complementados con nuevas variables.

A fin de cumplir este cometido expondremos brevemente el modelo explicativo al que habíamos arribado en trabajos anteriores, y que se alimentaba de los análisis realizados hasta mediados de los noventa por diversos autores[1]. Luego, veremos en qué medida cada uno de los aspectos de este modelo mantiene su validez, requiere modificación o ha sido superado por los cambios ocurridos desde 1993 hasta ahora. Para realizar este análisis utilizaremos la encuesta nacional Redpol 98, realizada en noviembre de 1998[2], luego de las elecciones parlamentarias y antes de las presidenciales, así como los resultados de las elecciones y referendos realizados en 1998 y 1999[3].

---

* La investigación en que se basa este trabajo fue financiada por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de La Universidad del Zulia, y por el Conicit.

[1] Nuestro modelo explicativo del proceso electoral venezolano, y las fuentes de que se alimenta, fue expuesto en Molina y Pérez 1996, y en inglés en Molina y Pérez 1998.

[2] Encuesta Redpol 98 promovida por un grupo de investigadores de la Universidad Simón Bolívar, el Instituto de Estudios Políticos y el Cendes de la Universidad Central de Venezuela, el IESA y el Instituto de Estudios y Derecho Público de La Universidad del Zulia, agrupados en la Red Universitaria de Cultura Política (Redpol). El trabajo de campo fue realizado por la empresa Datos C. A., entre el 13 y 27 de noviembre de 1998, a una muestra nacional de 1.500 personas.

[3] Estas elecciones fueron: elecciones para diputados y senadores del Congreso de la República, gobernadores y diputados de las legislaturas de los estados, el 8 de noviembre de 1998; Presidente de la República el 6 de diciembre de 1998; referendo sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente el 25 de abril de 1999; elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999; referendo sobre el proyecto de nueva Constitución preparado por la Asamblea Nacional Constituyente el 15 de diciembre de 1999.

Siguiendo un esquema explicativo que intenta integrar aportes de las teorías más relevantes en el campo del comportamiento electoral, enfoque sociológico, enfoque psicológico, enfoque institucional, enfoque de la decisión racional (Beck, 1986; Dalton y Wattember, 1993; Carmines and Huckfeldt, 1996; Rothstein, 1996), así como de estudiosos del fenómeno político venezolano (Baloyra y Martz, 1979; Levine, 1973; Coppedge, 1994; Maingón y Sonntag, 1992; Rey, 1991; Torres, 1991; Coronil, 1997; Kornblith, 1998; Álvarez, 1996) hemos planteado que en el caso de Venezuela los resultados electoraless son en parte significativa consecuencia de la combinación de factores de carácter estructural y permanente con la acción de fuerzas coyunturales en cada elección (Molina y Pérez, 1996 y 1999). Como factores estructurales hemos señalado el carácter subdesarrollado de la economía venezolana, el sistema electoral presidencial de mayoría relativa con elecciones parlamentarias simultáneas, y la evolución de la identificación partidista. Estas variables generan un marco dentro del cual actúan con menor o mayor peso las variables específicas para cada elección, tales como la evaluación del gobierno por parte de los electores, las características personales de los candidatos y los temas relevantes en la campaña electoral. Hasta 1988, el peso explicativo central podía atribuirse a las variables estructurales que hemos indicado, sin embargo, aunque como veremos mantienen su importancia, los factores coyunturales han pasado a tener un peso cada vez mayor a raíz de la erosión de las lealtades partidistas tradicionales, sin que se haya producido la consolidación de nuevas identidades partidarias. En la próxima parte, se considerará cada uno de estos factores a fin de evaluar en qué medida su influencia sobre la decisión que en definitiva toman los electores se ha mantenido igual o se ha visto modificada.

Subdesarrollo y descontento endémico

En un trabajo anterior (Molina, 1997), se constató cómo en los países subdesarrollados de América Latina y el Caribe la alternancia[4] en el gobierno y el desgaste electoral del partido que ejerce el poder son más frecuentes e intensos que en los países desarrollados. Al comparar los resultados de 328 elecciones democráticas en países desarrollados y subdesarrollados, desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1995, se encontró que en las elecciones efectuadas en países desarrollados se había producido alternancia, es decir, el gobierno había perdido, en 30,3% de ellas, mientras que este porcentaje se elevó 68,4% en el caso de los países subdesarrollados[5] (Molina, 1997, 95). En el caso venezolano de siete elecciones en las cuales estuvo en juego la posi-

[4] Por alternancia se entiende el hecho de que el partido o coalición de partidos que dirigen el gobierno en un país (presidente o primer ministro) sean derrotados en las elecciones siguientes, y sustituidos por funcionarios de otra agrupación o coalición.

[5] De las 328 elecciones, 271 ocurrieron en países desarrollados y 57 en subdesarrollados de América Latina y el Caribe. En los países desarrollados el gobierno ganó en 189 de esas elecciones (69,7%) y perdió en 82 (30,3%). En los países subdesarrollados, el gobierno ganó en 18 (31,6%) y perdió en 39 (68,4%).

bilidad de alternancia desde 1963 hasta 1993, el gobierno perdió cinco (71%). Este alto nivel de alternancia ha sido atribuido por nosotros a una situación de descontento endémico producto del subdesarrollo (Molina y Pérez, 1996; Molina, 1997). Hemos planteado que la situación socioeconómica derivada del subdesarrollo hace muy difícil que un gobierno pueda satisfacer las necesidades y expectativas de un número importante de sus electores. Como consecuencia, se produce un desgaste importante en su apoyo electoral y se genera un clima político favorable a su derrota. Ello en una forma más intensa y frecuente que en los países desarrollados, en los cuales también hay una tendencia al desgaste del partido de gobierno, pero significativamente menos fuerte que en los países desarrollados (Molina, 1997). A esta tendencia a la insatisfacción con la gestión gubernamental por su incapacidad estructural, dadas las condiciones de subdesarrollo para satisfacer las expectativas generadas entre sus electores, la hemos denominado descontento endémico. El descontento endémico nos lleva a esperar como tendencia general que los partidos responsables del ejercicio del gobierno en Venezuela, en particular el del Presidente de la República, sufran una merma en su caudal electoral para la elección siguiente, e igualmente que con mucha probabilidad sean derrotados. Obviamente, se trata de una tendencia que puede ser contrarrestada por un manejo político muy hábil, por una situación económica excepcionalmente positiva, etc., pero nuestro planteamiento es que en líneas generales deberíamos esperar que el desgaste electoral del partido de gobierno y la alternancia se manifiesten. Tal fue ciertamente el caso entre 1963 y 1993, en seis de ellas el partido de gobierno redujo su votación, y en cinco perdió las elecciones (Molina y Pérez, 1996, 229-231).

Bajo el punto de vista del probable efecto del factor "subdesarrollo", las elecciones de 1998 produjeron resultados acordes con lo esperado. A finales del período la popularidad del gobierno se encontraba en el sótano. Según la encuesta Redpol, en noviembre de 1978, 74% de electores evaluaban la gestión del presidente Caldera como mala o muy mala[6]. El partido de gobierno, Convergencia, no estuvo en condiciones de postular un candidato presidencial propio dada su imagen negativa, tanto que el candidato que en efecto apoyaron, el independiente Enrique Salas Römer, nunca quiso aceptar ni reconocer públicamente este respaldo (Njaim, 1959, 652). En cuanto al voto parlamentario de Convergencia, el desgaste electoral fue intenso. En 1993 alcanzó 13,6% de los votos y 26 escaños para la Cámara de Diputados; 13,4% de los votos y 6 escaños para la Cámara del Senado. En 1998 descendió 2,5% de los votos y 6 escaños para Diputados, y 2,3% de los votos y 3 escaños para el Senado.

---

[6] La pregunta fue: "Díganos ahora su opinión sobre el gobierno de Caldera, ¿para usted este gobierno ha sido muy bueno, bueno, malo, muy malo? Respuestas: Muy bueno: 6 (0,4%); bueno: 379 (25,8%); malo: 707 (48,2%); muy malo: 376 (25,6%). Casos no válidos: 32; casos válidos: 1.468.

Este desplome del apoyo electoral al gobierno fue superior al que usualmente podría atribuirse sólo al descontento endémico asociado al subdesarrollo. A producir el resultado final contribuyeron, por una parte, el agravamiento de la crisis económica producto de un nuevo derrumbe de los precios petroleros en 1998, que dio al traste con las esperanzas en la recuperación económica anunciada desde Miraflores[7] y, por la otra, la escasa implantación de Convergencia. Esta organización, a diferencia de los anteriores partidos de gobierno, carece de un electorado con identificación partidista fuerte que se mantuviera leal a pesar de pobres resultados de un gobierno específico e hiciera menos acentuado el desgaste político. La erosión de las antiguas lealtades partidistas (desalineación) (Harrop y Miller, 1987, 80; Dalton y Wattenberg,1993; Vaivads, 1994 y 1999), sin que se hayan consolidado nuevas alrededor de los movimientos emergentes como Convergencia y La Causa R en 1993, o el Movimiento V República y Proyecto Venezuela en 1998, ha derivado en una elevada volatilidad electoral[8], que es uno de las nuevas características del comportamiento electoral en Venezuela (Molina y Pérez, 1996, 1999; Hidalgo, 1998; Vaivads, 1999).

El presidente Chávez y su alianza, el Polo Patriótico, ganaron las elecciones presidenciales en 1998 con 3.673.685 votos (56 %). Este caudal de apoyo se mantuvo, a pesar de los vaivenes en los niveles de participación, durante las tres votaciones acaecidas en 1999. En efecto, en el referendo sobre la convocatoria o no a una Asamblea Constituyente donde la pregunta en relación con las condiciones de la convocatoria (Bases para la Elección de la Asamblea Constituyente) fue la que despertó mayor polémica, la posición del presidente Chávez y su alianza a favor del "sí" obtuvo 3.275.716[9]. En las elecciones para los miembros de la Asamblea Constituyente el Polo Patriótico obtuvo una votación aproximada de 3.000.000 de votos[10]. Finalmente, en el refe-

---

[7] Sede de la Presidencia de la República.

[8] Volatilidad es la propensión del electorado a modificar su voto entre una elección y otra. El indicador de volatilidad elaborado por Pedersen (1983) indica la variación total de la votación de los partidos entre una elección y otra, es decir, el porcentaje de votos que unos ganan y otros pierden desde la elección anterior. Se calcula sumando las diferencias entre el porcentaje de votos en una elección y en la anterior para cada uno de los partidos que compitieron en ellas, y dividiendo el resultado entre dos.

[9] Dato proveniente del Consejo Nacional Electoral (1999), en su última actualización habiendo escrutado actas en las que estaban inscritos 96,1% de los electores registrados para votar.

[10] Se trata de una votación aproximada porque en la circunscripción nacional, que tomamos como base del cálculo, cada elector tenía diez votos. Los veinte candidatos del Polo Patriótico obtuvieron 29.424.635 votos (55,8%) de un total de 44.721.041 votos válidos, emitidos por 5.079.445 electores (Consejo Nacional Electoral-Indra, 1999a). Para obtener el número de electores individuales al que equivale la votación del Polo Patriótico, dividimos entre 10, lo que resulta en 2.942.464. Este es un número aproximado, ya que seguramente hubo electores que no utilizaron completos sus diez votos, o que combinaron candidatos del gobierno y de la oposición. Aunque la manera en que

rendo sobre el proyecto de Constitución preparado por la Asamblea Constituyente, el "sí" promovido por el gobierno alcanzó 3.301.475 votos[11]. Esta estabilidad relativa del voto por las fuerzas del gobierno durante 1999 no puede considerarse contraria a nuestra tesis sobre el efecto de la variable "subdesarrollo", por cuanto durante este primer año todavía la población tiende a aceptar los problemas como derivados del gobierno anterior o de los gobiernos anteriores, como insistentemente ha planteado el presidente Chávez, y aún no era de esperar que, salvo acontecimientos extraordinarios, comenzara a producirse una evaluación con base en los logros de la gestión respecto a las expectativas generadas. Este "período de gracia" o "luna de miel electoral" es común a las democracias modernas, y así ha ocurrido para mandatos anteriores en Venezuela.

En general, pues, las elecciones de 1998 confirmaron la propensión a la alternancia frecuente y al desgaste electoral del partido de gobierno que han sido característicos de la democracia venezolana, y que a nuestro modo de ver son causados por el fenómeno que hemos denominado "descontento endémico", asociado a la condición de país subdesarrollado. La intensidad del desgaste electoral del partido de gobierno se ha visto magnificada en intensidad como resultado de su carencia de lealtades partidistas sólidas y a la volatilidad electoral que se produce en consecuencia, fenómenos a los que nos referiremos más adelante.

El sistema electoral

El segundo factor estructural que hemos señalado en trabajos anteriores como de influencia importante en el comportamiento electoral venezolano es el sistema electoral. Venezuela hasta 1993 utilizó un sistema electoral presidencial de mayoría relativa con elecciones parlamentarias simultáneas. Este tipo de sistema electoral, donde la elección presidencial recibe la mayor atención del electorado, es propicio a la concentración del voto en los candidatos con mayor opción, y las organizaciones que los respaldan, por lo cual genera una tendencia favorable al establecimiento de sistemas con un bajo "número efectivo de partidos" (Laakso y Taagepera, 1979), en los cuales el presidente cuenta con una fuerza parlamentaria mayoritaria o muy sólida (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997).

Con respecto a Venezuela, el sistema presidencial de mayoría relativa con elecciones parlamentarias simultáneas contribuyó al proceso de generación del bipartidismo en los comicios de 1973 a 1988. En situaciones de crisis del

---

se desarrollo la campaña hace suponer que los votantes del Polo Patriótico tendieron a utilizar el total de sus diez votos por los candidatos de esa opción.

[11] Datos provenientes del Consejo Nacional Electoral-Indra (1999b) en su última actualización (20-12-1999), habiendo escrutado actas en las que estaban inscritos el 99,3% de los votantes registrados para votar.

sistema político el bipartidismo puede romperse, dando origen a una situación de multipartidismo como la que comenzó en 1993, pero es de esperar que el sistema electoral presione hacia una nueva reducción del número de partidos relevantes y hacia la recomposición del bipartidismo (Molina y Pérez, 1996).

Las elecciones de 1998 presentaron una variación en el sistema electoral con respecto a las anteriores: hubo una separación de un mes entre la parlamentaria celebrada el 8 de noviembre y la presidencial del 6 de diciembre. La elección parlamentaria aún ocurrió durante el período de campaña presidencial y era de esperar que fuera afectada por esta última, pero en forma menos intensa que en ocasiones anteriores, de modo que el efecto portaaviones del voto presidencial con respecto al parlamentario fuera menor. La separación permitía igualmente esperar que el fraccionamiento del electorado, indicado por el estadístico "número efectivo de partidos" (Laakso y Taagepera, 1979)[12], fuera mayor para la elección parlamentaria que la presidencial. Este indicador es particularmente relevante para determinar si, tal como hemos supuesto, el sistema electoral ha comenzado a generar una nueva tendencia hacia la concentración del voto, la disminución del número relevante de partidos y un eventual bipartidismo.

El número efectivo de partidos[13] en las elecciones de 1988 fue de 3,4 para las parlamentarias y de 2,3 para las presidenciales. En 1993, se incrementó indicando el paso de un bipartidismo atenuado a un multipartidismo limitado pero inestable a 5,6 para las parlamentarias (diputados) y 5,2 para las presidenciales. En 1998, fue de 7,6 para la elección parlamentaria (diputados) y de 3,8 para las presidenciales[14]. Como puede observarse, la situación de multipartidismo se exacerba a nivel parlamentario respondiendo a la ruptura del sistema de partidos anterior y sus identidades partidistas, por una parte, y al efecto de la separación parcial de las elecciones parlamentarias y presidenciales, por la otra, tal como era de esperarse. Pero el aspecto al que queremos dirigir nuestra atención es el hecho de que mientras el voto parlamentario se fracciona aún más con relación a 1993, el voto presidencial se concentra. Lo cual indica que, tal como habíamos supuesto, el sistema de elección presidencial de mayoría relativa continúa generando una tendencia a la polarización de la elección presidencial en los dos candidatos con mayor opción, en este caso Hugo Chávez y Henrique Salas, así como en los partidos que los respaldan. La separación parcial de la elección parlamentaria impidió que esta tendencia a la concentración del voto y reducción del número efectivo de partidos se

---

[12] Se hace referencia al número efectivo de partidos con base en la votación de las organizaciones participantes. Este es el estadístico que se utiliza en el resto del trabajo.
[13] Calculado con base en la votación de los partidos tanto para la elección del Congreso como la presidencial.
[14] En 1998, tanto para la elección parlamentaria como para la presidencial el número efectivo de partidos se calcula considerando separadamente cada uno de los partidos del Polo Patriótico.

hiciera presente en la elección del Congreso, pero sin embargo sí puede observarse en la presidencial.

Aquí hay un aspecto de continuidad y otro de cambio en el comportamiento electoral. La continuidad viene dada por el hecho de que comienza a manifestarse de nuevo, luego del momento en que hizo crisis el bipartidismo en 1993, la tendencia a la concentración del voto y a la polarización entre los dos candidatos con mayor opción en las presidenciales. La Constitución de 1999 mantuvo el sistema de mayoría relativa para la elección presidencial, de forma que es probable que en el futuro el efecto concentrador se mantenga a este nivel. Dado que las elecciones presidenciales son las de mayor jerarquía en sistemas presidencialistas como el venezolano, es probable que este impulso propicio a un número bajo de partidos tenga alguna resonancia en las elecciones parlamentarias. Pero este efecto será probablemente menor que el observado hasta ahora, debido a que según la nueva Constitución el período parlamentario será de cinco años, mientras que el presidencial de seis. Cuando las elecciones sean simultáneas, una vez cada treinta años comenzando en 2000, la tendencia a la concentración se trasladará con mucha fuerza de las elecciones presidenciales a las de la Asamblea Nacional. Probablemente ocurra lo mismo con las que se celebren un año después de las presidenciales, aún en el período de "luna de miel electoral". Pero en el resto de los casos, el efecto concentrador se verá muy atenuado (Shugart y Carey, 1992, 226-259).

El elemento de cambio al que hicimos referencia al comienzo del párrafo anterior viene dado porque Venezuela podría estar ingresando a una situación de polarización o bipartidismo inestable. Inestable en el sentido de que cada elección podría ser protagonizada básicamente por dos candidatos y sus partidos, pero estos últimos, o al menos uno de ellos, serían distintos en cada ocasión. Desde 1973 hasta 1988 los candidatos con opción de triunfo presidencial fueron los postulados por Acción Democrática y Copei. En 1993, la elección tuvo cuatro actores principales, dos de ellos de los partidos tradicionales de gobierno. En 1998 se volvió al esquema bipolar, pero los partidos principales de los dos candidatos no habían participado en ninguna de las elecciones anteriores. Esta inestabilidad es producto no del sistema electoral, sino de la falta de identificaciones partidistas sólidas dada la disolución de las anteriores, y la consiguiente volatilidad del electorado, a las que nos referiremos en la próxima sección.

Identificación y desalineación partidista

El proceso de socialización política que culminó con la consolidación de las lealtades del electorado venezolano en torno de Acción Democrática, Copei y en menor medida el Movimiento al Socialismo (MAS) fue el soporte del panorama político venezolano por dos décadas que abarcaron las elecciones desde 1973 hasta 1988. Período que hemos definido como de bipartidismo atenuado, dado el predominio de dos partidos con opción de gobierno (Acción Democrá-

tica y Copei) y la presencia de una tercera fuerza relevante, cuya votación parlamentaria osciló entre 5% y 10% en el período (Molina y Pérez, 1994 y 1996).

La erosión de las lealtades partidistas tradicionales, tal como lo evidencia el cuadro 1, ha sido el motor, por una parte, para la aparición desde finales de los ochenta de un proceso creciente de focalización de la política en líderes carismáticos, personalidades, y, por la otra, para un crecimiento inusitado de la volatilidad electoral en las elecciones de 1993. Medida según el indicador de volatilidad de Pedersen (1983) (ver nota 9) para las elecciones parlamentarias de 1988 ésta fue de 8%, en 1993 alcanzó 32% (diputados). También las elecciones de 1993 fueron las primeras en que la Presidencia es alcanzada por un candidato no apoyado por alguno de los dos partidos tradicionales de gobierno, y con una votación arrastrada con base en su liderazgo personal, sin mucho que adeudar a las lealtades hacia los partidos que lo apoyaron.

Al erosionarse la identificación partidista como factor de la decisión de voto, aumentando la personalización de la política y la volatilidad, los factores coyunturales tales como la personalidad de los candidatos, los temas ventilados en las campañas electorales y la evaluación de la gestión de gobierno, así como de las capacidades de la oposición, por parte del electorado, adquirieron en 1993 una gran importancia.

Las elecciones de 1998 confirmaron estos nuevos rasgos del comportamiento electoral venezolano: erosión de las lealtades partidistas, personalización de la política, volatilidad y relevancia de factores coyunturales. Una variable, cuyo papel estabilizador pudiera asimilarse al de la identificación partidista, aunque dentro de un marco de posibilidades de decisión de voto más amplio según la coyuntura, adquiere una fuerza que hasta 1988 no tenía. Nos referimos a la autoubicación en el espectro izquierda-derecha. Esta variable es importante porque pudiera estar generando un marco estabilizador del comportamiento electoral, por una parte, al reducir la volatilidad dentro de las fronteras de la izquierda o la derecha y, por la otra, al servir de base para una nueva etapa de identificaciones partidistas. Ya estuvo presente en 1993, cuando presentó un nivel de asociación de -0,31 (Somers'd) con la intención de voto para Presidente[15].

---

[15] Encuesta Ciepa-Doxa 1993, con 1.500 entrevistas celebradas en mayo-junio de 1993. La pregunta fue la siguiente. "En política se habla mucho de las ideologías de izquierda, de centro y de derecha ¿en cuál de esas ideologías se ubicaría usted? En la izquierda, centro o derecha. De los 1.500 encuestados 67% respondieron válidamente, y se ubicaron así: izquierda: 27%; centro: 27%; derecha: 46%. Es de notar que la ubicación general de los electores no ha variado mucho desde la encuesta de 1973 realizada por Baloyra y Martz (1979), cuando 73% de los encuestados se ubicaron en el continuo, de la siguiente manera: izquierda 28%; centro: 30%; derecha: 42%. La variable dependiente "voto para Presidente" divide a los electores en dos categorías: 0) Voto por Fermín y Álvarez (candidatos de los partidos considerados de derecha: AD y Co-

Cuadro 1
Evolución de las lealtades partidistas hacia los partidos tradicionales
(AD, Copei, MAS)
Militantes y simpatizantes de AD, Copei y el MAS
como porcentaje del total de electores

	1973	1983	1993[a]	1998
Militantes/ Simpatizantes de AD, Copei, MAS	696 (45,9%)	628 (35,3%)	398 (27,8 %)	205 (14,0 %)
Casos válidos	1.517	1.778	1.435	1.458
Casos no válidos	4	11	64	42
Total casos	1.521	1.789	1.499	1.500

(a) Las encuestas de 1973, 1983, 1994 y 1998 preguntan si el entrevistado se considera militante, simpatizante, independiente o no interesado. En 1993 se hicieron tres preguntas distintas: una define al entrevistado como identificado con algún partido o independiente, otra clasifica a los identificados con un partido en militantes o simpatizantes, y finalmente otra clasifica a todos los entrevistados en muy interesados, interesados y sin interés en política. Para asegurar la comparabilidad se creó una variable con las siguientes categorías: 1) *militantes/simpatizantes*: incluye a quienes se declararon militantes y a los simpatizantes interesados en política; 2) *independientes*: incluye a quienes se declararon independientes; 3) *no interesados*: incluye a los simpatizantes no interesados en política. Creemos que de esta manera se hacen comparables los resultados de 1993 con los de las otras encuestas, aunque al mantener como independientes a los independientes que declararon no tener interés en política, probablemente sobrestime los independientes y subestime los no interesados.

Fuentes: Encuesta Baloyra 73 (Baloyra y Martz, 1979), Encuesta Batoba 83 (Torres, 1985), Encuesta Ciepa/Doxa 1993, Encuesta Red Universitaria de Cultura Política/ Datos. Las dos primeras fueron facilitadas por el Banco de Datos Latinoamericano de la Universidad Simón Bolívar, Caracas-Venezuela, y las dos últimas por el Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de La Universidad del Zulia.

Como vemos en el cuadro 1, el sector del electorado identificado con los partidos políticos tradicionales desciende de 27,8% en 1993 a 14,0% en 1998, confirmando el creciente número de electores que ha roto sus vínculos afectivos con estas organizaciones. Es cierto que estamos incluyendo como electores "identificados con partidos" sólo a los que manifiestan vinculación de militantes o simpatizantes con respecto a Acción Democrática, Copei y el MAS. Un número importante de electores se declara simpatizante o militante de las nuevas organizaciones Movimiento V República (14,2%) y Proyecto Venezuela

pei); 1) Voto por Caldera y Velásquez (candidatos apoyados por los partidos de izquierda. Caldera tuvo además el apoyo de su propio partido, Convergencia (centro-derecha, y otras fuerzas políticas de distinto signo).

(7,8%)[16]. Sin embargo, en este caso no se trata de la identificación partidista estable; producto de un proceso de socialización política y por lo tanto diferente de la intención de voto coyuntural. En el caso venezolano, cuando los entrevistados manifiestan identificación partidista, muchos de ellos simplemente expresan intención de voto coyuntural. Esto por lo demás es evidente en el caso de las "identificaciones" como militantes, simpatizantes o independientes pro de los movimientos emergentes, La Causa R y Convergencia en 1993, MVR y Proyecto Venezuela en 1998. Tratándose de organizaciones recién surgidas, cuyo apoyo gira en torno de la figura de un líder carismático, es muy probable que aún no se hayan consolidado las lealtades estables que típicamente se consideran en la literatura como "identificación partidista". Por ello, para referirnos a la evolución de la identificación partidista lo hemos hecho considerando la de las fuerzas políticas de una trayectoria relativamente larga (AD, Copei, MAS). Respecto a ellos es posible hablar de identificaciones partidistas propiamente dichas, distintas a las intenciones de voto para una elección. De allí que, a nuestro parecer y tomando en cuenta lo ocurrido con estos partidos, sea perfectamente válido, con base en la información del cuadro 1, aceptar que las lealtades partidistas estables han sufrido un serio deterioro.

La argumentación anterior nos lleva igualmente a la conclusión de que la identificación partidista manifestada por el electorado venezolano, particularmente en relación con las organizaciones emergentes, tiende a no ser diferente a la intención de voto, y por ello no es una variable independiente válida para explicar a este último. De allí, la alta correlación entre ambas variables, como puede apreciarse en el cuadro 2. En este cuadro tenemos como variable dependiente el "voto para presidente". Es una variable con dos categorías: "1" Voto por Hugo Chávez (candidato del Polo Patriótico: MVR, MAS, PPT y otros); "0" Voto por Otros (Salas Römer, Alfaro, Sáez, y otros). La variable independiente es "*identificación partidista*", dividiendo al electorado entre los identificados con los partidos del Polo Patriótico y los identificados con sus opositores (AD, Copei, Convergencia, Irene, La Causa R, Proyecto Venezuela). Al clasificar de esta manera la identificación partidista, es posible a su vez utilizar la clásica división en identificados fuertes, identificados débiles, independientes pro e independientes puros. Si la variable identificación partidista fuera realmente diferente de la intención del voto deberíamos observar diferencias importantes en la propensión a votar por el partido con el que manifiestan simpatía entre los identificados fuertes, débiles e independientes pro. Como vemos los independientes pro tienden a votar por el partido de simpatía

[16] Las cifras se refieren al porcentaje de los electores que se declaró militante o simpatizante de estos partidos. Los resultados fueron: AD 146 (10,0%); Copei 31 (2,1%); Causa R 5 (0,3%); Movimiento al Socialismo 28 (1,9%); Convergencia 4 (0,3%); Patria Para Todos 7 (0,5%); Irene 1 (0,1%); Movimiento V República 207 (14,2%); Proyecto Venezuela 114 (7,8%); Independientes y no interesados 915 (62,8%). Casos válidos: 1.458. Casos no válidos: 42.

de modo muy similar a los identificados fuertes. Ello es coincidente con la tesis según la cual, salvo en el caso de las lealtades hacia los partidos tradicionales, respecto al resto no hay diferencia entre la simpatía por una organización política y la intención de voto. Por ello, la identificación partidista, tal como es usualmente expresada en las encuestas, no parece susceptible de ser utilizada como un factor explicativo del voto en Venezuela, y está sujeta a una volatilidad similar a la de este último.

En cuanto a la personalización de la política, la campaña electoral desde muy temprano tuvo como principales protagonistas a personalidades sin vinculación directa con las organizaciones partidistas tradicionales, y cuyos movimientos eran realmente plataformas creadas en torno de sus liderazgos personales. En primer lugar Irene Sáez, luego Hugo Chávez, y finalmente su contendor en las etapas finales del proceso: Henrique Salas Römer. Sáez crea el partido Irene. Salas organizó en torno suyo a Proyecto Venezuela mientras que Chávez hizo lo propio con el Movimiento V República. En algún momento de la campaña los tres reciben apoyo de organizaciones consolidadas, pero la campaña giró realmente en torno de la personalidad de cada uno, y más específicamente en torno de su capacidad para producir el cambio que el electorado buscaba. En la encuesta Redpol 98 se pregunta a los electores sobre la característica principal que motiva al elector a votar por el candidato de su preferencia. 51,2% señalan aspectos vinculados con las características del candidato ("cualidades personales", "lo ha hecho bien"); 38,5% dicen que su programa de gobierno; 8,9% indican que debido al partido que lo apoya; y 1,5% hacen referencia a "otras" características. Como vemos, sólo un porcentaje muy reducido reconoció al partido como la fuente de su apoyo al candidato.

La volatilidad se acentuó. Antes indicamos que la misma fue de 32% para la elección de diputados en 1993. En 1998 asciende a 41%. Acción Democrática conserva para diputados una votación similar a la de 1993 (23,3% en 1993, 24,1% en 1998). Copei sin embargo ve reducirse su votación de 22,6% a 12%. Convergencia pasa de 13,6% en 1993, a 2,5% en 1998. Proyecto Venezuela que compite por primera vez en 1998 logra 10,4%. En el ámbito de la izquierda el MAS mantiene su votación (10,8% en 1993 y 8,9% en 1998), La Causa R desciende de 20,7% (1993) a 3%. El Movimiento V República, en su primera participación electoral obtiene 19,9% de los sufragios válidos, y el partido Patria Para Todos (una división de La Causa R) 3,4% en su primera elección nacional[17].

Dada la erosión de las lealtades partidistas y sus consecuencias: volatilidad del voto y personalización, parece conveniente explorar la posibilidad de que la estabilidad del voto exista pero no en el marco de la identificación partidista, sino en el de la ideología, definida por la ubicación de los encuestados en el

[17] Fuente: Consejo Nacional Electoral-Indra (1998).

espectro izquierda-derecha. Esto parece plausible dado que si observamos los movimientos de votos entre 1993 y 1998, tal como fueron reportados antes, veremos que el desgaste electoral de los partidos de centro derecha como Copei y Convergencia pudiera corresponder al caudal recogido por Proyecto Venezuela. A su vez, los votos que se le esfuman a La Causa R en la izquierda pudieran ser parte significativa de los que cosecha el MVR (Molina y Pérez, 1999). Como antes indicamos, en las elecciones de 1993 la asociación entre el voto para Presidente (como variable dependiente) y "ubicación de los electores como izquierda, centro o derecha" (variable independiente) presentó una asociación medida por el estadístico Somers' d_{yx} de 0,31, significativa al 0,001 (Molina y Pérez, 1994, 79). Para 1998, la asociación del voto para presidente[18] y la ubicación de los electores como "izquierda, centro o derecha"[19], utilizando el estadístico Somers' d_{yx} fue de -0,30, significativo al 0,001, tal como puede verse en el cuadro 3. También puede observarse en éste cómo hay una clara tendencia al crecimiento de la intención del voto por Chávez conforme nos movemos de la derecha a la izquierda. Es decir al igual como ya ocurrió en 1993, la variable "ubicación ideológica" aparece como un factor de fuerza moderada en la determinación del voto, lo cual hace plausible la hipótesis de que, a pesar de la volatilidad de las preferencias por partidos, en Venezuela hay ahora un sector del electorado numéricamente importante que se mantiene leal a su ubicación ideológica y a los candidatos que asume la representan, aunque ello no implique apoyar en cada elección al mismo partido. Es de destacar que 69% de quienes se dicen de derecha votaron por candidatos que pudieran ubicarse en esa tendencia, y 76% de los ubicados en la izquierda apoyaron al candidato que más claramente correspondía a dicha orientación.

---

[18] Se trata de la variable "Voto para Presidente" antes descrita, con dos categorías: 1) Voto por Chávez; 0) Voto por otros.

[19] En la encuesta Redpol 98 se le pidió a los encuestados que se ubicaran en una escala del uno al diez, siendo el uno izquierda y el diez derecha. La variable que se utiliza recodifica estas respuestas de modo que los electores que se ubicaron del 1 al 4 se consideran de izquierda, 5 y 6 de centro, 7 al 10 de derecha. Se ubicaron en la escala 86,7% de los entrevistados, para 1.300 respuestas válidas y 200 no válidas. De quienes se ubicaron ideológicamente, 23% lo hicieron en la izquierda; 31,3% en el centro y 45,7% en la derecha. Como puede observarse hay un descenso relativamente ligero de la izquierda 4 puntos menos que en 1993; estos puntos son ganados por el centro. La derecha permanece al mismo nivel de 1993, ver nota 17.

Cuadro 2
Voto para Presidente por identificación partidista

Identificación Partidista	0) Otros	1)Chávez	Total
1- AD, Copeil, LCR Conv., Irene, Pvzla Fuerte	178 95,7%	8 4,3%	186 100%
2 Ad, Copei, LCR, Conv., Irene, Prvzla	59 88,1%	8 11,9%	67 100%
3 Independiente, Pro Ad, COPEI, LCR., Conv., Irene Prvzla	220 91,7%	20 8,3%	240 100%
4 Independiente Puro	87 1,90%	72 45,3%	159 100%
5 Independiente Pro Polo Patriótico	4 1,9%	205 98,1%	209 100%
6 Polo Patriótico débil	5 13,2%	33 86,8%	38 100%
7 Polo Patriótico fuerte	3 1,7%	177 98,3%	180 100%
Total	556 51,5%	523 48,5%	1.079 00,0%

Somers'd_{yx} : 0,53** Spearman Correlation: 0,78 **
** p< 0,001
Fuente: Encuesta Redpol 98. N=1.500; Casos válidos: 1.079

Cuadro 3
Voto para Presidente por ubicación ideológica

	Ubicación ideológica			
Voto Presidencial	1 izquierda	2 centro	3 derecha	Total
O) Otros	57 23,8%	146 48,5%	323 68.9%	526 52,1%
1) Chávez	183 76,3%	155 51,5%	146 31,1%	484 47,9%
Total	240 100%	301 100%	469 100%	1.010 100%

Somers' d_{yx}: - 0,30** Spearman Correlation: - 0,36**
**: p<0,001

Si bien ha habido una erosión de las lealtades partidistas positivas, también es cierto que se ha ido generando una actitud de rechazo a los partidos tradicionales de gobierno, AD y Copei, a quienes se ve como responsables de los problemas del país y de haber desvirtuado la democracia con clientelismo y corrupción. Para explorar la importancia de este factor es útil el concepto de "identificación partidista negativa" (Rose and Mishler, 1998). Hay identificación

negativa cuando el encuestado señala que nunca votaría por un determinado partido. Con base en la encuesta Redpol 98 se creó la variable "identificación partidista negativa con AD o Copei", que divide a los encuestados entre quienes declaran que nunca votarían por AD o Copei, sin ser votantes del otro partido (1); y quienes no indican rechazo hacia AD o Copei (0). 45,3 % de la muestra (N=1.500) se identifican negativamente con los partidos tradicionales de gobierno. Lo que implica un rechazo radical hacia ellos de un sector numeroso del electorado, lo que sugiere que será difícil para estos partidos su recuperación. 71% de quienes se identifican negativamente con AD o Copei, votan por Chávez; mientras que sólo 28% de quienes no rechazan a AD o Copei votaron por el hoy presidente. El nivel de asociación indicado por Somers d_{yx} es de 0,43 significativo al 0,001. Este nivel de asociación sugiere que la identificación negativa hacia los partidos tradicionales ha venido a ocupar un lugar importante entre los factores del voto en Venezuela, más incluso que la identificación positiva propiamente dicha, ya que mientras 45,3% manifiesta una identificación negativa acumulada hacia esos partidos, su identificación positiva conjunta fue para 1998 de 12,1%. Aun si incluimos a los independientes que manifiestan simpatía hacia estos partidos, la identificación positiva hacia ellos sólo alcanzaría 17.6. Este elevado e intenso rechazo hacia AD y Copei corrobora la explicación que se ha dado a algunos eventos importantes de la campaña de 1998, ya que sugiere que el apoyo de Copei a Irene Sáez fue una de las importantes causas de su descenso en popularidad a comienzos de 1998 y del ascenso de Chávez del segundo al primer lugar de preferencias. Asimismo, el apoyo en circunstancias por demás escabrosas dado por AD y Copei a Salas en los últimos quince días de campaña seguramente terminó favoreciendo a Chávez. Pero lo más importante, hacia el futuro, es que indica que la recuperación del apoyo popular a estas organizaciones es una tarea bastante cuesta arriba.

Evaluación del gobierno y temas de la campaña

La erosión de las lealtades partidistas hace esperar que haya habido un efecto importante de los factores coyunturales, particularmente de aquellos que fueron centro de atención durante la campaña. A tal efecto consideraremos las siguientes variables:

Evaluación de la situación del país: La teoría de la decisión racional sugiere que la evaluación que hacen los electores de la gestión del gobierno anterior y de la situación del país tiene una influencia importante en la decisión de votar a favor o en contra del gobierno. En esta campaña el partido de gobierno no presentó candidato, los dos más fuertes buscaron una imagen de cambio, sin embargo, Chávez aparecía como la alternativa más radicalmente opuesta a la gestión del gobierno, de modo que sería de esperar que la tendencia a votar por Chávez haya sido moderadamente mayor entre quienes tenían una peor evaluación del gobierno de entonces, de la situación del país, y estaban menos satisfechos con el funcionamiento de la democracia. Para

ello, se utilizarán como variables independientes relacionadas con la evaluación del país las siguientes: "Evaluación del gobierno de Caldera"[20], "Situación actual del país"[21], y "Satisfacción con el funcionamiento de la democracia".[22]

Cambio: Fue el tema central. Al punto que los protagonistas se esforzaron por demostrar que cada uno era el verdadero instrumento para un cambio profundo. Chávez proponía un cambio revolucionario y Salas un cambio radical (Njaim, 1999, 653). El candidato conservador Alfaro Ucero (AD) nunca pasó de un apoyo marginal en las encuestas. Por ello, el respaldo al cambio en sí mismo no fue un punto polémico. Sí lo fue la profundidad del cambio, con Chávez asumiendo la posición y el modo más extremo. En este último punto la necesidad o no de un cambio de constitución mediante una Asamblea Constituyente dividió a los candidatos, Chávez la propuso y Salas la rechazó (Njaím, 1999, 649). El primero insistió en la necesidad de disolver el Congreso, mientras que el segundo se opuso a ello. De modo que para evaluar el efecto de la actitud hacia el cambio en la decisión de voto incluimos las variables: "Actitud frente al cambio social"[23], "Actitud ante la modificación de la Constitución"[24], y "Actitud ante la disolución del Congreso"[25].

Democracia: Luego del cambio, fue el segundo tema de la campaña electoral. Los adversarios de Chávez intentaron demostrar que no era demócrata,

---

[20] Variable en la que los encuestados clasifican al gobierno del Dr. Caldera como: 1) Muy bueno (0,4%), 2) Bueno (25,8%); 3) Malo (48,2%); 4) Muy malo (25,6%). Casos válidos: 1.468.

[21] Los encuestados clasifican la situación del país para el momento de la encuesta en relación con un año atrás como: 1) Mejor (36,9%), 2) Igual (28,3%); 3) Peor (34,8%). Casos válidos: 1.056.

[22] La pregunta fue: "En general, ¿diría usted que está 1) muy satisfecho (5,8%), algo satisfecho (38,8%), poco satisfecho (39,7%) o nada satisfecho (15,7%) con el funcionamiento de la democracia en Venezuela?". Casos válidos: 1.493.

[23] La pregunta fue: "En esta tarjeta hay tres tipos diferentes de posiciones sobre nuestra sociedad. Por favor seleccione la que más se parezca a su propia opinión: 1) La forma en que está organizada nuestra sociedad tiene que ser cambiada radicalmente con medidas revolucionarias (14,1%); 2) Nuestra sociedad tiene que ser mejorada gradualmente mediante reformas (64%); 3) Nuestra sociedad actual tiene que ser conservada y defendida como está (21,9%)". Casos válidos: 1.421.

[24] La pregunta fue: "En esta campaña electoral se ha hablado mucho de reformar la constitución. Unos dicen que debe reformarse convocando una Asamblea Constituyente, otros que la constitución debe reformarla el Congreso, finalmente otros dicen que la constitución no debe modificarse. ¿Usted que piensa?. 1) La constitución no debe modificarse (26,5%); 2) La constitución debe ser reformada por el congreso (39,4%). La constitución debe ser reformada por una Asamblea Constituyente (34,1%). Casos válidos: 1.370.

[25] La pregunta fue: "Si el próximo presidente no tuviera mayoría en el Congreso, que cree usted que debe hacer, 1) acabar con el congreso y gobernar solo (20,4%), o 2) llegar a un acuerdo con otros partidos para lograr una mayoría en el Congreso (79,6%). Casos válidos: 1.331.

básicamente esgrimiendo su pasado golpista y sabiendo que en general los venezolanos apoyan a la democracia como sistema. Chávez a su vez replicó que lo que los otros llamaban como tal era una falsa democracia, y que él iba a conducir el país hacia la verdadera. Lo cierto es que ante la pregunta: "Y que prefiere usted, ¿una democracia como la que tenemos o una dictadura?; 79,2% señaló que la democracia. 20,8% respondió "depende", "una dictadura" o "ninguna de las dos".Para evaluar los efectos de la "*actitud ante la democracia*" sobre la decisión de voto, clasificamos a los encuestados en dos categorías 1) quienes respondieron preferir una democracia como la que tenemos; 0) los que respondieron "depende", "dictadura", o ninguna de las dos". Vale la pena indicar que por Chávez votaron casi todos los no demócratas (85%), y una minoría de demócratas (38%); pero nunca hubiera ganado sin el voto de éstos últimos que representaron 62% de su votación. En ese sentido, uno de los éxitos de la campaña de Chávez fue convencer a un número suficiente de demócratas de que no era un peligro para la democracia.

Otros temas: Hubo otros temas de importancia durante la campaña, aunque no de la trascendencia de los anteriores. Entre ellos destacan los siguientes: el de la descentralización política. Salas, habiendo sido un gobernador de provincia, insistió en que le daría su apoyo al proceso, mientras que Chávez, sin oponerse frontalmente, no lo asumió como uno de sus propósitos. Incluimos la variable "*actitud ante la descentralización*"[26]. Otro tema fue el de la corrupción. Ambos candidatos atacaron los gobiernos anteriores en este aspecto. La idea de cambio estuvo asociada a la lucha contra este problema. Se incluye una variable que indica para cuáles entrevistados "luchar contra la corrupción" era una de las tres tareas más importantes a realizar por el próximo gobierno[27]. Finalmente incluimos una variable relativa a la privatización de la empresa petrolera estatal, Petróleos de Venezuela (Pdvsa), que fue uno de los temas económicos de la campaña, y que a su vez es sintomático de la actitud frente a la privatización. Chávez fue mucho más claro en expresar una actitud contraria a la posible venta de acciones de Pdvsa al capital privado, y en general menos favorable a la privatización de empresas públicas que Salas[28].

---

[26] La pregunta fue: "Otro tema que se discute es el de la descentralización y la gestión de los gobernadores y alcaldes, ¿cree usted que la descentralización ha sido 1) muy buena (10,2%); 2) buena (62,8%); 3) mala (22,8%); 4) muy mala (4,2%) para el país? Casos válidos: 1.311.

[27] La variable "Luchar contra la corrupción una tarea importante", divide a los encuestados entre 1) quienes la mencionaron como una de las tres tareas más importantes del gobierno (52,9%) y 2) quienes no la mencionaron (47,1%). Casos válidos: 1.500.

[28] La pregunta fue: "Y con relación a la industria petrolera, ¿cree usted que Pdvsa debe seguir siendo propiedad del Estado venezolano o no? 1) Sí (92%); 0) No (8%). Casos válidos: 1.406.

A estas variables añadimos las relativas a condiciones socio-demográficas: estrato social[29], género[30], edad[31], ingreso familiar[32], grado de instrucción alcanzado[33] y residencia urbana o rural[34]. De estos factores el que generó mayores expectativas fue el estrato social, ya que se esperaba un apoyo mayor para Chávez en los estratos populares, a los que dirigió gran parte de su discurso. También se incorpora la variable "interés en política", usualmente considerada en la literatura como un potencial factor del comportamiento electoral[35] (Carrasquero y Welsch, 1999, 40).

El cuadro 4 presenta la asociación medida por el estadístico Somers' d_{yx} entre la variable dependiente "voto para presidente"[36] y cada una de las variables indicadas anteriormente como independientes. De este cuadro 4 es pertinente destacar cómo en general son las variables relativas a actitudes políticas estables las que presentan una asociación más fuerte con la intención de voto, individualmente consideradas. Sin embargo, a fin de poder determinar en qué medida las variables que resultaron significativas mantienen su influencia sobre la decisión de voto en presencia de las otras es preciso recurrir a un procedimiento de análisis múltiple. Utilizaremos la regresión logística de la variable dicotómica dependiente (voto presidente) con las variables que resultaron significativas en su asociación con "*voto para presidente*", según el cuadro 4. Ello nos servirá de procedimiento de control para determinar cuáles tienen un efecto significativo sobre el voto aun en presencia de las otras, y a su vez para evaluar el peso relativo de ellas sobre la decisión de voto, lo cual haremos con base en el estadístico "R" (SPSS, 1999). El cuadro 5 presenta esta regresión logística bajo el título de Modelo Completo, y también una segunda regresión logística en la que se mantienen sólo las variables que en el Modelo Completo resultaron significativas[37] en presencia del resto.

---

[29] Esta variable utiliza la clasificación de los encuestados realizada por la propia empresa administradora de la encuesta (Datos C.A), con base a la instrucción, ingreso, vivienda y ocupación en los siguientes estratos de más bajo a más alto: 1) E (39,8%); 2) D (38,5%); 3) C (19,2%); 4) C^+ (2,5%); 5) A/B (2%). Casos válidos 1.500.

[30] Categorías: 0) masculino (49,7%); 1) femenino (50,3%). Casos válidos 1.500.

[31] Años de edad declarados por el entrevistado.

[32] Ingreso mensual familiar en bolívares declarado por el encuestado.

[33] La pregunta fue: ¿Podría usted decirme cuál es su grado de instrucción? 1) analfabeta/ sin escolaridad/ primaria incompleta (12,3%); 2) primaria completa / secundaria incompleta (41%); 3) secundaria completa / técnica incompleta (23,9%); 4) técnica completa / superior incompleta (14,5%); 5) superior completa (8,4%). Casos válidos: 1.492.

[34] Categorías: 1) Residencia urbana (84,1%); 0) Residencia rural (15,9%)

[35] La pregunta fue: "Usted se considera a sí mismo como una persona 1) muy interesada (14,1%); 2) algo interesada (36,8%); nada interesada (49,1%). Casos válidos: 1.485.

[36] Esta variable asume dos valores: 0) Vota por un candidato distinto a Chávez; 1) Vota por Chávez.

[37] Se mantienen las variables que resultaron significativas al menos al 0,05.

Con base en la regresión logística presentada en el cuadro 5, podemos llegar a la conclusión de que de las variables consideradas las que tienen un efecto significativo que se mantiene al controlarlo por las otras son las que se indican bajo la columna: Modelo Final. En ella, las variables aparecen en el orden de su peso relativo sobre la decisión de voto, de acuerdo al estadístico R. Los signos de los coeficientes de regresión logística "b" nos indican que tal como sería de esperar el respaldo a Chávez fue mayor en la medida en que se apoyaba la modificación de la Constitución mediante una Asamblea Constituyente, se tenía una identificación negativa hacia AD o Copei, una actitud negativa hacia la democracia, una ubicación ideológica hacia la izquierda, un estrato social bajo o una evaluación negativa del gobierno de Caldera.

El efecto mayor sobre la decisión de voto lo presenta uno de los temas de campaña vinculados a la idea del cambio, es decir, la posición de los electores en relación con el modo de modificar la Constitución. También vinculado a la idea de cambio, en este caso con relación a los actores con funciones gubernamentales, pero también asociado a posibles efectos perdurables hacia el futuro, la variable referida a la identificación partidista negativa (rechazo a Acción Democrática y Copei), es la segunda en influencia. En tercer lugar, tenemos la variable actitud ante la democracia vinculada también estrechamente a uno de los principales temas de la campaña como antes se indicó. El hecho de que estas tres variables sean las de mayor peso sobre la decisión de voto en 1998 apoya la tesis de que los factores coyunturales han adquirido un peso importante en la decisión de voto de los venezolanos. El otro factor coyuntural con fuerza significativa resultó ser la evaluación del gobierno, aunque con un efecto bastante moderado, como se esperaba, dado el hecho de que ninguno de los dos principales candidatos era formalmente del partido de gobierno y ambos fueron muy críticos de las gestiones anteriores.

La ubicación ideológica de los encuestados en el espectro izquierda-centro-derecha también mantuvo su significación, dando apoyo a la tesis de que, ante la erosión de la identificación partidista, ella surge como un factor de estabilidad del sistema político y del comportamiento electoral, aun en el cuadro de volatilidad entre partidos y candidaturas.

Las variables sociodemográficas significativas en el modelo final resultaron estrato social y género. Las mujeres tendieron a votar menos por Chávez que los hombres, mientras que a menor nivel social más probabilidad de votar por Chávez. Este efecto, aunque modesto, se mantuvo en presencia del resto de las variables, no así el de la edad o el nivel de instrucción. En el caso del género es significativo que su influencia se mantenga y aumente en relación con la elección de 1993, y con el mismo signo, las mujeres presentaron en ambas elecciones de manera moderada una menor tendencia que los hombres a apoyar las opciones de cambio.

Cuadro 4
Nivel de asociación entre voto para Presidente (a)
y las variables independientes indicadas

Variable independiente	Somers´d_{yx} 1993	Somers´d_{yx} 1998
Variables socio-demográficas		
Género	-0,11*	-0,15*
Edad	0,01	0,06*
Ingreso	0,02	-0,02
Rural/urbano		-0,01
Nivel de instrucción	0,08*	-0,05*
Estrato social		-0,05*
Actitudes políticas estables		
Ubicación ideológica	-0,31**	-0,30**
Identificación partidista negativa		0,43**
Actitud ante la democracia	-0,27**	-0,47**
Interés en política	0,01	-0,01
Temas de la campaña electoral		
Situación actual del país	-0,03	0,13**
Evaluación del gobierno Caldera		0,14**
Satisfacción funcio-namiento democracia		0,19**
Actitud modificación constitución		0,37**
Actitud ante disolución Congreso		-0,20**
Actitud ante cambio social		-0,15**
Corrupción tema importante		0,05
Actitud ante descentra-Lización		0,09*
Privatización de Pdvsa		-0,06

* $p < 0,05$ ** $p < 0,001$

a) Para 1993 la variable "voto para presidente" tiene las siguientes categorías: 0) Fermín-Álvarez; 1) Caldera-Velásquez. Para 1998: 0) otros; 1) Chávez.

Cuadro 5
Regresión logística con voto para Presidente en 1998
como variable dependiente

Variables Independientes	Modelo Completo [a]		Modelo final[b]	
	B	R	B	R
Actitud modificación constitución	1,04**	0,24	1,06**	0,25
Identificación partidista negativa	1,32**	0,20	1,35**	0,21
Actitud ante la democracia	-1,93**	-0,19	-2,00**	-0,20
Ubicación Ideológica	-0,50**	-0,11	-0,52**	-0,12
Estrato Social	-0,26*	-0,05	-0,32*	-0,08
Género	-0,50*	-0,07	-0,48*	-0,07
Evaluación del gobierno Caldera	-0,34*	-0,06	-0,30*	-0,06
Nivel de instrucción	-0,10	---		
Edad	-0,008	---		
Situación actual del país	0,11	---		
Satisfacción func. democracia	0,06	---		
Actitud ante descentralización	0,15	---		
Actitud ante cambio social	-0,05	---		
Actitud ante disolución Congreso	-0,07	---		
Constante	0,69			
Pseudo R^2 (Nagelkerke)	0,52		0,52	
Casos válidos	798		936	

* p<0,05 ** p<0,001

a) Incluye todas las variables cuyo nivel de asociación con la dependiente resultó significativo (Cuadro 4).

b) Incluye las variables significativas al menos al 0.05 en el Modelo Completo.

Conclusiones

Las elecciones celebradas en Venezuela al final del siglo XX revelan a su vez continuidad y cambio en relación con los factores que ejercen influencia sobre la intención de voto del electorado. Hay signos de continuidad en la alternancia frecuente y el desgaste electoral del partido de gobierno entre una elección y otra, reiterados en 1998. La permanencia de estas características de los procesos electorales venezolanos, y latinoamericanos en general, puede explicarse como derivada de una condición estructural: el subdesarrollo, que tiende a generar las condiciones propicias para el fenómeno que hemos denominado "descontento endémico". No obstante haber un cambio, éste se refiere a la mayor intensidad del desgaste electoral del gobierno, el cual se explica, a su vez, por la ausencia de lealtades partidistas consolidadas con respecto a los nuevos protagonistas principales.

También hay continuidad en el efecto del sistema electoral presidencial de mayoría relativa. Este otro factor estructural de nuevo presiona hacia la recomposición del sistema de partidos con un número bajo de miembros y contribuye al retorno de la polarización en las elecciones presidenciales. Ello podría conducir a la recomposición del bipartidismo; sin embargo, y éste es otro cambio de importancia, la falta de lealtades partidistas sólidas, el personalismo y la volatilidad del electorado pueden hacer de éste un sistema inestable, en el cual los partidos con el papel de actores principales sean pocos, pero distintos en cada ocasión. Por otra parte, como ya se observó en 1998, la separación aún parcial de las elecciones parlamentarias y las presidenciales puede reducir el efecto concentrador sobre el sistema de partidos de esta última. Ello, se hará evidente luego de las elecciones de 2000, que serán las últimas simultáneas por espacio de treinta años, si perdura la Constitución de 1999.

Por su parte, la erosión de las lealtades partidistas tradicionales, sin que hayan sido sustituidas por nuevas relativamente sólidas hacia las organizaciones emergentes, ha dado lugar a partir de fines de los 80 a la personalización de la política y la volatilidad del electorado. Estos fenómenos, signos de que el sistema de partidos pierde su condición de institucionalizado (Mainwaring y Scully, 1995, 6-16), se acentuaron en 1998 y se integran a las nuevas características del comportamiento electoral venezolano, de modo que, por una parte, han generado la inestabilidad del sistema de partidos a que hemos hecho referencia y, por la otra, han contribuido a que los factores coyunturales adquieran un peso muy importante para el resultado electoral. Ello se evidencia en el análisis estadístico realizado con base en la encuesta nacional Redpol 98, según el cual los temas de campaña relativos a las ideas de "cambio" y "democracia" estuvieron asociados en forma importante a la decisión de voto.

Nuestro análisis revela finalmente dos aspectos que generan una cierta estabilidad hacia el futuro. El primero de ellos es el peso que ha mostrado como factor del comportamiento electoral en las dos últimas elecciones la ubi-

cación del electorado en el espectro "izquierda-derecha". Ello hace que, aunque no haya continuidad en el voto hacia partidos, sin embargo sí se vayan conformando bloques relativamente firmes dentro de los límites de la izquierda y la derecha, respectivamente. Estos electores podrían variar su voto entre partidos de la misma orientación, pero al mismo tiempo mantenerse dentro de las fronteras de su ubicación ideológica. A mediano plazo ello podría generar la plataforma necesaria para que surjan una derecha y una izquierda modernas y estables en Venezuela, con concreciones partidistas alrededor de las cuales se reconstruyan las nuevas lealtades.

El segundo de los elementos relativamente estabilizadores es el de la identificación partidista negativa hacia las organizaciones tradicionales de gobierno, que pareciera cerrarle las puertas a un "regreso al pasado", que aunque nunca se podría decir que es imposible, especialmente en relación con un partido que conserva una amplia organización nacional como Acción Democrática, sí luce por los momentos bastante difícil.

El esquema explicativo del comportamiento electoral venezolano, fundado en la interacción de factores estructurales (subdesarrollo, sistema electoral e identificación partidista) con variables coyunturales, sigue siendo útil pero debe ser adaptado al mayor peso que presentan estas últimas, a la fuerte erosión de las lealtades tradicionales y a los cambios en el sistema electoral. Deben también incorporarse nuevos elementos que podrían adquirir carácter permanente como la ubicación ideológica en el espectro izquierda-derecha y la identificación partidista negativa.

Bibliografía

Álvarez, Ángel (1996): "La crisis de hegemonía de los partidos políticos venezolanos". en Álvarez , Ángel (ed.), *El sistema político venezolano. Crisis y transformaciones.* Caracas: Universidad Central de Venezuela, pp. 131-154.

Baloyra, Enrique y John Martz (1979): *Political Attitudes in Venezuela. Societal Cleavages and Political Opinión,* Austin, University of Texas Press.

Beck, Paul (1986): "Choice, Context and Consequences: Beate and Unbeaten Paths toward a Science of Electoral Behavior" en Weisberg, H., (ed.), *Political Science: The Science of Politics,* New York, Agathon Press, pp. 241-283.

Carrasquero, José V. y Friedrich Welsch (1999): "Opinión pública y cultura política en Venezuela: la consolidación del chavecismo" en *Cuadernos del Cendes* 41 (mayo-agosto), 27-48.

Carmines, Edward y Robert Huckfeldt (1996): "Political Behavior: An Overview". En Goodin, R. y Klingeman, D., (eds.), *A New Handbook of Political Science,* New York, Oxford University Pres, pp. 223-254.

Consejo Nacional Electoral (1999): "Resultado del Referendo Consultivo", *Revista del CNE,* 6 (mayo-junio), 9-11.

Consejo Nacional Electoral- Indra (1998): *Resultados Electorales. Venezuela 1998.* CD-ROM, Caracas, Consejo Nacional Electoral.

Consejo Nacional Electoral-Indra (1999a): *Resultados Electorales Asamblea Nacional Constituyente de 1999,* Página web: http:// constituyente.cantv.net. Actualizado al 30 de julio de 1999.

Consejo Nacional Electoral-INDRA (1999b): *Resultados Referendo Diciembre 1999.* Página web: http://referendum.cantv.net/refer.htm. Actualizada al 20 de diciembre de 1999.

Coppedge, Michael (1994): *Strong Parties and Lame Ducks, Presidential Partiarchy and Faccionalism in Venezuela,* Stanford, Stanford University Press.

Coronil, Fernando (1997): *The Magical State. Nature, Money and Modernity in Venezuela,* Chicago, The University of Chicago Press.

Dalton, Rusell y Martín Wattenberg (1993): "The Most So Simple Act of Voting". En Finifter, A., ed.), *Political Science: The State of the Discipline II.* Washington D.C., The American Political Science Association, pp. 193-218.

Harrop, Martin., y Miller, William. (1987): *Elections and Voters,* London, Macmillan Press.

Hidalgo, Manuel (1998): "Consolidación, crisis y cambio del sistema venezolano de partidos", *Politeia* 21, 63-104.

Kornblith, Miriam (1998): *Venezuela en los 90. Las crisis de la democracia,* Caracas, IESA-Universidad Central de Venezuela.

Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979): "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies* 12, 3-27.

Levine, Daniel (1973): *Conflict and Political Change in Venezuela,* Princeton, Princeton University Press.

Maingón, Thaís y Heinz Sonntag (1992): "Del rito democrático a la protesta silenciosa". En Magallanes, M., (ed.), *Liderazgo e ideología,* Colección Cincuentenario 11, Caracas, Consejo Supremo Electoral, pp. 247-299.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995): "Introduction" en Mainwaring, S. y Scully, T., (eds.): *Building Democratic Institutions,* Stanford, California, Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (1997): "Conclusion: Presidentialism and the Party System" en Mainwaring. S. y Shugart, M.S. (eds.): *Presidentialism and Democracy in Latin America,* Cambridge, Cambridge University Press, pp. 394-440.

Molina, José (1997): "El efecto electoral del subdesarrollo. Cambios de gobierno y sus causas en América Latina, el Caribe y los países latinoamericanos", *Cuadernos del Cendes* 36 (septiembre-diciembre), 87-108.

