REVISTA VENEZOLANA DE

ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Central de Venezuela

Tema central:

¿Cómo combatir la exclusión?

CARACAS, SEPTIEMBRE-DICIEMBRE

3 / 2005

Universidad Central de Venezuela

RECTOR
Antonio París

VICERRECTOR ACADÉMICO
Eleazar Narváez

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO
Elizabeth Marval V.

SECRETARIA
Cecilia García-Arocha

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

DECANO
Víctor Rago

COORDINADORA ACADÉMICA
Fulvia Nieves

COORDINADOR ADMINISTRATIVO
Rafael Arias

COORDINADOR DE EXTENSIÓN
Iván Zambrano

COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN
José Rafael Zanoni

REVISTA VENEZOLANA DE
ECONOMÍA Y
CIENCIAS SOCIALES

Caracas, septiembre-diciembre
vol. 11, nº 3, 2005

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES
septiembre-diciembre, 2005
vol. 11, n° 3

Director: Luis E. Lander

Comité Editorial: Catalina Banko, Silvana Caula, Miguel Ángel Contreras, Edgardo Lander, Luis E. Lander, Margarita López Maya, Rodrigo Navarrete, Dick Parker, Víctor Rago.

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

Secretario de Redacción: Ardly Oswaldo Crespo Díaz
Corrector Arte Final: Pedro Moreno

ISSN-1315-6411
Depósito Legal: 199502DF21

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

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

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

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

Canje al Centro de Documentación "Max Flores Díaz", Edificio de FaCES, Universidad Central de Venezuela, Caracas, ZP 1053. Dirección electrónica: cdmf@yahoo.com

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

Versión electrónica: www.revele.com.ve

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

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol.11, nº 3 (sept.-dic.), pp. 5-6

ÍNDICE

EDITORIAL 7

ARTÍCULOS

La globalización y los retos de la teoría económica
(segunda parte) 11
Enzo Del Bufalo

Del 11 al 13 de abril. Del efecto de una condena
a la revuelta política: imaginarios en desacuerdo
en una época de transición político-cultural 37
Miguel Ángel Contreras Natera

Reconfiguración del sector agroalimentario venezolano
en el contexto de la globalización 63
Agustín Morales Espinoza

TEMA CENTRAL
¿CÓMO COMBATIR LA EXCLUSIÓN?

Presentación 89
Dick Parker

Política social y democracia: un "nuevo" paradigma 93
Luis Miguel Uharte Pozas

Empleo y seguridad social: otra década perdida
en el mercado de trabajo de América Latina 115
María Cristina Cacciamali y María de Fátima José-Silva

Políticas de empleo y la transformación
de los mercados de trabajo en México 127
Gerardo Torres Salcido

Las políticas de empleo en Brasil: obstáculos estructurales 155
Anita Kon

Cooperativismo y generación de empleo en la Argentina 179
Cristina Simone

Seis años después: Mesas Técnicas y
Consejos Comunitarios de Aguas
(Aportes para un balance de la experiencia desarrollada) 187
Santiago Arconada Rodríguez

La lucha por el reconocimiento y la inclusión
en los barrios populares: la experiencia de los
Comités de Tierras Urbanas 205
Andrés Antillano

Barrio adentro: combatir la exclusión
profundizando la democracia 219
Rubén Alayón Monserat

RESÚMENES/ABSTRACTS 245

COLABORADORES 255

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES 258

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol. 11, nº 3 (sept.-dic.), pp. 7-8

EDITORIAL

En nuestra sección inicial de artículos presentamos en este número tres contribuciones. Tal como lo ofreciéramos en el número anterior, esta sección comienza con la segunda parte del trabajo del profesor de la Escuela de Economía de nuestra Facultad, Enzo Del Bufalo: "La globalización y los retos de la teoría económica". En la primera parte, Del Bufalo se centró en los inicios del saber económico y su estrecho vínculo con los nacientes Estados nacionales. En esta segunda parte el énfasis se pone en los retos que la trasnacionalización de los procesos de la producción, y el concomitante debilitamiento de los Estados nacionales como territorio donde se articula mercado y producción –la globalización–, impone a la teoría económica. Finaliza señalando las limitaciones y carencias de las principales escuelas de teoría económica para comprender –e incidir en– la economía del mundo globalizado de hoy.

El segundo artículo que en este aparte presentamos es el de nuestro compañero de Comité Editorial y profesor de la Escuela de Sociología de nuestra Facultad, Miguel Ángel Contreras. El artículo "Del 11 al 13 de abril. Del efecto de una condena a la revuelta política: imaginarios en desacuerdo en una época de transición político-cultural" está dedicado al análisis de los principales sucesos sociopolíticos ocurridos alrededor del golpe de Estado de abril de 2002. Los antecedentes, el golpe mismo y los acontecimientos posteriores son tratados haciendo un análisis de los discursos, imaginería y símbolos en pugna, como expresión de la intensa polarización vivida en el país en los años recientes.

Concluye la sección inicial con un trabajo de Agustín Morales Espinoza, profesor de la Facultad de Agronomía de nuestra universidad. En su artículo, "Reconfiguración del sector agroalimentario venezolano en el contexto de la globalización", Morales nos presenta las transformaciones ocurridas en el sistema agroalimentario venezolano, producto de la elevada concentración y de la internacionalización de las empresas vinculadas a la gran distribución. Argumenta el autor que los paradigmas y enfoques predominantes en los estudios venezolanos sobre el sistema agroalimentario son hoy insuficientes y se hace necesario su reformulación. Hace este artículo una contribución a un debate que, a la luz de las políticas públicas implementadas en los años recientes para el sector, es de innegable actualidad.

Con dificultad, pero sostenidamente se viene nuevamente abriendo paso en América Latina al debate –político y académico– en torno a los atávicos problemas de la exclusión, acentuados durante el último cuarto de siglo. Es creciente la asunción en Latinoamérica de que se trata de un problema de múltiples dimensiones: social, económica, política, cultural, racial, de género. También es creciente la convicción de que para enfrentar con algún grado de éxito los retos

que la exclusión impone a nuestras sociedades, precisamente por su carácter multidimensional, es imperativo abordarlos simultáneamente desde diferentes frentes.

Cuando en el Comité Editorial comenzamos a programar el tema central que ahora publicamos y que estuvo bajo la coordinación de nuestros colegas de Comité Catalina Banko y Dick Parker, nos propusimos abordar un aspecto importante, pero parcial, de la exclusión en nuestro continente: el problema del empleo. Desde la década de los 80 son muchas las transformaciones que en la esfera laboral se han venido produciendo. El aumento del desempleo, la precarización del trabajo, el crecimiento de la informalidad, son todos aspectos que desde el área del empleo propician mayor exclusión. Quisimos inicialmente presentar una panorámica general de cómo anda en América Latina la discusión –y la implementación de políticas públicas– en torno a este crucial asunto, combinando aportes al debate teórico en la región, con evaluación de experiencias concretas en diferentes países.

Pero el carácter multidimensional de la exclusión fue modificando la propuesta inicial. Una de las contribuciones llegadas del exterior, la de Cristina Simone, evalúa el impacto de las políticas de orientación neoliberal en la Argentina, sobre el otrora poderoso movimiento cooperativo de ese país. Las cooperativas por supuesto que tienen que ver con el empleo, pero claramente lo trasciende. Como lo dice Dick Parker en la presentación del tema central, se decidió ampliar nuestra mirada para incorporar contribuciones que aporten al debate sobre políticas sociales. Así que el tema central se inicia con un artículo de Luis Miguel Uharte Pozas, vasco residente en Venezuela, que analiza la relación entre políticas sociales y modelos de democracia. Las tres últimas contribuciones, escritas por participantes directos, presentan experiencias que se vienen adelantando en el país, en el marco de las políticas sociales desarrolladas por el actual Gobierno en Venezuela, desde antes del despliegue de las llamadas "misiones". Para una presentación más acabada, remito al lector al texto inicial del tema central que elaboró Dick Parker.

El arte final del número anterior de la revista estaba en imprenta cuando nos enteramos del fallecimiento del economista e historiador Andre Gunder Frank, ocurrido en Luxemburgo el 23 de abril. Aunque nacido en Alemania, Gunder Frank mantuvo siempre estrechos lazos con América Latina, contribuyendo, con su pensamiento y sus escritos, a las ciencias sociales críticas del continente. Especialmente valiosa fue su participación en la teoría de la dependencia, que tuvo su centro innegable en América Latina. Hoy que las ciencias sociales críticas enfrentan el reto de definir alternativas teóricas al pensamiento neoliberal dominante, sus textos adquieren renovada vigencia. Llamamos a quienes inician su formación en las distintas disciplinas de las ciencias sociales, nuestros estudiantes, a leer la obra de Gunder Frank y expresamos desde este espacio nuestro pesar por esta lamentable pérdida.

ARTÍCULOS

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol. 11, n° 3 (sept.-dic), pp. 11-35

LA GLOBALIZACIÓN Y LOS RETOS DE LA TEORÍA ECONÓMICA (segunda parte)

Enzo Del Bufalo

La globalización

La economía moderna es una *economía monetaria de producción para mercado*. Esto significa que el dinero se invierte para comprar insumos para producir y vender bienes o servicios para obtener una ganancia que eventualmente será reinvertida en el futuro en parte o completamente. El dinero a ser invertido o una parte considerable de los insumos pueden provenir del extranjero y el producto final puede venderse en el mercado internacional bajo las condiciones impuestas por el Estado nacional. Mientras mayor sea la parte importada de los insumos o la parte exportada del producto, más abierto al exterior será el proceso productivo. Pero no importa cuán abierto al exterior esté el proceso de producción, aun así sigue siendo un proceso productivo *nacional*, porque todas las condiciones bajo las cuales se realiza están determinadas nacionalmente, como lo está también el valor económico de su producto. El mismo proceso productivo con exactamente la misma tecnología y realizado de la misma manera podría ser más productivo en una economía nacional que en otra. El valor económico de un bien dado depende no sólo de su proceso inmediato de producción, sino también de las condiciones generales de la economía nacional que pesan sobre ese proceso. La eficacia de los factores de producción nacionales, el marco institucional, las políticas públicas y la gobernabilidad del país inciden en cualquier proceso de producción particular. La disparidad entre precios nacionales y precios internacionales refleja la diferencia en la eficacia entre los procesos productivos singulares, pero también refleja la productividad media nacional de la economía en que tales procesos se realizan (Pasinetti 1981; Del Bufalo, 2002).

El hecho de que una tal *producción* sea una actividad nacional no significa que la *acumulación* de capital de la cual es parte sea también un proceso nacional. Si se traslada una cierta suma de dinero para empezar un proceso productivo de una economía a otra, esto es una transferencia de capital, y si después se repatrían las ganancias de la producción el proceso de acumulación de tal capital será internacional, pero el proceso de producción seguirá siendo nacional y su valor determinado nacionalmente. De manera que la acumula-

ción internacional de capital no sólo es compatible con el sistema de Estados nacionales, sino que ha ido creciendo simultáneamente con la expansión de este sistema. Especialmente desde la segunda la mitad del siglo XIX, el proceso de acumulación internacional se volvió más intenso y al principio del siglo XX hacían su aparición las primeras grandes compañías multinacionales que operaban en diferentes países. Sin embargo, los procesos productivos bajo el control de estas compañías eran siempre nacionales, puesto que mostraban las características antes descritas, es decir, operaban procesos productivos condicionados por la economía nacional en cada país anfitrión o, como en el caso del enclave minero, sus operaciones eran simplemente una extensión de su propia economía nacional de origen. Estas compañías eran entonces, y continúan siendo hoy, absolutamente compatibles con el sistema de economías nacionales.

Sin embargo, durante el segundo período de posguerra, cuando el sistema de Estados nacionales estaba alcanzando el mundo entero, un nuevo fenómeno estaba empollando bajo el crecimiento de las economías nacionales e hizo su aparición en los años 70: la *transnacionalización* del proceso productivo inducido por la acumulación internacional del capital. Este fenómeno consistía en un cambio drástico en la manera de organizar la producción de acuerdo con la nueva estrategia desarrollada por cierto tipo de empresa. *La empresa transnacional, antes de organizar un proceso productivo, toma en cuenta los factores productivos y las condiciones institucionales ofrecidos por un número de diferentes países y con base en esa consideración ajusta su estrategia de producción. Normalmente esto significa que separa el proceso productivo en segmentos que se distribuyen entre los diferentes países para aumentar al máximo su rendimiento económico. De esta manera, sólo una parte del proceso productivo se asigna a un país dado. Por lo que concierne a la corporación transnacional, las transacciones entre estos segmentos esparcidos entre los países son transferencias interdepartamentales sin un verdadero valor económico; sus precios son simples definiciones contables. Pero, desde la perspectiva de los países involucrados, estas transferencias que cruzan sus fronteras son verdaderas transacciones internacionales que afectan sus flujos de divisas y los ingresos fiscales nacionales y, en general, a todas sus respectivas economías nacionales.* Este es un nuevo fenómeno. Si, como dijimos antes, la acumulación de capital internacional se realizaba mediante procesos productivos nacionales, ahora en el seno de la economía nacional se establecen procesos productivos que no son más que *fases nacionales* de un proceso productivo global que en su totalidad es transnacional (Del Bufalo, Granier y Albo, 1985). A medida que un mayor número de actividades productivas se convierten en fases de la producción transnacionalizada, se reduce el ámbito de la economía nacional y con él la capacidad del Estado de afectar a la economía con sus políticas. Por otra parte, las transacciones internacionales de los diferentes departamentos de una empresa transnacional son de hecho transacciones interdepartamentales de un mismo proceso productivo, Se trata de transacciones que un mismo propietario hace consigo mismo y, por lo tanto,

no son verdaderos intercambios mercantiles, sino simples transferencias. En síntesis, tales movimientos de bienes y servicios son verdaderas transacciones mercantiles para los Estados nacionales implicados, mientras que para la empresa son simples transferencias en el marco del mismo proceso de producción. Esto significa que *el mercado internacional adquiere un espesor productivo propio* y de esta manera se borra la principal diferencia entre mercado nacional y mercado internacional. El mercado se vuelve global.

Y en el seno de este mercado global los reclamos sobre el producto de los monopolios territoriales, así como su control político mediante regulaciones, se convierten en obstáculos para la acumulación de capital porque son reclamos que no tienen una verdadera contrapartida, puesto que la función del Estado nacional ya no es indispensable para cohesionar una economía nacional rebasada por el proceso de producción. *La transnacionalización de la producción y la globalización de los mercados socavan los fundamentos del Estado nacional al restringir el ámbito de la economía nacional y presionar para la eliminación del monopolio sobre el territorio social. La erosión de los fundamentos del Estado nacional se hace evidente en el hecho de que las políticas económicas tradicionales del Estado pierden eficacia para coordinar la economía y pueden entrar en conflicto con la globalización de los mercados.* La transnacionalización de los procesos productivos y la globalización de los mercados no sólo afectan a la economía nacional y al Estado, sino que tienen también efectos importantes en las prácticas sociales en general, puesto que fragmentan la homogeneidad social lograda por el Estado. El proceso de producción *transnacionalizado* impone pautas de trabajo, formas de organización, tipos de lenguaje estandarizados, mientras que la globalización de los mercados homogeneiza las preferencias tanto de los demandantes como de los oferentes que en ellos participan. Por lo tanto, desparecen de estos espacios las peculiaridades nacionales y se imponen valores, conductas, estilos de vida que son los mismos para todo el segmento social globalizado que adquiere una nueva homogeneidad interna que cruza transversalmente todos los Estados nacionales afectados. De manera que en el interior de cada Estado nacional aparecen franjas de la población que en su manera de pensar, en sus gustos, sus intereses y sus costumbres se parecen cada vez más a sus homólogos de los otros países y menos al resto de la población nacional que queda excluida del proceso globalizador[1].

Naturalmente, estos cambios en las prácticas sociales afectan el conflicto social que, en los años 70 alcanza una gran intensidad, sobre todo en los países industrializados. De hecho, desde la Revolución Industrial una nueva serie

---

[1] Esta población excluida se afianza en su localismo nacional y desde allí opone una resistencia, la más de las veces pasiva, a la globalización que la excluye y manifiesta su malestar mediante expresiones ideológicas que buscan reavivar sus tradiciones para enfrentarse al proceso modernizador de la globalización y, de esta manera, se mezcla un malestar nuevo frente a procesos nuevos con viejas reivindicaciones frente a los males tradicionales del capitalismo. De ahí el carácter neoarcaico de sus expresiones ideológicas.

de individuos empezó a consolidarse dentro de la homogeneización formal de la población: el proletariado. A esta serie pertenecen los dueños de la fuerza de trabajo que inicialmente vivían con un sueldo de subsistencia, como lo registró la teoría económica en ese momento. Vivir del sueldo de subsistencia significaba que estos individuos, aunque formalmente soberanos, eran de hecho poco más que ganado que ofrecía su fuerza animal. Eran en la práctica sujetos inexistentes que empezaron a construir su subjetividad financiando este proceso de construcción con sus crecientes reclamos de mayor participación en el excedente económico y lo completaron exigiendo su pleno reconocimiento como individuos soberanos. Ellos empezaron un proceso de *automejoramiento* a través de la educación formal y práctica, un más adecuado cuidado de sus cuerpos, una manera de vivir más confortable y relaciones humanas más sensibles que aumentaron inevitablemente su valor social como personas y, claro está, como obreros. Este proceso de la *autovalorización* de la fuerza de trabajo impuso una nueva dinámica que tendía a romper el proceso de acumulación nacional y ponía una nueva presión sobre el Estado liberal.

El surgimiento de esta nueva subjetividad puso una presión mayor en el conflicto de reclamos sobre el producto nacional. El proceso de la autovalorización dependía de un salario real creciente y de mejores condiciones de trabajo que afectaban directamente el proceso de acumulación de capital porque tendía a reducir el beneficio, a menos que hubiera un aumento en la productividad. La respuesta a este conflicto creciente durante el siglo XIX tuvo dos vertientes: por un lado, un desarrollo rápido de innovaciones tecnológicas para aumentar productividad que empujó el proceso de acumulación hacia la colonización de nuevos territorios sociales, lo que aumentó la competencia de los Estados nacionales entre sí, y, por el otro, las reformas institucionales para acomodar las necesidades de la subjetividad emergente. Sin embargo, la competición entre los Estados nacionales condujo a una guerra mundial abierta, seguida por un intenso conflicto social, exacerbado por los efectos de la propia guerra. Hubo que hacer un gran esfuerzo para mantener tal conflicto dentro del marco propicio para el proceso de acumulación de capital. Esto se logró finalmente gracias a las grandes reestructuraciones de la sociedad y del Estado que mencionamos en la primera parte de este trabajo. Durante el período de la segunda posguerra, el conflicto social fue represado mediante dos modelos diferentes de desarrollo. En el Este, el Estado estalinista combinó la promesa de socialismo con una represión brutal para controlar la distribución del excedente y sostener la acumulación. En el Oeste, el Estado liberal sobrevivió y se extendió, pero tuvo que modificarse en un Estado del bienestar instrumentando políticas keynesianas. Aunque las instituciones y el esquema normativo eran específicos para cada Estado, siendo como eran el resultado histórico del conflicto doméstico, se desarrolló en el bloque occidental un mecanismo de la intervención que se extendió a todos sus países miembros. La Guerra Fría con el bloque oriental permitió al Estado nacional más poderoso, Estados Unidos de América, aumentar su imposición de contribuciones para financiar el gasto militar. La lógica de la disuasión, característica de la Guerra

Fría, exigía un ritmo fuerte de innovaciones tecnológicas en el campo militar que las compañías privadas sólo podrían llevar a cabo gracias a los contratos gubernamentales. Estas innovaciones, una vez se volvían obsoletas desde el punto de vista militar, pasaban a los departamentos de la producción civil de la corporación que las había desarrollado. Este traslado de tecnología financiada por el Estado contribuyó a crear un inmenso rango de nuevos bienes y, por consiguiente, de oportunidades de inversión y empleo. La expansión de estos nuevos bienes a los otros países, a través de la normal inversión privada y pública, hizo posible el desarrollo de llamada sociedad de consumo.

Por lo tanto, el modelo de crecimiento occidental del período de posguerra fue sostenido por una alianza de Estados nacionales que configuraron un *estilo de desarrollo tecnológico* capaz de sostener la productividad a los niveles apropiados para contener el conflicto social. (Del Bufalo, Granier y Albo, 1985). El Estado de bienestar y la elevada tasa de innovaciones tecnológicas fueron piezas clave para el crecimiento económico sostenido con los salarios reales crecientes que experimentaron las economías nacionales de la posguerra. Esta participación creciente del trabajo en el excedente se debió a una mayor sofisticación tecnológica del proceso de la producción y de las muchas actividades colaterales que causaron un cambio importante en la composición social del proletariado. Desde el siglo XIX, los cambios tecnológicos tendieron a crear las nuevas clases medias haciendo más exigentes los requisitos de fuerza de trabajo que transformaron una gran parte del viejo proletariado. El modelo de la posguerra aceleró considerablemente esta tendencia y las clases medias aumentaron como nunca antes. La clase obrera restante adquirió un poder creciente de negociación gracias a que supo crear organizaciones directas y convertirse en un sujeto político importante capaz de inducir cambios institucionales y legales que les favorecían, reforzando así la función asistencial del Estado. Este cambio en la composición material del viejo proletariado fue la causa de la diversificación del perfil de la demanda global, típico de la sociedad de consumo. Un arreglo que había hecho posible casi tres décadas de crecimiento económico continuo con los salarios reales crecientes se interrumpió con la crisis de los 70. Esta crisis marcó el fin de la efectividad del modelo de crecimiento implantado en la posguerra que fue exitoso al manejar el conflicto social de tal manera que lo hizo compatible con los requisitos de acumulación.

Pero a finales de los 70, el acrecentado poder de negociación del trabajo impone fuertes restricciones al avanzar reclamos sobre el producto por encima de la productividad que, por su lado, ya estaba confrontando problemas técnicos debidos al debilitamiento de la tasa de innovaciones tecnológicas que redujo la expansión de nuevas líneas de producción y redujo la productividad en las ya existentes. Por el lado de la demanda, la saturación de los mercados tradicionales, una vez que los nuevos bienes de consumo durables se habían extendidos a todos los sectores sociales, y la imposibilidad de extender este modelo de crecimiento a otras áreas como la Unión Soviética y China pusieron

una restricción adicional a la tasa inversión[2]. En tales circunstancias, el sistema asistencial que había hecho tanto para paliar el conflicto social, al tiempo que era un mecanismo eficaz para sostener la demanda agregada, para estimular el crecimiento económico y para atenuar el ciclo económico, se convierte en una carga para el proceso de acumulación (Del Bufalo, 2002).

Después de décadas, al final de los años 60, un inmenso déficit fiscal estructural y una elevada inflación indican un creciente desequilibrio macroeconómico en la mayoría de los países. Empezaron a aparecer fuertes recesiones con mayor frecuencia y las políticas keynesianas tradicionales parecían haber perdido su efectividad. La manera más obvia de salir de esta crisis era la de relanzar el crecimiento de productividad promoviendo una renovación tecnológica, para que la tasa de acumulación pudiera sostenerse con los salarios reales crecientes. Un primer paso en esta dirección hubiera podido ser el redespliegue de las industrias tradicionales de las economías nacionales avanzadas hacia las economías menos desarrolladas. Este redespliegue industrial ya estaba en marcha y era la respuesta espontánea a la crisis por las empresas privadas que, frente a las restricciones impuestas por lo sindicatos, reaccionaban buscando otros países con los salarios reales menores y una fuerza de trabajo más maleable. Este redespliegue era, en realidad, parte de un fenómeno más amplio que se estaba empezando a notar: la *transnacionalización* del proceso de la producción. Para las economías nacionales involucradas, el redespliegue tenía diferente efectos, todos ellos positivos en largo plazo. Para los países industrializados, la salida de industrias tradicionales o las líneas de producción obsoletas con un bajo crecimiento de productividad era una manera de liberar grandes cantidades de obreros de elevada calificación que podrían reciclarse hacia nuevos procesos productivos desarrollados con nuevas tecnologías que empleaban maquinaria computarizada, procesos flexibles de trabajo y no eran dañinas para el ambiente. Para los países receptores el redespliegue significaba la posibilidad de completar su industrialización y diversificar sus exportaciones en un momento en que el proceso de sustitución de importaciones estaba estancándose.

---

[2] A pesar de todos los esfuerzos hechos en los años 70, el modelo industrial de la sociedad de consumo no pudo implantarse en la Unión Soviética y China, debido a las restricciones que esos Estados nacionales impusieron. Los soviéticos, por ejemplo, sólo permitían la introducción de tecnología extranjera reteniendo el control de la propiedad. Pero el obstáculo más fuerte era que, por un lado, el Estado soviético carecía de las divisas necesarias para importar tecnología masivamente y, por el otro, los otros Estados imponían restricciones a la venta en el mercado internacional de productos hechos con su tecnología. Éste era simplemente otro aspecto de las políticas del antiredespliegue mencionada arriba. Por lo tanto, hubo que esperar hasta mediados de los 80 para que esta estrategia tuviese éxito en la China posmaoísta, éxito que todavía perdura. Esto sólo pudo ocurrir después que Estados Unidos abrió su mercado a las importaciones de China, a cambio de que el Gobierno chino permitiera el establecimiento de corporaciones transnacionales estadounidenses en China.

Sin embargo, esta solución a la crisis muy pronto enfrentó serios obstáculos. En primer lugar, el redespliegue encontró una fuerte resistencia por parte de los trabajadores de los países desarrollados, puesto que en el corto plazo significaba agravar el problema del desempleo que ya era considerable por efecto de la crisis. Sobre todo porque, a consecuencia de las ventajas adquiridas durante las décadas de posguerra, los trabajadores que conformaban el proletariado clásico estaban protegidos y el nuevo desempleo traído por la crisis afectaba más bien a las minorías, tales como los jóvenes que no podían entrar al mercado de trabajo y las mujeres que apenas empezaban a entrar en él. Ahora el redespliegue al trasladar las fábricas tradicionales fuera del país afectaba también directamente a ese proletariado clásico que hasta entonces había sido capaz de retener sus puestos de trabajo. Estos trabajadores empezaron a reaccionar y su poder social y político se convirtió rápidamente en una amenaza a la gobernabilidad. Los gobiernos que al principio habían favorecido el proceso de redespliegue empezaron a acusar la presión de los trabajadores y, además, se veían ellos mismos directamente afectados por la pérdida de ingresos fiscales causados por la salida de ciertas actividades del territorio nacional, entonces empezaron a poner obstáculos a las salida de las fábricas de sus fronteras, prefiriendo reorientar el redespliegue hacia sus áreas internas poco desarrolladas. Además, reforzaron las barreras arancelarias en contra de los productos provenientes de los países del Tercer Mundo, desalentando aún más a las empresas que planeaban trasladar sus procesos productivos en alguno de esos países y luego exportarlos a los países desarrollados. Pero el redespliegue encontraba obstáculos también en los países receptores que ponían severas restricciones al capital foráneo en cuanto a las áreas en las cuales podía invertir, a la repatriación de los beneficios, etc. Restricciones que se sumaban a los obstáculos propios del escaso desarrollo de estos países como infraestructuras física y social inadecuadas, instituciones públicas ineficientes y escasa gobernabilidad.

El redespliegue industrial era pues parte importante de una estrategia de renovación tecnológica del modelo de la posguerra para incrementar la productividad y así sostener los salarios reales y la acumulación de capital. Pero *el éxito del redespliegue como salida a la crisis dependía de un cambio relativamente rápido del patrón tecnológico de los países que diera respuestas oportunas al conflicto social y de la colaboración de los Estados nacionales. Desafortunadamente, el cambio de patrón tecnológico era muy lento respecto de la dinámica del conflicto social y, en gran parte, aleatorio, puesto que dependía del desarrollo científico.* Este desfase entre la disponibilidad de cambios tecnológicos y las variaciones de las necesidades sociales obligaba al Estado a intensificar el proteccionismo y a seguir aplicando políticas tradicionales que eran cada vez menos eficaces. Así, pues, de una manera algo paradójica, *la propia crisis obligaba al Estado nacional a proteger su economía nacional mediante medidas que impedían la solución de la crisis en el largo plazo. El Estado nacional se había convertido no sólo en un obstáculo para el crecimiento de las grandes empresas transnacionales, sino que impedía que la transnacionalización fuera una solución a la crisis de las economías nacionales.*

La reestructuración neoliberal

Por lo tanto, como una reestructuración rápida del aparato productivo para aumentar la productividad a los niveles necesarios para sostener el crecimiento económico con los salarios reales altos era imposible, la alternativa fue reducir y posiblemente eliminar la intervención del Estado nacional en la economía. Si no era posible mediante la tecnología, entonces el modelo de crecimiento debía reformarse mediante cambios institucionales y en las políticas enfocadas directamente hacia el conflicto social. El primer paso de esta estrategia era reducir o eliminar el Estado del Bienestar que de hecho significaba reducir la participación de los trabajadores en el excedente y debilitar su poder de negociación de los salarios reales directos. El hecho de que el viejo modelo keynesiano había ocasionado un gigantesco déficit estructural y que la recesión económica aparecía asociada con elevadas tasas de inflación, proporcionó buenos argumentos para atacar al Estado en el frente ideológico. Con base en la crítica de los monetaristas a la teoría económica keynesiana tradicional –acertada en muchos puntos fundamentales–, los partidarios de la nueva estrategia argumentaron que el estancamiento económico se debía a las malas políticas económicas del Estado y a sus innecesarias regulaciones que impedían el funcionamiento correcto del mercado. La reversión de tal intervención del Estado en la economía era la clave para lograr un crecimiento de largo plazo, motorizado por un mercado libre que también era un mecanismo de asignación óptima de los recursos, tal como la vieja teoría neoclásica lo había siempre sostenido. Más mercado era pues la respuesta ideológica a un diagnóstico esencialmente correcto de las limitaciones del keynesianismo tradicional.

Pero, dejando a un lado la disputa ideológica, la verdad era que el efecto combinado de la reducción del Estado del Bienestar y de los salarios reales era el de aumentar la participación del beneficio en el producto nacional... *Si la rentabilidad del capital no podía aumentarse a través de las mejoras tecnológicas de la productividad física del trabajo, podría entonces lograrse por medio de una reducción de la participación real del trabajo en el excedente. Desde el punto de vista de la acumulación, ambas opciones son equivalentes, pero tienen implicaciones sociales muy diferentes. Un crecimiento económico con una distribución del ingreso progresiva, como ocurrió durante el período de posguerra, no es la misma cosa que un crecimiento con una distribución regresiva, como el propuesto por la nueva estrategia. En este caso, el crecimiento se logra a expensas de sectores importantes de la población que son excluidos cada vez más y esta exclusión termina restringiendo indebidamente el mercado en lugar de agrandarlo.* Además, la estrategia busca reducir o eliminar las políticas fiscales para sostener la demanda eficaz, así como las regulaciones del mercado para no sólo reducir el déficit fiscal sino también eliminar las distorsiones en el mecanismo de precios. Las políticas públicas deben buscar la reversión de lo que había sido la tendencia, predominante en la posguerra, del Estado a entrometerse cada vez más en la economía, que era la verdadera causa de los problemas presentes. La justificación teórica de la estrategia en-

tera descansa en la presunción según la cual el mercado, si no es estorbado por la intervención de Estado, es un mecanismo de asignación óptima de los recursos. El simple hecho histórico de que las políticas keynesianas habían sido instrumentadas como una respuesta a la crisis de los años 30 fue ignorado simplemente porque, tal como argumentó Freedman, se apoyaban en una interpretación equivocada de lo que había pasado en aquella crisis y en error teórico de Keynes (Friedman, 1956 y 1970).

La nueva estrategia de reestructuración recupera la vieja idea liberal prekeynesiana según la cual el Estado debe limitarse a asegurar las condiciones que hacen posible el mercado, ejerciendo lo menos posible su monopolio territorial. La propuesta supone que la creación de un mercado global, sin otras limitaciones que aquellas impuestas por sus propias leyes, es la manera más eficaz de aumentar la productividad en el largo plazo y, por consiguiente, para sostener un crecimiento económico equilibrado. De ahí que se le haya denominado *neoliberal*. Pero contrariamente a las más acariciadas creencias de los viejos liberales, estos *nuevos* liberales no parecen creer que la existencia ubicua de las grandes corporaciones pueda ser de alguna manera un obstáculo para el *buen funcionamiento* del mercado. Lo contrario parece ser verdad. Ellos identifican el mercado de competencia perfecta y sus resultados, expuestos por la teoría neoclásica, con el mercado real que es principalmente un mercado oligopólico en el cual ninguno de los resultados de la competencia perfecta está asegurado. Sin embargo, esta característica estructural del mercado real es identificada con simples *rigideces* que no alteran los resultados de la competencia perfecta, puesto que tan sólo generan diferencias cuantitativas menores entre los resultados logrados por el modelo teórico y los resultados reales. Estas diferencias se definen como *naturales* porque indican la natural imprecisión de la realidad respecto a la teoría (Friedman, 1968; Del Bufalo, 1987). Así, pues, que con esta "diminuta" modificación el mercado de competencia perfecta, donde los agentes racionales son receptores pasivos de los precios, se iguala al mercado de las grandes corporaciones nacionales y transnacionales que tienen un poder del monopolio aplastante. Por libre mercado los neoliberales entienden un mercado libre del poder del monopolio territorial del Estado, pero no del poder del monopolio de organizaciones despóticas privadas. Por consiguiente, la referencia al libre mercado se vuelve nada más que una cobertura ideológica para el proceso de transnacionalización y de la globalización.

El mercado, como lo conciben los neoliberales, es pues un mercado sin regulaciones estatales, incluyendo las del sector extranjero que al eliminarse borra la diferencia entre el mercado nacional y el internacional. Con despliegue de esta estrategia, aparece en el horizonte un mercado global regulado por el poder oligopólico de las grandes corporaciones. El propio Estado nacional se convierte en una gran corporación territorial. De hecho, mientras que una parte importante de la economía nacional se incorpora a los espacios transnacionales donde los mercados oligopólicos prevalecen, el resto retiene la característica de

la vieja economía nacional donde prevalecen los mercados de competencia imperfecta. Las posibilidades para estos sectores nacionales de competir en el mercado internacional dependen en gran parte del apoyo que obtengan de su propio Estado nacional. En efecto, para competir en el mercado internacional, estos sectores necesitan una política de promoción en el exterior agresiva llevada a cabo por su propio Estado en sustitución de la más tradicional política del proteccionista. Ellos necesitan que su Estado nacional los ayude a defender sus *marcas de fábrica* particulares, pero también su *marca territorial* que se vuelve una garantía de calidad para muchos productos. Así, tenemos que, el *made in Italy* o el *made in France* para el diseño, la moda, los vinos, la comida, etc., equivalen a *trademarks*, marcas de fábrica, con un elevado valor de mercado. La bandera nacional –o una variante de ésta como las etiquetas de garantía de denominación controlada de una determinada área o región– se vuelve una única marca para una canasta de bienes de diferentes productores nacionales defendida por su Estado respectivo con prácticas típicamente monopolistas. En estas áreas el Estado nacional se comporta como una corporación que se asegura de que el valor de su monopolio territorial esté debidamente reconocido, ya no a la vieja manera feudal, es decir, mediante el control político o tributario, sino de una manera verdaderamente mercantil, es decir, como una empresa del mercadeo. Así el neoliberalismo, en lugar de seguir el antiguo ideal liberal de la creación de una sociedad de hombres libres e iguales sin las mediaciones despóticas, promueve un nuevo orden mundial gobernado por una nueva estructura de poder diferente a la del tradicional sistema de Estados nacionales, pero igualmente despótica. En todo caso, la estrategia de restructuración neoliberal marca el fin de la organización territorial basada en el Estado nacional, reconociendo que este tipo de organización se ha vuelto disfuncional para el proceso de acumulación ampliado. Esta apreciación fundamentalmente correcta de la realidad es su mayor mérito. De hecho, la fuerza de la reestructuración neoliberal reside en haber identificado acertadamente los elementos centrales de la crisis de los años 70. Su debilidad ha sido ofrecer una respuesta que beneficia a la acumulación de capital, mientras ignora la emergencia de nuevas subjetividades y sus necesidades.

Las nuevas subjetividades y las respuestas de la teoría

Ciertamente, el neoliberalismo es una ideología funcional para la globalización corporativa. Sin embargo, como teoría económica, es muy pobre, basada en el modelo de *Equilibrio General* neoclásico que asume la competencia perfecta en todos los mercados, pero que no puede incorporar al dinero y al capital de una manera congruente. Un modelo, por lo tanto, que, entre otras limitaciones, no puede explicar el mecanismo de los precios reales ni puede entender el ciclo económico como un fenómeno endógenamente determinado (Del Bufalo, 1995b). Un modelo que proporciona una teoría adecuada para exaltar las cualidades de un mercado abstracto que no es pertinente para entender el funcionamiento de la *economía monetaria de producción para el mercado* como lo es la economía moderna. En esta economía, los mercados principales

tienen una estructura oligopólica, el dinero es algo más que un simple *numéraire* y hay reclamos sobre el producto que no pueden ser los endógenamente determinados.

Por otro lado, es verdad que sin verdadero dinero y capital el mercado de la teoría neoclásica es un sistema coherente y congruente de coordinación de todas las decisiones de los agentes económicos racionales (Arrow y Hahn, 1971). Si extendemos esta racionalidad a cada aspecto de la vida, el agente racional se convierte en el individuo soberano de la teoría política liberal y si extendemos esta condición formal a toda persona natural, entonces, podemos concebir la posibilidad de una sociedad unida exclusivamente por medio de relaciones del intercambio mercantiles, sin ningún tipo de relaciones despóticas. La teoría neoclásica proporciona pues el fundamento económico para una pura utopía mercantil: *el mercado como el único mecanismo de coordinación de una sociedad de individuos soberanos*. Una utopía que, sin embargo, el liberalismo clásico no acoge completamente, puesto que cree que un *mínimo* de Estado es necesario para que el mercado funcione apropiadamente. Esto revela un cierto compromiso del liberalismo histórico con las prácticas despóticas. Este compromiso es una necesidad inevitable, habida cuenta de que el mercado real es un mercado capitalista, es decir, un mercado en el cual las secuencias de transacciones mercantiles entre los agentes económicos se interrumpen para crear segmentos de relaciones verticales de sumisión. La presencia de estos segmentos despóticos, constituida por las organizaciones capitalistas, genera un conflicto social porque es incompatible con la soberanía plena de los individuos y este conflicto hace necesario la mediación de una vieja organización despótica territorial como lo es el Estado. De no ser por esta deformación despótica del mercado capitalista, el Estado ya no sería necesario, puesto que la sociedad tendría sólo relaciones entre individuos soberanos que implican entre otras cosas una clase de conducta moral kantiana. Esta ambigüedad entre el mercado neoclásico y el mercado capitalista revela un condicionante histórico profundo de las relaciones mercantiles por prácticas despóticas que en general han sido dadas por descontadas, incluso por los pensadores radicales.

Vale la pena recordar que el mercado se vuelve nacional cuando comienza a mediar los procesos de la producción con la ayuda del Estado. Esta penetración progresiva del valor de cambio en las prácticas sociales feudales, las modifica y crea, por una parte, una sociedad de los individuos soberanos –o una sociedad civil– integrada por el mercado y, por la otra, una reorganización del territorio social –el Estado nacional. Debido a esto, el mercado se despliega, por una parte, en mercados separados articulados directamente a los procesos productivos y, por la otra, en un mercado internacional sin la dimensión productiva. Ahora bien, el mercado de la teoría neoclásica simplemente es un sistema combinatorio que, partiendo de ciertas cantidades *dadas* de factores de la producción, los combina con diferentes grados de complejidad (insumos, bienes intermedios, bienes finales) para satisfacer las preferencias igualmente dadas.

El proceso de producción real no tiene ni un principio *dado* ni un final *dado*. No es un proceso lineal y unidireccional, sino uno circular y reiterativo; cualquier corte teórico de este proceso siempre debe empezar y terminar con cantidades variables, de lo contrario, aquello que es peculiaridad de la producción se perdería. Por lo que se refiere a la teoría del valor, esto significa que los factores completamente escasos no existen y, por lo tanto, los precios no pueden ser determinados por las cantidades dadas y preferencias. En cambio, los precios determinados por un proceso circular de producción dependen principalmente de las tecnologías empleadas en su producción y de los reclamos de los agentes productores en el producto (sueldos, beneficios, etc.,). La demanda, es decir, la *escasez*, no interviene en su determinación, a menos que relacione bienes que salen de la misma línea de producción en cuyo caso se trata de bienes que son, el uno respecto al otro, *no producidos* (Sraffa, 1960; Del Bufalo, 1995). Si concentramos nuestra atención en las tecnologías y los reclamos, podemos notar que las primeras son elementos objetivos que dependen del flujo de innovaciones, mientras los segundos son elementos subjetivos, puesto que ellos dependen del poder de negociación de los sujetos sociales que controlan los factores productivos. A estas alturas, tenemos que hacer una distinción importante entre un factor de producción *producido* y un factor de producción *original*. Un factor de producción producido se concibe como el elemento físico (el cuerpo humano, los medios de producción, los campos de cosecha) que es un producto que de alguna manera es el resultado del esfuerzo realizado para apropiarse de la naturaleza y, como tal, tiene un precio de producción. Sin embargo, aunque parece referirse al mismo factor físico, la teoría neoclásica emplea la denominación de *factor de producción original*, donde *original* significa específicamente *no producido*. En este caso, los costos de producción no pueden determinar el valor del factor, puesto que no tiene una historia de producción, y de hecho la teoría neoclásica considera su valor como la suma de todos sus rendimientos durante su vida útil que, a su vez, dependen de su productividad marginal.

De manera que es la propia teoría neoclásica la que nos dice claramente que este concepto de *factor original* no se refiere al factor físico que siempre es un bien producido[3]. Se refiere más bien a un derecho de propiedad privada sobre ese factor físico que tienen ciertos individuos soberanos: el derecho que uno tiene de poseer su propio cuerpo humano, de poseer la organización pro-

[3] Contrariamente al supuesto clásico, la fuerza de trabajo es de hecho un bien producido. Antaño, podía omitirse del ciclo de la producción económica porque su proceso de producción era muy largo en relación con el proceso de producción de bienes y su valor muy bajo. En realidad, en esa época, la fuerza de trabajo provenía principalmente de la desintegración de un orden social distinto al que se incorporaba y, por lo tanto, era un bien libre. Sin embargo, hoy día la fuerza de trabajo es una mercancía muy valiosa y casi todas sus diferentes fases de producción han sido subsumidas en el proceso de la producción general. De hecho, la economía del siglo XXI parece tender hacia la producción de una sola mercancía múltiple: la *fuerza de trabajo* que, a su vez, genera una extensa red de servicios.

ductiva de la empresa, el derecho de poseer la tierra apropiada, etc. Éstos son arreglos institucionales que dan derecho para exigir una porción del producto obtenido con el factor físico de uno. Sin embargo, para evitar cualquier arbitrariedad, la teoría neoclásica postula que, en cada caso, el reclamo debe ser igual al rendimiento de factor físico, el cual se presume que está determinado por la tecnología empleada y las cantidades iniciales de los factores utilizados. Éstas son las condiciones que determinan la productividad marginal del factor. Por consiguiente, la propia teoría neoclásica reconoce que el precio del factor original no está codeterminado por los costos de producción del factor, como lo están los otros precios, sino simplemente por su escasez relativa que otorga un monopolio a su dueño y le da el derecho para recibir una renta por ese monopolio. Ahora bien, la renta como un reclamo de un derecho de monopolio es un concepto premercantil, es un tributo al *poder* que tomó la forma de precio una vez que el mercado hubo condicionado las viejas prácticas despóticas. En otros términos, los precios de los factores originales no son verdaderos precios, sino variables de la distribución cuyos valores dependen del poder social que tienen los dueños de los factores originales.