Molina, José y Carmen Pérez (1994): "Venezuela: ¿un nuevo sistema de partidos? Las elecciones de 1993" en *Cuestiones Políticas,* 13, 63-90.

_____(1996): "Los procesos electorales y la evolución del sistema de partidos en Venezuela" en Álvarez, Angel (ed.): *El sistema político venezolano. Crisis y Transformaciones,* Caracas, Universidad Central de Venezuela, pp. 193-238.

_____(1998): "Evolution of the Party System in Venezuela" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 40 (2), 1-26.

_____(1999): "La democracia venezolana en una encrucijada: las elecciones regionales y nacionales de 1998" en *América Latina Hoy* 21, abril, 29-41.

Njaim, Humberto (1999): "La campaña electoral venezolana de 1998 como proceso de comunicación" en Priess, F. y Tuesta Soldevilla, F. (eds.): *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina,* Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, pp. 629-710.

Rey, J.C., (1991): "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación" en *Revista de Estudios Políticos* 74, 533-578.

Rothstein, Bo (1996): "Political Institutions: An Overview" en Goodin, R. y Klingeman, D. (eds.): *A New Handbook of Political Science,* New York, Oxford University Pres, pp. 133-166.

Shugart, Matthew Soberg y John Carey (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics,* Cambridge, Cambridge University Press.

SPSS (1999): *SPSS Regresión Models 9.0,* Chicago, SPSS Inc.

Torres, Arístides. (1991): "La evolución de las actitudes hacia el sistema político en Venezuela" en Copre (ed.): *Venezuela, democracia y futuro. Los partidos políticos en la década de los 90,* Caracas, Copre, pp. 173-188.

Vaivads, Henry (1994): "Las elecciones de 1993 y sus efectos sobre los partidos políticos y el sistema de partidos" en *Cuestiones Políticas,* 13, 91-104.

_____ (1999): "La teoría de realineamiento partidista. Una aproximación explicativa para el caso venezolano" en *Cuestiones Políticas* 22, 133-146.

TEMA CENTRAL
AJUSTE ESTRUCTURAL
Y DESAJUSTES SOCIALES
EN AMÉRICA LATINA

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2000, Vol. 6 N° 3 (sep.-dic.), pp. 71-72

PRESENTACIÓN

En las últimas décadas se han agravado los problemas sociales que sufren los países latinoamericanos en el marco de las transformaciones económicas a escala mundial. Los programas de ajuste estructural y sus secuelas, el dramático aumento de los índices de desempleo y pobreza y el creciente deterioro de las condiciones de vivienda, salud y educación, se han convertido en temas ineludibles para las ciencias sociales, enfrentadas a la búsqueda de alternativas para lograr el crecimiento económico y superar los desequilibrios sociales.

Incremento del déficit fiscal, inflación creciente y deuda externa insostenible son los signos de la crisis latinoamericana que desde los años 80 están alcanzando niveles alarmantes. En este contexto, se inició el auge de los principios neoliberales en América Latina proclamando que la intervención estatal había sido llevada a límites exagerados y que era necesario fortalecer al sector privado como agente dinámico de la economía.

Ese cuestionamiento a la intervención económica del Estado forma parte de una nueva tendencia de las fuerzas económicas mundiales enmarcada en el proceso de "globalización" del mercado, que implica la desaparición de las barreras para la circulación de los capitales y la reducción drástica de la capacidad de autonomía de las economías nacionales. Según este enfoque, la acción económica estatal se ha constituido en un factor asfixiante para el desenvolvimiento de la iniciativa privada.

Paralelamente, la crisis del endeudamiento latinoamericano condujo a buscar el financiamiento del Fondo Monetario Internacional, organismo que ha condicionado la ayuda crediticia a la aplicación de un conjunto de medidas económicas destinadas a corregir los desequilibrios del sistema económico. Las condiciones establecidas por dicho organismo multilateral planteaban la necesidad de fortalecer al sector privado, eliminar las regulaciones en el sistema financiero y liberalizar el comercio exterior, apuntando a la desaparición de las protecciones estatales. Mientras se ponía en práctica una política restrictiva en relación con los salarios, los precios deberían quedar sujetos a las fluctuaciones del mercado. En breve tiempo los resultados del programa indicaron que la estrategia puesta en práctica no era la más adecuada, como lo demostraban los desequilibrios sociales generados por el brusco descenso de los salarios reales y el estrechamiento del mercado interno, en tanto que la carga de la deuda externa significaba la imposibilidad de asignar recursos suficientes para las políticas sociales.

La aplicación de los programas de ajuste en América Latina ha conducido a una grave contracción económica junto a un elevado costo social. En conse-

cuencia, queda en entredicho la legitimidad de una política económica que pretende corregir los desequilibrios económicos, pero ocasiona la caída de la producción y agudiza los dramáticos problemas de la pobreza. Mientras se incrementa el desempleo, se acentúa la tendencia regresiva en la distribución del ingreso, lo cual significa que los pueblos latinoamericanos han retrocedido en términos de calidad de vida y se ha profundizado la desigualdad social.

Los trabajos que integran el tema central: "Ajustes económicos y desajustes sociales en América Latina" han sido elaborados por investigadores procedentes de Argentina, Brasil, México y Venezuela, preocupados por la crisis económica y social contemporánea. La profesora Anita Kon, de la Universidad de São Paulo, caracteriza la evolución de la división del trabajo según el género en el escenario latinoamericano, destacando en los tiempos de ajuste las singularidades del empleo femenino de la región en relación a países desarrollados. La profesora Maria Cristina Cacciamali, también de la Universidad de São Paulo, aborda el proceso de informalidad, definiéndolo y considerando su actual expansión como expresión de las dificultades que afronta la región para superar los ajustes estructurales. Su artículo revisa y formula precisiones analíticas a los conceptos de *sector informal* y *proceso de informalidad*. La profesora Laura Golbert, del Cedes de Buenos Aires, toca el problema del desempleo y cómo ha sido tratado en países desarrollados o en desarrollo para analizar con detenimiento el caso específico de Argentina. La temática de los ajustes y las políticas sociales es abordada por el profesor de la UNAM Gerardo Torres Salcido, analizando las diferencias entre políticas sociales universales y focalizadas para examinar y explicar el predominio reciente de políticas focalizadas de combate a la pobreza en México.

Los últimos tres artículos del tema central provienen de Venezuela. El profesor Maza Zavala, ex decano de nuestra facultad y de experiencia ampliamente reconocida en este campo, dedica su trabajo al examen general de la dinámica de la pobreza, para luego focalizar en sus expresiones en nuestro país. Los profesores Margarita López Maya del Cendes de nuestra universidad y el profesor Luis E. Lander, de la Escuela de Administración de Faces, se centran en examinar los diferentes programas de ajuste implementados en Venezuela desde los años 80. Sirviéndose a continuación de un conjunto de cuadros, muestran el dramático deterioro social sufrido en los últimos veinte años. Cierra un artículo de la profesora Bárbara Rodríguez, de la Escuela de Economía, de nuestra facultad, que presenta la evolución del sistema de pensiones en Venezuela, un estudio útil en momentos en que se debate sobre el destino de esta política del Estado. Creemos que este conjunto de artículos no sólo presenta un panorama global en torno de los principales problemas que actualmente confrontan los países de América Latina, sino que proporciona a su vez significativos aportes conceptuales a la discusión de esta temática.

Catalina Banko

Rev. Venez. de Economía y Ciencias Sociales, 200, Vol. 6 Nº 3 (sept.-dic.), pp. 73-93

GÉNERO Y ABSORCIÓN DEL TRABAJO EN AMÉRICA LATINA
Cuestiones institucionales y culturales*

Anita Kon

1. Consideraciones iniciales

Entre los asuntos que constituyen en la actualidad el objeto de estudio en el campo de la economía, se encuentran las características específicas de la fuerza de trabajo en lo que se refiere a las diferencias entre los géneros, las cuales afectan notablemente el desempeño de las organizaciones. La creciente participación femenina en la fuerza de trabajo es un fenómeno mundial y tiene una incidencia cada vez mayor en los requisitos de las empresas en cuanto al perfil de los trabajadores, debido a las desventajas relativas presentadas para la disminución de costos, aumento de la eficacia, entre otros factores. Por otro lado, se trata de un tema que está en el centro de las discusiones, ya que se relaciona directamente con la modernización de la estructura social y ocupacional, la posibilidad de ampliación de la generación de renta y la incorporación creciente de parte importante de la mano de obra, de una manera más equitativa.

La relación de género y absorción de trabajadores está determinada, por un lado, por la demanda de trabajadores por parte de las empresas, de acuerdo con las condiciones del mercado en los diferentes procesos productivos, y también por las condiciones económicas coyunturales globales. Por otro lado, es igualmente consecuencia de la naturaleza de la oferta de trabajadores según el género, en lo que se refiere al volumen, nivel de calificación, experiencia de trabajo y presiones culturales e institucionales, entre otros factores. Se observan por consiguiente, impactos diferenciados sobre la distribución de los trabajadores entre los países, o aun entre las regiones de un mismo país, que son el resultado de las singularidades culturales e institucionales propias de cada realidad política y social. Estas especificidades exigen, por parte de los gestores de las empresas, la adaptación de su estructura organizativa a los requisitos institucionales determinados por las políticas públicas específicas y por los requisitos culturales del ambiente social en que se localizan.

---

* La autora agradece a la profesora Catalina Banko de la Escuela de Economía/Faces/Universidad Central de Venezuela por las sugerencias y revisión de la traducción del texto.

Este análisis tiene por objetivo examinar la división del trabajo entre los géneros en América Latina, con el propósito de proporcionar nuevos elementos para la comprensión de los problemas relacionados con aspectos culturales e institucionales que se reflejan directamente en la toma de decisiones de las empresas con respecto a la absorción de los trabajadores según el género. De tal manera, inicialmente se examinan algunos aspectos de la singularidad cultural asociada a este problema en las economías rurales de los países latinoamericanos. Luego, se analizan los factores determinantes del crecimiento de la participación de los trabajadores en el mercado de trabajo y los aspectos institucionales de las políticas públicas orientadas a reducir las disparidades entre las condiciones de absorción de trabajadores femeninos y masculinos. La última sección analiza los indicadores estadísticos sobre la distribución del trabajo entre géneros en algunos países específicos de América Latina, a fin de caracterizar la singularidad de estas sociedades.

2. La división del trabajo entre los géneros: la singularidad cultural en las economías latinoamericanas

En la mayoría de los países latinoamericanos, en la actualidad, aun cuando éstos ya han empezado a asumir ritmos de desarrollo y de progreso tecnológico modernizantes, se evidencia la presencia de resquicios de la economía rural más tradicional, que todavía constituye una forma importante de absorción de mano de obra y de generación de renta, aunque con ritmos e intensidades considerablemente desfasados en relación con las necesidades de desarrollo.

La participación de la mujer en la fuerza de trabajo, o su contribución al producto generado por la economía, también está presente de manera relevante en la economía rural que se desarrolla en una serie de comunidades que conservan sistemas de producción comunitarios, lo que permite que las granjas de ciertas áreas geográficas inviertan de manera compartida en algunas herramientas esenciales de trabajo (Coleman, 1997). Al mismo tiempo se efectúan actividades de intercambio tanto de productos acabados como del trabajo de los individuos dentro de las comunidades, paralelamente a la economía de subsistencia, sistema que todavía es utilizado para abastecer las necesidades de comunidades agrarias menos desarrolladas.

Un modelo que describe las funciones de la familia en el sistema económico permite visualizar una característica importante en la producción doméstica de estas economías, que consiste en proporcionar un incremento en la utilidad de los miembros de la familia, a través de diversas formas que permiten una contribución a la generación de ingreso y riqueza de la sociedad, debido a la economía de tiempo o de dinero y también por la producción y distribución del producto. Primeramente, la economía de tiempo se evalúa a través del uso de este tiempo en la producción doméstica, y la renta que se obtiene con esa economía puede ser destinada a la compra de bienes intermedios (como ja-

bón, por ejemplo), gastos en el trabajo doméstico no remunerado que produce bienes o servicios finales (como limpiar la ropa de la familia) o para la compra de productos en el mercado (la ropa). En el cómputo global del valor agregado de la economía, este ahorro doméstico de tiempo y dinero tiene una contribución significativa. Además, el excedente de la producción colocado en el mercado, además de contribuir al consumo que satisface las necesidades de otras familias, genera un valor no sólo al ser usado para las necesidades familiares, sino que también contribuye muchas veces a la economía global de la sociedad. El trabajo conjunto de la unidad familiar, por otro lado, puede contribuir a la economía de tiempo o dinero, de una manera más amplia que el trabajo individual, aumentando la producción *per cápita* en cada núcleo familiar.

Asimismo, se observan algunas formas de disminución de costos potenciales del trabajo familiar, que incrementan la producción de la economía como un todo: a) la compra de insumos intermedios en mayores cantidades, lo que mejora la capacidad de negociación y permite lograr un ahorro superior por unidad; b) costos medios inferiores de capital fijo (instalaciones, bienes domésticos durables), con el uso más intensivo de capital, o sea, aumento de su capacidad de utilización; c) economías de escala en el proceso productivo (como cocinar para un número mayor de personas); d) incremento del producto que resulta de la división del trabajo o especialización en la familia; e) procesos de producción complementarios. Se observa que en todas estas formas de disminución de costos o generación de renta adicional, interiores a la familia, los roles específicos del hombre y de la mujer se definen claramente, pero cambian con la evolución de los valores de la sociedad y el desarrollo de la tecnología, a lo que se agrega la transformación histórica de los paradigmas de producción de las economías (Jacobsen, 1998).

Sin embargo, no solamente en el trabajo doméstico es que los diferentes roles económicos atribuidos a los géneros en estas sociedades rurales representan contribuciones similares o diferenciadas a la generación del producto. Coleman (1997:42) constata en sus investigaciones que en estas economías el trabajo productivo de la mujer en la agricultura corresponde a casi la mitad del trabajo y de la producción necesarios en las áreas rurales, aunque existe una frontera clara en la división del trabajo entre los géneros. A los hombres se les confía la agricultura y la producción de herramientas y de otros artículos manufacturados. A las mujeres se les reserva la producción de productos acabados, destinados a la familia y a la comunidad (hilos y tejidos, ropas, comidas en conserva, alimentos elaborados, mantas y acolchados). De esa manera, las mujeres transforman los productos crudos en comestibles como la manteca y el queso, conservan la carne, frutas y vegetales, a través de procesos de ahumado, salado y conservas. También se dedican a la cría de animales y, muchas veces, proporcionan además servicios de instrucción, cuidados médicos y atención de las personas a su cargo.

Cuando los medios de producción domésticos y de la comunidad rural empiezan a ser controlados por el mercado, ese proceso de elaboración atraviesa una profunda revolución. Tanto la producción artesanal masculina como la doméstica femenina se transforman en trabajo asalariado, sea dentro del hogar o en la fábrica, y los que producen las mercancías ya no controlan la distribución del excedente de la producción. El trabajo doméstico femenino asalariado empieza a ser considerado trabajo para el mercado y, en una fase sucesiva de desarrollo de estas sociedades, el trabajo se desplaza del interior de la residencia hacia la fábrica, donde se lleva a cabo una producción mecanizada. Por este motivo, los mercados se van abarrotando por la abundancia de bienes más baratos producidos por la nueva tecnología. En esta medida, el trabajo asalariado adquiere progresivamente mayor importancia, ya que la necesidad de moneda o cualquier otro medio de cambio se va haciendo cada vez más importante.

Con el desarrollo de la industrialización y los cambios en las condiciones económicas, que en los países latinoamericanos presentan ritmos e intensidades diferenciadas, surgieron nuevos roles en la economía, tanto para los hombres como para las mujeres. Los hombres tienen acceso a oportunidades para participar en una gama más amplia de ocupaciones en los procesos productivos industriales. En los períodos de escasez de renta y tierras, y con la emigración de los hombres para realizar trabajos en otras regiones, las mujeres, antes dedicadas a la vida familiar y al trabajo doméstico, se vieron obligadas a velar por su propio sustento y enfrentar un futuro diferente a los modelos sociales anteriores, y comenzaron a trasladarse hacia las áreas urbanas e incorporarse al trabajo de las fábricas, hecho que repercutió tanto en la proporción de matrimonios, como de nacimientos, o sea, en la futura formación de la fuerza de trabajo.

Este proceso de transición de rápida urbanización en la historia de la economía, no se ha materializado aún completamente en muchas economías latinoamericanas. Las cantidades y la disponibilidad de trabajo han variado en las distintas sociedades, de acuerdo con la respectiva cultura que expresa las relaciones de poder y las necesidades económicas dentro de la comunidad. Cada realidad social presenta singularidades institucionales y culturales que afectan considerablemente la capacidad de transformación y modernización de los modelos tradicionales de producción y de organización. La situación del individuo ante las diferentes jerarquías de poder en la comunidad determina en qué tipo de trabajo podrá involucrarse cada persona.

Resumiendo los conceptos planteados en la literatura antes mencionada, son dos tipos de factores económicos subyacentes en los cambios de la división social del trabajo, los que determinan la participación de la mujer en la fuerza de trabajo asalariada latinoamericana: un aumento en la necesidad de generación de ingresos en economías que padecen de escasez crónica de productos, y una deuda rural creciente asociada con la escasez de tierras ap-

tas para la agricultura en relación con la demanda generada por la expansión agrícola.

3. Determinantes del crecimiento de la participación en el mercado del trabajo según el género

De una manera general, la teoría económica intenta explicar las transformaciones en la oferta individual de trabajo, analizando el impacto sobre los cambios salariales y el ingreso de los individuos. Sin embargo, es posible definir muy claramente la influencia de otros factores, que se caracterizan por determinantes de la demanda y de la oferta de trabajo.

En relación con el aumento de la participación femenina, entre los factores de la demanda de trabajo, se destacan tres aspectos principales: a) el incremento general de la demanda de trabajadores. Aunque sujeta al vaivén de los ciclos económicos, se observa que en el siglo XX, esta demanda fue creciendo hasta los años 80, ya que la demanda nacional e internacional de bienes y servicios aumentó, a pesar de la innovación tecnológica del período que contribuyó al aumento de la productividad por trabajador; b) el aumento sectorial en la demanda de trabajo, resultante de la evolución económica, lo que conduce a la necesidad de diferentes formas de trabajo que reflejan la diversidad de bienes y servicios. Nuevas especializaciones y nuevos tipos de ocupaciones definen el surgimiento de una demanda adicional en sectores específicos; c) la elevación en la escolaridad femenina que transformó gran parte del trabajo no calificado en calificado, haciendo posible una mayor incorporación de la mujer a los procesos industriales más complejos. Los factores de la demanda influencian las decisiones individuales de la mujer al ofrecer su potencial de trabajo en el mercado, como consecuencia del aumento del valor de las remuneraciones.

Entre los factores que influyen en la oferta de trabajo femenino pueden considerarse algunos que inciden principalmente en cambios en la curva de la oferta: a) transformación tecnológica que presenta dos aspectos. Por un lado, la mayor disponibilidad de productos de mercado a precios bajos que sustituyen diversos artículos no mercantilizados o domésticos, lo que aumenta la curva de las preferencias del consumidor, induciendo a la búsqueda de mayores ganancias para el consumo. Por otro lado, el logro de mayor eficiencia en la producción doméstica no mercantilizada y la disponibilidad de más tiempo para participar en el mercado de trabajo; b) cambios en la composición familiar, que pueden afectar la decisión de ingresar en el mercado de trabajo, particularmente las variaciones en el número de los matrimonios, edad para contraer matrimonio, divorcios, tamaño de la familia; c) disminución de los sueldos reales medios familiares, lo que estimula el ingreso de la mujer en el mercado de trabajo.

Para explicar la disminución de la participación masculina en la fuerza de trabajo, los factores de la demanda más importantes son: a) declinación de la demanda de trabajo en los sectores en que los empleados pertenecen predominantemente al sexo masculino, particularmente en el sector manufacturero; b) la sustitución creciente de trabajo masculino por femenino (cuando ellos son sustituibles), buscando la disminución de costos y la reducción del patrón de exigencias para los trabajadores.

En lo relativo a la oferta de trabajadores, las principales determinantes de la disminución se explican de la siguiente manera: a) elevación de los sueldos reales que tienen por consecuencia prolongar el tiempo útil potencial del ingreso y adelantar la jubilación; b) aumento en otras formas de ingreso que no se refieren al trabajo (renta futura de programas de pensiones, seguros y otras modalidades de ingreso potencial, como ahorro).

Otros factores determinantes relacionados con la participación femenina en la fuerza de trabajo en las economías desarrolladas nos permiten explicar las más recientes tendencias: los cambios en la mentalidad de las sociedades, profundización de las diferencias entre las clases sociales, modificaciones en las condiciones de trabajo y en la intensidad del esfuerzo de trabajo (con el cambio tecnológico), aumentos en los sueldos extras (*fringe benefits*), situación del movimiento sindical, cambios en la distribución del ingreso y de la riqueza, en las actividades de ocio, así como, en general, el proceso de reestructuración económica que se ha registrado con más intensidad desde la década de los 80.

En relación con el impacto de la reestructuración productiva sobre la distribución del trabajo entre los géneros se observa que, de una manera global, la modernización económica ha facilitado la creciente incorporación femenina en el mercado de trabajo formal e informal. La estabilidad del régimen fordista de producción se vinculó con las políticas keynesianas del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando el crecimiento de la productividad del trabajo y del empleo estaban asociados, permitiendo un aumento del consumo con precios relativamente estables en los países más avanzados. La clave de este proceso fue inicialmente la existencia de un mercado interno para bienes manufacturados y, posteriormente, la posibilidad de exportación del excedente de bienes, o de la multinacionalización de la producción, en busca de menores costos de producción e incremento de las tasas de beneficio de las empresas.

A fines de los años 60 e inicio de los 70, las economías mundiales más avanzadas comenzaron un proceso de reestructuración en el contexto de la crisis que exigía transformaciones profundas en la organización y en los mercados de trabajo, todo lo cual provocó un cambio de paradigma de los procesos productivos y organizacionales (Kon, 1997). Algunos teóricos que defienden la teoría de la regulación visualizan los orígenes de la crisis en el propio agotamiento del proceso de acumulación. Por otra parte, los teóricos que

abordaron el análisis de las deficiencias en la estructura social de acumulación dieron una connotación más ecléctica a la búsqueda de las causas de la crisis, enfatizando en el hecho de que se había originado un conflicto de clases que provocó una contracción de las ganancias. Sin embargo, todos están de acuerdo en que el proceso de globalización económica que se intensificó en ese período fue el punto central para el proceso de reestructuración económica actual, aunque discrepan en cuanto a visualizar esa mundialización como la causa o la solución para la inseguridad económica.

En la actualidad, tanto en las economías más avanzadas como en los países emergentes latinoamericanos, se observa un movimiento creciente en intensidad y en velocidad en la reestructuración productiva, como resultado de algunos fenómenos característicos de la modernidad. En primer lugar, el notable crecimiento de la velocidad en las transformaciones tecnológicas ha conducido a las empresas a constantes reformulaciones en sus procesos productivos y sistemas de organización y a la búsqueda de la competitividad. En segundo lugar, estas reformulaciones también se producen como consecuencia de la situación coyuntural internacional, desde la década de los 80, que motivó la necesidad de reducir los gastos, tanto en las empresas privadas como en las públicas. Finalmente, el proceso de globalización económica tuvo fuerte impacto en las ventajas comparativas de cada país, en la creciente transnacionalización de las empresas, en fusiones y adquisiciones que impulsaron procesos productivos internacionalizados, en los que diferentes etapas del proceso se realizan en países distintos. Estas condiciones condujeron a un intenso movimiento de reestructuración productiva de las economías. Estas transformaciones, en el nuevo contexto socioeconómico, fueron extremadamente rápidas, abarcantes y profundas en los países industrializados, aunque se desarrollaron con más lentitud y menor intensidad en los países emergentes. En todos los casos, fueron necesarias grandes inversiones en nuevos instrumentos organizacionales y cambios en el perfil de la fuerza de trabajo.

La aceleración del progreso tecnológico y de globalización económica –que obligó a una reestructuración tecnológica y organizacional de las empresas en la mayoría de los países– tuvo repercusiones profundas en la naturaleza de los procesos productivos, en la composición interna de los sectores y en la evolución y naturaleza del producto. Esta dinámica generó impactos transformadores en las condiciones y en la naturaleza del trabajo, y en todos los sectores económicos. La modernización económica, al mismo tiempo que crea nuevas funciones y ocupaciones, elimina una serie de ocupaciones y puestos de trabajo. Cambian también los requisitos esenciales de la mano de obra que debe adaptarse al uso de nuevas técnicas en un mismo sector de actividad o nuevas ocupaciones en sectores diferenciados. La necesidad de especialización del trabajador en tareas repetitivas ha sido reemplazada por la necesidad de adaptación a los cambios tecnológicos constantes y a la posibilidad de atender funciones diferenciadas en los procesos productivos y distributivos de las economías, caracterizados en la actualidad por la flexibilidad en la opera-

cionalización como forma de reducción de costos. La palabra clave *flexibilidad* se relaciona entonces con el concepto de competitividad en un período de elevada competencia internacional.

Como destaca Rosenberg (1991), el camino hacia la *flexibilidad*, en lo que se refiere a las relaciones de trabajo, adopta tres modalidades básicas: a) flexibilidad salarial que reafirma el papel central de las fuerzas de oferta y demanda en los mercados externos de trabajo, indicando el retorno de las nociones clásicas de equilibrio del libre mercado; se busca la negociación entre las partes involucradas, a través de la desregulación del mercado de trabajo, mientras disminuyen implícita o explícitamente los niveles de salario mínimo; b) flexibilidad del empleo en cuanto a las diferentes formas de contratación, ya sea a tiempo parcial, temporal, subcontratación, trabajo a domicilio y otras modalidades que actúan como medio para aumentar la tasa de empleo; c) flexibilidad funcional que opera en los mercados internos de trabajo (dentro de las empresas), y que reduce el poder tradicional de los trabajadores sindicalizados de los principales sectores, a través de la flexibilización de las características y de los requisitos para la elección de candidatos para ocupar determinados trabajos. Eso viene frecuentemente acompañado de la modificación de la política de carreras y de la movilidad interna del trabajador en dirección al ascenso dentro de las empresas.

La cuestión del género añade una nueva perspectiva a este análisis de la flexibilidad, pues cada una de sus modalidades repercute de manera distinta dependiendo del género del trabajador. La flexibilidad salarial afecta el sueldo familiar del trabajador masculino, porque cada vez más los trabajos son pagados en consonancia con los sueldos femeninos (cuando es posible la sustitución por la trabajadora femenina), los cuales son inferiores. Se obtiene la flexibilidad en el empleo a través de la utilización de trabajadores a tiempo parcial o temporales, proceso al que se adapta particularmente un gran número de mujeres. La flexibilidad interna, por otro lado, transforma las condiciones de trabajo en las industrias, donde prevalece el trabajo masculino, mediante la sustitución por un empleo similar "secundario" (con pocas perspectivas de promoción y condiciones vagas de definición del puesto de trabajo) que podría ser ejercido por una mujer.

Las principales diferencias de salarios entre los géneros, en las economías latinoamericanas, en gran parte de las ocupaciones, no tiene una causa biológica relacionada con las diferencias en las habilidades o en la fuerza física, pero sí tiene un carácter social muy acentuado todavía en la mayoría de estas sociedades, que está vinculado a la asignación tradicional de las tareas de sustento de la familia al hombre, y de los cuidados domésticos y reproducción de la mano de obra a la mujer.

Gran parte de la flexibilización en el mercado de trabajo fue lograda gracias a la ausencia de consideraciones con respecto a la equidad en las remunera-

ciones del trabajo según el género. Dicha falta de equidad es defendida por muchos analistas como una forma de posibilitar que las fuerzas del mercado se adapten y respondan a las condiciones de cambio económico. Así, los salarios superiores son utilizados para reducir la escasez de la oferta de obreros en ciertas ocupaciones o puestos de trabajo, y los salarios más bajos son aplicados cuando hay exceso de oferta de trabajadores (según una visión neoclásica); valores comparables o igualitarios no permitirían esta flexibilidad. En ese caso, la regulación gubernamental de los sueldos, la equidad en los valores pagados para los géneros y otras formas de regulación introducen rigidez y obstáculos a la competitividad (Mutari y Figart, 1997, 122).

Una nueva visión se introdujo con la "feminización global a través del trabajo flexible" (Standing, 1989), presentando un análisis de las tendencias tanto de países más avanzados como de países en desarrollo, en los que la feminización era parte de una estrategia directa del empleador para reducir los sueldos y aumentar el control en los mercados internos de trabajo y también en los mercados externos. Esta estrategia de feminización se apoyaba en la situación de marginalización de la mujer en el mercado de trabajo, así como en la presunción de "docilidad" y "domesticidad" de la mujer, lo que facilitaría las relaciones de trabajo. Esto podría explicar la creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo y en los empleos de la industria manufacturera, al tiempo que se producía la disminución de la participación masculina.

La feminización definida por Standing está vinculada a cambios estructurales en la naturaleza del empleo, así como en la participación de los géneros. Este proceso incluye tres aspectos principales: a) la sustitución directa de hombres por mujeres en los puestos de trabajo; b) la expansión de sectores tradicionalmente intensivos en trabajo femenino; c) la expansión de formas de empleo asociadas a la mujer, a tiempo parcial, temporal e informales. El autor señala que la desregulación y las estrategias flexibles de empleo fomentaron determinados tipos de trabajo, de relaciones de trabajo, de renta y de condiciones de inseguridad normalmente asociados al trabajo femenino.

4. Las políticas públicas en la división del trabajo entre géneros

Las políticas públicas también fueron reorientadas, tanto en los países desarrollados como en los menos avanzados, para eliminar puntos de rigidez que podrían bloquear el funcionamiento de los mercados de productos y de trabajo, particularmente en lo que se refiere a las condiciones de género. Las evidencias empíricas revelan una particular tendencia a que la segregación esté favoreciendo al género masculino. Las ocupaciones llevadas a cabo principalmente por las mujeres han estado recibiendo remuneraciones inferiores a las ocupaciones ejercidas por los hombres, y presentan mayor rotación y condiciones negativas en cuanto a la protección del trabajo. Jacobsen (1998) discute si la segregación es básicamente un estado inalterable o si es posible establecer cambios en esta condición. Si existen fuerzas sociales que impelen

a la segregación, existe una gran probabilidad de que las políticas públicas destinadas a reducirla se adapten con el fin de conservarla, de modo que la segregación quizás resurja en formas más sutiles. La observación muestra que las políticas públicas, puestas en práctica en una serie de países, causaron cambios considerables mediante la intervención, mientras que las diferencias entre géneros, en relación con los sueldos y absorción de trabajo, han sido más resistentes al cambio.

En la actualidad, se ha podido verificar en los países capitalistas que los tipos de segregación pueden ser influenciados por una serie de políticas públicas orientadas al mercado de trabajo, destinadas a mejorar las condiciones de la absorción laboral de la mujer, a programas de entrenamiento o a políticas contrarias a la discriminación. De acuerdo con su objetivo primordial, dichas políticas pueden ser clasificadas como: a) orientadas a influir en los sueldos, siendo adoptadas normalmente las que buscan elevar los sueldos en los sectores en que prevalece la mano de obra femenina, para que se equilibren con los sectores en que la masculina es predominante para el mismo tipo de trabajo; b) las que intentan modificar la conducta del empleador en relación con la contratación y promoción; c) las dirigidas a trabajadores más que a los patrones y que pretenden fomentar el entrenamiento y otros programas educativos; d) programas como subsidios para el cuidado de los niños, cuestión ésta que afectan la decisión familiar del ingreso o no de la mujer en la fuerza de trabajo; e) políticas que promueven la integración entre los géneros.

Las políticas dirigidas a los sueldos son adoptadas principalmente en las instituciones gubernamentales locales o estatales, sin embargo no se han podido comprobar de manera efectiva sus efectos reales para reducir la segregación en todos los sectores. Los defensores de estas políticas sostienen que sueldos más altos en ocupaciones donde prevalecen las mujeres conducen a los hombres a dirigirse a estos puestos, y por consiguiente tienden a reducir la concentración o segregación en estos sectores. Los detractores de las mencionadas políticas consideran que la segregación aumentaría, pues los sueldos más altos propiciarían la permanencia de las mujeres en estos puestos. Estas dos ópticas son justificables, considerando el lado de la oferta de trabajadores, sin embargo no contemplan los cambios en la demanda de trabajo. La elevación (o disminución) de sueldos en una cierta posición de trabajo determina que el trabajo sea más (o menos) buscado, tanto por parte de hombres como de mujeres, pero no es posible establecer previsiones con respecto a sus efectos sobre la segregación, sin la consideración de otras fuerzas que determinan la oferta de trabajo.

Otras políticas destinadas a influir en el sistema de contratación y promoción por parte de los empleadores pueden actuar a través de restricciones legales que determinan una proporción obligatoria mínima de contratación de cierto género (normalmente el femenino), o para impedir la discriminación de raza o de otras minorías. En algunos sectores, podría verificarse la presencia

de plazas o vacantes en ciertos puestos, cuando la competencia es reducida, debido al escaso número de personas calificadas o que se ofrezcan para ejercer dichas actividades. Los resultados, por consiguiente, dependen de la oferta relativa de trabajadores de cada género para determinados puestos de trabajo. Las políticas de entrenamiento y de educación pretenden proporcionar a la fuerza de trabajo específica (la mayoría de las veces pertenecientes al género femenino) las condiciones para asumir las exigencias de ciertos tipos de trabajo, lo que no significa necesariamente la garantía de su obtención, debido a la existencia de otros requisitos exigidos por los patronos para la contratación y promoción. Un camino adicional sería la concesión de subsidios o exenciones a empleadores que demuestren esfuerzos para la integración de la mujer y para la igualación de las remuneraciones.

Algunas políticas que inciden en la decisión femenina sobre su participación en la fuerza de trabajo, y que por consiguiente afectan la segregación, se refieren a la disponibilidad de condiciones para el cuidado de los niños, sea a través de atención especial en el lugar de trabajo o de disponibilidad de estos servicios baratos y de buena calidad fuera de la empresa. Las licencias por maternidad y la flexibilidad en la jornada de trabajo también son políticas importantes, aunque los cambios en el grado de segregación no han mostrado mayor incidencia con estas medidas, debido a que las mujeres tienden a dirigirse principalmente a las posiciones de trabajo predominantemente femeninas, lo que aumentaría la segregación.

Entre los factores determinantes para establecer las diferencias de remuneración y de absorción de trabajadores entre los géneros, se destacan la disponibilidad de capital humano, la existencia de formas de compensación para diversos tipos de trabajo y la existencia de la discriminación. El papel de las políticas públicas en relación con la elevación de la inversión en capital humano es fundamental en todas las sociedades. Es necesario considerar inicialmente con claridad el concepto y las implicaciones del capital humano, en general, para la determinación de las remuneraciones de la mano de obra. Becker (1993) define el capital humano en referencia a las habilidades del individuo en cuanto a su capacidad productiva y también tomando en consideración el conocimiento y la calificación para determinadas tareas. La inversión en capital humano significa, por consiguiente, convertir la mano de obra en más productiva o aumentar su conocimiento y calificación. Cualquier actividad que tenga un componente educativo o de aprendizaje puede ser una inversión en capital humano, como, por ejemplo, capacidad para mecanografiar un texto, conducir un vehículo o hablar en público. El obrero "alquila" el uso de su capital humano al patrón y el sueldo resultante no es sólo la compensación por las horas invertidas durante el trabajo, sino también por el capital humano que representa el trabajador. El concepto de capital humano también puede relacionarse con la adquisición de mayor bienestar para el individuo, independiente de su aplicación de una manera productiva en el mercado del trabajo, pudiendo contribuir simplemente al tiempo dedicado al ocio.

Las diferencias entre los sexos en lo relativo al tipo de capital humano pueden derivar de las opciones del individuo sobre el tipo de capital humano a ser adquirido. Por ejemplo, durante mucho tiempo a lo largo de la historia las mujeres fueron inducidas a invertir en el capital humano que derivaría en un retorno mayor fuera del mercado de trabajo, en la atmósfera doméstica, lo que proporcionaría mayor satisfacción, ya sea en el tiempo de trabajo o de ocio, mientras los hombres tendían a invertir en el capital humano que significara el mayor retorno en el mercado y mayores sueldos, aunque con menor satisfacción personal.

Las formas de capital humano vinculadas directamente a la fuerza de trabajo en las condiciones indicadas se refieren específicamente a la educación formal, entrenamiento especializado fuera o dentro de las empresas (*in-the-job*), además de considerarse la importancia de la experiencia de trabajo. Estos tipos de capital humano pueden constituir categorías generales o específicas de capital. Por ejemplo, la capacidad de leer sería considerada una categoría general, mientras que el conocimiento musical destinado a obtener un ingreso monetario sería un capital específico para un cierto sector, y adicionalmente el capital puede ser más específico aún y estar relacionado con el conocimiento de la operacionalización del proceso productivo de una cierta empresa. De esa manera, cada género presenta una combinación y cantidades diferenciadas de capital humano general y específico, que dan proporciones diferentes de retorno cuando se comparan en el mercado de trabajo. Las cantidades diferentes de capital humano relacionadas con la educación formal, por ejemplo, se refieren a los grados de educación adquiridos, desde la educación básica, pasando por la secundaria, académica y continuando a través de los diversos niveles de especialización adicionales.

Algunas teorías no consideran que el capital humano sea siempre directamente responsable de las variaciones de ingreso entre los individuos, en primer lugar, porque no siempre existe una relación directa entre la educación y las remuneraciones. En otras palabras, en muchos casos la educación en sí misma no aumenta la productividad del trabajador en ciertos procesos productivos. Además, los teóricos institucionalistas argumentan que la relación entre la educación, el entrenamiento y la experiencia, por un lado, y las remuneraciones, por otro, depende de una serie de dispositivos legales, contractuales o acuerdos tradicionales que no se ligan necesariamente a la productividad. Sin embargo, la elección de la ocupación llevada a cabo tanto por parte del empleador como por la mano de obra se relaciona estrechamente con el tipo y cantidad de capital humano. Esto se verifica porque las ocupaciones varían mucho en lo referente a las necesidades de capital humano general o específico, y también debido a la tasas de depreciación de este capital, específico para cada ocupación (Jacobsen, 1998, 249).

En realidad, no siempre el individuo es libre para escoger el tipo de inversión en capital humano, y además existen muchas barreras para acceder a

tipos específicos de inversión. En el caso del género, se verifica una discriminación en ciertas áreas que reduce la posibilidad de acceso y de adecuada remuneración del género femenino; esto se produce debido a que socialmente ciertas actividades han sido consideradas más aptas para la mujer que para el hombre, en razón de la dificultad de dedicación integral de tiempo para esa inversión. Además, las diferencias en la planificación del tiempo de vida útil en el trabajo del hombre y de la mujer conducen a los empleadores a tomar en cuenta los mayores retornos que se obtendrían por el entrenamiento ofrecido al trabajador, lo que redundaría en la extensión de la vida útil de la empresa. En ese sentido, las mujeres no han logrado mayores privilegios porque algunos entrenamientos deben hacerse en un período más prolongado y por esta razón implican mayores remuneraciones, y además las evidencias han mostrado que los hombres representan una vida útil mayor en las empresas. Pero incluso en el caso de entrenamientos que abarcan menos tiempo, la previsión de una menor vida útil del trabajo femenino afecta las ganancias de ese género. En el caso de discontinuidad temporaria de la mano de obra, el retorno a una ocupación puede ser considerado como una nueva entrada que requiere nuevos costos de entrenamiento y por consiguiente es catalogado como una proporción creciente de depreciación del capital invertido.

Investigaciones empíricas efectuadas en Estados Unidos apuntan que las grandes diferencias entre géneros, en cuanto a experiencia en el trabajo, adquisición de entrenamiento en los puestos de trabajo y cantidad de capital humano específico, tienden a ser desfavorables a la mujer y a sus condiciones de remuneración. Indican también que estas diferencias son responsables de aproximadamente 50% de las diferencias en las remuneraciones, sin embargo muchas de las diferencias quedan sin explicación. Se mencionan también algunos factores no mensurables, que probablemente influyen en estas diferencias a través de los efectos en la productividad o en las ganancias, como: a) habilidad o talento de cada persona para ejercer cierta tarea u ocupación; b) motivación para el trabajo; y c) características físicas (altura, peso, fuerza física, timbre de voz, entre otras) (Jacobsen, 1998).

Otra causa de diferencias en las remuneraciones entre los sexos se atribuye a las "diferencias de compensación", concepto que se encuentra tratado en la obra de Adam Smith. Dicho concepto se refiere al siguiente problema: los trabajos desagradables o calificados como "malos" reciben una remuneración inferior al de los trabajos agradables, catalogados como "buenos", sin que se tomen en cuenta otros factores. El diferencial positivo en el sueldo cubriría la eventualidad de mayores riesgos para la salud, amenaza de desempleo, menores retornos extrasalariales (*fringe-benefits)*, y otras condiciones desfavorables de trabajo. Los trabajos "buenos" incluirían condiciones ambientales agradables, mayores beneficios extrasalariales, alimentos y transportes subvencionados, cooperativas de consumo y bajo control de horarios; todos estos factores conducirían a un diferencial de compensación negativo. Por otro lado, los trabajos "malos" incluyen riesgos para la salud (como la recolección de

basura), discontinuidad del empleo y otros factores que conducirían a un diferencial de compensación positivo.

De esa forma, hombres y mujeres expresarían diferentes preferencias por ciertas condiciones de trabajo y considerarían las oportunidades de empleo a partir de dichas condiciones; estas preferencias determinan opciones diversas en la inversión en capital humano, lo cual repercute en las variaciones de las posibilidades de absorción según el género. Algunas características de las posiciones de trabajo que implican opciones diferentes entre géneros, son las siguientes: variedad en el número de tareas, autonomía de trabajo, esfuerzo, grado de desafío, relaciones con los compañeros de trabajo, organización jerárquica, tiempo de traslado al trabajo, mayor libertad para ausentarse del trabajo, aptitudes para el empleo y condiciones de salud.

Los efectos de la discriminación también han sido considerados en las recientes discusiones económicas como factores que inciden en las diferencias de remuneraciones. Bajo el punto de vista económico esta discriminación se puede apreciar cuando dos personas con igual productividad y voluntad para el trabajo en condiciones similares, pero que son miembros de grupos diferentes (definidos de acuerdo con alguna característica, sea de género, raza, clase social, preferencia sexual, fe religiosa, etc.), obtienen resultados diferentes en el lugar de trabajo, en lo que se refiere a los pagos de sueldos y/o acceso a determinadas posiciones de trabajo.

La discusión dentro del campo económico tiende a limitarse a la discriminación en los tipos de remuneración, condiciones de contratación y prácticas de promoción. Por otro lado, la comprobación de estas evidencias es difícil y puede realizarse mediante investigaciones directas, y también de manera indirecta a través de la información estadística, datos que muchas veces pierden el poder de explicación debido a la interferencia de otros factores que influyen en las variables, aun cuando en la literatura sobre el tema se encuentran algunos modelos que intentan explicar la discriminación a través de la maximización de la utilidad o de los lucros (Jacobsen, 1998, 304).

Estas teorías sustentan sus explicaciones en la existencia de prejuicios o en las divergencias con respecto al modelo de competencia perfecta. Las fuentes de los prejuicios en estos modelos pueden provenir tanto de los empleadores como de los trabajadores o los consumidores. Las divergencias con respecto a la competencia perfecta se refieren al poder ejercido sobre el mercado por parte de ciertos grupos de la sociedad. Estas teorías han construido modelos de monopsonio, modelos de búsqueda de diferencial de retornos, modelos de dos sectores y otros modelos estadísticos sobre la discriminación. Sin embargo, cada uno de estos modelos explica una parte de las implicaciones de la discriminación y no existe un modelo que abarque varios factores determinantes. Por otro lado, estos modelos intentan justificar la discriminación para el logro del equilibrio a largo plazo.

5. La división del trabajo entre los géneros en América Latina

Los países de América Latina son clasificados, según el Banco Mundial, entre los que presentan un nivel de desarrollo caracterizado por renta baja y media, pero no aparece ningún ejemplo de sociedad con *renta per cápita* con el nivel de desarrollo característico de las economías industrializadas (Banco Mundial, 1996). El examen de algunos indicadores de la división del trabajo entre géneros muestra que la situación de estos países de nivel superior de desarrollo presenta características muy diferenciadas con respecto a las sociedades de grado inferior de *renta per cápita*, donde la participación femenina en el mercado del trabajo y el grado de escolaridad son considerablemente bajos. Aunque la observación de estos indicadores no permite arribar a conclusiones acerca de las causas específicas del fenómeno, es posible verificar esas diferencias sustanciales con respecto a los países industrializados y un comportamiento que permite delinear un perfil similar entre las sociedades latinoamericanas.

De la observación de los indicadores sobre la participación de la fuerza de trabajo según el género en los países latinoamericanos seleccionados (de acuerdo con la disponibilidad de informaciones), es posible observar características específicas de esta distribución relacionada con el nivel de desarrollo de la sociedad. La tabla 1 presenta dos de estos indicadores: a) la participación de la fuerza de trabajo de cada género en la población total de ese mismo género; y b) la participación de la fuerza de trabajo del género en relación con la fuerza de trabajo total. La tabla contiene información sobre algunos países de América Latina, de acuerdo con el nivel de renta *per cápita*, según la clasificación aportada por el Banco Mundial.

La participación de la fuerza de trabajo según el género en la población total revela primeramente que para todos los países, de variados niveles de desarrollo, la participación de los hombres que trabajan en relación con la población total masculina es siempre superior a la participación de las mujeres que trabajan en relación con la población total femenina, tendencia que es similar a la mundial. De la población total masculina, un promedio de 82% (de 70% a 92%) participa en la fuerza de trabajo en todos los grupos de países, sin diferencias notables cuando se las compara con el nivel de desarrollo. Sin embargo, en el caso de las mujeres, las diferencias son más notorias, ya que es posible encontrar situaciones extremas en que solamente 30% del total de la población femenina participa de la fuerza de trabajo (principalmente en los países de renta media baja), o situaciones en que aproximadamente entre 50% y 75% de las mujeres trabajan (en los países de renta media baja y renta media alta), además de un rango diversificado de situaciones intermedias.

Cuando se examina la representatividad de cada género en el total de la fuerza de trabajo, se verifican variaciones que revelan una participación media de los hombres de 59% (entre 50% y 74%), teniendo como compensación un

promedio cercano al 37% para las mujeres (entre 27% y 50%). Estos resultados, al ser comparados con los de otros países industrializados, indican que la población femenina en América Latina presenta una participación considerablemente inferior en el mercado de trabajo. Sin embargo, no existe correlación entre el nivel de desarrollo del país y el grado de participación femenina.

Tabla 1
Participación de la fuerza de trabajo según sexo en países seleccionados de América Latina (%)

	FTG/PTG.		FTG/FT	
Países	H	M	H	M
Renta Baja [1]				
Guyana	81,2	39,3	66	34
Honduras	86,4	34,7	70	30
Renta Media Baja [2]				
Bolivia	75,8	52,8	56	44
Colombia	82,3	51,6	57	43
Costa Rica	84,0	36,0	70	30
El Salvador	82,2	43,6	61	39
Ecuador	83,3	29,3	73	27
Guatemala	91,9	29,4	74	26
Panamá	80,1	41,4	66	34
Paraguay	89,3	56,4	57	43
Perú	79,4	49,5	60	40
Renta Media Alta [3]				
Argentina	82,4	47,1	63	37
Brasil	84,9	52,5	60	40
Chile	75,2	33,9	68	32
México	84,0	37,0	68	32
Porto Rico	70,1	39,9	59	41
Uruguay	84,7	57,6	57	43
Venezuela	84,1	43,7	66	34

Nota: FTG/PTG. = Participación de la fuerza de trabajo del género/población total del género; FTG/FT = Participación de la fuerza de trabajo según género / fuerza de trabajo total; H = Hombres; M = Mujeres.
(1) US$ 380 en media; (2) US$ 2.520 en media; (3) US$ 2.970 en media.
Fuentes: OIT, *Year Book of Labor Statistics* (1991-1996); OCDE, *Labor Force Statistics*, 1974-94; Banco Mundial, *World Development Report,* 1995 –1996.

El examen de la participación de la fuerza de trabajo según edad y sexo, para este grupo de países por grupos de renta *per cápita*, tal como se indica en la tabla 2, permite observar una mayor diversidad de tendencias en los distintos países, particularmente en lo que se refiere a la fuerza de trabajo femenina. Para el grupo de edad entre 15 y 64 años, la participación de los

hombres en la fuerza de trabajo, para los países de todos los niveles de desarrollo, se sitúa entre 75% y 89% del total de la población masculina.

En relación con los trabajadores más jóvenes, entre 10 y 19 años, también se registra una presencia mayor de hombres, sin embargo con menor homogeneidad. Se observa para este género que la participación de los adolescentes masculinos de esta edad de grupo continúa siendo considerablemente superior a la de la población femenina. Mientras la participación masculina de estos jóvenes en la fuerza de trabajo se localiza en un rango de 13% a 41%, la de las mujeres es más homogénea: entre 6% y 14%. Esto significa que, debido a determinadas condiciones culturales, los varones ingresan más precozmente al mercado de trabajo que las hembras.

Tabla 2
Tasa de participación de la fuerza de trabajo según edad y género en países seleccionados de América Latina

	15-64 años		10-19 años	
Países	H	M	H	M
Renta baja				
Honduras	87	24	41	8
Renta media baja				
Bolivia	78	25	26	12
Colombia	81	23	18	9
Costa Rica	87	26	28	8
Cuba	84	42	15	7
El Salvador	87	29	33	13
Ecuador	79	20	24	7
Guatemala	85	19	34	8
Panamá	83	34	22	8
Paraguay	89	24	36	10
Perú	78	26	17	9
Renta media alta				
Argentina	80	32	25	13
Brasil	82	33	31	14
Chile	83	33	13	6
México	83	32	26	12
Porto Rico	75	29	13	4
Uruguay	83	39	28	12
Venezuela	81	33	21	6

Nota: H = Hombres; M = Mujeres.
Fuente: Banco Mundial, *World Development Report,* 1995.

Como se ha podido apreciar a través de las visiones teóricas presentadas, el papel de la educación o de la formación del capital humano es muy importante, por un lado, para la absorción de la mano de obra en los empleos de mayor calidad y, por otro, para el incremento de la remuneración de los traba-

jadores, productividad y aumento del valor agregado de la economía. En los diversos grupos de países, es posible observar esta relación, primeramente cuando se constata el grado de analfabetismo (Kon, 1999): las sociedades clasificadas por el Banco Mundial como de renta baja presentan una proporción de analfabetos adultos ubicada entre 50% y 70%, los de renta media baja de 6% a 30%, los de renta media alta de 3% a 18% y en las naciones industrializadas es menor a 5%.

Si consideramos la situación mundial a fin de comparar los niveles de escolaridad según el género, se observa lo siguiente: si para los países más desarrollados o de renta media alta, no se presentan diferencias notables entre las tasas de analfabetismo, para los países de menor desarrollo, de renta baja y renta media baja, la situación es más adversa para la población femenina, pues en todos los ejemplos presentan tasas mayores de analfabetismo. Entre los demás países mundiales de baja renta –salvo Sri Lanka, Zimbabwe y China donde los porcentajes son relativamente más bajos y se sitúan respectivamente en 7%, 10% y 10% para los hombres y en 13%, 20% y 27% para las mujeres– estas proporciones son considerablemente superiores, con un promedio de 47% para los hombres y 68% para las mujeres.

Examinando los indicadores de educación formal según el género para los distintos grupos de países latinoamericanos presentados en la tabla 3, es posible apreciar que la relación entre escolaridad y nivel de desarrollo no es tan directa, porque se observan países de renta media alta (Brasil y México) en que el grado de analfabetismo adulto es superior al de países de renta media baja (Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay).

La comparación de la situación entre los géneros revela que en gran parte de los países no se presentan diferencias considerables (Colombia, Costa Rica, Honduras, Argentina, Brasil, Chile), sin embargo cuando existen estas diferencias, en casi todos los casos, el analfabetismo femenino es superior (Bolivia, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, México), excepto Uruguay y Jamaica. Por consiguiente, se constata en muchos países que no siempre existe una relación directa entre la educación y las remuneraciones. En otras palabras, en muchos casos la educación misma no permite el incremento de la productividad del trabajador en ciertos procesos productivos. Además, según algunas investigaciones, la relación entre escolaridad, entrenamiento y experiencia, por un lado, y las remuneraciones, por otro, depende de una serie de dispositivos legales, contractuales o acuerdos tradicionales, que no necesariamente están ligados a la productividad.

Tabla 3
Indicadores de educación según el género
en países seleccionados de América Latina (%)

Países	Estudiantes * Primaria H	Primaria M	Secundaria H	Secundaria M	Analfabetismo adulto** H	M
Renta baja						
Honduras	111	112	29	37	27	27
R. media baja						
Bolivia (1980)	92	81	42	32	10	24
Colombia	118	120	57	68	9	9
Costa Rica	106	105	45	49	5	5
El Salvador	79	80	27	30	27	30
Ecuador	124	122	54	56	8	12
Guatemala	89	78	25	23	38	51
Panamá (1980)	108	105	58	65	9	10
Paraguay	114	110	36	38	7	9
Perú (1980)	117	111	63	54	6	17
R. media alta						
Argentina	108	107	70	75	4	4
Brasil(1980)	101	97	31	36	17	17
Chile	99	98	65	70	5	5
México	114	110	57	58	8	13
Uruguay	109	108	61	62	3	2

*Participación de estudiantes del grupo de edad en los niveles de educación; * * 1995.
Nota: H = Hombres; M = Mujeres.
Fuentes: Banco Mundial, *World Development Report,* 1996.

En lo que se refiere a la participación de cada grupo específico de edad en la educación primaria, las diferencias tanto entre los grupos de países como entre géneros no son considerables, con algunas excepciones como Bolivia, El Salvador, Guatemala. Sin embargo, en casi todas las situaciones el grado de participación en dicho nivel educativo es ligeramente superior en el sexo masculino.

La continuidad de la escolaridad en el nivel secundario presenta mayor heterogeneidad entre los países, y una relación más clara con el nivel de desarrollo y formación de capital humano. Para todos los países, el grado de

participación en la escuela secundaria es considerablemente inferior y más heterogéneo en relación con nivel primario, fluctuando la distribución entre 29% y 75%; las mayores tasas se verifican en las sociedades de renta media alta. Sin embargo, en la mayoría de los casos, en todos los niveles de desarrollo, la participación femenina es superior (excepto en Bolivia, Guatemala y Perú). Esta última situación está relacionada con hecho mencionado previamente: aún en estos países la población masculina se dirige al mercado del trabajo antes que la femenina.

Consideraciones finales

Se observa mundialmente una tendencia constante al aumento de las proporciones de participación de la mujer en el mercado de trabajo. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los países más avanzados, en los países latinoamericanos, denominados emergentes, este aumento se debe sólo en parte a los cambios culturales, demográficos y económicos dirigidos a la modernización social y al desarrollo económico, pues también se aprecia que incluso en los periodos de crisis socioeconómicas coyunturales, la participación de la mujer en el mercado de trabajo ha estado aumentando como consecuencia de la necesidad de complementar el ingreso familiar o bien como fuente única. De cualquier manera, las condiciones diferenciadas por género en relación con las responsabilidades familiares y profesionales, horarios rígidos de trabajo, demandas más estrictas de calificación con respecto al hombre, entre otras, evidencian que el trabajo de la mujer no depende sólo de la demanda del mercado, sino también de la articulación de otros factores. Estos últimos frecuentemente llevan a que los trabajadores realicen actividades informales que permiten más fácilmente esta articulación y que además se caracterizan por su inestabilidad y menor remuneración. El trabajo a domicilio es una solución frecuente para la mujer latinoamericana en la actualidad (Abreu y Sorj, 1993; Bruschini y Ridenti, 1993) y también para las empresas que "tercerizan" algunos servicios, en busca de la reducción de sus costos. Sin embargo, al contrario del trabajo a domicilio resultante de la "tercerización" de una serie de servicios modernos más sofisticados previamente asignados a las empresas, se evidencia en América Latina que el trabajo femenino a domicilio, en la mayoría de los casos, se ha caracterizado por ser de tipo artesanal, de baja calificación y baja remuneración.

No se han exteriorizado, hasta el momento, políticas públicas más efectivas con respecto a la posibilidad de incorporar mayores proporciones de la población femenina en la fuerza de trabajo. Por otra parte, muchas veces han estado mal enunciadas y han generado el efecto contrario, mientras las empresas desistían de contratar mujeres, ya que ello significaba una mayor relación costo/benefício.

El análisis de los indicadores de distribución del trabajo entre géneros para América Latina permite comprender los rasgos peculiares del problema en

estos países, a diferencia de los industrializados o, de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, los que poseen renta alta. Aunque no sea posible visualizar las causas de estas diferencias a través de los datos examinados, puede apreciarse que existe una singularidad latinoamericana, que debe considerarse por las formas diferenciadas de gestión organizacional de las empresas de estos países. La lectura de la literatura existente sobre el tema, ha permitido ubicar algunas determinantes institucionales y culturales de la división del trabajo entre géneros que se asocian a las realidades sociales latinoamericanas, compuesta en parte por sociedades menos urbanizadas, en que la fuerza de trabajo presenta menor nivel de calificación y está menos preparada para asimilar rápidamente tecnologías más avanzadas.

Bibliografía

Abreu, Alice, R. de Paiva y Sorj, Bila (1993): "Trabalho a domicílio nas sociedades contemporâneas - Uma revisão da literatura recente" en Abreu, .R.P. (org.): *O Trabalho Invisível*, Río Fundo Editora, Río de Janeiro.

Becker, Gary S. (1993): *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education,* Universidad de Chicago, Chicago.

Bruschini, Cristina y Ridenti, Sandra (1993): "Desvendando o oculto: família e trabalho domiciliar em São Paulo", en Abreu, Alice Rangel de Paiva (org.): *O Trabalho Invisível*, Río Fundo Editora, Río de Janeiro.

Coleman, Margaret S. (1997): "Women´s Labor Force Participation in Historical Perspective" en Mutari, E. Boushey H., Fraher, W. (orgs.): *Gender and Political economy*, M.E.Sharpe, Armonk, NY.

Jacobsen, Joyce P. (1998): *The Economics of Gender* , Blackwell, Mass.

Kon, Anita (1997): *Reestruração Produtiva e Terciarização*, Relatório de Pesquisas N° 29, NPP-Eaesp/FGV.

_____(1999): *Transformações recentes na estrutura ocupacional brasileira: impactos sobre o gênero*, Relatório de Pesquisas N° 19, NPP-Eaesp/FGV.

Mutari, Ellen; Boushey, Heater y Fraher IV, William (1997), *Gender and Political Economy*, M.E. Sharpe, Armonk, NY.

Rosenberg, Sam (1991): "From Segmentation to Flexibility: a Selective Survey", *Review of Radical Political economics*, V. 23.

Standing, Guy (1989): "Global Feminization Through Flexible Work", *World Development*, 17 (julio).

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2000, Vol. 6 Nº 3 (sep.-dic.), pp. 95-110

PROCESO DE INFORMALIDAD Y SECTOR INFORMAL
Reexamen de una discusión*

Maria Cristina Cacciamali

Introducción

A fines del siglo XX, el tema de la economía informal ha adquirido gran difusión en los medios de comunicación y en la literatura especializada. Sin embargo, esa denominación puede representar fenómenos muy diferentes: el trabajo ilegal, vendedores ambulantes, trabajo eventual, pequeños talleres, evasión tributaria, etc. Se puede admitir como hipótesis que, en el presente, los mencionados fenómenos muestran las dificultades que las organizaciones y los individuos están enfrentando para superar los cambios estructurales económicos, políticos y sociales. Por un lado, las diversas situaciones creadas por la economía informal expresan demandas legítimas por parte de los actores sociales en el ámbito del nuevo orden económico y social y, por otro, constituyen focos de tensiones y de desigualdades sociales, porque el vacío de reglas –legales o consensuales– aumenta el grado de incertidumbre en una atmósfera de creciente competitividad.

La denominación *sector informal* ha sido aplicada en la literatura especializada, especialmente latinoamericana, de una manera heterogénea. Frecuentemente, se usa en referencia a los propietarios y trabajadores que participan de la producción en pequeñas unidades, en las que las relaciones capital-trabajo no se encuentran bien establecidas, tanto en el ámbito de la organización del trabajo como en la aplicación de la normativa legal (Tokman y Souza, 1976; 1978).

Esa descripción permite múltiples abordajes y enfocar distintos objetos de estudio: pequeños talleres, ocupaciones independientes, trabajadores del mercado de trabajo secundario, etc. Parte importante de los estudios enfoca primordialmente las características y la organización de los pequeños talleres productores de bienes y servicios (Cavalcanti y Duarte, 1980a, 1980b; Souza y Araújo, 1983; Fibge, 1993). Desde otra óptica se señala el fenómeno de los asalariados ilegales: empleados que son contratados al margen de las normas

---

* La autora agradece al sociólogo Sr. Carlos Enrique Tupiño Salinas, estudiante de maestría en el Programa de "Pós-Graduação em Integração da América Latina" (PROLAM -USP) por el apoyo en la traducción de este texto.

laborales vigentes, es decir, asalariados no registrados[1]. En este ultimo caso, el *sector informal*, de una manera equivocada, como observaremos a lo largo de este artículo, es un concepto definido para el mercado de trabajo, en vez de constituirse en una categoria analítica extraída de la estructura productiva.

Así, las denominaciones *informal* e *informalidad* son definidas y utilizadas a través de estructuras teóricas diferentes que, en virtud de propósitos también distintos, pueden abordar múltiples objetos de estudio. El primer objetivo de este trabajo consiste en definir el concepto de *proceso de informalidad*; el segundo es insertar el concepto de *ssctor informal* como un fenómeno, entre otros, dentro del *proceso de informalidad*; y finalmente el tercer objetivo es explicar las diferentes determinaciones del empleo y el ingreso de los trabajadores que constituyen los grupos más importantes dentro del *proceso de informalidad*: los trabajadores por cuenta propia y los empleados no registrados.

Estructuramos, por tanto, el artículo en cinco secciones. La primera parte presenta la definición y diseña los principales argumentos teóricos asociados al *sector informal*; en la segunda, hacemos referencia a la definición utilizada hoy en día en la literatura especializada. En la tercera parte desarrollamos, de acuerdo con nuestra óptica, el concepto de *proceso de informalidad*; mientras que en la cuarta parte analizamos las relaciones entre dicho proceso y el mercado de trabajo. En la quinta sección, discutimos las determinaciones del empleo y del ingreso para las categorías de asalariado no registrado y para el trabajador por cuenta propia, entendidas en este trabajo como formas predominantes del *proceso de informalidad*.

1. Origen del concepto sector informal

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) comienza a ejecutar en 1969 el Programa Mundial de Empleo que presenta entre sus principales objetivos la evaluación de las estrategias de crecimiento económico acelerado ejecutadas en países rezagados en el proceso de industrialización, y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso. El diagnóstico consiste en que el modelo de crecimiento sustitutivo de importaciones, intensivo en capital, genera una oferta insuficiente de empleos frente a la población económicamente activa. Y, por consiguiente, también genera un excedente considerable de fuerza de trabajo que no se observa bajo la forma de desempleo, en virtud de la ausencia de los mecanismos institucionales de protección al desempleo, pero sí se observa bajo la modalidad de actividades organizadas en pequeña escala. Como corolario, propone estrategias alternativas de crecimiento económico centradas en la creación de empleos, menor grado de desigualdad en

[1] La literatura especializada en este campo visualiza el funcionamiento y las características de la oferta de trabajo en el mercado de trabajo, donde los contratos no están registrados, no son reconocidos por el régimen de la seguridad social.

la distribución del ingreso y disminución de los niveles absolutos de pobreza (OIT, 1972).

La denominación sector informal se origina y difunde a través de estudios ejecutados en el ámbito de ese programa, que se caracterizan de la siguiente manera: a) propiedad familiar de la empresa; b) origen y aporte propio de los recursos; c) pequeña escala de producción; d) facilidad de ingreso; e) uso intensivo del factor trabajo y de la tecnología adoptada; f) adquisición de las calificaciones profesionales fuera del sistema escolar formal; y g) participación en mercados competitivos y no reglamentados por el Estado (OIT, 1972). A aquellas características, Prealc (Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe) le añade otra particularidad: actividades no organizadas, jurídicamente y/o en sus relaciones capital-trabajo (Tokman y Souza, 1976; 1978).

El punto de arranque para delimitar el sector informal, por consiguiente, se encuentra en las unidades productivas, orientadas al mercado, con las distinciones antes referidas. Entre ellas distinguimos el hecho de que el propietario del negocio ejerce simultáneamente los papeles de organizador de la producción y de productor directo, no existiendo la separación entre las actividades de gestión y producción (Cacciamali, 1983, 28).

Esa definición conduce a la construcción de categorías analíticas para comprender las unidades productivas de los propietarios, familiares y trabajadores asalariados que ejercen labores en ese determinado modo de organización de la producción. Además, según los autores que adoptan este enfoque estructural, la demarcación del sector informal, debe hacerse tomando en cuenta el uso y el proceso de trabajo en ese modo de producción y sus relaciones con el sector formal (Cacciamali, 1983; 1989; Souza, 1980).

Esta forma de caracterizar el sector informal se ha impuesto al paso del tiempo. Desde la década de los 80 han sido cuestionados los planteamientos de los autores que miden el sector informal como el conjunto de trabajadores sin registro en la seguridad social, actividades económicas seleccionadas *a priori*, empresas que operan con un número pequeño de empleados, trabajadores que obtienen ingresos por debajo del mínimo legal, etc.:

> ... Estas visiones, suscitadas por el deseo de mensurar el sector informal y por la ausencia de informaciones más completas en las estadísticas oficiales, pueden ocultar la naturaleza y el carácter de ese grupo de productores en el proceso de desarrollo económico, además de llegar a interpretaciones incorrectas sobre la calidad de la gestación del propio proceso. Es decir, estas interpretaciones pueden llevar a la conclusión de que los niveles bajos de ingreso existen apenas en el sector informal, enmascarando los bajos salarios del sector formal (Cacciamali, 1983, 38).

Además, la definición del sector informal a partir del conjunto de actores económicos y sociales que no cumplen las reglamentaciones, especialmente

las laborales, aunque sea un corte empírico importante para propósitos analíticos, según algunos autores (Castels, 1989; Rakowski, 1994), no constituye, de acuerdo con las recomendaciones de la OIT, o con el enfoque adoptado para este trabajo, parámetro suficiente para delimitarlo. El no cumplimiento de las reglamentaciones trasciende las diferentes formas de organización de la producción, ya que los actores económicos, con mayor o menor intensidad, en virtud del grado de rigor fiscal de cada sociedad, intentan evitar, cuando no defraudar, el pago de tributaciones. En ese sentido, el análisis de ese tema debe incorporarse al estudio de la estructura tributaria y de fiscalización de los poderes públicos y sus relaciones con la sociedad civil, especialmente en el campo de la economia subterránea (Cacciamali, 1991).

La XV Conferencia de Estadística del Trabajo, efectuada en Ginebra, en enero de 1993, después de más de 20 años de debates y controversias, consagra la corriente metodológica que analiza el sector informal, a partir de la óptica de las unidades productivas, presentando la siguiente definición:

> El sector informal es un subconjunto de empresas familiares, es decir, de empresas no corporativas que pertenecen y son operadas por familias o miembros de una familia, bien sea de manera individual o en asociación con otros. Las empresas familiares, en oposición a las corporaciones o cuasicorporaciones, son definidas en el SNA como unidades productivas que no han sido constituidas como entidades legales separadas de su propietario o propietarios y no llevan registros completos de sus activos y pasivos. Así, el tipo de organización legal que son y el tipo de cuentas que llevan son los dos criterios básicos de la definición del sector informal propuesto internacionalmente (OIT, 1993, 26).

El reconocimiento de este enfoque se ratifica en 1997 en un trabajo de la OIT donde esa definición adquiere mayor claridad:

> El sector informal ha sido definido a partir de las características de las unidades productivas (empresas) donde tienen lugar las actividades, en vez de hacerlo por las características de las personas comprometidas en ellas o por el tipo de trabajo que hacen. En consecuencia, la población empleada en el sector informal ha sido definida como incluyente de todas aquellas personas que en un período de tiempo específico fueron empleadas por lo menos una vez en una unidad productiva del sector informal, independiente de fuera el estatus del empleo o si éste constituía su trabajo principal o no (...) Aquellas personas empleadas exclusivamente en unidades productivas fuera del sector informal fueron excluidas sin importar el grado de precariedad que su empleo pudiera tener. Así, el concepto de personas empleadas en el sector informal no es idéntico con el concepto de personas empleadas en una relación de empleo informal (Hussmans, 1997, 6-7).

2. Corrientes teóricas y uso del concepto

El sector informal, definido con base en la forma de la organización de unidades productivas, puede ser analizado a través de corrientes teóricas dife-

rentes, de las que se desprenden interpretaciones diversas (Prealc, 1989; Souza, 1980; Cacciamali, 1983; 1989), y entre ellas seleccionamos dos.

La primera considera la estructura productiva de una manera dual, en la cual el sector informal representa un grupo de empresas, caracterizadas por una organización incipiente donde se emplea la mayor parte del excedente de la oferta de trabajo urbana (Castiglia et al., 1995, 3). Sus propietarios, en virtud de la escasez de capital, adoptan técnicas de producción obsoletas que implican baja productividad y menores niveles de ingreso[2]. Los propietarios y trabajadores, muchas veces, subrentan sus ingresos para afrontar la competencia de empresas con un nivel tecnológico o de capital superior. La dualidad se establece en virtud de la existencia de un mercado imperfecto de capitales en el que las pequeñas empresas no tienen acceso, lo que impide que ejecuten inversiones en nuevas tecnologías. La segmentación se establece porque son pocas las pequeñas empresas que pueden superar esas restricciones y pasar a integrarse al sector formal[3].

Esa dualidad en la producción se refleja en el mercado de trabajo generando una estructura dual, en un nivel primario y secundario (Doeringer y Piore, 1971), el último derivado del segmento de empresas limitadas por el factor capital. La respuesta de la política pública a ese tipo de segmentación, con el objetivo de eliminarla o minimizar sus efectos, ha consistido en quitar los obstáculos al desarrollo de las micro y pequeñas empresas promoviendo principalmente el acceso al crédito, calificando los pequeños empresarios, activando la comercialización y creando regímenes fiscales especiales.

Ese primer enfoque tiene un carácter microeconómico, en el que la línea común a las organizaciones informales es la escasez de capital, el uso de tecnologías obsoletas, siendo la lógica del funcionamiento idéntica a cualquier empresa que apunta a la rentabilidad.

La segunda interpretación utiliza los conceptos de cambios estructurales y de subordinación del sector informal al proceso de acumulación (Gerry, 1978; Moser, 1978, 1984). El punto de arranque es el proceso de acumulación capitalista a escala mundial, sus aspectos espaciales e institucionales, las relaciones de subordinación que se engendran y sus especificidades nacionales y locales. El conocimiento y la interpretación de esos contextos permiten analizar sus efectos en las formas de organización de la producción[4], del trabajo

---

[2] El concepto de tecnologías obsoletas, en este caso, sustituye el concepto de no-organizado, utilizado en otros trabajos del Prealc.

[3] Castiglia et al. (1995) discuten y presentan evidencias sobre la segmentación entre empresas formales o informales, o grandes y pequeñas, clasificando las empresas conforme a su capital.

[4] Este término corresponde en este trabajo a los siguientes fenómenos: la reorganización y relocalización de las actividades, la reorganización técnica, estratégica y administrativa, y a la reorganización del trabajo.

asalariado y de otras formas de participación de los trabajadores. Esta corriente parte del análisis de los condicionantes internacionales y macroeconómicos para delimitar las características y las relaciones del sector informal, del todo o de una parte.

Este estudio se inserta en este último enfoque, considerando el momento contemporáneo. Con base en los cambios estructurales observados en el presente y sus efectos, el presente trabajo se ceñirá a los conceptos de proceso de informalidad y de sector informal.

3. La construcción del concepto "proceso de informalidad"

Consideramos, para el momento presente, por lo menos cuatro elementos condicionantes de la configuración de la estructura productiva, de los mercados de trabajo y del sector informal: i) los procesos de reconversión productiva; ii) la internacionalización y la expansión del sistema financiero; iii) la mayor internacionalización y la apertura comercial de las economías; y iv) la desregulación de los mercados. Esos procesos crean una atmósfera de mayor incertidumbre en los negocios, con menores tasas de crecimiento económico y de empleo que tienen impactos diferentes en mercados de trabajo con distintas características estructurales.

Utilizando los diagnósticos presentados en los informes internacionales, entendemos que en los países industrializados los procesos de cambios estructurales se expresan a través de mayores tasas de desempleo y de desigualdad salarial, siendo esta última mayor cuando las tasas de desempleo son menores, como en el caso estadounidense, implicando el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso. En los países europeos, donde las tasas de desempleo son mayores y la desigualdad salarial menor, la creación de empleos ha sido estimulada a través de nuevas formas de contratos en el mercado de trabajo. Esta política se ha fundamentado en diagnósticos que afirman que la creación de empleos estaría limitada por los costos de las transacciones –admisión y despido– incluidos en los contratos colectivos. Esas formas de contrato tienden a orientar el trabajo asalariado hacia los empleos a tiempo parcial y temporales y, en muchos países, constituyen un componente significativo de la creación de empleos para los jóvenes y las mujeres, desde la década de los 80.

En el caso de los países en desarrollo, además de la insuficiencia de informaciones sistematizadas sobre la estructura del empleo, la situación difiere en relación con la absorción (expansión o contracción) de la fuerza de trabajo en la industria manufacturera. Puede apuntarse, sin embargo, la preponderancia creciente del sector terciario en la generación de nuevos puestos de trabajo. Los estudios sobre ese sector son relativamente escasos, limitando así las evaluaciones necesarias sobre la magnitud y evolución de los empleos generados en sectores de alta productividad.

Los gobiernos latinoamericanos, en este cuadro de cambios, están implementando reformas estructurales micro y macroeconómicas, orientadas a la constitución de una economía más abierta y competitiva, con el objetivo de restablecer el dinamismo económico. Las políticas se han ejecutado con intensidad y velocidades diferentes, desde los años 80, en los distintos países de la región, observándose un alto grado de inestabilidad en las tasas de crecimiento económico y de creación de empleos (OIT, 1997:186). En general, se observa la disminución relativa del empleo industrial, mayor empleo terciario y ampliación del sector no estructurado (OIT, 1997, 171). El informe de la Cepal confirma ese cuadro:

> ... de cada 100 empleos generados durante 1990-1995, 84 corresponden al Sector Informal. Aproximadamente 16 millones de empleos fueron creados en América Latina (...) en el período, 1990-1994, aproximadamente 14,4 millones correspondieron a dicho sector que contuvo así 56% del total de los ocupados de la región (incluyendo aquellos que trabajan en el servicio doméstico). El sector informal más dinámico es de los pequeños negocios (52% de crecimiento anual para 1990-1995), sector que hoy representa 22,5% del empleo total del la región, frente a 20,2% en 1990. Lo trabajadores informales por cuenta propia aumentan también (44%), representan 26,5% del total de los ocupados en la región, casi dos puntos porcentuales más que en 1990. La ocupación en el servicio doméstico ha aumentado en 3,9% al año, empleando 7,1% (en 1996) del total de los ocupados frente a los 6,7% de 1990 (Cepal, 1997, 65).

Esos procesos se han difundido, sobre todo en Europa y en América Latina, con mayor o menor intensidad, a través de reformas laborales –con acciones activas (cambios de las reglamentaciones, como en Argentina y España) o pasivas (no aplicación de las reglamentaciones, como en Brasil y México)– por parte de los gobiernos. En casi todos esos países, están en proceso o se han ejecutado reformas –contratos individuales y/o de negociaciones colectivas– con el fin de disminuir costos y enfrentar una atmósfera más competitiva definida por el mercado internacional. Esa reorganización del trabajo se sustenta en el uso flexible de la mano de obra –remuneración, ocupación, horas y ingresos– en escala global, y provocan la creación, recreación o ampliación de relaciones contractuales y formas de trabajo distintas a las del empleo permanente típico.

En el caso de América Latina se observa la transformación en las relaciones de trabajo bajo la égida del binomio calidad-productividad que puede generar puestos de trabajo de buena calidad –entrenamiento continuo, promociones y beneficios– asociados muchas veces a una mayor intensidad del trabajo. Paralelamente, se recrean relaciones como el trabajo a domicilio; el trabajo eventual organizado en pequeña o grande escala, a través de empresas que prestan servicios, algunas especializadas en la oferta de trabajo por ocupaciones o por ramas (construcción, limpieza, seguridad privada, tipeo, servicios de salud, etc.), la distribución a través del comercio ambulante, etc.

Esa pléyade de relaciones de trabajo (creadas o recreadas) reflejan un único fenómeno engendrado, sobre todo, por la dinámica de las grandes empresas.

Se agrega al cuadro anterior la ampliación del trabajo por cuenta propia, generado, al menos, por cuatro razones: i) reducción del número de empleos asalariados y ausencia de una política pública compensatoria; ii) oportunidad de ingresos superiores para los empleos asalariados de mediana y baja calificación; iii) expansión de actividades de servicios; y iv) estrategias de sobrevivencia llevadas a cabo por individuos que encuentran dificultades para el reempleo o la entrada en el mercado del trabajo, frecuentemente, en esa última situación, aquellos pueden ejercer trabajos de baja productividad[5].

Ese análisis aplicado al caso brasileño, nos lleva a apuntar que en los primeros años de los ochenta se estaba atravesando una fuerte contracción económica, derivada de la política de ajuste estructural efectuado por el gobierno en el ámbito de la crisis de la deuda externa. En ese período, el mercado del trabajo urbano se "ajusta", principalmente, a través de la elevación de la tasa de desempleo, pero también, con la expansión del empleo asalariado no registrado y del trabajo por cuenta propia (Cacciamali, 1989). Los años siguientes, con la recuperación de la economía, se caracterizan por una atmósfera de altas tasas de inflación y de inestabilidad económica y por la transición del régimen político y de sus instituciones. En esta etapa el empleo registrado se amplía, y está acompañado por la extensión del trabajo por cuenta propia y por el mantenimiento de un nivel alto de absorción de asalariados no registrados. Esa forma de ajuste implica el estancamiento de la productividad media del trabajo, liderada por el sector industrial, entre 1985 y 1990 (Cacciamali y Bezerra, 1997)[6].

Los años 90, a semejanza de la década anterior, empiezan con la retracción del crecimiento del producto inducida por el programa económico –Plan Collor– con los objetivos de: estabilizar los precios e iniciar cambios estructurales con el objetivo de lograr que la economía fuera más competitiva, a través de la disminución de los aranceles en 1989. El primer objetivo no fue alcanzado y el segundo logró sus propósitos, manteniéndose en los planes siguientes.

---

[5] El trabajo por cuenta propia (o formas análogas) informal y una pequeña empresa capitalista se diferencian porque la primera sustenta su permanencia primordialmente en virtud de la ocupación de su propietario. En cambio, la segunda tiene aporte de capital y una organización que le permite obtener ganancias. El valor añadido por trabajador, el nivel medio de la productividad, puede ser un criterio para separar esos dos grupos (Sethuraman, 1976).

[6] El empleo permanente crece más que el producto real en ese periodo, pero pierde participación para el empleo no registrado. Considerando apenas la evolución del empleo permanente, el crecimiento de la productividad media del trabajo es negativo; considerando el empleo asalariado total, la productividad media del trabajo se muestra constante. Adicionalmente, la productividad física media del sector industrial se estanca entre 1985 y 1990.

La recuperación de la economía empieza en 1993. Las altas tasas de inflación en el año siguiente se contienen con la implementación del Plan Real manteniéndose bajas durante la administración de Itamar Franco. Si bien el crecimiento económico es positivo, resulta sin embargo insuficiente para generar una expansión significativa del empleo. La tasa de desempleo se amplía en este período, en un contexto de apertura de la economía, de reinversión productiva y de disminución del empleo en la manufactura. La disminución de los aranceles y la sobrevaluación cambiaria alteran los precios relativos en favor de los bienes importados, implican pérdida de rentabilidad del sector industrial e inducen a la reestructuración laboral: despidos, cambios tecnologicos y reorganización del trabajo.

Esa dinámica reconfigura las actividades productivas, el empleo y la totalidad de las ocupaciones. El empleo se amplía con base en la expansión del sector terciario, sobre todo a traves de micro y pequeñas empresas (Cacciamali y Pires, 1997), como en los años 80, del trabajo por cuenta propia y del trabajo asalariado no registrado.

El empleo industrial, en el total de las áreas metropolitanas brasileñas, entre 1989 y 1999, pierde aproximadamente 8,4 puntos porcentuales, el empleo asalariado registrado disminuye en 13,5%, mientras la proporción de desempleo abierto aumenta en 4,6%, la participación de asalariados no registrados y de trabajadores por cuenta propia aumentan en 7,7% y 6,2%, respectivamente. Las tasas de crecimiento de los ingresos del trabajo se muestran favorables a los trabajadores por cuenta propia y a los asalariados no registrados. Este hecho puede ser asociado a las siguientes variables: i) la sobrevaluación cambiaria altera los precios relativos en favor de los bienes importados y aumenta el ingreso real, favoreciendo la demanda de los bienes no comercializables, mientras repercute de manera positiva en el ingreso de los asalariados no registrados del sector de servicios, sobre todo hasta el año 1997; ii) además, el crecimiento económico del período implica expansión de la demanda de servicios, reforzando el efecto anterior; iii) la sobrevaluación, por otro lado, disminuye la rentabilidad del sector industrial y refuerza la contención de los salarios en ese sector, compuesto principalmente por asalariados permanentes; y iii) el aumento del desempleo y la disminución de la influencia de los sindicatos reducen los salarios de los trabajadores permanentes.

4. Proceso de informalidad y mercado de trabajo

El término informal, en el cuadro de referencia anterior, se refiere, en lugar de a un objeto de estudio, al análisis de un proceso de cambios estructurales en la sociedad y en la economía, que redefine las relaciones de producción, las formas de inserción de los trabajadores en la estructura productiva, los procesos de trabajo y las instituciones. Denominamos a este proceso de cambio como proceso de informalidad.

Dos fenómenos principales, asociados al mercado de trabajo, caracterizan ese proceso en America Latina en los años 90. El primero se refiere a la reorganización del trabajo asalariado, a los cambios de las relaciones y contratos de trabajo. En otros términos, se refiere a la reconfiguración de las relaciones de trabajo en las empresas capitalistas, formas de organización de la producción y del mercado de trabajo de las empresas del sector formal de la economia, en territorios y espacios que deben seleccionarse y deben especificarse a los fines del análisis. Esas relaciones frecuentemente se pueden apreciar a través de las categorías analíticas que expresan inserciones de los asalariados no registrados en los órganos de la seguridad social, pero también pueden revelar contrataciones (legales o consensuales) bajo otras modalidades, como las cooperativas de trabajo, el intercambio de mano de obra, agencias de trabajo que disimulan servicios temporales bajo la forma de trabajo autónomo, etc. Esos contratos interpenetran la totalidad del espacio productivo de productos y servicios y presentan, sin embargo, características comunes: su vulnerabilidad, o sea, la inseguridad de la relación de trabajo y de la percepción del ingreso; la disminución y muchas veces la ausencia de cualquier reglamentación laboral y de protección social, sobre todo contra los despidos y accidentes de trabajo; el uso flexible del trabajo (horas y funciones múltiples); y salarios frecuentemente más bajos, principalmente para los menos calificados.

El segundo fenómeno es el empleo por cuenta propia y otras estrategias de sobrevivencia emprendidas por personas que tienen dificultades de entrada en el mercado de trabajo, o porque pueden obtener ingresos superiores relativos al de un empleo asalariado. Esos grupos, en general en América Latina, se insertan en ocupaciones de baja productividad. Ese segundo fenómeno debe ser analizado a partir del espacio económico correspondiente a los trabajadores por cuenta propia, pequeños talleres, y en general formas de organización de la producción con las características detalladas para la categoría analítica denominada como sector informal (Cacciamali, 1983). Resaltamos que esas unidades productivas no ajustan su funcionamiento con base en el trabajo asalariado (Cacciamali, 1983, 1989; Souza, 1980).

Así, en el momento presente, considerando las transformaciones estructurales en la producción y en las instituciones que se manifiestan en el ámbito global, nacional y local, el proceso de informalidad debe ser asociado a las diferentes formas de inserción del trabajo que se originan a partir de estos cambios. Esas formas, ampliadas, creadas o recreadas, deben ser tipificadas para formular categorías de análisis, aunque el examen sobre su comportamiento y evolución tiene que estar referido al proceso de desarrollo económico, social y político.

5. Las determinaciones del empleo y del ingreso

El proceso de informalidad en el mercado de trabajo puede ser representado, y su evolución puede ser acompañada, por dos categorías de trabajadores que considero predominantes en muchos países de America Latina: los asalariados no registrados y los trabajadores por cuenta propia. Resaltamos que los montos del empleo y del ingreso de esas dos categorias están determinados por mecanismos diferentes. Ese es el motivo por el cual es imprescindible analizar las dos categorías de manera separada.

En su mayoría los asalariados no registrados tienen como característica común el hecho de que fueron contratados al margen de la reglamentación del mercado de trabajo, al margen de las reglas de los contratos permanentes y de la organización sindical. Esa categoría de trabajador no tiene seguridad social en el caso de accidentes, y en muchos países no tiene acceso al sistema de salud, así como no recibe, salvo acuerdo personal, cualquier compensación frente al despido injustificado y en general no recibe remuneración que corresponda a las horas extra. Además, como no está afiliado a un sindicato no tiene acceso a los beneficios de las negociaciones colectivas, ni al sistema de seguro de desempleo, en los casos en que éste exista.

La determinación del empleo y del ingreso, para los asalariados no registrados, se encuadra en el contexto del mercado de trabajo. La demanda para ese tipo de trabajo abarca todo el espectro de la estructura productiva, aunque los contratos ilegales son predominantes en las empresas más pequeñas o en el trabajo por cuenta propia cuando contratan ayudantes. Hay evidencias de que en Brasil, en los grandes centros urbanos, esta categoría está compuesta por trabajadores jóvenes, ancianos y mujeres, y se expresa con mayor relevancia en la construcción civil y en empresas de servicios (Cacciamali, 1996; 1999). En Argentina, en el área del Gran Buenos Aires, esa categoría alcanzaba en 1996, 36,4% del total del empleo y representaba una porción más significativa de los trabajadores con niveles más bajos de educación formal (Galin, 1998).

En el caso de los trabajadores por cuenta propia o los pequeños empresarios, queremos apuntar que actúan de dos maneras: en el mercado de bienes o servicios como productores y en el mercado de trabajo como contratantes de mano de obra. Lo que caracteriza a gran parte de este grupo es que operan con baja productividad comparativamente con las empresas capitalistas, o sea, una parte considerable tiene baja cantidad de capital físico o humano, trabajan simultáneamente en la gestión y en la producción directa en su negocio, pudiendo contar con trabajo familiar y ayudantes asalariados como extensión de su propio trabajo. La lógica de su actuación en el mercado se orienta a la sobrevivencia, al obtener un ingreso que les permite su reproducción y la de su familia, pero no alcanzan metas de acumulación o de rentabilidad de mercado. Además, porque no poseen capital ni organización del trabajo adecua-

dos no tienen las condiciones concretas para sostener ese objetivo. Los trabajadores por cuenta propia ejecutan trabajos y actividades en los espacios vacíos, no ocupados por las empresas capitalistas, de los mercados de bienes y se amoldan a los cambios provocados por la estructura de la oferta de bienes y servicios, o por el nivel y la composición de la demanda (Cacciamali, 1983).

Este tipo de inserción deriva de la escasez de empleos y puede constituirse, en ciertas situaciones, en una alternativa a la pobreza. Es una forma de trabajo que se extiende a través de los individuos que presentan dificultades de ingreso en el mercado del trabajo, inactivos con pensiones insuficientes, o los que optan por esa forma de inserción.

Esas características y formas de inserción no implican ingresos inferiores para los ocupantes comparados a los asalariados con caracteristicas similares (de edad, sexo, nivel de instrucción, etc.). Además de las diferencias de ingreso provocadas por la naturaleza de las ramas de actividad, debemos observar que los trabajadores por cuenta propia, en virtud de sus habilidades y del mercado donde participan (o sea su clientela y del nivel de ingresos), pueden recibir mayores ingresos en comparación con los empleados, sobre todo en el caso de trabajadores por cuenta propia con mayor edad, bajo nivel de instrucción y poca experiencia profesional en el mercado de trabajo.

La recuperación de los salarios y de los ingresos depende fundamentalmente del nivel de actividad y de la productividad de la economía. La determinación de los salarios involucra componentes institucionales (las prácticas de recursos humanos, la intervención del gobierno, el salario mínimo, la organización sindical, etc.), mientras el ingreso de los trabajadores por cuenta propia depende esencialmente de su ocupación y del ingreso de su clientela, constituida principalmente por asalariados. Asi, el grado de actividad, el empleo y los ingresos de los trabajadores por cuenta propia dependen sobre todo de la masa de salarios que procede de los empleados con registro y sin registro. Por consiguiente, entendemos que la demanda de trabajo por cuenta propia está asociada y es impulsada, principalmente, por la demanda de servicios, extendiéndose a través del nivel de ingreso y presentando un comportamiento en el mismo sentido del ciclo económico. Por otro lado, el ingreso medio de los trabajadores por cuenta propia dependerá de la demanda y de la oferta de trabajo por servicios. En los períodos de expansión del nivel de actividad, con el aumento del monto de ingreso y de la masa de salarios, la demanda de trabajo por cuenta propia aumenta y el ingreso medio de los trabajadores tiende a ser mayor, si la oferta de trabajo para esas actividades no aumenta en la misma proporción. En los períodos de retracción, ocurre el fenómeno contrario (se reducen la demanda y el ingreso medio) y el nivel del ingreso medio puede empeorar, por el aumento en la oferta por parte de quienes prestan servicios, debido al desempleo originado en las empresas capitalistas.

Estimaciones realizadas para la región metropolitana de São Paulo, Brasil, indican una correlación positiva entre la masa de salarios de los empleados registrados y no registrados y el aumento en el número de ocupados por cuenta propia, en los períodos 1982-1990 y 1991 y 1997, sobre todo en esta década, lo que constituye un indicio del incentivo al trabajo por cuenta propia, en virtud de la expansión del nivel de ingreso de la economía.

Consideraciones finales

La comprensión de las diferentes formas de participación en la producción y el análisis de las condiciones concretas de inserción de la fuerza de trabajo son de importancia fundamental para evaluar las circunstancias de la reproducción de la población, y de la definición y formación de la ciudadanía. El hecho de que una porción significativa de trabajadores de bajos ingresos –asalariados no registrados, asalariados temporales, por cuenta propia, pequeños negocios (y formas análogas), trabajadores familiares sin remuneración y servicio doméstico– constituyen, hoy en dia, la mayor parte del proceso de informalidad, incentiva las discusiones sobre este tema.

La expansión de la ocupación a través del sector informal –los pequeños negocios y trabajadores por cuenta propia– no constituye en sí misma una solución para la escasez de empleos. Reconocemos que para las personas que laboran en el sector informal, sus ingresos están condicionados por el desarrollo de las grandes empresas, por los empleos y por los salarios allí generados. Una expansión capitalista auténtica exige la presencia del poder público para que éste ejecute principalmente dos acciones: i) promover el crecimiento económico y ii) reglamentar los mercados y otras funciones sociales, con el objetivo de alcanzar el bienestar colectivo y privado, y proporcionar condiciones de equidad en la distribución de la riqueza y de los ingresos.

El contexto de la mundialización, por un lado, contiene elementos que limitan la acción del Estado nacional, por ejemplo, en el caso de la selección e implementación de políticas macroeconómicas, y, por otro, exige, más que nunca, en un período de transición, ejercer un rol activo en el proceso de fomento económico y en los aspectos sociales mencionados anteriormente.

La política económica y social, por contener elementos estructurantes, debe contemplar las dimensiones múltiples del proceso de informalidad. En lo que se refiere al empleo no registrado, destacamos que la normatividad del uso del trabajo tiene influencia directa en el perfil de la distribución del ingreso de largo plazo, como también en el cotidiano, en la vida familiar y en el comportamiento psicológico de los individuos, además de constituir un componente importante de la ciudadanía. El número considerable de contrataciones ilegales observado en América Latina en esta década y su expansión tienen efectos sobre el fondo publico para la seguridad social y sobre la ciudadanía. Los asalariados no registrados no tienen acceso a los beneficios garantizados

por el derecho social y no componen el cuerpo colectivo –sin derechos ni obligaciones legalmente establecidas.

En relación con el segundo fenómeno del proceso de informalidad, el sector informal, la comprensión de las determinaciones y de la dinámica del trabajo por cuenta propia y de los pequeños negocios son aspectos relevantes para la formulación de políticas públicas. El crecimiento económico, aunque favorezca las condiciones de funcionamiento de los pequeños negocios, es insuficiente y alcanza de forma diferente a los productores y a las actividades. Este hecho puede implicar el deterioro de las condiciones de vida de ciertos estratos. Esa es una de las razones que justifican la ejecución de una política pública específica para la promoción económica de estos grupos, a lo que se agrega que una inserción más favorable y estable en los mercados podría generar una conducta ciudadana a través de la observancia de las diferentes normas.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar la importancia de los fondos públicos y la necesidad de definir pautas nacionales para el éxito de la ejecución de la política del sistema público de empleo. La selección de los programas debe priorizar necesidades regionales y locales, obedecer al principio de la transparencia y la subsidiaridad y promover el acceso a los trabajadores que se insertan, que son la muestra concreta del proceso de informalidad. Además, las evaluaciones deben crear parámetros de eficiencia, eficacia y efectividad. La construcción de relaciones institucionales entre los diferentes niveles gubernamentales, interinstitucionales y, junto a ellos, los diferentes sectores de la sociedad civil puede garantizar el mantenimiento de políticas públicas de empleo y aminorar los costos sociales en este momento de transición política, económica y social.

Bibliografía

Balta, P.E. y Proni, M.W (1996): "Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade de mão de obra, emprego formal e estrutura salarial" en Mattoso, J. E. (org). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado,* São Paulo, Editora Scrirtta.

Cacciamali, M.C. et al. (1998): "Desafios da modernização e setor informal urbano: o caso do Brasil", *Documento de Trabajo, Nº 72,* Oficina Internacional de la OIT para America Latina y Caribe, Lima, Perú.

Cacciamali, M. C. (1996): "Assalariamento ilegal no mercado de trabalho urbano da Grande São Paulo: características e evolução, 1985-1992" en Figueredo, J.B. (comp.): *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina,* Instituto Internacional de Estudios Laborales, pp. 219-233, Ginebra.

_____, (1996): "Globalización y relaciones con el mercado de trabajo". *Cuadernos Americanos*, Universidad Nacional Autonóma de México, vol. X, Nº 6, pp. 106-118.

_____, (1991): "As Economias informal e submersa: conceito e distribuição de renda". Camargo, J.M. e F. Giambagi (organizadores), *Distribuição de renda no Brasil,* Río de Janeiro, Ed. Paz e Terra.

_____; (1989): "Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal no Brasil". *Estudos Econômicos,* vol.19, número especial.

_____, (1983): *O setor informal urbano e formas de participação na produção*, São Paulo, Ed. IPE.

Cacciamali. y L. De Lima Bezerra (1997): "Produtividade e emprego industrial no Brasil". *Revista Brasileira de Economia,* vol. 51, Nº 1, pp. 77-91.

Cacciamali, M. C. y J. M. Pires (1997): "As mudanças recentes na economia mundial e brasileira e as perspectivas para as micro e pequenas empresas". *Estudos Econômicos,* número especial, São Paulo.

Castiglia, et al. (1995): "Sector Informal: una aproximación a su aporte al producto".*Texto para Discusión, Nº 10.* Equipo Técnico Multidisciplinario, OIT, Santiago.

Duarte, R. E C. Cavalcanti (1980): *O setor informal em Salvador: dimensões, natureza e significação,* Recife, Sudene/Fundaj.

_____ (1980): *A procura de espaço na economia urbana: o setor informal de Fortaleza,* Recife, Sudenne/Fundaj.

F.IBGE (1993): "Economia informal urbana. Relatório da pesquisa piloto". Río de Janeiro. (mimeo).

Galin, P. (1998): "Empleo no registrado en el Mercosur y las politicas para reducirlo", *Oficina de la OIT,* Nº 61, Buenos Aires.

Gerry, C. (1978): "Petty production and capitalist production in Dakar: the crisis of the self employed". *World Development, Nº 6.*

Hussmans, R. (1997): *Informal Sector: Statistical Definition and Survey Methods,* OIT, Ginebra, diciembre.

Merrick, T. (1976): "Employment and earnings in the informal sector in Brazil: the case of Belo Horizonte", *Journal of Developing Areas,* vol.10, Nº 3.

Moser, C. O.N. (1984): "The informal sector re-worked: viability and vulnerability in urban development". *Regional Development Dialogue,* vol.5, Nº 2.

_____ (1978): Informal sector or petty commodity production: dualism or dependence in urban development?". *World Development,* Nº 6.

OIT (1996): *El empleo en el mundo. Las políticas nacionales en la era de la mundialización,* OIT, Ginebra.

_____ (1993): XV *Conferência de estatísticas do trabalho,* Ginebra, Río de Janeiro.

_____ (1972): *Employment, income and equality: a strategy for increasing employment in Kenya,* Ginebra.

Prealc (1978): *Sector Informal: funcionamento y políticas.* Santiago.

Portes, A. et al. (editores) (1989): *The informal economy. Studies in advanced and less developmente countries.* The John Hopkins University Press, Baltimore.

Rakiwsky, C.(editora) (1994): *Contrapunto. The informal sector debate in Latin America.* State University of New York Press.

Sethuraman, S.V. (1976): El sector urbano no formal: definición, medición y políticas, *Revista Internacional del Trabajo,* vol. 94, Nº 1.

Souza, A. V. y P.T. Araújo (1983): *Apoio às microempresas o limite do possível,* Massangan, Recife, Sudene.

Souza, P.R. (1980): *A determinação da taxa de salarios em economias atrasadas.* Tese de Doutoramento apresentada no Instituto de Filosofia e Ciencias Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Tokman, V.E. (1978): "An exploration into the nature of informal-formal sector relationships", *World Development,* vol.6, Nº 9/10.

_____ (1987): "El sector informal 15 años después". *El Trimestre Económico,* julio/septiembre.

_____ (1974): "La politica de empleo en América Latina". *El Trimestre Económico,* vol. 41, Nº 164.

Tokman, V.E y P.R.Souza (1976): "El sector informal urbano en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo,* vol.94, Nº 3.

_____(1978): "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", *El Trimestre Económico,* enero/abrll.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2000, Vol. 6 Nº 3 (sep.-dic.), pp. 111-134

LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO Y LAS POLÍTICAS SOCIALES
El caso argentino

Laura Golbert

Introducción

Muchos cambios se han dado en el mundo laboral en los últimos 30 años. El punto de inflexión se puede ubicar en los comienzos de la década de los 70 cuando la recesión económica fue acompañada por un aumento de la inflación y del déficit público con las consiguientes consecuencias sobre el empleo. En los años siguientes, la globalización de la economía, con sus exigencias de mayor competitividad, terminó por trastocar el orden laboral instituido desde los comienzos del fordismo.

Las transformaciones del entorno económico y social tuvieron distintas repercusiones en el mercado de trabajo: crecimiento de la tasa de desempleo, modificación del proceso de trabajo y de las condiciones de empleo que, a su vez, incidieron en el poder de negociación de los actores sociales involucrados en el proceso productivo.

Por el lugar central que ocupa el empleo en la sociedad capitalista –centralidad que proviene no solamente de su potencialidad como generador de riqueza social y de ingresos personales sino también por ser un factor determinante de reconocimiento social–, estos cambios tienen consecuencias tanto sobre el conjunto del entramado social como sobre las personas. Por otra parte, plantea una serie de interrogantes en el campo de las políticas públicas. Desde las últimas décadas del siglo pasado, comienzan a desarrollarse una serie de instituciones destinadas a brindar protección al trabajador. El desarrollo de estos sistemas de seguridad social, que culmina luego de la Segunda Guerra Mundial con la construcción de los Estados de Bienestar, se sostuvo sobre la concepción del pleno empleo y de determinados arreglos institucionales basados en el consenso de que los trabajadores debían ser protegidos de los llamados riesgos sociales como la enfermedad, los accidentes de trabajo, la vejez y el desempleo. Las transformaciones ocurridas en el mercado de trabajo hoy ponen en duda la continuidad de este esquema de protección social y plantean una serie de interrogantes acerca de cuál es la estrategia a seguir en el nuevo contexto laboral.

Este es el tema que nos interesa tratar en este artículo. En primer lugar se analizará la problemática de la desocupación para continuar con el debate que

hoy se está desarrollando en otros países. Finalmente se discutirá el caso argentino.

I. La nueva problemática laboral. Desempleo elevado y persistente

El desempleo elevado y persistente, observado en la mayoría de los países desarrollados en las últimas décadas, originó una serie de interpretaciones acerca de sus causas. Algunos expertos en el tema consideran que la revolución informática y la mundialización de los intercambios están en vías de alumbrar un nuevo tipo de sociedad en los países industriales, en la cual los empleos tradicionales, estables y a tiempo completo van sencillamente a desaparecer (Gorz, 1994). Algunos incluso llegaron a pronosticar el fin del trabajo.

Están aquellos que hacen hincapié en las características del marco regulatorio vigente que han obstaculizado la creación de empleos, al margen del entorno macroeconómico global. Bajo esta óptica, se argumenta que el desempleo estructural ha aumentado con el tiempo por la rigidez del mercado de trabajo y de una excesiva reglamentación.

Otros, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tienen una visión más optimista, ya que sostienen que el desempleo es un problema del lento crecimiento de la economía. "La realidad es que el ingente desempleo actual se debe en gran parte a un crecimiento más lento de la producción y de la productividad más que a los efectos de desalojo de mano de obra inherentes a unas nuevas tecnologías hiperproductivas" (OIT, 1996, 22). Por otra parte, afirma la OIT, el desempleo no afecta a todos por igual. En un momento de fuerte desempleo, las empresas contratarán sin duda a los trabajadores más calificados que encuentren en el mercado, aunque no necesiten en realidad de sus conocimientos. Y en un mercado laboral remiso, los trabajadores aceptarán unos puestos de trabajo para los que están calificados por exceso. "No es sorprendente, pues, que el desempleo afecte masivamente y en la misma medida en todos los países, cualquiera que sea la rigidez de la escala salarial, a los trabajadores poco calificados y de menor nivel de instrucción" (ibíb., 40).

Cambios en el proceso de trabajo y en las condiciones de empleo

Pero más allá de las interpretaciones sobre la perdurabilidad o no del desempleo, lo cierto es que en estos años se han producido importantes modificaciones en el proceso de trabajo. Es el fin del fordismo[1]. En esta nueva era, la del posfordismo, lo que se busca es aumentar la flexibilización interna, capacitar al trabajador para que pueda desarrollar habilidades varias de manera de desempeñar distintas tareas. La flexibilidad no se reduce a la necesidad de

[1] El fordismo se caracterizó por una división detallada y una planificación intensiva del trabajo desde la dirección y la supervisión directa y en la mecanización de la realización del trabajo.

ajustarse mecánicamente a una tarea puntual, sino que exige que el operador esté disponible para responder a las fluctuaciones de la demanda. La gestión en flujo continuo, la producción sobre pedido, la respuesta inmediata a las coyunturas del mercado, se convirtieron en los imperativos categóricos del funcionamiento de las empresas competitivas. Para asumirlos, la empresa podrá recurrir a la subcontratación (flexibilización externa) o formar un personal polivalente para hacer frente a toda gama de situaciones nuevas.

A nivel de las empresas, lo que se busca es concentrar la actividad de cada unidad económica en aquello para lo que está más capacitada para lograr la máxima eficacia. Las otras actividades son externalizadas, es decir, confiadas a empresas subcontratistas y a asalariados externos, la mayoría de las veces pagados a destajo por un número de horas variable de semana en semana (Gorz, 1994). Estas distintas formas de producción no sólo reducen el número de empleo sino que también modifican la situación de los asalariados y las condiciones de empleo.

En efecto, frente al empleo permanente y de tiempo completo se multiplican "los empleos eventuales en pequeñas empresas manufactureras, en los servicios y en la economía informal o sumergida, muchas veces como consecuencia de la descentralización de la producción, empleos clandestinos no registrados, de trabajadores emigrantes o miembros de la familia, contratos de empleo atípico, como los contratos a tiempo parcial temporales y de formación. Estas formas de empleo no sustituyen necesariamente a las tradicionales" (Baglioni, 1992).

Nuevamente, la OIT tiene otra mirada sobre lo que está sucediendo en el campo laboral. Considera que los cambios constatados hasta la fecha no corroboran la tesis de que "los puestos de trabajo para toda la vida" han dejado de existir, o que los puestos de trabajo en general sean hoy mucho más inestables. Sostiene, por el contrario, que aún subsiste un amplio núcleo de la población activa que sigue ocupando puestos de trabajo estables y seguros, a pesar de que la inestabilidad y la inseguridad han aumentado en otros segmentos del mercado de trabajo (OIT, 1996, 27).

Cambios a nivel de los actores sociales

La globalización, las transformaciones en el mercado laboral y en la organización del trabajo modificaron el peso relativo de los tres actores, el Estado, las organizaciones empresariales y los sindicatos, que protagonizaron los procesos de concertación social que se dieron al final de la Segunda Guerra Mundial y que fueron una pieza clave del Estado de Bienestar. En efecto, la globalización permitió una movilidad del capital no conocida hasta ese momento: el capital puede abandonar la escena para colocarse en otros lugares que le son más favorables. Esta posibilidad, sin duda, no la tienen ni los Estados nacionales ni los sindicatos. Y menos aún los trabajadores cuya movilidad está re-

ducida no sólo por la falta de recursos, sino por las trabas que ponen los gobiernos al ingreso de los migrantes.

Como consecuencia de la pérdida de su margen de maniobra, los Estados deben apoyarse cada vez más en el sector privado para desempeñar las funciones que antes corrían a su cargo, acrecentando así, simétricamente, la autonomía de las empresas.

Pero la responsabilidad social del Estado y de la empresa, lógicamente, no es la misma: la empresa no cumple la función de integración social que sí puede desempeñar el Estado. Incluso, como dice Castel, la empresa puede funcionar como una máquina de exclusión. En la búsqueda de un aumento de la productividad, la empresa intenta adaptar las calificaciones de los trabajadores a las transformaciones tecnológicas, y en esta búsqueda la formación puede funcionar como una selección permanente del personal. "El resultado es la invalidación de los trabajadores que envejecen, con demasiado años o no lo bastante formados como para reciclarse, y demasiado jóvenes para la jubilación (...) Pero, la empresa también fracasa en sus funciones integradoras de los jóvenes. Al elevar el nivel de las calificaciones exigidas para el ingreso, desvaloriza a una fuerza de trabajo antes que haya entrado en servicio. Jóvenes que hace veinte años se habrían interesado sin problemas en la producción, se encuentran condenados a errar de pasantía en pasantía, de una pequeña tarea a otra" (Castel, 1997, 409).

Pero fue el sindicato el que, sin duda, se vio más perjudicado. Los sindicatos perdieron peso en la negociación tanto como consecuencia del desempleo, con la consiguiente pérdida en la tasa de afiliación, como porque el fenómeno de subcontratación[2] debilita su presencia en la fábrica. Su capacidad de presión también se reduce por el temor al desempleo de aquellos que están participando activamente en el mercado de trabajo: la desocupación actúa como un eficiente mecanismo de disuasión para encarar acciones que pongan en peligro el mantenimiento del puesto de trabajo. Es así que en los 90 los sindicatos ya no gozan de la legitimidad ni de la representatividad que ostentaban en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

A esta pérdida relativa del poder de negociación de los trabajadores, tanto como consecuencia del desempleo como de la flexibilización laboral, se suma también su pérdida de importancia como consumidores. A diferencia de la vieja organización fordista, que es esencialmente un proceso de producción en masa que reconoce que las personas que se emplean forman parte del mercado para sus productos y, por lo tanto, debe prestarse interés a los trabajadores

[2] "Como consecuencia del fenómeno de la subcontratación y como los sindicatos suelen estar ausentes de ellas, las pequeñas empresas subcontratistas ofrecen a menudo unos salarios y unas condiciones de trabajo menos interesantes que las que proponen las grandes compañías. Por consiguiente, la subcontratación contribuye a acentuar la segmentación del mercado de trabajo" (OIT, 1997, 93).

como consumidores[3], el crecimiento posfordista no necesita estar envuelto en un alza generalizado de ingresos hacia los trabajadores, incluyendo los desocupados. Como la acumulación posfordista está más orientada hacia la demanda mundial, la competición global puede limitar el objetivo de una prosperidad generalizada y estimular la polarización de los ingresos (Jessop, 1994, 20).

El cambio en la organización del trabajo y la conformación de un nuevo tipo de empleo traen también consecuencias en los destinos personales. Si ya no hay más empleos permanentes, si hay flexibilización en los contratos y flexibilización tecnológica, las trayectorias laborales dependen cada vez más de las iniciativas y capacidades personales. Pero en este diseño de las propias trayectorias profesionales, en que el acceso a los buenos puestos depende cada vez más de las capacidades y del capital social y cultural de cada uno, el peligro es la profundización de las desigualdades sociales. Por otra parte, la flexibilización y precarización de las relaciones laborales incrementa el margen de incertidumbre y coloca, como consecuencia de la pérdida de cobertura social, a un número creciente de personas en una situación de vulnerabilidad

II. El desempleo como un problema para las políticas públicas

El desempleo persistente tiene consecuencias en distintos ámbitos de la vida económica, social e incluso política de un país. La cuestión del empleo debe ser vista como una cuestión de derechos y obligaciones que hacen posible la participación de la vida en sociedad. Si bien el significado de ciudadanía no se reduce a ser un miembro de la fuerza laboral, ser excluido de lo que constituye la actividad principal de la vida económica no permite desarrollar una ciudadanía activa e inclusiva (Pixley, 1995, 13).

Las políticas públicas que se desarrollaron a partir de la segunda mitad del siglo XIX contribuyeron a constituir al trabajador como sujeto de derecho. Ya en los comienzos de la Revolución Industrial se fue diferenciando a los pobres de los trabajadores y poco a poco se fue reconociendo que los mismos tenían méritos suficientes como para recibir una recompensa más allá de su salario. Empieza a gestarse la idea de un derecho social que va a culminar en los llamados Estados de Bienestar, sustentando una serie de arreglos institucionales basados en el compromiso del pleno empleo y en un sistema de seguridad social destinado a cubrir a los trabajadores frente a determinados riesgos.

Hoy, cuando el empleo estable es un bien escaso y se extiende la flexibilización laboral, si lo que se pretende es brindar algún tipo de protección social se deberán considerar nuevos arreglos institucionales. Ya no se puede pensar,

---

[3] "La relación entre producción y consumo en el fordismo es destacada por Aglieta, quien señala la aportación que hace el fordismo de la necesidad de desarrollar unas normas de consumo social para la clase trabajadora que estabilicen los mercados para los productos de la industria de producción en masa. La fuerza de trabajo es considerada algo más que una mercancía" (Watson, 1994, 197).

como en los Gloriosos Treinta Años que sucedieron al fin de la Segunda Guerra Mundial en que la economía europea crecía ininterrumpidamente, en mantener el mismo tipo de cobertura.

Arreglos institucionales que tienen que basarse, lógicamente, en nuevos acuerdos que no son fáciles de lograr. Sin duda alguna que todos, o la mayoría, aceptan que "algo hay que hacer" para ayudar a los más necesitados. Cuántos recursos hay que invertir en ello ya resulta un tema más controvertido y las diferencias aumentan cuando se discute sobre el tipo de estrategia a aplicar. ¿Se van a utilizar programas de carácter asistencial o se pretende poner en marcha una estrategia cuyo objetivo sea la de generar puestos de trabajo, capacitar, etc., es decir, buscar nuevas estrategias para fortalecer los mecanismos de inclusión social?

Las políticas no se dan en el vacío: la situación del mercado de trabajo, el legado institucional, los intereses y el peso de los actores explican el desarrollo, el comportamiento de las políticas elegidas. Por estas razones, las políticas seguidas no son las mismas en Estados Unidos, en Europa o en América Latina[4].

Por su parte, estas políticas tienen incidencia en el entramado social. Las políticas sociales pueden incidir en generar una sociedad menos inequitativa y más cohesionada o limitarse a ayudar a la sobrevivencia de los más vulnerables aceptando y hasta profundizando los niveles de desigualdad social y exclusión existentes.

Las estrategias de intervención en Europa

En Europa se intentaron y se intentan distintas estrategias sociales. Además de brindar un seguro de desempleo, programas de fomento del empleo, de capacitación o de formación profesional, acciones específicas en favor de los más jóvenes y medidas de estímulo a la contratación, se pusieron en marcha otros programas:

---

[4] Mientras que en Estados Unidos se optó por aumentar el empleo por medio de una fuerte flexibilización laboral, con una mínima intervención estatal, Europa intentó mantener los niveles de protección social existentes. Estados Unidos, a costa de generar empleos precarios, logró mantener más baja su tasa de desempleo. El ser la primera potencia económica mundial, mantener alto su ritmo de crecimiento económico y dejar fuera de la seguridad social a millones de personas son factores a tener en cuenta a la hora de evaluar el resultado de esta estrategia. Por estas características y dado que en este documento nos interesa analizar la estrategia estatal de protección, no se analiza el caso de Estados Unidos sino que se prefirió enfatizar en el ejemplo europeo en el que sí, por razones de equidad, se intenta distintos tipos de intervención pública para mejorar la situación de los que quedan al margen del mercado laboral.

• *Utilidad social o de servicios de proximidad.* Son los destinados a brindar empleo en áreas de asistencia a personas necesitadas como ancianos, discapacitados, etc.

• *Economía solidaria.* Son iniciativas con fuerte peso del sector público o del tercer sector que intentan desarrollar emprendimientos productivos asistidos por el estado en materia crediticia, apoyo técnico, etc.,

• *Empleo mínimo.* Atendiendo a las habituales críticas que se formulan a los programas asistenciales –porque generan dependencia y desestimulan el trabajo– estos programas están destinados a brindar un empleo mínimo.

• *Integración a nivel local.* Estos proyectos, que parten del supuesto de que los que se encuentran sin trabajo forman parte de la comunidad, consideran un amplio espectro de necesidades relacionadas no sólo con la vida laboral sino también personal, incluyendo, por lo tanto, actividades educativas, de salud, de bienestar y recreativas. De esta manera intentan impedir lo que ellos llaman *la espiral de decadencia* que genera el desempleo (Fundación Europea, 1989).

Pero, sin duda, los intentos más novedosos son los siguientes:

• *Derecho a un ingreso mínimo ciudadano.*

La propuesta del ingreso mínimo, que tiene como antecedente el salario mínimo garantizado de origen liberal, consiste en que todo ciudadano, con independencia de sus recursos económicos, tenga derecho a una transferencia monetaria.

> En la perspectiva liberal la propuesta significa algo más que un salario mínimo sino que expresa toda una estrategia de reorganización de los servicios sociales ya que el Estado concentra su papel en el salario mínimo y reserva al sector privado los otros servicios, inclusive lo de los seguros sociales. Muchos fueron los nombres que recibió tal concepción de salario mínimo: recordemos aquí el de impuesto negativo, salario mínimo diferencial o el de dividendo social, formas todas de concebir un mínimo de auxilio a los necesitados pero respetándose un techo superior que, como diría Friedman, indicaría el límite a partir del cual tendería a producirse un desestímulo al trabajo (Draiber, 1994).

Pero si los liberales elaboran esta propuesta para reducir el papel del Estado, el pensamiento de corte más progresista justifica el ingreso mínimo universal con el argumento de que todos los ciudadanos participan en la conformación de la riqueza de un país. Para sostener financieramente esta propuesta, el supuesto es que aquellos que tienen más recursos van a pagar más impuestos, de manera que lo que reciben como ingreso ciudadano es menos que lo que están pagando vía impuesto.

A diferencia de los programas de ingreso básico que funcionan en algunos países europeos (Lo Vuolo, 1995), en esta propuesta no se requiere haber cotizado en el pasado. La justificación para tales transferencias remite a una noción fuerte de solidaridad con "aquellos a los que la suerte natural o social ha ubicado desde el principio en situaciones menos favorables que la nuestra". Es ésta una solidaridad *ex-ante*, y esta característica la diferencia de otras estrategias en que la ayuda llega sólo cuando las personas están en un estado de necesidad.

Otro de los argumentos a favor del salario mínimo es que su implementación tiene un impacto positivo sobre la integración social. Así según Offe (1995), a medida que quienes están fuera *temporal o permanentemente* del empleo remunerado pierdan el estigma de deficiencia o fracaso y, en cambio, sean vistos como ciudadanos legítimos involucrados en actividades respetables, aunque diferentes a las de un empleo pago, probablemente desaparecerán muchos de los síntomas y patologías sociales de la marginación

La justificación sería la siguiente: como la mayor parte de los habitantes de un país reciben sus recursos a partir del empleo y como el empleo se ha convertido en un bien escaso, hay que pensar en otros arreglos de manera que todos perciban una renta. "Esta escasez de empleo –a nivel agregado o para las categorías de empleos que son más atractivos– puede expresarse diciendo que existen empleo-rentas más masivos que las que aparecen bajo la forma de herencia que están actualmente apropiados de manera muy desigual por aquellos que tienen un empleo" (Van Parijs, 1995).

Para los defensores de este tipo de estrategia son varias las ventajas del ingreso ciudadano: no requiere de un test de pobreza porque es para todos, es preventivo y define un piso sobre el cual las personas pueden acumular cualquier otro ingreso (Lo Vuolo, 1995).

- *Ingreso mínimo de inserción*

Este programa, que se aplica en Francia desde 1988, concierne al conjunto de la población con más de 25 años cuyos ingresos están por debajo de un cierto umbral. De acuerdo con sus defensores representa una innovación considerable en relación con las políticas sociales anteriores en virtud de dos rasgos. Por primera vez en la prolongada historia de la protección social se rechaza el corte entre las poblaciones aptas para el trabajo y las que no pueden trabajar. "Toda persona que, en razón de su edad, de su estado físico o mental, de la situación de la economía y del empleo, se encuentra en la incapacidad de trabajar, tiene el derecho de obtener de la colectividad medios adecuados de asistencia. De tal modo, se ubican en el mismo plano y se benefician con los mismos derechos todos los que antes formaban parte de la handicapología y quienes deberían depender del mercado de trabajo" (Castel, 1997).

En segundo lugar, esta garantía a medios *adecuados de existencia* no tiene un carácter asistencial: es un derecho a la inserción social y profesional de las personas en dificultades. Es un esfuerzo por quebrar la imagen secular del *underserving poor*, de aquellos que son visualizados como *parásitos*, beneficiarios pasivos de un socorro por su impotencia para hacerse responsableS de sí mismoS.

Esta transformación decisiva de la ayuda social resultó de la toma de conciencia de que existía un nuevo perfil de personas carecientes, a las que ya no se les podía imputar la responsabilidad de su condición desgraciada. Ellas no habían elegido su situación de no trabajo y, por lo tanto, no era cuestión de *curarlas* o *rehabilitarlas* ubicándolas en una de las categorías clásicas de la ayuda social. Era preciso ayudarlas a reencontrar un lugar normal en la sociedad (ibíd., 434).

El éxito del ingreso mínimo de inserción consistiría en su autodisolución con la transformación de su clientela en sujetos integrados. Sin embargo, dada la situación del mercado laboral, esta integración no parece posible. Es así que la cantidad de beneficiarios directos se ha duplicado desde los primeros años de la aplicación del sistema y para muchos de elloS, la inserción ya no es una etapa sino que se ha convertido en un estado permanente.

- *Reducción de las horas de trabajo.*

La reducción de horas de trabajo fue otra de las propuestas que se intentaN implementar en Francia de manera de redistribuir las horas de trabajo existentes en el conjunto de la población activa. Esta postura es totalmente distinta a la del ingreso mínimo: mientras que ésta admite el corte entre ingresos y los derechos ligados al trabajo, el reparto de trabajo intenta salvaguardar esta relación[5]. Sin embargo, además de la discusión sobre el nivel del salario que puede acarrear esta medida, aún no está probado que esta reducción resulte suficiente como para cubrir el déficit de puestos de trabajo que existe actualmente.

Las estrategias de intervención en América Latina

En el caso de América Latina, el aumento del desempleo fue acompañado con una reducción en la participación de los sectores modernos en la generación del empleo. La reforma del Estado debilitó aún más la generación de empleo moderno. Si bien en la mayoría de los países hubo expansión del empleo en empresas de tamaño grande y medio, no resultó suficiente para compensar la pérdida de ocupaciones del sector público.

---

[5] En Francia se estableció que a partir de 2000 se reducirá la jornada semanal a 35 horas.

Es el sector informal el que se convierte en la principal fuente de los nuevos puestos de trabajo, en actividades donde se mezclan una baja calidad de los empleos con malas condiciones de trabajo (Tokman, 1999). Como en este sector –conformado por trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados, los ocupados en microempresas y en servicio doméstico– el nivel promedio de ingresos es menor, se amplía el diferencial de salarios con consecuencias negativas sobre la distribución del ingreso.