La teoría neoclásica intenta camuflar este poder social con una simple condición técnica, sosteniendo que el reclamo del dueño es proporcional a la escasez relativa de factor. Sin embargo, incluso de esta manera no puede eliminar completamente el poder subjetivo y tiene que agregar una condición institucional adicional, es decir, que cada dueño individual debe poseer una fracción pequeña del total del factor para que su propiedad no tenga ningún efecto en el funcionamiento del mercado. Por lo tanto, para que una variable de distribución pueda convertirse en un precio de mercado endógenamente determinado, es necesario establecer un supuesto institucional que aniquila el efecto monopólico de la escasez[4]. En una economía en la cual la organización capitalista de la producción se extiende tan sólo hasta donde la actividad de una sola persona o de un grupo pequeño de individuos puede abarcarla, entonces las actividades de organización de la producción pueden confundirse con otras

[4] Este camuflaje tiene un costo para el economista neoclásico que cree que la intervención del Estado es necesaria para atenuar los "harmful effects of a profit maximizing agent". La razón para aceptar esta intervención es la creencia de que hay *externalidades* que no pueden manejarse con el mecanismo del precio; sin embargo, según Coase, tal creencia se basa en "a faulty concept of factor of production. This is usually thought of as a *physical* entity which the businessman acquires and uses (an acre of land, a ton of fertilizer) instead of as *right to perform* certain (physical) actions" (Coase, 1988, 155). Para este neoclásico, está claro que, en el mercado, de lo que se trata es de los derechos de actuación de cada sujeto y su efectiva aplicación sin ("*which is the beauty of the price mechanism*") chocar con los derechos de los individuos soberanos: "the distribution of rights is essential prelude to market transactions (...) the ultimate result (which maximizes the value of production) is independent of legal decision. This is the essence of the Coase's Theorem", que otro economista neoclásico, Stigler, define así: "under perfect competition, private and social costs will be equal. Since, with zero transaction costs (...) monopolies will be induced to act as competitors" (ibíd., 158).

actividades personales, llevadas a cabo dentro del ámbito privado de la persona. El poder despótico que constituye esa organización puede confundirse con el ejercicio legítimo del poder soberano del individuo sobre su espacio personal, sobre todo si un tal poder no tiene una incidencia sobre el mercado mayor a la que tiene cualquier otro individuo igualmente soberano, tal como ocurre en el caso del capitalismo de libre competencia. En las tales circunstancias, es fácil de igualar el monopolio de los factores originales con una corriente propiedad privada de un bien cualquiera e identificar a los propietarios de los factores originarios con el resto de los agentes racionales que intercambian bienes, debido a que el poder de reclamo individual de cada uno de ellos es muy pequeño. Es, pues, relativamente sencillo hacer del reclamo sobre el producto, una mera transacción comercial entre agentes racionales que intercambian bienes. Pero en la realidad el control de la organización productiva y los derechos sobre el producto son determinados por el poder de negociación relativo de los dueños de los diferentes factores. En cada caso, el poder despótico es tan pequeño que no parece alterar la naturaleza del puro mecanismo del mercado. Quizás bajo las condiciones de un capitalismo de libre competencia como el de la primera la mitad de siglo XIX, la teoría neoclásica podría pretender, con cierta plausibilidad, ser una buena aproximación a la realidad en este aspecto.

Sin embargo, la evolución histórica de la economía nacional no muestra ninguna señal del debilitamiento del monopolio en la organización productiva, al contrario, la tendencia histórica ha sido hacia su progresivo fortalecimiento. Este poder despótico ha crecido con el tiempo, a medida que el monopolio del factor originario *capital* se ha ido concentrando en un número menor de individuos. La organización capitalista de la producción se ha vuelto de tal magnitud y complejidad que ha rebasado en mucho la esfera privada del individuo particular. A finales del siglo XIX, el monopolio condicionó de tal manera la economía real que la teoría ya no pudo ignorarlo. La escuela neoclásica hizo entonces un esfuerzo para integrar de una manera apropiada el concepto de *capital* a la teoría del mercado puro. Sin embargo, cuando intentaron desarrollar una verdadera *teoría del capital*, los teóricos neoclásicos[5] encontraron que era imposible medir el factor original *capital* de una manera consistente y congruente con el mecanismo del mercado, es decir, era imposible determinar su precio según los mismos principios que determinaban los otros precios. El capital, al igual que los otros factores originales, no tiene un precio endógenamente determinado por el mercado. La presencia del capital, como el poder despótico, es extraña a los axiomas mercantiles del intercambio y, por consiguiente, al *puro mercado*.

---

[5] Este es el drama de la teoría neoclásica que desde los tiempos de Bohm-Bawerk y Wicksell hasta Samuelson y Solow ha mostrado que no tiene una teoría del capital apropiada, lo cual no ha impedido a los neoclásicos seguir hablando de la "productividad marginal del capital".

Si uno observa de cerca la actividad de cualquier empresa, notará que, después de algunos intercambios iniciales para comprar insumos y fuerza de trabajo, el proceso productivo procede bajo el mando absoluto de la administración y todos los intercambios interdepartamentales entre los diferentes miembros de la organización dejan de ser intercambios mercantiles para convertirse en transferencias unilaterales o binarias hasta que el producto deje la organización y, con su venta, entra de nuevo en la sucesión de intercambios mercantiles. *Si bien es cierto que el mercado acota y determina el proceso productivo, no es menos cierto que no es el intercambio mercantil el que conecta sus distintas fases, sino relaciones despóticas de sumisión entre las personas, la mayoría de las cuales ve suspendida su soberanía individual durante todo el período en que participan en la producción*. El proceso productivo en sí mismo no es una sucesión de intercambios mercantiles entre las personas que lo organizan, sino una jerarquía de sumisiones. Existe, pues, una amplia área económica que el mercado no abarca, en la cual la organización despótica de la administración reemplaza las faltantes relaciones de intercambio mercantil[6]. La teoría neoclásica no identifica específicamente la presencia

---

[6] Max Weber ya había señalado la naturaleza jerárquica de la empresa capitalista. En tiempos recientes, la escuela de los costos de retransacción ha justificado esta interrupción en la aplicación del intercambio de mercado, con base en los considerables costos que involucra guardar todas las relaciones humanas dentro de la empresa a través de los intercambios mercantiles. He aquí lo que Coase dijo en su artículo seminal de 1933: "For instance, in economic theory we find that the allocation of factors of production between different uses is determined by the price mechanism...Yet in the real world we find that there are many areas where this does not apply. If a workman moves from department Y to department X, he does not go because of a change in relative prices, but because he is ordered to do so. Those who object to economic planning on the grounds that the problem is solved by price movements can be answered by pointing out that there is planning within our economic system which is quite different from the individual planning mentioned above and which is akin to what is normally called economic planning. The example given above is typical of a large sphere in our modern economic system. Of course, this fact has not been ignored by economists. Marshall introduces organization as a fourth factor of production; J. B. Clark gives the coordinating function to the entrepreneur; Knight introduces managers who coordinate. As D. H. Robertson points out, we find 'islands of conscious power in this ocean of unconscious cooperation like lumps of butter coagulating in a pail of buttermilk'. But in view of the fact that it is usually argued that coordination will be done by the price mechanism, why is such organization necessary? Why are there these '*islands of conscious power*'? Outside the firm, price movements direct production, which is coordinated through a series of exchange transactions on the market. Within a firm these market transactions are eliminated, and in place of the complicated market structure with exchange transactions is substituted the entrepreneur coordinator, who directs production" (Coase, 1988, 35). La respuesta de Coase es: "that the main reason why it is profitable to establish a firm would seem to be that there is a cost of using the price mechanism" (ibíd., 38). La ventaja principal de esto parecería ser: "A factor of production (or the owner hereof) does not have to make a series of contracts with the factors with whom he is co-operating within the firm as would a necessary, of course, if this cooperation were direct result of the working of the price mechanism" (ibíd., 39). La insti-

de esta organización despótica, sino que la hace colapsar en la condición normal de un agente racional que *maximiza* su actividad, bajo la restricción impuesta por la escasez. Nosotros reconocimos previamente que esta simplificación extrema podía ser aceptada cuando prevalecían las pequeñas empresas individuales y los trabajadores eran una multitud dispersada. Pero cuando las grandes corporaciones dominan ampliamente y los trabajadores están organizados, entonces no es posible ignorar el poder despótico que las subjetividades sociales ejercen sobre el mercado. Sus reclamos sobre el producto no pueden reducirse a una simple determinación endógena basada en una presunta productividad marginal.

La teoría neoclásica insiste en mantener una determinación completamente endógena de las variables de la distribución como si fueran precios determinados por la escasez de los factores. Pero hace esto a un costo: al construir su modelo de *Equilibrio General* que incluye tanto al mercado de trabajo como al de capital, y asume que son factores de producción originales, incurre en inconsistencias lógicas. Durante los años 50 y 60, la *controversia sobre el capital*[7] mostró que no era posible encontrar una medida para el capital y, por consiguiente, ninguna cosa como una "cantidad dada del factor original *capital*" podría determinarse independientemente de los precios. La escuela austríaca de economía a finales del siglo XIX ya sabía de este resultado. Y en 1960 Sraffa mostró que no hay una relación funcional unívoca entre la productividad marginal de una cantidad dada de un factor y su remuneración. Por lo tanto, no es posible determinar de manera significativa eso que se denomina la productividad marginal del capital. En los años 30, Keynes mostró que la oferta de trabajo tampoco está determinada por la escasez (Del Bufalo, 1995). Por consiguiente, en lo que concierne a estas dos mercancías, no es posible derivar para su demanda y oferta curvas walrasianas de buen comportamiento a partir del principio marginalista. Esto significa que un conjunto único de precios de equilibrio no puede determinarse para una economía de mercado que incluya a ambos.

El mercado puro, siendo como es simplemente un sistema de intercambios de cantidades dadas sin el espesor productivo, puede ajustar todas las decisiones de los agentes racionales de una manera coherente y compatible. Esto significa que, una vez que las cantidades están disponibles, no importa real-

---

tución empresarial permite sustituir todos estos contratos por uno solo, en particular: "The contract is one whereby the factor, for certain remuneration (which may be fixed or fluctuating) agrees to obey the directions of an entrepreneur within certain limits. The essence of the contract is that it should only state the limits to the powers of the entrepreneur... Within these limits he can therefore direct the other factors of production" (ibíd., 39).

[7] Se refiere a una famosa discusión de los años 60 entre economistas neoclásicos de Cambridge Massachussetts y economistas keynesianos y ricardianos de Cambridge Inglaterra.

mente si los intercambios se llevan a cabo de una manera simultánea o sucesiva, como lo muestra el truco del subastador.

Sus precios de equilibrio, como son las proporciones de cantidades dadas, serán los mismos. El tiempo es no pertinente. Sin embargo, en un mercado articulado al proceso de producción capitalista, el tiempo es un elemento esencial en la determinación de los precios. En este caso, las decisiones son necesariamente secuenciales y los intercambios están separados por el período de producción. Las decisiones para empezar el proceso productivo dependen de intercambios que sólo se llevarán a cabo una vez que el proceso de la producción haya terminado. Por lo tanto, los agentes podrán tomar decisiones compatibles antes de comenzar el proceso de la producción, sólo si pueden prever correctamente esos intercambios futuros. De lo contrario, aunque los mercados contaran con curvas de oferta y demanda de buen comportamiento (lo que no es el caso, como dijimos antes), los agentes económicos, sobre todo los empresarios, deben conocer los precios futuros para poder organizar el proceso productivo correctamente.

La teoría neoclásica moderna ha intentado superar esta limitación fuerte del modelo del *Equilibrio* General, que excluye toda decisión ejecutiva, introduciendo el concepto de *expectativas racionales* que permiten a los agentes estimar los precios futuros en un contexto de incertidumbre. La teoría supone que agentes racionales toman las decisiones en un marco temporal y, aun cuando estos agentes a veces se equivocan en sus decisiones puntuales, las series de expectativas que los guían convergen hacia los valores de equilibrio de los mercados futuros. Por consiguiente, si bien es cierto que los agentes enfrentan un futuro incierto, sus decisiones intertemporales son compatibles y el mercado sigue siendo un mecanismo de asignación de recursos óptimo. Ahora este tipo de incertidumbre implica que el mercado genera valores futuros de equilibrio y que los agentes económicos hacen estimaciones riesgosas que, sin embargo, en promedio aciertan los valores correctos Pero en una economía de producción capitalista para el mercado, hay agentes que toman decisiones que son *cruciales* porque tienen tal influencia sobre todo el sistema que lo modifican de una manera irreversible. Esto significa que los valores esperados tanto de las series temporales como de las series espaciales no convergen hacia los valores de equilibrio. Estos últimos valores no existen.

Contrariamente a una economía de mercado puro, con agentes que son receptores pasivos de los precios y cuyas decisiones individuales no alteran de manera irreversible el sistema, una economía capitalista es un sistema *no-ergódico* en el cual la *incertidumbre* no es la misma cosa que el *riesgo estadístico* (Davidson, 1982-1983). *La propiedad matemática de no-ergodicidad de las series estadísticas implica que las expectativas no convergen hacia los valores de equilibrio porque el sistema no tiene tales valores. Esto mina completamente la utilidad teórica del concepto de equilibrio. La economía de producción capitalista para el mercado no tiene un mecanismo que tienda hacia una situa-*

ción de equilibrio. Sus parámetros son de hecho variables de las decisiones cruciales que fluyen continuamente, y, por consiguiente, la economía sufre modificaciones sistémicas continuas sin poder coordinar todas las decisiones hacia un único centro gravitatorio.

El mercado puro neoclásico no es más que una combinatoria de cantidades dadas y, por eso, es posible determinar un conjunto de proporciones a las cuales todas esas cantidades serán intercambiadas sin remanentes. Por su parte, el sistema de mercado capitalista es un ciclo que empieza con algunos gastos de inversión y termina con la venta de productos para obtener un beneficio. Las decisiones acerca de dónde y cuánto se harán todas las transacciones, que median el ciclo de la producción entero, están determinadas por la estructura tecnológica de producción y las decisiones subjetivas que, a su vez, están condicionadas por esos precios, pero no dependen funcionalmente de ellos. La economía de producción capitalista para el mercado es pues naturalmente cíclica, sujeta permanentemente a variaciones que dependen de las decisiones cruciales que afectan la tecnología utilizada (Schumpeter, 1978); y sujeta también a la relación entre las situaciones financieras, la inversión, los beneficios y los activos fijos que altera el excedente y su distribución. Cualquier alteración de estas decisiones y relaciones modifica el sistema de precios (Minsky, 1986). Una economía de este tipo está permanentemente sujeta a variaciones y pasa de un sistema de precio a otro no gravitando nunca alrededor de un conjunto específico de valores de equilibrio[8].

Por lo tanto, hay una diferencia fundamental entre una economía de mercado puro y una economía capitalista que tradicionalmente no ha sido reconocida ni por los partidarios de la economía moderna ni por sus críticos, y es la siguiente: en una economía de mercado puro hay un mecanismo de determinación de los precios endógeno que es indiferente a si se usa cantidades de trabajo o cantidades físicas escasas para medirlos. Los agentes económicos son receptores pasivos de los precios y sus decisiones racionales están sujetas a los precios que el mercado les impone. Su "decisiones subjetivas" son en la realidad respuestas *automáticas* que omiten todas las consideraciones subjetivas, las cuales son, en efecto, exógenas al mecanismo de precios. Este mecanismo, que no es otra cosa que un proceso de determinación de proporciones entre cantidades prefijadas, obviamente no puede tener sino un solo conjunto de tales proporciones que entonces se denominan pomposamente *precios de equilibrio*. Además, habiendo reducido toda conducta subjetiva a un modelo fijo de respuestas automáticas, sólo es posible concebir cualquier alteración de precios como una consecuencia de un *shock* externo que desplace

[8] La escuela neoclásica del ciclo real reconoce esto y critica los viejos modelos de crecimiento neoclásicos por su tajante distinción entre tendencia lineal de crecimiento en el largo plazo y las fluctuaciones cíclicas de corto plazo. La tendencia de largo plazo, afirman, es un artificio estadístico que conduce a malinterpretar cómo la economía procede en el tiempo.

temporalmente el sistema de su posición de equilibrio; el cual, sin embargo, volverá a su posición inicial una vez que desaparezca el efecto del *shock*. En cambio, en una economía capitalista o monetaria de producción para el mercado, el mecanismo de la determinación de los precios no es completamente endógeno y depende de las decisiones subjetivas. Las relaciones de poder entre las subjetividades sociales determinan cómo ciertas cantidades serán intercambiadas. Ahora, esto no significa que a las decisiones de los agentes económicos les falten cierta consistencia y coherencia que permiten el funcionamiento del mercado.

Lo que significa es que el mercado no tiene ninguna tendencia inherente hacia el equilibrio porque el mecanismo que lo asegura es exógeno a las decisiones subjetivas. Por lo tanto, o se tiene equilibrio sin las decisiones subjetivas –un mercado de robots–, o se tienen subjetividades realmente sociales que cumplen una función, en cuyo caso el mercado tendrá cierto grado de consistencia y coherencia, dado por un conjunto de instituciones colaterales que lo ayudan a funcionar apropiadamente. Así, pues, para una economía capitalista el mecanismo del precio endógeno es o trivial –cero distribución– o mítico –personas que son simples robots (Sraffa, 1960).

Ahora bien, las instituciones no son otra cosa que prácticas sociales con una tenacidad mayor que otras prácticas sociales y por consiguiente, como todas las prácticas sociales, tejen las relaciones de poder entre los sujetos sociales que surgieron de ellas. El propio mercado es una institución basada en la práctica social de intercambios mercantiles. Así, la diferencia entre el mecanismo de precios de mercado y otras instituciones reguladoras reside tan sólo en la manera como se relacionan los sujetos involucrados. El mercado puro incluye la práctica de las respuestas automáticas de los sujetos, eliminando así su libertad subjetiva[9]. Las instituciones de apoyo al mercado establecen reglas políticas y jurídicas para las respuestas de los sujetos que se fundamentan ya sea en *formas abstractas derivadas del acto de intercambio mercantil* (Del Bufalo, 1991) y, debido a esto, son una *extensión* de la racionalidad del agente económico, ya sea en formas de naturaleza despótica en cuyo caso son un *complemento* a la racionalidad del agente económico. Todo el sistema institucional del mercado no es más que este peculiar entramado en el cual las prácticas sociales mercantiles que emergen del núcleo de intercambios mercantiles se funden con prácticas sociales despóticas. *El arreglo institucional que, al darles consistencia a los intercambios mercantiles, permite la formación de un sistema económico ha sido, hasta ahora, el Estado nacional.*

Es evidente pues que el único tipo de subjetividad compatible con un puro mecanismo de mercado es lo que la teoría neoclásica llama el *agente racional, receptor pasivo de los precios* el cual, respondiendo automáticamente a los

---

[9] La teoría neoclásica habla de supuestos racionales, pero lo que realmente supone es el *automatismo* de las respuestas.

precios de mercado, renuncia totalmente a su subjetividad. Si por el contrario no abandona su subjetividad, entonces este agente racional se convierte en un administrador de los precios distorsionando el mecanismo de mercado o controlándolo completamente. El agente económico, al someterse a las reglas del mercado, renuncia a su subjetividad, y de este modo puede relacionarse con otros agentes como individuos soberanos iguales. Pero si rehúsa someterse e impone su voluntad a otros agentes, entonces las relaciones entre todos ellos serán relaciones de personas vinculadas por reglas de sumisión despótica. Por todas estas razones, podemos concluir que el mercado *real* es un mercado mediado por relaciones de poder que alteran los principios del intercambio mercantil puro y, por lo tanto, que confieren al sistema una lógica muy diferente a la que rige el mercado de la competencia perfecta. Por consiguiente, cuando se pretende emplear el mercado neoclásico como un acercamiento pertinente del mercado real, es porque se ha escogido ignorar prácticamente todos los rasgos fundamentales de la economía real, poniendo en riesgo toda posibilidad de comprender cómo funciona en realidad. *La economía como una lógica de la elección racional ha encontrado aplicaciones más fructíferas en otras disciplinas que en el campo en el cual fue desarrollada inicialmente.*

Ciertamente, la compresión de la economía real era el propósito principal de las viejas generaciones de economistas neoclásicos, pero las presentes, asociadas a la estrategia neoliberal, tienen otro enfoque. En lugar del *explicativo*, la utopía neoliberal ofrece un modelo *normativo* de economía de mercado al cual debe adecuarse la realidad. La compensación por este esfuerzo será una sociedad de individuos soberanos, una sociedad de hombres libres e iguales, como se solía decir, sin sumisiones despóticas, es decir, sin ningún tipo de estructura orgánica vertical donde el poder fluye en una sola dirección: de arriba a abajo. Una sociedad sin Estado y probablemente sin organizaciones capitalistas. Una sociedad del mercado libre es una comunidad que incluye a todos en el proceso de toma decisiones, reemplazando todas las instituciones verticales despóticas con centros horizontales, mercantiles, de coordinación social. ¿Cómo puede pues alguien oponerse a esta sociedad del mercado libre prometida? La respuesta es que la sociedad del mercado libre, propuesta por la estrategia neoliberal, podría eventualmente librarnos de algunas relaciones despóticas, pero no de todas ellas. La propuesta neoliberal es una promesa trucada porque identifica el mercado puro del modelo normativo con el mercado capitalista real. Los neoliberales consideran a este último como igual al primero, salvo por unas cuantas rigideces menores. De ahí que para los neoliberales librar el mercado quiere decir simplemente librarlo de la injerencia del Estado para permitir que los mecanismos de mercado funcionen sin trabas que no sean sus rigideces naturales. Pero, como quiera que en realidad el mecanismo de mercado está condicionado por el poder monopólico de las grandes corporaciones que, aunque camuflado por la relación del mercado, es tan despótico como el Estado, lo que un mercado más libre significa en verdad *es una reducción del poder del Estado en beneficio de un mayor poder corporativo.* En esto reside la gran mistificación del neoliberalismo, su puro carácter

ideológico. Por otro lado, desde el punto de vista de la estructura de poder, la globalización significa exactamente: un desplazamiento gradual de relación despótica de poder del viejo sistema de Estados nacionales hacia la red de espacios transnacionalizados que constituyen segmentos del nuevo poder despótico corporativo que cruza el sistema viejo.

Una teoría política de la economía

Así, la globalización es la transformación institucional del viejo sistema de Estados nacionales para dar cabida a una red de intercambios mercantiles mediatizados por el nuevo poder corporativo que viola el antiguo orden territorial y se convierte en principio ubicuo de organización tanto del proceso de producción de bienes y servicios, como de todos los procesos sociales. Esto no significa *la desaparición formal del sistema de Estados nacionales*, sino un cambio en su funcionalidad dentro de una estructura que permite el desarrollo de nuevos centros de toma de decisiones que no necesariamente coinciden con las instituciones tradicionales del Estado nacional liberal. El estudio de estos cambios impone nuevos desafíos a la teoría económica que debe volver a ser *política*. Ciertamente no en el sentido de la vieja economía política que intentó determinar las reglas endógenas del mecanismo del mercado, sus *leyes naturales*, con el propósito de fundamentar en ellas sus recomendaciones de política económica, sino en el sentido de *una teoría política que identifica la naturaleza de las subjetividades en conflicto, así como de las instituciones que dichas subjetividades establecen para condicionar el funcionamiento de la economía.*

Explicar el intercambio mercantil, condicionado por un conflicto distributivo entre subjetividades, no es lo mismo que explicar el intercambio de cantidades dadas con agentes económicos que tienen un papel completamente pasivo. Para tener una idea del problema, basta recordar el tratamiento macroeconómico tradicional de las estructuras del mercado que encontramos en los libros de texto. La teoría distingue cuatro estructuras básicas. Para tres de ellas: el mercado de la competencia perfecta, el mercado de competencia imperfecta y el monopolio puro, la teoría puede dar una explicación rigurosa de cómo se determinan los precios de equilibrio. En el primero, no interviene ningún tipo de subjetividad y en los otros dos está presente una subjetividad con capacidad para administrar los precios dentro de cierto rango establecido por el mercado; de todos modos, la determinación de un único precio de equilibrio es posible, aunque con una pérdida de eficacia en la asignación de los recursos y la satisfacción social. Sin embargo, para el cuarto tipo de estructura del mercado (el oligopolio), donde el conflicto entre las subjetividades domina completamente la determinación de los precios, no es posible lograr un único precio de equilibrio. Cada posible precio de "equilibrio" está condicionado por el poder recíproco de los oligopolistas y variará con este poder. No deja ser irónico el hecho de que, de las cuatro estructuras macroeconómicas clásicas del mercado, la única que tiene alguna relevancia para la comprensión de la economía

global sea también la única que no tiene una determinación endógena de un único precio de equilibrio.

Los economistas *neokeynesianos* de los años 90, que consideran demasiado simplificador el supuesto neoclásico de mercados competitivos perfectos, prefieren elaborar modelos con mercados de competencia imperfecta. De esta manera logran ciertos efectos debidos a la *discrecionalidad subjetiva*[10] que les permite explicar el ciclo económico. Aun así, para explicar el desempleo involuntario sin tener que renunciar al modelo de *Equilibrio General* como su base teórica, se ven obligados a introducir en sus modelos *rigideces reales* tales como las estrategias empresariales de *sueldo de eficiencia*, instancias en las cuales los trabadores ejercen un poder de monopolio, como en los modelos de la relación *insider-outsider* o son los consumidores los que ejercen un monopolio, como en los modelos basados en los *mercados del consumidor* y otras muchas formas de intervención subjetiva en el mercado. Aunque de una manera muy tímida, ésta es la primera vez, desde la época de la escuela keynesiana tradicional, que economistas pertenecientes a las corrientes principales toman en cuenta la subjetividad en sus modelos. Sin embargo, uno se pregunta por qué no escogen el mercado oligopólico como supuesto básico para sus análisis. La respuesta es que no es posible determinar un único conjunto de precios de equilibrio para un sistema de mercados oligopólicos (Del Bufalo, 2003).

Desde los años 30, cuando se desarrolló por primera vez la teoría macroeconómica, el modelo de *Equilibrio General* ha sido el centro de la explicación teórica de cómo funciona la economía de mercado. Es la única explicación exhaustiva de cómo opera el mercado hecha mediante análisis deductivo riguroso apegado a la norma científica y que demuestra que el mercado es un mecanismo de asignación óptima de los recursos. Otros economistas neoclásicos que no aceptan este modelo, como la escuela austríaca, simplemente asumen que el mercado funciona bien. Pero aquellos que piensan que tener fe es una loable virtud, pero que no es apropiada para el prosaico, aunque hábil, economista, no pueden renunciar al modelo de *Equilibrio General*. Así que los economistas pertenecientes al keynesianismo tradicional, al monetarismo, a la nueva escuela clásica, a la escuela del ciclo económico real y los nuevos keynesianos, se aferran apasionadamente a este modelo, algunos modificándolo, como los viejos keynesianos, y los más aceptándolo íntegramente. Sólo enfoques teóricos minoritarios como el de los poskeynesianos, los neorricardianos y otros lo han rechazado. Pero éstos son grupos minoritarios de economistas, oscuros y poco apreciados –como diría el Premio Nobel Coase. Esta aceptación casi universal del modelo de *Equilibrio General* ha preparado el camino para una aceptación general y fácil de la estrategia neoliberal. Desde finales de los años 80, los neoliberales ya no tuvieron necesidad de *demostrar* que el mercado, libre de la injerencia del Estado, es un mecanismo de asignación óptima de los recursos. Todo el mundo ya sabía eso, era parte del acervo cul-

[10] En el lenguaje de la teoría esta discrecionalidad se denomina externalidad de la demanda.

tural de economistas, políticos, intelectuales, etc. La tarea de los neoliberales se limitaba pues a indicar las regulaciones e interferencias estatales existentes y hacer de su eliminación el objetivo principal de cualquier política económica. Logrado este objetivo, el mercado se encargaría de todo lo demás. Nadie se molestó en preguntar a qué tipo de mercado se refería la estrategia neoliberal. ¡Vana pregunta! Todo el mundo sabe que el mercado es *uno*, y lo es desde tiempos inmemoriales y debe ser libre para hacer su trabajo. Como los monjes medievales, los economistas neoliberales gritan en coro: *unum, bonum, verum*. Pero el mercado no es *uno*, aun si se encuentra libre de la injerencia del Estado; y, peor aún, el mercado realmente histórico, el que ha existido hasta ahora y que existirá en el futuro cercano, no tiene nada que hacer con el mercado del modelo de *Equilibrio General.*

No obstante lo dicho, quizás sea posible todavía darle algún uso al modelo de *Equilibrio General*. Quizás sea posible seguir empleándolo como un modelo normativo para la reconstrucción de la teoría económica, pero de una manera opuesta a la de la estrategia neoliberal, es decir, no para intentar ajustar la realidad a las condiciones que el *mercado puro* exige para operar, sino para mostrar las alteraciones sustanciales que el poder despótico introduce en el mercado y cómo lo convierte en una cosa bastante diferente a ese *mercado puro*, descrito por el modelo de *Equilibrio General*. El mercado real no es esencialmente un mercado puro con algunas distorsiones, posiblemente serias, debido a la injerencia del Estado o incluso a las interferencias de los monopolios privados, como piensan comúnmente la mayoría de los economistas. El mercado capitalista real es simplemente otra cosa. Por lo tanto, el modelo de *Equilibrio General* no es una aproximación teórica simplificada a una realidad compleja. Emplear el modelo de esta manera equivale a desencaminar irremediablemente el análisis. En cambio, puede emplearse para establecer la diferencia radical que lo separa del mercado sujetado a la organización capitalista de la producción. El primer paso en esta dirección debe mostrar la confusión teórica que borra todas las diferencias entre el mercado puro y la economía monetaria de producción para el mercado. La economía real es una economía en la cual aquel que adelanta el dinero, para comprar fuerza de trabajo y medios de producción y organizarlos en un proceso productivo, es el único que toma las decisiones sobre cómo manejar el proceso y cómo disponer del producto o a quién deben confiarse tales decisiones. Una economía como ésta rompe con el principio de igualdad entre los individuos soberanos del intercambio mercantil. Nada podría estar más desencaminado que esos modelos que asumen un consumidor/productor representativo como un agente de decisión universal, cuando la verdad es que *los agentes económicos son desiguales al momento de tomar sus decisiones porque, en ese preciso momento, están sujetos a sus recíprocas relaciones de poder y no solamente a la información del mercado.* Son aquellos que toman decisiones cruciales los que determinan la tasa de crecimiento, el ciclo económico y la distribución del ingreso en un sistema de mercado de precios controlados. Esto significa que el funcionamiento del mercado dependerá de cómo funcionen las instituciones que

apuntalan el mercado. La teoría económica ya no puede ser una pura teoría mecánica, sino debe convertirse en una teoría institucional[11].

Sin embargo, si queremos apegarnos a la utopía liberal, tenemos entonces que recordar que en una sociedad de individuos soberanos, los agentes económicos deben mantener siempre la libertad de decidir y que una producción organizada por los principios genuinamente mercantiles debe preservar siempre el *status* de individuo soberano de cada uno de los participantes. Esto sólo es posible si los dueños de los factores de la producción originales retienen su capacidad de decisión antes, durante y después del proceso de la producción. En un proceso de la producción genuinamente no despótico, todos los participantes deben retener su condición de socios comerciales, en la misma línea de las actuales *joint-ventures* llevadas a cabo entre los dueños del capital. En una economía de este tipo, la producción sería organizada realmente por agentes económicos racionales con igual *status* para tomar decisiones sobre cómo y cuándo emplear su propio factor productivo particular. Siempre reteniendo de esta manera la propiedad de su factor y del producto resultante. En este caso, los reclamos distributivos se determinarían *ex ante* el proceso de producción y no *ex post* como en el sistema actual. Habría realmente, un "conflicto" en torno a cómo organizar la producción, en lugar de uno en torno a cómo distribuir el producto. Las relaciones de poder entre las subjetividades serían diferentes como diferente sería la lógica del sistema entero respecto de la que prevalece en la globalización actual presidida por el poder corporativo. En todo caso, la nueva teoría económica deberá ofrecer el apoyo necesario para formular políticas adecuadas que incorporen el conflicto político, tal como éste se refleja en las instituciones que hacen posible la coherencia y consistencia del mercado real.

Bibliografía

Arrow Kenneth J. y Hahn F. H. (1971): *General Competitive Analysis*, New York, North-Holland.

Coase, R. H. (1988): *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago, University of Chicago Press.

Davidson, Paul (1982-1983): "Rational Expectations: A Fallacious Foundation for Studying Crucial Decision Making Processes", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. V, n° 2, winter, pp. 182-198.

[11] No necesariamente en la línea de la moderna escuela institucionalita de Estados Unidos, que acepta la explicación neoclásica de cómo funciona el mercado y asume como modelo universal la teoría de la elección del agente racional. Por el contrario, la teoría que se quiere debe asumir como su postulado fundamental que todas las instituciones, incluyendo el mercado, son coagulaciones de relaciones poder entre subjetividades que no pueden ser anuladas.

Del Bufalo, Enzo (2003): "Los nuevos keynesianos y el ciclo económico", *Nueva Economía,* vol. XII, n° 20, Caracas, octubre.

_____ (2002): *El Estado nacional y la economía mundial: la economía política de la globalización*, vols. I y II, Caracas, Ediciones Faces-UCV.

_____ (1995a): "La estrategia neoliberal de fin de siglo", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 1, n° 2-3, Caracas, abril-septiembre, pp. 11-25.

_____ (1995b): *Los límites de la teoría económica: las leyes naturales* y *las relaciones de poder*, Caracas, Editorial Panapo.

_____ (1995c): *Opciones teóricas en economía*, vols. I y II, Caracas, Ediciones CDCH-Universidad Central de Venezuela, primera edición 1989.

_____ (1991): *La Genealogía de la subjetividad*, Caracas, Monte Ávila editores.

Del Bufalo, Enzo, Carlos Granier y Sylvia Albo (1985): *Crisis y transformaciones en la economía mundial*, Caracas, Monte Ávila editores.

Friedman, Milton (1970): *Friedman's Monetary Framework*, Chicago, University of Chicago Press.

_____ (1968): "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, vol. LVIII, marzo.

_____ (ed.) (1956): *The Quantity Theory of Money*, Chicago, University of Chicago Press.

Minsky, Hyman (1986): *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven, Yale University Press.

Pasinetti, Luigi (1981): *Structural Changes and Economic Growth*, Cambridge Inglaterra, Cambridge University Press.

Schumpeter, Joseph (1978): *Teoría del desenvolvimiento económico*, México, FCE.

Sraffa, Piero (1960): *Production* of *Commodities by Means of Commodities*, Cambridge Inglaterra, Cambridge University Press.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol.11, nº 3 (sept.-dic.), pp. 37-62

DEL 11 AL 13 DE ABRIL. DEL EFECTO DE UNA CONDENA A LA REVUELTA POLÍTICA: IMAGINARIOS EN DESACUERDO EN UNA ÉPOCA DE TRANSICIÓN POLÍTICO-CULTURAL

Miguel Ángel Contreras Natera*

Introducción

El mes de febrero de 1989 representa un quiebre profundo en las formas institucionalizadas de representación de lo político y de la política en Venezuela[1]. Las convenciones sociopolíticas instrumentadas en el Pacto de Punto Fijo que habían adquirido un carácter naturalizado comenzaban a desestructurarse, conformando una pluralidad de modalidades de interacción y en general estableciendo nuevos decursos para la acción social y política (Contreras, 2004, 113-117). La transfiguración del orden social en un aparente orden natural que había conducido a grandes exclusiones y negaciones en la *realidad venezolana* experimentaba un proceso de desedimentación social y política como consecuencia de los acontecimientos del mes de febrero (Lechner, 2002, 15; Contreras, 2003, 51). En cierto modo,

---

* La socióloga Reina David trabajó como Asistente de Investigación en la investigación que condujo al presente trabajo.

[1] Entiendo aquí lo *político* como la dimensión de antagonismo y conflicto que existe en las relaciones sociales. Lo político es el ámbito de ruptura con las configuraciones legales y sensibles donde se definen las partes y sus partes o su ausencia por un supuesto que por definición no tiene lugar en ella: la de una parte de los que no tienen parte. Esta ruptura se manifiesta por una serie de actos que vuelven a representar el espacio donde se definían las partes, sus partes y las ausencias de las partes. Mientras que la *política* apunta al establecimiento de un orden legal y sensible en donde se definen las divisiones entre los modos del hacer, los modos del ser y los modos del decir, que hacen que tal actividad sea visible y que tal otra no lo sea, que tal palabra sea entendida como perteneciente al discurso y tal otra al ruido. La lógica de lo político actúa sobre la lógica de la política; desplazando, conflictuando y tensionando las formas de representación de la política (Mouffe, 1999, 13-14; Rancière, 1996, 44-45; Contreras, 2004, 112-113).

la lógica de la naturalización de lo social fue atravesada por lo que Rancière denomina *el efecto de la igualdad*[2].

La década de los 90 representa una agudización en la conflictividad de la crisis de lo político en tanto y en cuanto se profundiza la politización de lo social y, simultáneamente, se asiste al resquebrajamiento definitivo en las formas institucionalizadas de la política en Venezuela desde 1958. Las transformaciones en los modos de producción de representaciones de la política implicaban la búsqueda de nuevas definiciones del poder de representación de la política en la sociedad venezolana. El debate a finales de la década de los 90 sobre el *monopolio de la autoridad para producir representaciones de la política* se circunscribía fundamentalmente a dos discursos emergentes con capacidad de convertirse en fuerzas configuradoras y movilizadoras de lo social y lo político.

Por un lado, un discurso tecnocrático-neoliberal que profundizaba la crisis de representación de la política en cuanto supone un *enfriamiento de lo político.* La *antipolítica,* como estratagema política del discurso tecnocrático-neoliberal, pugnaba por llenar el vacío de representación creado principalmente por la crisis de los partidos. El debate sobre los límites de la política impulsado por la ofensiva tecnocrático-neoliberal caracterizaba el proceso de despolitización y redefinición de las fronteras de la política[3]. Así, el funcionamiento del sistema económico, y por consiguiente del mercado, se convirtió en el objetivo fundamental del debate político en la era de la globalización neoliberal. Para ello, el discurso tecnocrático-neoliberal movilizaba argumentos de la eco-

---

[2] En efecto, la política existe porque ningún orden social se funda en la naturaleza, ninguna ley divina ordena las sociedades humanas. Hay política porque el orden natural es interrumpido por una libertad que viene a actualizar la igualdad última sobre la que descansa todo orden social. Hay orden en la sociedad porque unos mandan y otros obedecen. Pero para obedecer una orden se requieren al menos dos cosas: hay que comprenderla, y hay que comprender que hay que obedecerla. Y, para hacer eso, ya es preciso ser igual a quien nos manda. Es esta igualdad la que carcome todo orden naturalizado (Rancière, 1996, 31).

[3] El conocimiento tecnocrático informa sobre los efectos de determinadas causas y sobre los medios para alcanzar determinados fines, pero en ningún caso problematiza la determinación de causa o fin. Ponderar las condiciones sociales en que los fines y/o los medios son determinados significaría explicitar un interés, un punto de vista, lo que contraría la neutralidad valorativa del enfoque tecnocrático. Las decisiones políticas y, por consiguiente, los intereses que las orientan quedan así al margen del análisis científico y pueden ser sustraídos del debate público. Ello permite ocultar su carácter arbitrario. Sin embargo, al seguir vigente el principio de la soberanía popular (exigiendo la responsabilidad de la dirección política), faltaría legitimar la restricción de la discusión política. Ello se intenta cambiando la noción de política. Se busca desplazar la política como organización de la voluntad colectiva, como lucha entre sentidos de orden alternativos y sustituirla por la instrumentación de reglas técnicas en un orden dado. La política dejaría de ser una confrontación entre posibilidades alternativas para transformarse en la determinación de la solución óptima (Lechner, 1986, 95).

nomía neoliberal, de la sociobiología y de la genética humana, de la crítica al socialismo y de la teoría elitista de la democracia para la defensa política de una racionalidad tecno-instrumental y del horizonte sentido que representaba la globalización neoliberal[4].

Pero, además, se asentaba sobre el terreno de una sociedad orientada al crecimiento económico y referida exclusivamente a los fines del mercado. De modo tópico, sobre el Consenso de Washington y los tres componentes inherentes a él (el consenso del Estado débil, el consenso de la democracia liberal y el consenso del Estado de derecho) se edificaba la eficacia simbólica del discurso tecnocrático-neoliberal (Santos, 2003, 183). La legitimación política y cultural del discurso tecnocrático-neoliberal procedía tanto de la deslegitimación de la ideología del Estado de bienestar (de conciliación nacional-popular), como de los problemas estructurales inherentes de la economía venezolana.

La construcción simbólica y política del mercado como mecanismo de integración e interpelación de la sociedad venezolana suponía un proceso de reculturización global que lo hacían un fenómeno constitutivamente cultural. Ya no se trataba simplemente de localizar una dominante cultural, sino que lo cultural se convertía en la instancia dominante del discurso tecnocrático-neoliberal. En la medida en que la lógica de valorización capitalista se apropiaba también de la dimensión cultural, esta última se revelaba como un medio inmediato de control social (Contreras, 2004, 116).

Por el otro lado, emerge un discurso democratizador-nacionalista que persigue por el contrario *la politización de lo social* y supone la búsqueda de una nueva representación de la política. Las potencialidades democráticas de este discurso se asentaban sobre la defensa de derechos sociales (salud, educación, vivienda) amenazados y, sobre todo, en la exigencia de un control participativo de las entidades públicas con iniciativas concretas para su institucionalización (por ejemplo: la convocatoria de una asamblea nacional constituyente). El discurso democratizador-nacionalista movilizaba una elevada sensibilidad pública frente a la corrupción y a los abusos de poder; una apreciable mayor disposición hacia comportamientos políticos no-convencionales y final-

---

[4] La teoría de Schumpeter y de sus herederos liberal-conservadores era, y quería serlo, una teoría de la democracia realmente existente. Su verdadera fuerza radicaba en el realismo político. Sin embargo, el modelo realista de la democracia elitista se ha venido transformado en un modelo normativo, o cuya normatividad latente se ha puesto de manifiesto a partir de finales de la década de los 70 con los gobiernos de Ronald Reegan y la Margareth Thatcher. La equiparación de modelo y realidad social, que constituyó la principal y más sugerente ventaja de la teoría elitista, ahora debe ser llevada a cabo de modo práctico-político. En consecuencia, una sociedad renovada de forma neoconservadora no sólo sería autoritaria en su organización política: bajo la capa de ideologías renovadas de carácter meritocrático y sociobiológico, aumentarían y se consolidarían las formas existentes de desigualdad social (Dubiel, 1993, 56).

mente, una mentalidad de protesta cada vez más consistente en sus motivos, cuyas distintas expresiones se mantenían unidas a través de orientaciones de valor de igualdad social y participación política.

El discurso democratizador-nacionalista expresaba el agotamiento y la posibilidad de superación de las estructuras y relaciones que caracterizaron el sistema político venezolano. Cimentado en la profunda aunque indirecta influencia de la movilización popular de los años 90, el complejo juego de interacciones entre actores institucionales y nuevos actores estaba en vías de transformar definitivamente el mapa sociopolítico del país. El agotamiento del sistema político y el conjunto de factores que deterioraban progresivamente los niveles de calidad de vida de la población estaban *in crescendo,* desencadenando procesos sociopolíticos inéditos en la sociedad venezolana. En un contexto de desencanto político y frustración social comenzaba a perfilarse una lógica de cambio estructural incipiente como respuesta al fracaso de las mediaciones entre la sociedad y el Estado, fracaso que se traducía en la exclusión de amplios sectores de la población en la toma de decisiones que los afectaban directamente.