En términos de políticas de empleo, América Latina no ofrece un paquete tan destacado de alternativas. En un estudio realizado por la OIT/BID (1998) y que abarca distintos países se llegó a las siguientes conclusiones: en primer lugar, el seguro de desempleo sólo se aplica en algunos países: Argentina, Brasil y Chile, limitado al sector privado y con una serie de restricciones; en segundo lugar, los programas que implementan todo los países, de fomento del empleo[6] y de formación profesional tienen baja cobertura

Una de las razones de este alcance limitado de los programas de empleo –entre 8 y 16% de los desocupados– es que los recursos destinados al mercado de trabajo son claramente más bajos que en Europa. En el documento citado de OIT/BID se afirma que en los siete países investigados, salvo el caso de Brasil y el de Costa Rica, se invirtieron en políticas activas para el mercado de trabajo poco más de 1% del PIB (ver cuadro 7).

III. El caso argentino.

Cambios en la legislación y modalidades promovidas

El mercado laboral argentino sufrió, a partir de la década de los 60, una serie de transformaciones: aumento del cuentapropismo, crecimiento de la informalización y del mercado negro, etc. Es a comienzos de los 90 cuando la tasa de desempleo aumenta de manera inusitada.

Para el gobierno, las causas fundamentales de los problemas del mercado de trabajo eran el alto costo laboral y las trabas que impone una rígida legislación para la contratación de mano de obra. Consistente con este diagnóstico el gobierno tomó una serie de medidas como la creación de un seguro de desempleo, la flexibilización de los contratos laborales y la reducción de las contribuciones laborales. También puso en marcha una serie de programas destinados a fomentar el empleo, a mejorar los ingresos y a la capacitación profesional.

La Ley de Empleo promulgada en 1991 fue la primera de una serie de medidas adoptadas por el gobierno. Esta ley, además de establecer el seguro de

[6] Los programas públicos de empleo son aquellos destinados a brindar empleo en obras públicas o de infraestructura social.

desempleo para un conjunto de trabajadores, introduce distintas modalidades que permiten contratos por tiempo determinado, ausencia o reducción de los montos por indemnización al momento de finalización de los plazos convenidos y la supresión o disminución de los aportes patronales.

En 1995 se introdujeron modificaciones orientadas a flexibilizar la entrada y salida de los trabajadores de sus puestos de trabajo. Así, con el llamado estatuto PYME se exceptuó a las pequeñas y medianas empresas de la necesidad de requerir la habilitación previa de las convenciones colectivas de trabajo y de la obligatoriedad de registrar los contratos[7]. Esta ley también innova sobre temas como el fraccionamiento del aguinaldo, modifica la normativa establecida sobre el período de vacaciones y limita el monto de la indemnización por antigüedad (Cetrángolo y Golbert, 1995).

En ese mismo año, la Ley de Promoción del Empleo[8] introdujo nuevas modalidades contractuales. A diferencia de las promovidas por la Ley de Empleo, estas nuevas modalidades tienen menores exigencias ya que no se requiere su registro ni tampoco la intervención de las convenciones colectivas de trabajo favoreciendo la contratación de trabajadores bajo la figura de *período de prueba* y/o *aprendizaje*. En 1997 cerca de 17% de los puestos de trabajo existentes estaban ocupados por trabajadores a prueba, con contrato de duración determinada o era personal de agencia.

Cuadro 1
Evolución de indicadores laborales

Composición del empleo	IV Trimestre 1996	IV Trimestre 1997
Total	100,0%	100,0%
Contrato duración indeterminada	86,3%	83,2%
Contrato duración determinada	5, 7%	11,4%
Trabajadores a prueba	7,6%	4,9%
Personal de Agencias	0,4%	0,6%

Fuente : Boletín de Estadísticas Laborales, 1998, MTySS.

En septiembre de 1998, luego de intensas y largas negociaciones, se logró la aprobación por la Cámara de Diputados de un proyecto de reforma laboral presentado por el Ejecutivo. Uno de los cambios importantes fue la suspensión de las modalidades promovidas dejando solamente el contrato de trabajo de aprendizaje y el régimen de pasantías. Otra fue la reducción del período de prueba de 90 a 30 días que se puede extender hasta 6 meses por decisión del convenio. En ese período el empleador y el trabajador están obligados al pago

[7] Ley 24467, sancionada el 15 de marzo de 1995.
[8] Esta ley fue sancionada con el número 24.465/95.

de los aportes y contribuciones para la seguridad social, con excepción del correspondiente al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y Fondo Nacional de Empleo. También hay modificación en el tiempo del preaviso para aquellos trabajadores que lleven hasta tres meses en el puesto de trabajo: si antes con una antigüedad menor a los 5 años era un mes, ahora antes de los tres meses de antigüedad se puede dar aviso sólo con 15 días de anticipación. El monto que se fija por indemnización por causas de fuerza mayor y/o por falta o disminución del trabajo también se reduce: mientras que antes era un sueldo por año o fracción mayor de tres meses con un mínimo de un mes, ahora se fija en 1,66 días por mes o fracción mayor de 10 días con un mínimo de 3,33 días[9].

La reducción de los aportes patronales fue acordada a mediados de 1993 cuando el gobierno nacional firmó con las provincias el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Allí el Poder Ejecutivo nacional se comprometió a reducir la carga impositiva y previsional sobre el costo laboral. Es así que en el decreto 206/93 se dispuso la disminución de contribuciones patronales para la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y las investigaciones científicas y tecnológicas. El porcentaje de reducción era diferente, variando entre 30% y 80% según la jurisdicción –menor para las regiones más desarrolladas y mayor para las zonas con menor desarrollo relativo– y estaba condicionada al compromiso de cada jurisdicción para eliminar la imposición sobre los ingresos brutos del sector.

Si bien a raíz de los problemas fiscales que habían comenzado a mediados del año 94, se resolvió revertir parcialmente la reducción de contribuciones patronales dispuesta anteriormente a partir del último trimestre de 1995, se volvió en tres etapas a la estructura original de reducción (del 30% al 80%), para todos los sectores. ¿Qué significa esta medida en términos de recursos perdidos para la seguridad social? Antes de la instrumentación de esta reforma se estimaba que la totalidad de las contribuciones patronales permitía una recaudación equivalente a 850 millones de pesos por mes. De acuerdo con cálculos realizados, la medida tuvo un impacto equivalente a la quinta parte de la recaudación de contribuciones patronales, alrededor de 170 millones de pesos mensuales para todo el sistema de seguridad social. En el caso del Fondo Nacional de Empleo esta pérdida ascendió en el año 1994 a 100 millones (Cetrángolo, 1994). Actualmente, dado que se amplió el número de sectores involucrados en la reducción de los aportes, la pérdida para el conjunto de la seguridad social asciende a 4.800 millones de pesos y, específicamente para el Fondo Nacional de Empleo, a 245 millones (Cetrángolo y Gómez S.).

Junto con la adopción de estas medidas destinadas a flexibilizar la legislación laboral y disminuir los costos laborales, el gobierno implementó, además

[9] El proyecto también prevé normas para el funcionamiento de los convenios colectivos que escapa a los propósitos de este trabajo.

del Seguro de Desempleo previsto en la Ley de Empleo, programas de fomento del empleo, de formación profesional y de servicios de empleo.

Los programas de fomento del empleo, capacitación laboral y servicios de empleo

Los primeros programas que se ponen en marcha son los denominados de fomento del empleo. Posteriormente se incorporan otros destinados a brindar capacitación laboral y los de servicios de empleo.

Fomento del empleo

En los dos primeros años posteriores a la promulgación de la Ley de Empleo, el gobierno privilegió la ejecución de programas destinados a generar empleo en obras de *interés social*. Es a partir de 1994 cuando comienza a incentivar una serie de programas para la contratación de trabajadores en el sector privado.

No es nuestro propósito detallar cada uno de los programas que a lo largo de estos años se pusieron en marcha[10]. Sí nos interesa resaltar algunos rasgos comunes de los programas implementados desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS). La discontinuidad de los mismos fue, sin duda, uno de ellos. En 1992 se lanza el primero: el Programa Intensivo de Trabajo (PIT). Desde ese momento comenzaron a implementarse una serie de programas que tuvieron una vida limitada. Es así que hasta 1997 se pusieron en marcha 17 programas, algunos de los cuales como el Pridis (Programa Interinstitucional de Interés Social) y el Procopa (Programa de Empleo Coparticipado) sólo se ejecutaron durante 1 año mientras que otros como el PIT, el Proas (Programa de Asistencia Solidaria) o el Preno (Programa de Entrenamiento Ocupacional) duraron dos años.

Otro rasgo en común es que en todos estos programas el monto de la prestación no supera los $200 y el período de cobertura es menor a los 6 meses. Como esta asignación no tiene un carácter remunerativo los priva, salvo en aquellos programas que específicamente otorgan alguna cobertura en salud, de acceder a los bienes y servicios de la seguridad social[11].

---

[10] Para una descripción de estos programas ver: Golbert, L y Giacometti, C (1998).

[11] Vale la pena hacer notar que los datos ofrecidos, si bien provienen de fuentes oficiales, no son del todo confiables: no sólo varían de una fuente a otra, sino que la misma fuente presenta cifras diferentes de un año al otro. En general, es el año inmediatamente anterior a la publicación el que presenta más problemas. Pasado un tiempo, a la siguiente edición de la publicación, los números son otros y, en general, cuando son cifras de cobertura o del monto gastado son menores.

En 1997 se ejecutaron cinco programas: Trabajar, Trabajar II, Servicios Comunitarios, Forestar y Programas Especiales de Empleo. En este año, 1998, se pone en marcha el programa Trabajar III.

El Trabajar, al igual que el de Servicios Comunitarios, son programas de empleo transitorio destinado a trabajadores desocupados que no se encuentren percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni participen en otro programa de empleo o capacitación. Mientras que el Trabajar está destinado a la ejecución de proyectos de infraestructura social y económico de la comunidad, el de Servicios Comunitarios es para la realización de proyectos que brinden servicios de utilidad pública y social a la comunidad. Los Programas Especiales de Empleo están orientados a afrontar situaciones transitorias de emergencia ocupacional locales, que no resulten encuadrables en los otros programas de fomento del empleo que lleva adelante el MTySS. Sus organismos ejecutores son los gobiernos provinciales, las municipalidades y las ONG. Finalmente, el Forestar está destinado a fomentar la ocupación transitoria de trabajadores desocupados radicados en áreas rurales para la realización de tareas vinculadas a la actividad forestal.

En el caso del programa Trabajar, los Programas Especiales de Empleo y el Forestar, la remuneración prevista oscila en los $200, en el de Servicios Comunitarios la ayuda económica, no remunerativa, es de $160

Cuadro 2
Ejecución de los programas de fomento del empleo del MTySS.
1993-1997

Programas de fomento del empleo	1993	1994	1995	1996	1997
Cantidad de programas	3	6	9	11	5
Promedio mensual de beneficiarios	7.869	33.365	48.909	62.084	126264
Gasto total anual en millones de $	94,4	118,2	125,0	134,3	298,8

Fuente: En base a las siguientes fuentes: (en página siguiente)
MTySS, Boletín de Estadísticas Laborales, Primer Semestre de 1996, Montoya, S. "Capacitación y Reentrenamiento Laboral. Argentina durante la transición", Fundación Mediterránea, Córdoba, 1995. Para 1996 y 1997 se consultó el "Informe de Coyuntura Laboral", marzo 1988, MTySS.

En este cuadro se consignan los beneficios otorgados durante el año. En algunos casos a pesar de no estar vigente el programa pueden existir algunos beneficios debido a la imputación de expedientes residuales.

Capacitación laboral

Al igual que en el caso de los programas de empleo, los de capacitación rápidamente se multiplicaron[12]. En estos programas la capacitación queda, en la mayoría de los casos, en manos de institutos de capacitación (ICAP) de carácter público o privado (pueden constituirse como ICAP consultores, empresas, ONG, sindicatos, universidades, iglesias, etc.). En general, el contrato se realiza a través de un mecanismo de licitación. En estos llamados los ICAP presentan las ofertas de cursos. El MTySS es el encargado de evaluar y seleccionar las ICAP de acuerdo con la viabilidad y adecuación de la propuesta por ellos realizada. En la mayoría de los programas el beneficio para el trabajador consiste exclusivamente en la gratuidad del curso. En algunos casos, como en el Proyecto Joven, recibe una pequeña suma para cubrir gastos de viáticos.

Dentro de los programas de formación debe incluirse el Programa de Crédito Fiscal. Fue creado en 1980 por ley nacional[13] y su ejecución quedó bajo la jurisdicción del Consejo Nacional de Educación Técnica (Conet). En 1996 pasó a manos del MTySS. Su objetivo es favorecer el desarrollo de instituciones de capacitación. Para ello se establece que toda persona que contribuya al sostenimiento de los ICAP, propias o de terceros, puede solicitar el cómputo del crédito fiscal que puede ser utilizado para la cancelación de aquellas obligaciones fiscales que están en la órbita de la Dirección General Impositiva. Actualmente están vigentes los siguientes programas[14]:

- El *Proyecto Joven,* financiado con un crédito del Banco Mundial, su objetivo es el de capacitar a jóvenes de escasos recursos, con poca o ninguna experiencia laboral y de bajo nivel educacional. La capacitación incluye además del curso pasantías en empresas. En 1997 se trans-

[12] Los primeros –Programa de Reconversión Laboral, el Programa Nacional de Formación Ocupacional y el Proyecto Joven– comenzaron a implementarse en 1994. En 1995 se inician el Proyecto Micro o de Microemprendimiento (PARP), el Programa Imagen o Programa de Orientación para el Empleo, el Programa de Talleres Ocupacionales (PTO) y el Programa de Capacitación Ocupacional. En 1996 se incorpora el Programa de Capacitación para el Empleo destinado a desempleados y trabajadores con riesgo de pérdida del empleo, el Aprender, que consiste básicamente en la promoción de contratación a través de la modalidad "contrato de aprendizaje" prevista en la Ley Nacional de Empleo y el Emprender en el que el MTySS reintegra parte del costo de capacitación destinado a empleados incorporados a empresas que están desarrollando nuevos emprendimientos. El trabajador no recibe salario, sino una beca no remunerativa pagada por el MTySS.

[13] Ley 22317 (31/10/1980). Régimen de créditos fiscales para empresas que sostengan cursos de capacitación.

[14] A los programas que se describen hay que sumar el de Gerenciamiento de Microemprendimientos Productivos que, por ser de carácter local no se lo incluye en el texto. Está destinado a brindar asistencia técnica, capacitación y asesoramiento profesional a los emprendimientos productivos iniciados por los trabajadores de YPF en Cutral Có y Plaza Huincul en Neuquén.

forma en Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes. La operación de este programa se inscribe en la contratación de los cursos a un conjunto de proveedores, las ICAP.

- El *Programa de Capacitación y Orientación Laboral para un sector o rama de actividad* procura capacitar al personal a fin de aumentar la productividad de dicho sector. Este programa cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Los *Talleres Protegidos de Producción* tienen por objetivo promover la adaptación laboral de las personas con discapacidad en edad laboral para su integración en el mercado laboral protegido y no protegido. Pueden ser ejecutados por ONG, en forma conjunta con organismos públicos provinciales o municipales, organismos descentralizados, entes autárquicos, empresas públicas o privadas.

- Los *Programas de Capacitación Para Apoyar el Empleo* se proponen recalificar la fuerza de trabajo en sectores o regiones que se encuentren en crisis o en proceso de reestructuración de manera de mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores.

Vale la pena aclarar que en todos estos programas las metas propuestas, esto es el número de beneficiarios a alcanzar, son muy bajas: salvo en el Programa Joven, en el resto el número de beneficiarios ronda alrededor de las 5.000 personas por mes en cada uno de ellos.

Cuadro 3
Ejecución de los programas de formación para el empleo del MTySS

Programas de formación	1993	1994	1995	1996	1997
Cantidad de programas	3	4	9	9	11
Promedio mensual de beneficiarios	s/d	s/d	6.185	19.468	11.056
Gasto total anual en millones de $	9,9	11,00	130,8	93,8	58,7

Fuente: En base a datos del MTySS y Montoya (1995). Para 1996 y 1997 se consultó el Informe de Coyuntura Laboral, (marzo 1998) MTySS.
En este cuadro se consignan los beneficios otorgados durante el año. En algunos casos, a pesar de no estar vigente el programa, pueden existir algunos beneficios debido a la imputación de expedientes residuales. Se incluyen programas cuyo origen no fue el MTySS pero luego fueron incorporados en su órbita, como es el caso del Programa Joven. Se consignan los datos sólo para los programas en los cuales se cuenta con información sobre la ejecución, por lo que puede estar subestimado el peso de los programas de formación.

Servicios de empleo

Junto con los programas de empleo y de capacitación, el Ministerio puso en marcha una Red de Servicios de Empleo con el objetivo de fortalecer institucionalmente a las distintas agencias de empleo que hay en el país. Con esta red se pretende construir un sistema de alcance nacional para la implementación de políticas de empleo y de articulación de los organismos de empleo nacional, provincial y municipal.

En 1996 se ejecutaron tres programas: a) el de las Agencias Públicas de Colocación, destinado a intermediar en el mercado de trabajo entre demandantes y oferentes; b) el Programa de Fortalecimiento de los Servicios de Empleo (Pronase) que además de brindar asistencia técnica a los gobiernos nacionales y provinciales está dirigido a capacitar al personal que se desempaña en las oficinas de empleo y a dotarlas de equipamiento; y c) el de Contratación Laboral (Procol) con el que el MTySS se propone la difusión de programas de empleo.

Cobertura

Los programas de empleo no se agotan en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En el año 1996, en distintas jurisdicciones del gobierno nacional se estaban ejecutando 31 programas de empleo y mejoramiento de ingresos, de los cuales 23 se encuentran en la órbita del MTySS. Pero esta multiplicidad de programas contrasta notablemente con el reducido alcance de los mismos. Como se puede observar en el cuadro 4, los beneficios otorgados mes a mes hasta 1996 no alcanzaron a 10% de los desocupados. Incluso aquellos programas como el Joven que se destaca del resto de los programas de capacitación por el número de beneficios, su alcance es limitado: en el año 1995 sólo alcanzó a 53.000 jóvenes cuando había más de 400.000 jóvenes entre 15 y 19 años desocupado, únicamente en el Gran Buenos Aires. Es en 1997 cuando se produce un aumento importante de la cobertura como consecuencia de la implementación del plan Trabajar. Es difícil saber, hasta no tener más información de lo ocurrido en 1998, si esta expansión es parte de una política del MTySS o es sólo consecuencia de un año electoral.

El seguro de desempleo

El seguro de desempleo no fue diseñado para el conjunto de los trabajadores. Su acceso está restringido a aquellas personas que cumplan con determinados requisitos fijados en la Ley de Empleo. Hay trabajadores explícitamente excluidos como los de servicio doméstico, los rurales y aquellos que han dejado de prestar servicios en la administración pública nacional, provincial o municipal, afectados por medidas de racionalización administrativa. Para la industria de la construcción rige un régimen especial.

Cuadro 4
Beneficios de los programas nacionales de empleo
y del seguro de desempleo (1993-1997)

Año	Cantidad de beneficios*			Cantidad Desocupados **	Relación entre beneficios y desocupados
	Programas de empleo	Seguro de desempleo	Total de beneficios		
1993	26.447	73.373	99.820	1.063.000	9,4%
1994	33.365	98.513	131.878	1.399.000	9,4%
1995	55.094	122.347	177.441	1.959.000	9,1%
1996	81.552	128.672	210.224	2.047.000	10,2%
1997	137.320	95.379	232.679	1.729.000	13,4%

•Promedio mensual. Los programas de empleo incluyen los de fomento del empleo y los de capacitación. No incluye las modalidades promovidas.

** No incluye subocupados. Estimación en base a la población urbana total. Elaborado por la Secretaría de Política Económica. Informe económico Nº 25 del primer trimestre de 1998.

Fuente: basado en datos del *Boletín de Estadísticas Laborales,* MTySS (1996) e *Informe de Coyuntura Laboral*, marzo 1998, para los años 1996 y 1997, MTySS.

Por otra parte, los requisitos para el otorgamiento del seguro constituyen una barrera al acceso para aquellos trabajadores que no están en una situación de legalidad en el mercado de trabajo. En efecto, para acceder a un seguro de desempleo, la persona debe encontrarse en situación legal de desempleo[15], estar inscrito en el Sistema Único de Registro Laboral, haber aportado al Fondo Nacional de Empleo durante 12 meses en los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo; y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas. Los trabajadores contratados a través de empresas de servicios eventuales deben tener una cotización mínima de 90 días durante los 12 meses anteriores al cese.

[15] A los efectos de esta prestación se define en situación legal de desempleado a los trabajadores que hayan sufrido despido sin justa causa, despido por fuerza mayor, extinción del contrato por quiebra o concurso del empleador, expiración del tiempo convenido, realización de la obra, de la tarea asignada, o del servicio objeto del contrato, no reiniciación o interrupción del contrato de trabajo de temporada por causas ajenas al trabajador. Las causas por las cuales puede dejar de recibirse la prestación son las siguientes: haber agotado el plazo de duración de las prestaciones, haber obtenido beneficios previsionales o prestaciones no contributivas, haber celebrado contrato de trabajo por un plazo superior a los doce meses, negarse reiteradamente a aceptar los empleos adecuados ofrecidos por la entidad de aplicación.

La duración de la prestación depende del período de cotización y varía entre cuatro y doce meses. En el caso específico de los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales se computa un día por cada tres de servicio prestados con cotización para contrataciones superiores a los treinta días. El monto de las prestaciones se halla comprendido alrededor de los $300. Conjuntamente con la prestación económica por desempleo se abonan las asignaciones familiares que correspondan[16].

Si bien el número de prestaciones brindadas por el seguro de desempleo crece año a año –en 1992 al comenzar su ejecución se brindaron 12.800 prestaciones mensuales y en 1996 ya eran alrededor de 128 mil las personas que recibían este beneficio– al igual que lo que sucede con los programas de fomento de empleo y de capacitación su cobertura es muy limitada ya que sólo alcanza a 5% del total de los desocupados. Por otra parte, como los recursos del Fondo Nacional de Empleo no tuvieron un incremento equivalente al número de beneficios otorgados, en parte como consecuencia de la reducción de los aportes patronales, el monto promedio de la prestación, tal como se observa en el cuadro 5, fue cayendo a lo largo del periodo 1993/96. En el año 1997 el haber promedio sube pero cae el número de prestaciones brindadas.

Cuadro 5
Prestaciones brindadas del seguro de desempleo y monto

1992	1993	1994	1995	1996	1997
Prestaciones mensuales promedio 12.806	73.373	98.513	122.347	128.347	95.379
Prestaciones totales anuales 128.062	880.479	1.182.154	1.468.160	1.544.067	1.114.549
Monto promedio 202	369	320	255	258	274
Montos asociados (en miles de pesos) 25.834	325.193	378.939	374.992	398.476	313.776

Fuente: Informe de Coyuntura Laboral, marzo de 1998, MTySS

El monto gastado

El monto gastado, incluso sumando los créditos externos, en estos programas de empleo es muy bajo en relación con la magnitud del problema laboral que hoy enfrenta la Argentina, así como en comparación con los recursos

[16] La asignación por desempleo incluye prestaciones médico-asistenciales, pago de las asignaciones familiares correspondientes y el cómputo de las prestaciones previsionales. Asimismo durante la vigencia del beneficio se reconoce el pago de prestaciones extraordinarias (nacimientos, matrimonios y adopciones).

asignados en los países europeos y en algunos de la región (ver cuadros 7 y 8).

Cuadro 6
Fuente de financiamiento de las políticas de empleo (1996)

Fuente	Millones de $
Fondo Nacional de Empleo	609
Prestamos internacionales	70
Rentas Generales	20
TOTAL	699

Fuente: Boletín Especial de Empleo, MTySS, 1996. (op.cit.)

Cuadro 7
Recursos para las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT) en relación con el PIB (1995)
(en millones de dólares corrientes)

País	PIB(1)	PAMT(2)	(2) / (1)
Argentina	269.496	664,8	0,25
Brasil	554.405	11.566,5	2.09
Costa Rica	8.300	110,6	1,33
México	353.720	2162,4	0,61
Perú	51.603	449,4	0,87

Fuente: Programas de empleo e ingresos en América Latina y Caribe. BID-OIT, Lima, 1998.

Cuadro 8
Tasa de desempleo y gasto público en programas de empleo

Países Seleccionados	Tasas de Desempleo (%)	Gto. Públ. P/empleo (% PIB)
Alemania	4,9	3,47
Francia	10,6	2,82
España	19,3	3,64
Suecia	5,2	5,99
Reino Unido	10,6	2,28
Argentina	11,4	0,20

Notas: los datos de Argentina corresponden a 1994, el resto al último cuatrimestre de 1992.

Los programas de empleo considerados incluyen a los correspondientes a políticas pasivas (seguro de desempleo y jubilación anticipada por motivos relacionados con el mercado de trabajo) y activas.
Fuente: MTySS, 1994 y Secretaría de Hacienda, 1994.

Por otra parte, en el período 1993/95 el gasto per cápita anual –tanto para las políticas activas como pasivas– es decreciente: en 1993 se destinaba $404 y en 1995 sólo $322 (Cuadro 9). En 1996, pese al incremento presupuestario logrado gracias a los créditos internacionales, el aumento en el número de los desocupados hizo caer el gasto per cápita. Al año siguiente la situación varió: si bien disminuyó el monto destinado al seguro de desempleo, el aumento de los recursos destinados a políticas activas y la reducción del número de desocupados permitió el crecimiento del gasto per cápita total.

Cuadro 9
Gasto en políticas de empleo del gobierno nacional (1993 a 1997)

Año	Gasto en Políticas Activas* Mill. De $	Gasto en Políticas Pasivas Mill. De $	Cantidad de Desocupados	Gasto per cápita anual En $
1993	104,3	325,2	1.063.000	404,0
1994	129,2	378,8	1.399.000	363,1
1995	255,8	374,9	1.959.000	321,9
1996	228,1	398,5	2.047.000	306,1
1997	358,5	313,8	1.729.000	388,2

* No incluye programas de reducción impositiva
Fuente: Montoya Capacitación y entrenamiento laboral, en Novedades. Fundación Mediterránea.No.183, mayo 1955 Córdoba y MTySS (1996) (1998)

En cuanto a la distribución de los recursos por tipo de programas, a lo largo de estos años lo que se observa es un crecimiento del monto asignado a programas de empleo. Mientras que la suma destinada al seguro de desempleo tuvo poca variación e incluso declinó en el último año, el dato más llamativo es lo que ocurre con los programas destinados a la formación profesional que aumenta más de 10 veces entre 1994 y 1995. Aumento desmesurado si se lo relaciona con la cantidad de beneficios otorgados, que hace que el costo ascienda a una suma muy elevada en comparación con el resto de las prestaciones. Hay que hacer notar que, en la mayoría de estos programas, el beneficiario no recibe un sueldo.

Cuadro 10
Gasto en programas de empleo (en millones de pesos)

Año	Fomento del Empleo	Formación Profesional	Seguro de desempleo	Total
1993	94,4	9,9	325,2	429,5
1994	118,2	11,0	378,8	508
1995	125,0	130,8	374,9	630,7
1996	134,3	93,8	398,5	626,6
1997	298,8	58,7	313,8	671,3

Fuente: elaboración propia con base en la información de cuadros precedentes.

Conclusiones

Los programas de fomento del empleo no están destinados a crear genuinos puestos de trabajo o a solucionar los problemas estructurales del mercado de trabajo como son las altas tasas de desempleo, la segmentación del mercado de trabajo o la creciente precarización, sino brindar alguna protección social para aquellos que han quedado en los márgenes del mercado laboral.

Pensados en este sentido como programas de protección a los desocupados buscando reducir los niveles de pobreza, la gestión resulta un elemento clave: asegurar los recursos financieros y la continuidad de los mismos, evitar un uso clientelar y llegar a quienes verdaderamente lo necesiten.

Sin embargo, la evaluación de estos programas muestra que hubo serios problemas de implementación. En primer lugar, en estos años lo que se observa es una fuerte discontinuidad de los programas. Discontinuidad que genera, además de despilfarro de recursos, frustración en los beneficiarios. Pero esta movilidad resulta aún más inexplicable porque no significó un cambio de estrategia: al discontinuar un programa se lo sustituye por otro de características similares. Por otra parte, un análisis detallado de los programas demuestra que, en muchos casos, existe superposición entre los objetivos y los beneficia-

rios de los distintos programas. El incremento de los programas de empleo en 1997, año electoral, hace sospechar de un uso clientelar de los mismos.

A ello se suma otro problema. La baja cobertura alcanzada por el conjunto de los programas instrumentados desde el MTySS –incluyendo el seguro de desempleo– nos está indicando que la política seguida por el MTySS ha sido poca exitosa en brindar protección al desempleado. La escasez de recursos incide en la calidad de los beneficios brindados. Los ingresos percibidos son muy bajos, el período en que se lo recibe muy corto y, salvo en aquellos pocos programas que específicamente otorgan alguna cobertura en salud, no otorgan el derecho de acceder a los bienes y servicios de la seguridad social.

Una cuestión diferente es la que plantean los programas de capacitación. Estos programas obedecen, al menos teóricamente, a una lógica distinta de los programas de fomento del empleo destinados fundamentalmente a brindar ingresos a los desocupados. En el caso de los programas de formación lo que se pretende es capacitar a aquellos que aspiran a un puesto de mejor calidad de acuerdo con los requerimiento del sector productivo. Para lograr este objetivo se necesita de una estrategia institucional más sólida que la que se armó con los ICAP. Estrategia que debería contar con la participación del Ministerio de Educación para que, junto con el Ministerio de Trabajo, diseñen una red de capacitación sostenida en el tiempo, de mejor calidad y, por supuesto, menos onerosa que la oferta de las ICAP.

Para concluir, una pequeña reflexión. Aun adoptando la versión más optimista de los pronósticos esbozados al comienzo del texto sobre el futuro del mercado de trabajo argentino, serán necesarios varios años de crecimiento económico sostenido para que el mercado laboral pueda absorber la oferta actual de mano de obra. Pero, como el tiempo de las personas no es el tiempo de la economía, hasta tanto el mercado laboral no encuentre su equilibrio será preciso mejorar la red de protección social existente. Para ello resulta imprescindible discutir acerca de la orientación de los programas: ¿es preferible diseñar un único programa de empleo o, por el contrario, es más adecuada la opción por distintos programas que tengan en cuenta la heterogeneidad de situaciones laborales existentes? Habrá también que acordar acerca de la magnitud y el origen de los fondos destinados a atender a aquellos que tienen problemas laborales. Una tercera cuestión es la referida a la calidad de la gestión. Evitar la multiplicidad de los programas, asegurar la continuidad de ellos y evaluar sistemáticamente los resultados alcanzados, son requisitos básicos para lograr un nivel aceptable de gestión.

Bibliografía

Baglioni, G. (1992): "Las relaciones laborales en Europa en el decenio 1980-1990" en Baglioni, G. y Crouch, C. (comp.): *Las relaciones laborales en Europa. El desafío de la flexibilidad,* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Castel, R (1997): *La metamorfosis de la cuestión social,* Buenos Aires, Paidós.

Cetrángolo, O. (1994): *Efectos de la reducción de aportes patronales.* Nº 1, CECE. Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J.C.: *Reducción de los aportes patronales en Argentina*, CECE (en prensa)

Cetrángolo, O. y Golbert, L (1995): *Desempleo en la Argentina: magnitud del problema y políticas adoptadas,* Serie de Estudios Nº 8. CECE, Buenos Aires.

Draiber, S (1994): "Neoliberalismo y políticas sociales. Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas", *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales,* Nº 134, Buenos Aires.

Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo (1989): "Acción contra el desempleo de larga duración en Europa. Experiencia de 20 proyectos del ámbito local", Irlanda, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea.

Golbert, L. y Giacometti, C. (1998): "Programas de empleo e ingresos en Argentina" en *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe,* Lima.

Gorz, A. (1994): "Salir de la sociedad salarial" en *Debats* Nº 50, diciembre, Valencia.

Jessop, B. (1994): "The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State" en *Towards Post Fordist,* London and New York, Roger Burrows and Brian Loader, Routledge.

Lo Vuolo, R. (1995): "A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano" en Lo Vuolo, R. (comp.): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano,* Buenos Aires, Miño Dávila/Ciepp.

Offe, C. (1995): "Un diseño no productivista para las políticas sociales" en Lo Vuolo: *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, Miño Dávila/Ciepp.

OIT (1996): *Política de empleo en una economía mundializada,* Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

_____ (1997): *El trabajo en el mundo. Relaciones laborales, democracia y cohesión social,* Ginebra.

OIT/BID (1998): *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe,* Lima.

Pixley, J (1995): *Citizenship and Employment Investigating. Industrial Options,* Cambridge University Press.

Tokman, V. (1999).: "La informalidad en los noventa: situación actual y perspectivas" en Carpio, J. y Novacovsky, Irene (comp.): *De igual a igual. El desafío del estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura, Siempro y Flacso.

Van Parijs, P (1995): "Un diseño no productivista para las políticas sociales" en Lo Vuolo: *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, Miño Dávila/Ciepp.

Watson, T (1994): *Trabajo y Sociedad,* Barcelona, Hacer Editorial.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2000, Vol. 6 Nº 3 (sep.-dic.), pp. 135-155

EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO
Entre la asistencia social y la participación

Gerardo Torres Salcido

Introducción

El objetivo prioritario de este artículo es determinar si bajo las circunstancias actuales de diseño y aplicación de las políticas sociales en México es posible llevar a cabo programas que propicien el desarrollo de aptitudes y capacidades de los grupos pobres, urbanos y rurales, para superar la situación que padecen; y si es posible que esas políticas puedan ser enmarcadas en una concepción de democracia y participación que fomenten el desarrollo de esas capacidades. Para llevar a cabo este propósito, se recapitularán las políticas sociales que se han implementado en México desde la década de los 80, cuando comenzó lo que algunos autores han llamado "el cambio del papel del Estado en América Latina" (Vellinga 1997), es decir, la "reforma del Estado". Partiremos de la hipótesis de que las políticas sociales universales –dentro de las cuales se encuentran las acciones destinadas a fortalecer la seguridad y asistencia social, la salud, la educación, la capacitación laboral y la vivienda, así como aquellas que han recibido el nombre de "focalizadas" y que han sido el soporte del combate a la pobreza– han estado presentes en la agenda del Estado mexicano en las últimas décadas, correspondiendo las primeras al ámbito de los derechos sociales, consignados en la Constitución de 1917, y las segundas a programas transitorios que, bajo las condiciones actuales de pobreza, tienden a convertirse en permanentes.

No obstante, el predominio o la importancia que han adquirido algunas de esas políticas han variado su intensidad a lo largo de las últimas décadas. Ello ha dependido de las relaciones que los regímenes gubernamentales han establecido con la sociedad y el mercado, de su compromiso con los grupos populares. No obstante, en la actualidad tiende a predominar la atención en torno de los programas de combate a la pobreza. Entre otras circunstancias que propician este cambio, se encuentra la transformación de las ideas de la clase política y administrativa del país en torno de la función de los derechos y la justicia sociales. En efecto, y dejando pendiente el tema para un artículo ulterior, se puede afirmar que el creciente interés del Estado por los programas de combate a la pobreza, a costa de la disminución de los programas universales de atención, responde a un desplazamiento del interés por los derechos so-

ciales y a un predominio de la idea liberal de la justicia como compensación para los grupos más desfavorecidos por la acción del mercado. Este proceso se corresponde con la caída experimentada en prácticamente todos los niveles de bienestar de los grupos pobres urbanos y rurales, lo que se unió a su histórica exclusión de los servicios de seguridad social, pero también de los grupos medios que vieron cómo se deterioraba la calidad de los servicios sociales.

Desde el discurso político dominante, el crecimiento de la pobreza se atribuyó a estructuras obsoletas del Estado, a formas burocráticas autoritarias y centralizadas y a un populismo que había conducido a una crisis fiscal de gran magnitud. La "reforma del Estado" se consideró como una necesidad. Ésta consistió en minimizar la acción del Estado mediante ajustes macroeconómicos, privatización de las empresas que eran propiedad del Estado, conocidas como paraestatales, y disminución drástica del gasto social destinado a la seguridad social, la vivienda, la capacitación y todos aquellos rubros de atención y cobertura universales, es decir, dirigidos a toda la población. Desde entonces, una de las grandes preocupaciones de las autoridades ha sido la "focalización" del gasto en las regiones y los grupos más necesitados. Entre los programas que mayor impulso recibieron en esta nueva concepción de la política social se encuentran los alimentarios, de suministro social de leche y tortillas –el alimento básico del pueblo mexicano– y los programas de combate a la pobreza extrema en el ámbito rural. Así, la "reforma del Estado" impulsó, por un lado, la apertura económica y la liberalización comercial en todos los órdenes y, por otro lado, las políticas de compensación a la pobreza.

A pesar de que el Estado nunca ha atacado radicalmente las políticas de cobertura universal, la política social podría ser concebida, como lo hace Canto Chac (1994), como una garantía de acceso a bienes públicos por encima de la esfera del mercado. No obstante, este reconocimiento implica que se acepte la separación entre política económica y política social. Política económica para el crecimiento y para la inserción global en los mercados y política social para fomentar la "equidad", en lugar de la igualdad, para compensar y paliar los efectos más nocivos del mercado. La "reforma del Estado" fue un proceso que significó esa separación entre crecimiento económico y desarrollo social (Combellas; Crozier, 1995; Millán, 1996; Oszlak; Rebolledo, 1993; Sojo, 1992; Villarreal, 1993). No obstante, la reforma del Estado también se ha expresado en formas de apertura democrática electoral, aunque con la predominancia del partido que lleva 70 años en el poder –el Partido Revolucionario Institucional (PRI)–, en pérdida de centralidad del Presidente de la República, en acciones de descentralización de la política social y en el surgimiento de nuevos movimientos y actores sociales, lo que da una complejidad y riqueza a la gestión de la política social y obliga a pensarla en términos de construcción de una nueva ciudadanía, de reactualizar los derechos sociales y de la gestión democrática, teniendo presentes los nuevos actores (Cordera Campos; De Paula Faleiros; Figueroa, 1995; Franco, 1996; Fuentes, 1998; Martínez, 1997; Pérez Baltodano, 1997).

Esa nueva situación ha conducido a un escenario complejo en el marco de una reestructuración mundial del capitalismo. La profundización de las relaciones mercantiles, de dimensiones mundiales, y las transformaciones del sistema político y social bajo criterios de descentralización y dispersión de las acciones dominan el escenario, produciendo nuevas teorías, nuevos enfoques y nuevas propuestas metodológicas, dentro de las cuales se encuentran las derivadas de las nuevas teorías de la complejidad (Lee, 1997) que pueden ser pertinentes para estudiar bajo un nuevo punto de vista metodológico las transformaciones del sistema/mundo capitalista y del nuevo papel del Estado nacional en los contextos globales y locales (García Reyes, 1997 N° 4). Los problemas que presenta la reestructuración del capitalismo y el Estado llevan de la mano a la cuestión de la democracia y a la discusión pública de las políticas con nuevos actores sociales (Calderón, 1991; Combellas ; Kliksberg, 1989).

En específico, las políticas de combate a la pobreza han estado bajo el escrutinio público y el debate con un doble propósito: por su capacidad para realizar sus fines de inversión en capital humano y por su contribución a la legitimidad de las políticas gubernamentales. No obstante, existe un tercer aspecto que es importante resaltar: ¿hasta qué punto esas políticas pueden propiciar la participación social, la conservación y cohesión de la comunidad o la conformación de redes y lazos de confianza y de intercambio recíproco que fortalezcan el desarrollo social y que sean, al mismo tiempo, una alternativa de superación digna de la pobreza, es decir, una forma mediante la cual los grupos pobres desarrollen capacidades para superar su propia pobreza? En este sentido, el interés que guía mi exposición es plantear una hipótesis complementaria a la expresada más arriba, pero no menos importante: las políticas sociales, como parte de las políticas públicas de atención a la pobreza, bajo determinadas circunstancias de organización social, no sólo servirían a la conservación de lo que se ha llamado el capital humano, sino también pueden servir al desarrollo del capital social. Sin embargo, ello sólo puede plantearse a condición de que las políticas de atención a la pobreza incorporen en su diseño el fomento de las capacidades en lugar de la asistencia social, el desarrollo de relaciones horizontales y descentralizadas, en lugar de las decisiones verticales y centralizadas, y el fomento de una economía popular basada en la idea de las relaciones de confianza, intercambio y reciprocidad (Coraggio, 1994).

El concepto de capital social se ha puesto en boga en las discusiones internacionales a través de los estudios empíricos de Putnam (1993) en Italia o de Fox (1996), en el México rural. A reserva de que amplíe la explicación y los ejemplos concretos, el capital social se define como la construcción y acumulación de relaciones de confianza, solidaridad y reciprocidad que estimulan el intercambio de bienes y la acumulación de trabajo o de capital a través de relaciones de horizontalidad en la comunidad, lo que permite tener un acceso equitativo a los recursos. Fox en lo particular ha abundado en lo relativo a la formación de capital social en el ámbito de las políticas alimentarias en las

zonas rurales en México. La pregunta fundamental es si la construcción de este capital social, unido a la inversión en capital humano, puede revertir los efectos más notorios del ajuste y plantear una nueva forma de política social.

Para contestar esta pregunta, dividiremos este artículo en tres partes: una primera estará consagrada al estudio de las transformaciones del Estado en las últimas décadas. Se discutirán las propuestas metodológicas preocupadas por el estudio de este proceso. Se observará qué tanto se ha reformado el Estado y si esta transformación corresponde a lo que Oszlak ha llamado el desarrollo de un "capitalismo difuso" pero dominante sobre cualquier otra forma de producción. En una segunda parte, se pasará revista a los instrumentos de política social, en su vertiente de combate a la pobreza, que el Estado ha implementado en las últimas décadas. En esta segunda parte, se abordarán las políticas sociales de combate a la pobreza durante los ajustes de la década anterior. Ciertamente se les observará como un intento de incrementar la productividad en el gasto social, pero por otro lado se hará notar que el carácter focalizador que las ha caracterizado no ha aportado propuestas efectivas para la superación de la pobreza, sino, por el contrario, han tenido impactos severos en el tejido social y familiar por su insistencia en desconocer o descalificar movimientos sociales por el abasto o la alimentación. En una parte conclusiva exploraremos las sugerencias y potencialidades que representan los nuevos enfoques y perspectivas de la política social en el campo de la alimentación retomando los modelos no lineales y las posibilidades del llamado "capital social".

I. La reforma del Estado

Una discusión preliminar sobre la reforma del Estado en América Latina tiene algunas características que es necesario señalar para delimitar epistemológicamente el tema. A nuestro parecer son dos ejes sobre los que puede ser abordada la discusión. Uno de ellos es el replanteamiento de lo público y lo privado, que se vincula con la nueva actitud del Estado frente al mercado. Un segundo eje se relaciona con el surgimiento de nuevos actores políticos y la emergencia de una nueva "ciudadanía" cuyas características son variables y difusas, pues van desde la reivindicación de la ciudadanía clásica e ilustrada hasta las llamadas ciudadanías sociales y multiculturales que centran su reflexión y acción no sólo en el ámbito de la participación política, la alternancia electoral y la reforma electoral, sino también en el acceso a los bienes públicos y a la justicia entendida en un sentido amplio como una lucha por los derechos sociales.

Para observar cómo han evolucionado los ejes de la discusión que señalamos anteriormente, sería pertinente abordar el caso concreto de México que es el más familiar para nosotros. En 1988, el Presidente de México, Carlos Salinas, al asumir su mandato, delineó sus propuestas para lo que llamó la reforma del Estado mexicano. En términos generales, consideró que el Estado

debía impulsar una transformación productiva; una reforma política y una nueva política social que pusiera como elemento fundamental la relación de corresponsabilidad entre Estado y sociedad con base en la búsqueda de la equidad. Los efectos de esta reforma durante su periodo presidencial (1988-1994) fueron:

1) La privatización de empresas, la apertura económica del país y su reinserción en el mercado mundial.
2) La reforma política y electoral, que significó reconocer la participación política de actores que estaban impedidos constitucionalmente para ello, como el clero, y el que uno de los partidos opositores, el Partido Acción Nacional (PAN), pudiera gobernar en algunos estados de la República.
3) La imposición de una nueva política social que: a) conservó los esquemas de dotación generalizada de servicios (como seguridad social, salud y educación), pero que modificó sustancialmente la gestión en algunos ramos de la política social, como la vivienda o los salarios; y que puso en crisis las estructuras tradicionales de formación de consensos entre Estado y movimiento obrero; b) introdujo formas mixtas de la política social, pero con una clara tendencia a la privatización, como el sistema de pensiones (que finalmente ha sido privatizado casi totalmente); y c) buscó interlocutores directos y "focalizables", por su condición de pobreza, tales como los indígenas, campesinos minifundistas, sectores urbano-populares y mujeres, pero cuyos beneficios fueron negociados a través de apoyos al régimen y específicamente a la Presidencia de la República.

La reforma salinista se tradujo en la separación de la política económica respecto de la política social y en la formación de estructuras emergentes que entraron en crisis con las estructuras tradicionales de distribución de beneficios del Estado mexicano, prevalecientes desde la década de los 30. En palabras de Millán y Ugarte (1996), se consolidó una "suspensión" de las formas institucionales que garantizaban cierto consenso y se inició una nueva forma de política social, que aunque ganó terreno no logró nuevos arreglos institucionales sólidos.

Aunque con sus variantes y guardando las proporciones históricas y nacionales, este proceso de reforma se llevó a cabo en algunos Estados latinoamericanos. En una perspectiva regional, puede observarse que este movimiento general en torno de la reestructuración del Estado estuvo precedido por una reflexión sobre los alcances de la modernización del Estado en Europa (Crozier, 1987 y 1995; Rebolledo, 1993). Las características que se han atribuido al proceso de reforma se han relacionado con el ascenso de los regímenes de elecciones libres en América latina o la reforma electoral y con las medidas macroeconómicas de apertura económica. En el ámbito social, este proceso ha estado asociado con la reforma de los sistemas de propiedad colectiva, como el caso del ejido en México, la recomposición de los pactos corporativos, una incipiente descentralización de los recursos que ha llevado a la re-

gionalización y municipalización de algunos programas, aunque con fuertes restricciones fiscales que todavía son impuestas por las haciendas centrales, y a una desconcentración, a veces forzada y otras veces simulada, del poder presidencial.

En cuanto a las políticas sociales, se ha llevado a cabo, desde los años 80, un giro del discurso de la responsabilidad y el compromiso por la igualdad. La antigua forma de Estado suponía el derecho universal ciudadano a los servicios públicos. El Estado "reformado" establece un discurso centrado en la "equidad" como un paradigma que permite el acceso a quienes por su condición desventajosa –sea por ingresos, por información, por bajas tasas de escolaridad, por discapacidad o por abandono– no podrían alcanzarlo.

En materia de política social, la reforma del Estado ha supuesto un tránsito de las políticas de derecho social, es decir, de acceso universal en materia de educación, salud, alimentación, nutrición y otros rubros tales como la vivienda y los servicios asociados a ella, que eran su santo y seña, hacia un paradigma de focalización de las poblaciones beneficiarias para incrementar la eficiencia del gasto social, o –como Cohen y Franco (1992) sostienen– para garantizar que este concepto esté unido a la equidad al compensar a los más desfavorecidos en el campo social con la medición efectiva de los resultados o impactos de los programas sociales. Es pertinente aclarar, sin embargo, que el universalismo propugnado por los Estados de la región a través del "Estado Social de Derecho" no significó otra cosa sino un acceso segmentado de la población (Gordon, 1999) a los servicios sociales, el cual estaba condicionado a la permanencia de instituciones y corporaciones cuya forma de relacionarse con la sociedad era la de patrón-cliente.

La evolución del Estado garante del acceso universal a los servicios sociales, así sea segmentado, al Estado que pretende garantizar el acceso a los satisfactores esenciales a los grupos considerados en extrema pobreza, implicó, por un lado, la combinación de políticas de corte universal con políticas focalizadas. Sin embargo, el nuevo diseño de políticas bajo el paradigma de la focalización también supuso una nueva institucionalidad que ha cuestionado definitivamente los arreglos corporativos y populistas de la posguerra que caracterizaron al Estado mexicano. La creación de entidades y programas encargados de administrar y distribuir los beneficios y los subsidios mediante el uso de sofisticadas técnicas para la localización de beneficiarios individuales, el nacimiento de organismos de combate a la pobreza y de ministerios encargados de administrar y distribuir los fondos de inversión social o los subsidios asistenciales, introdujeron nuevas formas de relación entre las burocracias regionales, la sociedad y los movimientos sociales. La desaparición de subsidios y empresas estatales produjeron un vacío que se ha llenado de dos maneras: corresponsabilizar a los usuarios y beneficiarios en el cumplimiento de nuevos programas, mucho más limitados; y el surgimiento de nuevos actores (Organizaciones no Gubernamentales (ONG), grupos indígenas emergentes,

etc.). Ambos factores contribuyeron al debilitamiento definitivo de los acuerdos sociales corporativos de la posguerra: sin embargo, en algunos casos, las nuevas políticas sociales no han estado exentas de pactos neopopulistas o clientelistas dirigidos a fortalecer el presidencialismo. En este sentido, la equidad y la eficiencia se vieron fuertemente limitadas por consideraciones de tipo político.

Si bien han sido reseñadas en términos generales algunas de las características de la reforma es preciso pasar a otro nivel de abstracción en el que se observen las nuevas vertientes teórico-metodológicas para abordar los problemas que presentan las políticas sociales para los nuevos organismos institucionales. Para llevar a cabo este propósito veremos tres problemas que se relacionan con la reforma estatal. En primer lugar, la precisión de la teoría social se ha visto fuertemente disminuida al abordar el problema del Estado. En segundo lugar, se abre como fenómeno inédito la conformación de estructuras políticas que responden a una exigencia internacional de reestructuración de las formas del Estado y que, encabezadas por los organismos financieros internacionales, transgreden las fronteras, con graves consecuencias internas, pero que paradójicamente provocan movimientos emergentes locales y nacionales que impulsan una nueva ordenación territorial, con la existencia de nuevos actores. En tercer lugar, se encuentra la nueva idea de justicia que domina en el ámbito latinoamericano y que parece ser una continuación de la justicia liberal y el desarrollo de nuevas ideas sobre lo "social" de la política. Estos tres problemas se encuentran estrechamente relacionados.

En cuanto al primero de ellos, vale la pena preguntarse por la validez de los paradigmas de análisis, y si no estamos observando la emergencia de uno nuevo que corresponde a procesos que se están dando con mucha claridad en el ámbito económico y en el social (entendido este último no sólo como el de la acción social, sino como el de la constitución de los sujetos). En primer lugar, se observa una fuerte concentración del ingreso, pero al mismo tiempo, puede apreciarse una diversificación de los centros económicos de poder[1]. Para Ozslak, la literatura sobre la reforma del Estado se ha concentrado en algunas características puntuales, que han perdido de vista que este proceso responde más bien a una adecuación de las estructuras institucionales del Estado a ese carácter "difuso" del capitalismo, pero que le permite seguir siendo el sistema dominante por sobre otras formas de producción (Oszlak). Todo ello apunta a la idea de que la reforma del Estado y la configuración de la nueva institucionalidad son sistemas complejos emergentes, que requieren estudiarse con nuevos instrumentos teórico-metodológicos. Antes de seguir ade-

[1] Podrían mencionarse una serie de fenómenos complejos que tienen su origen en el desarrollo de la informática, de las transformaciones industriales y de las nuevas tecnologías que nos alejarían de nuestro objeto de estudio. Baste decir que las transformaciones de la economía mundial y el surgimiento de nuevos polos y centros de poderío parecen constituir un escenario en el que el capitalismo pierde los contornos territoriales y centrales para adquirir un carácter "difuso" "flexible o de redes.

lante conviene distinguir algunos elementos conceptuales en lo que denominamos "sistemas complejos". La literatura sobre el tema ha distinguido algunas características como las siguientes: en primer lugar, se trata de sistemas que comprenden diversos niveles o subsistemas, que pueden autoorganizarse y autorregularse. Las fronteras entre los subsistemas pueden ser jerárquicas (de los más simples a estructuras complejas) pero flexibles al mismo tiempo, lo que no excluye que puedan darse traslapes e intersecciones entre los mismos. Una vertiente importante en el estudio de los sistemas complejos supone que la información e intercambio entre los diversos subsistemas pueden darse a través de procesos no lineales, es decir, a través de redes, lo que lleva a cuestionar la certidumbre en el desarrollo de los acontecimientos y, por supuesto, la certidumbre en la repetición de los mismos. Los sistemas complejos sugieren, entonces, procesos "adaptativos" al cambio en algunos subsistemas o de éstos en el sistema general (*feedback*). Vale la pena señalar que las interacciones pueden lograrse en una sociedad determinada tomando los subsistemas estatales, regionales y locales, insertos en un sistema global y en un sistema ambiental (Lee, 1997).

La noción de la complejidad que hemos reseñado es pertinente para mencionar dos aspectos de la reforma del Estado: la reforma ha pasado por cambios en los diversos subsistemas de gobierno y administración que ha propiciado la reestructuración internacional, regional y local de nuevas relaciones funcionales, entre Estado y sociedad, caracterizadas por la suspensión o cuestionamiento de los acuerdos corporativos y por nuevas relaciones de dominio, que han preservado, no obstante lo esencial: las estructuras del Estado se mantienen y corresponden a un sistema capitalista mundial que Oszlak ha denominado "difuso". En suma la reactualización de la teoría en torno del Estado puede partir de paradigmas emergentes que nos ayuden a explicar y comprender algunas de las transformaciones políticas y que se encuentran en la raíz de las nuevas formas de hacer políticas y de implementar políticas como la descentralización, la transmisión a través de redes, y evaluar los impactos que tendrían en las perspectivas de las políticas sociales.

En cuanto al segundo problema planteado, es decir, el correspondiente a la formación de nuevas estructuras, la emergencia de redes supone el replanteamiento de la sociedad bajo los mismos parámetros propuestos. En cierta medida se trata de una "re-forma" de las formas de organización social, que buscan también un sentido adaptativo y proactivo a los cambios. Entre ellos cabe mencionar el creciente reclamo publicitario: el reclamo por conocer, opinar y participar del diseño e implementación de planes y programas gubernamentales. Es decir, una ciudadanización de los programas. La tendencia a convertir las opiniones privadas en opiniones públicas que incidan decisivamente en la agenda de los Estados, en sus vocaciones y responsabilidades.

Sin duda estos cambios están precedidos por el fenómeno de la internacionalización del capital y la constitución de organismos supranacionales, lo que ha conducido a un reconocimiento más activo de la exclusión y de la pobreza,

aunque ello no ha supuesto una disminución en el ritmo de crecimiento y de intensidad del fenómeno. Chassudovsky (1997) ha llamado a este proceso la "globalización de la pobreza", por efecto de los programas de ajuste dirigidos por las instituciones financieras internacionales. Entre las consecuencias, puede mencionarse que el acceso público a los bienes del Estado o proporcionados por éste, se han transformado como producto de las recomendaciones de los organismos supranacionales. Han dejado de ser políticas de bienestar a las que se tiene derecho como ciudadano, para transformarse en políticas asistenciales dirigidas a los grupos que han sido excluidos del mercado. En cuanto al caso mexicano, es evidente que los programas de combate a la pobreza se han originado en "recomendaciones" de organismos internacionales que han sugerido la focalización del gasto social para disminuir el déficit de las finanzas públicas.

En cuanto al tercero y último problema anotado, se encuentran las modificaciones al subsistema de creencias. La justicia ya no es concebida como social. La crítica liberal de los años 80 quiso demostrar que los supuestos de la justicia "social" o colectiva podrían tener graves distorsiones al impedir:

- Que los grupos menos organizados, con menor información o con diversos impedimentos, pudieran hacer efectivo su derecho de acceder a los bienes públicos.
- Que el individuo pudiera desplegar sus capacidades ante un Estado omnipresente o mediatizador, por otorgar sin distinciones el acceso a los bienes y servicios básicos e, incluso, a algunos superfluos.
- Que se formara un público opinante y participativo en el ámbito de la cosa pública y, por ello, en la definición de las políticas.
- En suma, que la sociedad civil experimentase un crecimiento.

El éxito de la teoría de la justicia distributiva de John Ralws se debe precisamente a la idea de que el Estado debe garantizar la distribución de los bienes a los grupos que, careciendo de ellos, los requieren para estar en igualdad de competir con los otros individuos. Expresado en términos muy concretos, y sin que deba dar pie a una interpretación esquemática, los subsistemas nacionales debían adoptar la idea de la localización precisa de las poblaciones en condiciones de desventaja, es decir, la idea de la equidad. La dotación de bienes y servicios a poblaciones excluidas es una de las características de las nuevas políticas. No obstante, éstas siempre tienen un elemento transitorio. El universalismo fragmentado de las políticas se transformó en política "social", es decir, en el reconocimiento de las obligaciones sociales del Estado, como políticas cuasiasistenciales dirigidas a los más pobres.

En conclusión, la reforma del Estado puede ser vista bajo una óptica meramente descriptiva o puede adoptar también un contenido teórico que permita comprender la organización de lo público con base en las nuevas realidades descentralizadas del capitalismo de fin de siglo y de principios del siglo XXI. La

complejidad del escenario que se desarrolla ante nuestros ojos producirá nuevas articulaciones de relaciones con la ciudadanía basadas en la discusión sobre los derechos y accesos a los bienes públicos. En este escenario complejo observaremos cómo se plantea el problema de las políticas de combate a la pobreza.

II. Las política sociales de combate a la pobreza. De la asistencia a la participación

El objetivo que perseguimos en este acápite es observar cómo el proceso de reforma del Estado condujo al establecimiento de programas de combate a la pobreza y las diversas modalidades de reconocimiento de la acción social que esos programas incorporaron. Partiremos de describir la evolución de la pobreza en México, sobre todo de la llamada pobreza "extrema" –cuya definición haremos más adelante– y de los diversos programas implementados para combatirla, y cerraremos el capítulo considerando las posibilidades que en México ha tenido la participación colectiva para la gestión social y democrática de los programas, teniendo como referencia los programas de suministro de alimentos bajo la perspectiva de la formación de esas nuevas relaciones "difusas", de la conformación de redes horizontales y de la transformación de las creencias de legitimidad de las políticas sociales.

El proceso de reforma del Estado coincidió con el reconocimiento del agravamiento de la pobreza en México. Desde 1989, los planes gubernamentales insistieron en que la pobreza era un problema que había rebasado las capacidades del Estado para atenderla. En ese año, se reconoció que la pobreza era un problema que afectaba a 40 millones de mexicanos, de los cuales 17,3 se encontraban en pobreza extrema, entendiendo por pobreza extrema aquellos individuos u hogares que no están en capacidad de adquirir una canasta básica con el ingreso que perciben (Solidaridad, 1989). Otros estudios realizados posteriormente indican que la situación de pobreza afectaba a más de 50% de la población, en tanto que la pobreza extrema incidía en 20% de la misma, localizada en su mayoría en las áreas rurales (Levy, 1992). Hernández Laos, por su parte, encontró que a partir de los años 80, la población en condición de pobreza se había incrementado hasta alcanzar 60%, en tanto que la pobreza extrema comprendía 30%. Este autor consideraba que la pobreza extrema había disminuido entre 1960 y 1970, sobre todo en las áreas urbanas, pero a partir de los años 80 aumentó, especialmente en las áreas rurales. Por otra parte, un estudio realizado en 1993 por la Comisión Económica de América Latina (Cepal) y el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (Inegil) estableció que, si bien el país había experimentado un crecimiento ligero de la pobreza intermedia, como la definió este estudio, la pobreza extrema había disminuido en términos absolutos respecto a 1989.

Lo que demuestran los estudios realizados en los años 90 es que la pobreza se detuvo en los primeros años de la década, aunque no de manera signifi-

cativa respecto a los años 80. Sin embargo, con la crisis que se desató en 1994, los índices de pobreza volvieron a incrementarse. Según las cifras oficiales consignadas en el Plan para la Superación de la Pobreza 1995-2000 (República 1998), la pobreza extrema habría alcanzado a casi 24 millones de personas, lo que representaba 26% de la población del país, de las cuales 16 millones se encontraban en áreas rurales. Ello implica que la pobreza extrema habría experimentado un crecimiento de más de 100% en un lapso de 4 años.

Los datos oficiales han sido cuestionados por estudiosos como Boltvinik (1999, 212), para quien esas cifras tienen una grave subestimación de la pobreza, pues lo que miden es lo que él ha denominado la "pobreza alimentaria" pero no la carencia de otros satisfactores esenciales. Bajo un método que integre ingreso y carencia de satisfactores esenciales, la pobreza habría afectado a un 70% de la población en 1989, en tanto que la pobreza extrema abarcaría a un 44,7%.

Bajo cualquiera de las cifras presentadas, no obstante, la pobreza ha experimentado un crecimiento en el país, de tal modo que las políticas destinadas a combatirla se han considerado como prioritarias. Debe hacerse notar, sin embargo, que las políticas implementadas pierden de vista que, a la par que ha habido un aumento de la pobreza, el ingreso se ha concentrado en los últimos años afectando de manera más consistente a los grupos medios. Para ejemplificar esta aseveración puede observarse que entre 1984 y 1996, 20% de la población con mayores ingresos aumentó su participación en el ingreso nacional de 49,5% a 52,6%; en tanto que 20% de la población más pobre mantuvo relativamente su participación en el ingreso y los estratos medios disminuyeron notablemente su participación (Gutiérrez Muñoz, 2000).

El crecimiento económico del país no ha sido suficiente para revertir esa concentración del ingreso, debido a que, entre otras cosas, la economía formal no alcanza a absorber todos los demandantes de empleo, con lo que disminuye la capacidad organizativa y política de los trabajadores para exigir mejores y más altos salarios.

La prioridad del gobierno se ha centrado en combatir la llamada pobreza extrema a partir de un incremento del gasto público. En 1989 éste representaba el 5,7% del Producto Interno Bruto, en tanto que en la actualidad alcanza al 9,4% del mismo. De ese gasto 90% se ha destinado a educación, salud y seguridad social, que son los rubros que están relacionados con una cobertura general a la población. No obstante, desde los años 70, el Estado ha dedicado una parte significativa al desarrollo regional y al combate a la pobreza, sobre todo en el ámbito rural.

Las políticas implementadas en los años 70 se impulsaron para lograr un desarrollo productivo que permitiera a la población rural alcanzar los beneficios del desarrollo y la igualdad de los niveles de bienestar con la población urba-

na. Esos programas fueron impulsados bajo el último aliento del Estado desarrollista, que buscaba resolver los graves rezagos –en materia de bienestar, desarrollo productivo y abasto– que la política de industrialización y urbanización había provocado. El Programa Integral de Desarrollo Rural (Pider), que funcionó de 1973 a 1983, la Coordinación Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) que operó de 1979 a 1982 y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que duró de 1980 a 1982, son ejemplos de esos programas, cuya característica fundamental fue la definición centralista de metas y objetivos que dejaba poco espacio a la participación social. Adicionalmente, los dos últimos programas tuvieron una excesiva dependencia de las divisas generadas por la venta de petróleo, por lo que fueron poco viables después de 1982.

Así, bajo la señal del fracaso de esas políticas que tenían como objetivo la igualdad social, las políticas de los años 80 se presentaron bajo el manto de la equidad como una necesidad impostergable para compensar a los más pobres de los resultados de la política de ajuste y bajo el marco de la reforma de las funciones del Estado. La forma en que se manifestó la reordenación del gasto social en las políticas sociales fue mediante la incorporación de los supuestos de la descentralización y la participación social. De este modo, en 1982 se creó un ramo específico dentro del gasto público al que se le dio el nombre de Ramo 26 "Desarrollo Regional" que integraba los recursos de los programas antecedentes, pero que tenía por objetivo conciliar las necesidades de gasto federal con las demandas regionales en un marco de coordinación entre el gobierno federal, el gobierno estatal y el gobierno municipal, con políticas de planeación que suponían la participación de las comunidades en la definición de sus necesidades. Este programa se convirtió hasta años recientes en un poderoso instrumento para la transferencia de recursos federales a los estados del país.

La constitución de ese programa es el antecedente inmediato de lo que en el sexenio de Salinas de Gortari fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que se echó a andar en 1988. Este último programa se fundó con el objetivo explícito de combatir la pobreza en tres vertientes fundamentales: 1) bienestar social, con énfasis en salud, educación, vivienda, alimentación, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra; 2) producción, para elevar las capacidades productivas de las comunidades y el empleo; y 3) desarrollo regional, para la construcción de infraestructura con impacto regional.

Los principios bajo los que operó Pronasol pueden resumirse en cuatro puntos: el primero es que debía convocar a la organización social para la definición de proyectos, en un marco de supuesto respeto a las decisiones autónomas de las comunidades; el segundo principio es que se daba lugar a la participación plena de la comunidad en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto; el tercero es que se adoptaba el esquema de corres-

ponsabilidad y, finalmente, el cuarto principio de acción se refería a la transparencia en el uso de los recursos, porque los proyectos se llevaban a cabo en decisiones y acciones de las comunidades.

Bajo esos supuestos, el Pronasol se convirtió en un formidable instrumento de la política social y –a decir de sus promotores– en el más importante programa de política social emprendido por el Estado mexicano desde los años 30. Sus resultados, en efecto, parecen espectaculares, pues con bajos recursos se beneficiaron, en su vertiente de bienestar social, más de 25 millones de personas, bajo su vertiente productiva se habrían beneficiado más de un millón de productores, 46 pueblos indígenas además de empresarios del sector social, mujeres, niñas y jornaleros (campesinos sin tierra); finalmente, en su vertiente de desarrollo regional, se habría beneficiado a más de 97% del total de los municipios del país (Sedesol-Secodam, 1994).

A pesar de esos resultados espectaculares, no alcanzó a cubrir la población objetivo en sus diversas necesidades, que para 1994, año en que finalizó el gobierno de Salinas, alcanzaba a más de 40 millones de personas, de las cuales 14 millones se encontraban en pobreza extrema. Por otra parte, el programa tuvo un mayor impacto en el consumo, al anteponer los servicios urbanos sobre la producción, impidiendo la conformación de proyectos productivos en el ámbito urbano, de tal modo que el combate a la pobreza extrema no se convirtió en una realidad. No es de extrañar esta actitud, porque la búsqueda de votos para el partido oficial se convirtió en una prioridad después de las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988. La nueva política social en México no fue ajena a una localización de las poblaciones beneficiarias con criterios político-electorales, pues el objetivo real del programa era recomponer la legitimidad del sistema político. Para Dresser (1997), el Pronasol significó un esfuerzo por rescatar la legitimidad de la institución presidencial, que a raíz del ajuste severo de la década de los 80 había caído estrepitosamente. De este modo, este programa es visto por muchos analistas como una recomposición de la estructura centralista del Estado que había sido fuertemente cuestionada.

Debido a los cuestionamientos que recibió el programa de política social del gobierno de Salinas, en 1995, éste fue redefinido y finalmente sustituido por el Programa para Superar la Pobreza del actual gobierno del presidente Zedillo. Este programa se basó en el propósito de orientar las transferencias y subsidios del Estado a los grupos en pobreza extrema, sobre todo a los grupos rurales, pero sin abandonar la atención a los servicios sociales de cobertura general. Por ello, la política social, fue definida en dos grandes rubros. Las acciones dirigidas a la población en general, que comprenden salud, educación, seguridad y asistencia social, capacitación laboral y vivienda; y las acciones dirigidas a los grupos en extrema pobreza, que comprenden las inversiones en capital humano (educación, salud y alimentación), construcción de

infraestructura social municipal y creación de oportunidades de empleo e ingreso.

No obstante, el programa central de la administración del presidente Zedillo ha sido la inversión en capital humano que se echó a andar en 1997. Ese programa ha sido conocido como Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). Éste ha sido concebido como una política integral, pues los programas alimentarios son vinculados a los requerimientos de educación y salud. Por otra parte es un correctivo al sesgo urbano de las políticas de asistencia alimentaria que se habían implementado desde la década de los 50.

El Progresa ha tenido como objetivos principales: 1) conjuntar los esfuerzos de las instituciones federales y estatales, para que con acciones coordinadas se mejore la educación, la salud y la alimentación de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema. Así mismo, se busca la complementariedad con otros programas sociales como son el mejoramiento de la vivienda, agua potable y capacitación para el trabajo; 2) centrar sus atenciones en las familias, con especial énfasis en los niños, mediante la valoración del papel de la mujer; y 3) fortalecer las capacidades de la familia mediante la atención integral en educación, alimentación y salud.

Los componentes de este programa son el otorgamiento de becas para que los niños y jóvenes cursen la educación básica y la secundaria; la atención básica a la salud de toda la familia, sobre todo a los miembros más vulnerables, proporcionar de manera gratuita un paquete de servicios básicos de salud, prevenir la desnutrición de los niños, desde la etapa de gestación, mediante la dotación de un suplemento alimentario, fomentar el autocuidado de la familia mediante capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, y proporcionar, a través de las madres de familia, un apoyo monetario para el consumo alimentario que consistía en 1997 en 90 pesos (9 dólares al tipo de cambio actual) al mes y que se ha actualizado semestralmente de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, para llegar a 125 pesos (12,5 dólares) a mediados de 1999. Así, una familia podría recibir un monto máximo de hasta 750 pesos (75 dólares) mensuales considerando becas educativas para los hijos y las transferencias para el consumo alimentario. Estos montos máximos son otorgados para no estimular el crecimiento de la natalidad y para que la familia también trate de integrarse al mercado de trabajo.

Cuadro 1
Monto mensual de los apoyos monetarios de Progresa
(pesos)

Concepto	1997	1998 1er semestre	1998 2º semestre	1999 1er semestre	1999 2º semestre
Apoyo Alimentario	90	95	100	115	125
Primaria					60
Tercer	60	65	70	75	80
Cuarto	70	75	80	90	95
Quinto	90	95	100	115	125
Sexto	120	130	135	150	165
Secundaria Primero					
Hombres	175	190	200	220	240
Mujeres	185	200	210	235	250
Segundo					
Hombres	185	200	210	235	250
Mujeres	205	220	235	260	280
Tercero					
Hombres	195	210	220	245	265
Mujeres	225	240	255	285	305
Monto Máximo	550	585	625	695	750

Fuente Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Progresa, 1999

La identificación de las familias beneficiarias de Progresa consta de tres etapas: en primer lugar existe una focalización geográfica, a través de la cual se determinan las localidades con mayor marginación y se verifica su acceso a servicios de educación básica y salud; en segundo lugar, en todas las localidades seleccionadas se recolecta, a modo de censo, información socioeconómica de cada hogar, con la cual es posible identificar las familias beneficiarias; finalmente, una vez hecha la identificación, la relación de las familias se presenta a las comunidades en asamblea para que, en su caso, emitan opiniones para su depuración o sugerencias de inclusiones. Con el fin de aproximarse en forma multidimensional a la pobreza, la identificación que el programa hace de los hogares pobres extremos descansa en la utilización de una metodología que incorpora, junto con el ingreso de las familias, otros indicadores que reflejan la compleja composición de la pobreza. Entre las ventajas que pueden establecerse en el diseño de este programa destaca su objetivo de no caer en el clientelismo al usar los recursos de acuerdo a diagnósticos técnicos muy rigurosos y no asociarlo, como sucedió con el Pronasoi, con la imagen y la institución presidencial.

El Progresa pretende ser un nuevo modelo de diseño e implementación de política social que atiende a criterios de integración, estricta focalización y descentralización de recursos. Con base en estas sofisticadas técnicas esta-

dísticas y cartográficas el programa ha pasado de 404 mil familias beneficiarias en 1997 a cerca de 2 millones 300 mil en 1999, distribuidos en más de 2 mil municipios del país. No obstante, la población objetivo es de 4 millones de hogares. Aunque debe señalarse que de ellos más de 1,5 millones se encuentran en el medio urbano.

Una de las críticas que ya se vislumbran a este programa es su desatención a la pobreza extrema en el medio urbano pues la implementación de Progresa, dirigido al ámbito rural, implicaría el retiro de subsidios alimentarios (leche, tortilla y despensas alimentarias) a más de 60% de los beneficiarios. En el cuadro siguiente puede observarse la caída que han tenido los programas destinados a la alimentación de los pobres urbanos en el gasto público.

Cuadro 2
Gasto público en suministro social de leche y tortilla
Miles de pesos constantes de 1993

	PRESUPUESTO			% de variación real		
	Ejercido 1998	Aprobado 1999	Aprobado 2000	99-98	2000-99	2000-98
Liconsa	428.910.3	264.712	135.111.5	-38.3	-49	-68.5
Fidelist	570.686.3	389.277	508,477.1	-31.8	30.6	-10.9

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Unidad de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados[2].

Otra crítica se refiere al propio diseño del programa y a la participación social. Su rígida focalización no es el método más adecuado para atender a grupos ni para desarrollar la interacción comunitaria y la sinergia entre los sectores público y social, así como la capacidad de organizarse que permita potenciar las capacidades para superar la pobreza.

La acción colectiva y las posibilidades de desarrollar un capital social, en el sentido de lograr una acumulación de normas y redes de autoayuda civil (Evans, 1996; Fox, 1996; Heller, 1996), se ven seriamente acotadas en el diseño y operación de los programas de combate a la pobreza desarrollados en los últimos años en México. Muy probablemente, el diseño de la política social de combate a la pobreza extrema signifique negar la gestión social, que de alguna manera sostuvieron y legitimaron la acción gubernamental en los años 80. Pongamos como ejemplo los programas de suministro de alimentos a las zonas rurales y

[2] Leche industrializada Conasupo, S.A., Liconsa, es la empresa gubernamental que se encarga de la distribución de leche rehidratada para niños y ancianos de las zonas pobres urbanas. Fideicomiso de Liquidación de Subsidio a la Tortilla, Fidelist, es la empresa que se encarga de distribuir tarjetas que garantizan el acceso de las familias al subsidio a la tortilla.

urbanas, que desde el Sistema Alimentario Mexicano y los Programas de Abasto a Zonas Urbanas Marginadas han contribuido a "espesar " las redes sociales de la sociedad civil en el México rural (Fox, 1992). Entre los programas que en México impulsaron la formación de estos vínculos en el ámbito urbano puede mencionarse el Programa Nacional de Abasto a Zonas Marginadas Urbanas (Pazpu). La estrategia general de este programa consistió en establecer en las áreas rezagadas urbanas tiendas comunitarias o Centros Populares de Abasto Comunitario (Cepac). La población proporcionaba los locales de las tiendas, elegía a los responsables de las mismas y supervisaba el funcionamiento de las tiendas y el programa. El gobierno, a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) proporcionaba el capital de trabajo, supervisaba su operación, les daba capacitación técnica, surtía el paquete básico de consumo popular y construía los almacenes del programa. Algunos de los Cepac llegaron a tener un gran éxito en las colonias populares. A escala nacional, esos centros pasaron de 2.263 en 1985 a 3.381 en 1988. Sin embargo, sus éxitos administrativos estaban amarrados a la política gubernamental de distribución de tortilla y de leche subsidiada. Debido a que esos centros se convirtieron en vehículos de organización popular, y a que muchas veces el subsidio a la tortilla sirvió para movilizaciones y para fortalecer estructuras clientelares, el gobierno decidió implementar un nuevo programa que trataba de evitar los vicios y las distorsiones, localizando a la población objetivo y evitando la intermediación de las organizaciones populares.

El fracaso de esos canales de distribución urbana de alimentos, no obstante, dejó como experiencia la posibilidad de construir programas con una amplia participación, al margen del clientelismo político. En el área rural, estos programas han seguido funcionando con éxito, aunque se han visto amenazados por la implementación del Progresa. La normativa de este último programa exige que en las comunidades rurales en las que intervenga no tengan acceso a algún otro programa de subsidio alimentario, lo que ha levantado grandes movilizaciones en el área rural exigiendo la permanencia de los programas de suministro alimentario, en los que tiene gran injerencia la población.

El concepto de pobreza que se adopta para el diseño y ejecución de los programas como Progresa se limita a la población de más bajos recursos que habitan las zonas de más alta marginalidad. Una de las observaciones fundamentales a estos programas es la permanencia de la responsabilidad del Estado y su vínculo con la sociedad y las organizaciones sociales. Los programas de combate a la pobreza extrema evocan una responsabilidad transitoria del Estado y tienden a lesionar la dignidad de los beneficiarios al señalarlos como pobres frente a sus propias comunidades pero por, otro lado, tienden a excluir, bajo los criterios de focalización, a familias o grupos de las propias comunidades. Con ello se provoca una tensión y un desánimo, una "envidia social" o nuevas fragmentaciones comunitarias que conducen a un clima de recelo, desconfianza y de conflicto entre las propias familias. Por otra parte, tienden a producir un pragmatismo que lleva a la simulación. Si el programa exige que para hacer efectivo el ingreso monetario

los niños deban asistir a la escuela o al centro de salud, la familia asiste, aunque no esté convencida de ello. Pero, aún más, si las becas para las niñas son mayores que para los niños, las familias tienden a favorecer ahora más a las niñas, porque aportan más recursos, que a los niños. La equidad tiende a revertir sus objetivos, produciendo una discriminación al revés.

Todas estas condiciones minan los fundamentos de un desarrollo basado en la participación, en las reglas de confianza y en las redes solidarias que pueden establecer los grupos pobres en el desarrollo de empresas productivas.

Las observaciones anteriores ponen de relieve la pertinencia de reflexionar sobre la función del Estado y la sociedad en las políticas de combate a la pobreza. Es preciso señalar que las políticas en este rubro alcanzan sólo de manera limitada los objetivos de incorporar la participación social. Las políticas sociales que se desarrollan bajo este aspecto son transferencias estatales que tienen por objetivo garantizar mínimos de consumo –en el caso de las políticas de combate a la pobreza de algún básico– para grupos sociales que no pueden obtenerlos a través del mercado. Bajo el punto de vista de las teorías del capital humano, la función de las políticas sociales tendrían por objetivo preservar las funciones productivas y reproductivas. No obstante, las transferencias estatales, una forma de redistribución del ingreso bajo modalidades estrictamente pasivas de recepción de los beneficios, no significan la reversión de la condición de pobreza de los hogares y no inciden a largo plazo en la formación efectiva del capital humano.

Valorizar la capacidad para formar procesos de socialización de las políticas de asistencia alimentaria y nutricional es en última instancia lo importante, pues, en la medida en que el beneficiario deja de ser cliente y se convierte en sujeto, puede llevarse a cabo la posibilidad de articular demandas y exigencias de cambio sobre una base democrática. Por la propia dinámica de la pobreza, los programas de combate a la pobreza también pueden propiciar el surgimiento de nuevos actores que reclaman para sí beneficios de los cuales se sienten excluidos y que bajo la coordinación de instituciones pueden desarrollar formas de acceso público a los bienes que permitan una movilización hacia proyectos alternativos. Como un ejemplo de estos nuevos actores, además de las organizaciones sociales, puede mencionarse a las mujeres pobres que desde las décadas anteriores han sido persistentes en cuanto a la configuración de las demandas con un enfoque de género; y que han aprovechado la conformación de organizaciones para incrementar sus conocimientos en cuanto a la gestión social y a la nutrición familiar. Otros actores que han aparecido en las experiencias de gestión social o comunitaria del abasto, y que han contribuido firmemente a la administración de los mismos, han sido las organizaciones de base de la Iglesia católica. Como experiencia concreta puede mencionarse una serie de organizaciones para el suministro de alimentos que se conformaron en el sur de la ciudad de México e incorporaron a la gestión de los subsidios, y que jugaron un papel importante en la difusión de valo-

res como la solidaridad, la honestidad, etcétera. Finalmente, debe mencionarse a los mismos burócratas gestores de los programas que se constituyeron, en gran medida, en aliados de estos grupos populares.

III. Conclusiones

Es importante detenerse para hacer algunas reflexiones finales que me parecen significativas. La primera es que frente a la movilización y potenciación de las capacidades de los grupos pobres, a través de las políticas de combate a la pobreza, es preciso pasar a una etapa en la que la vieja polémica entre más Estado o menos Estado sea superada. Esta polémica se ha reflejado en la discusión entre las políticas universalistas o focalizadoras. El crecimiento de la pobreza y de la concentración del ingreso en América Latina está llevando a que la población pobre rebase en prácticamente todos los países 40% de la población y que la población en extrema pobreza, bajo el método de medición del ingreso, alcance por lo menos 50% de la misma, con una intensidad mucho mayor en las zonas rurales. Bajo estas premisas, tal vez sería preciso preguntarse, como Vilas (1995) lo hace, si con estas magnitudes de la población que debería ser objetivo de las políticas asistenciales tiene algún sentido insistir en la "focalización".

Una nueva visión de las políticas de combate a la pobreza requiere de nuevas ópticas del Estado y de las políticas sociales que tengan en cuenta la reestructuración de los circuitos económicos y la formación de nuevas relaciones sociales que han adquirido una complejidad tal que es imposible seguir interpretándolas bajo paradigmas tradicionales o bajo técnicas descriptivas de la realidad social. Los procesos de reforma del Estado han significado una reinserción en los circuitos económicos internacionales y la importancia cada vez mayor de las redes y de mecanismos de socialización, basados en la ética social y en la cohesión, nos llevan a establecer la posibilidad de una alternativa. Bien potenciados por el Estado y la sociedad, podrían llegar a darle una nueva forma de ejercicio democrático del poder sobre la base de la promoción y difusión de las capacidades de los grupos pobres. Para ello se requieren políticas no lineales, es decir, políticas descentralizadas y públicas en el sentido que permitan el más amplio consenso. Las políticas sociales que hemos visto podrían ser una primera base, si permiten la participación social para efectos de una gestión democrática, si impulsan una política de generación de capacidades y sobre la base de los modelos complejos de las redes y de los valores que le dan cohesión. Las políticas sociales pueden ser una base para una reforma democrática del Estado si recuperan los valores organizativos de los pueblos latinoamericanos. Pero si se atienen exclusivamente a los valores de la eficiencia del mercado, pueden ser generadoras de individuos objeto de asistencia, de masas sin esperanza y de pérdida de la articulación social y comunitaria.

Bibliografía

Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos (1999): *Pobreza y distribución del ingreso en México,* México, Siglo XXI.

Calderón, Fernando y Mario R. Dos Santos (1991): *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina.* Santiago de Chile, Clacso-Fondo de Cultura Económica.

Canto Chac, Manuel y Pedro Moreno (comps.) (1994): *Reforma del Estado y políticas sociales,* México, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1992): *Evaluación de proyectos sociales,* México, Siglo XXI.

Combellas, Ricardo (s/f): "Proceso constituyente y reforma del Estado en América Latina" en *Revista del CLAD, Reforma y democracia.*

Coraggio, José Luis (1994): "Economía urbana: La perspectiva popular", mimeo.

Cordera Campos, Rolando (s/f): "Política social: en el ajuste y más allá", en *Comercio Exterior.*

Crozier, Michael (1987): *Etat modest, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement,* París, Fayard.

_____(1995): *Cómo reformar el Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos.* Translated by Rosa Cuminsky, primera reimpresión ed., *Economía contemporánea.* México, Fondo de Cultura Económica.

Chassudosky, Michael (1997): *The globalization of poverty. Impacts of IMF and World Bank reforms,* Toronto, Zed books.

De Paula Faleiros, Vicente (s/f): *Estado, sociedad y políticas sociales.*

Dresser, Denisse (1997): "En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas" en *Pobreza y política social en México,* editado por G. Martínez, México, ITAM-Fondo de Cultura Económica.

Evans, Peter (1996): "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence of Sinergy" en *World Development* 24 (6),1.118-1.132.

Figueroa, Adolfo (1995): "Políticas sociales, pobreza y distribución del ingreso en América Latina" en *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas,* editado por J. Núñez del Arco, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Fox, Jonathan (1992): *The Politics of Foods in Mexico. State Power and Social Mobilization,* Cornell, Cornell University.

Fox, Jonathan (1996): "How does the Civil Society Thicken? The Politica Construction of Social Capital in Rural Mexico" enn *World Development* 24 (6):1089-1103.

Franco, Rolando (1996): "Los paradigmas de la política social en América Latina" en *Revista de la Cepal* , Nº 58, 9-22.

Fuentes, Mario Luis (1998): *La asistencia social en México. Historia y perspectivas,* México, Ediciones del Milenio.

Gordon, Sara (1999): "Del universalismo estratificado a los programas focalizados" en *Políticas sociales para los pobres en América Latina,* editado por M. Schteingart, México, Guri-Miguel Ángel Porrúa.

Gutiérrez Muñoz, Juan Carlos (2000): "La política social como deber de la administración pública". Maestría, Administración Pública, Unam, México.

Heller, Patrick (1996): "Social Capital as Product of Social Mobilization and State Intervention: Industrial Workers in Kerala, India" en *World Development* 24 (6):1.055-1.071.

Kliksberg, Bernardo (1989): *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas, Política y Derecho,* México, Fondo de Cultura Económica.

Lee, Mary E. (1997): "From Enlightenment to Chaos. Toward Nonmodern Social Theory" en *Chaos, Complexity and Sociology*, editado por r. A. Eve, Sra Horsfall, Mary E. Lee. Thousand Oaks, London & New Dehli: Sage.

Levy, Santiago (1992): *La pobreza en México,* México.

Martínez, Gabriel (1997): "*Pobreza y política social en México"* en Vol. 85, *Lecturas.* México, ITAM-Fondo de Cultura Económica.

Millán, René y Francisco Valdés Ugarte (1996): "La reforma del Estado: reflexiones sobre política social" en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora- Unam-Flacso-Plaza y Valdés.

Oszlak, Oscar (s/f): "Estado y sociedad: nuevas reglas del juego?" en *Revista del CLAD, Reforma y democracia* 9, 8-60.

Pérez Baltodano, Andrés (1997): "Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina" en *Globalización, ciudadanía y políticas sociales en América Latina: tensiones y contradicciones*, editado por A. Pérez Baltodano, Caracas, Nueva Sociedad.

Putnam, Robert D. With Robert Leonardi and Rafaella Y. Nanetti (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy,* Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Rebolledo, Juan (1993): "*La reforma del Estado en México",* editado por J. Carreño Carlón, José Gamas y José Francisco Ruiz, primera ed., *Una visión de la modernización desde México,* México, Fondo de Cultura Económica.

República, Presidencia de la (1998): "Programa para superar la pobreza 1995-2000". *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero.

Sedesol-Secodam (1994): *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Sojo, Ana (1992): "Reforma del Estado y las nuevas aristas de la democracia", ponencia presentada en "El bienestar de la población en América Latina y el Caribe: oportunidades, constricciones y voluntades en los linderos del siglo XXI" en México, D.F.

Solidaridad, Consejo Consultivo del Programa Nacional de (1989): *El combate a la pobreza,* México, El Nacional.

Vellinga, Menno (Coord.) (1997): *El cambio del papel del estado en América Latina,* México, Siglo XXI.

Vilas, Carlos M. (1995): *Estado y políticas sociales después del ajuste,* Caracas, UNAM-Nueva. Sociedad.

Villarreal, René (1993): *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno,* México, Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2000, Vol. 6 Nº 3 (sept.-dic.), pp. 157-183

El PROBLEMA DE LA POBREZA A FINES DEL SIGLO XX

D.F. Maza Zavala

Objeto y alcances

El tema de la pobreza, con especial atención a Venezuela y América Latina, es el objeto del presente trabajo. Mucho se ha escrito, estudiado e investigado, y se seguirá escribiendo, estudiando e investigando, acerca de este tema, de modo que no pretendo hacer una contribución novedosa a la extensa e importante bibliografía existente sobre la materia. Mi propósito es modesto: ordenar y exponer algunas ideas y reflexiones sobre el fenómeno múltiple, complejo e inquietante que se denomina pobreza, movido por la preocupación creciente que suscita en todo el mundo, el desarrollado y rico, y el que procura desarrollarse y es relativamente pobre, en los organismos multilaterales (Naciones Unidas, OCDE, OEA, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, FAO, entre otros) y los gobiernos, en las universidades, los órganos de la sociedad civil, los movimientos políticos y sociales, los investigadores y los conductores de opinión, entre otros. Esta preocupación es creciente y toma cuerpo en las llamadas cumbres mundiales, en conferencias regionales, en las políticas públicas, en las prescripciones de ajuste y reforma de índole macroeconómica, en los programas de cooperación y asistencia internacionales y en los informes periódicos de los organismos multinacionales. Hace algunos años –con referencia al decenio de los 50– no tenía tanta importancia el tema de la pobreza, aunque sí el del subdesarrollo de amplias regiones del mundo: se admitía que la pobreza era uno de los indicadores de insuficiencia de desarrollo y que, por tanto, la superación de ésta implicaba si no la desaparición por lo menos el alivio sustancial de aquélla. Sin embargo, en casi medio siglo no se ha logrado la generalización del desarrollo ni la erradicación de la pobreza; por lo contrario, la brecha entre desarrollo y subdesarrollo ha aumentado y más aún la de la pobreza. Esta se ha extendido inclusive en amplios grupos humanos de los países desarrollados y puede decirse que es un fenómeno mundial.

Definiciones

Todas las definiciones que se han formulado en relación con la pobreza tienen como fundamento principal la incapacidad económica de los individuos

o familias para satisfacer las necesidades esenciales de la vida[1]. Una definición más comprensiva es la de incapacidad de los pobres para convertirse en actores sociales integrales (Jiménez, 1996, 58). Más específicamente se considera como pobreza la incapacidad de acceder al mercado formal de trabajo y obtener un salario que permita la satisfacción de las necesidades básicas del individuo y la familia (Silva Michelena, 1996, 86). Cualquiera que sea el elemento en que la definición haga énfasis el hecho es que la pobreza manifiesta un desequilibrio socioeconómico grave, dado que los afectados por esa situación apenas pueden subsistir con los medios que pueden obtener. Se plantean dos consideraciones al respecto: la insuficiencia de capacidad adquisitiva y el nivel de necesidades esenciales. El caso extremo de insuficiencia adquisitiva es la carencia absoluta de esa capacidad, lo que permite calificarlo como indigencia; otros casos son de insuficiencia relativa de poder adquisitivo y para precisarla hay que establecer una referencia real cuantificable: la cesta básica del consumidor, cuyo costo se determina en razón de necesidades elementales de una familia de cinco miembros y de los precios de los bienes y servicios que satisfacen esas necesidades[2]. Se trata de alimentación normal, vivienda, servicios del hogar, atención a la salud, gastos en educación básica, transporte. El salario mínimo que fija el gobierno por razones de política social por lo general no es suficiente para cubrir el costo de la cesta básica y, con frecuencia, ni aun para obtener la cesta alimentaria; esta brecha se amplía a consecuencia de las variaciones de los precios, que ocurren continuamente en una economía de mercado afectada por presiones inflacionarias. En una economía deprimida, con elevado desempleo y subempleo, el salario de mercado puede llegar a ser inferior al mínimo para amplios grupos de trabajadores, los de más baja calificación, y en este caso se trata de pobreza crítica o extrema. Al respecto se ha tratado de explicar, por voceros gubernamentales y empresariales, que en una familia cohesionada existe la posibilidad de que trabajen dos miembros de ella cuando menos, de tal manera que el ingreso familiar llegue a cubrir el costo de la cesta básica. Ello supone que la familia esté regularmente integrada –situación que no es característica en las franjas marginales de la población– y que haya demanda de fuerza de trabajo para la calificación que pueden ofrecer los miembros de la familia en aptitud de emplearse.

El ingreso familiar real puede incorporar algunas transferencias institucionales o habituales: el suministro de electricidad irregularmente obtenido sin costo monetario, el servicio de agua corriente en las mismas condiciones, subsidios directos, así como también la gratuidad de la vivienda que consiste en

---

[1] "La abundante literatura sobre el tema de la pobreza ofrece dos tipos fundamentales de definición. El primero pone el énfasis en las necesidades insatisfechas. Y el segundo en la capacidad de satisfacer tales necesidades" (Bufalo, 1996, 109)

[2] En Venezuela la cesta básica del consumidor es calculada, en cuanto a su costo monetario, por la OCEI y comprende los bienes y servicios indispensables para un nivel de vida normativo, según los patrones económicos, sociales y culturales prevalecientes en la sociedad urbana venezolana.

un rancho construido por la familia en situación más o menos precaria. La permisividad ante esos hechos implica el reconocimiento, si así puede calificársele, de una deuda de la sociedad con los pobres que de algún modo se procura saldar. La familia en todo caso vive en algún sitio, se alimenta, se viste, ocurre a los centros hospitalarios en procura de salud, se transporta, lo que puede considerarse como disposición de medios materiales para la subsistencia; pero la precariedad de estos medios, la irregularidad de su disposición, su calidad deplorable obligan a considerar esa situación como pobreza extrema. En Venezuela, según diferentes fuentes públicas y privadas, la población afectada por este tipo de pobreza se estima entre 45% y 55% y ha aumentado por efectos de la grave crisis que padece el país desde hace algunos años[3].

No puede considerarse como pobreza una situación en que la familia obtiene suficientes ingresos para atender sus necesidades básicas y complementarias, en concordancia con el nivel medio de vida de una sociedad moderna, y, sin embargo, está insatisfecha porque aspira a un mayor –o mejor– nivel de vida. Tampoco hay que considerar como pobreza la situación temporal de una familia cuyos ingresos se contraen por efectos de la coyuntura económica, al quedar desempleados transitoriamente algunos de sus miembros, y que por tal motivo no pueden satisfacer sus necesidades normales de vida al nivel anteriormente alcanzado, siempre y cuando tengan la posibilidad de recuperarlo al cambiar favorablemente la coyuntura. Desde luego, si esta situación desfavorable se prolongara indefinidamente en el tiempo y el nivel de vida familiar se hace crónicamente insuficiente, se trataría de un caso de entrada a una categoría especial de pobres, que mantiene su capacidad de obtener ingresos pero que no puede realizarla por circunstancias de la realidad económica. Este es el caso de grupos numerosos de las llamadas clases medias (alta, mediana, baja) en Venezuela y otros países latinoamericanos: franjas significativas de la clase media (profesionales, técnicos, empleados, pequeños empresarios) han perdido su posición socioeconómica (acceso a los servicios privados de salud, de educación, de seguridad, de recreación, inclusive la vivienda) y no tienen la perspectiva de recuperación en un tiempo prudencial. La declinación de grupos medios en Venezuela y otros países es un fenómeno más que coyuntural, que afecta al equilibrio social, político y económico. Con el tiempo, si no encuentran alternativas favorables, esos grupos pierden la capacidad de generar ingresos en la proporción suficiente para rehabilitar su nivel de vida.

---

[3] En el cuadro 2 (Población por debajo del límite de la pobreza, del PNUD) Venezuela figura con una proporción de 31% para el período 1989-94; otras fuentes más recientes (1998-99), como Fundacredesa, sitúan este indicador entre 45% y 55%.

Modalidades, grados y dinámica de la pobreza

En alguna forma la caracterización de tipos o modalidades de pobreza depende de la explicación que se le dé al fenómeno. Si se considera que la pobreza es generada por el funcionamiento del mercado, por la estructura económico/social basada en la acumulación excluyente, el derecho escasamente condicionado a la propiedad privada, la libre competencia, el llamado estado de derecho (libertades, garantías y derechos formales que coexisten con la desigualdad real de las posiciones y facultades personales), se le denomina sistémica[4], en el sentido de que es inherente al funcionamiento propio del sistema económico/social establecido; si se considera que la pobreza no es un subproducto del sistema sino que obedece a determinadas situaciones, a imperfecciones superables, a interferencias en su funcionamiento, se denomina residual[5]. Quizá podría aplicarse la denominación de pobreza estructural a la primera mencionada y funcional a la segunda. En la economía de mercado que funciona plenamente, pero en la cual existe una desproporcionalidad entre los factores productivos (abundancia relativa de fuerza de trabajo con respecto al capital y los recursos naturales en un estado determinado de la técnica), la ocupación plena sólo puede lograrse si los salarios reales son flexibles y no existe resistencia sindical o gremial; pero la insuficiencia de los salarios, en relación con las necesidades de un nivel de vida esencial según los patrones socioculturales vigentes, implica pobreza, que recibe el calificativo de nocional (Bufalo, 1996, 111). Aun en economías avanzadas de mercado persisten índices de desempleo considerables (superiores, por término medio, a 5%) que no son abatidos por el crecimiento económico sostenido y dan lugar a la asignación de parte del excedente económico para atender socialmente esa situación (subsidios, bonificaciones). En términos de ocupación se conoce ese fenómeno como desempleo estructural; pero puede asimilarse a una situación de pobreza estructural o natural (por analogía con el desempleo natural). Los adelantos de la tecnología, que tienen por efecto el desplazamiento de categorías de fuerza de trabajo de mediana y baja calificación, generan paradójicamente pobreza bajo la forma de desempleo que inhabilita por tiempo considerable, o para siempre, a personas naturales para la obtención de ingresos mediante el trabajo.

La localización geoeconómica de la pobreza da lugar a la identificación de dos modalidades: la rural y la urbana, con características relativamente diferentes. Las necesidades básicas de la población campesina en los países

---

[4] "En una sociedad regulada exclusivamente por las leyes del mercado y donde la economía funciona conforme a un óptimo (...) podrían existir vastos sectores de la población en situación de pobreza" (Bufalo, 1996, 111).

[5] ... bajo la influencia del monetarismo, la teoría económica terminó por aceptar la presencia de una pobreza crónica mediante el concepto de "tasa natural de desempleo" (ibíb., 112). La denominación de pobreza residual podría utilizarse en analogía a la tasa natural de desempleo.

subdesarrollados apenas se elevan sobre el nivel de la simple subsistencia, mientras que las de la población urbana se diversifican al incorporar elementos del progreso de la vida social. Ello es una explicación de la diferenciación entre salario mínimo urbano y salario mínimo rural (en general los salarios en el campo son sensiblemente inferiores a los de las zonas urbanas). Puede advertirse que, en buena medida, la pobreza urbana en los países latinoamericanos representa un traslado migratorio de campesinos a las ciudades; este movimiento se observa inclusive a escala internacional entre países vecinos (Colombia-Venezuela, por ejemplo). Habitantes del campo que se trasladan a las ciudades (en su mayoría a las urbes metropolitanas) llevan consigo sus hábitos y costumbres, sus rasgos culturales, su visión elemental de la vida y tratan de reproducirlos en los asentamientos urbanos que se forman como franjas periféricas o cinturones de miseria, pobreza y marginalidad. La adaptación de esos inmigrantes internos (o externos) a la vida urbana es lenta y difícil y con frecuencia toma formas irregulares. El rancho marginal urbano es una reproducción diferenciada del rancho rural. Más exigente es la incorporación de los campesinos al mercado de trabajo urbano, que fija condiciones, aptitudes, disciplina, por lo que la mayoría campesina que se traslada a los medios urbanos deriva hacia ocupaciones informales por cuenta propia o en relación de dependencia. Desde luego, con el tiempo, los rasgos rurales de la cultura en la población que se asienta en las ciudades se debilitan y modifican y las visiones de la vida se asimilan a las urbanas.

Aunque el elemento principal para la caracterización de la pobreza es de índole económica, una concepción integral del problema debe contemplar otros elementos y perfiles: el bajo índice educativo, las carencias de salud, los rasgos culturales, la inconsistencia e inestabilidad familiar, los valores sociales, entre otros. Las correlaciones simples o múltiples entre esos elementos y perfiles pueden contribuir al entendimiento del fenómeno, aunque no den respuestas incontestables para su explicación. La recurrencia convergente de algunos elementos significativos (baja educación, deficiente salud, inestabilidad o inconsistencia familiar, inhabilidad para el trabajo, entre otros) puede considerarse como un indicio de pobreza. Al efecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su *Informe sobre el Desarrollo Humano*, del año 1999, presenta un indicador de pobreza humana cuyo cálculo incorpora, ponderadamente, tres elementos considerados esenciales para la vida: nivel de vida, conocimiento y longevidad. Los grados de privación de estos elementos determinan el valor del índice y la posición que el país considerado ocupa internacionalmente por lo que se refiere a la pobreza humana así calificada. El nivel de vida se refiere al acceso al agua potable, a los servicios básicos de salud y al desarrollo físico de niños menores de cinco años; el conocimiento (elemental o primario, desde luego) consiste en el aprendizaje de la lectura (alfabetismo de adultos), información y comunicación; la longevidad (cuya recíproca es la vulnerabilidad ante la muerte) indica el número de personas, en relación con la población total, que no llega a los 40 años. En la interpretación del índice (v. Anexos, cuadro 1) debe tenerse en cuenta que

mientras el valor porcentual es más bajo y, por ende, la posición en la escala internacional menor, la pobreza humana es menos significativa. Puede observarse, por ejemplo, que Chile , Uruguay y Cuba en la América Latina ostentan las posiciones más bajas, es decir, los índices más favorables en relación con la pobreza humana, mientras que Guatemala, Nicaragua, Haití, Honduras, El Salvador y Bolivia ocupan las posiciones más elevadas dentro de la región latinoamericana. Venezuela está ubicada en el puesto número 16, que puede considerarse intermedio. Desde luego, esta es una manera de medir la pobreza; otros indicadores incorporan variables socioeconómicas más directas (grados extremos de desigualdad de ingreso, carencia alimentaria según patrones normales dietéticos, mortalidad infantil, morbilidad, entre otros), como se verá más adelante.

Los patrones de pobreza han sufrido modificaciones significativas a través de la historia, en concordancia con el progreso general de la economía y la sociedad, que determinan cambios en el nivel de vida relativo y en la apreciación de necesidades que no son de subsistencia, pero que se han integrado culturalmente al modo de vida de los grupos humanos. Un pobre de fines del siglo XX habría pasado por individuo de clase media baja a fines del siglo XIX. Por supuesto un pobre que padece hambre o no dispone en absoluto de vivienda, será , hoy como ayer, un indigente. Pero en el presente una familia que no disponga de una cocina a gas o electricidad, o un radiorreceptor, o un televisor modesto, o que no pueda dotar a sus hijos menores de útiles escolares, entre otras carencias, aunque pueda alimentarse más o menos satisfactoriamente y tenga una vivienda estable, se considerará pobre en términos relativos. El efecto demostración –tendencia a la imitación de niveles de vida de grupos sociales que perciben ingresos reales superiores a los de los grupos imitadores– influye en el grado de insatisfacción de estratos socioeconómicos menos favorecidos y con frecuencia ocasiona una deformación cualitativa del nivel de vida (alimentación más pobre, pero recreación mayor y vestimenta de mejor calidad). La comparación de índices de pobreza entre los países puede dar lugar a interpretaciones inadecuadas: lo que se califica como pobreza en un país de alto desarrollo no es aplicable a un país subdesarrollado; los pobres del mundo rico industrializado pasarían por gente de clase media en países no industrializados o de ingreso bajo; inclusive entre países subdesarrollados, pero con ingresos reales por habitante diferentes y distintos grados de cultura, los patrones de pobreza varían: un pobre de Argentina, por ejemplo, nada tiene que ver con un pobre de Haití o de Nicaragua. Salvo la pobreza absoluta, de carencias vitales, la pobreza tiene que considerarse relativa, en el espacio y el tiempo.

Lo anterior permite hacer referencia al fenómeno que puede denominarse dinámica de la pobreza. El número de pobres –individuos o familias– varía en el tiempo en cada país: en Venezuela, por ejemplo, hace 30 años, la proporción de pobreza extrema o crítica en la población total no pasaba de 20%, mientras que ahora pasa de 40%. El crecimiento de la población no sólo ha

determinado un aumento del número de pobres -lo que no tiene por qué ocurrir necesariamente- sino que simultáneamente la proporción de pobres ha aumentado. No significa esto que el grado de pobreza y su cuantía absoluta sean variables inherentes a la demografía: lo que debe interpretarse es que, en relación con el crecimiento económico, la distribución social del ingreso, la tasa de ocupación y otras variables económicas, la expansión demográfica ha dado lugar a mayores índices de pobreza. La explicación no consiste en la dinámica pura de la población sino en la dinámica económico/social como un todo: el crecimiento económico *per se* no genera bienestar para todos los grupos sociales, ni mejora *per se* la distribución del ingreso: aquel crecimiento tiene que estar acompañado de una difusión efectiva del poder adquisitivo, de las facilidades de empleo, de mejores remuneraciones laborales reales, de mayor acceso a los servicios públicos o sociales por parte de la población menos favorecida. Se observa cierta asimetría perversa en la dinámica económica con respecto a la social: las etapas o fases de expansión económica favorecen relativamente más a los grupos sociales de elevado y mediano ingreso que a los de bajo ingreso, mientras que las etapas de contracción económica afectan negativamente más a los últimos que a los primeros; lo mismo puede decirse con respecto a la inflación: las elevadas tasas de inflación, por lo general, si son persistentes, hacen más regresiva la distribución social del ingreso, al disminuir el poder adquisitivo de quienes devengan ingresos nominales fijos y propiciar la transferencia de ingresos reales desde esos grupos a los que obtienen ingresos nominales variables en función de los precios. Estas observaciones, *mutatis mutandi*, pueden hacerse en la escala internacional: el crecimiento económico de los países desarrollados no induce significativamente al crecimiento de los subdesarrollados, mientras que las recesiones de los primeros afectan sensiblemente a los últimos.

Marginalidad, exclusión social y pobreza

La marginalidad es un fenómeno social de la segunda mitad del siglo XX. En tiempos anteriores a la Segunda Guerra Mundial la movilidad interior de la población era escasa y lenta, gran parte de ésta demoraba en las zonas campesinas y existía poca inclinación a la aventura inclusive de los jóvenes. Las ciudades –en la mayoría de los países latinoamericanos– eran relativamente pequeñas y ofrecían pocas oportunidades de empleo y de servicios sociales. En la década de los 50 la dinámica de las migraciones –internas e internacionales– se aceleró, en relación con hechos emergentes de la guerra y de la transformación económica inducida por el resurgimiento del capitalismo. En la América Latina ocurría -en verdad desde la década de los 30 en algunos de estos países- un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones como réplica a la declinación del modelo de división internacional tradicional del trabajo, sustentado en el intercambio desigual entre productos primarios y manufacturas. La industrialización induce el aumento de la movilidad espacial y ocupacional de la población, la expansión de los medios urbanos y suburbanos, la multiplicación de oportunidades de empleo y modificaciones en el modo

y en el nivel de vida, entre otros efectos. En escala internacional, los grupos humanos desplazados como consecuencia de la guerra se asentaron en varios países latinoamericanos y contribuyeron notablemente a los cambios en el perfil ocupacional, en los rasgos culturales, en la dinámica social y la modernización de las ciudades. El aluvión humano se desbordó en los centros urbanos e industriales, cuya capacidad de absorción de nuevos habitantes quedó rezagada con respecto al número creciente de éstos. Se formaron así franjas periféricas en aquellos centros, en buena parte carentes de infraestructura y de servicios básicos y en los cuales convivían trabajadores asalariados con informales y desocupados. La imagen física de las ciudades comprendía espacios regularmente urbanizados y cinturones marginales que con el andar del tiempo se estabilizaron -aunque siempre bajo el riesgo y la condición precaria- y llegaron hasta las inmediaciones de los espacios organizados.

Marginalidad y pobreza no son términos idénticos. La pobreza puede refugiarse inclusive en zonas urbanas tradicionales, que no logran superar ciertas condiciones de insuficiencia económica/social. En la población urbana la estratificación socioeconómica acusa la existencia de amplios grupos que padecen carencias elementales encubiertas o abiertas, mientras que en la marginal se combina la satisfacción de necesidades no esenciales con la insuficiencia de vivienda, alimentación, educación y defensa de la salud. No es raro ni extraño encontrar en las cercanías de los "ranchos" automóviles y motocicletas, y en su interior neveras, lavadoras, aparatos electrónicos diversos, televisores y mobiliario moderno. La pobreza puede ser ubicua, pero la marginalidad se localiza en espacios extraurbanos perfectamente diferenciados. Sin embargo, debe existir una correlación positiva elevada entre marginalidad y pobreza.

La marginalidad implica literal y funcionalmente exclusión social. La población marginal no logra integrarse orgánicamente a la sociedad urbana, que la discrimina y hasta cierto punto la rechaza. Esta exclusión se acentúa y agudiza con la proliferación de la delincuencia común, la elevación de los índices de violencia física, la infancia abandonada, la prostitución "indecente" y otras manifestaciones inquietantes de descomposición social. La exclusión –discriminación, rechazo, abandono, temor– genera marginalidad y se forma un círculo vicioso de desintegración social y degradación humana. La pobreza puede implicar un asidero a la sociedad, una lucha por la superación, una defensa de las últimas trincheras para no caer en la postración definitiva y la degradación irremediable. La pobreza *per se* no genera delincuencia, aunque sí informalidad ocupacional y modos inestables de vida. La sociedad no excluye explícitamente a los pobres, aunque la pobreza sea una imagen negativa del equilibrio social: el rostro feo que el espejo torcido reproduce.

Informalidad, estructura y pobreza

En la mayoría de los países latinoamericanos -y en mucho menor grado en países desarrollados- se ha hecho presente desde hace varios años el fenó-

meno de la informalidad ocupacional, conjunto de actividades más o menos irregulares, de escasa productividad real y de considerable inestabilidad, que permiten la obtención de ingresos en buena parte variables a grupos numerosos de población que de este modo constituyen una especie de espacio estructural de la economía. En la gama de actividades que se identifica bajo el común denominador de informalidad se encuentran las consideradas lícitas y las ilícitas, estas últimas en la propia frontera del delito y aún más allá. Coexisten en este espacio personas que trabajan por su cuenta (técnicamente diferenciados de empresarios, artesanos y profesionales independientes) y personas bajo relación de dependencia; en este último caso el régimen laboral es irregular y lo que pudiera denominarse el grado de explotación de la fuerza de trabajo es más elevado que en el mercado "formal". La crisis económica, el persistente desempleo, la urgencia de ingresos para satisfacer necesidades elementales determinan que numerosos profesionales aptos en sus especializaciones se ocupen en actividades informales ajenas a su capacidad. La proporción de la informalidad ocupacional en relación con la población económicamente activa ha crecido los últimos años, situándose en un promedio de 45% en América Latina, en Venezuela de 50% en años recientes.

No se puede generalizar en la consideración de la informalidad como expresión de pobreza. Si se hace énfasis en el nivel de los ingresos obtenidos, muchos informales están en mejor posición que muchos "formales". Tampoco puede generalizarse en cuanto a aptitudes para la modificación progresiva del perfil ocupacional, aun si se considera excepcional el caso de los profesionales y técnicos desplazados a la ocupación informal a causa del desempleo en el mercado formal. Empleados de oficina y comercio, obreros calificados, amas de casa recurren a ocupaciones informales para reemplazar los ingresos que dejan de percibir en empleos y oficios "formales" o para complementarlos. Un programa de recuperación de la informalidad para su transformación en actividades productivas permanentes y estables –y, desde luego, para la reedificación de la estima de los afectados por la contingencia– podría servir para crear empleo y formas de organización que pudieran participar en el mercado, tales como microempresas, cooperativas, talleres artesanales modernos, entre otras. Aunque la informalidad laboral ha sido considerada en sus aspectos positivos o en sus posibilidades de superación (Soto, 1987), no es enteramente deseable en países que procuran desarrollarse y que requieren elevar los niveles de productividad y de competitividad.

La informalidad como la marginalidad han llegado a ser características estructurales de las economías subdesarrolladas, no sólo por su persistencia y expansión sino también por la atribución que puede hacerse al funcionamiento del sistema en determinadas condiciones estructurales. La economía de mercado (capitalista) no ha mostrado eficacia para generar suficiente riqueza ni para su distribución equitativa en una sociedad democrática. Los teóricos de este sistema explican tales deficiencias o limitaciones utilizando el argumento de que el funcionamiento óptimo de aquél es interferido o desviado por la polí-

tica económica del Estado; no hacen tanto énfasis, por cierto, en las distorsiones generadas por la competencia monopolística y por el monopolio y otras restricciones privadas a la competencia libre. En todo caso, el mercado deja un margen de ineficiencia que debe ser cubierto por la acción pública y social. El mercado, inclusive en las economías de mayor desarrollo, no es capaz de absorber la totalidad de la fuerza de trabajo disponible ni de proporcionar a toda la población el poder adquisitivo necesario para la satisfacción de las necesidades esenciales. El mercado descalifica y excluye a numerosos miembros de la sociedad porque no logran los índices de aptitud que pauta su funcionamiento, condicionado por el adelanto tecnológico; en economías que procuran su desarrollo esta condición se impone de modo distorsionado, en relación de dependencia con respecto a las economías dominantes, discordantes con las características de su estado de desarrollo, y por ello los resultados son más insatisfactorios que en los países desarrollados. La informalidad es una de las consecuencias de esa situación; la marginalidad revela una grave desigualdad en la difusión de los beneficios del crecimiento y del progreso y es posible considerarla como antítesis del modo de funcionamiento del sistema. La dinámica de la acumulación de capital y riqueza en estas condiciones se realiza perversamente, en grados crecientes de concentración y de exclusión, una de cuyas formas ostensibles es el contraste irritante entre alta riqueza y pobreza extrema. Desde luego, la lógica del razonamiento y de la propia realidad indica la necesidad de una solución: o bien una reforma profunda o bien un cambio de estructura. En la perspectiva actual del país (Venezuela), de América Latina y del mundo, bajo el imperio de la globalización, esta última alternativa no parece viable.

La economía y la cultura de la pobreza

La insuficiencia crónica para obtener los medios adquisitivos para concurrir regularmente al mercado de bienes y servicios, que en situaciones más graves llega a ser incapacidad para obtener tales medios por propia iniciativa o por trabajo remunerado, y la necesidad de supervivencia humana determinan conjuntamente modalidades de vida y de actividad –o de habilidad para hacerse de los medios adquisitivos en términos monetarios o en especie– que dan lugar a una situación, de índole estructural, que puede calificarse como economía de la pobreza. En relación con ésta se generan hábitos, actitudes, valores, estilos de vida individual y familiar que conforman una cultura de la pobreza (Lewis, 1964). Economía y cultura se interrelacionan. Los pobres se ingenian para sobrevivir, aunque no dispongan, por lo general, de poder monetario de compra. Esta economía de la pobreza puede tener en algunos casos perfiles positivos, como las labores domésticas productivas para el autoconsumo o para mercados residuales; la economía doméstica puede organizarse para ser una unidad económica estable, que a veces sirve como apéndice de fábricas mediante remuneración por obra hecha; trabajos temporales o eventuales por los cuales se perciben ingresos monetarios; también puede tener perfiles deprimentes –según valoraciones de la sociedad organizada y de la cultura de la

autoestima– como la actividad de recolección de desperdicios mediante la cual se rescatan bienes de consumo inmediato (alimentos) y de consumo durable que inclusive pueden llegar a ser objeto de comercio. Una especie de redistribución del ingreso en niveles de pobreza relativa tiene lugar mediante donaciones y socorros entre miembros de la familia con parentesco de segundo o tercer grado o entre amigos y aun simples conocidos. La construcción de ranchos con el propio trabajo y materiales obtenidos informalmente puede interpretarse –en un perfil muy agudo– como una modalidad de acumulación en la pobreza, sobre todo si algunos de esos ranchos tienen cierta solidez y estabilidad como se observa en algunas áreas marginales. La captura irregular, formalmente clandestina, de suministro eléctrico, que es común en los barrios habitados por pobres, es otra forma de la economía de la pobreza.

Los estilos de vida de los pobres difieren sensiblemente de los que ostentan los ricos y los "acomodados" de clase media. Las exigencias en cuanto a vestimenta, apariencia personal, relaciones sociales, disfrute de servicios recreacionales, consumo de medicamentos, tipos de alimentación, entre otras, son significativamente mayores y distintas en los grupos sociales favorecidos que en los afectados por la pobreza. De este modo la sociedad se fragmenta culturalmente, como también la economía y la velocidad de cambio entre tales fragmentos es dispar y dispersa (Bruni Celli, 1998). La democracia se convierte así en un complejo heterogéneo de situaciones, oportunidades, actitudes, formas de comportamiento, que se refleja en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales.

En el cuadro 2 (ver Anexos) se muestran índices de población que vegeta en niveles de insubsistencia situados por debajo de la línea de la pobreza[6]. Puede calificarse a esta situación como miseria real. Guatemala y Nicaragua son los países considerados en el cuadro mencionado que tienen poblaciones por debajo de la línea de pobreza. El país latinoamericano menos afectado en ese sentido es Costa Rica (11%); Venezuela tiene 31% de sus habitantes en la situación considerada. La pobreza parece girar en un círculo vicioso –modalidad metodológica utilizada en ciencias sociales, popularizada por Gunnar Myrdal y Ragnar Nurkse, entre otros–, cuya característica conclusiva es que la pobreza genera pobreza y mientras persistan las condiciones en que la pobreza está sumergida ésta no sólo tenderá a permanecer sino que se reproducirá en forma ampliada. La prolongada pobreza –existen familias cuya condición de pobreza se transmite a los sucesores por generaciones– al parecer abate la voluntad y reduce las posibilidades de superarla. Algunos atribuyen la situación de pobreza a la insuficiencia de los individuos más que a factores sociales. No es posible desconocer que hay una responsabilidad individual y familiar en el padecimiento de la pobreza; pero el fenómeno es de tal magnitud y

[6] El Banco Mundial utiliza como indicador de pobreza crítica un ingreso de US$ 370 por habitante y por año.

de características tan evidentes que no es posible dejar de considerar, enfáticamente, el mal funcionamiento del orden social y económico como causa principal. Tampoco es correcto –y hasta cierto punto no es lícito– caracterizar a la pobreza como un estado normal de grupos humanos, que coexisten con los grupos socioeconómicamente favorecidos. La pobreza es una enfermedad social, una endemia, que contrasta críticamente con la estabilidad supuesta de una colectividad y que representa para ésta un riesgo. La conciencia de este contraste y de este riesgo explica el creciente interés y la evidente preocupación de los gobiernos, de las instituciones multilaterales y de organismos de la sociedad civil por la reducción de la pobreza a límites tolerables[7].

El buen desempeño de una economía se aprecia cuantitativamente, más que por las cifras absolutas del producto interno bruto (PIB), por la proporción del excedente económico, que es la diferencia entre el gasto macroeconómico en consumo y en inversión para reposición de activos fijos renovables (público y privado) y el producto total. Este excedente puede destinarse a inversión para ampliación del potencial productivo y el aumento de la riqueza patrimonial (del país y de los individuos). En el presente, parte del excedente económico debe aplicarse a restañar las lesiones causadas por el desempleo forzoso y al sostenimiento de la seguridad social. Pero es posible indicar la existencia de un excedente económico negativo, si cabe la expresión aparentemente contradictoria, en contraposición al excedente que se convierte en riqueza; aquel excedente estaría representado por el crecimiento de los niveles de pobreza y sería objeto de registro contable *sui géneris* como un pasivo social. Esta realidad subyacente es encubierta por el indicador estadístico denominado PIB por habitante, que es un promedio no ponderado y se utiliza para significar el crecimiento económico de un país. La distribución del producto entre los grupos sociales es siempre muy desigual, aunque los grados de desigualdad varían entre los países: los de mayor desarrollo muestran grados bajos de desigualdad en tanto que los de menor desarrollo acusan situaciones bastante regresivas en este aspecto[8]. Entre grupos o clases de países (G.Myrdal señala la coexistencia entre la clase alta de naciones –las más ricas e industrializadas–

---

[7] Por ejemplo: la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, marzo 1995; III Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito Nov. 1996. Informes Anuales del Banco Mundial.

[8] "El 20% más rico de la población mundial se apropia de 82% del PIB mundial y se beneficia de 80% del comercio mundial, efectúa 80% del ahorro bruto interno y 80% de la I.B. interna. La distancia entre el 20% más rico y el 20% más pobre se ha duplicado los últimos 30 años.
Según el PNUD, ob.cit, en 1997 el 20% más rico de los países obtenía el 86% del PIB mundial, el 60% de mediana riqueza obtenía 13% y el 20% más pobre 1% del PIB mundial (p.2).
Las 7 potencias económicas mayores (G7) con 12% de la población mundial generan 64% del PIB, los 10 países industrializados (G10) generan 70% del PIB mundial y 77 países menos desarrollados (G77) generan 17% con 75% de la población mundial.

y la clase media y la clase baja o pobre) la desigualdad de ingresos es muy acentuada y esta desigualdad tiende a profundizarse en el transcurso del tiempo, como lo muestran las estadísticas mundiales. Al respecto es bueno advertir que la caracterización a nivel nacional de los países como ricos, menos ricos y pobres encubre una realidad distributiva de signo negativo: en los países tenidos como pobres existen grupos sociales minoritarios bastante ricos, cuyo nivel de vida es comparable con el de los grupos favorecidos de los países ricos, y grupos afectados por la pobreza en diferentes grados, que constituyen la mayoría; en el seno de estos países la brecha de la desigualdad de ingreso se ensancha con el tiempo y particularmente en los períodos de crisis, durante los cuales la dinámica económica perversa actúa para acelerar la transferencia de ingresos reales desde grupos vulnerables de la población a los grupos concentradores de ingreso y riqueza. Así, la crisis genera pobreza, pero no para la sociedad nacional como un todo sino para los que ya son pobres y para los sectores medios cuyas defensas socioeconómicas son bajas.

La pobreza es no sólo un problema social sino también económico, aun si se diferencian los criterios entre lo social y lo económico. Ya he indicado que parte del excedente económico se aplica a aliviar las situaciones derivadas del mal funcionamiento del sistema; la pobreza –además de significar una retracción de recursos productivos, particularmente la fuerza de trabajo, a la actividad generadora de riqueza– es un factor de insuficiencia de la demanda efectiva de bienes y servicios y, por tanto, de limitación del mercado, lo que afecta desfavorablemente a la producción y la inversión. Si se incorporara la población pobre a la economía real en términos efectivos, como productora y como consumidora, el crecimiento económico sería mayor y más sostenido. La exclusión social es también exclusión económica. Así, la pobreza no es simplemente una carga social, un objeto de asistencia benefactora, sino también un pasivo económico: su erradicación o reducción mediante un proceso de desarrollo integral y equitativo determinaría un aumento del potencial económico del país y, por derivación, del nivel de bienestar social.