La campaña electoral a la Presidencia de la República de 1998 y sus altos grados de fluctuación electoral resumía la pugnacidad entre ambos discursos políticos. El Polo Democrático, con un discurso tecnocrático-neoliberal, impulsaba la necesidad de profundizar la reestructuración económica iniciada por el gobierno de Pérez. En él coincidían AD, Copei, Proyecto Venezuela, La Causa R y los partidos vinculados a la candidatura de Irene Sáez[5]. Su referencia básica era impulsar los derechos de libertad y de propiedad privada como la punta de lanza de las exigencias de la sociedad civil en su lucha contra el Estado venezolano. En el Polo Patriótico se encontraba la candidatura de Hugo Chávez Frías con la propuesta de una convocatoria de Asamblea Nacional Constituyente. Dicha propuesta contaba con un conglomerado de partidos de izquierda y organizaciones emergentes y, se centraba principalmente en un revisitado proyecto político de corte nacionalista. El planteamiento de Chávez giraba alrededor de un proyecto de consolidación del Estado-nacional que revalorizaba su rol en la salud, la educación y la justicia social.

---

[5] Al final de la campaña electoral la coalición de partidos de la propuesta modernizadora (Polo Democrático) se vio forzada a favorecer la candidatura de Proyecto Venezuela, representada por Henrique Salas Römer ex gobernador del estado Carabobo, para enfrentar la inminencia del triunfo de Chávez. El acto de respaldar la candidatura de Salas Römer representa un quiebre con los mecanismos tradicionales de AD y Copei de elegir y apoyar un candidato a la Presidencia de la República. Pero, además, el acto político (el *parricidio político*) de AD (en el jefe de la campaña electoral Antonio Ledezma) de quitarle el apoyo a su candidato, Luis Alfaro Ucero, para otorgárselo a Henrique Salas Römer puede interpretarse como el quiebre definitivo (*homicidio simbólico*) con las tradiciones instituidas de la democracia puntofijista.

Frente a un escenario de profunda dislocación y fragmentación del imaginario social y político y con un discurso de interpelación democrático-popular que captaba los sentimientos latentes antioligárquicos y antiimperialistas de las clases subordinadas, Chávez triunfaría en las elecciones de 1998. Las profundas *mudanzas* sociales y políticas que el triunfo del presidente Chávez le imprimen al país implicaban la trasgresión y desestabilización de órdenes y predios antes seguros, la pluralidad de formas participativas de actores emergentes consolidaban un futuro preñado de posibilidades, a la par que la incertidumbre y el desasosiego crecía en los actores tradicionales. Cunde ahora un *tiempo de tumulto*, de efervescencia pública resultante de la politización de lo social. En todo caso, los debates sobre el futuro político de Venezuela se viven, paradójicamente, no como una transición, como una alteración sin quebrantos, sino como una *ruptura, como un quiebre profundo con el proyecto político anterior* (Contreras, 2004, 125-126).

Imaginarios en desacuerdo

La convocatoria mediante referendo consultivo a una Asamblea Nacional Constituyente para redactar y debatir acerca de una nueva Constitución permitió la pacificación transitoria de lo político. En el transcurso del debate constitucional de 1999 comenzaron a decantarse con cierta precisión algunas diferencias sustantivas respecto a la *imago mundi* del país imaginado como deseo, como anhelo. El debate oscilante entre democracia y tecnocracia abierto en 1989 cobró una dimensión constitucional sin precedentes. Las diferencias entre los proyectos de país apuntaban a dotar de nuevos contenidos a la democracia venezolana. Con la aprobación de la Constitución el 15 de diciembre de 1999 se desplaza el debate público nacional hacia la construcción de la nueva institucionalidad. Independientemente de las innovaciones institucionales y del debate sobre las bondades de la Constitución Bolivariana de 1999 el gobierno del presidente Chávez se enfrentaba a un conjunto complejo de dificultades en su novel gestión de gobierno. Por esto último, había solicitado en 1999, y posteriormente en 2000, una Ley Habilitante con el objeto de legislar en materias consideradas perentorias por el Ejecutivo Nacional[6].

Esto acontece en momentos cuando las manifestaciones sociales y políticas a favor o en contra de Chávez se convierten en un evento intrínseco en la cotidianidad de la ciudadanía venezolana en sus múltiples espacios de discusión y movilización. Los imaginarios sociales en conflicto producían un ambiente emocional cuyas vibraciones se palpaban en la superficie de los fenómenos

---

[6] Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de los diputados, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente (a) a dictar decretos con fuerza de ley. La Asamblea Nacional debe fijar el plazo de su ejercicio al Presidente (a) para que dicte decretos con rango y valor de ley. Ver artículos 203, 204 y 236 numeral 8 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

sociales y políticos en lo que Appadurai denomina una *comunidad de sentimientos.* La profunda pugnacidad de *lo político* reposaba sobre el contagio afectivo sobre los sentimientos compartidos, sobre la participación en imaginar y sentir cosas en forma conjunta, como grupo social y cultural. *Las prácticas, hábitos sociales y mentales de los proyectos políticos se configuraban como géneros comunicativos de constitución de la intersubjetividad de los grupos sociales y culturales. La capilaridad (piel) como efectuación del pathos del estar-juntos se convertía en uno de los signos distintivos de la confrontación política.*

La conflictividad y la incomprensión mutua entre las manifestaciones y expresiones sociales divergentes reflejaban la tensión entre dos proyectos antagónicos con representaciones e imaginarios sociales y políticos inconmensurables entre sí[7]. En efecto, y como consecuencia de las tensiones conflictivas entre imaginarios divergentes, la imaginación y los imaginarios se transformaron en un hecho colectivo sustantivo, y dejaron de estar confinadas a las visiones romantizadas del arte, para formar parte de la cotidianidad de la ciudadanía venezolana. De cualquier manera, en las designaciones de imaginarios sociales y políticos se percibían nodos críticos y nuevos en la comprensión de los procesos culturales transformativos en curso[8]. Por un lado, se consolidaba una cultura política centrada en la imagen y en la espectacularización de la política que tenía como *operadores anafóricos* a los medios de información masiva. Por el otro, se visibilizaba una emergente cultura política que tenía como epicentro a una sociedad excluida social y políticamente que se manifestaba con formas de expresión dinámicas y cambiantes, fluctuantes y activas, en donde se revalorizaban los espacios públicos como *zonas de regocijo, transgresión y revuelta.*

Las transformaciones en los imaginarios sociales y políticos implicaban también redescripciones en las determinaciones temporales. En el presente, el pasado ya no es más un territorio al que volver en una simple *política de la memoria.* La conexión entre los imaginarios sociales y políticos y el pasado

---

[7] En la vida social, la imaginación funciona de dos maneras diferentes: por un lado, la imaginación puede funcionar para preservar un orden. En ese caso, la función de la imaginación consiste en producir un proceso de identificación que refleja el orden. Aquí la imaginación tiene la apariencia de un cuadro. Pero, por otro lado, la imaginación puede tener una función destructora; puede obrar como agente demoledor. En este caso, su imagen es productiva, una imagen de algo diferente, de otro lugar. En cada uno de sus tres papeles, la ideología representa la primera clase de imaginación que tiene la función de preservar, de conservar. La utopía, en cambio, representa la segunda clase de imaginación que es siempre una mirada procedente de ninguna parte. Debemos destruir una metáfora, dice Ricoeur (1989, 28), empleando una metáfora contraria; por eso vamos pasando de metáfora en metáfora.

[8] Los imaginarios son campos organizados de prácticas sociales, una forma de trabajo, y una forma de negociación entre posiciones de agencia y espectros de posibilidades globalmente definidos (Appadurai, 2001, 45).

como un reservorio de nuevas representaciones políticas cobró una significación radicalmente novedosa. En consecuencia, la cuestión de cómo encarar el pasado remitía a la imaginación de los futuros posibles del país contenidos en las diversas estrategias políticas. Articular el pasado históricamente no significaba reconocerlo como fue en realidad. El pasado no es simplemente recibido por el presente; el presente es perseguido por el pasado, y éste modelado, inventado, reinventado y reconstruido por aquél.

La capacidad de redención del pasado radicaba en la posibilidad de surgir inesperadamente *como fuente de inconformismo* contra el presente inmediato. La solidaridad entre pasado, presente y futuro no implicaba, en fin, una sustancialidad del devenir. Por el contrario, generaba una nueva conciencia respecto del carácter agencial subjetivo de la historia venezolana. En todo caso, la acción intencional de los agentes y de los discursos políticos quebraría la repitibilidad de la historia y daría sentido a la expresión "hacer la historia".

Por una parte, el discurso tecnocrático-neoliberal (mercado, individuo, competitividad, orden y seguridad) que recobraba una cierta autoridad simbólica apelaba a una *nostalgia restauradora* de los procesos de reforma económica y política de la década de los 90. Las estrategias de recuperación nostálgica impulsaban una *cosmética del pensar bello* como género ornamental y hospitalario de un tiempo ausentado y perdido por la intervención de la barbarie social y política, estableciendo una afinidad estructural entre la alta cultura –sometida a la barbarie chavista– y las formas de privilegio social consideradas necesarias para sostenerla y reforzarla.

El discurso nostálgico-restaurador desplegaba como signo distintivo las diferencias graduadas entre las formas de vestir, de comer y de hablar, así como establecía un *índice de distancia* espacial en las relaciones sociales. El alineamiento moral y político demandaba la restauración del orden perdido como consecuencia de la degradación moral y política de la cotidianidad e institucionalidad de los venezolanos. Finalmente, el imaginario tecnocrático-neoliberal con claras pretensiones universalistas impulsaba como telos constitutivo y normativo la sociedad de mercado estadounidense (Contreras, 2004, 127-128).

Por la otra, un discurso (democracia, nacionalismo e igualdad) de *recuperación selectiva y productiva del pasado* en tanto y en cuanto los principales acontecimientos de la historia venezolana (la gesta independentista, la guerra federal, las cartas del Libertador Simón Bolívar), sofocados por una historiografía tradicional y legitimadora de las diferencias sociales, se construyen ahora –estos acontecimientos– como un *compromiso nuevo entre el pasado y el presente* para impulsar el proyecto social y político del chavismo. El acontecimiento histórico rememorado es expresado en una forma narrativa que construye un nuevo sentido del pasado y por consiguiente del presente y el futuro. Lo que indica este énfasis de recuperación selectiva del pasado es un desafío y en definitiva un rechazo violento de la tradición historiográfica venezolana. El compromiso de

ruptura textual con el pasado congelado y pertrificado por la historiografía tradicional conducía a ciertas ambigüedades políticas. Dentro de esos diversos caminos, que pueden recorrerse hasta llegar a posiciones políticas explícitas, hay un conjunto muy complejo de adhesiones que pueden tomar una u otra vía. En todo caso, el horizonte constitutivo y normativo del imaginario chavista tiende a ser utópico e impreciso en su perspectiva del futuro del país. En todo caso, la cuestión de cómo encarar las cuentas con el pasado y de enfrentar el futuro se convirtió entonces en el eje de disputas entre estrategias políticas divergentes y, sobre todo, en una región abierta a la *reinterpretación* por los diferentes agenciamientos que participan en la crisis de lo *político*.

Pero, además, en la tensión conflictiva entre imaginarios sociales y políticos divergentes se observaban procesos de *bifurcación sistémica* que apuntaban a reconfiguraciones profundas en las definiciones de sus fronteras simbólicas. El estado transicional del país –agudización de la confrontación política, exacerbación de la polarización, decantación de los mecanismos de diferenciación material y simbólica de los imaginarios, quiebre de los dispositivos de mediación social y política– se configuraba como un estado indefinible. La incertidumbre de este estado transiccional se deslizaba sobre las fisuras de las convencionalizaciones sociales, políticas y culturales. Convencionalizaciones que comenzaban a implosionar y desestructurarse como consecuencia de las concomitantes transformaciones societales de los últimos años. Este *kairós transformacional* se manifestaba como *una tensión de doble vínculo*: tanto como un *conflicto de lucha de clases* como de un *conflicto cultural*.

Desde la perspectiva del conflicto de lucha de clases, la pérdida de eficacia simbólica y material (deslegitimación) del discurso naturalizador de la integración social (desigualdad socialmente legitimada) había revelado la latencia histórica del conflicto de clases en el país. Al resquebrajarse las formas de interpelación identificantes (equivalencias inconmensurables) como meros simulacros de sí mismas, se revelaba de modo inexorable la pluralidad de conflictos y antagonismos anatemizados en la historia política venezolana. La fractura del *imaginario del desarrollo* como imaginario de inclusión de las clases subordinadas había revelado sus límites en la crisis sistémica de las décadas de los 80 y 90. La adopción e instrumentación de sucesivas políticas neoliberales profundizaron los efectos concomitantes de exclusión, atomización y fragmentación de las clases subordinadas.

Por supuesto, el quiebre de los prerrequisitos funcionales y de lo referentes simbólicos a partir de los cuales se legitimaban tanto las desigualdades sociales como los mecanismos de internalización del consentimiento, intensificaban las transformaciones societales en un complejo contexto transiccional. El efecto de la igualdad develaba la latencia del conflicto de clases a causa de la visibilidad política de los intereses divergentes de las clases sociales. La contingencia igualitaria interrumpia el orden naturalizado de las cosas produciendo

incipientes procesos de desidentificación y permitiendo espacios de apertura hacia la construcción de una subjetivación política radicalizada[9].

Desde amplios sectores de las clases subordinadas comenzaron a operar procesos de fluidificación comunicacional[10] que –por lo general– implicaban la reflexividad en la elaboración de motivos (valores, normas y la interpretación de necesidades), que emanaban de los diversos ámbitos del mundo de vida (principalmente en los espacios de las clases populares: barriadas, urbanizaciones de clase media baja e incipientemente en algunos sindicatos de trabajadores) y estaban transformando diversos ámbitos de la sociedad venezolana[11]. Al mismo tiempo, se delineaba una pluralidad de esferas de conflicto político-cultural que se caracterizaba por la heterogeneidad de los portadores de los grupos afectados. Tras la desaparición de los medios tradicionales de unificación de la voluntad, los plexos de acción social y política se estaban reconstruyendo sobre la base de actos de construcción del entendimiento colectivo.

Por el otro, desde la perspectiva del conflicto cultural y en clara corrrespondencia con el conflicto de clases, los patrones intersubjetivos de la identidad del venezolano soportados sobre la función esencial de confirmar y conformar

---

[9] Por subjetivación política se entenderá la producción mediante una serie de actos de una instancia y una capacidad de enunciación que no era identificable en un espacio de experiencia dado, cuya identificación, por lo tanto, corre pareja con la nueva representación del espacio de experiencia (Rancière, 1996, 52).

[10] El programa *Aló Presidente* que conduce y dirige el presidente Hugo Chávez Frías y que se transmite todos los domingos por Radio Nacional y Venezolana de Televisión, se convirtió desde sus inicios en un espacio de pedagogía política dirigido a las clases subalternas. Como tribuna política centró su atención en explicar la Constitución, los horizontes de la democracia participativa y protagónica y la plétora de derechos de ciudadanía contenidos en la propia Constitución. Esto ha permitido construir audiencias politizadas alrededor del proyecto político del chavismo, así como un espacio de interrelación y de diálogo entre el Presidente y sus seguidores. Sobre un modelo expresivo sencillo y práctico, el Presidente a través del relato de sus propias experiencias e imprimiéndole su carácter y su sello narrativo se comunica con sus seguidores políticos convirtiéndose –esta comunicación– en un catalizador intangible de los procesos transformativos. Pero, además, en tanto y en cuanto espacio audiovisual de pedagogía política, también se había convertido en un espacio de confrontación y dirección de la conflictividad social y política del país.

[11] La relación entre el Estado y los procesos de organización popular se encuentra atravesada en los actuales momentos por riesgos, potencialidades y confluencias. Por un lado, se pueden percibir procesos de colonización de la sociedad por el Estado, con múltiples modalidades de clientelismo, paternalismo y control vertical sobre las organizaciones de la sociedad. Por el otro, también se constata la emergencia y el fortalecimiento de una red plural de organizaciones con capacidad de construir un tejido social auto-sostenido en el tiempo. La simultaneidad, interpenetración, disyunción y confluencia entre dos visiones opuestas de los derechos de ciudadanía y la democracia están configurando nuevos patrones intersubjetivos e intelectuales para pensar y repensar las promesas de un horizonte democrático, inclusivo y auto-sostenido (Lander, 2004, 7).

la matriz cognitiva y teórica de Occidente (del sí mismo), comenzaron a resquebrajarse en la medida en que la *estructura de presencia por ausencia* empezaba a implosionar como consecuencia de prácticas contrahegemónicas de una pluralidad de subjetividades invisibilizadas (los otros colonizados)[12]. Las efectuaciones y entrelazamientos entre el conflicto de clase y el conflicto cultural producen entre otros tópicos un profundo y radical cambio en el *imaginario colonial* de la sociedad venezolana. Ciertamente, soportado sobre prácticas sociales y culturales, esferas intersubjetivas e instituciones de carácter liberal, el imaginario colonial practicaba el disciplinamiento social y cultural en los términos de una duplicación, asumiendo sus propios esquemas una vez como leyes y construcciones ideales y otras como cosas, como naturaleza.

En la institución imaginaria del colonialismo-liberal habían sido trazadas las grandes líneas de una *suprema armonía* destinada a legitimar las desigualdades sociales y culturales, los sufrimientos de los grupos sociales subalternos y de los individuos en el interior de ellos. La crisis del imaginario colonial-liberal ha estado signada por la emergencia de nuevas necesidades y por consiguiente de nuevos modos de ver y percibir alternativas. En este sentido, la *concepción pactista colonial* de la política[13] es subvertida y rebasada en tanto los procesos y acontecimientos sociopolíticos son portadores de nuevas significaciones y coherencias capaces de transformar, desencadenar y posibilitar nuevos decursos de la acción social y política de los imaginarios sociales emergentes (Castoriadis, 2001, 193).

El resquebrajamiento de los patrones políticos, institucionales y simbólicos de la concepción pactista colonial de la política suponía un proceso de desidentificación y desnaturalización de lo social[14]. En la reconfiguración actual de

---

[12] Como es sabido, el colonialismo como sistema político formal se había extinguido en el siglo XIX, sin embargo el poder social estaba aún constituido sobre la base de criterios originados en la relación colonial. Debe recordarse, en primer lugar, que el control del poder poscolonial fue ganado por los herederos de los colonizadores. De ese modo, la colonialidad pudo ser inclusive acentuada, una vez terminado el colonialismo (Quijano, 1992, 7; Contreras, 2000, 107).

[13] La trasgresión en las fórmulas verbales y el socavamiento de las relaciones jerárquicas asociadas al discurso y la figura del presidente Hugo Chávez Frías se conciben como un desconocimiento del pacto de caballeros implícito en el tratamiento de lo político y la política entre los distintos círculos del poder. El mundo de la distinción y la sensibilidad de las clases dominantes se transforma por la intromisión de lo vulgar (asociado a la figura del presidente Chávez). Como lo ha sugerido François-Xavier Guerra, los pactos políticos entre elites no son nuevos en América Latina; éstos no son una reflexión puramente teórica de la voluntad general expresada en las constituciones de las repúblicas latinoamericanas, sino vínculos reales entre actores reales: familias poderosas, Fuerzas Militares, la Iglesia, corporaciones transnacionales, entre otros, son actores de primera línea en la consolidación de los pactos políticos y económicos en la región (Schor, 2000, 89).

[14] En el preámbulo de la Constitución venezolana de 1811 el significado de *Nos* el pueblo venezolano era preciso en cuanto a su representación política: hombre, mayor de

lo social y lo político, las manifestaciones y expresiones de calles y plazas por los conflictos entre los distintos agenciamientos y sus imaginarios pueden considerarse *guerras de interpretación,* dentro de las cuales la orientación y significación de los proyectos políticos antagónicos se construyen mediante una multiplicidad de prácticas, mediaciones discursivas, juegos de lenguaje y movilización de pasiones.

Las subjetividades políticas emergentes visibilizan *su peso y su voz* en la sociedad, en tanto suponen la reconfiguración de las identidades, sus campos de experiencias y sus funciones en la construcción de la nueva hegemonía y la correspondiente redistribución simbólica de los cuerpos (Rancière, 1996, 54). Antes bien, las divergencias interpretativas en el revisitado y pluralizado ágora político –las calles y las plazas, el hogar y la familia, los espacios televisivos y la prensa escrita– que se han tornado sucesivas y cotidianas tienden a desbordar los encauzamientos institucionales y democráticos durante el transcurso del año 2001.

Las circunstancias históricas que sirven de contexto a los primeros tres años de la gestión del presidente Chávez se caracterizan por la polarización, la confrontación y el antagonismo en lo que Walter Benjamin denomina un *campo de fuerzas* entre la prehistoria y la poshistoria. Tal campo de fuerzas se caracteriza por la cambiante intersección y superposición de dinámicas discursivas que impulsan y vehiculan proyectos políticos en confrontación. Este campo de fuerzas está construido no meramente por pasados y presentes, sino también por la anticipación del futuro (Jay, 2003).

De la eficacia de una condena a la revuelta política

Como consecuencia de la profunda dislocación de actitudes, relaciones y prácticas y de la intensa conflictividad entre imaginarios divergentes crece la atención internacional sobre Venezuela. En este último sentido, la importancia de Venezuela en la geopolítica mundial es *revalorizada* en cuanto el discurso del presidente Hugo Chávez avanza a contracorriente con las propuestas de apertura de la economía inspiradas en la visión neoliberal de la globalización[15].

---

edad, blanco, propietario o bien poseedor de una determinada renta. A la construcción de estas equivalencias le subyace el planteamiento de que los ingresos o el carácter de propietarios de bienes dotaba a los individuos de mayor conciencia y responsabilidad política; ésta era la esencia exclusiva de ser ciudadano activo en el sentido kantiano en la definición del *Nos* el pueblo. En tal sentido, el hecho de que el ciudadano activo (propietario) tenga acceso al poder de hacer leyes, para dirigir y gobernar, significaba que la propiedad tenía una implicación política directa e inmediata.

[15] En las guerras de la pos-Guerra Fría, en las que ha tomado parte Estados Unidos, la cuestión petrolera ha tenido una significación decisiva; al fin y al cabo en ellas se inscribe el proceso de imposición de un nuevo orden geopolítico del mundo del cual es parte fundamental el nuevo orden petrolero mundial. La grave crisis energética que prevé sufrir Estados

El debate sobre la política energética, el rol del Estado en la consecución del bienestar social, la necesidad de construir sobre nuevos referentes los intercambios comerciales, la búsqueda de una integración económica y cultural de los países latinoamericanos convierten al presidente Chávez y al país en un laboratorio excepcional para quienes se ocupan de la observación y análisis de los procesos históricos sociales y políticos contemporáneos (Medina, 2003, 9).

En todo caso, *tanto* los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y el consecuente *discurso polarizador y antiterrorista de la América Amenazada* de George W. Bush[16], como la aprobación el 13 de noviembre de 2001 de un paquete de leyes incluidas en la Ley Habilitante, entre las que se encontraban la Ley deTierras, la Ley de Pesca y la Ley de Hidrocarburos, convierten a *ambos acontecimientos* en dispositivos fundamentales de las estratagemas materiales y simbólicas de la oposición política al gobierno del presidente Hugo Chávez. Dispositivos y estratagemas que revelan, sin mediación alguna, la activación de una lógica interior (protestas reiteradas y múltiples contra la Ley Habilitante) y exterior (discurso antiterrorista de George W. Bush), que supone la intervención externa como mecanismo de aceleración y resolución de la conflictividad política del país.

Posterior a la aprobación de las leyes contenidas en la Ley Habilitante se convoca a un paro general el 10 de diciembre del año 2001. Paro que convocan Fedecámaras y la CTV a través de sus líderes fundamentales. Pedro Carmona Estanga y Carlos Ortega respectivamente. Para el 10 de diciembre de 2001 Fedecámaras y la CTV anuncian el primer paro general de empresarios y trabajadores. Al paro del 10 de diciembre se le sumaron un conjunto importante de manifestaciones públicas, así como la lucha simbólica-política por las fechas relevantes de nuestra reciente historia política (un claro ejemplo de ello son las manifestaciones convocadas para la celebración del 23 de Enero) (Contreras, 2004, 127-129).

Los acuerdos tácticos y estratégicos entre Fedecámaras y la CTV, dos actores fundamentales en la oposición política al gobierno del presidente Chávez, se van

---

Unidos en un futuro próximo ha llevado al gabinete más petrolero de su historia a tomar medidas para asegurarse por todos los medios el control de los principales recursos mundiales de petróleo y gas (Medina, 2003, 38).

[16] Como consecuencia de la instalación del terror y el miedo ante un posible ataque terrorista en la cotidianidad del imaginario de la sociedad norteamericana, el Presidente Geroge W. Bush califica a los atentados como actos de guerra y anuncia inmediatamente *represalias infinitas* contra los culpables. Al respecto, el gobierno de Estados Unidos invoca por primera vez el artículo V de la Carta de la OTAN, que compromete a los Estados miembros a salir en defensa de cualquiera de sus socios agredido por un ataque exterior. El Consejo de Seguridad de la ONU votó la resolución 1368, reconociendo el derecho de Estados Unidos a su legítima defensa (Montoya, 2003, 377; Contreras, 2003, 49-50).

consolidando luego de la evaluación política que se realiza del paro general convocado el 10 de diciembre de 2001[17]. Las recurrentes movilizaciones sociales el 4 de febrero y el 27 de febrero y la sobresaturación mediática inoculada en la cotidianidad de la sociedad venezolana, van produciendo, consolidando y configurando un clima de crispación social y polarización política general. El encauzamiento democrático se ve desbordado y un sentimiento generalizado de crisis se va apoderando de los actores políticos previendo en el corto plazo una resolución inmediata y final a tal situación. El nombramiento de la nueva junta directiva de Pdvsa, presidida por Gastón Parra[18] (en sustitución del General Guaicaipuro Lameda) en febrero de 2002, creaba una situación de confrontación abierta entre la alta gerencia de la empresa y el Ejecutivo nacional. Las consecuencias –de las decisiones del Ejecutivo nacional y su recepción crítica en la oposición política– en el desarrollo posterior de los acontecimientos presagiaban una agudización del conflicto. La televisión, la radio y las páginas de los principales diarios de circulación nacional se convirtieron en espacios de confrontación y defensa a la amenaza representada por la *barbarie* simbolizada en el presidente Chávez[19].

---

[17] El 5 marzo de 2002 los directivos de Fedecámaras y la CTV firmaron un documento en el que establecían los lineamientos para un acuerdo democrático orientado a fijar las bases para la salida de la crisis. Desde esta fecha los directivos de la oposición mantuvieron dos planos de acción: la movilización callejera cortejada y estimulada por los medios de la movilización y las conversaciones destinadas a coordinar el acuerdo con parte del alto mando militar y la presión sobre la otra parte (Medina, 2003, 85-86).

[18] El economista Gastón Parra Luzardo miembro del Banco Central de Venezuela y defensor teórico y político de una estrategia nacionalista en materia energética fue objetado y cuestionado por la directiva de Pdvsa, como nuevo director-presidente de la industria.

[19] Tras el derrumbe de las convenciones políticas del Pacto de Punto Fijo ha venido surgiendo y consolidándose desde febrero de 1989 un plexo de comportamientos sociales y relaciones intersubjetivas en las clases medias y altas que tanto en sus relaciones intra como en sus relaciones inter se caracterizan por fomentar desde diversos espacios de mediación comportamientos discriminadores y estigmatizadores contra las clases subordinadas. En este sentido, la recurrencia y las repeticiones de los argumentos racistas tienen un carácter sociopolítico y se correlacionan con la emergencia del neoconservatismo político y el neoliberalismo económico de la década de los 90, principalmente vinculado con las campañas de reducción del gasto del Estado en los programas sociales (minimización de los derechos sociales). A comienzos de 2000 el fomento del racismo se asociaba con los temores de las clases dominantes respecto a las actuaciones políticas de las clases subalternas (clases peligrosas). La visibilización de nuevas identidades políticas ha permitido el florecimiento y la consolidación de tendencias racistas en la sociedad venezolana, tendencias que empiezan a salir de su latencia histórica. Podríamos caracterizar esta tendencia como un racismo liberal, tendencia que se caracteriza principalmente por una actitud antirracista *pública* que coexiste con un apoyo a los efectos y consecuencias del racismo (Balibar, 1991). El racismo liberal no encubre simplemente el estado real de las cosas; la distorsión está inscrita en su esencia misma. Como lo diría Peter Sloterdijk, el sujeto cínico (racista) está al tanto de la distancia entre la máscara y la realidad social, pero pese a ello insiste en la máscara. La fórmula, como la propone Sloterdijk, sería entonces: ellos saben

Los medios de información masiva (radio, televisión y prensa escrita), en tanto *definidores secundarios* de los acontecimientos políticos y de las movilizaciones sociales que se suceden en el país, reúnen una pluralidad de expresiones y una multiplicidad de discursos en una red coherente de significado clausurando con su *interpretación* otra posibilidad explicativa[20]. En todo caso, la cuestión subyacente es que el discurso mediático –en tanto definidor secundario de los acontecimientos– adquiere una autoridad y un uso mayor incluso que el acontecimiento que *describe*. Al desbordar la multiplicidad de los modos de construcción, *la eficacia de las invariables del discurso* termina por producir una unificación imaginaria y valiéndose del poder de su designación, el acontecimiento interpretado se impone en la intersubjetividad de los agentes sociales.

Mediante la construcción de tal situación los medios conforman e intentan trasmutarse en orden social. El poder de edición e interpretación de los acontecimientos que tienen los medios de información masiva (por recurrencia y sobresaturación) fijan y cristalizan en un orden natural el sentido de los actos que interpretan. Las representaciones de los medios aparecen de manera independizada como la naturaleza de las cosas, como una fuerza natural que emana del descontento generalizado contra la barbarie simbolizada y representada en la figura del presidente Hugo Chávez. Ello ayuda a entender la ubicuidad del discurso mediático sobre la violencia y la racialización de lo social como estratagemas políticas de estigmatización y discriminación de la *barbarie chapista*.

En el mes de marzo de 2002, con la invocación de la desobediencia civil[21] consagrada en el artículo 350 de la Constitución, la oposición arreciaba en sus estrategias de desestabilización y deslegitimación al gobierno del Presidente Chávez. Desde la perspectiva de la oposición, quienes participaban en las marchas y concentraciones políticas contra el gobierno estaban *protegidos por la justicia y*

---

muy bien lo que hacen, pero aun así lo hacen (Zizek, 2004, 347).

[20] La privatización progresiva de la condición de ciudadano y la trivialización-romantización de cuestiones de interés público es uno de los cambios más significativos de la cultura política del venezolano en la década de los 90. La cultura política centrada en la imagen contribuye con el enfriamiento de lo político y con la despolitización de los principales problemas nacionales con el dominio hegemónico del discurso tecnocrático-neoliberal. El *señoreo* de las culturas mediáticas comenzó a transformar al ciudadano en consumidor y a los políticos (tecnócratas) en las nuevas estrellas mediáticas. Los desplazamientos y las confluencias entre una cultura centrada en la imagen y una cultura que reivindica el contacto y la calle comienzan a tensionarse e interpenetrarse desde el triunfo del presidente Chávez en diciembre de 1998 (aunque es posible rastrear esta tendencia en Venezuela desde finales de la década de los 80) (Stevenson, 1998, 90).

[21] El deliberado quebrantamiento de normas, la infracción de reglas, la no aceptación de la obediencia al derecho caracterizan la desobediencia civil como protesta. Esta línea de conducción política sirvió de horizonte a la oposición política del gobierno del presidente Chávez. Sobre las consecuencias de la desobediencia civil, véase (Rödel, Frankenberg y Dubiel, 1997).

guiados por la razón, en la restauración inminente y necesaria del orden perdido por la intromisión transitoria de la barbarie chavista. En los medios de información masiva se citaban estudios diversos en donde la mayoría de los *expertos* del país coincidían en afirmar que el presidente Hugo Chávez era el factor fundamental que propiciaba el conflicto político. El mes de abril se concebía decisivo en las definiciones y decantaciones de la crisis política venezolana[22]. El conflicto en Pdvsa, el resquebrajamiento de la mayoría parlamentaria del MVR (disidencia de los llamados miquilenistas) en la Asamblea Nacional, los pronunciamientos de militares de alto rango contra el gobierno del presidente Chávez, la recurrente sobresaturación mediática y la convocatoria a un paro general por parte de Fedecámaras y la CTV el 9 de abril, eran signos todos de la profundización e irreversibilidad de la crisis política.

El 8 de abril el Gobierno obligó a las cadenas de televisión y de radio a transmitir mensajes oficiales cada cierto tiempo[23]. El 9 de abril se inicia el paro general de empresarios y sindicatos por veinticuatro horas prorrogables. Este paro general tenía como telón de fondo un debate sobre Pdvsa y la recién nombrada junta directiva de la principal industria del país. El 10 de abril Fedecámaras y la CTV con sus respectivos presidentes –Pedro Carmona Estanga y Carlos Ortega– luego de una evaluación del paro de 48 horas anuncian un paro indefinido. Las tentativas infructuosas del gobierno de buscar salidas institucionales a la crisis chocaba con el clima preinsurrecional del 9 y 10 de abril[24].

---

[22] Sobre una política ambivalente respecto a la situación venezolana y con la profundización de la crisis en el Medio Oriente, Washington seguía apostando en este contexto a la preservación y fortalecimiento de las relaciones comerciales y energéticas que mantiene con Caracas. Para el Departamento de Estado, ante cualquier alteración del orden democrático y del estado de derecho en Venezuela, Estados Unidos recurrirá al mecanismo consagrado en la Carta Democrática Interamericana de la OEA, el cual plantea un marco normativo para lidiar con *democracias en riesgos*. El propio director de la CIA ante el Senado norteamericano aseguraba que la insatisfacción doméstica con la revolución bolivariana del presidente Chávez está creciendo, las condiciones económicas se han deteriorado con la crisis del petróleo y la atmósfera de crisis probablemente va a empeorar. Como bien lo señala Medófilo Medina, la anterior es una fórmula para presentar una apuesta política bajo la apariencia de una perspectiva objetiva (*El Universal*, 11-4-2002; Medina, 2003, 73).

[23] Éste fue un catalizador fundamental en el desarrollo de los acontecimientos posteriores. Las televisoras intervinieron las cadenas del gobierno partiendo las pantallas en dos –un hecho sin precedentes en la historia política y comunicacional venezolana. Por un lado, transmitían la cadena del gobierno y por el otro, intervenían con un discurso disonante y contrario al gobierno las cadenas en cuestión. La declaración oficial del presidente de la Cámara de la Industria y la Radiodifusión, Miguel Ángel Martínez, aducía la inminencia de la estatificación de los medios y la defensa de la democracia como la justificación esencial de la política de partición de pantalla.

[24] El 9 de abril a las 8:30 de la mañana en reunión de dueños y presidentes de medios a la que asistieron Guillermo Zuloaga, Marcel Granier, Omar Camero, Albertina Petricca, Victor Ferreres, Carlos Bardasano y Enrique Cuzcó se discutió entre otras aspectos,

El 11 de abril los principales diarios de circulación nacional anunciaban en sus primeras páginas un *choque definitivo* entre los representantes del paro general, los altos directivos de Pdvsa, intelectuales, la clase media profesional, la iglesia católica[25], miembros de organizaciones vecinales y de la sociedad civil contra el *régimen*[26] representado por el Ejecutivo nacional. Un claro ejemplo de ello es la primera página de *El Nacional* el 11 de abril: *La batalla final será en Miraflores*. Los anuncios de los diarios de circulación nacional estuvieron acompañados por mensajes recurrentes en los medios televisivos y radiales. La convocatoria a una movilización social de respaldo a la destituida directiva de Pdvsa y al paro general que se congregaría en el edificio de Pdvsa con sede en Chuao y marcharía hasta el Parque del Este presagiaban ciertamente un desenlace definitivo[27]. Entre las consignas de la marcha se evidenciaba una defensa de la propiedad privada, la meritocracia y las relaciones comerciales con Estados Unidos (actitudes, símbolos y pancartas alusivas a la modernidad estadounidense son reiterativas en la marcha del 11 de abril).

Desde muy temprano en la mañana del 11 de abril los medios de información masiva se proponen transmitir en forma precisa, concisa y clara las informaciones

---

no trasmitir las cadenas del gobierno y la desconexión total. Se acordó, sin embargo, no reunirse con el vicepresidente ejecutivo, Diosdado Cabello (quien los había convocado para una reunión en horas de la tarde), y continuar con la política de partición de la pantalla en los mensajes del gobierno (*Tal Cual*, 2002, 2). En horas de la tarde del miercoles 10 de abril en la sede del canal de noticias Globovisión se reúnen Diosdado Cabello, vicepresidente ejecutivo, y José Vicente Rangel, ministro de la Defensa, con los presidentes de los canales de televisión para tratar diversos temas de gobernabilidad democrática, la cuestión de las cadenas y la división de pantalla, pero no hubo acuerdo entre las partes en conflicto (*El Universal*, 10-4-2002).

[25] "El padre Pedro Freites, ex subsecretario general de la Conferencia Episcopal Venezolana y actual rector del Colegio Venezolano en Roma, expresó la solidaridad de la iglesia católica con *la huelga general indefinida y señaló que es un acto que merece el aplauso (...) Felicitó la labor de la sociedad civil y de los medios de comunicación*, señaló el prelado" (*El Universal*, 11-4-2002). (las cursivas son mías)

[26] El calificativo de "régimen" conlleva tratar a todas las prácticas y actividades vinculadas a los adeptos del gobierno; al presidente Chávez y al ejecutivo nacional como propiedades sustanciales inscritas de una vez por todas en una esencia inmutable sustraída del decurso evolutivo de Occidente. En sentido estricto como una esencia cristalizada y naturalizada anclada en una concepción historiográfica del caudillismo decinomómico.

[27] "Lo verdaderamente hermoso de todo esto es que *la sociedad entera*, al incorporarse a la lucha de los trabajadores de Pdvsa, *se ha encontrado a sí misma frente a sus propios deberes democráticos* y con la necesidad urgente de salir a la calle a *movilizar este país contra el autoritarismo y la mediocridad*. Sólo por este aspecto ya estamos en deuda con la gente de Petróleos de Venezuela. Al salir a la calle a darle nuestro respaldo *estamos recobrando un país que había sido secuestrado por un grupo de matones, sin ideología alguna, sin proyectos ni visión para conducimos hacia la modernidad*, ni ayudar a la derrota conjunta de la pobreza y el desempleo (...) *Esta batalla está llegando a su final*" (*El Nacional*, 11-04-2002) (las cursivas son mías).

que estima esenciales de los acontecimientos que se desarrollan principalmente en el este de Caracas. Los medios actúan como filtros de la información. Difunden aquello que esencialmente pueden explotar mejor. Esta modalización engendra una distancia que señala el puesto de evaluación que ocupa el expositor (los medios). En efecto, el expositor marca ya los contenidos informativos. Despliega la lógica de una situación global y refiere el sentido de los efectos posibles que tienen los acontecimientos en el territorio venezolano. Esta modalización unificó a la marcha del 11 de abril tras la consigna *fuera Chávez*.

Posteriormente, en horas del mediodía, la marcha es desviada de su itinerario original hacia el centro del poder político en Venezuela, es decir, Miraflores. La simultaneidad de un conjunto de acontecimientos suponía una inminente confrontación entre la marcha de la oposición desviada hacia el centro de la capital y una multitud congregada en defensa del gobierno del presidente Chávez en las inmediaciones de Miraflores. Ante una situación generalizada de violencia social y política en ciernes, el presidente a las 3:45 pm convoca a una cadena de radio y televisión.

La topografía de los acontecimientos comienza a aclararse. La cadena presidencial que tiene como sujeto de interpelación al pueblo venezolano intenta transmitir seguridad, confianza y pleno control de la situación, restando importancia al paro y a la marcha de la oposición; caracteriza a la oposición como irracional y fuera de contexto, e invoca a Dios y a la Constitución como adyuvantes de un discurso presidencial que intenta producir calma y sosiego en la colectividad nacional. La cadena presidencial es intervenida con otros discursos televisivos – sucesos violentos en el centro de la capital, declaraciones del gobernador del estado Miranda Enrique Mendoza, marquesinas y ruido constantes durante la alocución presidencial. El discurso (ruidos, marquesinas y noticias sobre la marcha) de las televisoras interpela a la sociedad entera (clase media), presentando los hechos que se suscitan durante la cadena presidencial como parte de la represión política contra los pacíficos y cívicos manifestantes y como una violación sistemática de los derechos civiles y democráticos en Venezuela; como adyuvante del discurso televisivo se invoca la Carta Interamericana de los Derechos Humanos y la Constitución en menor medida.

La partición de la pantalla de la cadena presidencial ocurre en un contexto de violentos enfrentamientos en las calles del centro de la capital, asesinatos de personas de ambas marchas, francotiradores y decenas de heridos[28]. Así, represen-

---

[28] El documental del cineasta venezolano Ángel Palacios "Puente Llaguno: Claves de una masacre" ha reconstruido con absoluta fidelidad y precisión los acontecimientos violentos y sangrientos del centro de la capital. La deconstrucción de los videos difundidos por los medios de comunicación nacionales (principalmente la cobertura realizada por Venevisión que le distinguió con un prestigioso premio en España), y la reconstrucción espacio-temporal de los acontecimientos de el Puente Llaguno, ha contribuido a ofrecer clarificaciones fundamentales sobre los sucesos y las responsabilidades políticas asociadas a ellos. En palabras de Ángel Palacios el mundo entero conoció que un

tar la violencia en el centro de la capital como responsabilidad exclusiva del gobierno implicó un cierto grado de legitimidad del encuadre mediático[29] y sus efectuaciones políticas inmediatas. El tono dramático del discurso televisivo y las resonancias que produce refuerzan *el efecto de condena* contra el Ejecutivo nacional. El cuadrado mediático produce sus propias efectuaciones políticas.

Por una parte, altos oficiales de las Fuerzas Armadas Nacionales desconocen en horas de la tarde la autoridad del presidente Chávez. El vicealmirante Héctor Ramírez Pérez junto con otros nueve altos oficiales leyó un comunicado en el que desconocieron la legitimidad del jefe de Estado. Un extracto del comunicado leído decía: "Nos dirigimos al pueblo para desconocer al actual gobierno, la autoridad del presidente Chávez y del alto mando militar (...) La Constitución nos obliga a evitar más derramamiento de sangre y esa obligación pasa por la salida pacífica del Presidente y la sustitución del alto mando militar". Por otra parte, sectores del alto gobierno –viceministro de seguridad ciudadana y el ministro de finanzas– renuncian a sus cargos y se adhieren al grupo liderado por el vicealmirante Ramírez Pérez.

El discurso televisivo generó una red coherente de significados alrededor del *efecto de condena* contra el gobierno del presidente Chávez. Sin duda la recuperación incesante de los acontecimientos por parte de la televisión fue una de las condiciones técnicas y semióticas de la eficacia simbólica del discurso mediático del 11 de abril. En ese torrente mediático algunas palabras, algunos fragmentos de frases, algunas imágenes de violencia terminaron por fijarse y reproducirse en el imaginario de las audiencias televisivas (tanto nacional como internacional). En pocas horas, y como consecuencia de *la eficacia simbólica del discurso de condena de los medios y de la construcción de los acontecimientos desde el encuadre mediático*, la legitimidad del gobierno se resquebraja y se produce el golpe de Estado que depone al presidente Chávez en horas de la noche.