La estratificación social en Venezuela

La sociedad venezolana, como la de todos los países latinoamericanos y, en general, del mundo, está profundamente fragmentada en cuanto a condiciones de vida. Fundacredesa, institución de carácter público que investiga desde hace varios años el crecimiento y el desarrollo de la población venezolana en todos los aspectos importantes, ha establecido una composición en cinco estratos: los identificados I y II de elevados ingresos relativos, representan 8% del total; el estrato III, de medianos ingresos, 14%; los estratos IV y V, bajos ingresos insuficientes, 78%. Cada uno de estos estratos muestra un perfil familiar e individual compuesto por varios indicadores de salud, educación, cultura, ocupación, características antropométricas (talla, peso, fisiología), de crecimiento y desarrollo, según métodos científicos internacionalmente aplicados con modificaciones para adaptarlos a Venezuela. Sin lugar a dudas

las carencias vitales (inclusive las afectivas y de relación social) determinan retardos en el crecimiento de los individuos y deformaciones en el cuerpo y la mente. Al efecto hay que diferenciar entre crecimiento y desarrollo, lo que es válido en lo individual y en lo social y económico. El crecimiento consiste principalmente en el cambio de dimensiones que, en el caso de los individuos, obedece a patrones biológicos condicionados por el medio ambiente y la genética; en el caso de la economía el crecimiento significa un aumento, más o menos continuo, de las variables macroeconómicas convencionales: producto, ingreso, gasto, consumo, inversión, acumulación/riqueza; mientras que el desarrollo consiste en un cambio de las condiciones que determinan la calidad de la vida, el equilibrio social, la vigencia de los derechos humanos y sociales, la equidad posible en la distribución del ingreso, la normalidad institucional, la seguridad social integral, entre otros aspectos (Maza Zavala et al., 1974). La pobreza restringe las posibilidades de crecimiento y más aún las de desarrollo de los individuos y de las sociedades. Dos simples ejemplos al respecto: los jóvenes de los estratos I y II adquieren, por lo general, tallas físicas elevadas en comparación con las que pueden adquirir los jóvenes de los estratos IV y V; así mismo, los jóvenes de aquellos estratos, por lo general, tienen más ventajas en la competencia educativa y ocupacional que los jóvenes de los estratos menos favorecidos. Esto nos lleva a consideraciones referentes a salud y educación.

Salud y educación como problemas sociales

El bienestar básico del ser humano tiene dos componentes: la salud y la educación. La salud es un estado integral de equilibrio (físico y mental) del individuo, que implica una elevada defensa ante las enfermedades y un comportamiento normal ante situaciones usuales o contingenciales de la vida. La educación tiene dos niveles: por un lado, la adquisición de un acervo de conocimientos primarios y la aptitud para utilizarlos, así como la de obtener información básica, y, por otro, la información media o superior que capacita y califica para el desempeño de actividades de diferentes grados de especialización. La salud también puede tener una dimensión social: una colectividad sana, equilibrada, estable, progresiva, o su antítesis: una sociedad desequilibrada, inestable, insegura, regresiva. La salud y la educación, en la perspectiva de la disposición de ingreso real, deben ser objeto de la atención del Estado, entre cuyas funciones, en cualquier sistema económico, están la de proteger la salud de la población y la de proporcionar servicios básicos de educación.

En las economías de mercado (capitalistas) los servicios de salud y educación pueden ser prestados por empresas e instituciones privadas, a título oneroso o gratuito, pero siempre bajo la supervisión del Estado. Sin embargo, la mayor proporción de los servicios de salud y educativos corresponde a las prestaciones públicas, especialmente en cuanto a la prevención de enfermedades y los niveles básico y medio de la educación. Los gastos sociales o

públicos en estas dos necesidades constituyen un indicador de la atención que concede el Estado al bienestar básico de la población. En el cuadro 3 (ver Anexos) se muestran cifras relativas de los gastos en educación y salud de índole pública en países seleccionados, desarrollados y latinoamericanos, como proporción del producto interno bruto (PIB). En general, los países desarrollados ostentan los índices más favorables; entre los latinoamericanos destacan, en este aspecto, Costa Rica, Cuba, Venezuela, Bolivia. Tanto como la proporción del gasto en relación con el PIB debe apreciarse la eficiencia del gasto. Buena parte de este gasto debe considerarse como inversión en desarrollo social.

La distribución del bienestar en las dos vertientes consideradas es bastante desigual: los grupos sociales favorecidos tienen más y mejor acceso a los servicios de salud y educación que los menos favorecidos y disfrutan, por lo general, de elevados índices de salud y educación. La pobreza abate las defensas ante las enfermedades y restringe las oportunidades de formación educativa. La crisis que agobia a Venezuela desde hace años ha debilitado las condiciones de salud de la mayoría de la población: han reaparecido enfermedades epidémicas y endémicas que en el pasado habían sido vencidas: malaria, dengue, cólera, tuberculosis. Las enfermedades de la pobreza (y del subdesarrollo) se distinguen de las enfermedades y causas de muerte de la población rica y desarrollada: ésta padece de cáncer, patologías cardiovasculares, desequilibrios neurovegetativos, trastornos del aparato digestivo, entre otras. La pobreza es, virtualmente , causa de muerte, directa o indirectamente. En América Latina y el Caribe 40% de las defunciones pueden atribuirse a desnutrición, malas condiciones sanitarias, carencias médico/asistenciales, viviendas insalubres, carencia de servicios básicos de los hogares. La insuficiencia fiscal para atender al gasto público se manifiesta, entre otros hechos, en crisis hospitalaria y asistencial con incidencia directa en los pobres. En particular los índices de mortalidad infantil han aumentado durante la crisis. Aunque no se considera directamente como un problema de salud, hay que mencionar el caso penoso de los "niños de la calle", víctimas del abandono, testimonio dramático de una sociedad enferma, que a veces se defiende criminalmente mediante la eliminación física de mendigos, pequeños delincuentes, practicantes de la prostitución infantil, como en Río de Janeiro, Bogotá y otras ciudades. Huelga decir que salud y educación son prioridades en el proceso de desarrollo, pues califican al factor fundamental de éste que es el ser humano.

Deuda externa y pobreza

La deuda externa contraída por los países latinoamericanos –en general, por los subdesarrollados– representa una pesada carga que grava la potencialidad de crecimiento económico de los deudores, mientras que para los acreedores –instituciones y bancos de países desarrollados– la deuda significa una fuente prácticamente permanente de ingresos financieros, virtualmente una

renta. No sólo el crecimiento económico como tal resulta negativamente afectado por la deuda sino que sus consecuencias se sienten en el deterioro del nivel y la calidad de vida de la mayoría de la población, particularmente en los grupos más vulnerables y débiles como la infancia. La deuda externa de los 40 países pobres del mundo más endeudados relativamente se situó en 1996 en US$ 250 mil millones, cuyo servicio (intereses y amortización) absorbe 18% del valor de la exportación de bienes y servicios de ese grupo de países. En América Latina y el Caribe la deuda externa global se multiplicó por tres entre 1982 y 1999, aunque los pagos por concepto de intereses y amortización montaron en ese período a US$ 580.000 millones, aproximadamente (Cepal, 1999). Entre la carga de la deuda y la incidencia de las políticas drásticas de ajuste y estabilización, aplicadas por el Fondo Monetario Internacional actuando como agente institucional de los acreedores, el crecimiento económico de la región ha sido contenido, particularmente durante la década de los 80, llamada década perdida para el desarrollo por la Cepal (Naciones Unidas), y los índices de desempleo, pobreza y desigualdad socioeconómica ascendieron sustancialmente.

En el cuadro 4 (ver Anexos) se muestran los saldos de la deuda externa de países latinoamericanos al cierre de 1997, su magnitud relativa en términos del PIB y el de su servicio en relación con la exportación de bienes y servicios. Los países más endeudados de la región son Brasil, Argentina y México, precisamente los de mayor dimensión y potencialidad económica. Los deudores de significación intermedia son, entre otros: Venezuela, Chile, Colombia y Perú. La deuda y su servicio son variables, en función de la propia magnitud de la deuda, de las modificaciones, en uno u otro sentido, de las tasas de interés de los mercados financieros internacionales y del valor de las exportaciones. La composición y las condiciones de la deuda han sufrido modificaciones en el transcurso de los 17 años transcurridos desde la emergencia de la crisis de 1982, llamada "de la deuda": los plazos de vencimiento se han prolongado, los acreedores bancarios han cedido lugar a tenedores particulares de títulos de deuda en todo el mundo y las garantías colaterales se han titularizado bajo la forma de bonos del Tesoro de Estados Unidos y bonos Brady, entre otras. En todo caso los deudores siguen concurriendo a los mercados internacionales en solicitud de nuevos fondos a tasas de interés con tendencia al alza. La existencia de la deuda implica un condicionamiento externo que limita el ejercicio de la soberanía económica y el ámbito y la independencia de las políticas públicas macroeconómicas, con particular incidencia en las políticas de desarrollo. Originalmente las instituciones multinacionales restringían sus "recomendaciones" a las políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste, obviando las de índole social; en virtud de los graves desequilibrios sociales agudizados por la aplicación de aquellas políticas (desempleo, véase el cuadro 6 en Anexos) pobreza[9], aumento de la inconformidad social con evidente riesgo para la

[9] En América Latina y el Caribe existen 225 millones de pobres, aunque la pobreza disminuyó de 41% a 36% entre 1990 y 1997; en 1998-99 la pobreza resurgió; de cada 100 empleos creados

estabilidad política, las recomendaciones de referencia incluyen, cada vez con mayor énfasis, políticas sociales, de protección o alivio de los grupos sociales más vulnerables y especialmente de acción contra la pobreza crítica. Por otra parte, los países industrializados han diseñado y puesto en ejecución programas de asistencia económica, financiera y social para el desarrollo (véase el cuadro 5, en Anexos), que en ningún caso alcanzan a significar 1% de su PIB. En términos absolutos la asistencia oficial de Japón para el desarrollo supera en 50% a la de Estados Unidos y Francia y en casi 200% a la del Reino Unido. Por lo demás, esta menguada asistencia oficial al desarrollo escasamente alcanza a los objetivos de éste y menos aún a los pobres.

Ecología social

La pobreza es un factor de erosión de la ecología social, si ésta es entendida como un estado de desequilibrio entre la vida social y el medio ambiente. Las condiciones ambientales, en este sentido, se refieren a la naturaleza inmediatamente utilizada por la población como asentamiento y también a la seguridad en que se vive, la estabilidad de la vivienda, el funcionamiento de los servicios básicos, los espacios habilitados para recreación, entre otros aspectos. El ser humano transforma el medio en que actúa -en sentido positivo o negativo, según los casos- y el medio a su vez transforma al ser humano. Los prejuicios de una sociedad injusta y profundamente desigual hacen que se sustenten actitudes peyorativas con respecto a la vida de los pobres, considerándola como causante del deterioro de las ciudades, como deformante del paisaje urbano. Hay autores, como M. Rein, que afirman que a las personas no se les debe permitir llegar a ser pobres como para ofender o causar dolor a la sociedad, ya que ocasionan incomodidad y costos para la comunidad; la pobreza es un problema en la medida en que los bajos ingresos crean dificultades para quienes no son pobres (Silva, 1999, 56).

La pobreza revela una situación de violencia social; no es que los pobres sean violentos -generalmente son pacíficos y resignados-sino que son víctimas de la violencia que genera el sistema al condenarlos a la exclusión relativa de los frutos del progreso y la bonanza, al forzarlos a refugiarse en ocupaciones irregulares, penosas y de baja productividad, al hacerlos sentir el agudo contraste entre la riqueza y la miseria entre la abundancia y la escasez. Los pobres son perseguidos por los organismos policiales como presuntos delincuentes, como sospechosos "naturales" de hechos delictivos, como perturbadores de la paz social. Los hijos de los ricos no están expuestos a esa violencia, más bien los servicios de vigilancia –públicos y privados– se concentran en las urbanizaciones privilegiadas para protegerlas y darles seguridad.

---

entre 1990 y 1997 el sector informal aportó 69. América Latina es la región más desigual del mundo (Ocampo, 2000).

Las políticas de ajuste y estabilización y sus secuelas

La necesidad de una transformación de la economía en América Latina, como respuesta a la crisis de las últimas décadas del siglo, no ha sido satisfecha hasta el presente. En su lugar se han impuesto las llamadas políticas de ajuste y estabilización que, inclusive en su segunda etapa que se ha calificado como estructural, no han alcanzado en profundidad las causas del problema. Se ha pretendido que la conversión de una economía tutelada por el Estado a una economía de iniciativa privada, de prevalencia del mercado, es una transformación estructural. Lo cierto es que ni en la teoría ni en la praxis tiene tal alcance, pues sólo se procura eliminar los mecanismos de regulación pública para sustituirlos por la regulación supuestamente automática del mercado. En lo esencial es el capitalismo con todos sus atributos y el imposible retiro del Estado de sus funciones de política económica, social y de desarrollo. La implantación *a fortiori* de políticas estabilizadoras y de ajuste, centradas en el abatimiento de la inflación, el equilibrio fiscal y monetario, la privatización de empresas públicas, la apertura comercial y financiera al exterior y la incorporación en el proceso de globalización, ocasiona efectos contradictorios.

Si el programa de estabilización tiene éxito se logra la ruptura de la inercia inflacionaria y la desaceleración del ritmo alcista de los precios; es posible, sin embargo, que persistan las presiones inflacionarias subyacentes. El costo de abatir la inflación –sin lograr simultáneamente el equilibrio fiscal, monetario, comercial y externo– se manifiesta en diferentes formas negativas: la inestabilidad del crecimiento económico, la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, la persistencia y frecuencia de mayor desempleo, la acentuación de la pobreza y el quebrantamiento de la potencialidad productiva. En el cuadro 6 se pueden observar las tasas de desempleo en países latinoamericanos. La expansión del dominio del capitalismo globalizante es un objetivo claramente perseguido por las políticas forndomonetaristas, al mismo tiempo que forzar a la economía deudora a generar mayores ahorros con el objeto de atender al pago de la deuda. Se restan recursos, siempre escasos, para el desarrollo económico con proyección social, y se limitan drásticamente los gastos en salud, educación, seguridad social y promoción del desarrollo.

Las fuertes reacciones populares suscitadas en varios países afectados por esas políticas –Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, entre otros–, que implican un riesgo para las mismas e inclusive para la estabilidad de los gobiernos, han hecho que los organismos multilaterales incorporen en sus recetarios las políticas sociales, de compensación a los grupos humanos más vulnerables, especialmente los sumergidos en la pobreza. En relación con ello se ha popularizado la modalidad de un capitalismo "con rostro humano", que es incompatible con la economía de mercado si ésta funcionara en términos absolutamente liberales. El Estado, minimizado en sus funciones correctivas y promotoras de desarrollo y bienestar, es parcialmente reinvindicado en la nueva orientación de ajuste social (Maza Zavala, 1995).

La economía política social

La concepción neoclásica de que el equilibrio económico *per se* genera equilibrio social y bienestar es objeto de creciente cuestionamiento en nuestro tiempo. Se impone progresivamente la tendencia –teórica y política– de que lo económico y lo social constituyen un todo integrado, funcionalmente consistente y que los efectos de distribución equitativa y bienestar general deben ser generados por la misma dinámica de creación de riqueza, empleo, consumo, acumulación y previsión social. Por tanto no pueden ir separadas la política económica y la política social y no puede sostenerse la posición de que esta última es anexa a la primera, como apéndice o residuo o correctivo *a posteriori*. La exclusión de amplios grupos sociales de los beneficios del mercado, la pobreza como subproducto del sistema, la coexistencia irritante entre riqueza y miseria, no pueden ser exhibidos como resultados "naturales" de la economía de mercado. El objeto de toda economía, bajo cualquier sistema, es el ser humano, individual y colectivamente considerado, sus necesidades, sus derechos, sus oportunidades de mejoramiento y ascenso. Ha surgido justamente una reflexión, que no es puramente humanística sino de rango científico, en torno del desarrollo de la ciencia económica como economía política social (o socioeconomía política)[10]. Estas dos connotaciones elevan el rango del conocimiento económico como medio eficaz para la prosecución del desarrollo humano, considerando los bienes satisfactorios no sólo los económicos sino también los institucionales (North, 1993, 23), los culturales, los políticos. Así la economía es una ciencia política y social con la profundización de la senda histórica que comenzaron a trazar los clásicos liberales, que desarrolló en forma trascendente Marx y que en la época actual se califica más aún con la reafirmación del carácter social.

La consecuencia pragmática inmediata de ese progreso de la disciplina del conocimiento es la transformación de las políticas públicas, para integrar un conjunto orgánico que funcione sistémicamente para alcanzar los objetivos de Estado y sociedad, sin dejar de utilizar en su ámbito operativo la dinámica del mercado. El combate a la pobreza, a la marginalidad, a la exclusión socioeconómica, a la acentuada desigualdad del ingreso, al desempleo, a la informalidad improductiva, a la inseguridad social, es un objetivo insoslayable de la acción pública y también implica deberes privados solidarios. No puede estimarse un óptimo económico circunscrito a los agregados económicos convencionales si no se proyecta en un óptimo social en el sentido indicado. No es consistente el concepto de una economía eficiente con el de una sociedad ineficiente. Un sistema que genere pobreza, profunda desigualdad, exclusión de grupos humanos de los beneficios de la actividad económica, no puede ser calificado como un sistema eficiente. En todo caso sus fallas deben ser corregidas por la acción del Estado y de la sociedad, en conjunto.

---

[10] Cfr. nota 3.

Venezuela en la línea de la pobreza

Se considera una paradoja que en Venezuela –país petrolero– exista en elevada proporción una población en estado de pobreza crítica (se estima entre 45% y 55%) y una de mayor alcance numérico que está en situación de pobreza relativa (alrededor de un 30% adicional a la primera). En este país ha existido tradicionalmente la pobreza, aunque también ha existido tradicionalmente una minoría de la sociedad que ha disfrutado de riqueza o de niveles de vida satisfactorios; sin embargo, el problema de la pobreza, como se plantea en los últimos 30 años, ha adquirido en este tiempo características preocupantes, hasta el punto de que toda estrategia de transformación progresiva debe incorporar como objetivo importante el combate a la pobreza, fenómeno que junto con la inflación y el desempleo constituyen perfiles fuertes y agudos de la crisis.

El ingreso petrolero nacional acumulado durante los últimos 40 años –de democracia representativa– se cifra en más de US$ 560.000 millones, magnitud muy considerable, suficiente para propiciar el desarrollo de un país de mediana dimensión como el nuestro; no obstante, como balance en este aspecto tenemos una deuda externa de US$ 32.000 millones, un desempleo de 16% de la fuerza de trabajo, una tasa de inflación que se estima en 17%, un sector informal que da refugio a más de la mitad de la población activa, una marginalidad de 40% y una pobreza de 80% de la población. Desde luego hay aspectos positivos que es necesario mencionar: el país se ha urbanizado (más del 80% de la población habita en zonas urbanas, aunque la mayoría en situación precaria e inestable), existe una infraestructura física vial, de servicios sanitarios, de agua corriente, de comunicaciones, de instalaciones de salud y educación; el índice de capacitación de las generaciones en edad activa es bastante elevado; existe una industria petrolera nacional de elevada productividad, con potencial de producción y de reservas considerable, así como un acervo minero probado en gran parte explotado y explotable; en suma, recursos naturales incorporados a la economía, fuerza de trabajo disponible, potencial financiero interno y externo, entre otros activos. Pero el país sufre de males estructurales, fuerte desigualdad de ingreso y bienestar, inseguridad física de personas y bienes, alta inconformidad social. Parece que los proventos del petróleo -tan cuantiosos- no han sido ni son suficientes para las necesidades y el presupuesto del Estado se inclina, por lo general, al déficit. En particular, el gasto social (salud, educación, seguridad social) es manifiestamente insuficiente y de bajo rendimiento.

En los cuadros 8 y 9 se muestran indicadores macroeconómicos que afectan a la población pobre y un intento de balance social que debe ser enriquecido con mayor información. Venezuela ha comenzado a figurar en la geografía del hambre, investigación que en su tiempo realizó Josué de Castro. Muchos venezolanos padecen hambre física, desnutrición, carencias vitales que

abren la puerta a las enfermedades. No hay justificación para esta calamidad social.

El futuro de la pobreza

Históricamente, en el mundo, siempre ha existido la pobreza, en las distintas organizaciones sociales, a través del tiempo, en paz y en guerra[11]. La persistencia del fenómeno, con modalidades de espacio y época, podría dar lugar a la convicción de que es un mal irremediable, prácticamente natural. La visión pesimista se reafirma cuando, en nuestro tiempo, no obstante el avance de la ciencia y la tecnología, el establecimiento de las grandes líneas del progreso, la ausencia de guerras totales, amplias franjas de pobreza ensombrecen el cuadro del desarrollo de los países ricos y más aún el cuadro complejo de los países que procuran desarrollarse. La desigualdad económica entre las naciones no sólo permanece sino que se ensancha con el tiempo. Dentro de los países la estructura social muestra fracturas deplorables entre los grupos de población, destacándose el contraste entre el bienestar de pocos y el malestar de muchos.

Entre los retos de la humanidad en el presente está la erradicación de la pobreza. El crecimiento económico es un factor poderoso en cuanto al logro de ese objetivo; pero el crecimiento por sí solo no ha sido capaz de absorber la pobreza ni de reducir la desigualdad socioeconómica. Se requiere una acción integral y sostenida, en cada país y en escala mundial, de los gobiernos, las sociedades, las fuerzas económicas, las instituciones multilaterales, para aproximar aquel objetivo. Está lejos de cumplirse la meta –trazada en las cumbres mundiales de desarrollo social– de que los países ricos destinen, cuando menos, el 1% de su producto interno bruto para la ayuda al desarrollo social de los países "en vías de desarrollo". Es un lugar común la referencia a que la reducción del gasto militar y en armamento de todos los países en 30% o 40% y su aplicación a la cooperación internacional con orientación a los más pobres, modificaría en términos sustanciales el cuadro de la pobreza. Pero no se ha llegado aún a esa conciencia de la solidaridad, a pesar de que se reconoce que la pobreza no es sólo un problema social sino también económico y político: implica un riesgo que debe ser superado.

En Venezuela hay recursos para combatir con éxito la pobreza, cuando menos la calificada como crítica. Es indispensable la movilización y reordenación de esos recursos, dentro de un cuadro institucional progresivo, y con la voluntad y orientación de un proyecto nacional de desarrollo: el ascenso de la nación a la cumbre del bienestar, la estabilidad y la equidad.

---

[11] Toynbee señala que todas las civilizaciones se han desmoronado y perecido por no haber resuelto las contradicciones entre el muy reducido sector de dominantes y los inmensos sectores de desposeídos. Citado por Heraclio Atencio Bello en "Pobreza, reto del siglo XXI", Caracas, 1996.

ANEXOS

Cuadro 1
Índice de pobreza humana 1997

Países	Valor (%)	Posición
El Salvador	21	35
Bolivia	21	36
Honduras	25	41
Guatemala	28	51
Nicaragua	28	48
Haití	46	74
Chile	5	6
Uruguay	4	3
Costa Rica	4	4
Venezuela	12	16
México	11	13
Colombia	11	12
Cuba	5	5
Ecuador	17	25
Brasil	16	19
Perú	17	23

Nota explicativa: el valor del índice es un promedio ponderado de tres elementos esenciales a la vida humana, según grado de privación. La posición es la que cada país ocupa dentro del conjunto de países considerados según su índice.
Fuente: PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1999.*

Cuadro 2
Población por debajo de la línea de la pobreza (%)
(Promedio 1989-1994)

Países	Índice	Países	Índice
Argentina	26	Brasil	18
Costa Rica	11	Perú	32
Venezuela	31	Paraguay	22
México	34	Rep.Dominicana	21
Colombia	20	El Salvador	38
Ecuador	35	Honduras	53
		Guatemala	58
		Nicaragua	51

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*, pp. 146-148.

Cuadro 3
Gasto social en países seleccionados
(1996)

Países	Salud (% PBI)	Educación (% PBI)
DESARROLLADOS		
Estados Unidos	5,4	6,5
Suecia	7,1	8,3
Alemania	8,1	4,8
Japón	5,6	3,6
LATINOAMERICANOS		
Argentina	4,3	3,5
Chile	2,3	3,1
Uruguay	1,9	3,3
Costa Rica	6,0	5,3
Venezuela	5,1	2,3
México	2,8	4,9
Colombia	2,9	4,4
Ecuador	2,0	3,5
Brasil	1,9	5,2
Perú	2,2	2,9
Bolivia	3,8	5,6
Haití	1,3	1,2
Cuba	6,3	7,9

Nota : gasto público
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*

Cuadro 4
Deuda externa de países latinoamericanos
(1997)

Países	Millones de US$	% PIB	Servicio (x) (%)
Argentina	123.221	39	58
Chile	31.440	42	20
Uruguay	6.652	34	15
Costa Rica	3.548	38	12
Venezuela	35.541	34	22
México	149.690	38	32
Colombia	31.774	34	27
Ecuador	14.918	79	31
Brasil	193.663	24	57
Perú	30.495	49	31
Bolivia	5.248	89	8
Nicaragua	5.677	39	9

(x) Como porcentaje de la exportación de bienes y servicios
Fuente: PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1999.*
Cuadro A.1.2

Cuadro 5
Asistencia oficial para el desarrollo (1997)

Países asistentes	Millones de US$	% PIB
Canadá	2.045	0,34
Estados Unidos	6.878	0,09
Japón	9.358	0,22
Suecia	1.731	0,79
Reino Unido	3.433	0,26
Francia	6.307	0,45
Alemania	5.857	0,28
Italia	1.266	0,11

Fuente : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:
Informe sobre Desarrollo Humano 1999

Cuadro 6
Tasas de desempleo abierto
(%, Año 1997)

Países desarrollados	%	Países latinoamericanos	%
Canadá	9,3	Argentina	12,9
Estados Unidos	5,0	Bolivia	4,4
Japón	3,5	Brasil	7,6
Reino Unido	7,1	Chile	6,4
Francia	12,4	Colombia	12,3
Alemania	9,8	Costa Rica	5,7
Italia	12,5	Ecuador	9,5
España	20,9	México	4,7
		Nicaragua	14,3
		Perú	9,2
		Uruguay	11,5
		Venezuela	11,4

Fuente : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*

Cuadro No. 7
Índice de desarrollo humano (1997)
(Máximo: 1000)

900	Países industrializados
750	América Latina y el Caribe Europa oriental
700	Asia oriental y sudoriental
650	Países árabes
450	África sudsahariana
400	Resto de Africa

Fuente : PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*, p. 129

Cuadro 8
Indicadores macroeconómicos de Venezuela que afectan a la población pobre

Concepto	1996	1998	1999
Tasa de desempleo (%)	12,4	11,1	16,5
Sector informal (1)	47,6	48,5	51,5
Tasa de inflación (%)	103,2	29,9	20,1
Cesta alimentaria (miles Bs.) (2)	98	123	140
Salario urbano (3) (miles Bs.)		100	120

1- Porcentaje de población activa con ocupaciones eventuales, irregulares o de baja productividad.
2- Costo monetario de la cesta de alimentos básicos cada mes para una familia de
Cinco miembros.
3- Salario mínimo urbano decretado oficialmente.
Fuente: Banco Central de Venezuela, *Informe Económico.*

Cuadro 9
Balance social de Venezuela (1998-99)

Activo		Pasivo	
Fuerza de trabajo (millones de personas)	8,4	Tasa de desempleo (%)	16,5
Esperanza de vida al nacer(años)	74	Informalidad laboral (%)	51
Gasto Público Social (% del PBI)		Mortalidad infantil (Tasa prome-Dio 89-95) (por 1000) (1)	29
Salud	5,1	Pobreza relativa (%)	82
Educación	2,4	Inseguridad	182
Derechos sociales			

(1) Niños menores de cinco años
(2) 1982 = 100 (número de delitos)
Fuente: publicaciones oficiales y estimaciones propias.

Bibliografía

Atencio Bello, Heraclio (1996): "Pobreza: reto del siglo XXI", Caracas.

Búfalo Enzo del (1996): "El Estado y la pobreza en América Latina" en *Desarrollo con equidad*, Caracas, Nueva Sociedad.

Bruni Celli, Josefina (1998): "Educacón y pobreza" en Silva Michelena, Héctor: *Estudios selectivos para un análisis de la pobreza en Venezuela,* Caracas.

CEPAL (1999): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1995-99.*

Jiménez, Luis Felipe (1996): "La experiencia de ajuste durante la década de los ochenta en Latinoamérica..." en *Desarrollo con equidad,* Caracas, Nueva Sociedad.

Lewis, Oscar (1964): *Los hijos de Sánchez,* México, FCE.

Maza Zavala et al. (1974): *Venezuela, crecimiento sin desarrollo*, México, Editorial Nuestro Tiempo.

Maza Zavala (1995): "Estabilización y política de ajustes en la América Latina" en *Nueva Economía*, Año 4, Nº 4, marzo.

North, D. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.

Ocampo, José Antonio (1995): *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Cepal.

_____(2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Cepal.

Silva, José I. y Reinier Schliesser (1999): "La evolución de la pobreza en Venezuela" en *Revista del Banco Central de Venezuela*, XIII, 2.

Silva Michelena, Héctor (1996): "Políticas sociales y económicas integrales. Esbozo para una socioeconomía política" en *Desarrollo con equidad*, Caracas, Nueva Sociedad.

Soto, Hernando de (1987): *El otro sendero*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.

Rev. Venz. de Econ. y Ciencias Sociales, 2000, Vol. 6 N° 3 (sep.-dic.), pp. 185-206

AJUSTES, COSTOS SOCIALES Y AGENDA DE LOS POBRES EN VENEZUELA: 1984 - 1998*

Margarita López Maya
Luis E. Lander

Introducción

Desde 1979 la sociedad venezolana ha experimentado un profundo deterioro económico expresado en cualquiera de los indicadores que se usan para medir esta actividad y que inexorablemente se ha traducido en una dramática involución en la calidad de vida de vastos sectores de la población. Esta situación ha significado un retroceso en importantes logros obtenidos durante el proceso de modernización industrialista que caracterizó a esta sociedad desde la segunda posguerra y hasta la crisis de la deuda a principios de la década de los 80.

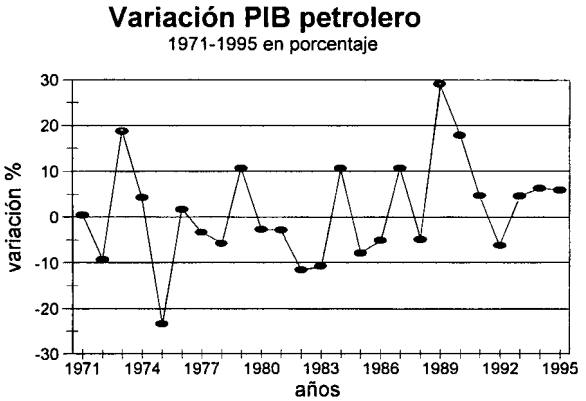
Si bien esta situación en rasgos generales es parecida a la presentada en otros países de América Latina, es importante poner de relieve algunos aspectos distintivos de la experiencia venezolana que pueden ayudar a explicar las particularidades más impactantes de su proceso. En primer lugar es de destacar la volatilidad de la economía venezolana motivada por un ingreso fiscal petrolero que ha sido fuente principal de riqueza y que, de acuerdo con coyunturas internacionales, se ha caracterizado por una alta fluctuabilidad haciendo difícil estimaciones acertadas del ingreso fiscal. El precio promedio anual de la cesta venezolana de crudos entre los años 1979 y 1999, fluctuó entre un precio máximo de $29,40, en 1981, a un mínimo de $9,36 en 1998. Variaciones tan abruptas en el precio internacional del barril de petróleo venezolano tenían que reflejarse en el comportamiento del PIB petrolero con sus inevitables consecuencias en el ingreso fiscal (ver gráfico 1). Esta es una variable que reiteradamente ha afectado los planes de ajuste en Venezuela. Muy relacionadas con ella, en segundo lugar, es también de enfatizar las magnitudes de ese ingreso público y su relación con el modelo de desarrollo. El proyecto modernizador hegemónico en Venezuela a partir de la segunda posguerra se sostuvo, con cierto éxito, en la *distribución* desde el Estado de los ingre-

---

* Este artículo es una versión corregida y actualizada de la ponencia que con el mismo título fue presentada en el seminario de Clacso "Costo sociales de ajuste estructural en América Latina" (Clacso - Alcaldía de Porto Alegre - Gobernación de Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, Brasil, diciembre de 1999.

sos fiscales petroleros. Eso significó, por una parte, un innegable mejoramiento en las condiciones de vida de amplios sectores sociales y, por la otra, un umbral de expectativas de ascenso y mejoramiento social, acompañado de una idea de Estado protagónico en la realización de esas expectativas, que es superior al de otros países de la región. Estos factores tienen que ver tanto con la incapacidad que este país hasta la fecha ha mostrado para recuperar la llamada "senda del crecimiento económico", como con la sostenida y en muchos momentos radical resistencia política que esta sociedad ha presentado ante el modelo modernizador de orientación neoliberal que ejerce su hegemonía sobre la región gracias a la influencia predominante de las agencias de financiamiento internacional.

Gráfico 1



Fuente: Baptista,1997. Cálculos y gráfico propios.

En Venezuela, políticas de ajuste macroeconómico de influencia doctrinaria neoliberal han intentado aplicarse desde el gobierno de Luis Herrera Campíns (1979-1984). Los varios intentos han estado signados por su corta duración. Los primeros fueron marcadamente inconsistentes (Herrera Campíns y Lusinchi) y los más recientes, y consistentes (Pérez y Caldera), enfrentaron una fuerte resistencia popular que culminó con su derrota política. Esta sucesión de intentos fallidos permiten catalogar al caso venezolano como un ejemplo típico de una sociedad con *fatiga de ajuste*, entendiendo por tal a una sociedad que, por lo reiterado de los intentos fallidos, pierde confianza en la capacidad de ese proyecto para superar la crisis (Smith y Korzeniewicz, 1997).

Los fracasos de las políticas de ajuste y la imposibilidad de instrumentar a partir de ellas programas de reestructuración económica relativamente exitosos, han acentuado y profundizado el declive económico del país iniciado con el agotamiento del modelo de desarrollo anterior, reforzando las tendencias al

deterioro social que comenzaron a manifestarse al inicio de ese declive. En Venezuela, a diferencia de otros países de la región, no hay resultados, más allá de algunos datos puntuales que permiten evaluar con justeza el impacto social de estos ensayos. La polémica hasta ahora se sitúa en otro lugar. Quienes se ubican en una perspectiva teórica afín al neoliberalismo sostienen que en Venezuela lo que ha faltado es el mantenimiento sostenido de políticas de ajuste y atribuyen a las interrupciones sucesivas de éstas el dramatismo de los indicadores socioeconómicos. La cultura "premoderna" del venezolano, factores de poder calificados como "dinosaurios", la injerencia de "la política" en decisiones del ámbito económico, son algunos de los argumentos extremos esgrimidos por quienes simpatizan con el neoliberalismo para explicar la razón de este fracaso. Por el contrario, los críticos a esta doctrina presentan los indicadores de los años recientes como prueba de lo perverso del modelo propugnado por las agencias internacionales de financiamiento y comparten y participan en la resistencia política que los intentos de su aplicación en el país han suscitado.

Pero, en rigor, para el caso venezolano, a partir de los indicadores socioeconómicos y de la experiencia turbulenta de los distintos intentos de implementación de políticas de ajuste, no es posible extraer conclusiones definitivas. Mientras en otros países de la región hay indicadores de resultados, como el abatimiento de la inflación o la recuperación de un crecimiento interanual sostenido, que permiten lecturas diversas según la perspectiva teórica del analista, en Venezuela los datos empíricos nos confrontan con una irrefutable situación de deterioro económico y social donde tanto el agotamiento del viejo modelo como la incapacidad de las políticas de ajuste implementadas se conjugan.

En lo que sigue le dedicaremos una primera parte a caracterizar los principales rasgos de las políticas de ajuste implementadas por los gobiernos venezolanos desde el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989). Aunque el gobierno previo de Luis Herrera Campíns tuvo también algunas orientaciones neoliberales, la convergencia del segundo boom de precios petroleros (1979-81) con la fuerza de las rutinas e inercia del petro-Estado venezolano, conspiraron contra la implementación de éstas y en rigor no se aplicó durante ese gobierno un programa de ajuste. Más bien, el gobierno de Luis Herrera terminó actuando en la forma que había criticado a sus antecesores (López Maya y otros, 1989, 54). Sin embargo, ese período gubernamental terminaría con una devaluación de la moneda con la cual el gobierno de Jaime Lusinchi intentaría la implementación de una primera política de ajuste de naturaleza *heterodoxa*. Sobre este programa de ajuste, así como en los sucesivos de los dos próximos gobiernos de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Rafael Caldera (1994-1998), nos detendremos con algún detalle. La segunda parte estará centrada en la revisión de los indicadores socioeconómicos más representativos de los costos que la población venezolana ha tenido que pagar tanto por el declive como por el ajuste. En la última y tercera parte nos detendremos a presentar la

resistencia del pueblo venezolano a estas políticas mostrando las motivaciones y los actores de la protesta popular durante los tres períodos gubernamentales para esbozar lo que podríamos denominar *la agenda de los pobres* para el inicio de siglo.

Los tres paquetes de ajuste macroeconómico

El gobierno de Jaime Lusinchi se inicia en febrero de 1984, en una situación de recesión económica que llevaba ya varios años (Valecillos, 1992, 56). Pese a que entre 1979 y 1981 el Estado venezolano percibió un ingreso mayor que lo obtenido en los cinco años del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (Baptista, 1997, 143), coincidentes con el primer boom de los precios petroleros en el mercado mundial del año 1974, los recursos resultaron insuficientes para cubrir los múltiples compromisos adquiridos por el Estado con la sociedad. Desde 1979, según expertos en economía petrolera, comenzó en Venezuela el declive inexorable del modelo de desarrollo sustentado en la renta petrolera, expresado, en primer lugar, en el estancamiento en el ritmo de la actividad económica (Baptista, 1986, 92). En 1983, la combinación de este estancamiento con los retardos del gobierno de Herrera Campíns para refinanciar la deuda externa, junto con la situación desatada en los mercados financieros internacionales por la declaración de moratoria del gobierno mexicano, profundizaron una salida masiva de capitales del país y desembocaron en la decisión gubernamental de devaluar el bolívar –por primera vez en más de veinte años– e ir a un sistema de cambio preferencial. El *viernes negro,* 18 de febrero de 1983, día en que se decretó la devaluación, marca de manera simbólica el despertar en la conciencia colectiva de la dimensión y gravedad de la crisis económica por la cual atravesaba el país.

El presidente Lusinchi toma posesión un año después, respaldado por una de las mayores votaciones para presidente que registra la historia electoral venezolana (Sanoja Hernández, 1998, 126-127). Poco después, anunció un *paquete* económico que seguía algunas de las pautas emanadas de las agencias financieras internacionales, aunque, *strictu sensu*, no era un plan de ajuste macroeconómico derivado de un acuerdo formal con el Fondo Monetario Internacional (FMI), sino un compromiso unilateralmente asumido por el gobierno que buscó con esta iniciativa crearse condiciones favorables para obtener un refinanciamiento de su deuda externa, calculada entre las cuatro más cuantiosas de la región. El ajuste del gobierno de Lusinchi bien califica como un *paquete heterodoxo*, pues reúne algunas de las características que encajan con esa clasificación (Stallings y Kaufman, 1989, 1-2). A saber: mantiene un rol activo del Estado en la inversión y regulación económica, no está directamente vinculado al FMI y confiere mayor importancia y prioridad a los tópicos de la distribución y el empleo que los programas ortodoxos. Las medidas fundamentales de este *paquete,* que se anunciaron en febrero de 1984, fueron: a) nueva devaluación del bolívar y establecimiento de un sistema cambiario con cuatro tipos de cambio diferenciales; b) medidas compensatorias no

salariales para aminorar el impacto del ajuste en la remuneración de los trabajadores en sustitución de los tradicionales aumentos generales de sueldos y salarios que decretaban con anterioridad los gobiernos. En esta materia se anunciaron un bono de transporte para los asalariados que devengaban menos de Bs. 3.000 al mes por un período de dos años y el establecimiento de comedores industriales; c) continuación y profundización del sistema administrado de precios que venía desenvolviéndose en el gobierno anterior y que en la práctica va a significar en los meses siguientes una liberalización de precios de bienes y servicios; d) aumentos de la gasolina y otros derivados de hidrocarburos; e) voluntad de no aumentar la burocracia y reducir los gastos de funcionamiento del Estado (Lusinchi, 1984, 141-155). Junto a estas medidas de corte neoliberal, se anunciaron otras no cónsonas con esa doctrina como fueron algunas tendentes a estimular el desarrollo agropecuario, una baja de las tasas de interés, medidas de estímulo a la generación de nuevos empleos, como el incremento en 10% de las nóminas de las empresas el próximo semestre y el pago de las deudas internas del Estado, sobre todo aquellas contraídas con los agricultores y pequeños y medianos empresarios (ibíd.).

Es de destacar que la justificación gubernamental para aplicar estas medidas, consideradas severas en su momento, fue justamente buscar el crecimiento económico perdido desde finales de la década de los 70 y conseguir los recursos para pagar la deuda externa. Como señal de las contradicciones que se vivían en el seno del gobierno, pocos meses después fue presentado el VII Plan de la Nación, el cual diagnosticaba con lucidez el agotamiento irreversible del viejo modelo de desarrollo, pero propugnaba la reestructuración económica siguiendo orientaciones en lo fundamental distintas a la concepción neoliberal. El VII Plan buscaba como meta reiniciar el crecimiento económico, acelerar el desarrollo social y crear una sociedad más libre (Cordiplan, 1984). Para ello planteaba una estrategia general que articulaba una estrategia de crecimiento, una estrategia social y una estrategia política. Dicha estrategia global, siguiendo los paradigmas de la planificación estratégica, descansaba para su viabilidad en dos bases: la conformación de un proyecto político consensual llamado *El Pacto Social* y la reestructuración del Estado (ibíd.). En lo que se refiere a la estrategia económica se promovían como ejes dinamizadores a la agricultura, la industria y el turismo, buscándose simultáneamente una transformación y modernización del sector público para redefinir su rol en la actividad económica. El VII Plan expresaba la intención de privatizar o transferir al sector privado un conjunto de actividades y servicios, pero pensada como estrategia para democratizar la base de sustentación de la sociedad civil, pues se proponía la creación de un tercer sistema de propiedad, el "Sistema Económico de Cooperación" a fin de extender el acceso a la propiedad empresarial a los trabajadores y equilibrar las relaciones de propiedad. El VII Plan tuvo poca vida, confrontado con un feroz rechazo por parte del sector empresarial, que vio con horror este tercer sistema de propiedad; el ministro renunció en diciembre de 1984 y el Plan nunca llegó a implementarse. En sustitución de él, el gobierno elaboraría un Plan Trienal de Inversiones y centraría su estrategia

económica en el refinanciamiento y pago de la deuda externa, para lo cual se plegaría a las directrices y exigencias de las agencias financieras internacionales.

Una de las políticas de ajuste más nítidas y coherentes del gobierno de Jaime Lusinchi fue la política de precios y salarios (Valecillos, 1992, 45-46). Según un análisis de la misma hecha en esos años por el economista Héctor Valecillos, esa política descansaba en tres fundamentos: la primera, la necesidad de reajustar la relación entre el precio de producción y el precio de venta de diversos artículos y servicios, pues, debido a la devaluación del bolívar ocurrida en febrero de 1983 y en razón de la política virtual de control de los precios durante el gobierno de Herrera Campíns, se había producido una reducción significativa del margen de ganancia provocando un desestímulo efectivo a la producción e inversión privada. En los servicios había que reajustar los precios hacia arriba en función de la insuficiencia presupuestaria del Estado. El segundo fundamento fue que la devaluación había modificado los precios relativos de los productos importados o nacionales con alto componente importado, en comparación con los productos nacionales favoreciendo a estos últimos y era necesario aprovechar esta ventaja para diversificar las exportaciones hacia los productos no tradicionales, así como para realizar un proceso selectivo de sustitución de importaciones para el mercado interno. Finalmente, el tercer fundamento fue que, para mejor aprovechar las ventajas competitivas dadas por la devaluación, había que evitar que el reajuste precio-costo fuese anulado por un aumento de los costos, principalmente del costo de la fuerza de trabajo, es decir, un alza de los salarios. En el caso de los empleados públicos, un alza significaría un aumento del déficit fiscal. De esta manera, se fundamentó la política de compensaciones en vez de alzas de salario (bonos de transporte, comedores, etc.) y se privilegió la variable aumento del empleo frente al aumento del salario (ibíd.).

En diciembre de 1986 el gobierno de Lusinchi volvió a decretar una nueva devaluación del bolívar (*El Nacional*, 7-12-1986, A-1). Confrontado por una reducción drástica de los precios del barril de petróleo en el mercado mundial a lo largo de ese año, el gobierno recurrió de nuevo a este expediente para equilibrar la balanza de pagos. Este "golpe de timón", como fue llamado por el gobierno, no significó, empero, un nuevo paquete macroeconómico y más bien puede afirmarse que éste fue interrumpido. Para esta fecha ya se había logrado refinanciar la deuda externa, cumpliendo con una de las exigencias impuestas por las agencias internacionales: el reconocimiento de la deuda externa privada a dólar preferencial, así como el otorgamiento de un aval público como garantía de pago de esa deuda. La acción del gobierno a partir de esta fecha que mantenía aún algunos de los rasgos del paquete de 1984, se caracterizará hoy la expansión del gasto fiscal con el objetivo de terminar el mandato con altos niveles de popularidad y asegurar el triunfo electoral del partido de gobierno. Esto trajo como consecuencia una merma excesiva de las reservas internacionales, la cual, en combinación con otros desequilibrios eco-

nómicos, llevó al Presidente a declarar una moratoria del pago de la deuda en enero de 1989, un mes antes de finalizar ese período gubernamental.

El segundo paquete ensayado en Venezuela sería el anunciado por Carlos Andrés Pérez a pocos días de su segunda toma de posesión como Presidente de la República. Los principales indicadores macroeconómicos con los cuales terminaba la gestión de Lusinchi fueron tan alarmantes que hacían inevitable la necesidad de introducir cambios sustanciales en la orientación económica del gobierno. La inflación llegó a alcanzar cifras históricas de 28,08% y 29,46% en 1987 y 1988, respectivamente (IESA, 2000), las reservas internacionales cayeron a 6.555 millones de dólares al cierre del año 1988 (ibíd.) y el déficit fiscal global en el momento del cambio de gobierno representaba 15,1% del PIB (López Maya y Lander, 1996, 161) La nueva orientación por la cual opta el gobierno sí puede catalogarse como un programa de ajuste de naturaleza *ortodoxa*. Es resultado de un compromiso formal con el Fondo Monetario Internacional y cumple con todos sus requerimientos.

El programa de ajuste macroeconómico del gobierno de Pérez se resume fundamentalmente en la Carta de Intención firmada por éste con el FMI en Washington, el 28 de febrero de 1989. Los contenidos principales de estas políticas fueron[1]. a) restricción del gasto fiscal; b) restricción de los niveles salariales; c) unificación del régimen cambiario con paridad unitaria y flotante; d) tasas de interés flexibles y aumento inmediato de los niveles de las tasas de interés reguladas, eliminación de los créditos a tasas preferenciales para la agricultura, establecimiento de las tasas de interés por el mercado tan pronto como fuera posible; e) reducción de los controles de precios; f) posposición de programas de inversión de baja prioridad; g) reducción de los subsidios; h) introducción de un impuesto sobre la venta; i) ajuste de las tarifas de los bienes y servicios provistos por empresas estatales, incluyendo los precios de los productos petroleros en el mercado interno; j) reforma en el régimen comercial, incluyendo la eliminación de la mayor parte de las excepciones en las tarifas y liberalización de las importaciones; k) levantamiento a las restricciones de las transacciones internacionales, incluyendo la inversión extranjera y la repatriación de dividendos.

Adicionalmente y para compensar los efectos negativos sobre los sectores populares fueron anunciadas como medidas sociales: a) política de subsidios directos a los componentes de la canasta básica; b) programa de becas alimentarias; c) constitución de 42.000 hogares de cuidado diario; d) reforzamiento de programas de control del lactante y del preescolar; combate de las enfermedades diarreicas, respiratorias y las que son prevenibles por vacunas; e) plan de consolidación de barrios; f) política de apoyo a microempresas; g)

---

[1] En lo que sigue reproducimos el resumen y análisis contenido en López Maya y Lander, 1996, 161-163.

programa masivo de transferencias alimentarias dirigido a los niños hasta los 14 años, a las madres embarazadas y a las lactantes; h) amplia acción dedicada a consolidar los ambulatorios de salud; i) programa destinado a la organización y estructuración de un sistema de seguridad social; j) creación de la Comisión Presidencial para la Lucha contra la Pobreza (López Maya, 1998[a], 289). Estas medidas no fueron sometidas a la consulta del Congreso Nacional, ni conocidas por la opinión pública sino después de haber sido firmada la Carta.

En contraste con la experiencia vivida durante el gobierno de Lusinchi, durante el gobierno de Pérez hubo armonía entre las medidas de ajuste macroeconómico, contenidas en la Carta de Intención, y las políticas tendientes a la búsqueda de una reestructuración de la economía, concretadas en los seis "Lineamientos" del VIII Plan de la Nación, llamado también *El Gran Viraje*. En este último se estableció un "hexágono estratégico" constituido por: a) crecimiento sin inflación; b) competitividad internacional; c) conservación de los recursos naturales; d) cambio institucional; e) capitalización de los recursos humanos; f) compromiso social. A través de estas orientaciones se persiguieron como objetivos: disminuir la intervención estatal y el peso del Estado en la economía, aminorar la dependencia de la economía venezolana del petróleo, lograr un crecimiento económico sostenido sin inflación, privilegiar la industrialización para la exportación, aumentar la productividad del trabajo, aumentar el gasto social y erradicar la pobreza extrema, mejorar la distribución de la riqueza, democratizar la propiedad y la gerencia, y transferir propiedades a formas asociativas laborales y profundizar el sistema democrático.

Este *paquete* desencadenó la más vasta, enconada, y en muchos momentos violenta, resistencia de la población venezolana. Entre los episodios más destacados del rechazo a estas políticas de ajuste estuvieron el *Sacudón* o *Caracazo* de febrero y marzo de 1989 y los fracasados golpes militares de Estado del año 1992, detonantes de una crisis política que culminaría con la destitución del presidente Pérez y el establecimiento de un gobierno de emergencia para finalizar el período gubernamental. Con los golpes de Estado las políticas de ajuste y reestructuración económica perdieron su empuje y coherencia a partir de 1992. Fueron políticamente derrotadas.

En diciembre de 1993, luego de una campaña electoral montada sobre la crítica a las políticas de reestructuración y ajuste macroeconómicas de orientación neoliberal implementadas por el gobierno de Pérez, triunfa en las elecciones presidenciales Rafael Caldera. Durante sus primeros dos años, el nuevo gobierno buscó afanosamente armar una propuesta coherente de política económica para superar la crisis no ceñida al paradigma neoliberal. Un contexto internacional fuertemente adverso a ensayos no apegados a las orientaciones del consenso de Washington, junto con la más dramática crisis financiera-bancaria del siglo, forzó al gobierno, en 1996, a buscar el auxilio del FMI

y con ello se vio obligado a aplicar el tercer paquete de ajuste, bautizado en esta oportunidad con el nombre de *Agenda Venezuela*[2].

En el mes de abril, en un contexto político muy diferente al existente para el momento de la presentación del *paquete* de ajuste de Pérez, pues importantes sectores de la vida nacional venían clamando por la definición de un programa económico, el presidente Caldera presentó a la nación el tercer programa de ajuste que, al igual que el de Pérez, puede caracterizarse como de naturaleza *ortodoxa*. La *Agenda Venezuela* buscó superar, como lo hizo el *paquete* de Pérez en su momento, una crisis coyuntural, en este caso crisis bancaria-financiera, y comenzar a echar las bases de una economía abierta de mercado. Si bien las políticas sociales contenidas en la *Agenda* se presentan de manera más elaborada y cuidada que en *El Gran Viraje* de Pérez, dándoseles más relevancia que en ese, la implementación de ambos significó para el país la aplicación previa de un programa de ajuste macroeconómico bastante similar. Las medidas tomadas a partir del mes de abril de 1996 fueron: a) aumento del precio de la gasolina y demás derivados de los hidrocarburos en el mercado interno; b) liberación de las tarifas de los servicios públicos; c) liberación plena del sistema de control de cambios, con la consiguiente devaluación del bolívar; d) incremento de las tasas de interés; e) aumento del porcentaje a pagar por el impuesto a las ventas; f) plan de privatización de empresas públicas; g) liberación de todos los controles de precios, quedando sólo controlados los precios de cinco artículos esenciales de la dieta del venezolano; i) creación de un fondo para la protección del sistema bancario; j) iniciar la discusión para la reforma del sistema de prestaciones sociales; k) programas sociales focalizados para proteger a los sectores más vulnerables de la población (Quintero, 1998, 322-323).

Además de las medidas de ajuste, para la reestructuración de la economía el gobierno de Caldera, en la *Agenda Venezuela*, presenta los lineamientos básicos de un conjunto de siete políticas: para la *política fiscal*, se plantean, entre otros, la reducción y reasignación de los gastos del Estado, la creación del Fondo de Rescate y Pago de la Deuda Pública y la reforma tributaria para elevar la recaudación interna; en *política monetaria*, la flexibilización progresiva de las tasas de interés y la sustitución de los *Títulos de Estabilización Monetaria* (TEM); en *política cambiaria*, el levantamiento del control de cambio y la unificación del tipo de cambio y, una vez alcanzado el ajuste cambiario luego de la devaluación, se establecería un régimen de bandas respaldado por las reservas internacionales y un conjunto de políticas de oferta; en *política financiera* destaca la reforma institucional del régimen de prestaciones sociales para la creación de fondos de pensiones que ensancharían el mercado de capitales en el país y la reconstrucción de la red de seguridad bancaria; en lo

---

[2] Para mayor información sobre los primeros programas económicos del gobierno de Caldera y la crisis financiera, ver López Maya, 1998b, 312-320.

que se llamó *política de oferta y competitividad*, se presentaron orientaciones para el fortalecimiento institucional del sistema de industria y comercio con la creación, entre otros, de un ministerio coordinador del sistema, señalándose además guías para reimpulsar el proceso de industrialización en el país como el estímulo a los llamados *Grupos Líderes de Actividad* y la relación de estos con la pequeña y mediana industria (PyME); en la *política laboral y de empleo* se reafirma la contratación colectiva como el instrumento más idóneo para la fijación de las remuneraciones, estimulándose la flexibilidad salarial, se insiste en la promoción de la reforma al régimen de prestaciones sociales; por último, en la *política social y de inversión en capital humano* se presentan una serie de postulados generales con los cuales se pretende trascender los programas compensatorios focalizados propios de los programas de ajuste (Agenda Venezuela, 1996).

Aunque en el texto de la *Agenda Venezuela* es apenas mencionado, formaron parte sustancial del *paquete* de Caldera los programas petroleros agrupados bajo lo que se conoció como la política de *Apertura Petrolera*. Si bien en rigor el inicio de esta política es anterior al gobierno de Caldera, es bajo éste que alcanza su mayor despliegue. Bajo la misma orientación del programa de ajuste, la política de *Apertura* planteó para el sector petrolero la transferencia del sector público al privado de actividades, tanto conexas como medulares, de la industria petrolera nacionalizada en 1976 (Lander, 1998[a], 153-182). Acompañó así mismo a esta política una nueva visión de la relación del Estado venezolano con la OPEP y su injerencia en el mercado mundial de hidrocarburos. Durante el gobierno de Caldera se sostuvo que los precios internacionales del petróleo debían ser fijados por leyes del mercado sin interferencia ni de gobiernos de países productores ni de los consumidores. También se procedió a una expansión de la producción superando holgadamente las cuotas acordadas con la OPEP (Lander, 1998b, 85-89).

Si bien la resistencia popular a la *Agenda* en un principio fue menor que la confrontada por las medidas de ajuste de Pérez, la caída de los precios internacionales del petróleo a partir de octubre de 1997, a la cual contribuyó la política de *Apertura Petrolera* y de expansión de la producción en Venezuela, jugó un papel relevante en la derrota política de la *Agenda*, expresada en el triunfo de Hugo Chávez Frías en los comicios presidenciales de diciembre de 1998. Fue Chávez quien presentó al electorado la propuesta más alejada del neoliberalismo (López Maya y Lander, 1999, 41-50).

Los costos sociales

En Venezuela no resulta fácil determinar la responsabilidad de los planes de ajuste en el abismal retroceso social que ha vivido la sociedad en los últimos veinte años. Como ya señalamos arriba, los distintos programas fueron interrumpidos a poco tiempo de iniciados y si bien los tres implicaron de modo directo el deterioro de algunos indicadores económicos y sociales, como por

ejemplo la inflación, el tipo de cambio o el empleo formal, la interrupción de los mismos no permitió que se desarrollaran plenamente arrojando los resultados positivos que sus promulgadores habían vaticinado. Es así, entonces, como en el caso de Venezuela el análisis de los indicadores sociales más frecuentemente usados para evaluar el impacto social de los programas de ajuste muestran todos cifras negativas.

A continuación, en primer lugar, veremos el comportamiento de algunos indicadores macroeconómicos con series de tiempo que se inician en 1979, momento en el cual, como señalamos previamente, ya la sociedad venezolana mostraba declive económico y el gobierno de Herrera Campíns adoptaba algunas políticas de orientación neoliberal. Estas series terminan, en lo posible, en 1999, primer año gobierno de Chávez, cuando se produce la interrupción del tercer ajuste. Se han resaltado los años en los cuales se aplicaron programas de ajuste (véase cuadro 1).

Vemos en este primer cuadro cómo los indicadores del PIB y su variación porcentual confirman la naturaleza errática de la economía venezolana desde 1979, pues los años de crecimiento y recesión se intercalan resultando prácticamente una situación de empate. Si bien la mayoría de los años que registran un crecimiento superior a 5% también corresponden a años de significativo crecimiento de la actividad petrolera (véase cuadro 1), otros no están vinculados a esa variable (por ejemplo, el año 1992), ni un decrecimiento de la actividad petrolera corresponde siempre con un decrecimiento del PIB. Por otra parte, los años 1984, 1989 y 1996, correspondientes al primer año de cada uno de los tres ajustes muestran bien decrecimiento (1984 y 1989) o bien estancamiento (1996) y los dos siguientes, en dos casos hay crecimiento, siendo éste en uno de ellos moderado (1985 y 1986) y en el tercero crecimiento (1997) y decrecimiento (1998). Así, para el caso venezolano, no podemos afirmar que haya una relación directa entre ajuste y el comportamiento del PIB. Lo que sí resalta claramente del cuadro es que en cada primer año de ajuste se registra un incremento significativo del índice de inflación, después se produce una disminución, pero desde 1984 la economía venezolana no ha podido abatir esta variable para llevarla de nuevo a cifras de un dígito. El comportamiento del índice de precios al consumidor para esta serie de 21 años nos indica que lo que en 1979 costaba Bs. 100,00, tuvo en 1999 un precio de ¡Bs. 30.923! Por otra parte, ha influido en la inflación la sostenida devaluación del bolívar que alcanza, para el mismo período la cifra de 15.238%. Finalmente, en claro cumplimiento de uno de sus más importantes objetivos, en los tres programas de ajuste se produjo una recuperación de las reservas internacionales al cierre del primer año de ajuste y en el caso del *paquete* de Pérez, éstas continuaron creciendo en los tres años de vigencia de éste. El impacto social de estos indicadores macroeconómicos se ven reflejados, en primer lugar en los indicadores del comportamiento del empleo (cuadro 2).

Cuadro 1
Algunos indicadores macroeconómicos

Año	PIB Millones Bs. 1984	Crecimiento (variación PIB)	Inflación* (variación IPC)	Tipo de Cambio** (Bs./$)	Reservas Internacionales** Millones $
1979	494.942	1,50	12,83	4,30	8.819
1980	474.205	-4,19	22,89	4,30	8.885
1981	467.395	-1,44	15,94	4,30	11.409
1982	451.781	-3,34	8,52	4,30	11.624
1983	420.099	-7,01	5,85	9,90	12.181
1984	410.067	-2,39	12,16	12,65	13.723
1985	415.349	1,29	11,40	14,40	12.341
1986	431.594	3,91	11,58	22,70	11.685
1987	459.613	6,49	28,08	30,55	9.402
1988	477.564	3,91	29,46	39,30	6.555
1989	460.813	-3,51	84,47	43,05	7.411
1990	492.170	6,80	40,66	50,58	11.759
1991	532.605	8,22	34,20	61,65	14.105
1992	556.669	4,52	31,43	79,55	13.001
1993	558.202	0,28	38,12	106,00	12.656
1994	545.087	-2,35	60,82	170,00	11.507
1995	566.627	3,95	59,92	290,00	9.723
1996	565.506	-0,20	99,87	476,50	15.229
1997	601.534	6,40	50,04	504,25	17.818
1998	600.878	-0,10	35,78	564,50	14.849
1999	557.777	-7,20	23,56	655,25	15.030

* Promedio anual; ** Para el cierre de diciembre.
Fuente: Baptista, 1997, IESA, 2000, BCV, 1992 y cálculos propios en crecimiento e inflación para algunos años.

Cuadro 2
Fuerza de Trabajo
1979 -1998

Año	P E A	Desocupados % PEA	Sector público		Sector informal % ocupados
			Público % ocupados	Privado % ocupados	
1983	5.407.292	10,30	22,67	36,03	41,30
1984	5.716.207	13,40	21,78	36,42	41,80
1985	5.915.573	12,10	20,18	39,52	40,30
1986	6.107.115	10,30	19,38	39,12	41,50
1987	6.321.344	8,50	18,86	42,44	38,70
1988	6.572.049	6,90	18,71	43,19	38,10
1989	6.900.588	9,60	19,68	40,62	39,70
1990	7.154.622	9,90	19,85	38,65	41,50
1991	7.417.929	8,70	19,07	40,43	40,50
1992	7.537.817	7,10	18,05	42,35	39,60
1993	7.546.241	6,30	16,80	42,60	40,60
1994	8.025.928	8,46	16,40	34,29	49,31
1995	8.608.653	10,22	17,57	33,99	48,44
1996	9.024.627	12,43	17,13	34,24	48,63
1997	9.507.125	10,65	16,96	35,57	47,47
1998	9.699.330	11,28	16,33	35,47	48,20

Fuente: IESA, 2000 y cálculos propios para algunos porcentajes.

En la serie presentada puede observarse claramente una tendencia a la disminución del empleo formal público que tiende a ser subsanado más por el crecimiento del empleo informal que por el aumento del empleo formal privado. En los años iniciales de la serie, el sector informal osciló en cifras cercanas a 40%, y a partir de 1994 se produjo un salto en su magnitud para situarse en los años restantes en cifras cercanas al 48%. Los altos porcentajes del sector informal, que en términos globales indican una tendencia de crecimiento, contrastan con las tendencias del comportamiento del empleo previas al declive del modelo de desarrollo rentista, pues entre 1969 y 1979, el promedio de las tasas interanuales de aumento del empleo informal apenas alcanzó el 0,1% (Valecillos, 1992, 124). Por otra parte, puede observarse que al inicio de cada programa de ajuste se produjo un aumento de la tasa de desocupación que en los tres casos fue superior a 2%. Sin embargo, en los años inmediatos siguientes la evolución de la desocupación cambia para cada caso.

A continuación presentaremos cómo la situación de deterioro económico y el incremento del sector informal se expresa en el comportamiento de los ingresos y su distribución (véase cuadro 3).

Como queda claramente evidenciado en los datos mostrados en el cuadro, las condiciones de vida de la mayoría de la población venezolana no han he-

cho más que deteriorarse. Si el ingreso anual promedio lo cuantificáramos en dólares, para 1979 fue de $ 5.345 y en 1997 bajó a $ 3.049 (una disminución de 42,95%). Como se vea el comportamiento de este indicador, la baja del ingreso ha sido brutal y los planes de ajuste no sólo no han logrado detener su caída sino que en el primer año de cada uno de ellos el deterioro se acentuó. Los otros datos del cuadro muestran una distribución muy desigual que tampoco ha podido ser corregida con los programas de ajuste, más bien por el contrario, en el último de ellos tendió a agravarse: más de la cuarta parte del ingreso nacional es apropiado por 5% más rico de la población.

Esta disminución del ingreso ha estado acompañada, como veremos en el cuadro 4, por una merma del gasto público social real, lo que acentúa el dramatismo social que vive la sociedad venezolana. Un Estado que a lo largo de casi todo el siglo jugó un papel muy relevante en la distribución de riqueza, proveniente principalmente de la renta petrolera, en los años recientes aminora este papel de acuerdo con las orientaciones neoliberales ahora hegemónicas, dejando a la intemperie a los sectores más débiles de la sociedad (véase cuadro 4).

Cuadro 3
Remuneración de la fuerza de trabajo y distribución del ingreso
1979 - 1997

Año	Ingreso anual real Bs. 1984	Distribución del ingreso		
		5 % más rico en porcentaje (1)	5 % más pobre en porcentaje (2)	Razón 1 entre 2
1979	42.162	25,78	0,62	41,58
1980	39.051	24,89	0,65	38,29
1981	36.300	24,26	0,67	36,20
1982	33.333	25,16	0,71	35,43
1983	33.192	26,01	0,65	40,01
1984	29.009	26,19	0,67	39,08
1985	28.814	27,49	0,63	43,63
1986	26.811	27,39	0,64	42,79
1987	26.924	27,71	0,65	42,63
1988	25.008	27,36	0,69	39,65
1989	19.630	27,11	0,67	40,46
1990	19.518	26,02	0,66	39,42
1991	20.835	23,65	0,61	38,77
1992	22.019	26,65	0,67	39,77
1993	20.636	26,64	0,74	36,00
1994	17.866	28,08	0,66	42,45
1995	16.868	27,01	0,64	42,20
1996	14.377	27,58	0,57	48,56
1997	15.299	28,15	0,53	53,11

Fuente: Baptista, 1.997 y cálculos propios para razón entre 1 y 2.

Cuadro 4
Gasto público social real año base 1984 (millones de Bs.)
1979 - 1998

Año	Educación	Salud	Total social *
1979	16.062,34	5.230,10	28.958,39
1980	15.446,57	5.702,34	35.950,82
1981	19.178,86	6.128,23	37.152,49
1982	17.366,44	5.277,28	32.064,01
1983	16.721,77	4.721,34	28.568,00
1984	15.701,10	5.188,40	28.413,40
1985	15.246,67	5.909,90	31.018,77
1986	13.720,67	6.388,34	29.227,86
1987	15.261,20	6.235,83	31.297,36
1988	12.064,91	5.599,36	25.354,84
1989	10.634,98	4.311,55	22.869,31
1990	11.203,29	5.415,77	27.772,05
1991	12.450,47	5.800,05	35.269,60
1992	14.432,62	7.261,76	37.541,15
1993	11.947,69	4.699,53	28.136,26
1994	11.524,16	3.813,45	24.426,58
1995	10.002,72	3.441,03	24.693,77
1996	7.309,42	2.661,04	24.460,91
1997	10.321,71	4.585,02	29.686,70
1998	11.055,33	4.870,05	29.248,08

En "Total social", además de los gastos en educación y salud, se incluyen vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos, seguridad social, desarrollo social y participación, cultura y comunicación social y ciencia y tecnología.
Fuente: Mandato, 1998.

Las cifras presentadas son elocuentes: se muestra una clara contracción de los gastos del Estado en programas sociales, principalmente en educación y salud, con especial énfasis al aplicarse los dos programas ortodoxos de ajuste. El gasto social real global a lo largo de la serie tiende a cifras estables, lo que puede explicarse por recursos destinados a programas compensatorios focalizados que, como podremos ver en el cuadro 5, no muestran capacidad de revertir la tendencia al crecimiento de la pobreza extrema. Por otra parte, es de señalar que la disminución en estas cifras de gasto social debe atender una población que no ha dejado de crecer. Aunque no se refleja en las cifras, es evidente para cualquier ciudadano común que la eficiencia de este gasto también se ha deteriorado. Así, menos gasto social, menor eficiencia en el gasto y mayor población a atender contribuyen a explicar, junto con la baja del ingreso, las cifras de pobreza con las cuales concluimos esta parte.

Aunque hay diferentes metodologías para medir la pobreza, y que arrojan cifras también distintas, en lo que sí coinciden los resultados obtenidos según las distintas metodologías es en la tendencia general del comportamiento de la pobreza. Los datos aquí presentados (véase cuadro 5) definen como hogares

en pobreza a aquellos cuyo ingreso familiar *per cápita* es inferior al doble del costo de la canasta normativa de alimentos y en pobreza extrema los de ingreso familiar *per cápita* inferior al costo de esa canasta. En los datos presentados puede apreciarse, también en este indicador, una tendencia sostenida al deterioro creciente tanto de la pobreza como de la pobreza extrema. Más puntualmente, puede observarse que en el primer año de los tres programas de ajuste la pobreza y la pobreza extrema, comparadas con el año inmediato anterior, sufren un incremento pronunciado. La serie culmina con cifras de pobreza extrema superiores a las cifras de pobreza que existían en Venezuela a principios de los años 80. Para fines de los años noventa, ambas cifras son cercanas al triple de lo que fueron al principio de la serie, es decir, ahora casi 50% de las familias son pobres y más de un cuarto son míseras.

Cuadro 5
Hogares en situación de pobreza
1980 - 1997

Año	Número de hogares	% Hogares en pobreza	% Hogares en pobreza extrema
1980	2.806.679	17,65	9,06
1981	2.880.084	22,82	10,71
1982	3.019.932	25,65	12,14
1983	3.130.682	32,65	14,95
1984	3.183.339	37,58	18,90
1985	3.211.477	34,77	16,60
1986	3.412.139	38,88	17,67
1987	3.541.504	38,84	16,61
1988	3.659.369	39,96	16,77
1989	3.821.954	44,44	20,07
1990	3.859.923	41,48	18,62
1991	3.914.165	35,37	16,01
1992	4.032.402	37,75	15,52
1993	4.190.519	41,37	16,81
1994	4.396.784	53,65	27,52
1995	4.396.354	48,20	22,95
1996	4.549.363	61,37	35,39
1997	4.468.445	48,33	27,66

Fuente: IESA, 2000.

La protesta y sus motivaciones

El declive económico y el deterioro social que constatamos con los indicadores socioeconómicos mostrados arriba han contribuido a acentuar la erosión del sistema político e institucional instaurado en el país desde 1958 y que desde los años 70 mostraba fisuras (López Maya y otros, 1989). Esta erosión, sin embargo, durante los períodos de Luis Herrera Campíns y Jaime Lusinchi se

mantuvo dentro de los parámetros básicos del tradicional juego democrático, si bien la magnitud de la protesta popular revelaba síntomas de lo que posteriormente, en el período de Carlos Andrés Pérez, tomaría la forma de una crisis política. Es decir, hasta los años del gobierno de Lusinchi, la mediación entre el Estado y la sociedad seguía, con cada vez menos efectividad, dándose a través de los partidos, sindicatos y gremios incluidos en los pactos originarios de la democracia venezolana, mientras se multiplicaban los cuestionamientos a los partidos, las denuncias de corrupción a funcionarios públicos, críticas al papel desempeñado por el Estado y se acrecentaba la protesta callejera ejercida por actores diferentes y/o independizados de los institucionales.

A partir del segundo gobierno de Pérez, en ejercicio el primer programa de ajuste *ortodoxo*, la protesta popular se incrementa en número e intensidad, haciéndose cada vez más visibles movilizaciones de naturaleza confrontacional y violenta[3]. Entendemos aquí por confrontacional aquellas, que sin llegar a producir daños a personas o propiedades, generan tensión y sentimientos de amenaza en el adversario y los no participantes. Muchas veces corresponden a formas de protesta ilícitas dentro de las normas venezolanas, como cierres de vías, tomas de establecimientos públicos y marchas o concentraciones sin permiso. Este tipo de protesta proliferó con Pérez y con Caldera manteniéndose hasta la actualidad. Igualmente, las protestas de naturaleza violenta, que son aquellas que por su forma o resultados implican daños a bienes y/o a la integridad física de personas, alcanzaron magnitudes cercanas a la tercera parte de las reseñas registradas por el diario *El Nacional* en esos años, en contraste con las ocurridas durante los gobiernos de Herrera Campíns y Lusinchi cuando no alcanzaron la décima parte de las reseñas (base de datos *El Bravo Pueblo*, años respectivos).

El cambio en la naturaleza y número de la protesta, la aparición de actores de protesta hasta entonces casi desconocidos, como los jubilados y buhoneros, la intensificación de las protestas estudiantiles y de los gremios, han promovido una atmósfera turbulenta en la sociedad, que ha contribuido, junto con otros factores, a la crisis y transición política que desde principios de la década de los noventa se vive, y que hasta la fecha no llega a su fin. Esta protesta, por otra parte, en sus motivaciones explícitas, revela los reclamos y aspiraciones que, en el proceso de construcción de un nuevo proyecto sociopolítico para la sociedad, demandan los sectores populares.

En la base de datos *El Bravo Pueblo* se registran para los tres últimos períodos constitucionales más de cincuenta motivos de protesta los cuales pueden agruparse en tres grandes bloques: en primer lugar, un conjunto de pro-

---

[3] Estas y las afirmaciones que siguen se sustentan en una revisión exhaustiva de las reseñas sobre protesta del diario *El Nacional* , contenidas y clasificadas en una base de datos computarizada llamada base de datos *El Bravo Pueblo*.

testas motivadas por la *falta, el deterioro o el encarecimiento de los servicios públicos*. Aquí se incluyen tanto las protestas protagonizadas por los usuarios como aquellas que tuvieron como actores los trabajadores de esos sectores. En segundo lugar, un grupo de protestas cuyo objetivo fue *detener o al menos aminorar la caída del ingreso de los asalariados*, principalmente del sector público. Y un conjunto menor, pero no menos importante, de protestas que estuvieron motivadas por *los derechos humanos y civiles*.

En el primer grupo se encuentran las protestas motivadas por falta de suministro de agua, por deterioro de la infraestructura hospitalaria, ambulatoria o educativa en todos los niveles, por insuficiencia de materiales y equipos en los institutos de salud y educación públicas, así como por los incrementos de tarifas eléctricas, de transporte colectivo, los precios de artículos como la gasolina, los alimentos, las medicinas. También se incluyen aquí protestas por la inseguridad en las calles y en los sitios de trabajo. Estas expresan la tensión de los sectores populares ante el retroceso de los servicios públicos ocasionado por la crisis fiscal, agravada en estos años por políticas de ajuste y reestructuración que se han orientado a consolidar la tendencia al retroceso de la acción del Estado y del gasto fiscal. Este último quedó ilustrado en el cuadro 4 presentado anteriormente.

Dentro de este conjunto de motivos, las protestas por el aumento del pasaje, tanto del usuario en general como de los estudiantes en particular, constituyen individualmente el motivo más reseñado en *El Nacional* y registrado en la base de datos. Durante el gobierno de Lusinchi, los estudiantes conquistaron lo que se llamó el *pasaje preferencial estudiantil*, que consistió en una tarifa reducida para los estudiantes en el transporte público y fue en su momento valorado por el movimiento estudiantil como una victoria frente a las tendencias neoliberales que comenzaban a mostrarse en la acción del gobierno (Stephany, 1999). Por otra parte, es de destacar, que sobre todo para los sectores de más bajos ingresos, el costo del transporte para movilizarse al trabajo, constituye un gasto rígido del presupuesto familiar. Por ello, en una situación de deterioro de la capacidad adquisitiva, las tarifas de pasaje se convierten en punto sensible, rápido para provocar una respuesta de rechazo a cualquier incremento de las mismas. El *Caracazo* constituye un caso paradigmático de lo que estamos diciendo[4].

En el segundo grupo de protestas se incluyen aquellas cuyo objetivo fue incrementar las remuneraciones de los distintos trabajadores, principalmente los del sector público. Aquí se registran reseñas referidas a movilizaciones por falta y/o retraso en el pago de sueldos y salarios, aguinaldos y bonos, por au-

---

[4] El aumento en las tarifas de transporte público superiores a las convenidas entre los transportistas y el gobierno fue el principal detonante de la revuelta popular del 27 de febrero de 1989 y los días siguientes (entre otros, Kornblith, 1998).

mentos de sueldos, por la discusión y firma de una nueva contratación colectiva o para reclamar violaciones de los acuerdos contractuales vigentes; por la búsqueda de mayor presupuesto para un sector o una institución del Estado, que generalmente incluye peticiones de incrementos de salario, en sus distintas ramas y niveles, o para evitar un recorte presupuestario; contra el retardo en el pago de las pensiones y jubilaciones o por el aumento de las mismas hasta alcanzar el nivel del salario mínimo. Ello pone de relieve el esfuerzo que hacen organizaciones obreras y gremiales para resistir las consecuencias de la crisis fiscal sobre las remuneraciones, ahora viendo dichas consecuencias reforzadas por la aplicación de un programa macroeconómico de naturaleza neoliberal.

La movilización en procura de un incremento del salario no es un fenómeno nuevo de esta etapa de crisis y ajustes. La lucha por la mejora y defensa del ingreso del trabajador ha sido característica de la acción de protesta venezolana de todo el período democrático (Salamanca, 1999, 237-262). Sin embargo, lo que cambia ahora es su número, muy superior a la de otras épocas, su mayoritaria concentración en el ámbito público y su amplia cobertura social, pues muchos actores, hasta fines de los años 70 poco o nada protestatarios, se sumaron durante estos años a la acción beligerante. Tal es el caso de los jubilados, los pensionados y los trabajadores petroleros. Los dos primeros carecen de reseñas de prensa anteriores a 1989, mientras los últimos comenzaron a movilizarse ya durante el gobierno de Lusinchi, con un paro en 1988, después de un largo período de inactividad beligerante.

Por otro lado, en un período de alta inflación, como se destacó en el cuadro 1, las luchas por incrementos de salario cambian de naturaleza, pues pasan de ser luchas por mejoras de ingresos a ser luchas por desacelerar el deterioro del salario real y con ello de la capacidad adquisitiva de los trabajadores. Este carácter sí es novedoso de este período. Las protestas no lograron regresar los ingresos a las cifras anteriores a la inflación de dos dígitos, sin embargo, han contribuido, por lo menos en algunos sectores, a desacelerar su caída.

El tercer grupo de motivaciones que son exteriorizadas a través de la protesta popular durante estos años están referidas a los derechos humanos y civiles de la población. De este conjunto de motivaciones destacan las protestas en contra de la represión de los cuerpos policiales en los distintos períodos y en particular por aquellas que causan la muerte de civiles, muchos de ellos estudiantes. Junto con las protestas motivadas por el aumento del pasaje de transporte colectivo, son las más reseñadas por el diario *El Nacional*.

De manera análoga a lo ocurrido en los años iniciales del período democrático o a mediados de los años 70, la demanda de respeto a los derechos humanos ha estado crecientemente presente en la acción colectiva popular de los venezolanos a lo largo de los años de los ajustes, evidenciando una perdu-

rable debilidad institucional de la democracia venezolana respecto a estos derechos. En este período adquirió un énfasis dramático este tipo de protesta por la magnitud que alcanzó la represión, manifestada en episodios como la *masacre de El Amparo,* el *sacudón* de 1989 y los atropellos carcelarios, así como también por el grado de descomposición de las instituciones públicas, en especial el Poder Judicial y las distintas policías.

Otras protestas que se incluyen en este grupo son aquellas por el derecho a una vida digna, que fue durante estos años muchas veces el slogan de presos, buhoneros y sectores marginales de la sociedad. Protestas por el derecho al trabajo, bandera de buhoneros y despedidos, y protestas contra la corrupción de políticos y sectores privados. Focalizadas en la administración de justicia se impulsaron protestas para exigir modificaciones en el sistema judicial, en rechazo a decisiones judiciales consideradas arbitrarias, por la demora de decisiones o para reforzar denuncias contra jueces considerados corruptos. También se encuentran protestas, que agregamos a este grupo, en contra de los allanamientos policiales, por la democratización del sistema electoral, contra fraudes electorales o por la democratización de organizaciones sindicales y gremiales, protestas por el derecho a la vida o en contra de la suspensión de garantías constitucionales. Todo esto conforma un cuerpo de protesta dirigido a la construcción de la ciudadanía.

A través de estas protestas, con el inventario de motivos que se ha presentado, fue la manera como los sectores populares en Venezuela, en una situación de crisis de partidos e instituciones, hicieron oír su voz de rechazo a los programas de ajuste y sus consecuencias sociales. Además de las arriba comentadas, en estos años sectores de la población accionaron protestas motivadas explícitamente en contra del *paquete* de turno. Sin lugar a dudas, las más destacadas de ellas fueron las ocurridas durante el gobierno de Pérez, cuando sectores estudiantiles, gremiales, cámaras de comercio y hasta autoridades municipales y regionales llegaron a organizar y apoyar paros cívicos en contra de las políticas de ajuste. Una característica relevante de las protestas de este período es la de confrontarse directamente con el Estado, las protestas son casi exclusivamente en el sector público, quedando las del sector privado relegadas a un papel muy secundario. Este conjunto de protestas fue un principalísimo ingrediente en lo que terminaría siendo la derrota política de los dos programas de ajuste *ortodoxos* intentados en el país.

La revisión y el estudio de las protestas de este período permiten así mismo desentrañar lo que podríamos denominar *la agenda de los pobres*. Ellas expresan tanto las expectativas frustradas y truncadas de la fase anterior de modernización como los aspectos mínimos a tomar en consideración para el diseño de una acción pública que busque el apoyo político de los sectores populares.

Bibliografía

Agenda Venezuela (1996): Caracas, mimeo.

Baptista, Asdrúbal (1997): *Bases cuantitativas de la economía Venezolana 1830-1995*, Caracas, Fundación Polar.

_____ (1986): "El desarrollo de Venezuela visto desde la economía política", en A.A.V.V., *Apreciación del proceso histórico venezolano*, Caracas, Fundación Metropolitana-Fondo Editorial Interfundaciones.

BCV (1992): Series Estadísticas de Venezuela de los últimos cincuenta años, tomo III, Caracas, Edigraf s.r.l.

Cordiplan (1984): VII Plan de la Nación 1984-1988, Lineamientos Generales, Caracas, publicación oficial.

IESA (2000): Indicadores económicos y sociales tomados en abril de: http://www.iesa.edu.ve/scripts/macroeconomia
http://www.iesa.edu.ve/macroeconomia/soc

Kornblith, Miriam (1998): *Venezuela en los 90*, Caracas, Ediciones UCV-IESA.

Lander, Luis E. (1998a): "La apertura petrolera en Venezuela: De la nacionalización a la privatización", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, vol. 4, N° 1, enero - marzo.

_____ (1998b): "Presentación: ¿Hacia dónde va el sector petrolero en América Latina?", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, vol. 4, N° 1, enero - marzo.

López Maya, Margarita (1998a): "Carlos Andrés Pérez: 1989-1993", en *Gran Enciclopedia de Venezuela*, tomo 4, Caracas, Editorial Globe.

_____ (1998b): "Gobierno de Rafael Caldera", en *Gran Enciclopedia de Venezuela*, tomo 4, Caracas, Editorial Globe.

López Maya, Margarita y otros (1989): *De Punto Fijo al Pacto Social. Desarrollo y hegemonía en Venezuela, 1958-1985*, Caracas, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana.

López Maya, Margarita y Edgardo Lander (1996): "La transformación de una sociedad petrolera-rentista: desarrollo económico y viabilidad democrática en Venezuela", en Gaitán, Pilar y otros, compiladores, *Democracia y reestructuración económica en América Latina*, Bogotá, IEPRI-CEREC.

López Maya, Margarita y Luis E. Lander (1999): "Triunfos en tiempos de transición. Actores de vocación popular en las elecciones venezolanas de 1998", en *América Latina Hoy*, Salamanca, N° 21, abril.

Lusinchi, Jaime (1984): "Un nuevo programa económico. Segundo mensaje del presidente Lusinchi a los venezolanos" en *Jaime Lusinchi en 100 Días de Gobierno*, Caracas, Ediciones Centauro.

Mandato, Eleonora (1998): *El gasto social en Venezuela durante el siglo XX*, Caracas, Impregraf.

Quintero, Inés (1998): "La Agenda Venezuela" en *Gran Enciclopedia de Venezuela*, tomo 4, Caracas, Editorial Globe.

Salamanca, Luis (1999): "Protestas venezolanas en el segundo gobierno de Rafael Caldera:1994-1997" en Margarita López Maya, editora, *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste*, Caracas, Nueva Sociedad.

Sanoja Hernández, Jesús (1998): *Historia electoral de Venezuela 1810-1998*, Caracas, Los Libros de El Nacional.

Smith, William C. y Roberto Patricio Korzeniewicz (edit.) (1997): *Politics, Social Change and Economic Restructuring in Latin America*, Boulder, North-South Center Press.

Stallings, Barbara y Kaufman, Robert (edit.) (1989): *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder: Westview Press.

Stephany, Keta (1999): "La lucha contra el PLES", Caracas, trabajo presentado en el seminario "La protesta popular venezolana en la era neoliberal", Programa de Doctorado de FACES, mimeo.

Valecillos, Héctor (1992): *El reajuste neoliberal en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila Editores.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2000, Vol. 6 Nº 3 (sep.-dic.), pp. 207-227

EL SISTEMA DE PENSIONES EN VENEZUELA
Pasado, presente y futuro

Bárbara C. Rodríguez A.

Marco referencial

Los sistemas de pensiones o de retiro constituyen programas fundamentales dentro de los esquemas de seguridad social. Su contenido y alcance varían en función de la estructura que asuman, bien se trate de esquemas de reparto, privados o mixtos, cada uno de ellos a su vez, refleja tanto la estructura del mercado de trabajo, como el peso que el Estado asume en su sostenimiento institucional y financiero.

En Venezuela han coexistido programas de pensiones o de retiro y sistemas de jubilaciones, como respuestas a las demandas sociales y a la modernización de la estructura del Estado. En general puede identificarse:

- Sistema de pensiones estructurado bajo esquemas contributivos de reparto.
- Sistemas de pensiones estructurados bajo esquemas contributivos privados.
- Sistema de pensiones estructurados bajo esquemas de conformación mixta.

Bajo el primer esquema –régimen contributivo de reparto– participan como contribuyentes el patrono y el trabajador, bajo este esquema se cubren anualmente los gastos que el sistema va requiriendo, y probablemente genere una reserva para contingencia en años posteriores.

Los beneficios otorgados como pensión al final de la vida activa son de carácter definido, generalmente se asocian a un porcentaje del salario, puede darse el caso que la pensión no sea financieramente sostenible y su valor real se erosione (dependerá del componente inflacionario predominante). La administración de este esquema se realiza en la mayoría de las veces a través de instituciones públicas creadas para tal fin.

Los sistemas de pensiones estructurados bajo esquemas contributivos privados son aquellos en donde sólo participa el trabajador como único aportante, la cotización acumulada se invierte en un fondo de capitalización, a la cual se le reinvierten los rendimientos obtenidos, *el beneficiario recibe el equiva-*

lente a la suma depositada y capitalizada durante su periodo de cotización. La administración de los fondos puede ser realizada por entes públicos, privados o mixtos, de giro único.

Los sistemas mixtos por su parte, combinan la participación del trabajador, el empleador y el Estado. Bajo este régimen la pensión mínima es garantizada por el Estado y el complemento proviene de las cotizaciones realizadas por las otras dos partes. Aplica, dentro de esta clasificación, la modalidad en la cual coexisten el sistema público y el sistema privado en forma independiente.

En el primero, los aportes pueden corresponder a los de un régimen de reparto o de prima escalonada o media, mientras que en el segundo prevalece la capitalización individual. La administración de estos fondos es realizada tanto por entes públicos como privados, a través de esquemas de capitalización colectiva e individual.

Pensión y jubilación: conceptos diferentes

Es importante acotar que existe no sólo una diferencia etimológica en ambos términos, sino que su aplicabilidad corresponde a escenarios específicos. La pensión o prima de retiro es la resultante de la cotización realizada por un trabajador durante un período de tiempo determinado (generalmente corresponde a su vida activa), mientras que la jubilación corresponde al disfrute de un beneficio concedido por el empleador, bajo condiciones particulares generalmente por razones de tiempo de servicio o de salud, la jubilación no es contributiva en esencia, aun cuando pueden existir programas jubilatorios en los cuales los beneficiarios, contribuyan parcialmente.

Sistema de pensiones y carga fiscal

Los sistemas de pensiones entendidos como parte sustantiva de los regímenes de seguridad social representan para el Estado una carga fiscal significativa, cuando los fondos corresponden a programas públicos o mixtos. No obstante, para regímenes de capitalización individual privado como el chileno el costo fiscal se asumió, para la población de transición del viejo al nuevo régimen, representando en un período de 20 años 4,6% del déficit anual del Producto Interno Bruto (Schmidt-Hebel, 1995, 36).

La carga fiscal en el financiamiento de las pensiones depende del esquema prevaleciente, se trate de programas donde el Estado es contribuyente directo o donde la capitalización individual es predominante. Asimismo, no menos importante es la estructura del ingreso de la población y la madurez del mercado de trabajo. A medida que la distribución del ingreso es menos regresiva, y por tanto mas plana, los esquemas de capitalización tienden a ser uniformes. Igualmente, cuando el mercado de trabajo no refleja distorsiones marcadas en su composición (promedios de edad de la población activa y pasiva) y los ni-

veles de salarios son reales, el sistema pensional tiende a ser eficiente. En ambos casos la carga fiscal está asociada a la función asumida por el Estado, como agente redistribuidor o como empleador.

1/ Prima escalonada: es un régimen de capitalización colectiva parcial . Se crea un fondo de reserva que permite mantener el equilibrio del programa (Bonilla, 1997,16).

2/ Prima media: el valor de la prima es diferente para cada generación, se calcula considerando a un número suficientemente grande de generaciones como para que el sistema madure, se genera una reserva técnica muy alta. (ibíd., 1997,12).

3/ Población activa: forma parte de la fuerza de trabajo (el período activo varía, en promedio se ubica entre 40 y 50 años). Población pasiva es la que se encuentra en edad de retiro (su duración está en función de la esperanza de vida).

No cabe duda de que el sostenimiento de una carga fiscal manejable dependerá de la salud de la economía en su conjunto y del nivel de bienestar de su población. Decrecimiento, estancamiento o crecimiento irregular son escenarios adversos a una carga fiscal sostenible, al igual que un alto nivel de desempleo y de inflación.

Cobertura de la pensión

Existen múltiples razones que justifican la existencia de programas pensionales: de orden económico de orden social y de orden político.

De orden económico

El individuo dentro de la sociedad atraviesa por tres etapas bien diferenciadas:

La primera desde su infancia hasta la adolescencia, cuando en términos generales concluye su proceso de formación básica, el final de este período varía de país a país, en promedio se considera la edad de los 21 años como el límite para el inicio de la etapa.

La segunda etapa se desarrolla en promedio entre los 21 y los 55 años (mujer) y 60 para el hombre, estos rangos pueden variar, de país a país, en función de la edad promedio de la población. Esta etapa se conoce como el período activo del individuo desde el punto de vista del mercado laboral.

La tercera etapa se inicia con el fin el período activo y el inicio de la etapa pasiva, en promedio este período equivale a la esperanza de vida de la pobla-

ción, indicador que varía en correspondencia a la calidad de vida. En Venezuela la esperanza de vida se ubica en 73 años para el hombre y 74 para la mujer.

Las etapas extremas son períodos inactivos económicamente, es decir, el individuo no produce ingresos que respalden su nivel de consumo. Para la etapa inicial, se supone que la familia y en particular los progenitores asumen la responsabilidad económica, garantizando de esta forma el consumo del individuo. En la tercera etapa, por el contrario existe compromiso moral más que responsabilidad económica de la familia, no obstante el individuo mantiene un nivel de consumo que debe ser satisfecho. Los programas pensionales fueron diseñados justamente para dar soporte a los individuos que forman parte de este tercer segmento de la población. Dependerá del tipo de régimen, si el pensionado contribuye total o parcialmente en la estructuración de su pensión. En cualquier caso, la renta está orientada a cubrir el consumo personal.

De otra parte, el ahorro generado en los regímenes pensionales es de largo plazo y, por tanto, constituye una fuente muy importante de financiamiento a la inversión. Su colocación en el sistema financiero se realiza en instrumentos de renta fija y de bajo nivel de riesgo, estimulando de esta forma el desarrollo del mercado de capitales y dando mayor profundidad al mercado monetario.

De orden social

La población que envejece ha cumplido su etapa activa en el mercado de trabajo y da paso a las nuevas generaciones de relevo; en la medida en que este proceso se produce sin ningún tipo de respaldo pensional, se tiende a prolongar más el tiempo de retiro, reduciéndose la posibilidad de incorporación de nuevas plazas de trabajo; al mismo tiempo, el desamparo que produce esta situación se traduce generalmente en ancianos que necesitan trabajar para sobrevivir. Tal situación evidencia una profunda desigualdad social y una marcada incapacidad para garantizar a un segmento de población, que no cuenta con condiciones plenas, un nivel de vida digno. El progreso de una sociedad no sólo se mide por el nivel de ingreso per cápita, sino por las condiciones de vida de sus niños y sus ancianos.

De orden político

La estabilidad social y económica constituyen sin duda alguna indicadores clave de la estabilidad política, por lo que contar con un mercado de trabajo flexible y en sintonía con la pirámide poblacional contribuye no sólo a garantizar un nivel de crecimiento armónico, sino que además da soporte a la estabilidad social. En este sentido, la acción del Estado es clave para normar y regular regímenes previsionales que propendan a establecer condiciones de vida, que expresen calidad en su alcance y contenido. De otra parte, el control

y fiscalización en el manejo de los fondos pensionales es una tarea que el Estado asume como garante del ahorro de largo plazo, en algunos países estos fondos representan la fuente de ahorro privada más significativa, alcanzando proporciones superiores a 40% del Producto Interno Bruto, este ha sido el caso de Chile en los últimos 10 años.

Factores que adversan los sistemas pensionales

Aun cuando han sido enumerados los factores que justifican la existencia de este tipo de regímenes, existen condiciones que limitan su estructuración y desarrollo, tales como:

- Mercados laborales poco estructurados, con una alta población subempleada o alto desempleo.
- Estructura del ingreso poblacional marcadamente regresiva.
- Inestabilidad económica pronunciada.
- Mercados financieros poco profundos y diversificados.

Las condiciones del mercado de trabajo constituyen factores determinantes en la viabilidad y desarrollo de los sistemas de pensiones. Altos índices de desempleo compiten adversamente en la maduración de un programa pensional, al igual que la existencia de mercados de trabajo poco estructurados, en donde el subempleo desdibuja las condiciones salariales. Nos referiremos a estas limitantes en secciones ulteriores de este trabajo.

Similar situación se advierte frente a estructuras de ingreso que muestran niveles marcadamente regresivos, en donde los vértices extremos de la pirámide muestran condiciones de profunda desigualdad, tales como que 20% de la población concentra 80% de la riqueza. La existencia de porcentajes elevados de población en condiciones de pobreza limita el desarrollo y autosostenimiento de los programas pensionales, en razón de reducirse el segmento de aportantes sostenidamente crecientes.

La inestabilidad económica pronunciada es un factor que debilita a cualquier sistema de seguridad social, dado que una baja de la producción deriva por lo general, un aumento de la tasa de desempleo, una disminución nivel de ahorro y de la inversión, así como en un aumento importante en programas de compensación como seguro al desempleo.

La existencia de mercados financieros poco profundos y diversificados limita igualmente la maduración y crecimiento de los programas pensionales. Al no contarse con opciones diversificadas, la inversión del ahorro pensional se reduce y se corre el riesgo de concentrar en pocos instrumentos o instituciones los fondos. No obstante, y en descargo de esta limitación, países como Chile, con un mercado financiero poco desarrollado a comienzos de la década de los 80, cuentan hoy con un mercado de capitales ampliamente competitivo,

en gran medida producto del ahorro pensional que fue canalizado hacia instrumentos e instituciones locales.

El régimen de pensiones en Venezuela

El régimen de pensiones se establece, en forma institucional y amplia, a partir de la creación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales[1], según ley promulgada el 22/6/66. La Ley establece que el IVSS administra un conjunto de seguros sociales que cubren contingencias de vejez, atención médica e incapacidad para sus afiliados y familiares. No puede hablarse que esta ley equivale a la de un régimen de seguridad social, en virtud de que la cobertura de los servicios y beneficios es definida y sólo favorecen a la población registrada en la institución, de igual forma el financiamiento proviene de las cotizaciones de los afiliados y de los empleadores, por último el Estado participa como financiador de los gastos de funcionamiento del sistema.

Cobertura del sistema de seguros sociales

El sistema de seguros sociales en Venezuela cubre cerca de un tercio de la población económicamente activa. Formalmente la cobertura es obligatoria y universal para todos los trabajadores en relación de dependencia. Esto abarca a la totalidad de los empleados privados (excepto trabajadores a domicilio, temporeros y ocasionales), independientemente del tamaño de la empresa donde presten servicios, y a los empleados públicos cuya relación laboral este sujeta a las disposiciones de la Ley del Trabajo.

La cobertura efectiva del sistema de seguros sociales, definida sobre la base del numero de asegurados cotizantes del IVSS, es superior a 30% de la población económicamente activa y alcanza alrededor de 60% de los ocupados en el sector moderno de la economía. Este nivel de cobertura se mantiene relativamente constante desde principios de la década de los 70 y no muestra ninguna tendencia a crecer más allá de los niveles actuales.

La cobertura poblacional del sistema es fundamentalmente el resultado de una estructura de mercado de trabajo excluyente. En efecto, el acceso al sistema implica importantes costos de afiliación (14% del costo laboral para la empresa). Dada la falta de controles, es razonable reconocer que sólo los empleados del sector moderno público y privado son cotizantes potenciales del sistema y no todos ellos son cotizantes reales (Marquez, 1993, 25).

El IVSS afilia a sus miembros a dos tipos de regímenes diferenciados, por tipo de contingencias aseguradas, en ambos casos se contempla la pensión de vejez y de sobrevivencia.

---

[1] La primera figura legal fue la Ley de los Seguros Sociales promulgada en 1940 y su Reglamento en 1944.

a. El régimen parcial: incluye las indemnizaciones diarias (prestaciones en dinero) y a largo plazo por incapacidad parcial, vejez y sobrevivencia.

b. El régimen general: incluye todas las indemnizaciones del régimen parcial, más beneficios de asistencia médica y prestaciones en dinero, en caso de incapacidad temporal (indemnización en caso de reposo médico). Las prestaciones de asistencia médica cubren las contingencias del asegurado y de sus familiares directos.

La distinción primordial entre los dos regímenes es geográfica, sólo en aquellas zonas donde el IVSS disponga de facilidades médicas podrá haber afiliados de régimen general. Sin embargo, aun en zonas de régimen general puede haber asegurados de régimen parcial, más precisamente los trabajadores del sector público, sujetos a disposiciones laborales de excepción (los empleados del sector público rigen sus relación de trabajo por la Ley de Carrera Administrativa y disfrutan de programas médicos y jubilatorios especiales).

El financiamiento del sistema

El sistema de seguros sociales en Venezuela es financiado fundamentalmente por las contribuciones de trabajadores y empleadores, calculadas como un porcentaje sobre el salario individual. Adicionalmente, el Estado como tal (no en su rol de empleador) contribuye al financiamiento del sistema. Adicionalmente el sistema recibe ingresos por las inversiones realizadas.

Las contribuciones al seguro social son un impuesto directo y regresivo a la nómina salarial. Se calculan como un porcentaje del salario de referencia del trabajador; de acuerdo con el grado de riesgo en que el IVSS clasifique a la empresa, el cálculo se realiza excluyendo del pago total recibido por el trabajador los pagos correspondientes a la participación legal en las utilidades de la empresa y las bonificaciones especiales[2]. Para las empresas de riesgo máximo la contribución de la empresa es de un 11% del salario de referencia, para las de riesgo medio de 10% y para las de riesgo mínimo 9%

Cobertura de la pensión

El afiliado al seguro social así como sus sobrevivientes tienen derecho a una pensión de vejez, cuando han acumulado un total de 750 cotizaciones como mínimo (la pensión aumenta en 5% por cada año en exceso sobre la edad mínima de retiro) y en 1% por cada 50 cotizaciones en exceso de 750 a este número de cotizaciones equivale a un período de 14,4 años. El cálculo de la pensión se hace con base en el salario de referencia[3].

---

[2] El salario tope de cotización ha tenido pocas modificaciones, en relación con la movilidad de la escala salarial. Actualmente el tope se ubica en Bs. 500.000 mensual.

[3] El salario de referencia para el cálculo de la pensión corresponde como máximo a

Sobreviviencia

En caso de fallecimiento de un asegurado con no menos de 750 cotizaciones semanales, o de un asegurado que fallezca a causa de un accidente de trabajo o de un beneficiario de pensión de invalidez o vejez, los familiares directos (esposa/concubina e hijos menores o inválidos) tendrán derecho a recibir una pensión de sobrevivencia. Esta pensión es igual a una parte alícuota del porcentaje correspondiente del beneficio del pensionado. Si hay un solo sobreviviente el porcentaje es de 40%, aumentándose en 20 puntos por cada sobreviviente adicional hasta un máximo del 100% (Márquez, 1993, 42)

La crisis de financiamiento del IVSS

Desde finales de los años 80 fue noticia común la crisis del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales; su reorganización fue materia prioritaria de los últimos 4 gobiernos, incluyendo el actual. La explicación del déficit crónico del IVSS, así como su crisis operativa, excede los límites de este trabajo, no obstante abordaremos la evaluación de los factores que en mayor medida han contribuido a la insolvencia de la Institución.

La insostenibilidad del IVSS

El sistema de financiamiento establecido en la Ley del Seguro Social obedece al de un régimen contributivo de reparto, mediante la aplicación de prima media escalonada, la cual varía en función de la evolución del salario real de los contribuyentes. El porcentaje de aporte establecido en el esquema de cotización considera la edad promedio de la población activa y la esperanza de vida de la población pasiva. El equilibrio del sistema se pierde si:

- Aumenta la esperanza de vida de la población pasiva (hecho cierto en Venezuela, los cálculos iniciales a finales de los años 60 establecían un esperanza de vida de 65 años para el hombre y 66 para la mujer, mientras que para 1998 la esperanza de vida se ubica en 73 años para el hombre y 74 para la mujer).

- Deterioro del salario real (entre 1970 y 1990 el salario real ha caído significativamente).

- La estructura del ingreso se ha hecho más regresiva.

- El mercado de trabajo se ha informalizado a niveles que superan 40% de la fuerza de trabajo; aun cuando ha aumentado la población económicamente activa, la población cotizante no supera 35% de la PEA.

60% del salario promedio de cotización.

- La ineficiencia gerencial y la corrupción han caracterizado la administración del IVSS en los últimos 20 años.

- La densidad de cotización al sistema ha mostrado niveles críticos, como consecuencia de una pronunciada morosidad en el pago de las contribuciones.

Ciertamente, el porcentaje de cotización establecido a finales de los años 70, generaba los recursos suficientes como para garantizar el financiamiento de los programas básicos de los seguros sociales a saber: asistencia médica, indemnizaciones y pensiones de invalidez y vejez. La ley estableció la separación de fondos para cada uno de los programas, obligando para el de pensiones la constitución de un fideicomiso que debería ser administrado por el Banco Central de Venezuela; esta disposición fue modificada a partir de 1984. El porcentaje no ha observado modificación alguna desde su fijación en 1978, a pesar del deterioro experimentado en el salario de cotización.

De otra parte, la densidad demográfica de la población pensionada ha aumentado, tanto por la evolución de la población económicamente activa como por la esperanza de vida de la población activa. Para finales de 1999, se estimaban en 537.000 pensionados, mientras que la población activa asegurada se situaba para el mismo período en 2.469.144 personas. No obstante, la estructura de edad de los cotizantes actuales evidencia que 31,5% supera los 45 años de edad, es decir, que esta población ya acumuló en 95% las cotizaciones suficientes para tener derecho a la pensión de vejez y esta acumulando porcentajes adicionales, previéndose su retiro definitivo en 2009.

Así mismo, la relación activo/pasivo muestra un coeficiente de 4,6[4]. Este indicador es típico de países con alta madurez en su población activa (países europeos), en el caso de Venezuela su determinación atiende más a la informalización experimentada en el mercado de trabajo, en donde se aprecia un crecimiento más rápido del sector informal que del formal. Aunado a este hecho debe añadirse el comportamiento de la tasa de densidad de cotización, la cual ha oscilado en Venezuela alrededor de 20%.

En materia de salarios, su evolución refleja las condiciones del mercado de trabajo (grado de modernización). En Venezuela en los últimos 30 años el salario mínimo, se mantuvo estacionario entre 1974 y 1979 a niveles equivalentes de 105 dólares mensuales, mostrando ligeros aumentos nominales, que fueron absorbidos por el proceso inflacionario, hasta ubicarse en 1998 en 167 dólares mensuales.

---

[4] El equilibrio de un sistema de reparto, supone mantener una relación activo/pasivo de 7 activos por cada pasivo, en virtud de que no todas las personas se mantienen empleadas durante su etapa activa, la esperanza de vida puede cambiar en favor de la población pasiva, requiriéndose mayores recursos para su financiamiento.

De otra parte, el IVSS arrastra un déficit presupuestario alto y creciente que le impide cumplir cabalmente con sus compromisos, en particular con el programa de pensiones. La elevada cuota de gastos administrativos y de personal ha reducido el financiamiento de programas de inversión y mantenimiento de la infraestructura hospitalaria, así como la oportuna incorporación de cotizantes al programa de pensiones.

La reforma a la seguridad social y los nuevos enfoques a los programas pensionales

Desde 1993, cuando se creó la Comisión para la Reestructuración del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, han sido presentadas múltiples propuestas orientadas a dar una respuesta integral al régimen de seguridad social en Venezuela, incluyendo dentro de este concepto no sólo a las pensiones de vejez y sobrevivencia, sino también al sistema de salud, protección al desempleo involuntario, vivienda y recreación. Focalizaremos la atención de este análisis a la propuesta denominada "Nuevo sistema de seguridad social integral" aprobado a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral (Lossi) en el año 1994, dado que la misma propone la creación de 5 subsistemas con leyes especiales, dentro de las cuales se encuentra la de pensiones. El nuevo régimen separa los subsistemas de salud, pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia y de paro forzoso y capacitación laboral en 3 leyes independientes, agregando las leyes de vivienda y ahorro habitacional y la de recreación, a la ley marco de seguridad social. Bajo este esquema, se contempla la derogación de la Ley del IVSS, estableciendo plazo definido para su liquidación. Igualmente se contempla que el nuevo régimen pensional deberá garantizar los derechos de los cotizantes al régimen de pensiones del IVSS, tanto para los que ya disfrutan del derecho como para los potenciales beneficiarios

El equilibrio de un sistema de reparto supone mantener una relación de 7 activos por cada pasivo, en virtud de que no todas las personas se mantienen empleadas durante su etapa activa, la esperanza de vida puede cambiar en favor de la población pasiva, requiriéndose mayores recursos para su financiamiento.

El nuevo enfoque del subsistema de pensiones. Antecedentes. Del régimen de reparto al sistema mixto

El régimen de pensión contenido en la Ley del Seguro Social corresponde al de un sistema de reparto, con prima media. Este sistema de uso muy extendido en los países europeos entró en crisis en Venezuela, a mediados de la década de los 80, cuando comenzaron a producirse los primeros déficit operativos del IVSS.

La Ley de Pensiones aprobada en noviembre de 1998 según Decreto N°

2993, contempla que el subsistema de pensiones estará conformado por dos regímenes:

- Capitalización individual
- Solidaridad intergeneracional

El régimen de capitalización individual se sustenta en la contribución que realizan el trabajador y el empleador a un fondo que individualiza a cada cotizante, y el cual es administrado por un ente que puede ser público, privado o mixto, durante la vida activa del trabajador. Este fondo de ahorro, constituye uno de los dos pilares básicos a partir de los cuales el futuro pensionado construirá su pensión de retiro.

El porcentaje de cotización a este pilar define en gran medida la cobertura del sistema, pues representa el aporte determinante. Sobre este particular la ley aprobada en Venezuela incorpora una variante sobre el esquema de capitalización individual chileno, modelo pionero en América Latina[5]. En la Ley bajo comentario, la cotización a este fondo es compartida entre el trabajador cotizante y el empleador como sigue:

–12% para cotizantes con menos de 4 salarios mínimos[6].
–13% para cotizantes con más de 4 salarios mínimos.

De este total la distribución entre trabajadores y empleadores:

–7,5% para el empleador.
–2,5% para el trabajador.

Criterios para la determinación del porcentaje de cotización al sistema

A diferencia del régimen de reparto, los beneficios del régimen individual no son definidos, su alcance está enmarcado dentro de las condiciones de vida que la sociedad, a través del Estado, esté dispuesta a garantizar. Generalmente, el régimen individual garantiza únicamente la pensión mínima, la cual puede ser desde un porcentaje hasta el total de un nivel de salario[7]. El período de tiempo que se defina como etapa activa del individuo, la edad de retiro, la cobertura estimada de la pensión, la densidad de cotización, y las condiciones económicas prevalecientes, constituyen las variables determinantes en la definición de la tasa de contribución al sistema.

---

[5] El modelo chileno contempla un solo pilar contributivo –el individual– la cotización proviene únicamente del trabajador. Ni el empleador ni el Estado aportan.
[6] El salario mínimo vigente para el momento en que fue promulgada la ley era de Bs. 100.000 mensual.
[7] La pensión mínima vital garantizada por el Estado no será menor a 50% del salario promedio de cotización.

El período de vida activa del cotizante

Este elemento varía en razón de la madurez demográfica de la población. Países con elevadas esperanzas de vida establecen períodos de vida activa más extensos que aquellos con esperanzas de vida más cortas. En promedio, el período activo oscila entre los 40 y 50 años de vida, es decir, que la edad de retiro se alcanza entre los 60 y 70 años de edad. En Venezuela, la edad activa se estima en 40 años para la mujer y 45 años para el hombre.

La edad de retiro

En general la edad de retiro coincide con el final de la etapa activa, sin embargo, pueden existir beneficios contractuales que establezcan diferencias entre ambas edades. En Venezuela, la edad de retiro prevista en la Ley del Seguro Social es de 55 años para la mujer y 60 años para el hombre. Igualmente, en la mayoría de las contrataciones públicas la edad de retiro es menor al límite de la etapa activa.

La cobertura estimada de la pensión

El régimen de capitalización individual parte de la premisa de que la pensión de retiro debe garantizar al menos 50% del salario mínimo, suponiendo que este monto le garantizará al cotizante los recursos mínimos de su sobrevivencia. No obstante, puede darse el caso que las cotizaciones realizadas por el trabajador no alcancen este monto, bien porque su salario ha sido muy bajo en el tiempo o porque el rendimiento de los fondos ha sido negativo o insuficiente, o porque su densidad de cotización ha sido baja. En general, estos casos se producen cuando el nivel general de salarios es muy bajo y el mercado de trabajo poco desarrollado.

En casi todos los países donde funciona este esquema, el Estado asume la cobertura de la pensión mínima, cuando el cotizante no acumula los recursos suficientes[8].

La densidad de cotización

Se entiende como densidad de cotización la frecuencia de aportes del cotizante al sistema durante su vida activa. En general, se asume que el trabajador mantiene una alta permanencia en el sistema y que sólo bajo condiciones

[8] Los artículos 43, 44 y 45 de la derogada Ley de Pensiones contemplan que el Estado garantizará, con cargo a fondos públicos, una pensión mínima vital uniforme a todos aquellos afiliados que hayan cumplido 60 años de edad, y hayan realizado no menos de 240 cotizaciones, siempre y cuando el acumulado de su cuenta sea insuficiente para financiar una pensión igual o superior a la mínima vital. El tope mínimo de cotizaciones (240) garantizará 50% del salario promedio de cotización, 300 cotizaciones 60%, 360 cotizaciones 70%

especiales sale de él, incluso, en situaciones de desempleo, él puede realizar sus cotizaciones individuales, si tiene los recursos para ello. No obstante, si las condiciones del mercado de trabajo son desfavorables, es frecuente que se produzcan salidas del sistema. Igualmente, se puede producir desafiliación si las cotizaciones afectan sensiblemente el salario del cotizante, ya que éste puede preferir estar fuera del régimen de capitalización. A los fines de estimación de la tasa de contribución se asume 80% de densidad como tasa media.

Las condiciones económicas prevalecientes

El regímen de capitalización individual representa un esquema de ahorro personal a largo plazo, por tanto las condiciones prevalecientes en la economía y en particular en el mercado financiero y de capitales, determinarán si los fondos acumulados en el sistema tendrán un retorno positivo. Situaciones de alta inflación, mercados poco diversificados y regulaciones débiles, pueden constituir condiciones adversas en el manejo y inversión de estos fondos. Las estimaciones del porcentaje de cotización, están sujetas al cálculo del valor presente del monto total cotizado en el tiempo, considerando una tasa de interés real positiva.

Este es tal vez uno de los factores de mayor peso dentro de los parámetros a considerar para la determinación de la tasa de contribución. Si bien se acepta que durante 40 años los fondos acumulados pueden estar sujetos a ciclos de rendimiento variable, la tasa de ahorro no puede constituir para el cotizante un factor adverso, tal situación hace poco atractivo el esquema y crea múltiples filtraciones que debilitarán su maduración[9].

La tasa de cotización que finalmente prevaleció en las estimaciones del fondo de capitalización individual se ubicó en 12% del salario promedio, para ingresos equivalentes a menos de 4 salarios mínimos, y 13% para niveles de ingreso superiores a 4 salarios mínimos. Aun cuando formalmente 75% de la cotización la realiza el patrono o empleador y el restante 25% el trabajador, no hay duda de que los trabajadores pagan su propia contribución, dado que el empleador traslada al salario el impacto que genera la tasa en la remuneración, este mecanismo se conoce como impuesto a la nómina.

Comparativamente con el régimen establecido en la Ley del Seguro Social, la tasa establecida para el pilar individual es superior en 6,75%, al pasar de 5,25% a 12% (tope mínimo).

---

[9] En 1998, cuando fueron elaborados los cálculos del régimen de capitalización individual, las tasas de interés en Venezuela eran reales negativas. Las proyecciones para la determinación de la tasa de contribución se basaron en escenarios de tasas reales positivas de 5% anual.

La estructura mixta del sistema

El sistema contemplado en la ley del subsistema puede considerarse como de naturaleza mixta, en virtud de que su conformación está integrada por dos pilares:

- el pilar contributivo individual
- el pilar contributivo solidario.

El primero se define bajo las condiciones de una cuenta de capitalización individual, y el segundo como un todo de capitalización colectiva, participando en su financiamiento no sólo el trabajador y el empleador, sino el Estado a través del Fisco Nacional.

El segundo pilar del sistema está conformado por el pilar contributivo solidario, donde cotizan tanto el patrono como el trabajador:

–1,5% del salario aporta el empleador
–0,5% del salario aporta el trabajador

Adicionalmente se contempla en el artículo 36 de la ley (derogada) los siguientes recursos de financiamiento:

1. Las sumas que enteren los afiliados por concepto de reintegro.
2. Los intereses moratorios causados por atraso en el pago de las cotizaciones.
3. Los rendimientos financieros que resulten del manejo de los recursos.
4. Los aportes directos del Ejecutivo nacional. Se señala expresamente en el artículo 43 de la precitada ley que "mediante partida incluida en el Presupuesto Nacional, el Fisco, aportará una cantidad que no podrá ser menor a 1% de los salarios cotizados inferiores a 4 salarios mínimos".

La función del fondo de solidaridad Intergeneracional es el de complementar el pago de la pensión mínima vital. La creación de este pilar, atiende al hecho de que las estimaciones del ahorro realizado en la cuenta individual durante toda la vida activa no garantizaban a toda la población cotizante los fondos de su pensión, en particular a los contribuyentes con salarios inferiores a la media de las remuneraciones totales. Adicionalmente, el sistema propuesto permite la migración de la población cotizante del régimen del IVSS al nuevo sistema, generándose dos procesos de significativa relevancia: primero, el reconocimiento de los derechos acumulados en el sistema anterior, y, segundo, los efectos demográficos de la transición.

El reconocimiento de los derechos

El sistema propuesto en la ley no admite la coexistencia de regímenes pa-

ralelos[10] en virtud de lo cual toda la población formalmente empleada forma parte del nuevo esquema. Para 1998, año en cual se promulgó la ley, el universo laboral ascendía a 4.750.000 personas (47,5% de la población económicamente activa) de las cuales 1.400.000 formaban parte del sector público, y 3.000.000 del sector privado.

El tema del reconocimiento es uno de los puntos más álgidos en la conformación de un nuevo esquema, dado que, de una parte, ha existido una contribución efectiva de los cotizantes al régimen anterior y, de otra, en la mayoría de los casos los fondos, de estas cotizaciones o se han erosionado o no existen, no obstante el Estado es responsable de su garantía.

La forma en que se han reconocido estos derechos ha variado de acuerdo con la realidad particular de cada país. Chile y Colombia han emitido bonos de reconocimiento, con rendimientos reales entre 3% y 4%, pudiendo ser negociados en el mercado de valores local. En la ley bajo comentario, el Estado reconoce 100% de las cotizaciones efectuadas antes del 31/12/99. El cálculo del valor final de las cotizaciones se realiza considerando como tasa de capitalización la variación del índice de Precios al Consumidor del área Metropolitana de Caracas, para cada uno de los años. El monto resultante se sumará a la cuenta de capitalización individual de cada contribuyente.

Las estimaciones realizadas como costo del reconocimiento ascienden a Bs. 2.478.816 millones de bolívares de 1998, representando 4,8% del Producto Interno Bruto de ese mismo año. Obviamente, el haber escogido el pago del reconocimiento al momento de hacerse beneficiario de la pensión de vejez representa un alivio fiscal importante para el Estado, dado que el pago en referencia se ajusta al cronograma de pensionados a lo largo del tiempo.

La transición generacional de los cotizantes

La ley del subsistema establece que el nuevo régimen es único para toda la población ocupada formalmente, por tanto los cotizantes al IVSS se trasladan íntegramente al nuevo sistema. Esta migración conlleva, además del reconocimiento del pago de las contribuciones al sistema anterior, el traslado del tiempo activo cubierto, para tener derecho a la pensión de vejez (60) años. Este nuevo tope de edad desmejora el establecido en la Ley del IVSS a la mujer en 5 años, manteniéndose igual para el hombre (60 años).

La pirámide demográfica prevaleciente para 1998, año en el cual se hicieron las estimaciones, indicaba que 777.000 afiliados eran mayores de 45 años y de este total 256.000 tenían más de 55 años, esta conformación de edades generaba para el Estado una temprana carga fiscal, dado que la población

[10] Algunos países, como Chile, Colombia y México, han mantenido sistemas paralelos, los cuales son generalmente el esquema de los seguros sociales anteriores.

potencialmente pensionable se distribuía desde el primer año de vigencia del nuevo esquema, así los primeros 15 años del nuevo esquema tendrían un porcentaje significativo de pensionados, hecho que en esquemas sin transición generacional representa una porción muy pequeña, atribuible sólo a las pensiones de viudez e incapacidad.

De la administración de los fondos pensionales

Otro punto de abierta polémica en materia de pensiones es el referido a la administración de los fondos. En general existen tres posibles formas de administración: entre públicos, privados y mixtos.

La administración de los fondos por entes públicos ha sido ampliamente utilizada cuando el sistema atiende a estructuras de reparto y cuando el Estado asume en gran medida la garantía y cobertura del sistema como un todo. La mayor crítica a esta figura ha sido la insolvencia e ineficiencia que ha derivado para muchos sistemas de pensiones este mecanismo administrativo, donde, en general, se observa poca transparencia y ninguna competencia en el manejo de los recursos.

La administración de los fondos pensionales por instituciones privadas, ha sido una modalidad relativamente reciente. Chile es el país que acumula la mayor antigüedad en la utilización de este esquema (17 años), período que aún no representa un ciclo pensional (30 años como mínimo). El capital acumulado en el sistema privado chileno alcanzó 32.638 millones de dólares y 39% del PIB del año 1997, los fondos pensionales generaron una tasa promedio de rendimiento real anual del 11,2% entre 1981 y 1998, no obstante la crisis de Asia afectó el rendimiento en el año 1997 (-5,4%). Sin embargo el éxito financiero de este modelo, no pareciera ser todo lo esperado, dado que gran parte de los recursos aportados al sistema provienen de los costos fiscales en que ha incurrido el Estado chileno desde su creación[11].

Bajo el punto de vista de la eficacia y transparencia en la administración de estos recursos por instituciones privadas, pareciera que la experiencia puede considerarse positiva, ya que al existir instituciones especializadas en la administración de este tipo de recursos, aunada a fuertes mecanismos de supervisión, fiscalización y control, es factible alcanzar mayores grado de competencia y transparencia en favor de los cotizantes.

---

[11] El Fondo Monetario Internacional encargó la realización de un estudio econométrico, para evaluar los efectos en el ahorro nacional de los fondos pensionales en Chile, para el período 1981-1994, concluyéndose que: "contrariamente a la creencia común sobre los efectos de las reforma de pensiones, los descubrimientos empíricos de este estudio sugieren que el efecto directo del desarrollo del mercado financiero sobre la tasa privada de ahorro fue negativo. Las cifras indican que el ahorro pensional fue negativo hasta 1989 y pequeño después" (Mesa-Lago, 1988).