---

11 de abril de 2002, durante el golpe de Estado, ocurrió una masacre. Varias personas que disparaban desde un puente de Caracas fueron señaladas por los medios de comunicación como los autores de la masacre que cobró 19 víctimas fatales. Pero junto a los muertos y heridos de ese día, aparece otra víctima: la verdad. Este documental muestra imágenes, testimonios y hechos clave de una historia que muchos medios de comunicación ocultaron sobre la masacre de Puente Llaguno.

[29] El encuadre mediático permitió la construcción e instrumentación de un cuadrado ideológico. Poner énfasis en sus aspectos positivos (oposición) o poner énfasis en sus aspectos negativos (gobierno); quitar énfasis de sus aspectos negativos (oposición) o quitar énfasis de sus aspectos positivos. Todo ello con el uso constante de hipérboles o eufemismos, con titulares grandes o pequeños. Pero, además, el uso de topoi como estándares de dominio público o argumentos preparados es otro tópico fundamental de la eficacia del cuadrado ideológico como configurador de un *ethos* de crispación y violencia previo al 11 de abril (Van Dijk, 2003, 58).

En la madrugada del 12 de abril se anuncia por los medios audiovisuales la renuncia del presidente Chávez, se debate sobre la junta de transición del gobierno y se celebra en el este de Caracas los resultados de la jornada del 11 de abril. El oeste de Caracas, por el contrario, se convierte en un espacio de *persecución y silencio*. Nada de libertad para los enemigos de la libertad, reclaman los distintos sectores del gobierno de facto (esta consigna política no es un síntoma singular y circunstancial de mentes turbadas y aisladas en el seno de la oposición; por el contrario, se inscribe en el sino distintivo de la naciente junta de gobierno). *La vuelta a lo reprimido* se convierte en un signo de las terapias recurrentes de los respectivos síntomas críticos (persecuciones, encarcelamientos arbitrarios, asalto del canal del Estado y salida del aire, allanamiento de Catia TV y Radio Perola, el asalto a la embajada de Cuba, detenciones de ministros y diputados, asesinatos políticos y el quebrantamiento general del Estado de derecho). Una medicina policial (represión) de restauración de las identidades –quebrantadas y alteradas por la barbarie chavista– se conjuga entonces con una medicina mediática de perfeccionamiento del tejido social, para devolver *a la sociedad entera* la responsabilidad colectiva y la libertad perdida.

En el terreno simbólico, la política de exclusión y represión (restauración) estuvo acompañada del retorno de imágenes unitarias de la sociedad para reforzar simultáneamente las estructuras jerárquicas y los privilegios tradicionales. En un solo día se impone la restauración de las divisiones sociales. Lo real y su simulación terminan convirtiéndose en lo sucesivo en indiscernibles, lo que equivale a una licencia otorgada a lo real, que ya no necesita presentarse por ser siempre anticipado en su simulacro. La reproducción del mundo como simulacro presupone el vaciamiento de lo real en tanto naturaleza programada. Al querer armonizar *la sociedad entera*[30], los diversos agentes del golpe de Estado intentan el reestablecimiento del orden social naturalizado (anterior) y ponen en vigencia la antigua definición cratiliana del blaberon que implica entre otras cosas la cristalización de un orden: *Vuestra desgracia es no ser, dice un patricio a los plebeyos, y esa desgracia es ineluctable* (Rancière, 1996, 41). Esta reconstrucción de la unidad simbólica designa solamente el lugar desde el cual la *sociedad entera* puede relacionarse consigo misma y conformar una imagen de sí como totalidad.

El 12 de abril los principales diarios de circulación nacional titulaban: "¡Se acabo!" (*El Universal*), "Chao Hugo" (*Tal Cual*), "Chávez se rinde" (*Últimas Noticias*) o "Chávez preso" (*Abril*). En horas de la tarde del 12 de abril, Pedro Carmona Es-

---

[30] El editorial de *El Nacional* del 10 de abril denominado *Jornada de rebeldías* se postula como una práctica hegemónica que intenta construir *una sociedad totalmente suturada* en tanto y en cuanto habría llegado a sus últimas consecuencias y habría logrado, por consiguiente, identificarse con la transparencia de un sistema simbólico cerrado. Al postular la acepción de *sociedad entera* como mecanismo de interpelación e integración sin fisuras de la ciudadanía venezolana se clausuran los antagonismos y conflictos de la sociedad venezolana cristalizando un instante de la historia política del país en un orden social naturalizado (Laclau y Mouffe, 1987, 53-54).

tanga (presidente de Fedecámaras) con el apoyo de los sectores golpistas[31], leyendo el Acta de Constitución del Gobierno de Transición Democrática y Unidad Nacional[32] y jurando sobre el vacío, se autoproclama Presidente de la República de Venezuela[33] (eliminando Bolivariana), disolviendo en cadena nacional de radio y televisión los poderes legítimamente constituidos[34]. Resulta fundamental com-

---

[31] "El peregrinaje de las principales figuras de la oposición a Washington formó parte del preámbulo a la organización del golpe en Venezuela (...) Los portavoces de la política exterior de Estados Unidos no ocultaron su satisfacción por el golpe militar que derrocó temporalmente a Chávez. En la primera declaración oficial, hecha en forma conjunta con España, no se hace referencia alguna a la interrupción del orden constitucional. Sólo expresan su deseo de que la excepcional situación que experimenta Venezuela conduzca en el breve plazo a la normalización democrática plena y sirva para lograr un consenso nacional y la garantía de los derechos y libertades fundamentales (...) De acuerdo a la generalmente bien informada empresa de inteligencia privada conservadora estadounidense Straffor: Nuestras fuentes en Venezuela y Estados Unidos reportan que la CIA tenía conocimiento, y probablemente hasta apoyó a los civiles ultra-conservadores y oficiales militares que (intentaron derrocar a Chávez). De acuerdo con esta empresa, existían dos operaciones paralelas (CIA y Departamento de Estado) cuyo objetivo era apoyar el derrocamiento del Presidente Chávez. Wayne Masden, exoficial de inteligencia de la marina de los Estados Unidos, informó al Guardian que funcionarios de la agregaduría militar en la embajada de Estados Unidos en Venezuela, barcos de la marina y agentes de la lucha contra los narcóticos estuvieron implicados en el golpe. De acuerdo con la hoja de registro de entradas y salidas de la sede de la Comandancia General del Ejército (Fuerte Tiuna) en Caracas, centro de las operaciones militares del golpe de Estado, tanto el jefe de contraterrorismo de la embajada de los Estados Unidos, James Gerald Rodgers, como el agregado militar, teniente coronel Ronald Mac Canno, estuvieron en dichas instalaciones en el transcurso del gobierno de facto" (Lander, 2002, 6-8).

[32] En la elaboración de este decreto irrito participó el notable abogado constitucionalista Allan Brewer Carías quien lo fundamentó en el artículo 350 de la Constitución y en la Carta Interamericana Democrática de la OEA. En el Acta de Constitución del Gobierno de Transición Democrática y Unidad Nacional se refiere a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela solamente de manera estratégica, puesto que al final la aspiración fundamental de los agentes del golpe es desconocer el entramado jurídico venezolano y liquidar con ello la democracia. La eliminación de la nominación de Bolivariana, la disolución de los poderes públicos, el quiebre del esquema de sucesión del poder, el establecimiento de una agenda arbitraria son uno de los tantos signos del desconocimiento radical de la Constitución y la democracia. La invocación de la Constitución en esta Acta es meramemente accidental en tanto la lealtad a la Constitución es proscrita en cuanto el horizonte fáctico que se va desarrollando el 12 de abril es de menoscabo, privación y arbitrariedad de los derechos fundamentales de la ciudadanía y la democracia. Los artículos 7, 8, 9 y 10 del Acta de Constitución son un claro ejemplo de la orientación autoritaria del gobierno de facto.

[33] Hasta un niño de 11 años en ese entonces, mi sobrino Kevin José Contreras Hernández, se preguntaba sobre la ausencia de un libro simbólico (Constitución o Biblia) donde se prestara el juramento de lealtad de Pedro Carmona Estanga.

[34] El propio Teodoro Petkoff anticipaba el desarrollo de los acontecimientos del 12 de abril en la tarde. En su editorial –de la misma fecha– titulado *Chao Hugo* decía: "Esa cadena de la tarde de ayer, grotesca, realmente kafkiana, fue *deliberadamente* realizada para cubrir la información sobre la masacre que los matones y francotiradores de

prender el significado simbólico de la autoproclamación del 12 de abril de Pedro Carmona Estanga como Presidente de Venezuela. En tanto acto simbólicamente significativo, Carmona Estanga obtiene la justificación de su poder invocando su interpretación de los acontecimientos del 11 de abril (principalmente la construcción mediática de ellos) y de un entramado jurídico al que no le debe lealtad alguna en cuanto que, el juramento lo realiza en el vacío (lectura del decreto y mano derecha en el aire).

Él –Carmona Estanga– termina siendo el resultado de una efectuación (emanación divina) de la sociedad entera. En su persona se encarna material y simbólicamente el poder político, en donde él actuaría como mediación significativa de la sociedad entera. Poder y sociedad se hacen indiscernibles en la figura del gobernante de facto (un retorno al Estado absolutista hobbsiano del siglo XVII). Ese primer día de gobierno, Carmona Estanga –con todo el poder concentrado y representado en él– atendió al embajador de Estados Unidos, Charles Shapiro, designó a Guaicaipuro Lameda como presidente de Pdvsa, anunció el retiro de Venezuela de la OPEP, creó un Consejo Consultivo e integró parcialmente el gabinete de gobierno.

Bernal perpetraban. Dada la emboscada montada a la manifestación, es obvio que *Chávez sabía perfectamente que mientras hablaba sus hombres estaban asesinando a mansalva a decenas de compatriotas* (....) Esta no es una hora de venganza sino de justicia. Los responsables de los asesinatos de ayer deben ser encontrados, para someterlos a juicio, *comenzando por el propio Chávez* (....) *Aquí no hay manera de resolver institucionalmente el cambio político habido.* El Vicepresidente, presidente de la Asamblea Nacional, presidente del Tribunal Supremo no sobreviven al colapso del chavetazo. *Esa línea de mando institucional murió con el régimen*" (*Tal Cual*, 12-4-2002). El artículo de Roberto Giusti "El último crimen de un diactador" argumentaba en términos similares: "Si alguien alguna vez tuvo dudas sobre *el carácter fascista y asesino de este régimen* que agoniza, ayer debe haberlas despejado y si ese mismo alguien llegó a pensar que la vena heroica del pueblo venezolano había dejado de palpitar hace mucho tiempo, tendría que haber estado en la Plaza O'Leary del Silencio. Después de años y años de jurar solemnemente que como presidente nunca ordenaría disparar contra el pueblo, *ayer Hugo Chávez se manchó, una vez más, las manos de sangre.* Al final *se quitó la careta democrática y quedó al descubierto su verdadera naturaleza de matón sin escrúpulos que ordena disparar*, a su cuerpo de guardia, *contra una multitud pacífica y desarmada. Implacable*, dispuesto a conservar el poder sobre una montaña de cadáveres, si fuera necesario, mientras discurseaba sandeces extemporáneas por radio y televisión, las calles aledañas a Miraflores se convertían en un campo de batalla que no era tal porque de un lado *estaba la casa Militar, la Guardia Nacional, los círculos chavistas y los francotiradores del alcalde Bernal, y del otro decenas de miles de manifestantes que protestaban según las normas civilizadas existentes en cualquier sociedad democrática*" (*El Universal*, 12-4-2002) (las cursivas son mías). Los esfuerzos de inculpación-exculpación posterior al fracaso del golpe de Estado de muchos columnistas, intelectuales y empresarios –incluyendo a Teodoro Petkoff y Roberto Giusti–, pretenden hacer frente a sus análisis, editoriales, entrevistas y opiniones –ampliamente reseñadas en los medios escritos y audiovisuales– tratando de expulsar al diablo invocando, no ya a Belcebú, sino a todos los demonios.

Entre la noche del 12 y la madrugada del 13 de abril, en un encadenamientos de acontecimientos y procesos sin precedentes en la historia política de América Latina, se producen espontáneas e intensas movilizaciones populares en múltiples lugares del oeste y del centro de la capital, en los alrededores de Fuerte Tiuna, en la carretera Panamericana de Los Teques, en la zona de Petare de la avenida Francisco de Miranda, en la autopista Guarenas-Caracas, en la 42ª Brigada de Paracaidista de la ciudad de Maracay y en otras ciudades del país; las concentraciones populares reclamaban y exigían el regreso del presidente Chávez. Así comenzaba a gestarse algo que con el paso de las horas iba difundiéndose minuto a minuto.

Una multiplicidad de canales de información como –la telefonía fija y móvil, los motorizados, la internet, las denuncias sobre el golpe por canales alternativos, radios comunitarias, radio Fe y Alegría, los mensajes boca a boca– hacían posible la emisión simultánea y reiterativa de los mensajes de solidaridad y angustia, y creaban una red informal de comunicación que retroalimentaba las concentraciones y orientaba las actuaciones dentro de ellas. Una plétora de sentimientos -dolor, desasosiego, indignación, resistencia civil- se propagaba de igual modo que la información informal sobre los acontecimientos y sus diversas estrategias. La gente estaba pegada a sus teléfonos celulares y los móviles sonaban sin parar para transmitir información a la gente, que a su vez propagaba las noticias, que corrían de boca en boca.

La división que se excluyó de la visibilidad política con la noción de sociedad entera reapareció como alteridad desnuda. El espacio político se desborda y la alteridad desnuda retorna bajo el signo de lo intolerable en un movimiento de reminiscencia por el *orden* perdido. Los excluidos y los suburbios abandonados se convierten entonces en los protagonistas fundamentales de las movilizaciones populares, *reclamando el derecho a tener derechos* en momentos donde se evidenciaban las grietas del gobierno de facto de Carmona Estanga. Unificados en la consigna *Queremos a Chávez de regreso* la muchedumbre politizada levantó barricadas, vandalizo el centro de la ciudad, rodeó el Fuerte Tiuna y los principales canales de televisión[35], se congregó en Miraflores y en la 42ª Brigada de Paracaidista en Maracay, con el objetivo único de reclamar el respeto a la Constitución y en defensa legítima de su voto por el presidente Chávez.

---

[35] La libertad de prensa que se reflejó en los medios fue absolutamente unilateral: los medios se concentraron en transmitir películas, documentales, comiquitas y programas de concursos durante todo el día 13 abril; invisibilizando las concentraciones y movilizaciones populares acaecidas en distintas ciudades del país. El efímero gobierno de Carmona Estanga y los medios audiovisuales ocultaron información y violaron los derechos más elementales de la colectividad nacional: el derecho a la libertad de expresión y al derecho a la información. La prensa que seguía los acontecimientos en los diversos puntos de concentración era principalmente extranjera.

De manera predominante fue ésta la sustancia humana que nutrió a la muchedumbre política del 13 de abril. Fue esa gente la que constituyó uno de los factores fundamentales del regreso de Chávez al poder (Medina, 2003, 124). En el proceso de afirmación de una subjetividad politizada la muchedumbre se descubre, en la modalidad de la transgresión, como seres parlantes, dotados de una palabra que no expresa meramente la necesidad, el sufrimiento y el furor, si no que manifiesta inteligencia y, sobre todo, el reconocimiento de percibirse como sujetos portadores de derechos.

Como corolario de las concentraciones y movilizaciones populares del 13 de abril y con los esfuerzos de negociación en y de las Fuerzas Armadas Nacionales[36] en la madrugada del 14 de abril retorna[37] a Miraflores el presidente Hugo Chávez Frías. Posteriormente, en la propia madrugada con un mensaje de perdón y absolución, y en presencia de sus más cercanos colaboradores, Chávez invoca la reconciliación nacional como mecanismo de resolución de conflictos en la Venezuela venidera. En esa misma alocución, el Presidente se compromete a activar el Consejo Federal de Gobierno como instancia para la construcción de la gobernabilidad democrática y como una muestra de reconciliación entre las partes en conflicto, acepta la renuncia de la recién nombrada Junta Directiva de Pdvsa y restituye en sus cargos a la directiva destituida por él en los días pasados en su programa *Aló Presidente*[38].

A manera de cierre inconcluso

La profundización de la crisis de lo político que se desarrollaba en el país era tal que resultaba prácticamente seguro que se produjeran cambios en uno u otro sentido: o más democráticos o más autoritarios. Así, pues, el anuncio presidencial de instrumentar mesas de diálogo abiertas como mecanismos de coordinación, construcción y producción de la gobernabilidad democrática, replanteaba de nuevo el debate sobre la *naturaleza de la democracia venezolana.* Por el contrario, el *sino* que caracterizó el debate político posterior al golpe de Estado del 11 de abril en la Asamblea Nacional y en otros espacios de diálogo fue la exacerbación de la confrontación política, en tanto y en cuanto los actores reconocían la necesidad de esclarecer los sucesos de abril (Comi-

---

[36] Al mando de la 42ª Brigada de Paracaidista el general Baduel dirigió los esfuerzos de rescate del presidente Chávez. Pero, también, el general Montoya como enlace Maracay-Caracas y el general García Carneiro desde Fuerte Tiuna contribuyeron en la restitución del gobierno legítimamente elegido.

[37] Un aspecto clave, en la recuperación y restitución del gobierno del Presidente Chávez, fue el rescate de la señal del canal 8 y la posibilidad de transmitir ante el silencio acordado por los dueños de los medios de información masiva.

[38] El Dr. Alí Rodríguez Araque, quien se desempeñaba como secretario general de la OPEP con sede en Viena fue designado para ocupar la cuestionada presidencia de Pdvsa en los días siguientes a la alocución presidencial del 14 de abril.

sión de la Verdad), pero, en todo caso, diferían sobre los procedimientos para alcanzarlo e instrumentarlo.

De nuevo, *la confrontación y los antagonismos tendían a consolidarse*. Sobre todo porque se libraba una lucha en formas múltiples: violencia abierta, solicitud de anticipar procesos eleccionarios, batallas legislativas y judiciales, debates en una pluralidad de espacios de confrontación y llamamientos públicos a desconocer la autoridad del gobierno. En un escenario transiccional de desestabilización de los significados culturales y políticos (los proyectos políticos, sus actores y sus imaginarios sociales) se consolidaba la polarización, los antagonismos y conflictos de la sociedad venezolana[39]. Este *sino* inherentemente de confrontación entre los imaginarios y discursos divergentes tendía a culpar al adversario político como mecanismo de identificación y definición de su propia estructura lógica. Precisamente la diferenciación en la confrontación se convirtió en un espacio de identificación intersubjetiva para el desarrollo y consolidación de una moral distintiva que permitiera adoptarse como insignia de adhesión. Sobre este *sino aporético* transitaba el país.

Bibliografía

Adorno, Theodor (1984): *Dialéctica Negativa*, Madrid, Ediciones Taurus.

Appadurai, Arjun (2001): *La modernidad desbordada: Dimensiones culturales de la globalización*, México, Ediciones Trilce y FCE.

Balibar, Etienne (1991): "¿Existe un neorracismo?" en Immanuel Wallerstein y Etienne Balibar, *Raza, nación y clase*, Madrid, Editorial Iepala.

Castoriadis, Cornelius (2001): *Figuras de lo pensable: La encrucijada del laberinto* VI, Buenos Aires, FCE.

Contreras Natera, Miguel Ángel (2000): *El posdesarrollo en la búsqueda de un regionalismo crítico*, Caracas, Cendes-UCV, Serie Mención Publicación.

_____ (2003): "Impensando la ciudadanía moderna: Alteridad y racismo en el sistema mundial" en *Cuadernos del Cendes*, año 20, nº 54, segunda época, septiembre-diciembre, Caracas.

_____ (2004): "Ciudadanía, Estado y democracia en la era neoliberal: Dilemas y desafíos para la sociedad venezolana" en Daniel Matos (coord.)

---

[39] A pesar del agotamiento ideológico de la fórmula amigo-enemigo, y de la red de posibles antíesis que proporciona, el uso de conceptos contrarios de acuerdo con una experiencia histórica particular, puede servir para que se rellenen asimétricamente ambos conceptos semánticos. En todo caso, esta antítesis es un concepto de lo político y no de la política. Quien formula la paz como concepto superior para amigo y enemigo tendrá que tomar como punto de partida que para la paz son necesarios dos, al menos dos que sean capaces y tengan voluntad de firmarla. *Non ergo ut sit paz nolunt sed ut ea sit quam volunt.* "No es que se tema a la paz, sino que cada uno busca la suya" (Koselleck, 1993, 250).

Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización, Caracas, UCV-Faces.

Dubiel, Helmut (1993): *¿Qué es neoconservadurismo?*, Barcelona, Editorial Anthropos.

Eagleton, Terry (2004): "La ideología y sus visicitudes en el marxismo occidental" en Slavoj Zizek (comp.) en *Ideología: Un mapa de la cuestión*, Buenos Aires, F.C.E.

Jameson, Fredric (1996): *Teoría de la postmodernidad*, Madrid, Editorial Trotta.

Jay, Martín (2003): *Campos de fuerzas: Entre la historia intelectual y la crítica cultural*, Buenos Aires, Ediciones Paidós.

Koselleck, Reinhart (1993): *Futuro pasado: Para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona, Editorial Paidós.

Laclau, Ernesto (1978): *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*, México, Siglo XXI Editores.

Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1987): *Hegemonía y estrategia socialista: Hacia una radicalización de la democracia*, Madrid, Siglo XXI Editores.

Lander, Edgardo (2002): "El papel de los EEUU en el golpe de Estado contra el presidente Chávez", *Observatorio Social de América Latina,* nº 7.

_____ (2004): "El campo político de fuerzas y alianzas: Actores, tensiones y poder" en Seminario Nacional "Política social ¿Un nuevo paradigma?" en panel de discusión "Venezuela. Las transformaciones en los fundamentos de la democracia y el nuevo campo de fuerza y poder", material mimeo, Caracas.

Lechner, Norbert (1986): *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI Editores.

_____ (2002): *Las sombras del mañana: La dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile, Editorial LOM.

Medina, Medófilo (2003): "Venezuela al rojo entre noviembre de 2001 y mayo 2002" en Medófilo Medina y Margarita López Maya, *Venezuela: Confrontación social y polarización política*, Colombia, Ediciones Aurora.

Montoya, Roberto (2003): *El imperio global: George W. Bush de presidente dudosamente electo a aspirante a César del siglo XXI*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo.

Mouffe, Chantal (1999): *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*, Barcelona, Editorial Paidós.

Quijano, Anibal (1992): "Raza, etnia y nación: cuestiones abiertas" en *José Carlos Mariategui y Europa*, Lima, Editorial Amauta.

Rancière, Jacques (1996): *El desacuerdo: Política y filosofía*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.

Ricoeur, Paul (1989): *Ideología y utopía*, Barcelona, Editorial Gedisa.

Rödel, Frankenberg y Dubiel (1997): *La cuestión democrática*, Madrid, Huerga y Fierro Editores.

Santos de Sousa, Boaventura (2003): *La caída del angelus novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Bogotá, ILSA Y Universidad Nacional de Colombia.
Schor, Miguel (2000): "Constitucionalismo en América Latina: Consolidando el Estado de derecho", *Metapolítica*, vol. 4, nº 15, México, julio-septiembre.
Stevenson; Nick (1998): *Culturas mediáticas: Teoría social y comunicación masiva*, Buenos Aires, Amorrotu Editores.
Van Dijk, Teun (2003): *Ideología y discurso*, Barcelona, Editorial Ariel.
Zizek, Slavoj (2004): "¿Cómo inventó Marx el síntoma?" en *Ideología: Un mapa de la cuestión*, Buenos Aires, FCE.

Referencias hemerográficas

Abril (2002)
El Nacional (2002)
El Universal (2002)
Últimas Noticias (2002)
Vespertino *Tal Cual* (2002)

Documentos

Constitución de la República de Venezuela (1811)
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)
Los documentos del golpe, Fundación Defensoría del Pueblo
Palacios, Ángel (2004): *Puente Llaguno. Claves de una masacre*, Panafilms, Caracas.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol.11, nº 3 (sept.-dic.), pp. 63-85

RECONFIGURACIÓN DEL SECTOR AGROALIMENTARIO VENEZOLANO EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Agustín Morales Espinoza

Introducción

Desde las postrimerías de los años 80, la cuestión agroalimentaria fue ampliamente estudiada (Morales, 1985; Hernández, 1987; Hernández y Merz, 1988; Badillo, 1990; Gutiérrez, 1991, 1995; Abreu, 1993; Dehollain, 1993, Rodríguez, 1997). En este sentido, se han realizado importantes esfuerzos teóricos no sólo para precisar conceptos, sino también para mejorar los métodos requeridos para analizar el comportamiento del sector agroalimentario venezolano (SAV). Al mismo tiempo, con base en los referidos esfuerzos teóricos y metodológicos, numerosas han sido las políticas emprendidas por quienes se encargaron de tomar decisiones en materia de política agroalimentaria, sin haber logrado suficientemente el propósito de mejorar el desempeño de dicho sector. Las políticas implementadas por el Estado, sobre todo aquellas aplicadas a partir de 1989, condujeron a limitar la superficie sembrada del país y propiciaron el abandono, por parte de los productores, de rubros muy específicos de la producción (Morales, 1993). La disminución del área sembrada significó, obviamente, una reducción ostensible de la producción agrícola nacional (ibíd.) y, como corolario, el incremento de las importaciones de productos agrícolas y un fuerte deterioro de la balanza comercial agroalimentaria y, lo que es más importante todavía, la situación por la cual los alimentos importados empezaron a desempeñar, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, un papel primordial en el abastecimiento alimentario, con todas las consecuencias de índole económico y sociopolítico que este hecho conlleva. Cualesquiera que sean los juicios de valor en que se fundamentan las distintas interpretaciones de estas consecuencias, lo cierto es que, a pesar de la apertura comercial y a pesar de que los precios internacionales de los productos agrícolas mostraron una tendencia declinante (BM/FMI, 1991), la inflación continuó en ascenso y el índice de precios de los alimentos (salvo algunos meses) se continuó mostrando por encima del índice general de precios (BCV,1992) y, los porcentajes de pobreza, tal como han venido sosteniendo algunas instituciones como Fundacredesa, reportaban porcentajes extremadamente preocupantes. Esta última situación, sobre todo los aspecto relacionados con el estado nutricional de la población, fue planteada durante la realización de un importante simposio sobre nutrición (Fundación Cavendes, 1993).

Por lo tanto, un balance de los resultados obtenidos con la aplicación de dichas políticas conduce a asegurar que el desempeño del referido sector dejaba mucho que desear (Morales, 1993, 2001; Abreu, 1993).

Los desarrollos teóricos y metodológicos anteriormente referidos, a nuestro juicio, se muestran insuficientes para explicar la actual estructura y funcionamiento del sector agroalimentario debido a que éste, en general, ha venido experimentando una significativa transformación. En efecto, el conjunto articulado de actividades económicas que se inicia con la producción agrícola y concluye con el consumo final de alimentos ha venido sufriendo una serie de transformaciones, sobre todo en los países desarrollados y particularmente, en Europa (Jhan, 1991; Rodríguez-Zúñiga y Soria, 1992; Caldentey y Morales, 1996a y b; Mariani y Viganó, 2002). Tales transformaciones han tenido influencia sobre los sectores agroalimentarios de los países en desarrollo en general y en Venezuela, en particular; repercusiones que empezaron a modificar la configuración y el funcionamiento SAV (Morales, 1996).

Dentro de ese contexto, la tesis que se plantea en este trabajo es que los paradigmas y los instrumentos hasta ahora utilizados para analizar la actual configuración y funcionamiento del SAV no resultan ser del todo satisfactorios y que los recientes procesos de mutación que acusa el referido sector, como la instauración de la llamada "gran distribución", requieren de una reflexión que permita una adecuada comprensión de esta nueva realidad.

La cuestión agroalimentaria en las principales escuelas del pensamiento

Con el propósito de otorgar un adecuado soporte teórico al estudio emprendido con la finalidad de escrutar los paradigmas e instrumentos utilizados para analizar la actual configuración y funcionamiento del SAV, resulta imperativo empezar con la revisión y discusión de los aspectos teórico-conceptuales que dieron sustento a tales "paradigmas". Tal revisión requerirá como aspecto preliminar plantear la materia relativa al desarrollo histórico de la agricultura y a las relaciones que se establecieron entre la agricultura y la agroindustria y; posteriormente, tratar el aspecto medular relativo a las principales contribuciones teóricas que respecto de la *cuestión agroalimentaria* se generaron en los más connotados centros internacionales de investigación.

Como se sabe, durante su proceso de desarrollo, la agricultura se transformó en una rama especializada en producir mercancías destinadas al consumo directo o para ser procesadas industrialmente con la finalidad generar bienes alimentarios o no alimentarios. De esta manera, el sector agrícola y el sector industrial se constituyeron en dos sectores productivos especializados, separados y relacionados a través del mercado. En la medida en que se continuó desarrollando el proceso que estamos evocando y el capital logró intensificar su presencia en la agricultura, los mercados de bienes, de trabajo y de tierras se ampliaron considerablemente y, al mismo tiempo, el incremento de la demanda de bienes industria-

les, de transporte, maquinaria, tecnología e insumos se vio enormemente potenciado, produciéndose a la vez una mayor especialización y un incremento considerable de los intercambios entre el campo y la ciudad y, consecuentemente, un desarrollo del comercio y de otros servicios de intercambio.

En ese contexto y en momentos en que se observa un grado avanzado de desarrollo industrial, se plantearon algunas formulaciones teóricas las cuales fueron elaboradas con la finalidad de sustentar el conocimiento relativo a la naturaleza de tales relaciones, y sobre todo para explicar estos y otros aspectos que conciernen al desarrollo de la agricultura. Tales relaciones han sido ampliamente discutidas por Staatz y Eicher (1990) y Morales (2000).

En relación con las principales contribuciones y precisiones teóricas desarrolladas en los más connotados centros internacionales de investigación para analizar el problema agroalimentario, a continuación, se incorporan los aspectos más resaltantes de los planteamientos formulados por los investigadores de la Universidad de Harvard, EEUU[1], y de aquellos localizados en el Instituto Agronómico Mediterráneo de Montpellier, Francia; contribuciones que tienen en común la perspectiva del funcionamiento integrado e interdependiente de las etapas que conforman la cadena agroalimentaria y, desde esa perspectiva, se lograron distanciar de las interpretaciones que acerca de la agricultura habían venido prevaleciendo hasta ese momento.

Golberg y Davis (1957), se constituyeron en precursores de la aplicación de las teorías de la organización industrial (Bain, 1968; Marion, Schrader y Ward, 1986) a la cadena agroalimentaria a través de un enfoque que se convino en denominar "análisis de subsector"[2]. Estos investigadores denominaron: "Agribusiness Commodity Sistem", a todos los participantes involucrados en la producción, transformación y comercialización de un producto agrícola en particular; para ellos, en términos concretos, el "Agribusiness" (traducido al español como agronegocio, "complejo agrícola" o "cadena agroindustrial") comprende la producción de insumos (material genético, semillas, maquinaria, fertilizantes, pesticidas, etc.), la finca que consume tales insumos en la producción de cosechas o animales, la industria que transforma esos productos y, la distribución de los mismos. Además, el "Agribusiness" comprende todas las instituciones que intervienen y coordinan las etapas que siguen los productos hasta llegar al mercado

---

[1] El programa de Investigación acerca del tema del "agribusiness", principal aporte de esta escuela, fue creado en 1952. Los investigadores que conformaron el programa se nuclearon en uno de los más importantes grupos de trabajo sobre economía agroalimentaria en Estados unidos. Este grupo se fundó con el nombre de MC-117 y se propuso como objetivo aplicar las teorías de la organización industrial al sistema agroalimentario estadounidense.

[2] Tal análisis concentra su mayor atención en: a) los flujos de información que discurren en sentido vertical entre los distintos agentes ubicados en la cadena; b) la permanente adaptación a las transformaciones estructurales, y c) las repercusiones sobre el funcionamiento del mercado.

(Golberg, 1968). De los diversos aspectos tratados por éstos y otros investigadores que compartieron esta particular visión, a los fines del presente artículo, resulta conveniente rescatar en forma adicional, tres proposiciones: a) las actividades agrarias (dentro del "agribusiness") asumen cada vez más un carácter residual en razón del incesante proceso de transferencia de funciones hacia el "exterior" del sector agrícola y los productos agrarios se destinaban cada vez más a la agroindustria antes que al consumo directo; b) desde el punto de vista estrictamente empresarial (Golberg y Davis, 1957), una cabal comprensión del flujo de bienes intermedios y finales dentro de una cadena de productores agrícolas, acopiadores, transportistas, industrias procesadoras y comerciantes mayoristas y minoristas, así como la identificación de los agentes económicos que participan en cada una de las etapas de la cadena, constituía un aspecto imprescindible y determinante para que las empresas que estaban operando dentro de esa cadena pudieran tomar sus decisiones.; c) cualquier análisis relativo al sector agrícola no podía perder de vista esas constataciones y, en consecuencia, el referido sector no podía ser tratado como si estuviera aislado del conjunto de la economía.

Malassis (1973) a quien se considera el representante más conspicuo del Instituto Agronómico Mediterráneo de Montpellier, consideró que en las sociedades industrializadas el "sistema agroalimentario" (el "agribusiness" de Golberg) comprende cuatro subsectores, a saber: el correspondiente a las empresas que abastecen a la agricultura de los respectivos servicios y medios de producción; el subsector agropecuario; el subsector de las *industrias agrícolas de transformación* (el cual para los fines del análisis reviste un papel de *singular importancia*) y el subsector de la distribución de alimentos. De los aspectos planteados por Malassis, es posible destacar para los fines de este trabajo, los siguientes: a) al tiempo que hace patente la dimensión histórica del sistema como parte de un proceso en que la agricultura se "industrializa", manifiesta que los cuatro subsectores anteriormente referidos, así como sus respectivas interrelaciones, constituyen precisamente el llamado sistema agroalimentario; b) en la producción agroalimentaria, el sector agrícola cumple un papel esencial como productor de materias primas y constituye la base sobre la cual se conforma un aparato industrial y comercial encargado de transformar los productos agrícolas, y de distribuir tanto las materias primas como los bienes finales agroalimentarios; c) considera que el "subconjunto agroalimentario" (término dentro del cual se enmarca la agroindustria) constituye parte de una formación económica y social determinada; por esa vía, el planteamiento conduce a considerar que la estructura y el funcionamiento del sector agroalimentario dependen de la estructura y el funcionamiento del conjunto socioeconómico en el cual aquél está inscrito (Malassis, 1979); en otras palabras, que el referido funcionamiento, en modo alguno resulta ser independiente del contexto mayor en el que el sector agroalimentario está inmerso, ni de las leyes del desarrollo histórico de la formación económica y social a la cual este sector pertenece.; d) con el propósito de analizar para cada producto los flujos de intercambio, se acuñó la *noción* de cadena o *filière* agroalimentaria a fin de señalar los itinerarios por los cuales transcurre un producto determinado dentro del

sistema de producción-transformación-distribución, así como sus diferentes encadenamientos.

Estas orientaciones sustentaron los más importantes aportes realizados en el país para analizar el sector agroalimentario; de este modo, Briceño (1978), desde una perspectiva muy vinculada con las proposiciones desarrolladas en el siglo antepasado por Kautsky (1977), propuso una interpretación distinta del problema agrícola del país, la cual se derivó del análisis de las relaciones que se venían estableciendo entre la agricultura y la agroindustria. De acuerdo con ese análisis, la agricultura llegó a subordinarse a la dinámica del capital industrial y las relaciones que por estas circunstancias se establecieron entre los agricultores y la industria, por vía de las ventas de materias primas agropecuarias o las compras de insumos (fertilizantes, pesticidas, etc.) y maquinarias (tractores, cosechadoras, etc.), constituyeron el vehículo por el cual la agricultura transfirió valor a la industria y se sometió a las exigencias de acumulación de esta última. Bajo esas circunstancias, la agricultura mostró las características propias de una *crisis* la cual se manifestó como una tendencia permanente al deterioro de las condiciones económicas de la producción agrícola y de las posibilidades de reproducción de los productores directos, lo cual a la postre condujo a un *estancamiento* de la producción agrícola. Esta explicación constituye, desde nuestro punto de vista, la primera visión sistémica que se utilizó en Venezuela para explicar el problema agroalimentario.

Más tarde, en las postrimerías de la década de los 80, ante la constatación de que el *enfoque sectorial*, limitado y unilateral del problema agrícola impedía una correcta lectura de la realidad nacional y, probablemente, debido a que los argumentos esgrimidos para explicar la subordinación de la agricultura a la agroindustria a partir del estudio de relaciones puramente mercantiles resultaban insuficientes, Hernández (1987) y los investigadores organizados en torno a un convenio celebrado entre la Universidad de Los Andes y Fundación Polar señalaron propuestas para analizar el sector agroalimentario y plantearon muchas recomendaciones para resolver el problema que acusa dicho sector. Tales propuestas son discutidas a continuación.

Los principales enfoques propuestos para analizar el sector agroalimentario venezolano

Hernández (1987) publicó el documento titulado *El Estado y la política agrícola*. Este documento propone el denominado "enfoque agroalimentario" y emergía "como una alternativa válida para analizar el conjunto de actividades que parten de la agricultura y llevan sus productos hasta el consumidor, estableciendo en cada una de sus fases múltiples relaciones con el conjunto de la economía". Tal enfoque, en opinión de sus propugnadores, "surgía como una respuesta al enfoque tradicional profundamente arraigado y 'sectorialista' que por su carácter limitaba el campo de visión a la producción agrícola primaria y sus encadenamientos más cercanos, dando una consideración marginal e inade-

cuada a los encadenamientos del sector y al marco global donde se produce". De esa forma, el referido autor establece las *nociones* de "sistema agroalimentario" y "circuitos agroalimentarios" los cuales estarían conformados por diversos agentes y actividades económicas, así como por distintos canales de mercadeo o comercialización que no son otra cosa que las diversas vías o rutas por las que pueden fluir los productos hacia el consumidor final (Hernández, 1987). Estas proposiciones, expuestas prácticamente en la antesala de la aplicación de las medidas de ajuste económico en 1989, permitieron al autor formular un conjunto de opciones de estrategia frente al problema agroalimentario, de las cuales una de ellas resultaría la más favorable. ¿Qué implicaciones tendría esa opción favorable? Sencillamente, un abaratamiento de la oferta alimentaria debido al aprovechamiento de las ventajas comparativas de la producción interna y las ventajas comerciales del mercado internacional. ¿Qué instrumentos serían necesarios para implementar dicha opción? Los estímulos de precios a la producción interna con altas potencialidades productivas y medidas de compensación de precios (protección y subsidio) para racionalizar las importaciones sin desechar las ventajas comerciales que ellas implican; además, una sustitución eficiente de importaciones y estímulos a las exportaciones con ventajas reales. No obstante, el hecho de que Hernández y colaboradores le hayan restado importancia a la articulación del "sistema agroalimentario" a la economía internacional plantea algunos *problemas de orden metodológico* debido a que, según el enfoque de la *Copre*, las inversiones extranjeras en la industria de alimentos, el comercio internacional de materias primas y los aspectos relativos a la transferencia internacional de tecnología para esa industria carecerían de importancia y no tendrían nada que ver con el problema. No haber considerado en el análisis los mecanismos y patrones de la referida articulación, a nuestro juicio, impidió percibir algunos aspectos esenciales del "sistema agroalimentario venezolano", tales como el apreciable grado de concentración de las distintas ramas que conforman la industria agroalimentaria, el importante grado de transnacionalización de la mayoría de esas ramas, el perceptible grado de dependencia de materias primas y la total desarticulación de las respectivas "cadenas agroalimentarias" que conforman el referido "sistema".

Abreu et al. (1993) en su trabajo titulado: *La agricultura: componente básico del sistema alimentario venezolano* expone que "el sistema alimentario de un país abarca un conjunto variado y múltiple de actividades económicas que la sociedad nacional respectiva organiza para cumplir satisfactoriamente la función social alimentación-nutrición". Tales actividades se agrupan en los llamados componentes del sistema: "Primario (PRI),...; Industrial (IND),...; Externo (EXT),... y la comercialización; Transporte, Almacenamiento y otras funciones de la Comercialización (TAC),..; y Consumo (CON),...". Esta obra constituye, en principio, una valiosa contribución al conocimiento del sector agrícola venezolano y algunos de los aspectos que trata, tales como la evolución reciente de la agricultura venezolana durante el lapso 1978-1992, el reconocimiento del papel importante que este sector debería tener como dinamizador del empleo y de la economía en general, la constatación de que las importaciones de bienes agroa-

limentarios constituyeron la base de la estrategia de abastecimiento alimentario en Venezuela, así como las aspiraciones relativas a la necesidad urgente de revaluar el sector agrícola y lograr su correspondiente desarrollo, constituyen preocupaciones que compartimos plenamente. Sin embargo, respecto del planteamiento metodológico que orientó su desarrollo se podría inferir que se optó por asumir una posición de extrema linealidad al considerar al "sistema agroalimentario" como un agregado correlativo de las partes que lo conforman ("componentes" en la terminología utilizada por sus autores); de esta forma, a las observaciones que se pudieran realizar a todos los estudios efectuados en Venezuela tomando en cuenta el enfoque de *filiére*, se podría añadir en este caso, el hecho de no haber considerado en el análisis el papel significativo de la *industria agroalimentaria*, ni las causas (históricas y de otra índole) que originaron la situación por las cuales venía atravesando la agricultura venezolana en los años anteriores a su publicación.

En 1984, el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) publicó la obra titulada: *El caso Venezuela: una ilusión de la armonía*, con cuya edición se buscaba lograr, como uno de sus objetivos, "sugerir nuevos focos de atención sobre los cuales es necesario reflexionar y actuar inteligentemente para que las bases sobre las que se sustenta el futuro del país no estén carcomidas por las *terribles simplificaciones* (subrayado nuestro) que en el pasado nos han hecho tambalear" (Naim y Piñango, 1984, XXIV). En esta obra, Pinto (1984) sugiere: 1) la sobrevaluación estructural del bolívar no sólo contribuyó a exacerbar la crisis de las exportaciones agrícolas tradicionales, sino que ha constituido el factor económico condicionante del desarrollo distorsionado del sector agrícola nacional; y 2) que la plétora de recursos y la preponderancia otorgada a otros sectores de la economía afectaron negativamente la situación del referido sector.

Entre 23 y 24 de mayo de 1986, el IESA organizó el simposio titulado: *La comercialización de cereales en Venezuela*, evento en el cual se discutieron temas relacionados con este importante grupo de alimentos que constituye el núcleo calórico proteico de la alimentación de los venezolanos. Los temas tratados incluyeron: "El sistema agroalimentario en el contexto económico: los determinantes del mercado futuro (*sic*) de cereales en Venezuela"; "El comercio internacional de cereales: tendencias recientes e implicaciones para Venezuela"; "Aspectos específicos de la comercialización de cereales en Venezuela"; "Alternativas para la organización y gestión de la comercialización de cereales en Venezuela". Tales temas, sobre todo aquel que se relaciona con el contexto económico, fueron tratados a la luz del enfoque teórico propuesto por Malassis.

En octubre de 1993, también el IESA organizó el foro titulado: "La revolución en el sector agroalimentario mundial". En este evento, el ponente principal dejó percibir claramente, durante su exposición, la influencia de las proposiciones teóricas de Golberg.