Administración mixta

Este esquema de funcionamiento ha sido instaurado en varios países y, al parecer, promueve la competencia, ya que adicionalmente permite el traslado de los contribuyentes de uno a otro ente administrador. En la ley del subsistema (artículo 86) se contempla que las administradoras de fondos de pensiones podrán ser públicas, privadas o mixtas, además deberán tener giro exclusivo a la actividad administradora de los recursos provenientes de los fondos de capitalización individual. Su capital no podrá ser inferior a 450.000 unidades tributarias[12].

De otra parte, en casi todos los países donde funcionan sistemas pensionales con capitalización individual, se han creado instituciones especiales para mantener la supervisión, fiscalización y control de las actividades realizadas por los entes administradores, tanto en lo referente a la prestación de servicios, garantía de beneficios, como en la inversión de los recursos, procurando que éstos se manejen con criterios de bajo riesgo.

Regímenes de pensiones y jubilaciones del personal al servicio del Estado

En Venezuela existen múltiples regímenes de pensiones, distintos al amparado en la Ley del Seguro Social Obligatorio, la mayoría de ellos son de origen público, aun cuando coexisten algunos de origen privado.

Según estudio realizado en 1990[13] se identificó la existencia de al menos 460 leyes, reglamentos y contratos colectivos con cláusulas de jubilación, de los cuales 84% corresponden al sector público, tal y como se detalla en la siguiente relación:

---

[12] La unidad tributaria equivalía a Bs. 7.400, para el momento en que fue redactada la ley.

[13] Mayor información puede verse en: "Los regímenes previsionales y de salud pública, distintos al IVSS. Estudio de caso", Grupo de Apoyo Cuantitativo, Unidad para la Reforma de la Seguridad Social.

Tipo de instrumento	Número
TOTAL	385
Leyes y reglamentos nacionales	50
Leyes y reglamentos subnacionales	20
Contratos colectivos a nivel nacional	74
Contratos colectivos a nivel subnacional	241

Entre 1994 y 1998 los gastos por concepto de pensiones y jubilaciones del sector público, excluidas las empresas del Estado, pasaron de representar 1% a 14,6% de los gastos de personal, los cuales alcanzaron 1.330.474 millones de bolívares en 1998.

La proliferación de estos regímenes denominados "complementarios" se explica en buena medida por la insuficiente cobertura de los beneficios de retiro emanados de la Ley del Seguro Social Obligatorio y por los bajos niveles salariales en la administración pública. Adicionalmente, el concepto de "jubilación" es diferente al de "pensión": en el primer caso, el beneficio se otorga en forma individual, como una medida de gracia, mientras que la pensión se reconoce como el beneficio derivado de un derecho.

La ley del subsistema estableció que las pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del Estado serán reguladas en una ley especial de carácter orgánico, así mismo prohíbe la constitución de nuevos regímenes de jubilaciones y pensiones, estableciendo que los nuevos trabajadores públicos se regirán por la ley del subsistema una vez entre en vigencia.

El tratamiento de los regímenes complementarios es uno de los temas más críticos a considerar dentro de la transición a un nuevo sistema. Su costo y mantenimiento es muy elevado, además de discriminatorio, para la población no favorecida por sus alcances. No obstante, forma parte de los derechos adquiridos por la fuerza de trabajo proveniente del sector público, y un eventual desmejoramiento contradice el concepto de progresividad de los derechos laborales.

La etapa actual

El proceso electoral realizado en diciembre de 1998 dio como resultado el triunfo del candidato del Movimiento V República, Hugo Chávez F., produciéndose un cambio significativo en el mapa político del país. Estos cambios derivaron para las leyes de la seguridad social, aprobadas algunas de ellas meses antes del proceso electoral, en su derogatoria, ante el desacuerdo del nuevo equipo de gobierno con sus principios y postulados.

Bajo la tutela de la Ley Habilitante, la cual faculta al Presidente de la Repú-

blica a dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, se publicaron en Gaceta Oficial Nº 5.398 (E) los Decretos 424, 425 y 426, con los cuales se reforman: la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral (Lossi), la Ley de Salud y la Ley de Pensiones, manteniéndose vigente la Ley del Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral y sujeta a modificaciones aún no publicadas la Ley de Vivienda y Ahorro Habitacional.

En materia de pensiones, la ley fue modificada parcialmente uno de los cambios más trascendentes fue el relativo a mantener al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, asignándole, incluso, nuevas atribuciones, tales como la administración del Fondo de Solidaridad Intergeneracional, así como la gerencia de la transición al nuevo sistema. Esta redefinición de funciones, elimina la opción de desaparición de dicho instituto, ante lo cual se esperan cambios significativos en la concepción del nuevo sistema.

Finalmente se establece un *vacatio legis*, para la reformada ley hasta diciembre de 2001, período para el cual se espera que la nueva Asamblea Nacional haya sancionado los cambios que le serán propuestos por el Ejecutivo nacional.

Conclusiones

- De la evaluación realizada a los diferentes regímenes pensionales se visualiza que no existe un modelo único, universal que garantice el éxito permanente en el tiempo. Las experiencias mas extremas (reparto simple, vigente en países europeos y capitalización Individual vigente en Chile, Argentina y Perú) dejan ver como elemento clave del proceso la situación que registre el mercado laboral, en términos de salario real y calidad de vida. Es indiscutible que los programas pensionales puedan garantizar un nivel aceptable de ingreso a la población retirada, cuando los salarios medios de cotización, fueron reales positivos. Mercados de trabajo altamente informalizados y salarios reales bajos son factores que tienden a desestabilizar la fuente de recursos que nutren el ahorro pensional.

- Los programas pensionales pueden considerarse como indicadores termómetros para la economía y la sociedad como un todo. De una parte, su desarrollo será sólido y sostenido, si existe un clima económico expansivo, si los mercados financieros y de capitales muestran profundidad y diversidad, así mismo, la calidad de vida de la población evidencia el nivel de bienestar y la capacidad de sobrevivencia generacional; estructuras demográficas con esperanzas de vida altas son expresión de mejoras sustanciales en las condiciones de vida. De otra parte, el ahorro pensional es de largo plazo y como tal está sujeto a las fluctuaciones económicas, por tanto, fuertes alteraciones en la salud de la economía afectarán adversamente a estos programas, así como también el desequilibrio que pueda producirse en la relación de población activo/pasivo.

- Las experiencias desarrolladas en los últimos 15 años señalan que el éxito del programa pensional en el tiempo depende de la eficiencia y transparencia de su administración, y no necesariamente de si se trata de un régimen público o privado. Pareciera que el esquema óptimo sería el mixto, porque permite comparar permanentemente la eficiencia de ambos tipos de administradores. Colombia es un buen ejemplo de esta experiencia en el programa público –que coexiste con el privado– sin embargo el desempeño de los entes privados no puede considerarse óptimo, en contraste con la experiencia chilena, donde las administradoras privadas han mostrado resultados que pueden considerarse exitosos.

- El costo de la reforma es elevado para la sociedad en su conjunto. Por una parte, el cotizante contribuye directamente al fondo y, por la otra, participa como contribuyente al Fisco. Adicionalmente, en algunos esquemas pensionales, también se absorbe el impuesto a la nómina cuando el empleador cotiza al sistema.

- El Estado juega un rol protagónico en la definición, estructuración y sostenimiento del sistema. En cualquiera de las modalidades, es el garante de última instancia, a través del reconocimiento de la pensión mínima vital. Así mismo, asume el costo de la transición, proceso generalmente complejo y costoso.

- En Venezuela están presentes la mayoría de factores que adversan el óptimo desarrollo de los programas pensionales, siendo particularmente determinantes:

  – La elevada informalización del mercado laboral.
  – El bajo nivel de lo salarios promedio.
  – La coexistencia de múltiples programas pensionales y jubilatorios.
  – La poca profundidad del mercado de capitales y la baja diversificación del mercado financiero
  – El peso de la carga fiscal pensional, para el Estado.
  – Las condiciones macroecómicas prevalecientes en el presente.

- En descargo de los condicionantes negativos, se cuenta con amplias evaluaciones del sistema aún vigente del IVSS y de los regímenes complementarios, así como los aciertos y desaciertos de otros países, que en mucho podrían reducir la curva de aprendizaje. El costo pagado hasta la fecha, en la búsqueda de opciones social y económicamente balanceadas, estaría plenamente justificado si las reformas en espera propenden a dignificar el trabajo del hombre y el descanso de sus ancianos.

Bibliografía

Decreto N° 424 con rango y fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral. *Gaceta Oficial* N° 5938 (E) 26/10/99.

Decreto N° 426 mediante el cual se regula el Sistema de Pensiones. *Gaceta oficial* N° 35.575 del 05.11.98 (Derogado).

Ley del Seguro Social. *Gaceta Oficial* N° 1096(e) del 06.04.67

Reglamento General de la Ley del Seguro Social. *Gaceta Oficial* N° 3.637 (E) del 01.10.85.

Bonilla, Alejandro (s/f): "Seguridad social: fines, principios y medios. Reformas de la seguridad social y políticas económicas y sociales". Conferencia Interamericana de Seguridad Social, mimeo.

Cepal (1995): Proyecto Regional Conjunto. Cepal/PNUD. Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, N° 29, Febrero.

Durán, Fabio (1998): *La reforma de pensiones en Venezuela*. Informe preparado como consultor de la Organizaciòn Internacional del Trabajo. Oficina para los países andinos, julio.

Márquez, Gustavo (1993): "El sistema de seguros sociales en Venezuela" en *Gasto público y distribución del ingreso en Venezuela*, Ediciones IESA.

Mesa Lago, Carmelo (1998): "La privatización de los sistemas de pensiones de la seguridad social en América Latina. Un balance al final del siglo" *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, Año 2.

Schmidt-Hebbel, Klaus (1993): *La reforma pensional colombiana. Efectos fiscales y macroecónomicos. Bolsa de Bogotá*. Bogotá, Asofondos.

Oficina para la reforma de la seguridad social: "El costo fiscal del sistema pensional en Venezuela", informe elaborado por Bárbara C. Rodríguez A., julio 1998.

_____:"Estimación de los costos fiscales de la transición al nuevo sistema de pensiones", informe elaborado por Bárbara C. Rodríguez A., julio de 1998.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2000, Vol. 6 Nº 3 (sep.-dic.), pp. 229-237

DOCUMENTOS

Acción de Amparo introducido por Queremos Elegir y Cofavic

En el día 22 de mayo de 2000 siendo las 1 y 30 minutos, comparecen por ante la secretaria de esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia los ciudadanos accionantes Elías Santana Titular de Cédula de Identidad 4.349.290 de profesión educador, Liliana Ortega de profesión abogada inscrita en el inpreabogado número 45968 titular de la Cédula de Identidad número 6.925.767 venezolanos, mayores de edad, actuando en nombre propio y en su carácter de representantes de las organizaciones ciudadanas "Queremos Elegir" y el "Comité de Familiares Víctimas de los Sucesos de Febrero-Marzo de 1989" "Cofavic" con sede la primera en la esquina de puente Anauco, edificio Cámara de Industriales planta baja Parroquia Candelaria cuyos teléfonos son 014-3219107, 014-2571532 y 571-5010, la segunda domiciliada en la esquina de Candilito Edificio El Candil piso 1 oficina 1 la Candelaria Caracas cuyos teléfonos son 572-9631 y 572-9912, asistidos en este acto por el doctor Alonso Domínguez abogado inscrito en el inpreabogado número 65677 y declaran: "Nos dirigimos respetuosamente a este excelentísimo Tribunal de la República para pedir un amparo oral con fundamento en los artículos 26 y 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículos 1 y 2 y 16 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y parágrafo primero del artículo 30 del estatuto electoral del poder público, en virtud de la violación de varios derechos constitucionales debidamente enunciados en el presente recurso. Este amparo oral lo solicitamos también basándonos en la reciente jurisprudencia sentada en la materia por este honorable Tribunal Supremo en Sala Constitucional en sentencia 07 de fecha primero de febrero del 2000. Quisiéramos informar a este Ilustre Tribunal que Cofavic y Queremos Elegir son dos organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección y promoción de los derechos humanos cuyo marco de actuación en el caso de "Cofavic" se circunscribe fundamentalmente al contenido de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado venezolano y con relación a "Queremos Elegir" sus fines fundacionales se refieren a la defensa del libre ejercicio del derecho al sufragio. Estas Instituciones en la ejecución de su mandato por más de una década han desarrollado en Venezuela numerosos programas en el ámbito de la defensa y promoción de los derechos humanos. El interés anterior es el que ha motivado a "Queremos Elegir" y "Cofavic" para la interposición de este amparo. Debemos destacar además que no sólo nos mueve el interés propio e institucional de nuestras asociaciones sino también en esta acción procuramos la defensa de los derechos colectivos y difusos consagrados en el artículo 26 de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

DEL FUNDAMENTO DE LA ACCION

Este amparo oral lo ejercemos apoyados en las siguientes normas: las contenidas en los artículos 26 y 27 de la Constitución de la República Bolivariana de la República, 1, 2, y 16 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y muy especialmente queremos hacer énfasis en el contenido de la sentencia número 07 de la Sala Constitucional de este ilustre Tribunal de fecha 02 de febrero del 2000 que dispone primero: que el Estado venezolano es "Conforme a la vigente Constitución un estado de derecho y de justicia en que las formas quedan subordinadas a las cuestiones de fondo y no al revés".

Segundo: siguiendo el criterio de este ilustre Tribunal en la citada sentencia "que en materia de cumplimiento de las normas constitucionales quienes pidan su aplicación no necesitan ceñirse a formas estrictas y a un ritualismo inútil y que lo importante para quien accione un amparo es que su petición sea inteligible y pueda precisarse qué quiere".

Tercero: que el proceso de amparo no se rige netamente por el principio dispositivo, porque si bien es cierto que el juez constitucional no puede comenzar de oficio en un proceso de amparo ni puede modificar el tema decidendum, no es menos cierto que como protector de la Constitución y de su aplicación en todos los ámbitos de la vida del país tal y como se desprende de los artículos 3 y 334 de la vigente Constitución, existe el interés constitucional de que, quienes pidan la intervención del poder judicial en el orden constitucional, reciban efectivamente los beneficios constitucionales sin desviaciones o minimizaciones causadas por carencias o errores en el objeto de las peticiones, como tampoco sin extralimitaciones provenientes del objeto de sus pretensiones ya que de ser el juez constitucional estaría obrando contra el estado de derecho y justicia. Otro fundamento de esta acción es la contenida en el parágrafo primero del artículo 30 del estatuto electoral del poder público por lo que apoyados en la norma precitada venimos a pedir amparo oral en virtud de la vulneración de nuestros derechos constitucionales. Bueno, procedemos a expresarle los hechos que lesionan nuestros derechos constitucionales: Para el próximo 28 de mayo se ha convocado un proceso electoral denominado "megaelecciones", un proceso complejo que constituye un hecho inédito en el país pues incluye la elección de representantes a distintos cargos de representación popular con una postulación de más de 36.000 aspirantes en todo el país. A estas alturas resulta un hecho público y notorio que no estamos preparados para llevar el proceso en la fecha señalada. Nuestra afirmación anterior se basa en la ausencia de los elementos mínimos que debe contener un proceso electoral para que sea transparente y confiable. No existe un registro electoral definitivo, tal como se ha reflejado en los medios de comunicación, y con ello se lesiona de manera inminente el derecho a participar libremente en los asuntos públicos de forma directa, garantizado en el artículo 62. Se lesiona el derecho a ejercer el sufragio mediante votaciones libres garantizado en el

artículo 63 y a gozar de un proceso electoral en condiciones de igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia consagrados en el artículo 293, todos ellos de la Constitución vigente.

2) Hasta el momento no se dispone de los instrumentos de votación o tarjetones electorales para la mayor parte de las instancias a elegir, y con ello se lesiona de manera inminente el derecho a participar libremente en los asuntos públicos de forma directa, garantizado en el artículo 62. Se lesiona el derecho a ejercer el sufragio mediante votaciones libres garantizado en el artículo 63 y a gozar de un proceso electoral en condiciones de igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia consagrado en el artículo 293, todos ellos de la Constitución vigente; y además se lesiona directamente el derecho a disponer de información veraz y oportuna sobre quiénes son los candidatos por parte de la administración electoral que se garantiza en el artículo 143.

En tercer lugar, las denominadas tarjetas "Flash Card" o tarjeta electrónica de las máquinas electorales, hasta ayer domingo a las siete de la noche, a apenas una semana para la realización de los comicios no habían sido entregadas a la empresa Indra tal como declaró su vocero en el canal Globovisión. Dichas tarjetas fueron ofrecidas para entregarse el 17 de abril y el pasado 03 de mayo, este incumplimiento de los lapsos previstos lesiona de manera inminente el derecho a participar libremente en los asuntos públicos de forma directa, garantizado en el artículo 62. Se lesiona el derecho a ejercer el sufragio mediante votaciones libres garantizado en el artículo 63 y a gozar de un proceso electoral en condiciones de igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia consagrado en el artículo 293 y a ser protegida la ciudadanía frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes garantizados en el artículo 55.

En cuarto término, la mayoría de los electores no hemos recibido aún ejemplar alguno de la gaceta electoral, información básica para el ejercicio de nuestro derecho a elegir. De producirse a partir de hoy la circulación de este instrumento es materialmente imposible que sea conocido por la mayor parte de los electores, con ello se lesiona de manera inminente el derecho a participar libremente en los asuntos públicos de forma directa, garantizado en el artículo 62. Se lesiona el derecho a ejercer el sufragio mediante votaciones libres garantizado en el artículo 63 y a gozar de un proceso electoral en condiciones de igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia consagrado en el artículo 293 y además se lesiona directamente el derecho a disponer de información veraz y oportuna sobre quiénes son los candidatos por parte de la administración electoral derecho consagrado en el artículo 143.

Quinto, a la fecha no se ha podido celebrar el primer simulacro de votación, y por ello se lesiona de manera inminente el derecho a participar libremente en los asuntos públicos de forma directa, garantizado en el artículo 62. Se lesiona

el derecho a ejercer el sufragio mediante votaciones libres garantizado en el artículo 63 y a gozar de un proceso electoral en condiciones de igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia consagrado en el artículo 293 y a ser protegida la ciudadanía frente a situación que constituya amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, el disfrute de sus derechos o el cumplimiento de sus deberes garantizado en el artículo 55. Al no realizarse el simulacro de votación a suficiente distancia del día fijado para la realización de las elecciones es imposible corregir las fallas y los defectos que se detecten por tanto la calidad del proceso disminuye al igual que la confiabilidad en los resultados, una falla de esta naturaleza sembraría importantes dudas en los resultados del proceso electoral.

En sexto lugar, los miembros de mesa no han sido adiestrados en más de un quince por ciento, ello pone en peligro que el manejo de las mesas esté en manos de personas independientes seleccionadas al azar y abre las puertas para que una o varias fuerzas partidistas tomen el control del desarrollo de las elecciones. Con ello se lesiona de manera inminente el derecho a participar libremente en los asuntos públicos de forma directa, garantizado en el artículo 62. Se lesiona el derecho a ejercer el sufragio mediante votaciones libres garantizado en el artículo 63 y a gozar de un proceso electoral de igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia consagrado en el artículo 293, y a ser protegida la ciudadanía frente a situación que constituya amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, el disfrute de sus derechos o el cumplimiento de sus deberes garantizado en el artículo 55.

Séptimo, existe una evidente y notoria contradicción entre los voceros institucionales del proceso electoral, especialmente entre las autoridades del Consejo Nacional Electoral, los representantes de las empresas contratadas para la ejecución del proceso y los voceros del Comité de Auditoría.

Octavo, el Comité de Auditoría del Consejo Nacional Electoral declaró ayer domingo que ya no es posible la realización de una auditoría externa, que los lapsos impuestos no permiten que ninguna empresa o empresas calificadas puedan prestar el servicio de garantizar con calidad y transparencia el funcionamiento de las máquinas. Es pertinente destacar que el propio Consejo Nacional Electoral, ante las dudas sobre su imparcialidad apeló a crear esta instancia conformada por respetadas organizaciones de la sociedad civil y cuyos voceros fundamentales se han manifestado favorables a la postergación de las elecciones. El reconocimiento público del Comité de Auditoría deja clara una situación que lesiona de manera inminente el derecho a participar libremente en los asuntos públicos de forma directa, garantizado en el artículo 62. Se lesiona el derecho a ejercer el sufragio mediante votaciones libres garantizado en el artículo 63 y a gozar de un proceso electoral en condiciones de igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia consagrado en el artículo 293 y a ser protegida la ciudadanía frente a situación que constituyan

amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, el disfrute de sus derechos o el cumplimiento de sus deberes garantizado en el artículo 55.

Noveno, hoy lunes 22 de mayo la mayor parte de los electores del país no disponen de información suficiente y de calidad sobre quienes son los elegibles, el sistema electoral a utilizarse y los sistemas de adjudicación de los cargos por ello se lesiona el derecho a participar libremente en los asuntos públicos de forma directa, garantizado en el artículo 62. Se lesiona el derecho a ejercer el sufragio mediante votaciones libres garantizado en el artículo 63 y a gozar de un proceso electoral en condiciones de igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia consagrado en el artículo 293 y a ser protegida la ciudadanía frente a situación que constituya amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, el disfrute de sus derechos o el cumplimiento de sus deberes garantizados en el artículo 55.

La lesión que de tales hechos dimana es inmediata, vigente y notoria, consta como un hecho público y notorio. Igualmente, los derechos constitucionales vulnerados constituyen una lesión inmediata y vigente, la cual se agravaría de consumarse las elecciones del próximo 28 de mayo, al producirse lesiones ciertas y verificables de los derechos enumerados. No obstante dado que el procedimiento de amparo no se rige por el principio dispositivo y dado que el juez de amparo tiene las más amplias facultades para amparar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales solicitamos que este honorable Tribunal ordene la comparecencia de las siguientes empresas vinculadas al próximo procedimiento electoral:

Indra: Representada por su más alto directivo en Venezuela Juan Navarro Jiménez y domiciliada en el Edif. Lamaletto, piso 3, Av. Venezuela, El Rosal, Caracas Telf. 952-9310 fax 9514316, cel. 014.932.03.52 y Elections Systems & Software representada por su más alto directivo en Venezuela, señor Andrés Duarte cuyo teléfono es 954-1328 954-1322 y 954-1333 Cantv: representada por su más alto dirigente en Venezuela Gustavo Rossen, cuyos teléfonos son 500-6800, 500-1606, Presidente de Cantv, ubicada en Edificio Administrativo NEA final Av. Libertador, Caracas a todos aquellos expertos y técnicos que estas empresas requieran para clarificar, detallar y esclarecer mediante sus deposiciones, la viabilidad técnica del próximo proceso electoral del 28 de mayo. Las anteriores deposiciones las solicitamos a fin de que rindan testimonio sobre los siguientes aspectos: El primero, si es técnicamente posible en lo que a ellos concierne que el Consejo Nacional Electoral garantice un proceso electoral caracterizado por la igualdad, la confiabilidad, la imparcialidad, la transparencia y la eficiencia.

Segundo, Si técnicamente existe la necesidad de diferir el proceso electoral pautado para el próximo domingo 28 de mayo y que finalmente declare sobre

todos aquellos aspectos legales que tienen que ver con su rol técnico en los próximos comicios electorales.

Adicionalmente en esta oportunidad consignamos un dossier marcado "A" Y "B" que reúne suficiente evidencia documental sobre las deficiencias que anteriormente enumeramos. Reiteramos que la lesión que dimana de los hechos referidos sobre nuestros derechos constitucionales constituye una lesión inmediata y vigente la cual se agravia de consumarse las elecciones el próximo 28 de mayo. Asimismo solicitamos a este ilustre Tribunal que tomando en cuenta la celeridad que impone este caso por constituir violaciones flagrantes de derechos fundamentales requiera con carácter inmediato a las empresas de televisión venezolana, Televen, Globovisión, Radio Caracas Televisión, y Venevisión les sean facilitadas las grabaciones comprendidas entre el primero de mayo y el veintidós de mayo del año en curso de las declaraciones emitidas por las autoridades del Consejo Nacional Electoral, Directivos de las Empresas que han sido contratadas para efectuar los próximos comicios electorales con relación a los comicios en referencia, y muy particularmente las que tienen que ver con el desarrollo técnico de este proceso.

DE LOS DERECHOS LESIONADOS

Esta petición la solicitamos toda vez que han sido vulnerados nuestros derechos consagrados en los artículos 5, 55, 62, 63, 143, 293, último aparte y preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Asimismo los hechos denunciados configuran violaciones flagrantes de los artículos 23 y 25 en correlación con los artículos 1 y 2 que comprenden la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, todos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual fue oportunamente suscrita y ratificada por el Estado venezolano y la misma configura una serie de obligaciones internacionales de carácter ineludible e impostergable para la República.

En último termino nos vamos a referir a lo que pretendemos con este acto. Esta solicitud la hacemos en procura del Estado de Justicia y tratándose de un asunto esencial y de absoluta necesidad para la efectiva vigencia de las libertades publicas solicitamos lo siguiente:

Primer Termino: En cuanto al proceso, solicitamos que el presente amparo oral se tramite como un asunto de verdadera urgencia. Solicitamos que el presente amparo oral se tramite sin formalismo alguno, sin ceñirse a formas estrictas y a cualquier ritualismo que pueda considerarse inútil conforme con el criterio de la sentencia N° 07 del 02 de febrero del presente emitida por este honorable tribunal. Asimismo como lo dispone el artículo 26 de la Constitución y los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica de Amparo, solicitamos que el presente amparo sea admitido de manera inmediata Solicitamos la notificación de ma-

nera inmediata y por la vía más expedita posible, incluyendo la telefónica o cualquier otra vía de comunicación de carácter interpersonal, al Consejo Nacional Electoral a quien identificamos como agraviante y que tal notificación se practique en cabeza de su propio Presidente. Etanislao González. La dirección del Consejo Nacional Electoral es Centro Simón Bolívar, Nivel Avenida, Mezzanina, El Silencio, Caracas y su teléfono el 484-0042. Solicitamos se evacuen las pruebas aquí promovidas. Solicitamos que esta Sala Constitucional se declare en sesión permanente para la tramitación y decisión del presente amparo. Solicitamos que la audiencia constitucional se fije, si es posible, hoy mismo o a mas tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes al presente acto. Solicitamos la notificación al Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo. Solicitamos dada la urgencia y trascendencia del caso una decisión inmediata.

EN CUANTO FONDO

1) Solicitamos se declare nuestra acción de amparo con lugar y que en consecuencia se ordene el diferimiento completo del procedimiento de votación hasta tanto no se restablezcan los derechos y garantías lesionados y se subsanen todas y cada una de las irregularidades hoy referidas que configuran lesión actual y amenaza inminente de lesión. Esta postergación del proceso electoral debe hacerse durante el menor lapso posible que permita subsanar todos los hechos que lesionan los derechos aquí referidos.

2) Solicitamos que en su decisión este tribunal ordene al Consejo Nacional Electoral informar a la Sala Constitucional de la debida substanciación de las irregularidades denunciadas y la fijación de la nueva fecha del procedimiento de votación garantizando calidad y transparencia en el proceso. Para todos los efectos, solicitamos que se nos notifique en los domicilios de "Queremos Elegir" y "Cofavic" determinados al inicio de este acto.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia sobre el amparo introducido por Queremos Elegir y Cofavic

De las actas del expediente, de las exposiciones de la parte accionante, y de los representantes del Consejo Nacional Electoral, de la Defensoría del Pueblo, y del Ministerio Público, de las pruebas consignadas y especialmente de la exposición rendida por el encargado de la Gerencia de Automatización del Consejo Nacional Electoral, ingeniero Alberto Cárdenas, en la que reconoce el atraso en el cronograma previsto para la realización del próximo acto de votación y manifiesta que no avala la plataforma tecnológica para llevar a cabo dicho acto electoral, la Sala estima que no existen condiciones técnicas que garanticen en términos absolutos la confiabilidad y la transparencia del acto electoral a celebrarse el 28 de mayo de 2000, como tampoco la suficiente información sobre la totalidad de los candidatos postulados para las cargos a ser elegidos, circunstancia que constituye una amenaza cierta e inminente de violación de los derechos al sufragio e información contemplados en los artículos 63, 143 y 293, único aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En consecuencia debe suspenderse íntegramente el acto electoral fijado por la Asamblea Nacional Constituyente para el 28 de mayo de 2000, y conforme a lo dispuesto en el artículo único, numeral 2 del Decreto de Ampliación de las Competencias de la Comisión Legislativa Nacional sobre el Régimen de Transición del Poder Público, en concordancia con el artículo 6, numeral 17 del Decreto de Régimen de Transición del Poder Publico, se ordena remitir el presente fallo a la Comisión Legislativa Nacional a fin de que proceda a fijar, en forma perentoria y previa subsanación también perentoria de los vicios y fallas técnicas denunciadas, la fecha para la realización del acto de votación con los mismos candidatos postulados, sin admitirse nuevas postulaciones, ya que las etapas cumplidas en el proceso electoral permanecerán inalterables. A partir de la presente fecha, queda suspendida la campaña electoral correspondiente al presente proceso, hasta que el organismo electoral señale su continuación. Se ordena remitir copia del presente fallo al Ministerio Público a objeto de que practique las investigaciones necesarias a los fines de determinar las responsabilidades penales, civiles y administrativas a que hubiere lugar. Se ordena remitir copia de este fallo al Ejecutivo Nacional, a fin de que, si fuera pertinente, se instruya al Procurador General de República, para que accione el resarcimiento de los daños causados al patrimonio público por parte de las empresas que facilitaron la tecnología, si es que a ello hubiere lugar.

Por las razones que anteceden este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, declara CON LUGAR la presente acción de amparo constitucional interpuesta por los ciudadanos ELÍAS SANTANA y LILIANA ORTEGA, actuando en su propio nombre, y en su carácter de representantes de las organizaciones "Queremos Elegir" y "Comité de Familiares de las Víctimas de los Sucesos de Febrero-Marzo de 1989", se suspende íntegramente el acto electoral a celebrarse el 28 de mayo de 2000, y de conformidad con lo previsto

en el artículo 29 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, se ordena que este Amparo sea acatado por todas las autoridades de la República, so pena de incurrir en desobediencia a la autoridad.

Caracas, Venezuela, Jueves, mayo 25, 2000, 7:55:25 P.M.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2000, Vol. 6 Nº 3 (sept-dic.) pp. 239-247

RESÚMENES/ABSTRACTS

Los modales y el cuerpo: clase, raza y género en la etiqueta de baile

Ángel G. Quintero Rivera

Resumen:
En este artículo el autor examina algunas de las complejas interrelaciones entre clase, raza y género que ocurren en los modales y las reglas de etiqueta de las sociedades caribeñas. Las diferencias que se observan entre éstas y las europeas derivan de la génesis y conformación de tales sociedades como conglomerados humanos en los márgenes coloniales de lo occidental. Los buenos modales y la etiqueta en las sociedades caribeñas revelan la amenaza que para la hegemonía social de los "blancos" representó la participación en la incipiente civilidad del siglo XIX de sectores sociales de color considerados por las clases dominantes como subalternos. Esto produjo una *somatización* de estos modales, es decir, una estructuración en referencia constante al cuerpo y los movimientos corporales, que les permitiría mantener la jerarquización social heredada de la plantación.

Palabras claves: modales, raza, género, clases sociales, sociología de la cultura

Manners and the Body in the Caribbean. Class, Race and Gender in Dancing Etiquette

Abstract:
The author examines some of the complex interactions between class, race and gender in manners and rules of etiquette in Caribbean societies. The differences found when compared with European manners and courtesy rules, is associated with the origen and conformation of these societies as human conglomerates established on the frontier regions of the West. The codes for good manners and etiquette in the Caribbean reveal the threat that white hegemony confronted in this area, as a result of the participation in XIX Century civility of non-whites, considered by the dominant classes as subaltern. This led to a *somatization* of good manners, that is, their structuring with a constant reference to the body and to corporal movements. Through this somatization white hegemony was capable of maintaining the social hierarchy inherited from plantation culture.

Key Words: Good Manners, Race, Gender, Social Classes, Sociology of Culture.

Comportamiento electoral en Venezuela: cambio y continuidad

José E. Molina V.

Resumen:
Para explicar los procesos electorales venezolanos se ha utilizado previamente un modelo que combina factores estructurales con coyunturales propios de cada elección. Los primeros son la condición de país subdesarrollado, el sistema electoral y la evolución de la identificación partidista. El trabajo examina hasta qué punto estos factores estructurales continúan siendo determinantes respecto al comportamiento electoral en Venezuela, así como su relación con los aspectos coyunturales. Se llega a la conclusión de que dada la erosión de las lealtades partidistas, los factores específicos de cada elección tales como las condiciones económicas, los temas de campaña, la personalidad de los candidatos y la evaluación del gobierno anterior, han incrementado su efecto en relación con los factores estructurales. Éstos sin embargo conservan una influencia notable en las elecciones de 1998, que es de esperar se mantenga en el futuro. Igualmente se concluye que aunque el sistema de partidos se ha tornado inestable producto de la volatilidad derivada de la erosión de las lealtades hacia las organizaciones tradicionales de gobierno, se pueden apreciar nuevos factores estabilizadores a tomar en cuenta, tales como la ubicación ideológica y la identificación partidista negativa.

Palabras clave: Venezuela, comportamientos electorales, partidos políticos, elecciones.

Changes and Continuities in Venezuela´s Electoral Behavior

Abstract:
This article examines to what extent the model that had previously been used by the author to explain electoral behavior in Venezuela, is still useful. That model combines a structural explanation with short term factors. The structural elements are: the economic condition of underdevelopment, the electoral system, and the evolution of party identification. The author comes to the conclusion that, given the decline in party identification (dealignment), the short term variables specific to each election have increased their importance *vis a vis* the structural factors, but that the latter are still relevant and important in the 1998 elections, and that it is very likely that they will continue to be so in the future. He also concludes that, despite the fact that the party system has become unstable due to the decline in party identifications with the traditional government parties, new stabilizing factors have appeared and should be taken into account. These are ideology and negative party identification.

Key Words: Venezuela, Electoral Behavior, Political Parties, Elections.

Género y absorción del trabajo en América Latina: cuestiones institucionales y culturales

Anita Kon

Resumen:
Este artículo tiene por objetivo examinar algunas características básicas de la división del trabajo entre los géneros, centrándose en la situación de América Latina. Busca proporcionar elementos para la comprensión de los aspectos culturales e institucionales que tienen reflejos directos en la toma de decisión de las empresas respecto de la absorción de trabajadores según el género. Se examinan algunos aspectos de la singularidad cultural que envuelve esta división en las economías rurales, que constituyen la población de gran parte de los países latinoamericanos, y los determinantes del crecimiento de la participación de los trabajadores en el mercado del trabajo. Enseguida se analizan los aspectos institucionales de las políticas públicas dirigidas a reducir las disparidades de absorción de trabajadores entre géneros y, finalmente, se presentan los indicadores estadísticos sobre la distribución del trabajo entre géneros en un grupo seleccionado de países de América Latina, buscando caracterizar la singularidad de estas sociedades.

Palabras clave: América Latina, mercado de trabajo, género, políticas públicas

Gender and Work Absorption in Latin America: Cultural and Institutional Aspects

Abstract:
This article examines some basic characteristics of the division of labor based on gender, with special reference to Latin America. It attempts to deepen our understanding of cultural and institutional aspects that have a direct impact on the options open to firms, in relation to gender preferences in labor recruiting. The author analyzes some the unique cultural traits characteristic of this division of labor in the rural economies of Latin America, and also examines some institutional aspects of public policies designed to reduce the gender disparities in labor absorption: Finally, she presents statistical indexes of gender labor distribution for selected Latin American countries.

Key Words: Latin America, Labor Market, Gender, Public Policies

Proceso de informalidad y sector informal: reexamen de una discusión

Maria Cristina Cacciamali

Resumen:
El sector informal es un subconjunto de empresas familiares, es decir, de empresas no corporativas que pertenecen y son operadas por familias o miembros de una familia, bien sea de manera individual o en asociación con otros. Las empresas familiares, en oposición a las corporaciones o cuasi-corporaciones, son definidas en el SNA como unidades productivas que no han sido constituidas como entidades legales separadas de su propietario o propietarios y no llevan registros completos de sus activos y pasivos. Así, el tipo de organización legal que son y el tipo de cuentas que llevan son los dos criterios básicos de la definición del sector informal propuesto internacionalmente. El sector informal ha sido definido a partir de las características de las unidades productivas (empresas) donde tienen lugar las actividades, en vez de hacerlo por las características de las personas comprometidas en ellas o por el tipo de trabajo que hacen. En consecuencia, la población empleada en el sector informal ha sido definida como incluyente de todas aquellas personas que en un período de tiempo específico fueron empleados por lo menos una vez en una unidad productiva del sector informal, independiente de fuera el estatus del empleo o si éste constituía su trabajo principal o no. Aquellas personas empleadas exclusivamente en unidades productivas fuera del sector informal fueron excluidas sin importar el grado de precariedad que su empleo pudiera tener. Así, el concepto de personas empleadas en el sector informal no es idéntico con el concepto de personas empleadas en una relación de empleo informal.

Palabras clave: sector informal, proceso de informalidad, mercado de trabajo, estructura productiva, trabajo por cuenta propia.

The Informality Process and the Informal Sector: Revisiting a Debate

Abstract:
The concepts of *informal sector* and *informality process* must be defined with precision in times like ours when the topic to which they allude has become so common in academic literature. For this reason, here the author presents the fundamental theoretical arguments which underlie the literature on the informal sector, and explains the relations between the process of informality and the labor market. She also indicates the determinations of employment and income, relating them to the categories of wage earners not registered and self employed workers, considered the two main labor forms of the informality process. The author argues that the informal sector is wrongly defined when the category is derived from the labor market instead of from the productive structure.

Key Words: Informal Sector, Informality Process, Labor Market, Production Structure.

Los problemas del empleo y las políticas sociales

Laura Golbert

Resumen:
Los cambios en el mundo laboral en los últimos treinta años con los consiguientes cambios en los sistemas de protección social al trabajador conforman el tema que se aborda en este artículo. Luego de una breve descripción de las nuevas cuestiones que se plantean en el mundo del trabajo: desempleo elevado y persistente, cambios en el proceso del trabajo y en las condiciones de empleo, cambios en los actores intervinientes así como las nuevas estrategias propuestas que surgen a partir de estas transformaciones en el mercado laboral, se analiza específicamente el caso argentino. Se describen aquí los distintos programas implementadas en la Argentina desde comienzos de la década de los 90, sus alcances y el gasto invertido en este tipo de políticas. El artículo concluye con algunas observaciones críticas acerca de la efectividad de los programas a diseñar para aquellos que van quedando al margen del mercado de trabajo.

Palabras clave: empleo, mercado laboral, políticas sociales, Argentina.

Employment Problems and Social Policies. The Argentinean Case

Abstract:
This article analyzes labor transformations in the last thirty years, together with the changes occurring in the social security systems. The author first describes the new problems which labor confronts: high and persistent unemployment, and changes in the work process and in employment conditions. She then examines the way in which the new situation in the labor market has led to modifications in terms of both the intervening actors and the strategies adopted. The author then broaches the Argentinean case, examining the different programs implemented since the early nineties, their scope and the expenditure involved. The article concludes with critical commentaries in relation to those programs designed to help workers that are left out of the labor market.

Key Words: Argentina, Employment, Labor Market, Social Policies.

Las reformas del Estado y las políticas sociales de combate a la pobreza en México. Entre la asistencia social y la participación

Gerardo Torres Salcido

Resumen:
Este artículo aborda las políticas de combate a la pobreza implementadas en las últimas dos décadas en México. El punto de partida es el proceso de reforma del Estado y las formas de participación social y ciudadana. Su objetivo no es sólo describir los fenómenos, sino que busca explorar nuevas perspectivas teóricas para explicar los complejos fenómenos actuales de implementación de las políticas, así como la búsqueda de alternativas de política social sobre la base de potenciar la participación social y ciudadana. El artículo se divide en tres partes.

Palabras clave: políticas sociales, reformas del Estado, participación ciudadana,; México.

State Reforms and Social Policies to Fight Poverty in Mexico. From Social Assistance to Participation

Abstract:
This article analyzes the social policies designed to combat poverty in Mexico during the last twenty years. The author´s starting point is the State reform process and the development of diverse forms of social and citizen participation. New theoretical perspectives are explored in order to achieve better explanations of the complex phenomena of the new social policies and promote alternatives that center their priorities on ways of strengthening social and citizen participation.

Key Words: Mexico, Social Policies, State Reform, Citizen Participation, Poverty.

El problema de la pobreza a fines del siglo XX

D. F. Maza Zavala

Resumen:
La pobreza se ha convertido en las últimas décadas en motivo de creciente preocupación en todo el mundo. Sin embargo, a lo largo del tiempo y según las particularidades de cada país han variado los patrones de pobreza, que el autor denomina "dinámica de la pobreza". El estudio se dirige fundamentalmente a la problemática venezolana, formulando consideraciones en cuanto a la salud, educación, además de ubicar el tema en el contexto de las políticas de ajuste y estabilización, cuyas secuelas expresan dramáticos desequilibrios sociales. El problema ha adquirido rasgos sumamente preocupantes en Vene-

zuela que ha comenzado a figurar en la "geografía del hambre", aun cuando la nación cuenta con los recursos necesarios para combatir con éxito la pobreza. El estudio está complementado con cuadros comparativos de los índices de pobreza, gasto social, desempleo y deuda externa en el escenario latinoamericano.

Palabras clave: pobreza, Venezuela, América Latina, salud, educación, exclusión social, marginalidad.

The Poverty Problem at the End of the XX Century

Abstract:
During recent decades, poverty has become a theme of growing concern throughout the world. Nevertheless, the types of poverty have varied over time and from country to country, according to what the author defines as the "poverty dynamics". The article focuses mainly on the Venezuelan case, firstly highlighting aspects related to education and health and then considering the dramatic social consequences of the adjustment and stabilization programs. For the author, Venezuela has been specially hard-hit by these programs and, as a result, has recently become part of the so called "geography of hunger", in spite of the material resources available to her to fight successfully against poverty. The article concludes with a number of comparative tables on poverty, social expenditures, unemployment and external debt in Latin America.

Key Words: Latin America, Venezuela, Poverty, Health, Education, Social Exclusion, Marginality.

Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela: 1984 - 1998

Margarita López Maya y Luis Lander

Resumen:
En este artículo los autores argumentan que la sociedad venezolana ha padecido durante más de veinte años una situación de declive económico, que sucesivos programas de ajuste macroeconómico no han logrado revertir. Caracterizan los programas de ajuste heterodoxos y ortodoxos aplicados por distintos gobiernos, presentan las cifras más representativas del empobrecimiento de la mayoría de la población y cierran examinando las movilizaciones populares que esta situación ha impulsado para identificar las demandas básicas de los pobres –la agenda de los pobres– en este comienzo del siglo XXI.

Palabras clave: políticas de ajuste, indicadores socioeconómicos, protesta popular, Venezuela.

Adjustments, Social Costs and the Poor´s Agenda in Venezuela: 1984-1998

Abstract:
The authors argue that Venezuelan society has suffered economic decay in the past twenty years and that the macroeconomic adjustment programs have failed to revert or overcome this situation. In this article, they describe the basic features of the heterodox and orthodox adjustment programs applied in Venezuela, they present some of the most representative data on the impoverishment of the population and they close examining popular protest and its motives, in order to identify the basic socioeconomic demands of the poor -the poor´s agenda - at the beginning of the Century.

Key Words: Adjustment Programs, Socioeconomic Indicators, Popular Protest, Venezuela.

El sistema de pensiones en Venezuela

Bárbara Rodríguez

Los sistemas pensionales forman parte del instrumental redistributivo con que cuenta el Estado en el desarrollo de programas de seguridad social. En tal sentido la estructura contributiva y los beneficios derivados del régimen pensional dependerán del modelo sobre el cual el Estado fundamente su participación. Hoy en día coexisten dos esquemas pensionales, el primero conocido como régimen de reparto simple (con variantes de prima: media o escalonada) y régimen de capitalización individual. En el primero contribuyen tanto el patrono como el trabajador, y el Estado generalmente asume el financiamiento de la administración del sistema. En el segundo contribuye únicamente el trabajador y el Estado asume la garantía última de preservación del sistema. Paralelamente a estos dos esquemas se han desarrollado modelos combinados o mixtos, en donde la pensión se construye con la contribución del trabajador, del patrono y del Estado. Esta ha sido la variante incorporada en la Ley del Subsistema de Pensiones aprobada en Venezuela, en donde además se mantiene vigente el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, ente responsable de la administración del Fondo de Solidaridad Intergeneracional. En la actualidad no puede hablarse de un modelo universal que garantice el éxito permanente en el tiempo, puesto que un elemento clave en el proceso lo constituye la conformación del mercado laboral, en términos de salario real y calidad de vida de la población servida.

Palabras clave: Venezuela, políticas sociales, seguridad social, pensiones.

The Pension System in Venezuela

Abstract:
Pension systems are part of the re-distributive instruments on which a State counts in order to implement social security programs. In this sense, the distributive structures, together with the benefits to be derived from the pension regime, depend on the way in which the State chooses to participate. Currently, two basic types of pension scheme coexist: one known as the simple distribution regime, the other as the individual capitalization regime. Apart from these, there are hybrids which combine the two in different ways, as in the case of the most recent Venezuelan pension regime, defined in the 1998 (?) Pension Subsystem Act. The author argues that none of the different models being implemented can be considered of universal applicability or a guarantee a permanent success. The prospects for any scheme very much depend on the characteristics of the local labor market and, particularly, on the level of real wages and the quality of life of the population to be covered.

Key Words:Venezuela, Social Policies, Social Security, Pensions.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 200, Vol. 6 Nº 3 (sept.-dic.), pp. 248-250

COLABORADORES

Cacciamali, Maria Cristina cciamali@uol.com-br

Doctora y docente de la Universidad de São Paulo (USP), Brasil, con Posdoctorado del Massachussets Institute of Technology. Actualmente es profesora titular e investigadora en el campo de Estudios del Trabajo del Departamento de Economia de la USP y presidenta del Programa de Posgrado en Integración en América Latina-Prolam/USP. Miembro de la red de investigadores para el Cono Sur de la Organización Internacional del Trabajo (Chile), del International Institute of Labour Studies de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra) y del International Working Party on Labour Segmentation, (Cambridge University, Inglaterra).

Golbert, Laura laura@mail.netizen.com.ar

Socióloga, especializada en cuestiones laborales y en política social. Investigadora del Centro de Estudios del Estado y la Sociedad (Cedes) de Buenos Aires. Directora del Curso de Políticas Sociales del Instituto de Altos Estudios en la Universidad Nacional de San Martín. Consultora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Naciones Unidas y OIT. Autora de numerosos estudios y artículos publicados en Argentina y en el extranjero entre los que se destacan: *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay* en colaboración con Ruben Katzman (coordinador) Luis Beccaria, Fernando Filgueira y Gabriel Kessler, *La protección al desocupado: una cuestión pendiente y* "Poverty as a Challenge for Government and Society" en colaboración con Gabriel Kessler en *Poverty: a Global Review. Handbook on International Poverty Research* publicado en Oslo en 1996.

Kon, Anita anitakon@exatas.pucsp.br

Economista, con Doctorado en Economía de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de São Paulo-FEA/USP en Brasil. Especialista en economía regional y urbana en la FEA/USP y en Cuentas Nacionales en el Institut International d'Administration Publique de Paris. Autora de los libros *O Problema ocupacional: Implicações regionais e urbanas* (Perspectiva), *A Produção Terciária* (Nobel), *Economia Industrial* (Nobel), *Padrões e condicionantes da estruturação ocupacional brasileira* (SESI), *Desenvolvimento regional e trabalho no Brasil* (ABET) y *Planejamento no Brasil II* (Perspectiva).

Lander, Luis E. llander@reacciun.ve

Ingeniero, con estudios de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Profesor de la Escuela de Administración y Contaduría de Faces-UCV. En los años recientes se ha dedicado a la investigación de la problemática petrolera de Venezuela. Entre sus publicaciones destacan: "La Apertura Petrolera en Ve-

nezuela: de la nacionalización a la privatización" (1998) y "Globalización y mercado interno de los hidrocarburos en Venezuela".

López Maya, Margarita malopez@reacciun.ve

Historiadora, con Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Profesora-investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes-UCV). En los años recientes se ha dedicado a la investigación sobre protesta popular y actores emergentes en Venezuela. Entre sus publicaciones más recientes: *Lucha social, democracia y neoliberalismo: la protesta popular en América Latina en los años del neoliberalismo* (Nueva Sociedad, 1999) y "Venezuela: formas de la protesta popular entre 1989 y 1994" en número anterior de esta revista.

Maza Zavala, D. F.

Premio Nacional de Ciencias 1998, mención Ciencias Sociales y Humanas, Economista, Doctorado en la Universidad Central de Venezuela donde es profesor titular e investigador. Ex-decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de dicha Universidad. Individuo de Número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas de Venezuela, de la que fue presidente; miembro del Directorio del Banco Central de Venezuela. Conferencista en medios nacionales e internacionales; autor de una extensa y reconocida obra; entre sus libros más recientes, destacamos: *América 2000 el desafío*, Caracas, Fondo Editorial Fintec, 1999.

Molina V. José E. jmolina@iamnet.com

Politólogo con Maestría en Comportamiento Político de la Universidad de Essex, Inglaterra y Ph.D. en la Universidad de Londres. Profesor-investigador del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Universidad del Zulia, dedicado a la investigación en comportamiento político y sistemas electorales. Sus publicaciones más recientes incluyen: "La democracia venezolana en una encrucijada: las elecciones nacionales y regionales de 1998" (en la revista española *América Latina Hoy*, 1999) y "Venezuela: un sistema electoral que ha favorecido la gobernabilidad" (en F. Tuesta, *Sistemas electorales en los países andinos*, 1999).

Quintero Rivera, Ángel G. Aquinte@yahoo.com

Sociólogo, con Doctorado en la London School of Economics. Catedrático en el Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico en Río Piedras y actualmente investigador invitado en la Universidad de Barcelona. Es mayormente conocido por sus trabajos sobre historia obrera y sobre las relaciones entre las clases sociales en el Caribe. Entre sus recientes publicaciones destacan: *¡Salsa, sabor y control! Sociología de la música tropical* que le mereció el premio Casa de las Américas en 1998 y el premio Mejor libro publicado en español de LASA 2000.

Rodríguez, Bárbara bcrodriguez@cantv.net

Economista, Especialización en Desarrollo Económico en Glasgow University. Profesora de Planificación Corporativa de la Escuela de Economía de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Publicación: "Subsistema de paro forzoso y capacitación profesional. Evaluación económico-financiera", *Gaceta Laboral*, Maracaibo, Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y de Disciplinas Afines, Vol. IV, 1998. Sus temas de especialización son problemas de seguridad social y políticas públicas para el sector trabajador.

Torres Salcido, Gerardo tsalcido@servidor.unam.mx

Investigador titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente su tema de interés son las políticas sociales alimentarias en México, reformas del Estado y gestión social. Coordina un grupo de investigación sobre pobreza y políticas de alimentación en zonas urbanas. Tiene 25 artículos publicados en revistas científicas y de difusión, es coordinador de un libro y editor de dos libros más, es autor de más de 15 capítulos en libros de su especialidad.

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, coma y página. Las referencias completas se incluyen en la bibliografía, después del texto, organizadas alfabéticamente según el apellido del autor. Las referencias bibliográficas se registran de la siguiente manera: PARA LIBROS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título (en cursivas), lugar de publicación, casa editora, total de páginas; y PARA ARTICULOS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título (entrecomillado), nombre de la revista (en cursivas), volumen, número, lugar de publicación, fecha de publicación, páginas. Ejemplo: Tedesco, Juan Carlos: "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 FACES-UCV
DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN DE EXTENSIÓN

95 FLORES LYON, EMILIO
Prestaciones sociales, transformaciones estructurales y su tendencia en el ámbito de la globalización.

96 FONSECA ZAMORA, JOSÉ ANTONIO
La capacitación específica como estrategia ganadora.

97 PROYECTO MARACAY
Las manifestaciones culturales en Ocumare de la Costa.

98 ROMERO, KAMAL
El tipo de cambio como instrumento de política.

99 ACOSTA, VLADIMIR
¿Viejas y nuevas violencias? Violencia cotidiana y neoliberalismo.

100 ESPINOZA A., LUCÍA; EXPÓSITO P., MARISELA; TORRES Y., NORIS y VERDE C., ANA M.
El barrio en la cárcel. Una aproximación hermenéutica a la cotidianidad de los presos en el internado judicial El Junquito.

101 LÓPEZ MAYA, MARGARITA
La protesta venezolana entre 1989 y 1993. En el umbral del neoliberalismo.

102 VILERA, MARCOS
La protección administrativa de los trabajadores a domicilio.

103 MORO, ÁNGEL
Símbolos políticos del saber.

104 GONZÁLEZ, CAROLINA
Jóvenes: danza de vida y muerte.

105 RON CAMEJO, IRAIMA
El Estado y los derechos económicos y sociales. El debate en la Asamblea Constituyente de Venezuela (1946-47).

106 HERNÁNDEZ, ANA ROSA
El problema de la complejidad de lo humano y la comunicación. Notas para una aproximación.

107 GONZÁLEZ, CAROLINA
Fragmentos de vida y violencia.

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2000

NUEVA SOCIEDAD

169

Director: Dietmar Dirmoser
Jefe de Redacción: S. Chejfec

CONTENIDO

COYUNTURA: Martín Tanaka, **Perú. Elecciones-2000 y los conflictos poselectorales**. Rubén Silié, **Haití. Crisis electoral, legislativa y gubernamental**. Lupe Cajías, **Bolivia. Del camino difícil al callejón oscuro**.

APORTES: Jesús Martín-Barbero, **Retos culturales: de la comunicación a la educación**. Jaime Sperberg F. / Barbara Happe, **Violencia y delincuencia en barrios pobres de Santiago de Chile y Río de Janeiro**.

TEMA CENTRAL: SINDICALISMO. ENTRE LA EXCLUSIÓN Y LA RECONVERSIÓN. Jaime Ruiz-Tagle, **Las organizaciones sindicales frente a la exclusión social en el Mercosur**. Ronaldo Baltar, **Globalización y acción sindical frente a la expansión de las empresas trasnacionales**. Miguel Eduardo Cárdenas Rivera, **Sindicalismo y reconversión**. Martín Buxedas, **¿Qué pasará con el empleo y la exclusión social? El caso uruguayo**. Héctor Palomino, **Los sindicatos en la Argentina contemporánea**. José Alfonso Bouzas Ortiz, **Democracia sindical en México**. Rolando Díaz, **Sindicatos y nuevo escenario político en Venezuela**. Carolina Quinteros, **Acciones y actores no sindicales, para causas sindicales. El caso del monitoreo independiente en Centroamérica.**

LIBROS. SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES	ANUAL	BIENAL
(Incluido flete aéreo)	(6 núms.)	(12 núms.)
América Latina	US$ 56	US$ 97
Resto del mundo	US$ 86	US$ 157

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712-Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: (58-2) 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 Abstracs. *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.

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 linea de adquisición extensa de documentos, se ha propuesto brindar a los usuarios la información que les permita acceder o solicitar los documentos no convencionales que puedan ser de su interés.

3) PUBLICACIONES PERIODICAS. Las publicaciones periódicas son consideradas como la columna vertebral del FOBAL-CS, al concebírselas como el instrumento más idóneo y ágil para obtener información actualizada acerca del debate que se desarrolla en el campo de las ciencias sociales en y sobre América Latina y el Caribe. La conformación de un programa cooperativo para la adquisición de publicaciones periódicas para el FOBAL vino a ser un recurso fundamental para potenciar el aprovechamiento del valioso material existente en diversos centros bibliotecarios. La participación de REDINSE en la identificación de esas colecciones y en la coordinación del programa ha permitido elaborar un catalogo 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.

PROGRAMAS FINANCIAMIENTO

CONSEJO DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y HUMANÍSTICO - UCV

EL CDCH es el organismo de planificación, coordinación y ejecución de las políticas científicas, humanísticas y tecnológicas que sustentan los programas académicos de la UCV, a través del fomento, financiamiento y promoción de la investigación, formación de recursos humanos y difusión del quehacer científico.

CREAMOS FUTURO PARA VENEZUELA garantizando la mayor participación del personal académico de la UCV en el programa de investigación e incrementando los logros y productividad del sector científico y tecnológico de nuestra máxima casa de estudios a través de nuestros programas de financiamiento:

PUBLICACIONES

- Publicaciones Periódicas
- Libros y Monografías
- Publicación de Artículos y Adquisición de Separatas
- Memorias y Pautas Publicitarias
- Ayuda Menor para Publicaciones

ACTIVIDAD DE INVESTIGACIÓN

- Proyectos (Individuales, de Grupos, de Desarrollo Tecnológico y de Transferencia Tecnológica y/o Productos de Investigación)
- Ayudas Institucionales, Ayudas Menores y Aportes Institucionales
- Reparación y Mantenimiento de Equipos
- Complemento a la Investigación y Contingencias
- Programa de Ayuda Institucional a la Investigación Clínica en Cátedras y Unidades de los Hospitales Universitarios de la UCV.

SECRETARÍA GENERAL

- Traída de Profesores del Exterior
- Subsidios Científicos-Culturales
- Fortalecimiento de las Estaciones Experimentales y a los Pregrados
- Apoyo a la Gerencia de Investigación

FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

- Becas (Sueldo, Egresados, Subvención Matrícula, Post-Doctorado, Ano Sabático)
- Pago de Suplencia
- Tesis de Postgrados
- Contratación de Suplentes
- Programa de Estímulo a la Investigación - PEI

ASISTENCIA A EVENTOS CIENTÍFICOS

- Pasantías nacionales e internacionales
- Cursos Cortos nacionales e internacionales
- Eventos Científicos nacionales e internacionales

Si desea información adicional, lo invitamos a que se acerque a nuestra sede
en la Av. principal de La Floresta cruce con Av. José Félix Sosa. Qta. Silenia. La Floresta. Caracas
Tlfs: 284-72-22 / 284-70-77. Fax: 285-11-04. E-mail: cdchucv@telcel.net.ve

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES

SUSCRIPCIÓN

Nombre y Apellidos: _____

Institución: _____

Dirección: _____

Ciudad; Estado, País: _____

Código Postal: _____ Teléfono: _____ Fax: _____

Correo electrónico:

Tipo de suscripción: Institucional_____ Individual_____

Fecha: _____de _____ de 2000

Firma:

CHEQUES A NOMBRE DE **FACES- UCV**
Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc., deben dirigirse a:
RVECS. Edificio FACES-UCV, Piso 6 Oficina Nº 635, Caracas, Venezuela o
Módulo UCV, Código Postal 1053-A Caracas, Venezuela.

reveciso@faces.ucv.ve

Suscripción institucional	$60	Bs. 20 000
Suscripción individual	$40	Bs. 15 000
Ejemplar suelto	$15	Bs. 5 000

Impreso en Venezuela por
MIGUEL ÁNGEL GARCÍA E HIJO, S.R.L.
Sur 15, Nº 107, El Conde
Telf.: 576.13.62 - Caracas

en el contexto latinoamericano"

De venta en las mejores librerías del país

ENSAYOS Y ARTÍCULOS

ÁNGEL G. QUINTERO RIVERA	LOS MODALES Y EL CUERPO. CLASE, RAZA Y GÉNERO EN LA ETIQUETA DE BAILE
JOSÉ E. MOLINA V.	COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN VENEZUELA: CAMBIO Y CONTINUIDAD

TEMA CENTRAL: AJUSTE ESTRUCTURAL Y DESAJUSTES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

ANITA KON	GÉNERO Y ABSORCIÓN DEL TRABAJO EN AMÉRICA LATINA. CUESTIONES INSTITUCIONALES Y CULTURALES
MARÍA CRISTINA CACCIAMALI	PROCESO DE INFORMALIDAD Y SECTOR INFORMAL. REEXAMEN DE UNA DISCUSIÓN
LAURA GOLBERT	LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO Y LAS POLÍTICAS SOCIALES. EL CASO ARGENTINO
GERARDO TORRES SALCIDO	EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO. ENTRE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN
D.F. MAZA ZAVALA	EL PROBLEMA DE LA POBREZA A FINES DEL SIGLO XX
MARGARITA LÓPEZ MAYA Y LUIS LANDER	AJUSTES, COSTOS SOCIALES Y LA AGENDA DE LOS POBRES EN VENEZUELA
BÁRBARA RODRÍGUEZ	EL SISTEMA DE PENSIONES EN VENEZUELA. PASADO PRESENTE Y FUTURO

DOCUMENTOS • RESEÑAS • RESÚMENES/ABSTRACTS