En febrero de 2000, el Centro de Agronegocios del IESA organizó el evento denominado: "Agronegocios 2000" al cual fueron convocados los más destacados agentes económicos vinculados al *negocio agrícola*, *analistas y expertos* (subrayado nuestro) con el propósito de exponer la situación actual y perspectivas de las principales *cadenas y circuitos productivos* (subrayado nuestro) y, además, con el fin de que este esfuerzo organizativo, contribuyera a crear espacios y oportunidades para alianzas estratégicas y nuevos negocios a los productores, procesadores y distribuidores que concurrieron a dicho acontecimiento. Los trabajos expuestos en ese evento, fueron posteriormente publicados en un libro titulado: *Agronegocios en Venezuela* (Machado-Allison, 2002). Esta obra, resultado del trabajo de síntesis y organización de las materias presentadas en el certamen que estamos comentando, consta de veinticuatro capítulos que en su conjunto conforman, la "columna vertebral de los negocios agrícolas en Venezuela". De éstos, destacan los capítulos 1 y 2 debido a que son los más consistentes y acercan al lector, con la suficiente claridad, al complejo mundo de los negocios agrícolas. Sin embargo, en relación con los consensos que se exponen en esos capítulos, se señalan las siguientes observaciónes: respecto al consenso relativo a la necesidad de mejorar la *competitividad* y al consenso relativo a "que sin mayores opciones para incrementar las exportaciones, debido a variables macroeconómicas y otras limitaciones, no podrá haber un desarrollo agrícola primario, o agroindustrial, si no aumenta el consumo interno", señalamos por nuestra parte que con la aplicación "ortodoxa" de las medidas de ajuste estructural, dentro de ellas, la eliminación de la intervención del Estado en el mercado interno y la liberalización del comercio internacional en el conjunto del sistema agroalimentario, no se lograron los resultados esperados y, muy por el contrario, el sector agrícola productor de materias primas para las agroindustrias venezolanas se redujo a su "mínima expresión". Por otro lado, la distorsión de los precios relativos de los factores y, fundamentalmente, la sujeción a normas externas de calidad de los productos que estemos en condiciones de exportar, podrían alterar la existencia y echar por tierra nuestras "ventajas comparativas" y/o nuestras "ventajas competitivas" (Morales, 1995, 2001).

A esa observación se pueden adicionar aquellas que se relacionan con el efecto perverso de la llamada "enfermedad holandesa" a la cual se atribuye el impedimento del desarrollo competitivo de productos primarios y agroindustriales, aspecto que ha sido discutido por Morales (2002).

Al margen de las observaciones realizadas es claro que en la concepción y exposición de los capítulos comentados y en los siguientes (con excepción de los dedicados a exponer temas de "carácter estratégico"), *subyace* el planteamiento teórico formulado por Golberg y Davis. De lo anteriormente expuesto se concluye que los principales aportes de Davis, Golberg y Malassis condicionaron los enfoques propuestos para analizar el SAV.

Discusión de los aportes que condicionaron el análisis del sector agroalimentario venezolano

Se inicia esta parte con las observaciones a las tesis que dieron sustento a los enfoques propuestos por la Copre, la ULA-Fundación Polar y por el IESA, las cuales, como se explicó anteriormente, tienen en común el hecho de partir de los núcleos interpretativos formulados tanto en Harvard como en Montpellier.

En los trabajos publicados por los investigadores de la Universidad de Harvard, se pueden apreciar todos los elementos que son indispensables para conformar un *enfoque sistémico* sobre el problema por ellos tratado y con arreglo a este enfoque, el "Agribusiness" resultaría ser un agregado de subsistemas interrelacionados mediante flujos de intercambio. Si bien es cierto que a partir de este enfoque es posible explicar las relaciones de interdependencia entre los elementos que conforman el "sistema"; no es posible percibir las *relaciones de conflicto o de consenso* que se establecen entre los diversos agentes que intervienen en ese proceso, relaciones que no sólo le otorgan una particular configuración a ese "sistema", sino que son responsables de los cambios que se suscitan al interior del mismo.

Los aportes en torno al estudio del problema agroalimentario, realizados por los investigadores del Instituto Agronómico Mediterráneo de Montpellier, son de una enorme importancia, sin embargo, es necesario precisar las siguientes observaciones:

a) A pesar de que el concepto sobre sistema agroalimentario, propugnado por la escuela de Montpellier, privilegia su dimensión histórica (el sistema agroalimentario como categoría correspondiente a la etapa de desarrollo capitalista en la cual la agricultura se "industrializa"); sin embargo, a nuestro juicio se muestra como *un concepto estático* (insuficiente para dar cuenta del comportamiento complejo del sector agroalimentario) que se limita a explicar los vínculos que se establecen entre los componentes del "sistema" y sus respectivos flujos, Por otra parte, este enfoque presta casi ninguna atención a las relaciones que el sistema agroalimentario establece, desde el punto de vista productivo, tecnológico y financiero, con otros sectores de la actividad económica.

b) No obstante que en sus trabajos se destaca (a diferencia de los representantes de la escuela de Harvard) la importancia de la "*agroindustria transformadora*" dentro del "sistema agroalimentario" y se incluye el aspecto correspondiente al *consumidor* y, además, se privilegia las relaciones sistémicas de interdependencia; a nuestro juicio, no se logra superar completamente la noción según la cual el conjunto de los cuatro subsectores ("d'amont", agropecuario, "d''aval",y de distribución de alimentos) y sus relaciones constituirían simplemente un agregado de subsistemas (aparentemente de igual ponderación) interrelacionados por flujos de intercambio. En relación con este mismo aspecto, seguimos observando que no todas las partes que conforman el "sistema agroalimen-

tario" poseen el mismo "peso específico" dentro del referido sistema debido a que una o más de una de las partes, por diversas razones, asume el papel dominante y las demás funcionan bajo el carácter de sometimiento o supeditación. Si esto es así, la dominación de una de las partes, asigna su cualidad a todo el sistema y éste exhibirá una característica o características que dependen de la manera en que se "combina" esa parte "dominante" con las partes "dominadas" y, en última instancia, de las condiciones en que se establezcan las relaciones entre unos sistemas agroalimentarios y otros.

c) Como corolario de la apreciación anterior realizada por los integrantes de la escuela de Montpellier, es posible deducir que las relaciones que se establecen entre la agricultura y la agroindustria constituyen relaciones absolutamente simétricas y de una elevada complementariedad entre las empresas agroindustriales y los productores agrícolas en relación con un determinado producto; tal aseveración puede sustentarse, además, en los trabajos de Malassis (1973) y de las clases dictadas por el profesor Gèrard Gherzy en el "Curso de Economía Agroalimentaria I", realizado en Caracas entre el 14 y 17 de septiembre de 1993, organizado por Fundación Polar, Universidad de Los Andes (Venezuela) y Laval (Canadá). A este respecto, consideramos que, por lo menos en Venezuela, esas relaciones no se ajustan a esta interpretación.

d) finalmente, podemos observar el hecho de otorgarse una exigua importancia a los *procesos de circulación de los bienes agroalimentarios* los cuales, en la actualidad, representan una dimensión de gran envergadura.

La interpretación de la cuestión agroalimentaria formulada por el Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales (Ieacs) de la UCV

Desde 1985, el Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela (Ieacs-UCV)[3] ha conducido trabajos tomando como referencia el planteamiento metodológico propuesto por Trajtemberg (1977), Vigorito (1978, 1981), investigadores del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), el cual privilegia los *procesos de transformación* (eslabonamiento o sucesión de etapas técnicas y productivas) que ocurren dentro de un determinado *complejo sectorial*, y la correspondencia "biunívoca" que se establece entre la estructura del proceso de transformación y la correspondiente *estructura de propiedad*. Esta concluyente apreciación, vendría a diferenciar, desde nuestro particular punto de vista, el Complejo Sectorial de la *filière*. Estos análisis del Ieacs-UCV (Morales, 1985, 2000) permitieron explicar las particularidades que caracterizaron el desarrollo del SAV, lo cual permitió determinar la estructura, el funcionamiento y los principales me-

[3] Como antecedente a la labor realizada por esta institución académica, se cita el documento titulado: "Marco conceptual y objetivos de las actividades de investigación del Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales", documento anexo al trabajo realizado por Gabaldón (1977).

canismos que aseguran la reproducción general del mencionado sector. Adicionalmente, se estudiaron los principales *mecanismos de reproducción* de los más importantes "complejos sectoriales" que conforman el mencionado sector. Del análisis de estos trabajos se desprenden las siguientes conclusiones:

a) Que los llamados "circuitos", "cadenas" o *filières* que conforman el SAV se encuentran, desde muchos años atrás, fuertemente articulados al sistema agroalimentario internacional. Esta articulación delineó progresivamente las características fundamentales de la estructura productiva tanto de la industria alimentaria como de la agricultura.

b) Que las importaciones de alimentos, *el comportamiento deficitario de la producción agrícola nacional de insumos* para su procesamiento agroindustrial y la estructura oligopolizada y transnacionalizada de la industria agroalimentaria nacional constituyen fenómenos interdependientes y determinados por las políticas económicas tanto de Venezuela como de los países exportadores de alimentos.

Percibido de esta manera el problema de la producción agrícola nacional, se pudo argüir en el sentido de que el estancamiento relativo de la producción agrícola nacional produjo la conformación del siguiente círculo perverso: se incrementaron las importaciones porque no era posible que la producción interna creciera, y las importaciones contribuyeron a profundizar este estancamiento (Morales, 1985b)[4].

Objeciones a las interpretaciones del Ieacs-UCV

A pesar de que el análisis del problema agroalimentario del país propuesto por el Ieacs-UCV, permite una interpretación apropiada de la realidad venezolana, algunos hechos mitigan su poder explicativo. Entre esos hechos se destaca aquellos que se relacionan con la dinámica económica internacional y los que se relacionan con las mutaciones que ha venido manifestando el "sistema agroalimentario".

En relación con los hechos que tienen que ver con la dinámica económica internacional, se señala que en Europa los cambios significativos de sus sistemas agroalimentarios (Fanfani y Brasili, 2003; Caldentey y Morales, 1996a y b); Green y Rocha Dos Santos 1992; Jhan, 1991; Mariani y Viganó, 2002; Rodríguez-Zúñiga y Soria, 1992), así como la conformación del mercado único, obligaron a la industria agroalimentaria a iniciar un proceso de reestructuración que permitió la ampliación de los espacios comerciales e hizo posible la expansión de las más importantes empresas hacia otras áreas económicas. En efecto, a partir de la segunda mitad de la década de los 80, las empresas eu-

[4] Esta situación, para algunos países de América Latina, es referida también por Rama y Vigorito (1979); Lajo (1983); Valderrama (1979) y Fernández-Baca, et al. (1983).

ropeas iniciaron un proceso de expansión hacia EEUU, aprovechando algunas circunstancias de índole financiero por las cuales venía atravesando ese país, que permitió la penetración de las mencionadas empresas, y la adquisición de sucursales de empresas estadounidenses localizadas en Europa. El resultado de ese proceso determinó que dos empresas europeas (Nestlé y Unillever) junto con una estadounidense (Phillips Morris) empezaran a hegemonizar ese mercado conformado prácticamente por sesenta grupos económicos cuya facturación registraba 370.000 millones de dólares (Green, 1993). Tal situación configuró un cuadro indicativo del peso dominante de las empresas agroalimentarias europeas en el contexto internacional y, consecuentemente, la *pérdida relativa de la posición dominante* ejercida por las empresas estadounidenses, las cuales empezaron a ocupar un segundo lugar al ver disminuir su participación en el mercado desde 60% a apenas un tercio de la facturación realizada por las más grandes empresas mundiales (Green, 1993, 13).

Respecto de las mutaciones que han venido sufriendo los diversos "componentes" del sistema agroalimentario de los países desarrollados (particularmente del sistema agroalimentario europeo), se señala que este "sistema" ha acusado profundas transmutaciones sobre todo en relación con el *consumo* de alimentos. El actual consumidor exhibe distintos valores alimentarios, en su mayoría relacionados con la salud y con una creciente sensibilidad en relación con los aspectos vinculados con la calidad del medio ambiente, así como nuevas conductas que tienen correspondencia con la necesidad de que los alimentos puedan conservarse por más tiempo, adaptarse a diversas necesidades y, sobre todo, ser rápida y fácilmente preparados. Esto ha determinado que el "nuevo" consumidor sea más selectivo y su consumo sea más personalizado, y ésta es la razón de la existencia, en cualquier centro de distribución de alimentos, de una gama impresionante de mercancías. Esos hechos han determinado que se produzca, en forma concomitante, una transformación en el aparato productivo agroindustrial, el cual tiene que responder a este tipo de consumo mediante una producción sumamente *diferenciada*, la cual requiere que se le agregue cada vez más valor mediante un ciclo de transformación de duración también mayor. De esta forma, en el actual sector agroindustrial es posible observar una sustitución de productos normalizados o estandarizados por productos con características diversas que ofrezcan a los consumidores (los cuales por su nivel de ingreso están dispuestos a pagar precios mayores) una gama de posibilidades, las cuales no habrían podido lograrse con un aparato agroindustrial rígido que no permitiera adaptarse a los cambios que se estaban operando en el área relativa al *consumo*.

Por otra parte, las modificaciones ocurridas también en la *comercialización y la distribución*, que constituye el eslabón fundamental que articula la industria agroalimentaria con los consumidores, son más espectaculares. En efecto, una industria cuyo rasgo resaltante es la producción de una inmensa variedad de mercancías procesadas bajo un régimen que algunos autores califican como "toyotista", requiere que las mismas puedan: (a) circular eficientemente a los efectos de garantizar una rotación adecuada y (b) estar a disponibilidad de los

consumidores en las condiciones más adecuadas posibles. Tales requisitos han sido satisfechos a través de la instauración de redes de circulación de información entre los distintos agentes económicos (quienes están dotados de sistemas de informática comunes) que operan dentro de esta estructura. Esas redes han permitido disminuir el costo de traslados innecesarios de las mercancías de tal modo que éstas sólo se movilizan en el momento y lugar requeridos y, además, permite reducir el costo de transporte en forma significativa[5]. En efecto, el desarrollo de depósitos y *plataformas de entrega*[6], que se relacionan con las grandes *centrales de compras*[7], organizadas tanto desde el punto de vista jerárquico como espacial, ha determinado que el proceso de circulación de mercancías funcione lo más eficientemente posible, sobre todo cuando los puntos de ventas han venido evolucionando hacia la conformación de lo que se conoce con el nombre de la *gran distribución* (GD)[8]. Descendiendo del alto nivel de abstracción en el cual las anteriores apreciaciones han sido formuladas, se indica que las centrales de compra que ostentan una posición significativa en Europa son las de nacionalidad francesa y alemana. Asimismo, se puede referir que la central de compras denominada Deuro-Buying (una de las mayores en su género), localizada en Suiza, posee como afiliados a los siguientes socios internacionales: Asda (Gran Bretaña), Carrefour (Francia), Makro y Metro (Alemania). En la Unión Europea existen siete grandes distribuidores, cuatro cuyo país de origen es Alemania (Metro, Aldi, Tengelmann y Makro), dos cuyo país de origen es Francia (Carrefour y Promodes; y uno de origen británico (Marks and Spencer).

Dos características identifican el actual sistema de distribución de alimentos en los referidos países: a) El elevado *grado de concentración* (Jhan, 1991,39) y b) El intenso proceso de *internacionalización* (Green, 1993, 4-8). Respecto de este último proceso se señala que tanto los grupos franceses como alemanes han iniciado un importante proceso de internacionalización de sus actividades tanto en el interior de la *Unión Europea (UE)* como fuera de ella, en especial en América Latina, de tal manera que Argentina, Brasil, México, Colombia y *Venezuela* pueden destacarse dentro del mapa de inversiones de los referidos grupos.

---

[5] Para reducir los costos, las cadenas de establecimientos adoptan el sistema de control de existencias *just-in-time* y crean unidades de distribución central. El uso de *scanners* en las cajas constituye el medio de poder comunicar la demanda diaria de los puntos de venta a las centrales de compra y distribución y de esta forma poder aplicar el referido sistema de control de existencias.

[6] Se trata de centros logísticos de recepción de mercancías, de verificación y controles de calidad y de transporte a los puntos de venta.

[7] Se trata de entidades encargadas de negociar, contratar y supervisar esas transacciones. Ellas en ningún momento se encargan de manipular mercancías.

[8] Constituye, en forma general, el conjunto de establecimientos de ventas de autoservicios que corresponden a los pequeños "autoservicios" cuya superficie es menor de 400 m^2, a los supermercados cuya superficie puede estar comprendida entre 400 y 2.500 m^2 y los "hipermercados" y sus respectivas centrales de compra con superficies que abarcan más de 2.500 m^2.

Proposiciones para una interpretación de la realidad del SAV

El conjunto de transformaciones relacionadas con el elevado grado de concentración e internacionalización de las empresas vinculadas a la GD y las que se están manifestando en el sistema de distribución urbana de alimentos en virtud de la presencia de la GD en Venezuela (Morales, 1998), están socavando las bases que han sustentado las interpretaciones reseñadas en el punto 3 y las del Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales de la UCV. Por esas razones, se proponen los siguientes elementos que conduzcan a una interpretación alternativa a tal realidad.

Los conceptos requeridos para aprehender la nueva realidad

En un primer momento, el elemento a ser considerado y revisado es el correspondiente a la noción de *estructura* la cual a su vez permitió desarrollar, entre otras, las concepciones de *complejo sectorial, núcleo y reproducción del complejo*, concepciones que fueron utilizadas por el mencionado Instituto para explicar la cuestión agroalimentaria en Venezuela.

Debido a que la realidad viene mostrando cambios importantes, tales conceptos y proposiciones, obviamente, no pueden mantenerse inmutables. En efecto, se considera que asistimos a un cambio en esa *estructura* debido a que el *núcleo* que la define y la distingue de otras estructuras viene acusando una significativa mutación. Este, que en la mayoría de los *complejos agroindustriales* se configuró alrededor de la *industria agroalimentaria* y del cual se irradiaron decisiones que garantizaron y aseguraron la reproducción de esos *complejos*, viene perdiendo paulatinamente esta capacidad. Esta capacidad, ahora, se viene organizando alrededor de la *gran distribución* la cual empieza a dar muestras de su hegemonía y empieza a manifestar su capacidad de organizar la dinámica del conjunto del *sector agroalimentario.*

En perspectiva, su probable comportamiento resultará decisivo para el funcionamiento de todo el conjunto de *etapas* que conforman los correspondientes complejos puesto que existen buenas razones para considerar que de ella se irradiarán decisiones que garanticen y aseguren la reproducción de los complejos. Esa capacidad de la *gran distribución* para asegurar la reproducción de los complejos devendrá de su independencia económica, tecnológica y de su capacidad para ejercer un condicionamiento relativo sobre las restantes *etapas productivas* que conforman los referidos *complejos.*

Como se podrá suponer, esa transformación implica que también mutó el orden jerárquico de los elementos que conformaron la *estructura* analizada y no sólo eso, sino que las correspondientes relaciones de *poder* que se establecieron como consecuencia de ese orden jerárquico, también se fueron modificando de manera tal que los agentes económicos vinculados a los *procesos de transformación agroindustrial* vienen progresivamente perdiendo ese poder y sometién-

dose a esa nueva relación fundamental o *núcleo* conformado por la *gran distribución*. De esta forma, la importancia económica y el poder de los diferentes agentes socioeconómicos que operan dentro del sector agroalimentario se empezarán a reconfigurar y asistiremos a un reordenamiento de las relaciones sociales, las cuales suscitarán cambios en las *estructuras de poder*.

Verificacion de las proposiciones

El segundo momento se corresponde con el proceso de *verificación* mediante el cual se determinará la validez o no de las proposiciones esbozadas anteriormente. Esta tarea se desarrollará en los párrafos siguientes no sin antes señalar que los hechos a los cuales se hará referencia a continuación se enmarcaron dentro de un contexto internacional caracterizado por la ocurrencia de profundos cambios en el sector agroalimentario venezolano (Morales, 1995), los cuales, a su vez, ocurrieron en medio de un intenso proceso de internacionalización de los mercados financieros y de globalización de la producción que se tradujeron en fuertes presiones en favor de la liberalización de las políticas gubernamentales las cuales se manifestaron en la adopción de un programa de ajustes a partir de 1989. Dentro de ese nuevo escenario, las políticas de liberalización económica puestas en práctica por el Gobierno venezolano ocasionaron profundas transformaciones en todos los niveles significativos de su economía, y un fuerte impacto sobre el sector agroalimentario (Morales, 1993), particularmente en la estructura de distribución urbana de alimentos (Morales, 1998).

En efecto, la estructura de la distribución urbana de alimentos prevaleciente hasta la mencionada fecha empezó a sufrir un cambio muy importante desde la apertura del primer local de Makro Comercializadora S.A. en 1992 en la ciudad de Caracas.

¿Qué factores pudieron haber determinado que las Empresas Polar hayan incursionado directamente en la rama de la distribución de alimentos? Sin lugar a dudas, los condicionamientos propios del proceso de apertura económica referido anteriormente, la estrategia de diversificación e integración emprendida por esta empresa[9] y, probablemente, la resistencia por parte de una de las más importantes cadenas de distribución para expender las mercancías producidas por las Empresas Polar (en adelante, Polar), así como la tardanza manifiesta para cancelar a las referidas empresas el monto de los productos adquiridos por parte de otra notable cadena de distribución de alimentos, o el propio grado de desarrollo al cual ha arribado; y, sobre todo, la drástica retracción de los niveles de consumo que ocurrió a partir de la aplicación de las políticas de ajuste macroe-

[9] A las principales líneas de producción (harina Pan y cerveza), se añadió la producción de arroz, pastas, aceites, alimentos para animales, aves y helados.

conómico (Morales y Montilla, 1991)[10]; entre otros factores, podrían haber determinado que Polar[11] decidiera conformar su propia estructura de distribución.

Teniendo en cuenta esas circunstancias, se considera que existen razones suficientes como para considerar que Polar (que previamente había iniciado un proceso de diversificación importante, por cuanto a la harina precocida de maíz se había sumado el procesamiento de un considerable número de alimentos), a fin de preservar (y por qué no incrementar) sus correspondientes cuotas de mercado y/o para enfrentarse en mejores condiciones a la competencia, se vio en la necesidad de diseñar una estrategia competitiva que le permitiera una adecuada cobertura del mercado y la mejor manera de lograr este propósito consistía no sólo en vincularse directamente con los consumidores, sino que, para hacer más eficiente esta vinculación, era necesario introducir al respectivo sistema de distribución los progresos tecnológicos en materia de logística y de gestión de los flujos de circulación. Esta estrategia coincidió con la estrategia de internacionalización iniciada por Metro, empresa que había empezado a expandir sus actividades tanto dentro como fuera de Europa (Green, 1993, 25).

De esa forma, la presencia de Makro, empresa distribuidora que introdujo el sistema denominado *cash & carry* y que posee muchas de las peculiaridades que caracterizan a los llamados hipermercados en Europa, significó una transformación muy importante en el sistema de distribución urbana de alimentos debido a que constituye una vinculación directa entre Polar (y otras industrias agroalimentarias cuyos productos distribuye) y los consumidores o "clientes"[12], logrando consecuentemente disminuir el número de intermediarios. Tal cambio revistió singular importancia en circunstancias en las cuales, en menos de un

---

[10] A partir de 1989 se empezó a manifestar una alarmante disminución del consumo de alimentos. De acuerdo con los cálculos de la Cámara Venezolana de Industria de Alimentos (Cavidea) basados en los datos del Banco Central de Venezuela (BCV), los asalariados tuvieron acceso, en 1989, a 40 % de los alimentos en relación con lo que podían adquirir en 1968 (Cavidea, 1989). El desmantelamiento progresivo del sistema de control de precios, así como el fenómeno inflacionario presente en el conjunto de la economía, provocaron en los sucesivos años un incremento sustancial del precio de los alimentos, los cuales no pudieron ser compensados con el incremento de los salarios. Por otra parte, el índice de precios correspondientes a los alimentos (salvo algunos meses) se continuó mostrando por encima del índice general de precios (BCV, 1992), y los porcentajes de pobreza señalaban cifras extremadamente preocupantes (Morales, 1995). En esas condiciones, acceder a un segmento del mercado tenía que considerarse crucial.

[11] Según el ranking de las 100 empresas más importantes del país respecto a sus ventas (*Número*, 1992), ocupan el puesto Nº 3 después de Petróleos de Venezuela y la Corporación de Guayana. Ese año la División de Cervecería facturó 35.000 millones de bolívares y la División de Alimentos 20.027 millones de bolívares.

[12] En el caso de Makro, cliente es aquella persona natural o jurídica, institución, sociedad civil o de hecho, comerciante, profesional, firma personal, etc., que se encuentra inserta o codificada como subscriptor en los registros computarizados de la empresa. Además, en algunos casos estas empresas se reservan el derecho de fijar un máximo y/o mínimo de compras por cliente y por día.

año, inauguró tres establecimientos (La Yaguara, Valencia y Maracaibo) que, sumados al inaugurado en La Urbina y trece establecimientos más, conforman en la actualidad un número significativo como para considerar que los mismos forman parte de un acelerado proceso de transformación de la estructura de distribución urbana de alimentos.

Posteriormente, Cativen, consorcio integrado por el grupo Casino de Francia (con el 50,1% del paquete accionario), Éxito-Cadenalco de Colombia (con 28% de ese paquete) y el grupo Polar de Venezuela (con 22%), asumió el control total de operaciones de Supermaxy's. En su primera etapa, la cual tuvo lugar en 1995, el consorcio, solamente con la presencia de Makro, adquirió los supermercados CADA y las tiendas Maxy's y, de esta forma, emprendió un programa bastante agresivo de modernización de los establecimientos los cuales empezaron a denominarse CADA 2000. Sin embargo, las fuertes pérdidas que arrojaron los referidos establecimientos determinaron la cesación de operaciones de muchas de ellas en todo el país (UCV, Facultad de Agronomía, 2000). Dentro de ese contexto, en junio de 2000, el grupo Casino entró a formar parte del consorcio e hizo un importante aporte de capital por el orden de cien millones de dólares. Una de las primeras acciones que emprendió este consorcio consistió en adquirir por un monto de cuarenta millones de dólares los locales que pertenecieron a Construcentro (que fuera patrimonio del grupo Corimón) para instalar (a partir de 2001) los hipermercados que se empezaron a denominar Éxito.

El actual sistema de distribución quedaría incompleto sin una referencia a las adquisiciones de los supermercados Victoria y Tía por parte de algunas cadenas como El Patio y Plaza's; a la suspensión de actividades de algunas cadenas como Sorocaima y La Sagrada Familia; a la transformación de Fin de Siglo en un hipermercado; al funcionamiento en el Zulia del hipermercado denominado Víveres de Cándido y a la apertura de los siguientes "hipermercados": el nuevo Mercado de Petare, C.A.; Euromercado C.A., Hipermercado Lhau, C.A., Merkapark, C.A., Plan Suárez, Rattan de Margarita, Hipermercado Santo Tomé e Hiperjumbo.

Este proceso ha sido verificado cuantitativamente por Ireland (2002). Cifras que abarcan un período mayor (1990-2002) en relación con la disminución del número de abastos, supermercados, cadenas de supermercados y al incremento significativo del número de hipermercados, son incorporadas en el cuadro 1.

Por otra parte, la incorporación de la informática y de algunos instrumentos como el código de barras permite, a estas empresas que vienen mostrando un acelerado crecimiento, una eficiente y apreciable rapidez del grado de rotación de las mercancías y, consecuentemente, el control de uno de los principales factores de disminución de sus costos totales. A este respecto resulta pertinente comentar, en esta parte, que en las principales empresas alimentarias europeas la mitad de esos costos está conformado por el correspondiente al manejo de los

stocks y un tercio por el transporte, y, en consecuencia, una forma organizada que logre reducir ostensiblemente los *stocks* representa, para las compañías que hayan logrado tal propósito, el control de uno de los principales factores de disminución de los mencionados costos (Green y Rocha Dos Santos, 1992).

Cuadro 1
Transformaciones cuantitativas y variaciones porcentuales observadas en el sistema de distribución urbana de alimentos en el período 1990-2002

Distribuidores	Años			Variación % 2001/1990
	1990	1995	2002	
Abastos	55.966	37.941	38.927	-30,0
Supermercados independientes	1.362	1.441	1.025	-25,0
Cadenas de supermercados	234	265	200	-14,5
Hipermercados		12	25	+108,0

Fuente: Elaboración a partir del documento: "La Grande Distribuzione in Venezuela" en www.ice.gov.it/estero2/caracas/grandedistribuzione.pdf. (UCV, Facultad de Agronomía, 2003).

El tercer elemento: la inferencia

El *tercer momento* de esta reflexión se corresponde con el propósito de formular un razonamiento deductivo que permita desentrañar las repercusiones que pudieran derivarse del fenómeno estudiado. En ese sentido, el incremento del tamaño de estas empresas y la concentración de sus activos pueden otorgarles una situación ventajosa y de *poder* y, si las circunstancias lo permiten, las referidas empresa estarían en condiciones, entre otras acciones, de pretender alterar las decisiones del Estado a su favor (Naím, 1989); afirmación que es sustentada en la obra editada por una de las instituciones académicas de mayor prestigio en el país en el campo de los estudios empresariales, la cual se incluye a continuación: "De esto se dieron cuenta muy temprano las empresas, entendiendo que un requisito indispensable para crecer y sobrevivir en el ambiente empresarial venezolano es la cuidadosa sincronización de las estrategias de las empresas privadas con las decisiones de los entes del Estado" (Naím, 1989, 29). En esas condiciones, el desarrollo posterior de estas empresas dejaría sentir sus efectos importantes en el conjunto de la sociedad en general y en el conjunto del sector agroalimentario, en particular.

Dentro de los efectos que repercutirían sobre la sociedad en general, se puede mencionar la situación por la cual los actuales índices de desocupación pudieran incrementarse. En efecto, la paulatina disminución de abastos y supermercados independientes se traducirá, ineluctablemente, en una pérdida progresiva de puestos de trabajo (que, como se sabe, presentan características muy particulares) y, en consecuencia, en una disminución del consumo global.

Aquellos efectos que se relacionarían con algunos aspectos relacionados con el sector agroalimentario, son tratados a continuación:

Probables implicaciones para los consumidores

La significativa reducción de los costos totales que probablemente debe haber ocurrido (entre otros factores, por la moderna gestión de los flujos de circulación y de las operaciones de logística) no necesariamente se traducirán en una efectiva y significativa diferencia de precios a favor de los consumidores, por lo menos, para algunos alimentos procesados industrialmente los cuales constituyen una parte importante de la dieta diaria. En efecto, resultados que se sustentan en trabajos realizados en el Departamento e Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía de la UCV (Morales, 1998) con el propósito de comparar los precios de alimentos semejantes, tanto en tamaño como en contenido, expendidos por una de las más importantes empresas vinculadas a la "gran distribución" y otros establecimientos ubicados en la ciudad de Caracas (UCV, Facultad de Agronomía, varios años), permiten fundamentar esta aseveración e invitan a la ejecución de un estudio exhaustivo sobre esta materia.

Probables implicaciones para la agroindustria

Si la "gran distribución" logra consolidarse plenamente en Venezuela, el protagonismo hasta ahora exhibido por la industria agroalimentaria venezolana se verá seriamente afectado; por lo tanto, esta industria, a los fines de adecuarse a la nueva realidad planteada, tendría paulatinamente que enajenar su función de distribución. En esas condiciones, además, se verá obligada a *compatibilizar* sus estrategias con las estrategias de la "gran distribución" y tendrá que *someterse* a todo tipo de requerimientos de índole técnico y organizativo exigido por ella, pudiendo perder de esta manera su hasta ahora capacidad de *organizar y jerarquizar* el conjunto de las actividades desarrolladas por los agentes económicos que operan dentro del sector agroalimentario.

Consideraciones finales

En la medida en que la "gran distribución" logre consolidarse plenamente y el poder de mercado de las empresas que la conforman se incremente, no sólo la mayoría de los detallistas serán paulatinamente sustituidos, sino que el conjunto de agentes económicos que participan dentro del sector agroalimentario (productores agrícolas, agentes económicos vinculados a la agroindustria, a la comercialización y distribución, así como los consumidores de bienes agroalimentarios) soportarán las consecuencias de este proceso. En esas condiciones la concentración proseguirá su curso vertiginoso y, consecuentemente, será muy difícil que en tales circunstancias operen las leyes del mercado. Por lo tanto, resultará casi un imperativo para el Estado, único ente capaz de regular las múltiples relaciones que se establecen entre los agentes que operan en el sector

agroalimentario (Morales, 1985), intervenir en un sector de tanto valor estratégico como es la distribución urbana de alimentos.

Bibliografía

Abreu, Edgar et al. (1993): *La agricultura: componente básico del sistema alimentario* venezolano, Caracas, Fundación Polar.

Badillo, Arnaldo (1990): "Ajuste macroeconómico y reconversión agrícola", ponencia presentada en el foro: *Una gerencia agrícola para Venezuela*, Caracas.

Banco Central de Venezuela (varios años): *Informe económico* y *Anuario de estadística*, Caracas.

BM/FMI (1990 y 1991): *Quaterly Review of Commodity 1991 Markets*, enero-marzo, Washington.

Bain, Joe (1968): *Industrial Organization*, Nueva York (EEUU), John Wiley and Sons.

Briceño, Germán. et al. (1978): *Agricultura y agroindustria en Venezuela*, cuatro volúmenes, Caracas, Cendes- UCV, Equipo de Desarrollo Rural, agosto.

Caldentey, Pedro y Agustín Morales (1996a): "Interpretación de los cambios experimentados por el sistema agroalimentario europeo", *Revista de Fomento Social*, vol. 51, nº 204, Córdoba-España, oct-dic.

_____ (1996b): "Transformación y reestructuración del sistema agroalimentario: necesidad de una nueva lectura de la realidad" en Pedro Caldentey y Agustín Morales, *Proposiciones para una nueva interpretación de las nuevas realidades del sistema agroalimentario*, servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba-España.

Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos (Cavidea) (1989): *La estrategia agroalimentaria nacional*, documento central presentado en la VII Asamblea Nacional realizada del 25 al 29 de octubre de 1989.

Dehollain, Paulina (1993): *El consumo de alimentos en Venezuela 1940-1987*, Caracas, Fundación Polar, Colección Sistema Agroalimentario Venezolano.

Fanfani, Roberto y C. Brasili (2003): *Perspective of the Agri-food System in the New Millennium*, Bologna-Italia, Clueb.

Fernandez-Baca, Jorge et al. (1983): *Agroindustria y transnacionales en el Perú*, Lima-Perú, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco).

Gabaldon, Omar (1977): *Reforma agraria y organización de la producción en el sector campesino. Los casos de Guanayen y Dos Montes*, Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía, Instituto y Departamento de Economía Agrícola y Ciencias Sociales.

Golberg, Ray (1968): *Agribusiness Coordination. A system Approach to the Wheat, Soybean and Florida Orange Economics*, Boston, Harvard University.

Golberg, Ray y Davis, Jhon (1957): *A Concept of Agribusiness*, Boston, Harvard University, Division of Research Graduate School of Business Administration.

Green, Raúl (1992): "Estrategias y cambios organizativos de los grupos alimentarios frente al mercado único europeo" en Rodríguez Zúñiga (comp.), *El sistema agroalimentario ante el mercado único europeo*, Madrid, Ed. Nerea, S.A., Ministerio de Agricultura y Alimentación.

Green, Raúl et al. (1993): *La distribución alimentaria en Europa*, París, INRA, Département E.S.R., Laboratoire d'Economie Industrialle et Agro-Alimentaire, mayo.

Green, Raúl y Rocha Dos Santos, Roseli (1992): "Economía de red y reestructuración del sector agroalimentario", *Desarrollo económico*, Revista de Ciencias Sociales, vol. 32, nº 120, Buenos Aires, julio-septiembre.

Gutierrez, Alejandro (1992): *El componente primario del sistema alimentario venezolano: Análisis de los resultados durante la última década*, Mérida, Convenio ULA-Fundación Polar.

Gutierrez, Alejandro, Elvira Ablan y Edgar Abreu (1995): "Políticas de ajuste y seguridad alimentaria en Venezuela (1983-1993)", *Revista Agroalimentaria*, nº 1, Mérida.

Hernández, Juan Luis et al. (1987): *El Estado y la política agrícola*, Caracas, Comisión para la Reforma del Estado (Copre), noviembre.

Hernández, Juan Luis y Gabriele Merz (1988): *La reorientación de la estructura de la producción y el consumo*, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).

Jhan, Hans Harald (1991): "Ajustes estratégicos de las empresas agroalimentarias", *Revista de estudios agro-sociales*, nº 157, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, marzo.

Ireland, John (2002): "Respuesta eficiente al consumidor: una guía para el usuario" en Carlos Machado-Allison, *Agronegocios en Venezuela*, Caracas, Ediciones IESA.

Kaustsky, Karl (1977): *La cuestión agraria*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Lajo, Manuel (1983): *Alternativa agraria y alimentaria*, Lima, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

Machado-Allison, Carlos (2002): *Agronegocios en Venezuela*, Caracas, Ediciones IESA.

Malassis, Louis (1973): "La structure et l'evolution du Complèxe Agri-Industriel d'après la Compatibilité National Françoise", *Economie et Societés*, nº 3, vol. 9, París, septiembre.

_____ (1979): *Economie Agroalimentaire I. Economie de la consommation et de la production agroalimentaire*, París, Editions Cujas.

Mariani, Angela y Elena Viganó (2002): *Il Sistema Agroalimentare dell'Unione Europea,* Roma, Carocci editore.

Marion, B., L. Schrader y R. Ward (1986): "Food System Coordination" en W. Marion (ed), *The Organization and Perfomance of the U.S. Food System*, Lexington, Mass, Lexington Books.

Morales, Agustín (1985): *Una interpretación del problema agrícola venezolano a partir del estudio de la integración de su industria agroalimentaria al sistema agroalimentario internacional*, Maracay, Facultad de Agronomía - UCV.

_____ (1993): "Efectos de las medidas de ajuste económico sobre el sector agroalimentario venezolano", *Latinoamericana Agraria hacia el siglo XXI*, Quito, Ceplaes.

_____ (1995): "Los cambios en el entorno internacional y sus probables implicaciones para el sector agroalimentario venezolano", *Agricultura y sociedad*, nº 72, Madrid, julio-septiembre.

_____ (1996): *Una contribución al debate académico en torno a la cuestión agroalimentaria en Venezuela*, Maracay, Facultad de Agronomía - UCV, Departamento e Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales..

_____ (1998): "Transformaciones en el sistema de distribución urbana de alimentos: El caso venezolano", trabajo presentado en el XIV Congreso Mundial de Sociología realizado en Montreal, Canadá, del 26 de julio al 1 de agosto de 1998.

_____ (2000): "Los principales enfoques teóricos y metodológicos formulados para analizar el sistema agroalimentario", *Agroalimentaria*, n° 10, Mérida.

_____ (2001): "El neoinstitucionalismo y la cuestión agroalimentaria en Venezuela" en Héctor Valecillos y Omar Bello, *La economía contemporánea de Venezuela*, Caracas, Banco Central de Venezuela, Colección Económica Financiera.

_____ (2002): "El sector agrícola y el abastecimiento alimentario en los países exportadores de petróleo: El caso venezolano", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, n° 2, vol. 8, Caracas, mayo-agosto.

Morales, Agustín y Juan Montilla (1991): "Impacto de las medidas de ajuste económico sobre el consumo de carnes en Venezuela", *Cuadernos del Cendes*, nº 15-16, Caracas.

Naim, Moisés (1989): "El crecimiento de las empresas privadas en Venezuela" en Moisés Naim et al., *Las empresas venezolanas: su gerencia*, Caracas, Ediciones IESA., pp. 17-56.

Naim, Moisés y Ramón Piñango (1984): *El caso Venezuela, una ilusión de la armonía*, Caracas, Ediciones IESA.

Número (Revista de Economía, Negocios, Mercadeo) (1993): "Ranking. Las más grandes de Venezuela 1992", nº 579, Caracas, octubre.

Pinto, Gustavo (1984): "La agricultura: revisión de una leyenda negra" en Moisés Naim y Ramón Piñango, *El caso Venezuela, una ilusión de la armonía*, Caracas, Ediciones IESA.

Rama, Ruth. y Raúl Vigorito, (1979): *El complejo de frutas y legumbres en México*, México, Editorial Nueva Imagen.

Rodríguez, José (1997): *Procesos de ajuste y seguridad alimentaria en América Latina: El caso venezolano (1973-1993)*, Maracay, Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela.

Rodríguez-Zúñiga, Manuel y R. Soria (1992): "La articulación de las diferentes etapas del sistema agroalimentario: Situación y perspectivas", *El sistema agroalimentario ante el Mercado Único Europeo*, Madrid, Ediciones Nerea S.A.

Staatz, John y Carl Eicher (comps.) (1990): *Desarrollo agrícola en el Tercer Mundo*, México, Textos de Economía, Fondo de Cultura Económica.

Trajtemberg, Raúl (1977): *Un enfoque sectorial para el estudio de la penetración transnacional en América Latina*, México, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, septiembre.

Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía, Unidad de Investigaciones Agroalimentarias (varios años): *Soporte documental del Proyecto: "Sistema Agroalimentario Venezolano"*, Maracay.

Valderrama, Mario. (1979): "Efecto de las exportaciones norteamericanas de trigo en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia", revista *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol. 2, nº 2, Bogotá, mayo-agosto.

Vigorito, Raúl (1978): *Criterios metodológicos para el estudio de los complejos agroindustriales*, México, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET).

_____ (1981): *La transnacionalización agrícola en América Latina*, México, CIDA, segundo semestre.

TEMA CENTRAL

¿CÓMO COMBATIR LA EXCLUSIÓN?

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol.11, nº 3 (sept.-dic.), pp. 89-92

PRESENTACIÓN
¿CÓMO COMBATIR LA EXCLUSIÓN?

Dick Parker

A mediados de los años 90, casi todos los gobiernos latinoamericanos buscaban solucionar los problemas económicos y sociales de sus respectivos países siguiendo las recomendaciones del llamado Consenso de Washington. Al mismo tiempo, en la comunidad académica de la región, la hegemonía intelectual del neoliberalismo se encontraba en su apogeo. Sin embargo, hoy en día, diez años después, hasta los más convencidos partidarios de las políticas aplicadas en los 90 reconocen que sus resultados han sido decepcionantes: tasas de crecimiento que escasamente compensaron los retrocesos de la "década perdida" de los años 80; políticas sociales "focalizadas" que, en el mejor de los casos, sirvieron como simples paliativos para contrarrestar los efectos más nocivos de los ajustes económicos; y, finalmente, una acentuación de los índices de desigualdad en una región que ya contaba con la nada envidiable distinción de ser la más desigual del mundo.

En el terreno de las ideas, la última década ha sido testigo del resquebrajamiento de la aplastante hegemonía neoliberal, aunque más a consecuencia de un desgaste provocado por el ostensible contraste entre sus promesas y la realidad, que por la aparición de una alternativa convincente. Esta situación "transicional" se refleja de manera muy clara en Estados Unidos, país que sigue siendo la fuente de inspiración más importante para los asesores de los gobiernos latinoamericanos.

Hace una década, los economistas norteamericanos más prestigiosos participaban en el diseño y en la aplicación de las políticas de la administración Clinton. Joseph Stiglitz era una figura clave de su equipo económico, Jeffrey Sachs seguía diseñando los programas de ajuste para los países sometidos a la disciplina del FMI y Paul Krugman, aunque finalmente no fue nombrado al puesto que buscaba en el equipo económico de Clinton, apoyaba las líneas generales de la política aplicada.

Hoy en día el panorama es radicalmente distinto. Con el régimen de Bush, se ha impuesto un neoliberalismo corporativo a ultranza, repudiado por estas mismas figuras académicas. Pero más significativo que su repudio a las políticas de la actual administración es el cuestionamiento retrospectivo de las políticas aplicadas en los años 90. Stiglitz ha contribuido más que nadie a debilitar

la imagen de seriedad académica que se le concedía al FMI; Jeffrey Sachs ahora emplaza al G-8 a enfrentar las consecuencias ecológicas desastrosas de las políticas aplicadas y a asumir su responsabilidad frente a la creciente pobreza provocada por la globalización; y Paul Krugman, considerado el articulista de prensa más influyente de Estados Unidos, reconoce el fracaso del Consenso de Washington y las consecuencias nefastas del Nafta.

Mientras tanto, en América Latina, ni la comunidad académica, ni mucho menos los gobiernos se han liberado del peso del Consenso de Washington. A pesar de los estragos que ha provocado, no se vislumbra una respuesta coherente o convincente por parte de los sectores dominantes del continente. No hay propuesta alternativa. De hecho, la preocupación central de los gobiernos ha pasado a ser la "gobernabilidad" o la *gobernanza*, es decir, cómo enfrentar el creciente rechazo popular a las políticas impuestas.

Entre las consecuencias de esta generalizada crisis de legitimidad en el continente están los recientes éxitos electorales de candidatos que han ofrecido la esperanza de una alternativa al neoliberalismo: Chávez, Lula, Kirchner, Tabaré Vásquez. Y hemos tomado como Tema Central para este número de la revista lo que entendemos es su desafío central: ¿Cómo combatir la exclusión?

Por supuesto, no pretendemos proporcionar ninguna fórmula mágica para responder a esta interrogante. Lo que hemos querido hacer es ofrecer un conjunto de reflexiones que pudieran señalar caminos. Originalmente, habíamos pensado en enfocar nuestra atención en los problemas de empleo, subempleo, el mercado de trabajo y la cobertura de los sistemas de seguridad social y, de hecho, cuatro de los artículos abordan estos problemas. Ana María Cacciamali y María de Fátima José-Silva ofrecen una visión general del continente durante los años 90, contrastando la experiencia de México y otros países de la cuenca del Caribe estrechamente integrados al mercado norteamericano con la de los demás países del sur del continente. Anita Kon examina de cerca la experiencia brasileña y el fracaso de las políticas de empleo aplicadas en los años 90 para contrarrestar el impacto de las políticas macroeconómicas. Con la misma preocupación, Torres Salcido reflexiona sobre la experiencia mexicana. El cuarto aporte es más testimonial: registra el impacto del la aplicación radical de los fórmulas neoliberales en la Argentina sobre el movimiento cooperativo de ese país y sugiere cómo la recuperación de este poderoso movimiento depende de una modificación del modelo de acumulación, posibilidad considerada factible a partir del colapso del país en 2001-2002. En los cuatro casos, los fracasos de los años 90 llevan a los autores a plantear nuevas perspectivas.

Como sucede a veces con Temas Centrales que se preparan con tanta anticipación, en este caso, el Comité Editorial decidió, a mitad de camino, ampliar nuestra visión, para tocar el problema general de las políticas sociales y para

incorporar a la experiencia venezolana. Esta decisión coincidió con el momento en que a Catalina Banko, quién había sugerido y venía organizando el Tema Central (como de costumbre con dos años de antelación), le correspondía su año sabático. De manera que se acordó también que la coordinación fuera asumida por el suscrito, quien presenta los resultados a nombre propio, aunque para ello contó con la colaboración de Catalina.

Para abordar el tema general de las políticas sociales en América Latina, evidentemente nos correspondió buscar no investigaciones pormenorizadas de experiencias particulares, sino más bien una reflexión general sobre el estado del debate al respecto. Teníamos comprometidos dos artículos que respondían a esta búsqueda. El primero, dedicado precisamente a examinar el estado actual del debate, se nos quedó en el camino, a consecuencia del ciberterrorismo donde agentes ajenos se meten en la computadora, dañando archivos y hasta volando el disco duro. En todo caso, aspiramos poder ofrecer este artículo en el próximo número de la revista. El segundo, que encabeza nuestro Tema Central, es una reflexión teórica de Luis Miguel Uharte sobre la relación entre políticas sociales, orden socioeconómico, modelo de desarrollo y modelo de democracia, que señala las restricciones que resulta necesario tomar en cuenta cuando, como en el caso de los demás artículos, se hagan propuestas nuevas frente a los evidentes fracasos de las actuales.

En el caso de Venezuela, que nos toca más de cerca, abandonamos la pretensión inicial de conseguir uno o más análisis que resumieran las políticas sociales adelantadas por el gobierno del presidente Chávez y optamos por ofrecer más bien los análisis testimoniales de participantes en tres de las experiencias más interesantes, experiencias que, por lo demás, podrían considerarse antecedentes para las políticas plasmadas en las ya conocidas "misiones". Deliberadamente, no intentamos evaluar las "misiones" mismas porque son experiencias demasiado recientes y que todavía no ofrecen elementos suficientes de información confiable como para justificar una evaluación con pretensiones de superar las predisposiciones del analista. Entonces, optamos más bien por examinar las tres experiencias anteriores a la campaña de las "misiones" que, de alguna manera, prefiguraban las modalidades que éstas iban a asumir. Así es que Santiago Arconada examina el problema de la descentralización del servicio de agua a partir de su experiencia con las Mesas Técnicas de Agua, concebidas como un mecanismo para promover la participación ciudadana en la administración de este vital recurso (ya en curso desde 1999). Andrés Antillano, a su vez, escribe sobre la experiencia de los Comités de Tierra Urbana, formados con el propósito de involucrar a los directamente afectados en el proceso de legalización de sus propiedades inmueble en los barrios de la ciudad (a partir de comienzos de 2002). Finalmente, Rubén Alayón reflexiona sobre la experiencia en el área de salud del Plan Barrio Adentro, argumentando que constituye una manifestación de los principios de "democracia participativa y protagónica" sancionados en la nueva constitución del país (experiencia que arranca a partir de marzo de 2003). En los tres casos, la

experiencia acumulada es suficientemente prolongada como para justificar un intento de evaluación.

Aspiramos a que, en su conjunto, estos artículos constituyan un aporte para acercarnos más a las respuestas que tanta falta nos hacen, frente a la interrogante que nos propusimos: ¿cómo combatir la exclusión?

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol.11, nº 3 (sept.-dic.), pp. 93-114

POLÍTICA SOCIAL Y DEMOCRACIA: UN "NUEVO" PARADIGMA[1]

Luis Miguel Uharte Pozas

Introducción

El presente trabajo tiene como principal objetivo presentar una propuesta en torno a la orientación de las políticas sociales en el contexto geográfico e histórico actual: Venezuela y América Latina, en el marco de la globalización capitalista de inicios del siglo XXI. La adjetivación del paradigma de política social que vamos a defender como "nuevo" paradigma tiene un doble sentido: en primer lugar, dejar meridianamente claro que el hecho de entrecomillarlo, indica que no es una propuesta realmente novedosa, ya que en los tiempos actuales muchas propuestas se presentan como nuevas cuando en realidad no son más que los mismos paradigmas reformulados y redefinidos, pero sin aportar estructuralmente nada diferente; en segundo lugar, el definirlo como nuevo tiene cierto sentido, porque aunque podrá comprobarse que es un *collage* construido con los retazos de viejos y nuevos paradigmas, en el contexto histórico actual se le podría calificar como "alternativo", o por lo menos no convergente con los paradigmas hegemónicos, ya sean estos definidos como neoliberales, seudoneoliberales, "emergentes", etc.

El texto se divide en cuatro apartados bien definidos y las posteriores conclusiones. El primer apartado se ocupa de explicar las vinculaciones existentes entre política social, orden socioeconómico, modelo de desarrollo y modelo de democracia, a la vez que se presenta en rasgos generales el paradigma de política social que consideramos más acertado en función del desarrollo y avance de la democracia. En el segundo apartado se presenta de manera sucinta el modelo de democracia por el que se aboga y la política social consustancial a él. En el tercer apartado se hace una breve reseña de cuáles han si-

---

[1] Este trabajo, pretende ser un avance del marco teórico sobre política social que el autor está construyendo para realizar su tesis doctoral. Dicha tesis se va a ocupar de analizar la política social del gobierno venezolano, concretamente de algunos de los programas sociales –denominados "misiones"– en las siguientes áreas: sanidad, educación, vivienda y alimentación. La tesis doctoral se enmarca dentro del doctorado "Estudios iberoamericanos: realidad política y social", impartido por el Departamento de Ciencia Política y de la Administración III, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, de la Universidad Complutense de Madrid.

do los paradigmas de política social dominantes en el marco del sistema capitalista, realizando una crítica general a cada uno de ellos. En el cuarto apartado analizamos con cierta profundidad las diferentes dimensiones que componen todo paradigma de política social, desarrollando una crítica a las propuestas de los diferentes paradigmas, a la vez que vamos definiendo la orientación que consideramos más oportuna en función de cada dimensión. Finalmente, presentamos brevemente las conclusiones.

Orden socioeconómico, modelo de desarrollo, política social y democracia

Antes de entrar a definir y a analizar cualquier tipo de política social, hay que tener claro una cuestión clave, y es que cualquier paradigma de política social se construye en función de un modelo de desarrollo específico y de su orden socioeconómico. Con esto queremos decir que la fundamentación de las políticas sociales va mucho más allá de los aspectos técnicos, entrando de lleno en el terreno de los proyectos políticos y de la ideología. Diversos autores comparten esta visión (Laurell, 1995; Sojo, 1999; Sottoli, 2000; Vilas, 1995). Laurell (en Vilas et al., 1995, 186), por ejemplo, afirma que "las alternativas de política social no se debaten principalmente en el terreno técnico (...) sino en el ámbito de los proyectos políticos. Obedecen a concepciones distintas sobre cómo organizar la sociedad y en función de qué intereses satisfacer necesidades". Sojo (1999, 268), por su parte, advierte que "aunque muchas veces se invoquen racionalidades estrictamente técnicas" las políticas sociales "están determinadas por una enorme multiplicidad de factores, algunos de los cuales tienen una fuerte racionalidad política: concepciones ideológicas y políticas sobre el papel del Estado (...) decisiones de economía política (...) estrategias de los organismos financieros internacionales". Sottoli (2000, 44), en la misma línea, asegura que más allá de los aspectos técnicos existe "una importante dimensión política así como repercusiones significativas en términos de estrategia de desarrollo". En síntesis, cada modelo de política social está vinculado a un modelo de desarrollo, a un modelo de democracia específico y al orden socioeconómico que los sustenta.

Por ello, el paradigma de política social implementando desde los años 80 en casi toda América Latina se define en función de los intereses del modelo de desarrollo neoliberal, del orden socioeconómico capitalista y de su modelo de democracia. Según Vilas (en Vilas et al., 1995, 20), "el rediseño de la política social corresponde así a una reestructuración amplia de la economía, la sociedad y las relaciones de poder entre actores". Para Sottoli (2000, 44), "una premisa central es que los nuevos enfoques de política social están en estrecha relación con los cambios en la estrategia de desarrollo y la reorientación de la política económica en los países latinoamericanos". Se da, por tanto, una estrecha coherencia en todos sus planos.

Es fundamental apuntar que la relación que se establece entre los cuatro planos es claramente jerárquica, es decir, que por encima de todos está el orden socioeconómico, el cual marca los límites de los posibles modelos de democracia y de desarrollo. En el plano inferior se encuentra la política social, determinada por dichos modelos y por el orden socioeconómico. Esto significa que el orden socioeconómico en que nos encontremos es el espacio que marca las reglas de juego. Y esto significa que es el capitalismo el que marca dichas reglas. Por ello, es lógico, como afirma Offe, que "la política social se explica a partir del objetivo primordial que ella debe cumplir (...) hacer compatibles las necesidades del trabajo y del capital, de modo que su desarrollo conjuga las exigencias de uno (el trabajo), y los requisitos sistémicos del otro (el capital)" (citado en Gómez, 2000, 322). En el marco capitalista, la política social siempre debe se funcional al capitalismo, independientemente del modelo de desarrollo (keynesiano, neoliberal...) que se esté implementando.

Esto nos obliga a conocer el funcionamiento del capitalismo para poder comprender cuáles son los limitantes a los que se enfrentará cualquier política social. Según muchos autores (Borón, 1997; Dieterich, 2002; González Casanova, 2000; Roitman, 2001; Vuskovic, 1992; Zemelman, 1992), la esencia del capitalismo es la creación de ganancia y beneficio por medio de la explotación del ser humano. Siendo conscientes de esto, podemos concluir que toda política social que atente contra los requisitos sistémicos del capitalismo no tendrá cabida. Por tanto, como bien dice Dieterich (2002, 43), si el presupuesto no alcanza para cubrir la deuda externa y la educación al mismo tiempo, se paga primero a la banca. Esto se traduce en que la política social será más o menos "generosa" en función de las necesidades del capital en cada momento histórico, es decir, que los niveles de protección de los ciudadanos fluctuarán según las necesidades del proceso de acumulación: mayor protección en épocas de bonanza económica (modelo keynesiano: hasta finales de los años 70); reducción de protección en épocas de crisis (modelo neoliberal: a partir de los años 80). Todo esto quiere decir que la prioridad del sistema no es la protección social de la ciudadanía sino la producción de ganancia, quedando esta primera como subsidiaria. Las implicaciones son graves, no sólo en los paradigmas de política social sino también en los modelos de democracia, ya que la lógica del capital genera democracias "limitadas" (Zemelman, 1992).

Considerando que la protección social de la ciudadanía debe ser prioridad absoluta, y siendo conscientes de que la lógica del capital es incompatible con esta idea, el paradigma de política social que defendemos, en primera instancia, sería aquel que se construye en el marco de un orden socioeconómico poscapitalista, y en un modelo de democracia también poscapitalista. Sin embargo, en un contexto histórico como el actual, de hegemonía total del orden capitalista, esta proposición se queda más en el plano de las orientaciones a largo plazo, siendo necesario en el corto y medio plazo, presentar propuestas de política social todavía limitadas por el marco capitalista. El margen de maniobra a corto plazo se encuentra en la modificación de los modelos de desa-

rrollo, es decir, en la transformación del modelo neoliberal y sus sucedáneos, y paralelamente en sus correspondientes paradigmas de política social.

Democracia, democracia social y política social

Antes de entrar a presentar los diferentes paradigmas de política social propios del orden capitalista, queremos abordar la relación existente entre modelo democrático y política social, ya que no podemos hablar de política social sin hablar de democracia. En un trabajo previo[2], desarrollamos a grandes rasgos qué modelo de democracia considerábamos más oportuno para la convivencia social. En este apartado vamos a recordar sus elementos principales, ya que consideramos que el tipo de política social se implementa en función de un modelo de democracia concreto. Algo tan obvio como afirmar que el modelo de democracia liberal construye un tipo específico de política social, y el modelo de democracia socialista lleva a cabo un paradigma de política social totalmente diferente.

Si hablamos de democracia, la primera cuestión es alertar del reduccionismo que supone restringir democracia a democracia política, dejando fuera su expresión social y económica (Borón, 1993; Vuskovic, 1992; González Casanova, 1992; Roitman, 2001; Zemelman, 1992; Dieterich, 2002). La mayoría de los enfoques teóricos que abordan el problema de la democracia limitan su contenido a aspectos puramente políticos, y en el mejor de los casos señalan que "de la democracia política se derivan aspectos sociales y también económicos, pero que en ningún caso la democracia es esencialmente, aparte de política, social y económica" (Roitman, 1992, 72). Se aboga, por tanto, por una perspectiva holística de la democracia, es decir, una visión que integra en el concepto tres campos: democracia política, democracia económica y democracia social. Siguiendo a Roitman, la democracia "es válida cuando política, social, económica y culturalmente da respuesta a las grandes demandas y soluciona los problemas endémicos", que en el caso latinoamericano son "la pobreza, la oligarquización del poder, la concentración económica, la represión, la salud, la vivienda y la educación, entre otros" (1992, 74).

La democracia social, aparece como uno de los elementos inseparables del modelo de democracia que defendemos, y se expresaría en la satisfacción por parte de todos los ciudadanos, de los cuatro pilares que consideramos básicos en cualquier sistema social: alimentación, educación, sanidad y vivienda. Estas serían las categorías mínimas para medir los índices de democracia social. Vuskovic (1992, 54) aboga por "configurar una propuesta que se inspira en la imagen futura de una sociedad que acaba con la extrema pobreza, que asegu-

---

[2] Para la realización del trabajo de investigación titulado "El proceso de cambio en Venezuela", en el marco del doctorado que el autor está cursando, se construyó un marco teórico en torno del concepto de democracia, recogiendo muchas de las aportaciones del enfoque denominado "pensamiento crítico".

ra los consumos básicos para todos, que sostiene sistemas incluso ejemplares de salud y educación, que resuelve a toda la población la disposición de una vivienda digna". González Casanova asegura que no existe democracia si se produce un deterioro creciente de la educación, la salud, la vivienda y el trabajo (González Casanova, 1991, 93). La democracia social se vuelve tan prioritaria, en nuestro concepto de democracia, que está por encima de cualquier otro tipo de derechos. Por ello coincidimos con Roitman cuando afirma que los derechos de educación, trabajo, vivienda y salud están por delante de otros, como por ejemplo la propiedad privada (Roitman, 2001, 73).

La consideración de la democracia social como eje prioritario del modelo de democracia nos lleva a concluir que la política social, es decir, las políticas en torno a la salud, la educación, la vivienda y la alimentación de la ciudadanía, debe ser materia de interés prioritario para el avance en términos de democracia, es decir, para medir el mayor o menor grado de evolución de la democracia. En síntesis, a mayores logros en políticas sociales mayor avance de la democracia, y viceversa[3]. Esto significa que entre política social y democracia social se establece una relación dependiente, y significa también que nuestra medición de las diferentes políticas sociales se hará siempre en términos de mayor o menor avance de la democracia.

El modelo de democracia que defendemos es antagónico con la lógica del capital, y por ello, como antes hemos dejado claro, nuestra propuesta de democracia poscapitalista se encuentra dentro de los proyectos a largo plazo. Esto no impide, sin embargo, que las diferentes políticas sociales implementadas se puedan medir desde hoy en términos de democracia social y de su mayor o menor acercamiento a este modelo.

Antes de presentar nuestra propuesta, consideramos necesario realizar un breve recordatorio de los diversos paradigmas inherentes a los modelos de desarrollo capitalistas implementados durante el pasado siglo y el inicio de éste.

Paradigmas clásicos de política social en el marco del capitalismo

Más allá de las diversas variantes, adaptaciones, modificaciones, etc., se puede afirmar que los paradigmas de política social clásicos y hegemónicos a lo largo de las últimas décadas han sido el keynesiano y el neoliberal (Laurell, en Vilas et al., 1995; Sottoli, 2002; Valencia, 1999; Vilas, en Vilas et al., 1995), correspondientes a los modelos de desarrollo del mismo nombre. Algunos autores, como Sottoli (2002, 51-52), identifican un tercer paradigma, denominado "emergente", que se situaría entre los dos paradigmas citados, queriendo en-

[3] La reducción de gasto público, la apertura de espacios a la lógica mercantilista del ámbito privado, etc., serán considerados retrocesos en términos democráticos.

contrar una posición "más moderada entre los dos polos", y que pretendería encuadrarse en un modelo de desarrollo también intermedio.

Históricamente, el primer paradigma de política social que se implementa en América Latina es el keynesiano, directamente ligado al modelo capitalista de industrialización sustitutiva de importaciones. Según Maingon (en Álvarez et al., 1999, 124-125), se implantó un "modelo basado en un desarrollo capitalista, apoyado en la industrialización sustitutiva de importaciones, y era necesario, por tanto, desarrollar un mercado urbano que apoyase ese desarrollo capitalista y que ayudase a legitimarlo y que, por el otro lado, ayudase a la acumulación del capital (...) Fue una política social que desde sus inicios tuvo la función de mantener y reproducir la fuerza de trabajo; es decir, construir las condiciones necesarias para que se realizara esa reproducción (...) todo ello estaba en sintonía con la construcción del Estado capitalista". "Estado, empresa privada y sindicatos constituyeron el trípode político sobre el cual se apoyó una política social de inspiración keynesiano-fordista, en sentido amplio. En ella, el empleo y el salario remunerador fueron las llaves de acceso a los servicios y satisfactores sociales" (Vilas, en Vilas et al., 1995, 18). El paradigma también denominado "Estado de Bienestar" hoy en día es revalorizado por algunos autores cuando lo comparan con el paradigma neoliberal, ya que afirman que "la universalidad en el disfrute de los servicios/beneficios sólo se ha logrado bajo regímenes solidarios con el predominio de alguna modalidad pública, generalmente estatal, de producción y administración de éstos" (Laurell, en Vilas et al., 1995, 185). Valencia (1999, 33), incluso asegura que a pesar de las limitaciones, "las políticas sociales tradicionales aplicadas en el entorno del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones repercutieron positivamente en las condiciones sociales de la población de América Latina, como se puede demostrar a través de un documento tan actual como son los informes sobre desarrollo humano que desde 1990 viene publicando el PNUD". Sin embargo, también es cierto que bajo este esquema se reprodujeron prácticas centralistas, burocráticas y clientelares (Gómez, 2000, 332).

Desde mediados de la década de los 80, el paradigma de política social ligado a la fase de industrialización sustitutiva de importaciones se fue abandonando "por otros más acordes al modelo de desarrollo que se estaba implantado" (Valencia, 1999, 28). El modelo de desarrollo neoliberal impone su propio paradigma de política social, funcional a sus intereses. El objetivo explícito es instaurar una sociedad de "libre mercado con un Estado mínimo" (Pérez et al., 2000, 150), y el resultado va a ser la "desarticulación del incipiente Estado de Bienestar que se había logrado instrumentar en América Latina" (Maingon, 2000, 128). El nuevo enfoque de política social se expresa a través de los siguientes conceptos: "compensación, entendida como la acción de introducir medidas destinadas a amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste estructural; selectividad y focalización, es decir, no pretender aportar de manera universal y homogénea servicios y beneficios; asimismo, concentrarlos en grupos previamente definidos, sobre todo en el marco de

otorgar prioridad al combate a la pobreza; privatización de los servicios sociales y descentralización (o ambas) de ellos mediante la transferencia total o parcial de las tareas sociales estatales a actores privados o estatales regionales y locales" (Sottoli, 2000, 44).

Las consecuencias del modelo neoliberal van a ser negativas en términos sociales, según lo corroboran diversos autores. Maingon (2000, 127), por ejemplo, afirma que "una gran mayoría de analistas e instituciones coinciden en que estos planes" han profundizado "el deterioro de la calidad de vida de amplios grupos de la población", acentuando "la concentración del ingreso" y elevando los "niveles absolutos y relativos de pobreza". La famosa "teoría del derrame" o *trickle down effect*, según la cual los beneficios del crecimiento económico neoliberal alcanzarían a toda la población, incluso a la más desfavorecida, sacándola de la pobreza, fracasó rotundamente (Kliksberg, en Álvarez et al., 1999, 49; Cuarto, en Álvarez et al., 1999, 14). Los estudios sobre desarrollo humano de Naciones Unidas en más de 130 países, "no han encontrado corroboración de los supuestos del derrame" (Kliksberg, en Álvarez et al., 1999, 50). Hasta los propios organismos financieros multilaterales, inspiradores de la corriente neoliberal, comenzaron a cuestionarse el neoliberalismo más ortodoxo, y empezaron a abogar por una "relación complementaria entre Estado y mercado" (Sojo, 1999, 274).

Este cuestionamiento general del neoliberalismo más ortodoxo llevó al surgimiento de propuestas más heterodoxas, que se pueden situar entre el modelo keynesiano y el modelo neoliberal, y que en términos políticos y económicos se han identificado como la "tercera vía" (Dieterich, 2000). Sin embargo, es necesario realizar una serie de aclaraciones sobre esta vía de desarrollo. En primer lugar, desde hace más de una década muchos gobiernos del subcontinente han abogado por una vía intermedia, renegando teóricamente del neoliberalismo, pero sin embargo han instrumentando *de facto* toda la política social del ideario neoliberal (Laurell, en Vilas et al., 1995, 178). En segundo lugar, sigue existiendo mucha confusión en torno a lo que podría denominarse un modelo intermedio, ya que muchas veces se aboga por él, y paralelamente se alaban políticas sociales de otros paradigmas. Por ejemplo, Kliksberg (en Álvarez et al., 1999, 50-52), parece defender "nuevas lecturas" que conjuguen crecimiento y equidad, y a su vez ensalza el "modelo escandinavo", cuando es obvio que la política social de los países escandinavos fue ejemplar del paradigma keynesiano, nunca de modelos intermedios o de "terceras vías". En tercer lugar, es fundamental tener claro que el paradigma de política social "emergente", funcional al modelo de desarrollo denominado "tercera vía", se encuadra entre los dos paradigmas clásicos (Sottoli, 2002, 51-52), y por lo tanto ideológicamente se encuentra a la izquierda del neoliberalismo y a la derecha de la socialdemocracia. Esta aclaración es clave para entender qué grado de participación se le da al mercado y al Estado, qué grado de importancia se le concede a la lógica privada y a la pública, qué prioridad se le otorga a los derechos sociales y a las mercancías, etc.

Dimensiones a analizar

Las dimensiones que tiene que atender toda política social son diversas, y bajo nuestro punto de vista serían las siguientes: relación entre política social y política económica, objetivo, cobertura, instituciones, financiamiento, estructura de la gestión, gestión y participación, áreas prioritarias, ideario social (valores), y sustancia (naturaleza). Nuestro objetivo es realizar una reflexión crítica acerca de la orientación que le dan a cada una de estas dimensiones los paradigmas de política social citados, a la vez que vamos concretando nuestra propuesta en cada dimensión, de manera que al final se tenga una idea clara de qué tipo de política social se considera más acertada.

Relación entre política social y política económica

Un aspecto crucial en todo paradigma de política social es el tipo de interrelación que se establece entre las políticas económicas y las sociales. En el modelo de desarrollo keynesiano, "la política social transcurría paralelamente a las decisiones de política económica" (Sottoli, 2002, 60). Esto ocurría así porque la política económica era la llave para la integración social, es decir, que "el empleo y el salario remunerador" eran los mecanismos de "acceso a los servicios y satisfactores sociales" (Vilas, en Vilas et al., 1995, 18). La pobreza no se atendía *ex post*, sino de manera preventiva, "al crearse condiciones para la inclusión social a través de la incorporación efectiva de las nuevas camadas de población activa al empleo y a la percepción de salarios remuneradores" (Vilas, en Vilas et al., 1995, 19). Según Maingon (2000, 128), el mercado de trabajo fue el "mecanismo de integración entre Estado de Bienestar y sistema económico. El Estado de Bienestar se constituyó sobre la base de la inclusión de la población en el mercado de trabajo", lo cual es un signo inequívoco de la estrecha relación entre política económica y política social.

Con la implantación del modelo de desarrollo neoliberal, la relación entre estos dos planos cambia radicalmente. Desde el neoliberalismo más ortodoxo, se llega a afirmar, como nos recuerda Pérez (2000, 150), que "la mejor política social es una sana política económica", es decir, que no se necesitan políticas sociales específicas, porque el éxito de la economía beneficiará a todos. En el mejor de los casos, la política social siempre será un aspecto subsidiario de la política económica (Gómez, 2000, 325; Sottoli, 2002, 60). Diversos autores corroboran esta idea. Según Mújica (2002, 241), "los programas de ajuste macroeconómico no tienen correlato en materia de política social, concibiendo ésta como simple aditamento de lo económico y reduciéndola a una serie de programas orientados a compensar el impacto de la reforma económica y del Estado". Para Vilas (en Vilas et al., 1995, 20), "los programas de ajuste macroeconómico y las políticas neoliberales derivadas de ellos no incluyen una agenda de desarrollo social (...) Lo social es un aditamento de lo económico; se reduce fundamentalmente a la cuestión de la pobreza extrema, y la pobreza extrema es en definitiva un producto de ineficiencias intervencionistas anterio-

res y se reducirá por el efecto de derrame generado indefectiblemente y autónomamente por el mercado". Detrás de esta política están los organismos financieros internacionales (BM, FMI, BID), los cuales son los encargados de promover de manera directa o indirecta estrategias que "supeditan el desarrollo social al comportamiento de ciertas variables macroeconómicas" (Gómez, 2000, 327). Estos mismos organismos, como por ejemplo el Banco Mundial, chantajean a los gobiernos de turno, al condicionar el otorgamiento de recursos a cambio de la implementación de ciertas políticas socioeconómicas, al pago de la deuda, etc. (Gómez, 2000, 328). Añade Gómez (331), que dichas agencias internacionales teóricamente se interesan por la pobreza "pero en la práctica reducen su acción a políticas que no sólo la legitiman sino que la perpetúan". Las consecuencias de todo esto son sumamente graves, ya que no sólo es que se debilite la "construcción de espacios de ciudadanía" (Gómez, 2000, 333), sino que tiene repercusiones en términos democráticos, ya que se produce un retroceso sustancial en el ámbito de la democracia social, la cual hemos definido antes como prioritaria.

Desde el paradigma de política social "emergente", que Sottoli (2002, 60) defiende, se reconoce la "necesidad de una política social integrada y complementaria a la económica". Se propone que "la política económica incorpore ya en su diseño los objetivos sociales". Esta visión vuelve a revalorizar la política social y parece que la pone a la misma altura que la política económica, acercándose en reglas generales a la relación que se establecía en el paradigma keynesiano.

En relación con esta dimensión, desde nuestra perspectiva quisiéramos compartir tres reflexiones. En primer lugar, se puede concluir que la política social por sí sola no puede corregir las desigualdades sociales (Machado, en Álvarez et al., 1999, 234). En segundo lugar, compartimos con otros autores (Machado, en Álvarez et al., 1999, 234; Sojo, 1999, 275; Vilas, en Vilas et al., 1995, 27), la tesis de que es inevitable articular la política social y la política económica, si realmente se quiere enfrentar con seriedad la pobreza y la desigualdad social. Pero no cualquier articulación, sino una que tenga objetivos claros de integración social de las mayorías, de satisfacción cada vez más plena de las necesidades básicas (salud, educación, vivienda, alimentación...); estando siempre estos derechos por delante de los intereses económicos privados de las minorías privilegiadas, de las políticas de ajuste, de las reformas contra la protección social, etc. En tercer lugar, consideramos que una política social integrada con la política económica tiene que considerar –más allá de las políticas sociales propiamente dichas– las políticas de empleo como un aspecto central de su desarrollo (Machado, en Álvarez et al., 1999, 236). Precisamente porque, como bien apunta Laurell (en Vilas et al., 1995, 188), "no se puede alcanzar una situación duradera de bienestar social en ausencia de una política activa y sostenida de creación de empleo y recuperación salarial en las actuales condiciones latinoamericanas". Pero políticas de empleo que cada vez tengan más en cuenta los intereses del trabajo y menos los del capi-

tal, invirtiendo, por tanto, las dinámicas de generación de empleo de los últimos años. Esto significa, por ejemplo, que hay que empezar a desmitificar ciertas categorías sistémicas, como crecimiento[4]; significa también que tenemos, por tanto, que hablar más de desarrollo[5]; y significa también que hay que sustituir, sin ningún temor, ciertas ecuaciones que parecen infalibles, como "crecimiento con equidad", y comenzar a hablar más de "democracia económica y democracia social"[6], etc.

Objetivo

Una dimensión fundamental que tiene toda política social es el objetivo general que persigue, es decir, cuál es teóricamente el fin que mueve su política, más allá de que en la práctica se acerque más o menos a él. Parece obvio, como asegura Sottoli (2002, 52), que el modelo keynesiano tenía el "ambicioso objetivo de la integración social y económica de amplias capas de la población a través de programas sociales de carácter universalista". Sin embargo, con la implantación del modelo neoliberal, el objetivo central de la política social va a ser modificado radicalmente. Ahora, el fin es reducir los efectos del ajuste (Cuarto, en Álvarez et al., 1999, 13; Piñango, en Álvarez et al., 1999, 115; Sottoli, 2000, 44), lo que significa, combatir la pobreza (Laurell, en Vilas et al., 1995, 177) que las reformas estructurales estaban generando. De la búsqueda utópica de la integración social pasamos a conformarnos con el simple hecho de mitigar la crisis (Gómez, 2000, 329). En el caso de Venezuela, por ejemplo, los programas sociales de los gobiernos de Carlos Andrés Pérez (PEP: Plan de Enfrentamiento a la Pobreza) y Rafael Caldera (Componente Social de la Agenda Venezuela), se limitaron a este objetivo, como es reconocido por un funcionario del gobierno de la época (Carvallo, en Álvarez et al., 1999, 141-144). Este sería el objetivo formal del paradigma neoliberal, porque en realidad la reestructuración de la política social tiene un objetivo no declarado que no es otro que abrir nuevos espacios de plusvalía y ganancia para el

---

[4] Notables científicos sociales mitifican el crecimiento. Un ejemplo destacado es el prestigioso profesor venezolano Luis Pedro España (1997, 482), cuando afirma en uno de sus textos que "no hay dudas de que, para detener el empobrecimiento del país, el crecimiento es una condición suficiente". Esto genera confusión, porque es bien sabido que el crecimiento no es condición "suficiente", ya que se puede dar crecimiento económico y paralelamente aumentar la desigualdad, la concentración del ingreso, la precariedad laboral, etc.

[5] Desarrollo en contraposición a crecimiento, porque es un término más integral, que implica desarrollo económico, político, social, cultural, etc. (Roitman, 2001, 40). Porque distribución de la riqueza, justicia social, desarrollo humano, etc., son categorías inherentes a él.

[6] Las propuestas del tipo "crecimiento con equidad" tienen una connotación de gran subordinación a la lógica del capital, pues ven la necesidad de la equidad, pero siempre respetando las necesidades del proceso de acumulación. Es importante comenzar a utilizar una terminología menos sistémica, del tipo "democracia económica y democracia social", aun siendo conscientes de que todavía estamos en un orden capitalista.

capital. Laurell (en Vilas et al., 1995, 182) corrobora esta idea cuando asegura que "detrás de la privatización neoliberal en el ámbito de los beneficios/servicios sociales está el objetivo económico de abrir un nuevo campo de acumulación". El paradigma "emergente", por su parte, busca no sólo combatir la pobreza, sino también favorecer la distribución del ingreso, enfrentar la desigualdad, etc. (Sottoli, 2002, 52).

Si comparamos los objetivos de los tres paradigmas, parece evidente que la vía keynesiana es la más ambiciosa, ya que la búsqueda de la integración social es un proceso más largo y de mayor esfuerzo y profundidad que el mero enfrentamiento a la pobreza o la contención de los efectos perniciosos de las políticas económicas. Esta diferencia de objetivos no expresa un problema técnico, sino más bien una posición política e ideológica respecto a la importancia que cada modelo le da al bienestar, a la protección y a los derechos sociales de la ciudadanía. Cuando se predica que el objetivo es combatir la pobreza, se está renunciando conscientemente e ideológicamente a construir sociedades basadas en la justicia social y en la igualdad. Por ello, hay que volver a recuperar el objetivo de la integración social, como referente teórico, ideológico y filosófico; como postulado básico para avanzar en términos de democracia social.

Cobertura

El objetivo de cada paradigma de política social condiciona la cobertura de éstos, ya que si en el paradigma keynesiano el objetivo era la integración social, por lógica, la cobertura era para toda la ciudadanía, es decir, universal. De la misma manera que si el objetivo es combatir la pobreza, la cobertura se reducirá a este sector, es decir, se focalizará en los pobres. Por tanto, tenemos que la política social keynesiana pretende una cobertura social "universal" (Sottoli, 2002, 53; Valencia, 1999, 30), mientras que la política social neoliberal implanta una cobertura "focalizada" para los sectores formalmente más desfavorecidos (Gómez, 2000, 323; Maingon, 2000, 128; Sottoli, 2002, 53). Los dos paradigmas no escapan a la crítica. El keynesiano porque, según Sottoli (2000, 50), implementó un universalismo "aparente", es decir, que "en el nivel programático se establecía el acceso igualitario por ley a toda la población, pero en la práctica se prestaban servicios y se entregaban beneficios a los grupos mejor organizados[7]". El neoliberal por diversas razones: primero, porque atacaban el universalismo por ser costoso e ineficiente (Sojo, 1999, 273), cuando en realidad la focalización era un medio para reducir gasto social público y abrir espacios de lucro a los sectores privados; segundo, porque el propio mecanismo de focalización ha funcionado mal, ya que ha dejado desprote-

[7] Según Sottoli (2000, 50), "los principales beneficiarios de la política social habían sido tradicionalmente los grupos de trabajadores urbanos organizados y cercanos al Estado; la población pobre permanecía excluida en buena medida de la participación en los beneficios sociales estatales".

gidos a sectores vulnerables (Gómez, 2000, 332); y tercero porque es absurdo hablar de focalización, cuando en sociedades como las latinoamericanas "entre la mitad y dos tercios de la población se encuentra en condiciones de pobreza" (Vilas, en Vilas et al., 1995, 21). En cuanto al paradigma "emergente" que Sottoli (2002, 55) defiende, propone una combinación de universalidad y focalización, es decir, "propugna la universalidad en el acceso a servicios sociales básicos, pero combinada con acciones focalizadas para sectores excluidos como mecanismos de compensación e igualación".

Desde nuestra perspectiva, por las mismas razones ideológicas y filosóficas con que defendíamos el objetivo de la integración social, abogamos también por la cobertura universal (teórico-legal y práctica), como mecanismo para acercarnos hacia la democracia social. Sin embargo, siendo conscientes de que el porcentaje de pobreza es muy elevado en América Latina[8], se cree conveniente, en una primera fase, combinar la universalización con políticas de "discriminación positiva"[9], hacia ciertos sectores más vulnerables, que se encuentran en desigualdad de condiciones. Laurell (en Vilas et al., 1995, 186) tiene una visión similar, cuando habla de "priorizar a los grupos sociales más rezagados en el marco de la universalización de los programas".

Instituciones

Una de las dimensiones fundamentales en toda política social es delimitar qué institución o instituciones son las encargadas de direccionar los programas sociales. En el paradigma clásico keynesiano, el Estado era la institución central que monopolizaba todos los aspectos de la política social: diseño, financiamiento, provisión, gestión, evaluación, etc. Con la implantación del paradigma neoliberal, el Estado comienza a ser cuestionado, entre otras cosas, "por su escasa eficiencia en el cumplimiento de sus funciones", como nos recuerda Gómez (2000, 323). Por ello, comienza a "atribuirse crecientemente al mercado el rol de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales, con el argumento de una mayor eficiencia y equidad" (Sottoli, 2002, 55). Se va creando una estructura plural de actores estatales, privados, organizaciones no gubernamentales, etc. Desde el neoliberalismo más ortodoxo, incluso, se aboga "por el retiro del Estado en el área social" (Pérez et al., 2000, 151). Lo grave de este asunto, como alerta Gómez (2000, 325) es que se persigue mi-

---

[8] Los datos de la Cepal de 2002 sitúan a 44% de la población latinoamericana por debajo de la línea de pobreza, y a 19,4% por debajo de la línea de indigencia (http://www.eclac.cl/publicaciones/Estadisticas/4/LCG2264PB/p1_1.pdf).

[9] Las políticas de discriminación positiva hacia sectores que se encuentran en desigualdad de condiciones han sido un mecanismo muy utilizado en los últimos años en diversas partes del mundo. Destacan, por ejemplo, las políticas de discriminación positiva hacia el género femenino o hacia las personas discapacitadas, para facilitar su inserción laboral, para aumentar su porcentaje de representación política institucional, etc. La discriminación positiva hacia los estratos más pobres, para facilitar su acceso a la educación superior, puede ser un ejemplo de este tipo de políticas.

nimizar el papel social del Estado, justo en el momento en el que se "plantean mayores demandas en cuanto a la intervención estatal". En los últimos años, el enfoque "emergente", asume una posición en la que se sigue exigiendo al Estado su responsabilidad social, pero a la vez se "reclaman más espacios para la sociedad en la toma de decisiones" (Sottoli, 2002, 55). Este planteamiento puede generar confusión, si no se define qué es sociedad, es decir, si son organizaciones sin ánimo de lucro, si son entidades privadas que buscan un beneficio, si son espacios comunitarios, etc.

En esta dimensión fundamental, nuestra propuesta es bastante precisa, porque nos encontramos ante una cuestión medular para cualquier tipo de política social. Por ello, definiremos, uno por uno, cuál debe ser el papel del Estado, el de la iniciativa privada[10] y el de las agrupaciones públicas no estatales[11]. Respecto al papel de la iniciativa privada en la política social, éste tiene que desaparecer radicalmente, por la simple razón de que los derechos sociales no son una mercancía, ni pueden nunca estar sujetos a intereses lucrativos ni a lógicas mercantilistas. En cuanto al papel del Estado, se aboga por un esquema de intervención diferente al del Estado keynesiano y diferente también al del Estado neoliberal, porque el problema real radica no tanto en los niveles de intervención, sino en los modelos de intervención. Con esto queremos despejar ciertas confusiones y mitos en torno al intervencionismo estatal. Como acertadamente dice Vilas (en Vilas et al., 1995, 10-17), el intervencionismo del Estado es utilizado por diferentes ideologías, desde las socialistas hasta las neoliberales. La diferencia radica en los "usos específicos" que cada una hace del Estado. Por ejemplo, el Estado neoliberal, según Vilas, "apoya la reestructuración capitalista impulsando la apertura asimétrica de la economía doméstica al mercado internacional, apelando a la privatización de activos públicos, construyendo nuevos espacios para las inversiones externas, redistribuyendo ingresos", diseñando "tipos de cambio, políticas crediticias e impositivas, tasas de interés, regulación del mercado de trabajo", etc. El Estado, por lo tanto, "retrocede en ámbitos de intervención microeconómica directa al mismo tiempo que incrementa su intervención en las definiciones macroeconómicas (...) abandonando a su propia suerte a algunos actores y promueve a otros". Chomsky (1995, 31) también aclara que en el neoliberalismo no desaparece el Estado, sino que redefine su intervención: "protección estatal y subsidio público para los ricos, disciplina de mercado para los pobres. Llama a recortar gastos sociales, y los pagos en salud para los pobres y personas mayores (...) recortando programas de asistencia social para los pobres. También convoca a incrementar la asistencia a los ricos, siguiendo el camino clásico: medidas fiscales regresivas y subsidios directos". El tipo de intervencionismo estatal

---

[10] Para evitar confusiones, dejamos claro que definimos como iniciativa privada a todas aquellas instituciones o personas con ánimo de lucro.

[11] Las agrupaciones públicas no estatales serán todos aquellos espacios no pertenecientes a la estructura estatal, ni tampoco aquellos con fin de lucro. Por ejemplo: ONG sin ánimo de lucro, comunidades organizadas de beneficiarios, etc.

que se reclama es el que Pérez (et al., 2000, 161) define como "garantista", es decir, que el papel del Estado en "materia social es irrenunciable e indiscutible", y debe ser continuo y sin "consideraciones relativas a la rentabilidad". La obligación del Estado en materia social "es la de garantizar los derechos sociales de la población, considerados irreversibles e irrenunciables". Pero debe ser un intervencionismo estatal libre de los males del Estado keynesiano, por lo tanto, descentralizado, participativo, no clientelar, no corrupto, etc. En cuanto a las agrupaciones públicas no estatales, se les debe dar un protagonismo creciente, compartiendo con el Estado espacios de gestión, evaluación, etc., y rompiendo así la monopolización estatal propia del paradigma keynesiano. En resumen: supresión de la iniciativa privada y trabajo conjunto del sector público estatal y no estatal.

Financiamiento

La política social keynesiana fue financiada casi exclusivamente por el Estado, pero con la entrada del modelo neoliberal se diversifican los actores, dando entrada a recursos provenientes de "fuentes internacionales y privadas" (Sottoli, 2002, 58), y promoviendo mecanismos de cofinanciación, "como el que los propios beneficiarios contribuyan; el cobro de tarifas por la prestación de servicios públicos sociales o co-financiación empresarial" (Valencia, 1999, 30). Actores destacados van a ser los organismos financieros multilaterales (FMI, BM, BID), ya que su carácter de financistas les va a otorgar un "desmedido poder para determinar y participar directamente en el diseño, contenido, ejecución y evaluación de las políticas económicas y sociales" (Gómez, 2000, 326), presionando a los gobiernos para reducir el gasto social en función de las necesidades del mercado, y de los intereses privados. El argumento neoliberal contra el financiamiento estatal es que es excesivo y además presenta un modelo de gasto ineficiente (Gómez, 2000, 323). La crítica sobre la ineficiencia es correcta en términos técnicos, debido a las dinámicas corruptas y clientelares. Donde presenta graves problemas de credibilidad es en el plano ético, ya que los derechos sociales no se rigen por eficiencias mercantilistas, ni por rentabilidades capitalistas. En todo caso, en el plano ético, la eficiencia se medirá en términos de responsabilidad pública, de servicio a los ciudadanía, etc. Además, como acertadamente apunta Vilas (en Vilas et al., 1995, 22), resulta absurdo hablar de eficiencia cuando, por ejemplo, "el presupuesto en salud es de diez o quince dólares promedio por habitante al año"[12]. Por su parte, desde el paradigma emergente, se vuelve a recuperar la importancia de la financiación por parte de las instituciones públicas, dándoles mucha importancia a la política fiscal y a la citada eficiencia en el gasto (Sottoli, 2002, 58).

---

[12] "Cuando el presupuesto en salud es de diez o quince dólares promedio por habitante al año, como en algunos países de Centroamérica, o menor a 2% del PIB, como en otros del área andina, ¿en qué puede llegar a consistir una 'gestión eficiente' de los recursos?" (Vilas, en Vilas et al., 1995, 22).

Nuestra propuesta de modelo de financiamiento está estrechamente relacionada con la lógica de la dimensión anterior, referida a las instituciones. Abogamos principalmente por una financiación desde las instituciones públicas del Estado, sin darles cabida alguna a las instituciones privadas con ánimo de lucro, por la misma razón que exponíamos antes. Sin embargo, superando el modelo keynesiano, consideramos positivo y complementario la financiación no estatal sin ánimo de lucro, teniendo siempre claro que el principal responsable y garante de la protección social es el Estado. La financiación estatal, además, debe proceder cada vez más de los impuestos directos, impulsando por tanto una política fiscal progresiva, sobre todo en una región como la latinoamericana donde, en términos comparativos, los sectores más pudientes apenas tributan (Cunill, en Álvarez et al., 1999, 212). Respecto al modelo de gasto, hay que invertir la dinámica neoliberal, es decir, en vez de reducir en gasto social, hay que ir aumentándolo progresivamente. Esto será valorado como un avance en democracia social. Además, se valorará la eficiencia en el gasto, pero nunca en términos mercantilistas sino en términos de ética ciudadana y corresponsabilidad social.

Estructura de la gestión

Esta dimensión se refiere a si la gestión tiene una estructura centralizada o descentralizada. Según Sottoli (2002, 57), bajo el paradigma keynesiano la gestión de la política social se rigió bajo esquemas muy centralizados, en los que el Estado, a través de los ministerios sociales, se encargaba de dirigir todo el proceso, desde el diseño de los programas hasta su ejecución. Este modelo centralizador tuvo críticas generalizadas, y por ello los nuevos paradigmas han defendido un proceso de descentralización hacia las regiones y hacia los municipios. En la descentralización, se han percibido múltiples consecuencias positivas: el mayor conocimiento del entorno por parte de los nuevos gerentes facilita una gestión más eficaz; la contraloría por parte de la población es más factible; la presión ciudadana es mayor hacia los cargos públicos que quieren optar a la reelección, etc. (De la Cruz, en Álvarez et al., 1999, 173-174). Sin embargo, como correctamente advierte De la Cruz (174), "la descentralización aumenta las posibilidades de que la población obtenga mejores servicios", pero "no lo garantiza por sí misma". Esto significa que, más allá del hecho técnico de descentralizar, es fundamental el modelo de descentralización. Por ejemplo, el paradigma de política social neoliberal aboga por la descentralización, pero detrás de esta orientación, en muchos casos, se oculta la lógica del capital. Porque su modelo suele ser descentralizar la gestión, sin descentralizar los recursos, trasladando la responsabilidad financiera a entes locales sin casi recursos, con lo que la calidad de los servicios disminuye notablemente (Laurell, en Vilas et al., 1995, 189; Vilas, en Vilas et al., 1995, 24). Porque el "carácter descentralizado persigue darle cabida al sector privado" (Gómez, 2000, 328). En el fondo, detrás de todo esto está el interés por reducir costos sociales y abrir nuevos espacios de ganancia para el capital.

Por tanto, debemos reclamar una estructura de gestión descentralizada, rompiendo con el centralismo keynesiano, pero rechazando la descentralización de tipo neoliberal. Se apuesta por una descentralización con las siguientes características: descentralización de la gestión pero también de los recursos; descentralización equilibrada entre todas las regiones y municipios, evitando generar desigualdades regionales en términos económicos, logísticos, etc.; descentralizar no para darle cabida al sector privado, sino para crear espacios de interacción con las comunidades de beneficiarios.

Gestión y participación

Hoy en día, uno de los elementos de moda es abogar por la participación, pero de una forma genérica y aséptica. Cualquiera que haga propuestas en materia de política social destacará la importancia de que los ciudadanos participen. Desde el paradigma neoliberal y desde el emergente, se criticará la gestión vertical propia de la política social keynesiana, a la vez que incidirán en la importancia de la participación. Sin embargo, al igual que ocurre con la descentralización, es fundamental definir el modelo de participación que se quiere. Como muy bien dice Cunill (en Álvarez et al., 1999, 206), "subyacen profundas diferencias de enfoque", algunas totalmente opuestas entre sí. Vilas (en Vilas et al., 1995, 24), por ejemplo, alerta que detrás de la retórica neoliberal sobre la necesidad de participación se encuentra un deseo de "reducir los costos operativos y de gestión mediante el uso de mano obra gratuita". Sottoli (2000, 59) y Cunill (en Álvarez et al., 1999), por otro lado, detectan que esa misma retórica neoliberal sobre participación busca deslindar al Estado de su responsabilidad sobre el bienestar social. De esta manera, se incita a los pobres a que participen para intentar, así, responsabilizarles de su situación (Gómez, 2000, 328).

Nuestra visión, por supuesto, es apostar por la participación, pero con base en un modelo específico de participación. En primer lugar, es primordial identificar a los actores, es decir, quién participa. En la misma línea de las dimensiones anteriores, se percibe como lo más idóneo un esquema de participación en donde las comunidades beneficiadas tienen una amplia incidencia, sin descargar al Estado de su responsabilidad, y dejando fuera a todo tipo de iniciativa privada con ánimo de lucro. En segundo lugar, hay que delimitar el cómo, es decir, el tipo de participación que se va a desarrollar. Según Cunill (en Álvarez et al., 1999, 207), existen dos niveles de participación, "en absoluto excluyentes", uno sería en términos técnicos (gestión, evaluación, etc.), y otro en términos políticos o de redistribución de poder (diseño, decisión, reformulación, etc.). Lo ideal, entonces, es no quedarse en un modelo de participación técnica, sino que también sea política, es decir, que implique un trasvase real de poder a las comunidades. La misma autora incluso habla de otros dos espacios de participación, en este caso más generales: en el ámbito de la producción (socioeconómico) y en el ámbito de la reproducción (social). Advierte Cunill (206) que "nadie pone hoy en duda la importancia de la participación en las

políticas de reproducción social", pero a su vez se excluye a la ciudadanía de la participación en las políticas de producción (económica). Esta reflexión nos sirve para plantear el tercer aspecto, que sería el impulso a una participación integral, integrando el ámbito social y el económico, en la medida de lo posible.

Áreas prioritarias

"La prioridad de la acción pública social en América Latina consistió tradicionalmente en la ampliación de la cobertura en los sectores 'duros' de las políticas sociales: seguridad social, educación y salud (...) la nueva política social redefinió su prioridad explícitamente como la lucha contra la pobreza". En los últimos tiempos, junto a la pobreza, han surgido nuevos temas "tales como la integración social de grupos excluidos por razones de raza, género, edad..." (Sottoli, 2002, 59). La propuesta que hacemos en torno a esta dimensión es que las áreas prioritarias sean las siguientes: educación, salud, vivienda, alimentación y seguridad social. Además, que los llamados grupos "vulnerables" (indígenas, mujeres, ancianos...) tengan una atención especial en torno a dichas áreas. Paralelamente, la necesidad de vincular política social y política económica, como antes hemos destacado, exigiría abordar el tema del empleo como área prioritaria en términos de política socioeconómica.

Ideario social (valores)

Los clásicos valores que –por lo menos a nivel teórico– eran consustanciales al paradigma keynesiano, tales como solidaridad, justicia social, igualdad, responsabilidad colectiva, fueron desterrados por el nuevo ideario neoliberal, que comenzó a hablar más de derechos del individuo, eficiencia, responsabilidad personal, etc. (Sottoli, 2002, 60). Con la irrupción del paradigma emergente, se utiliza un nuevo lenguaje, pero siempre buscando la moderación, como, por ejemplo, al sustituir conscientemente el concepto de igualdad por el de equidad. Si existe una dimensión recuperable del paradigma keynesiano, ésta es su ideario social, más allá de que se quedase en el plano discursivo y luego no se materializase en la realidad. El ámbito de los valores tiene una importancia fundamental en términos ideológicos, porque marca con claridad cuáles son tus objetivos y cuáles son tus prioridades. Obviamente, desde nuestra apuesta por una política social como herramienta para avanzar hacia la democracia social, es vital desechar el ideario social mercantilista e individualista, y recuperar una serie de valores como justicia social, igualdad, solidaridad, comunitarismo, etc.

Sustancia (naturaleza)

La última dimensión alude a la concepción que se tiene de la política social en términos filosóficos, es decir, el qué es la política social no en cuanto a su definición formal sino a su sustancia o naturaleza. En el paradigma keynesiano, se consideraba la política social como un "derecho social", mientras que el

modelo neoliberal va a modificar esta concepción, transformándola en "mercancía". Efectivamente, el neoliberalismo "no admite el concepto de derechos sociales, o sea, el derecho de tener acceso a los bienes sociales por el solo hecho de ser miembro de la sociedad, y la obligación de ésta de garantizarlos a través del Estado". Al contrario, "promueve un grado importante de mercantilización de los bienes sociales y los somete a la lógica de lucro" (Laurell, en Vilas et al, 1995). Según Maingon (2000, 139), se sustituye el derecho social por las "lógicas de asignación de recursos que rigen las operaciones de mercado". El significado de esto es profundo y sumamente grave, porque como dice Vilas (en Vilas et al, 1995, 22), se convierte "en mercancía la vida, la salud, la educación y el bienestar de la gente, y por lo tanto se les pone un precio". En algunos casos, se deja en manos de los bancos[13] los derechos sociales, los cuales son reducidos por éstos a una "dimensión costo-beneficio" (23). Desde las concepciones radicalmente más privatistas, se llega a afirmar que los servicios sociales no son un derecho sino un "merecimiento", es decir, que el ciudadano tiene que acabar mereciéndoselos (Pérez et al., 2000, 151). Esta nueva concepción implica que se analiza la política social en términos técnico-económicos y no en términos ético-políticos (Maingon, 2000, 140).

Respecto a esta dimensión, reivindicamos la recuperación del concepto de derechos sociales como esencia para entender lo que es la política social, desterrando los intentos de transformarla en mercancía. La visión de los enfoques "garantistas" (Pérez et al., 2000, 162) nos parece incluso más profunda, porque no sólo se habla de derechos sociales, sino que se utiliza el concepto de derechos humanos. Ésa es la concepción por la que debemos abogar, y por tanto considerar el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda, el derecho a la alimentación y el derecho a la seguridad social, como derechos sociales y humanos, como responsabilidad colectiva y como asunto estratégico de Estado.

Conclusiones

En este apartado dedicado a las conclusiones, quisiéramos destacar tres ideas fundamentales, ya expuestas a lo largo del texto. La primera está relacionada con la centralidad que tiene el orden socioeconómico como elemento que condiciona el resto de niveles. Siendo conscientes de la estrecha relación entre orden socioeconómico, modelo de desarrollo, modelo de democracia y paradigma de política social, y aceptando la idea de que el orden capitalista actual es un sistema que basa su existencia en la producción de ganancias a través de la explotación del ser humano, la política social ideal debe desarrollarse en el marco de un nuevo orden poscapitalista, donde tenga viabilidad un nuevo modelo de democracia holística (política, económica y social). Hasta

[13] Por ejemplo, según un informe del Banco Mundial dedicado a las políticas de salud, se reduce ésta a una "dimensión costo-beneficio contable y de rentabilidad diferencial de las inversiones" (Vilas, en Vilas et al., 1995, 23).

entonces, todos los paradigmas de política social estarán limitados por la lógica del capital.

La segunda conclusión nos recuerda que en el actual contexto histórico, de hegemonía total del orden capitalista, la proposición anterior se queda más en el plano de las orientaciones a largo plazo, siendo necesario en el corto y mediano plazo presentar propuestas de política social todavía limitadas por el marco capitalista. En este sentido, abogamos por un paradigma de política social insertado en un modelo de desarrollo que tenga como lógica prioritaria y constante la recuperación de espacios de acumulación para las rentas de trabajo, en detrimento de las rentas de capital.

Por último, presentamos en síntesis nuestra propuesta de paradigma de política social, en cada una de sus dimensiones. Sería el siguiente: plena articulación de la política social y la política económica, que tenga como objetivo prioritario la satisfacción de las necesidades sociales básicas (educación, salud, vivienda, alimentación...), y que impulse políticas de empleo priorizando los intereses del trabajo por encima de los intereses del capital; recuperación de la integración social como objetivo central de la política social; universalización de la cobertura, combinándola, en una primera fase, con políticas de "discriminación positiva" hacia ciertos sectores más vulnerables; intervención estatal garantista de los derechos sociales, abriendo espacios al sector público no estatal y suprimiendo la intervención privada, debido a sus intereses lucrativos y mercantilistas; financiación principalmente estatal, combinándola con la pública no estatal y sin ánimo de lucro, desechando la financiación privada con intereses lucrativos; estructura de gestión descentralizada no neoliberal, es decir, descentralizando la gestión y los recursos, con equilibrio territorial para evitar desigualdades, y creando espacios de interacción con las comunidades de beneficiarios; gestión participativa en términos técnicos pero también políticos, donde las comunidades beneficiadas tengan una amplia incidencia, sin descargar al Estado de su responsabilidad, y dejando fuera a todo tipo de iniciativa privada; educación, sanidad, vivienda, alimentación y seguridad social, como áreas prioritarias, con atención especial a los denominados grupos "vulnerables"; desechar el ideario social mercantilista e individualista, y recuperar una serie de valores como justicia social, igualdad, solidaridad, comunitarismo, etc.; recuperación del concepto de derechos sociales como esencia para entender lo que es la política social, desterrando los intentos de transformarla en mercancía.

Bibliografía

Boron, Atilio (1993): "La transición hacia la democracia en América Latina: problemas y perspectivas" en VVAA, *Modernización económica, democracia política y democracia social*, México, El Colegio de México.

_____ (1997): *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Carvallo, Moisés (1999): "Los nuevos programas sociales: notas para un balance" en Lourdes Álvarez et al., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años 90*, Caracas, Nueva Sociedad.

Cuarto, Luis (1999): "Palabras de instalación" en Lourdes Álvarez et al., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años 90*, Caracas, Nueva Sociedad.

Cunill, Nuria (1999): "Significado de la participación ciudadana en el diseño de programas y proyectos sociales" en Lourdes Álvarez et al., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años 90*, Caracas, Nueva Sociedad.

Chomsky, Noam (1995). "Democracia y mercados en el nuevo orden mundial" en Noam Chomsky y Heinz Dieterich (eds.), *La sociedad global: educación, mercado y democracia*, Chile, LOM.

De la Cruz, Rafael (1999): "Descentralización y desempeño de gobernaciones y municipios en la entrega de servicios sociales" en Lourdes Álvarez et al., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años 90*, Caracas, Nueva Sociedad.

Dieterich, Heinz (2000): *Identidad nacional y globalización. La tercera vía. Crisis en la Ciencias Sociales*, México, Ed. Nuestro Tiempo.

_____ (2002): *La democracia participativa: el socialismo del siglo XXI*, País Vasco, Baigorri.

González Casanova, Pablo (1991): "La crisis del mundo actual y las Ciencias Sociales en América Latina" en VVAA, *El nuevo orden mundial*, Txalaparta, Tafalla.

_____ (1992): "La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina" en Pablo González Casanova y Marcos Roitman (eds.), *La democracia en América Latina: Actualidades y perspectivas*, Madrid, Editorial Complutense.

_____ (2000): "La explotación global" en Manuel Monereo y Pedro Chaves (coords.), *Diversidad y desigualdad: las razones del socialismo*, Madrid, El Viejo Topo.

España, Luis Pedro (1997): "Dos décadas de empobrecimiento y pobreza en Venezuela", *SIC*, nº 600, Caracas, diciembre.

Gómez Sánchez, Irey (2000): "La política social en la agenda latinoamericana: algunas perspectivas para América Latina", *Espacio Abierto*, vol. 9, nº 3, Maracaibo, julio-septiembre.

Kliksberg, Bernardo (1999): "Inequidad en América Latina: un tema clave" en Lourdes Álvarez et al., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años 90*, Caracas, Nueva Sociedad.

Laurell, Asa Cristina (1995): "Para pensar una política social alternativa" en Carlos Vilas et al., *Estado y políticas sociales después del ajuste*, Caracas, Nueva Sociedad.

Machado, Clemy (1999): "Estrategias de desarrollo institucional para una política social como instrumento del desarrollo con equidad" en Lourdes Álvarez et al., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años 90*, Caracas, Nueva Sociedad.

Maingon, Thaís (1999): "Comentarios" en Lourdes Álvarez et al., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años 90*, Caracas, Nueva Sociedad.

_____ (2000): "Los organismos multilaterales y la concepción de política social para América Latina: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo", *Politeia*, nº 24, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Primer Semestre.

Mujica, Norbis (2002): "Estado y políticas sociales en Venezuela. ¿La Quinta República o el regreso al pasado?", *Revista Venezolana de Gerencia*, año 7, nº 18, Maracaibo, abril-junio.

Piñango, Ramón (1999): "La política social en las últimas dos décadas" en Lourdes Álvarez et al., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años 90*, Caracas, Nueva Sociedad.

Pérez, Magali et al. (2000): "Consensos y disensos en torno a la concepción de política social en Venezuela", *Cuadernos del Cendes*, año 17, nº 44, Caracas, mayo-agosto.

Roitman, Marcos (1992): "Teoría y práctica de la democracia en América Latina" en Pablo González Casanova y Marcos Roitman (eds.), *La democracia en América Latina: Actualidad y perspectivas*, Madrid, Editorial Complutense.

_____ (2001): *Las razones de la democracia en América Latina*, Madrid, Sequitur.

Sojo, Ana (1999): "La política social en la encrucijada: ¿opciones o disyuntivas?" en Carpio et al., *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Sottoli, Susana (2000): "La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año LXII, nº 4, México, octubre-diciembre.

_____ (2002): "La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas", *Papeles de Población*, año 8, nº 34, México, octubre-diciembre, nueva época, Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados de la Población.

Valencia, Iñaki (1999): *Políticas sociales aplicadas en América Latina. Análisis de la evolución de los paradigmas en las políticas sociales de América Latina en la década de los 90*, Bilbao, Hegoa.

Vilas, Carlos (1995): "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado" en Carlos Vilas et al., *Estado y políticas sociales después del ajuste*, Caracas, Nueva Sociedad.

Vuskovic, Pedro (1992): "Democracia y economía en América Latina" en Pablo González Casanova y Marcos Roitman, *La democracia en América Latina: Actualidad y perspectivas*, Madrid, Editorial Complutense.

Zemelman, Hugo (1992): "La democracia limitada y los excesos teóricos" en Pablo González Casanova y Marcos Roitman (eds.), *La democracia en América Latina: Actualidad y perspectivas*. Madrid, Editorial Complutense.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol.11, nº 3 (sept.-dic.), pp. 115-125

EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: OTRA DÉCADA PERDIDA EN EL MERCADO DE TRABAJO DE AMÉRICA LATINA[1]

María Cristina Cacciamali
María de Fátima José-Silva

Introducción

Diagnósticos recientes sobre la situación económica y social de América Latina muestran que, durante el curso de la década pasada, se produjo una diferenciación regional en relación con el crecimiento económico y las características del mercado de trabajo: entre los países del norte (México, Centroamérica y parte del Caribe) con un mejor desempeño que aquellos del sur (América del Sur)[2].

La explicación tiene que ver con el mayor dinamismo económico relacionado con el crecimiento del sector industrial entre los primeros, dinamismo relacionado con la extensión de la maquila entre los países más pequeños y con procesos más complejos y diferenciados en el caso de México. En todo caso, en el norte en general el producto industrial aumentó en forma sostenida, llevando a un aumento anual promedio de 3,6% en las tasas generales de empleo, de 4,3% en el empleo industrial y de 4,2% en el empleo asalariado. La contribución del crecimiento del sector manufacturero al aumento global del empleo era de un 13,2%[3].

---

[1] Trabajo presentado y publicado en los Anales de la XV Conferencia de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina, Universidad de Costa Rica, San José, nov. 2002.

[2] La información presentada en este estudio considera República Dominicana, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Guatemala y México como integrantes del grupo de los países del norte; y Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela como integrantes del grupo del sur.

[3] De acuerdo con un estudio de María de Fátima José-Silva en 2002, los países del norte presentaron tasas de crecimiento económico entre 1990 y 1999 nunca inferior a un promedio de 3% anual, llegando al 5,5% y 4,8% en la República Dominicana y Costa Rica, respectivamente. La tasa media en la mayor parte de los países del sur es casi la mitad.

Los objetivos de la opción industrial adoptada por los países del norte fueron alcanzados sobre la base de exportaciones hacia los sectores dinámicos del comercio internacional, especialmente en Estados Unidos, donde el consumo iba creciendo en forma continua durante los años 90. Por vía de contraste, las exportaciones del los países del sur se dirigían a mercados menos dinámicos (agroindustria, celulosas, acero, etc.), excepto en el caso de Chile. Además de eso, y a pesar de su propia reestructuración productiva, los países del sur seguían dependiendo más que los del norte de sus mercados domésticos. Como, en muchos de estos países, su dinámica económica interna estuvo limitada por las políticas macroeconómicas diseñadas para controlar la inflación, la posibilidad de una expansión industrial se limitó, junto con su potencial de generar crecimiento económico con el correspondiente impulso a la creación de empleos.

Además, los países del sur fueron duramente golpeados por las crisis financieras de la segunda mitad de los años 90: México (1995), los países del sureste asiático (1997) y Rusia (1998), como también por la devaluación de la moneda brasileña en 1999. La crisis asiática impactó en dos sentidos: primero, con la devaluación de sus monedas, los gobiernos asiáticos afectados aumentaron su competitividad frente a las exportaciones latinoamericanas; y, segundo, acentuaron la inestabilidad financiera provocada por los movimientos del capital golondrina. La devaluación brasileña de 1999 provocó serias repercusiones entre los demás países del Cono Sur integrados a Mercosur. Impactó con particular severidad a Argentina y Uruguay, limitando sus exportaciones hacia Brasil y provocando una recesión económica. Además de todo eso, las esperanzas de una recuperación económica en el Cono Sur se han esfumado a raíz de acontecimientos recientes: la crisis financiera internacional a partir de 1998 reforzó la reticencia del capital extranjero de invertir en la región, ya manifiesta con anterioridad; los precios de los productos de exportación (con la excepción del petróleo) se han estancado; y, a partir del 11 de septiembre de 2001, la economía estadounidense no ha podido salir de la recesión que ya padecía y que ahora se encuentra afectada por las incertidumbres provocadas por un escenario internacional sumamente inestable, con los conocidos conflictos bélicos que han acompañado a la "guerra contra el terror"; la crisis política, económica y social en la Argentina; la profundización de la crisis colombiana, la inestabilidad política en Venezuela; la pérdida de credibilidad de grandes empresas norteamericanas y franceses gracias a sus "malas prácticas" en el campo de la contabilidad, reafirmando una aversión a asumir riesgos y disminuyendo la entrada de inversiones extranjeras a la región en 2002.

Este desempeño macroeconómico débil o inestable de los países del sur afecta sus mercados de trabajo donde la oferta de trabajo crece a un ritmo inferior a aquel de los del norte entre 1990 y 1999: un promedio de 1,9% por año para el empleo total, -0,1% para el empleo industrial y 1,8% para el empleo asalariado. Llama la atención el hecho de que en estos países, a diferencia de aquellos del norte, el empleo industrial incide negativamente (-0,6%) en

las cifras de crecimiento del empleo total, provocando una evolución modesta o regresiva en el nivel de los salarios. En algunas regiones como el Cono Sur, la desindustrialización de Argentina y Uruguay ha llevado al estancamiento de los salarios reales promedio durante el período entero.

Sin embargo, la evolución de los salarios en los países del norte no era mucho mejor que en el sur. El dinamismo de la producción industrial dedicada a la exportación no favoreció aumentos en los niveles salariales, ni tampoco una mejor distribución de los ingresos. En el caso de México, por ejemplo, la liberalización comercial y el proceso de realocación industrial provocaron un fuerte retroceso en los salarios durante los años 80. La recuperación del salario medio industrial se interrumpe con la crisis financiera de 1995, de manera que se puede apreciar una recuperación clara solamente a partir del último año del siglo pasado, rápidamente afectada por la recesión en la economía norteamericana a partir de 2001. Entre los países del norte, solamente Costa Rica registra un crecimiento estable en los salarios industriales promedio (José-Silva, 2002).

Este artículo tiene como objetivo defender la tesis de que resulta necesario volver a formular e implementar una política de crecimiento económico, junto con una política de empleo apropiada y modificaciones en las instituciones que regulan las relaciones laborales, para poder enfrentar el problema de la escasez de oportunidades de empleo, los avances de la informalidad y la consiguiente inseguridad laboral.

Políticas sociales que tienen como objetivo apoyar mejoras en la capacitación individual y/o que efectúen transferencias monetarias (*cash transfers*), por muy indispensables que hayan sido durante los últimos quince años para aminorar la pobreza y/o las desigualdades en el acceso a los bienes públicos, ya se evidencian como insuficientes para superar las desigualdades sociales y de ingresos, así como la pobreza estructural que caracteriza al continente, ni mucho menos para alejar la nueva pobreza que afecta a los sectores medios. Solamente un crecimiento de las actividades económicas intensivas en mano de obra, políticas de creación de empleo, políticas a fondo a favor de una redistribución de los ingresos y la creación de instituciones que faciliten a los pobres acceder a mercados y servicios ahora fuera de su alcance, abriría camino a la superación de la situación actual y una orientación de la sociedad latinoamericana hacia el progreso social y una promoción humana.

Dicho esto, el artículo está dividido en cuatro secciones, además de esta introducción. La primera examina la estructura del empleo no-agrícola en la región, registrando el crecimiento del sector informal y las restricciones a la cobertura de la seguridad social. La segunda discute el deterioro del mercado de trabajo en la región y el desempleo. La tercera examina la evolución de los índices oficiales de pobreza y de desarrollo humano, conscientes de que, a consecuencia del deterioro de las condiciones económicas en el continente

durante los últimos dos años, la situación actual podría ser aún peor. Por último, ofrecemos nuestras consideraciones finales, enfatizando la importancia de combinar adecuadamente las políticas de crecimiento económico, de empleo, y las demás políticas sociales.

El empleo informal y la creciente inseguridad laboral y social

El patrón de crecimiento económico en los países del norte, centrado en la industria, lleva a diferencias en la estructura del empleo entre el norte y el sur. En el norte, se puede observar un aumento relativo del empleo asalariado en las empresas del sector privado, mientras que en el sur, con la excepción de Argentina, hay una disminución del empleo en ese sector y un correspondiente aumento del peso del sector informal entre la población ocupada. Diferencias entre las dos regiones también afectan las características del sector informal: en el norte hay un crecimiento relativo del peso de las microempresas, mientras que en el sur el mayor crecimiento relativo corresponde a la categoría de "trabajo por cuenta propia" en cinco de los siete países. Finalmente, en todos los países (norte y sur) el empleo en el sector público sufre pérdida relativa de su peso en la estructura ocupacional, siendo esta tendencia más marcada en el norte que en el sur, con la excepción de Venezuela.

A pesar del mejor desempeño económico de México y algunos países centroamericanos, en toda América Latina el sector informal sigue jugando un papel significativo en la generación de empleo y ingresos. En América del Sur, en cuatro de siete países el sector informal absorbe alrededor de 40% del total de ocupados, mientras que en los tres restantes la proporción es cerca de 50%. Entre los países del norte, las cifras son cerca de 40% para México y Costa Rica, mientras que en Honduras superan 50%.

Las limitadas oportunidades de empleo y las restricciones a los aumentos de salarios en América Latina naturalmente afectan la cobertura de los sistemas de seguridad social, sobre todo en el sector informal. Solamente Uruguay tiene una cobertura casi completa, abarcando también al sector informal, mientras que Chile y Costa Rica cubren aproximadamente la mitad de los ocupados. Los demás países del continente tienen una cobertura sumamente limitada, sobre todo en los casos de México y Perú. De hecho, al impacto negativo de los cambios en el mercado de trabajo, se añade una caída en la cobertura del sistema de seguridad social en siete de diez países de la región. México ha ampliado su cobertura pero sobre un piso muy bajo y hay una caída en la cobertura de unidades productivas del sector informal. En Colombia también hubo un aumento en la cobertura pero también su piso inicial era bajo (alrededor del 31% en 1999). Solamente en Uruguay se registra una ampliación de la cobertura que abarca tanto el sector informal como el formal, llegando a cubrir 97% de los ocupados en 1999 (una evidente excepción dentro del contexto continental).

Las reformas laborales introducidas en un ambiente de inestabilidad y, en muchos casos, de recesión económica también contribuyen a que más personas abandonen (o no se incorporen al) sistema de seguridad social. En los casos de Argentina y Brasil, por ejemplo, a pesar de haber aplicado estrategias distintas para promover la flexibilización de las relaciones laborales, sufren igualmente el fenómeno de exclusión del sistema de seguridad social. En Argentina, la Ley Nacional de Empleo introduce la flexibilización del trabajo en diciembre de 1991, al inicio de la administración de Menem, con el apoyo mayoritario de los sindicatos y del Congreso, profundizando el proceso en 1995. En Brasil, la estrategia de la administración Cardoso era introducir cambios puntuales, pero importantes, durante el curso de su mandato para ir modificando el marco institucional de la *consolidación de las leyes laborales*, permitiendo la flexibilización de la jornada laboral y de los salarios, además de introducir reglamentaciones que permitieran nuevas formas de contratación laboral permanente. En los dos casos, las respectivas estrategias fueron obstaculizadas por un crecimiento económico inadecuado, el deterioro institucional del mercado de trabajo, el recurso a la negociación privada por parte de los actores sociales y la incapacidad del Estado de instrumentar y fiscalizar sus políticas (Cacciamali, 2002a y b). Este fenómeno se da en otros países de la región, donde se amplía la incidencia de empleo salarial no formalizado, junto con otras formas de informalidad, socavando la base de contribuyentes para los sistemas de seguridad social.

Desempleo y los avances de la informalidad

El inadecuado dinamismo económico de la región se refleja no solamente en el crecimiento del sector formal o en la creciente inseguridad laboral sino, además, en la incapacidad de crear suficientes puestos de trabajo para absorber la mano de obra disponible. Con todo esto, las tasas de desempleo disminuyeron en los países del norte durante el curso de la década pasada y, en 2002, se colocaban en 5,3% para Costa Rica, 6,6% para El Salvador, 2,2% para México y 13,9% para la República Dominicana. En los países del sur, la tendencia es la opuesta y las tasas de desempleo aumentan, registrando para 2002 en todos los países tasas superiores a 7%. Colombia, Argentina, Uruguay y Venezuela son los países más afectados por las políticas de liberalización y de reestructuración económica, provocando y alimentando sucesivas crisis políticas.

Las dos economías más grandes de América del Sur, Brasil y Argentina, se caracterizan por comportamientos distintos en relación con las modificaciones en el mercado de trabajo. Como ya mencionamos, en Brasil hay una notable expansión del sector informal, sobre todo del trabajo por cuenta propia. En Brasil la concentración de los ingresos es mayor que en Argentina y esto permite la existencia de un mercado de bienes y servicios diversificado para los sectores con altos ingresos, junto con la expansión del sector informal. Además, en Brasil los procesos de liberalización económica y de reestructuración

industrial eran más lentos, los empleos en el sector público aumentaron y la caída de los salarios y de los ingresos en general era menos pronunciada, lo que permitió la creación de empleo, aunque fuera sin relaciones laborales formalizadas, y el mantenimiento de un mercado para las actividades informales. En el mercado urbano argentino, sin embargo, existía menos espacio para que estos mecanismos pudieran funcionar. La reestructuración productiva de las empresas del sector privado llevó a reducciones en la mano de obra contratada, situación agravada por reducciones de personal en la administración pública. Esto, a su vez, fue acompañado por una disminución de los salarios reales, lo que impuso limitaciones severas al mercado para actividades por cuenta propia o la actividad de microempresas. Además de todo esto, la elevada incidencia de relaciones asalariadas, la amplia clase media y el consolidado sistema de seguridad social en Argentina, implicó un comportamiento muy diferente al de Brasil, sobre todo retardando la búsqueda de alternativas de trabajo. De esta manera, en Argentina la reducción de las ofertas de empleo llevó a un aumento significativo de las tasas de desempleo, a pesar de que registraba mayores tasas de crecimiento que en el Brasil entre 1990 y 1999.

La tasa de desempleo abierto es mayor entre las mujeres y los jóvenes. De hecho, son los jóvenes los más perjudicados por la falta de dinamismo económico y por los avances de la informalidad. Además, debe tomarse en cuenta que su inserción en los futuros mercados de trabajo está comprometida por el cambiante perfil de las exigencias de las empresas a raíz de las innovaciones tecnológicas, junto con la escasa oferta de servicios educativos públicos capaces de entrenar a los jóvenes para esas exigencias, particularmente perjudicial para aquellos que han nacido en familias pobres.

Las dificultades que enfrentan los jóvenes pobres para acceder a una educación apropiada se encuentran reflejadas en las cifras disponibles sobre los distintos países de América Latina. Si examinamos el acceso al sistema educacional de los jóvenes en función de los niveles de ingresos de las familias de donde provienen, podemos comparar la suerte de los hijos de 20% de familias con los ingresos más bajos con la de aquellos de 20% de las familias mejor remuneradas. En México, para los jóvenes entre 15 y 19 años, el contraste es muy marcado: de los pobres 30% todavía tienen acceso al sistema educacional, mientras que, en el caso de los ricos, la proporción llega a 86%. Esta diferencia es menos marcada en Argentina (58% y 68% respectivamente) como también en Brasil (con 62% y 76%) (Medina, 1991, 35-36).

Si tomamos los datos sobre jóvenes entre 20 y 24 años, el contraste que habíamos comentado en el caso de México se hace aún más marcado (6% de origen pobre, 42% de origen más acomodado). Otra vez, las cifras para Argentina y Brasil muestran contrastes menores pero significativos: en Argentina, son 12% de familias pobres y 62% de familias acomodadas. En Brasil, las proporciones respectivas son 20% y 34%. Llaman la atención las cifras de Brasil donde, de los 14 países estudiados por Medina, Brasil se distingue por ser el

país con la menor proporción de jóvenes adultos de familias acomodadas incorporados al sistema educativo.

Por último, los jóvenes son los más expuestos a los aspectos negativos del proceso de informalidad que se extiende por el continente. La mano de obra joven está más expuesta a los contratos de trabajo por tiempo determinado, a prácticas de terciarización o simplemente a carecer de una relación contractual o acceso al sistema de seguridad social.

Pobreza e indicadores de desarrollo humano

Al pobre desempeño del mercado de trabajo, corresponde la persistencia de altos niveles de pobreza en toda la región, aunque durante el curso de la década el número relativo de familias pobres ha disminuido en la mayoría de los países, exceptuando Argentina, Paraguay y Venezuela. Brasil y Chile se destacan por una acentuada reducción de los niveles de pobreza e indigencia, mientras que Argentina padece de tendencias marcadamente contrarias, provocadas por su crisis económica y el desmantelamiento del sistema de seguridad social. México evidencia una pequeña reducción.

En casi todos los países de América Latina, los principales instrumentos de política social durante los años 90 eran programas para combatir la pobreza, inspirados en los criterios de desarrollo humano. Los gobiernos en la mayoría de los países aplicaron nuevas técnicas de gestión con el propósito de mejorar la eficacia y la eficiencia de los gastos públicos: hay mayor focalización, un proceso de descentralización y, en muchos casos, coordinación con organizaciones de la sociedad civil como ONG locales e internacionales, muchas veces vinculadas a sindicatos, la iglesia o el sector privado.

Según la Cepal, estas nuevas modalidades de gestión en gran medida explican los resultados positivos. Sin embargo, requieren de gastos crecientes por parte del Estado y no constituyen una solución a mediano o largo plazo, si los más pobres no tienen acceso al mercado de trabajo. La ausencia de crecimiento económico y las limitadas oportunidades de empleo generadas dificultan enormemente cualquier mejora sostenida de la situación de los más pobres y, a la vez, limitan sus posibilidades de acceder a oportunidades de mejorar su nivel educativo, o al mercado de créditos.

En todo caso, un análisis de los indicadores de desarrollo humano muestra un mejoramiento sustancial en tres de los cinco países del norte, mientras que entre aquellos del sur también hay avances sustanciales, especialmente en Bolivia, Brasil, Chile y Perú (PNUD, varios años). Al iniciar el nuevo siglo, la mayoría de los países latinoamericanos se sitúan entre los que registran índices de desarrollo humano de nivel medio, mientras que Costa Rica, Argentina, Uruguay y Chile se encuentran, junto a los países más desarrollados, con índices altos. De todas maneras, para la mayoría de los países de la región sigue

habiendo una brecha importante a superar para lograr los índices de desarrollo humano deseables.

La característica concentración en la distribución de los ingresos no se modifica significativamente durante el período. En la mayoría de los países los ingresos del 10% más rico llegan a ser dos o tres veces mayor que los del 40% más pobre. Entre los países con niveles de desigualdad menor, se encuentran Costa Rica, Uruguay y Paraguay, mientras que en el otro extremo está Brasil donde el 10% más rico tiene ingresos que superan cuatro veces los del 40% más pobre.

El modelo económico adoptado en la región, junto con el pobre desempeño económico que hemos comentado, simplemente no permite una desconcentración en la distribución de los ingresos. En la mayoría de los países del norte, el proceso de industrialización adoptado era concentrador, aun cuando centrado en actividades con una utilización intensiva de mano de obra. Entre los países del sur, se destaca Chile, donde sí hubo cierto mejoramiento en la distribución de los ingresos.

La evidencia presentada hasta el momento nos lleva a subrayar la importancia del ambiente institucional. En el ámbito macroeconómico, se hace imprescindible encontrar los mecanismos idóneos para contrarrestar el impacto de las crisis financieras y los movimientos del capital especulativo. En el campo del mercado de trabajo, hace falta crear incentivos para disminuir las desigualdades entre los asalariados y para lograr que las mejoras en la productividad se reflejen en aumentos salariales.

Consideraciones finales

El desempeño económico y social de los países latinoamericanos durante los años 90 provocó una acumulación de tensiones sociales que llevaron a las fuerzas vivas de la sociedad a presionar a sus gobiernos a modificar el modelo económico estrechamente vinculado a los criterios internacionales de competitividad y, sobre todo, a reducir la vulnerabilidad de sus economías a las crisis financieras y a la movilidad incontrolada del capital especulativo.

Como hemos visto, el modelo adoptado ha significado, en la mayoría de los países, un nivel de actividad económica insuficiente para absorber la demanda de empleo y, por lo demás, deja inadecuadamente cubiertas las necesidades y expectativas de bienestar de su población. Si bien se logró inversiones significativas y se mejoró el nivel de competitividad de la región, no se logró modificar las desigualdades sociales heredadas y estructuralmente enraizadas. De hecho, se produjo una franja más amplia de desempleados, un ensanchamiento del sector informal y el agravamiento del problema de asalariados en el sector formal sin acceso al sistema de seguridad social. Las redes de protección social diseñadas para combatir la pobreza, por medio de ayudas focalizadas o facilitando el

acceso a los servicios públicos o a créditos, educación o salud, no llegaron a disminuir de forma significativa las desigualdades sociales. Además, los programas sociales basados en una transferencia de ingresos hacia los más necesitados implican compromisos presupuestarios crecientes si los pobres no tienen la oportunidad de insertarse de manera provechosa en el mercado de trabajo. A falta de estas oportunidades, la pobreza simplemente se reproduce.

El modelo de crecimiento económico o padrón de acumulación adoptado implica una determinada estructura de empleo y de distribución de los ingresos. En consecuencia, hay una relación, expresada política, teórica y metodológicamente, entre la opción de modelo económico escogido y los impactos socioeconómicos. Consideramos que las decisiones sobre política económica deben tomar en cuenta sus implicaciones para la generación de empleos. Cualquier intento de fomentar oportunidades de empleo tiene que tomar en cuenta que el sector privado, motor del crecimiento en las economías más integradas, busca siempre las alternativas que ofrecen mejores perspectivas de ganancias. Al mismo tiempo, al priorizar la creación de oportunidades de empleo, resulta imprescindible identificar las especificidades regionales e interregionales y diseñar soluciones multifacéticas enraizadas en la propia realidad.

A pesar de la evidente importancia de las medidas macroeconómicas, hace falta prestar más atención a las iniciativas que se puede promover a otros niveles. Las inversiones privadas deben dirigirse a promover proyectos de desarrollo local en colaboración con los distintos niveles del gobierno que están en condición de otorgar concesiones que favorezcan su rentabilidad. Tales iniciativas son capaces de absorber contingentes importantes de mano de obra, aumentar la competitividad local y tener un impacto social directo como, por ejemplo, cuando están dirigidas a infraestructura, saneamiento del ambiente, salud, educación, turismo, agricultura familiar, etc. El fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas, por medio de la creación de redes o agrupamientos (*clusters*) ha mostrado ser un instrumento eficaz en la generación de empleo y desarrollo social en muchas regiones y localidades. Hay posibilidades de reforzar los programas de acceso a microcréditos para impulsar micro o pequeñas empresas urbanas o en el agro. Modificaciones institucionales en el mercado de trabajo o en el monto de las contribuciones al sistema de seguridad social podrían favorecer la incorporación de un mayor número de trabajadores, incluyendo a aquellos más vulnerables. La universalización del seguro de empleo y la continuidad de las contribuciones a la seguridad social, independientemente de la permanencia en un puesto de trabajo determinado, también reduce la inseguridad laboral y fortalece la ciudadanía. La combinación de todos estos esfuerzos con un sistema público de empleo funcionando efectivamente a nivel local contribuiría a una mayor eficacia y eficiencia, y al mismo tiempo facilitaría un mayor control social sobre los derechos sociales. Y, finalmente, la necesidad de mantener el gasto social público para enfrentar los desafíos señalados exige buena *gobernanza* y continuidad en la aplicación de las prioridades adoptadas.

Por último, debemos insistir en la necesidad de evitar que la marcada inestabilidad económica afecte los programas y acciones asumidos, tomando en cuenta los altos costos sociales, a veces irreversibles, que trae la interrupción de las medidas adelantadas. Por ejemplo, los niños que abandonan la escuela a consecuencia de la interrupción de un programa de auxilio escolar, tal vez no vuelvan nunca. De la misma manera, una situación de desempleo prolongado puede llevar a una pérdida de capacidad de las redes de información necesarias para una reinserción en el mercado de trabajo. Igualmente, una microempresa que deja de recibir créditos puede dejar de existir. Es decir, aun cuando se diseñan políticas apropiadas, una discontinuidad en su aplicación puede hasta agravar los problemas que se aspiraba solucionar.

Bibliografía

Bronstein, Samuel (1997): "Reforma laboral en América Latina, entre garantismo y flexibilidad", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 116, nº 1, Ginebra.

Cacciamali, María Cristina (2000): "Mudança na natureza da política pública e do mercado de trabalho, na América Latina" en Anita Kon, Catalina Banko, Dorothea Melchor y María Cristina Cacciamali, *Costos sociales de las reformas neoliberales en la América Latina*, Caracas, Pucsp/Prolam-USP/Faces-UCV.

_____ (2001): "Processo de informalidade, flexibilização das relações de trabalho e proteção social na América Latina", *Cuadernos PUC Economia*, nº 11, São Paulo, EDUC.

_____ (2002a): "Labor Reform and Adjustment of the Labor Market in Brazil and Argentina" en Roland Eisen, *Supranational Cooperation and Integration. Goods and Services vs. Information*, Frankfurt, Peter Lang.

_____ (2002b): "Liberalización económica y derechos fundamentales en el trabajo" en María Cristina Cacciamali, Catalina Banko y Anita Kon, *Desafíos de la política social en América Latina*, Caracas, UCV/Prolam-USP/Pucsp.

Cepal (2001): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, tomado de: http://www.cepal.org/estadisticas.

_____ (diversos años): *Panorama Social da América Latina*, Santiago.

José-Silva, María de Fátima (2002): "A Saúde Física e Mental de Ex-empregados do Mercado Formal de Trabalho do Ramo de Metalurgia" en *Estudo de Caso de Brasileiros e Argentinos que hoje se encontram na Informalidade*, São Paulo, Relatório para o Exame Geral de Qualificação, Nível de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo.

Krueger, Anne (1983): *Trade and Employment in Developing Countries. Synthesis and Conclusions*, Chicago, The University of Chicago Press.

Medina, Ricardo Diez de (2001): *De jóvenes y empleo en los noventa*, 136 pp., tomado de: http://www.ilo.org/centerfor.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2000): *Panorama laboral*, Anexos estadístico, tomado de: http://www.oit.org.pe/spanish.

PNUD (2002): "Relatório de desenvolvimento humano", tomado de: http://www.unpd.org.

Stalliings, Bárbara y Jurgen Weller (2001): "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social", *Revista de la Cepal*, nº 75.

Tokman, Victor (2001): *De la informalidad a la modernidad*, Santiago de Chile, OIT.

Tokman, Victor y Daniel Martínez, D. (1999): *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Lima, Organización Internacional del Trabajo.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol.11, nº 3 (sept.-dic.), pp. 127-153

POLÍTICAS DE EMPLEO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LOS MERCADOS DE TRABAJO EN MÉXICO

Gerardo Torres Salcido[1]

Introducción

Cada vez es más frecuente en América Latina incorporar las políticas de empleo como parte de las políticas públicas destinadas a combatir la pobreza, pasando de esta manera de las políticas sociales entendidas como la responsabilidad gubernamental frente a las distorsiones del mercado, hacia las políticas de fomento al empleo y los mercados laborales. Existen estudios recientes que enfatizan esa transición y que colocan al empleo como la política social más importante (Azeredo, 1998; Azizur, 2001; Osminis, 2002).

Sin embargo, en un mundo en el cual se han experimentado cambios sustanciales derivados del proceso de globalización y en el cual el empleo duradero y sujeto a la seguridad social es cada vez más escaso, las voces sobre la desaparición del trabajo (Meda, 1998), su precarización por la expansión de los servicios (Centre Intercontinental, 1995), la pérdida de centralidad y su subordinación a formas "flexibles" impuestas por el mercado (Kolko, 1987), crean problemas cada vez más complejos de atacar con decisiones de política debido a la movilidad de la población, el crecimiento del sector informal y el desarrollo de las industrias maquiladoras o del sector servicios. Sin embargo, en México tanto para las políticas sociales de asistencia como para las políticas de empleo es prioritario atacar la desigualdad. Los datos de hogares muestran las brechas de desigualdad existentes: el 10% de la población más rica obtiene ingresos 32 veces más altos que el 10% más pobre (Vázquez Mota, 2002). Otro dato es que el conjunto de los ingresos del decil X de los hogares son iguales a los del 70% de la población, lo que dificulta que los hogares pobres puedan invertir en escolaridad, alimentación y salud.

---

[1] Se agradecen los comentarios de Javier Sanz Cañada.

Para la población económicamente activa (PEA) estas brechas se demuestran por el hecho de que el 10% de la población más pobre apenas cuenta con 4 años de escolaridad, mientras que el 10% más rico tiene en promedio 14 años de escuela formal. Esta situación impacta negativamente las oportunidades de empleo y acceso a la seguridad social. Así, según Vázquez Mota, 45,5% de la población entre 18 y 65 años pertenecientes al primer decil de ingreso se declaró inactiva y, de los que estaban en actividad, 90% carece de acceso a prestaciones sociales otorgadas por la ley (Vázquez Mota, 2002). Pero si bien es cierto que las oportunidades laborales muestran una grave concentración, también es que en los últimos años se encuentran estancadas.

La desigualdad plantea problemas respecto al diseño de políticas para la generación de empleos, tales como esclarecer las fuentes de ingresos de los hogares, las actividades que desempeñan sus miembros y el acceso a las oportunidades del mercado laboral. La desigualdad muestra también las dificultades para precisar la información y las comparaciones con los países de América del Norte y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por lo que es preciso iniciar algunas distinciones previas, que permitan precisar los conceptos que se utilizarán a lo lago del artículo:

- La primera de ellas se refiere al empleo y la ocupación. Las estadísticas oficiales conciben al primero como una actividad asalariada subordinada[2], con o sin acceso a la seguridad social, en tanto que la ocupación es toda actividad económica generada por los individuos, dentro de la cual el empleo es sólo un subconjunto de la ocupación. Dicha distinción corresponde a los criterios comparativos internacionales, pero también reflejan las transformaciones de la economía mexicana, la que muestra un grave estancamiento de los empleos asalariados permanentes y un crecimiento de empleos y ocupaciones eventuales en todos los sectores de la economía. La discusión sobre estos conceptos es relevante a los objetivos del trabajo porque se aborda la cuestión de la responsabilidad pública en generación de actividades económicas –ocupaciones– sin más o actividades con acceso a seguridad social y permanencia.

- La segunda es la referente a la reestructuración productiva y el modelo de desarrollo. Este último es inseparable de la satisfacción de las necesidades de la población, entre ellas y primordialmente su incorporación al mundo del trabajo y el grado de satisfacción subjetiva. En cambio la reestructuración productiva remite a la formación de un nuevo modelo exportador (NME) ligado a

[2] Con el fin de dar una amplitud a este concepto creemos que es posible mencionar como ocupación subordinada no sólo la referente al sector privado y al sector público, sino también el sector social. No obstante, las estadísticas oficiales aún no captan la probable importancia del sector social en el ámbito de los empleos con las características de permanencia, remuneración y acceso a seguridad social, por lo que en este artículo, en ánimo de darle rigor, nos limitaremos al empleo en el sector privado y en el sector público.

la apertura económica y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan), algunas de cuyas características son las siguientes: 1) disminución del papel del Estado como agente y promotor de los derechos; 2) disminución del peso relativo del empleo formal y protegido en el conjunto de las ocupaciones; 3) reubicación de las actividades industriales favorecidas por el Tlcan, como la industria maquiladora de exportación (IME), la industria electrónica y la automotriz; 4) pérdida de competitividad de la producción agropecuaria y la persistencia de la pobreza que regionalmente inciden en los estados más atrasados de la República en la intensificación de las carencias.

- Finalmente, es preciso distinguir entre las políticas públicas de empleo y los programas coyunturales de gobierno. Desde la perspectiva clásica de las políticas públicas entenderíamos a éstas como las estrategias surgidas de la argumentación y destinadas a fomentar e incorporar la participación ciudadana, así como a sintetizar las opiniones públicas en la agenda, el diseño, la implementación y la evaluación de aquellas estrategias (Aguilar, 1996). Los programas, entretanto, pueden ser coyunturales y corresponder al ámbito de la gestión inmediata de los gobiernos En este contexto, también es preciso observar el cambio que se ha operado en el ámbito de las políticas debido a los innumerables acomodos que el mercado, la sociedad civil y las organizaciones han provocado en las estructuras de gobierno, cuyos efectos más positivos han sido, sin duda, la descentralización y la horizontalización de decisiones, pero cuyos efectos negativos se sintetizan en la distinción entre política económica y política social y la grave desatención de la promoción de empleos como un instrumento de lucha contra la desigualdad.

Desde las perspectivas enunciadas anteriormente, este artículo persigue dos objetivos principales:

- Señalar los efectos sobre el mercado de trabajo del cambio del modelo económico, tanto desde el punto de vista de la teoría como de las transformaciones históricas.

- Elaborar una valoración de la gestión de las políticas; de tal modo que se presenten propuestas para avanzar en un proceso de modernización no excluyente.

Nuestro enfoque para este artículo será el de la calidad de vida, el de los arreglos institucionales y el de las políticas destinadas a superar las condiciones de pobreza como atributos fundamentales de las políticas de empleo.

Para desarrollar un acercamiento a esta propuesta, dividiré este artículo en cuatro parágrafos: el primero de ellos se centrará en la discusión del modelo teórico imperante; el segundo abordará el funcionamiento de ese modelo en el contexto de las transformaciones recientes de los mercados de trabajo y las reformas institucionales en México; el tercero se relaciona con los condicionan-

tes del mercado laboral en México y la desigualdad social; y el cuarto con una valoración de las políticas y la gestión de programas de empleo. Pasaremos finalmente, a unas breves conclusiones.

La hipótesis de la que partiremos es que *uno de los obstáculos fundamentales para el desarrollo de los mercados de trabajo y de las políticas de empleo sostenible en México es la desigualdad de oportunidades que remite a condiciones históricas y estructurales de la economía mexicana.* Dichas desigualdades se reflejan en prácticamente todos los ámbitos y caracterizan los procesos de exclusión-separación-segmentación de grupos de la población enmarcados en una escasa o inexistente institucionalidad. Como parte auxiliar de esa hipótesis, veremos que *las políticas de empleo se han dirigido a reaccionar ante el cambio estructural pero poco han hecho por tener una visión proactiva.*

Los modelos de equilibrio y la desigualdad relacionados con el empleo

En este apartado nos proponemos abordar los debates teóricos sobre el empleo y las aportaciones de las vertientes neoinstitucionalistas para comprender los enfoques en el mercado de trabajo y sus consecuencias en los modelos de política. A partir de la distinción entre ocupación y empleo[3], los análisis representativos del gobierno mexicano han hecho énfasis en la ocupación de las personas. La explicación es que el desempleo no necesariamente afecta las estrategias de las personas por desempeñar una actividad económica. De ahí que la ocupación tenga cada vez más poder explicativo en la interpretación del comportamiento económico de la población y de la constitución del mercado laboral (Inegi, 2004). Sin embargo, aún no existe consenso entre los investigadores sobre la importancia de medir la ocupación como un todo o bien el empleo, como la forma moderna del trabajo que implica la responsabilidad de las empresas, las instituciones políticas y sindicales y el acceso a la seguridad social. La teoría de la ocupación, que ahora se ha desarrollado como una forma de equiparar las estadísticas mexicanas con las de las de los países miembros de la OCDE, según algunos autores, dejarían de lado la construcción social de los sujetos o agentes en el mercado (De la Garza, 2002; Salas, 2002).

Desde esta última perspectiva, se impone una discusión de fondo sobre las teorías del empleo y la ocupación desde el punto de vista de los actores. La economía neoclásica[4] ve en la constitución del dualismo entre empleados y empleadores una simplificación de los procesos económicos y sociales. En términos neoclásicos, el factor trabajo se orienta, como cualquier actividad económica, por la utilidad. Así, puede presentarse una maximización de la misma a partir de un beneficio marginal que presente ese factor. En un merca-

---

[3] Para ver la diferencia entre ambos conceptos véase página 128 y la nota 2.

[4] Para una síntesis de esas propuestas en la teoría de los mercados laborales en América Latina véase Thomas (1997).

do aparentemente libre, este actor –el que oferta trabajo– tomaría en cuenta la ponderación trabajo-utilidad-ocio para aceptar colaborar en una empresa. Esta tendencia supone la existencia de los agentes que no están sujetos a presiones exógenas, sino que responden a sus propias decisiones.

Sin embargo, este último modelo tiene su talón de Aquiles cuando se introducen los cambios exógenos a las decisiones de los agentes. Tales cambios pueden derivarse de la economía globalizada y sus nuevas instituciones (organismos financieros, multinacionales, oligopolios, etcétera), lo que supone transformaciones estructurales al interior de las sociedades nacionales y de las desigualdades estructurales en sociedades específicas como la mexicana, lo que dificultaría al factor trabajo la maximización de la utilidad, dada la disparidad existente en acceso al mercado, escolaridad, salud, seguridad social e información.

Si se toma en consideración el punto de vista subjetivo, además, el empleo supone la realización y satisfacción personal con la propia actividad, cosa que la teoría económica ha dejado de lado. La permanencia en el puesto y el grado de satisfacción que experimente el trabajador serán determinantes para el desarrollo de las instituciones y su funcionamiento, así como el de la productividad.

Por otra parte, este modelo teórico no ha generado una explicación satisfactoria de la desigualdad y sus relaciones con el empleo ni de la función que cumple en los mercados de trabajo. Se ha sugerido que la desigualdad proviene de las decisiones que toman los individuos que pueden mermar su capacidad de ahorro y la pérdida de oportunidades en el mercado. Desde esta perspectiva, el desempleo puede remitir a una decisión libre del individuo y corresponder a una desutilidad marginal, es decir, a una disminución de las expectativas[5]. Si la teoría neoclásica postula los mercados en equilibrio como supuesto de la condición del empleo, en su aspecto contrario el desempleo significa la pérdida de equilibrio por el hecho de que el mercado no podría por sí mismo generar las expectativas de utilidad que buscan los agentes. De ahí que no esté claro por qué el agente desempleado buscaría incorporarse al mercado de trabajo y en qué condiciones cambiarían sus expectativas.

Por otro lado, Amartya Sen ha postulado que la desigualdad surge de la diversidad de capacidades lo que permite a los individuos obtener mayores o menores ingresos en el mercado (Sen, 2001). En este sentido, la desigualdad en el mercado de trabajo parecería estar directamente relacionada con las capacidades –educación y salud, fundamentalmente– cuya falta, a su vez, acusaría las condiciones de pobreza. Pero ¿de dónde surge esta diversidad de capacidades? En principio puede ser una característica de cada individuo, pero en un sentido más profundo se relaciona con la formación de los individuos en

---

[5] El caso que más se ha estudiado en este sentido es el de las "decisiones" de las mujeres para incorporarse al mercado de trabajo (Becker, 1991).

las instituciones, en el reforzamiento de sus lazos sociales, en la posibilidad de incrementar su autoestima y en vivir una vida apegada a valores cooperativos.

Así, pues, frente al desempleo como un factor de ruptura en los mercados de equilibrio y más profundamente como pérdida relativa de cohesión social, surge la posibilidad keynesiana de la necesidad, de mecanismos "exógenos", con lo cual el gobierno puede aparecer como un agente y las políticas como elementos que tienden a llenar los huecos del mercado y de la desigualdad creada o profundizada por el mismo[6].

Ahora bien, si las nociones de explotación –a partir de la construcción del empleo como de aquel que alquila su FT –pudiesen reactualizarse, es posible ubicar el empleo y desempleo no como conceptos de utilidad de los agentes, y por lo tanto como libertad de elección, sino como determinantes; es decir, como necesidad, aunque no excluye que la elección pueda intervenir en casos específicos. Por otra parte, desde el punto de vista de una construcción de la economía y sociología neoinstitucional (Douglas, 1993; Hogdson, 2002; Peters, 2003; Ayala, 1999; Yonay, 1998; Williamson, 1987; Seckler, 1977) la crítica de la teoría de la utilidad marginal parte del carácter histórico (Caballero, 2004) de la economía y las "reglas de juego" construidas por los agentes y que configuran los límites a la acción individual. Estos dos elementos permiten explicar las "cajas negras" de la economía de la utilidad marginal relativas a la formación de mercados equilibrados y a la información de los agentes. La recurrencia a la teoría institucional sirve para conocer que los agentes no se mueven solos en un mercado puro, abstracto, sino en el marco de instituciones. En este sentido, las características históricas y estructurales, así como la organización y las políticas, pueden tener un papel determinante en la conformación de la estructura del mercado de trabajo. De ahí la importancia de remitir el estudio de los mercados laborales al ámbito de la historia institucional, de la política, de las políticas y de los procesos sociales, como lo veremos a continuación.

Las transformaciones de los mercados de trabajo y el cambio institucional en México

El objetivo de esta sección es plantear cómo las predicciones teóricas sobre los equilibrios en los mercados de trabajo mostraron su ineficacia por la existencia de un sector informal urbano (SIU) y por las políticas implementadas a partir de la década de los 80. Asimismo, por la observación de la persistencia de la desigualdad.

El Estado mexicano, como los Estados latinoamericanos, tuvo como característica fundamental la constitución de un pacto social que involucraba a los obreros, campesinos, empleados públicos y al sector privado en una estructura

[6] Y más allá de la propuesta keynesiana estaría el factor social, el de las organizaciones y la sociedad civil.

corporativa que permitiera el desarrollo de la productividad industrial desde una perspectiva endógena. El modelo de crecimiento económico se fundamentó en la construcción de instituciones económicas de seguridad social y de apoyo al sector agropecuario que permitieron la expansión constante de la economía y del bienestar social, pero sobre todo del bienestar de los sectores urbanos, ya que la urbanización e industrialización del país se construyeron sobre la base de la disminución de los costos de los productos agrícolas; ya sea por transferencias del Estado o por la disminución de los precios de los productos a partir de políticas de control de precios y la construcción de instituciones de crédito rural, acopio, distribución y comercialización de productos básicos. Como parte de esa institucionalidad, pueden mencionarse una serie de organismos que surgieron durante la segunda mitad del siglo XX y que contribuyeron a integrar prestaciones al salario de los trabajadores; o que permitieron regular el mercado de los productos agrícolas como elementos fundamentales del pacto social.

Entre las instituciones destinadas al bienestar de los trabajadores puede mencionarse las relacionadas con la seguridad social, tanto de los trabajadores de las empresas privadas (IMSS), como las de los trabajadores de la burocracia (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Issste), además de las instituciones propias de las fuerzas armadas; por otra parte, en el sector agropecuario el surgimiento de instituciones financieras como el Banco Nacional de Crédito Rural, el Banco Ejidal, y de estructuras destinadas al acopio, la transformación industrial, la distribución y la comercialización de alimentos, como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). Todas estas instituciones contribuyeron al desarrollo del empleo con márgenes de bienestar y a una relativa paz social, aunque, es justo decirlo, dichas instituciones tuvieron como misión fundamental apoyar el crecimiento industrial y la urbanización lo que, si bien amortiguó, no solucionó la desigualdad estructural del país.

De ahí que la conformación de una teoría clásica del mercado laboral en los años 70 del siglo XX supuso una dualidad entre trabajo en el sector formal urbano (SFU) y el sector rural (SR). En el primero pueden darse condiciones de protección dado que representa políticamente el sector favorecido; en tanto que en el sector rural se presuponen condiciones de subsistencia, con el supuesto de que siempre habrá personas dispuestas a aceptar ese tipo de empleos, lo que en esencia significa una utilidad marginal mayor del SFU sobre el SR. En condiciones ideales en las cuales la migración sea explicada por la atracción que representa el sector urbano, se tendrá un modelo de equilibrio cuando el salario esperado en el sector formal urbano y el sector rural tiendan a igualar sus ingresos.

Este modelo fue intensamente criticado porque no explica la existencia de un amplio sector informal urbano (SIU) en las economías latinoamericanas corroborado por la observación empírica sobre la permanencia de una tasa

baja de desempleo en un contexto de crecimiento poblacional y de creación también baja de empleo formal o "protegido". El SFU crecía a un ritmo mucho menor que la demanda de empleo; la migración constante del SR con la esperanza de emplearse en el SFU producía un exceso de demanda frente a una reducida oferta.

La búsqueda de trabajo en el SFU tiene tres supuestos que no se cumplen para la mayoría de la población mexicana: el desempleado busca empleo formal a tiempo completo; tiene la capacitación demandada por los mercados laborales; y posee ahorros que le permiten vivir temporalmente en el desempleo.

Las observaciones se complementaron con la constatación de que los individuos se dirigían a un amplio sector del mercado de trabajo urbano informal y por consecuencia no protegido (SIU), dando lugar así al enriquecimiento del modelo explicativo. Así, el nuevo modelo de equilibrio de los mercados laborales, a los que denominaremos "triádicos", pasó a considerar un SFU, un SR y un SIU. Al observar la amplitud de este último sector, la teoría planteó una hipotética situación en la cual los salarios de los tres sectores tenderían a igualarse por medio de una creciente presión del SIU sobre el SF protegido, lo que implicaría una pérdida de los salarios reales de este último, de tal modo que el desplazamiento de los trabajadores desde SFU al SIU fuese atractiva por el incremento de la utilidad marginal de este último. Ahora bien, el incremento de utilidad marginal en el caso del SIU puede verse obstaculizada por la migración rural, que ejercería una presión adicional sobre ese sector dado que no exige una escolaridad específica o una capacitación formal. Sin embargo, un supuesto básico del modelo es que existe una relación inversamente proporcional entre emigración rural e ingreso en el SIU. A medida que la migración se generaliza y encuentra en el SIU un sector de ocupación, puede aumentar la utilidad marginal de los salarios rurales. Incluso podría existir una involución en la migración dándose el caso de una emigración de la ciudad al campo.

La teoría económica dominante durante las décadas pasadas atribuye el desempleo y el crecimiento del SIU básicamente a la existencia de un sector urbano protegido y a las distorsiones existentes en los mercados de trabajo urbanos y rurales. La explicación es la siguiente: la pérdida de competitividad del modelo dualista de los mercados se expresa en el hecho de que el mercado de trabajo tiende a mostrar distorsiones en la medida en que un sector protegido es presionado por un sector rural, de tal modo que la demanda de trabajo supera la escasa oferta existente, lo que debería presionar a que los salarios industriales se ajusten, es decir, caigan, y se flexibilicen las condiciones de trabajo. No obstante, un esquema institucional de "protección" sindical, con contratos colectivos favorables, con leyes rígidas y con un mercado de trabajo poco flexible, no permite el ajuste mencionado. Por ende, las distorsiones del mercado de trabajo se replican y sumen al país en un contexto de escasa productividad. A ello se une, desde el punto de vista de esta teoría, el hecho de que el mercado de trabajo rural también se ve sujeto a fuertes distorsiones,

pues no es posible un mercado de tierras que dinamice la producción agrícola. Finalmente, un dilatado sector público con empleados protegidos y con un salario real por encima del mercado culmina este círculo de perversión que contribuye a las inequidades y a la segmentación del mercado.

Al respecto, existen evidencias por medio del estudio de series de largo plazo que demuestran que la existencia de mercados laborales segmentados poco ha tenido que ver con la existencia de un SFU protegido, aunque ciertamente los ciclos de expansión de la producción han influido en el comportamiento del mercado laboral: así, puede verse, de acuerdo a Thomas, (1997) que la existencia de un SIU significativo en los años 50 en los países de América Latina en poco se modifica en los años 60 y 70. En el caso de México, muestra un claro crecimiento en los años 70, pasando a desempeñar un papel cada vez más importante en el conjunto del mercado laboral.

La existencia de mercados de trabajo asimétricos sugiere, más bien, que su origen principal se encuentra en las condiciones de pobreza y desigualdad en América Latina y no en las supuestas distorsiones propiciadas por la ley o las instituciones. La falta de acceso a los bienes públicos (educación y salud, fundamentalmente) y las escasas capacidades ponen al sector informal como una alternativa para los trabajadores desplazados del SFU y del SR. Por otra parte, se plantea como una alternativa o estrategia familiar con la incorporación de sectores "invisibles" al mercado laboral: mujeres, niños y adultos mayores.

En términos generales la explicación de la segmentación de los mercados con base en las distorsiones que provoca el sector protegido de la economía, es la punta de lanza de las propuestas neoliberales para la reforma económica y política de los años 80 que tienen por objetivo reordenar los mercados laborales sobre la base de la disminución, o desaparición de la utilidad marginal de los salarios del sector formal urbano. Así, pues, de acuerdo con esas propuestas, los mercados laborales en México dependerían de una reforma económica y estatal que tuviera como ejes la liberalización del mercado de tierras, para fomentar la inversión en el campo; la disminución del tamaño de las empresas públicas y una reforma laboral que supere las distorsiones del SFU.

Bajo esta lógica es que se ha desarrollado la reforma institucional y laboral en México con vistas a la imposición del nuevo modelo exportador (NME). Los hechos que marcan el cambio estructural de la economía mexicana y la conformación de las características fundamentales del mercado de trabajo se originan en los años 70 del siglo XX con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones e intervencionismo gubernamental. Como consecuencia de ese agotamiento, el Estado mexicano tomó determinaciones de política que profundizaron las tendencias del mercado de trabajo hacia una mayor pérdida de competitividad del SFU, sobre todo en las actividades que no requieren una alta especialización; el crecimiento del SIU, la migración rural-urbana y la feminización de la fuerza de trabajo. La firma del Tratado de Libre Comercio de

América del Norte (Tlcan) y el retiro de los subsidios en la agricultura –en un contexto en el cual los Estados pertenecientes a las áreas industrializadas siguieron manteniéndolos e incrementándolos– agudizaron la tendencia hacia una mayor emigración a las ciudades y a EEUU.

La reforma ha sido tan profunda en cuanto a la pérdida de competitividad de los salarios reales que existen términos de desigualdad muy marcados en la integración con América del Norte y en comparación con los países de la OCDE. Las predicciones de la teoría de los mercados laborales en equilibrio distan mucho de haber revertido la desigualdad externa e interna y hay evidencias en el sentido de que ésta se ha intensificado. Al respecto, es factible traer a la mesa de discusión algunos datos recientes.

En relación con la hipótesis que hemos enunciado, se muestra que la incorporación de México a los mercados internacionales se da en un grave contexto de asimetrías. Entre 1995 y 2002, México fue el país que reportó un mayor porcentaje de trabajadores realizando jornadas de 40 horas y más. En 1995 31% de la población trabajadora laboraba entre 45 y 49 horas a la semana; en 2002, esta proporción se incrementó 40%, dicha cantidad es superior a la reportada por Japón en el que como máximo 17% laboraba un máximo de 48 horas. La diferencia es que las jornadas tienden a disminuir en Japón y en México la línea es ascendente. Cabe señalar que las asimetrías expuestas también afectan a países cuya incorporación a la OCDE es reciente, como Grecia y Hungría.

En contraste, la población que trabaja menos de 35 horas a la semana por necesidad, es decir, porque no puede desempeñar labores a tiempo completo y devengar un salario completo, afecta al 20% de los trabajadores asalariados y mayormente a las mujeres (Inegi, ENE).

Esa condición asimétrica es mucho más evidente en el caso de las mujeres. Entre 1995 y 2002, las jornadas laborales entre 45 y 49 horas afectaron en 1995, 2000 y 2002 al 33%, 40% y 44% de las mujeres empleadas respectivamente. Por otra parte, México es el único país de la OCDE que reporta jornadas de 60 y más horas de trabajo a la semana para las mujeres, y aunque dichos reportes indican que ha disminuido en la última década, en 2002 todavía afectaba 13% (OCDE, bases estadísticas, 2004).

Además de la contención salarial que se ha implementado como política desde los años 80 del siglo pasado, las explicaciones para el incremento de las jornadas de trabajo y las horas trabajadas a la semana en el empleo principal han sido variadas. Una de ellas es la necesidad de adaptarse a las condiciones de inseguridad que ha propiciado el NME, aunque ello no repercuta necesariamente en la productividad del trabajo. Por el contrario, el cambio de modelo puede estar basado en una profundización de las condiciones críticas

de ocupación[7] de la fuerza de trabajo y en la incorporación de trabajadores con poca calificación al mercado laboral, lo que a su vez redunda en la profundización de la desigualdad social y regional.

Cuadro 1
Jornadas máximas de trabajo semanal reportadas y porcentaje de trabajadores que las desempeñan
Ocupación Principal
2002

Países	35-42 Horas	%	43-49 horas	%
Canadá	40	41	---	---
Francia	35	38	---	---
Alemania	40	30	---	---
Grecia	40	53	48	12
Hungría	40	81	42	4
Italia	40	43	---	---
Japón	42	29	43-48	17
México	40	16	45-49	40
Polonia	40	51	---	---
Portugal	40	59	---	---
España	40	63	---	---
Reino Unido	40	11	---	---
Estados Unidos	40	60	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE, 2004.

La pérdida de poder adquisitivo del salario real ha jugado un importante papel en la extensión de las jornadas de trabajo. El modelo exportador se propone como la alternativa para el logro de un mercado laboral en equilibrio con salarios competitivos que fortalezcan el sector externo. A ello corresponde la sistemática disminución de la importancia del SFU protegido. La reforma del Estado que se lleva a cabo bajo esta concepción fue decisiva para la expulsión de trabajadores del sector público y su consecuente presión sobre el SIU inaugurando además

[7] Este indicador ha sido construido por el gobierno mexicano para medir las condiciones de precariedad del empleo y mide el porcentaje de individuos que al menos han trabajado una hora en la semana previa a la entrevista, que no trabajan la jornada completa y que ganan menos de un salario mínimo o que trabajando jornadas de más de 8 horas no perciben más de dos salarios mínimos mensuales. Véase más adelante.

un modelo posfordista de "trabajo flexible" que, si bien propició un crecimiento inmediato en el empleo en el segundo lustro de los años 90, no se tradujo en modelos de empleo permanente, como lo muestran estudios, que son igualmente aplicables a Europa (Azeredo, 1998)[8].

Otra explicación más es la desigualdad regional que puede observarse en la relocalización geográfica de las empresas y las ramas industriales que llevan a profundizar en las condiciones críticas de ocupación de la fuerza de trabajo y que profundizan la desigualdad regional e intrarregional. Un ejemplo reciente es en México el de la industria maquiladora de exportación (IME) que muestra una especialización de la electrónica, las autopartes y alta tecnología en el norte, mientras que la IME textil se reubica en el centro y sur del país[9] (Inegi, 2004).

Ahora bien, tanto la industria textil relocalizada en centro y sur-sureste del país, como el SIU y sobre todo la migración, es muy probable que se nutran de la población rural, cuyas condiciones de desigualdad en el ingreso y la distribución de bienes ha sido estructural. La influencia de la población rural en los mercados de trabajo ha sido fundamental para los modelos explicativos, por lo que es necesario referirse brevemente a los mercados rurales.

Los mercados de trabajo rurales y el nuevo modelo económico en México

En el contexto de la imposición del NME es preciso hacer una referencia al mercado de trabajo rural. Éste ha experimentado igualmente una transformación, pero aún no existe acuerdo sobre si ésta ha marchado en el sentido que predecía la teoría. Al respecto, discutiremos los siguientes supuestos:

- La reforma al artículo 27 constitucional, llevada a cabo en 1992 que tuvo por objetivo la regularización de la venta de tierras ejidales con el objetivo de fomentar la asociación productiva entre núcleos agrarios.

- La firma del Tlcan, que destruyó las barreras arancelarias y de protección a los productores de maíz en México a cambio de la liberalización de los cultivos competitivos: frutas y hortícolas.

- La migración y el crédito rural.

---

[8] Para los estudios de la desigualdad y el mundo laboral existe una veta que aquí no se profundizará respecto a la importancia de las actividades desempeñadas en el hogar como imprescindibles para el funcionamiento económico en su conjunto y que no son contabilizadas en las cuentas nacionales (véase Durán, 1999).

[9] Cuestión que ha tendido a revertirse en la industria maquiladora de exportación, en la cual el índice de masculinidad, es decir, la proporción de trabajadores respecto a las trabajadoras, se ha incrementado de manera constante en la última década (Martínez, 2003), sobre todo en la región centro-norte de México y en las ramas de autopartes.

En cuanto al primer elemento, no existen datos concluyentes, pero algunos estudios en el estado de Morelos, en el centro de México, con fuerte tradición ejidal, concluyen que, a pesar de de que se han llevado a cabo algunas ventas de parcelas en las zonas cercanas a las ciudades para la construcción de fraccionamientos urbanos, el apego del campesino a la tierra es un contrapeso poderoso al mercado; y lo que ha prevalecido es la agricultura tradicional con una creciente diversificación de los ingresos (Cruz, 2004), que incluye una gama de actividades tanto en el ámbito rural como en el urbano, e inclusive los ingresos por remesas, todo ello, sin embargo, en el contexto de un envejecimiento acelerado de los productores agrícolas y el abandono de la actividad primaria por parte de las nuevas generaciones.

Por otra parte, el fenómeno migratorio no es nuevo. Lo que lo caracteriza en los últimos años es su profundización y la importancia que ha adquirido para la economía mexicana. Tampoco en este sentido existen datos concluyentes de que la emigración y el abandono de la actividad agrícola productora de maíz bajo una tenencia de la tierra ejidal o minifundista se deban a la firma del Tlcan y la desgravación arancelaria del maíz, pues, aun con la existencia de precios de garantía y mercados protegidos, este proceso se llevaba a cabo en los años 70 y 80 como producto de la creciente urbanización e industrialización del país; pero es un hecho que la emigración alcanzó a las zonas minifundistas o de producción tradicional y se aceleró a partir de la firma del Tlcan. Al inicio de los años 90 se estimaba que la desgravación de las importaciones de maíz provocaría la migración de 700.000 campesinos por la pérdida de competitividad de los cultivos; no obstante, en la actualidad se calcula que en los últimos diez años, el flujo migratorio hacia EEUU rebasa las 300.000 personas por año.

En cuanto al crédito y financiamiento agrícola, es un hecho que el desmantelamiento de las instancias encargadas de este ramo fue uno de los factores que fomentaron la emigración rural y presionaron al SIU, pero, al extenderse el movimiento migratorio hacia el norte del país, las remesas (transferencias monetarias de los emigrantes) han venido a cumplir la función de refacción al consumo y han sido en algunas regiones (Zacatecas y Michoacán) un aliciente a proyectos productivos, sobre todo de carácter artesanal, asumidos en gran parte por las mujeres que se han quedado en las comunidades.

Dentro del SR el modelo exportador ha beneficiado al sector hortícola, fundamentalmente, que ha introducido capital, tecnología y uso intensivo de mano de obra femenina. Ello ha propiciado estrategias en las que las mujeres pueden obtener una mayor participación en el mercado laboral al establecer una ruta de recolección que les permite mantener la expectativa de un empleo con mayor duración y que no depende de la estacionalidad de una región, lo que les impide llegar al SIU (Barrón, Sifuentes y Pedrero, 1997).

Como una conclusión provisional, podríamos afirmar que con el NME no se han superado las condiciones de pobreza y desigualdad que estructuralmente afectaban a la economía y la sociedad en México. Por otra parte, han aparecido o se han "visibilizado" nuevas fuentes de desigualdad: mujeres, adultos mayores jóvenes y niños. Destaca la creciente participación de la mujer en los mercados laborales que se ve obligada a aceptar salarios con pocas o nulas prestaciones, o que debe renunciar al goce de la seguridad social; los niños y los jóvenes dentro del sector Informal y aun los ancianos. Las diferencias de capacitación llevan a quienes mayor escolaridad tienen a optar por los empleos en el SFU y sobre todo a los varones. Por ello, debido a las causas estructurales de desigualdad planteadas anteriormente, es factible expresar serias dudas respecto a las bondades del NME. Al respecto, es posible determinar algunos elementos que caracterizan esta transformación y preguntarnos en este contexto de mercados asimétricos sobre la gestión gubernamental como un agente de combate a la desigualdad.

Los condicionantes del mercado de trabajo en México

En este apartado veremos las características del mercado de trabajo en México, siguiendo la distinción oficial mexicana entre empleo y ocupación. Asimismo, separaremos los datos relacionados con la oferta y demanda de ocupación de aquellos que son característicos de la calidad de la misma. Al respecto, es necesario insistir que independientemente de las esferas de análisis, la transversalidad de la desigualdad impera en cada una de ellas. Para ello, abordaremos los condicionantes del mercado de trabajo en México en torno a cuatro indicadores, que indudablemente son insuficientes pero muestran con claridad las dimensiones de la desigualdad: la tasa de desempleo abierto, el salario real, el indicador de "Condiciones Críticas de Ocupación" y el comportamiento del trabajo protegido por medio de la cantidad de trabajadores inscritos en el IMSS.

La tasa de desempleo abierto no ha sido un buen indicador para medir el dinamismo del mercado de trabajo en México, tanto por la existencia del SIU como de otras actividades relacionadas con la unidad familiar. A diferencia de los países de la OCDE, México registra bajas tasas de desempleo abierto. En el período de 1991 a 2001, Canadá tuvo una tasa promedio de desempleo de 9%, en tanto que Estados Unidos más de 5% y países como Italia, Francia, España y Finlandia, tuvieron tasas superiores a 10%; el Reino Unido se acercó a 8%, pero en México la tasa de desempleo promedio fue de 3,5%.

Ello se debe a que la PEA mexicana puede transitar de manera relativamente fácil desde el SFU al SIU. Sin embargo, a pesar de sus limitaciones la tasa de desocupación brinda un panorama general de los ciclos económicos y la forma en que afectan a los trabajadores. Los datos comparables a través de diversos instrumentos de medición, tales como la Encuesta Continua Sobre Ocupación (ESCO) y la Encuesta Nacional sobre Empleo Urbano (ENEU),

muestran que la tasa de desempleo urbano en las principales zonas metropolitanas del país (México D.F., Guadalajara y Monterrey), aun bajo los criterios establecidos aumenta considerablemente en los de crisis económica, como en 1977, 1983 y 1995.

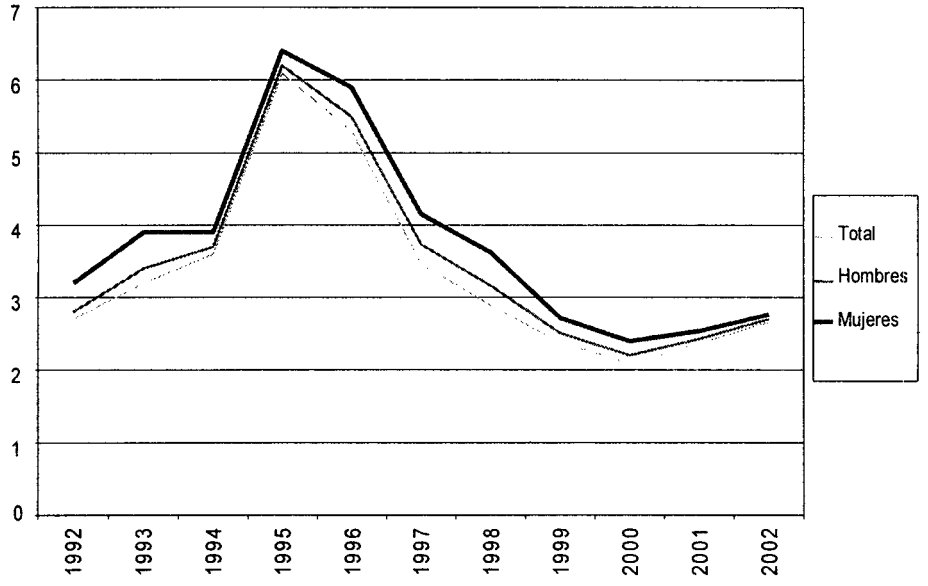
A raíz de la crisis de 1995, durante el tercer trimestre de 1996 la tasa de desocupación presentó un inusual pico de 8,6% para las grandes metrópolis lo que habla de las dificultades que se resintieron aun en el SIU para encontrar empleo u ocupación, entendidos en la definición del gobierno mexicano y que se deriva de la OIT (Inegi, 2004; Parker, 1998) (gráfico 1). En 2004 se nota un resurgimiento de la tasa de desempleo en cuyo total las mujeres representan 35%.

De ahí surge una primera característica de la desigualdad en los mercados de trabajo. La población que reúne los supuestos de la teoría como buscadores de empleo en el SFU son aquellos que tienen una mayor escolaridad, pertenecen a las clases medias y son habitantes de las ciudades más desarrolladas, es decir, que se mueven en el sector moderno de la economía. Los buscadores de empleo en las clases populares están subregistrados porque inmediatamente aceptan empleos eventuales u ocupaciones en el SIU.

La construcción de los datos indica que los trabajadores con instrucción media-superior y superior tienen más dificultades para incorporarse al mercado de trabajo. En 2004, el porcentaje de desempleados con educación superior llegó a 41%, tendencia que ha venido en aumento desde los años 90. Es preciso aclarar, por otra parte, que a pesar de que en la década pasada esta situación afectaba por igual a las mujeres que a los hombres, a partir de 2000 son las mujeres con educación media y profesionistas las que se ven más perjudicadas, representando en 2004 44% de la población con estudios superiores desempleada. De tal modo que existe una relación ascendente entre empleo y escolaridad y puede encontrarse una tendencia a relacionarse con el género. Pero, por otra parte, las tasas de desempleo tienen un carácter eminentemente urbano. Así, las tasas de desempleo más altas se registran en las áreas más urbanizadas y con mayor escolaridad, no así entre las áreas menos urbanizadas. Según la misma Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la tasa promediada de desempleo en el Distrito Federal y en el norteño estado de Nuevo León, es cinco veces mayor a las existentes en Oaxaca y Chiapas, estados del sur de México.

En resumen, la tasa de desempleo que se utiliza para medir comportamiento económico parece ser un indicador que explica las presiones sobre el mercado de trabajo en el sector moderno de la economía, pero que está lejos de medir una presión real del conjunto de los ocupados en el SIU o en el SR; lo que se relaciona con las expectativas de encontrar trabajo y la reproducción de un círculo vicioso de "estoy ocupado en este sector o actividad porque no hay trabajo con acceso a seguridad social, no tengo la capacitación o porque no tengo tiempo".

Gráfico 1
Tasa general de desempleo anual (48 ciudades)
Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI.
Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), 2003.

Otro gran indicador de la desigualdad existente en el mercado de trabajo relacionado con las predicciones teóricas sobre los mercados laborales es el salario real. Como hemos visto, la teoría sugiere que la eliminación de protecciones hará que el salario real sea competitivo por efecto de la caída del mismo, lo que tendería a crear un mercado en equilibrio. Los efectos de este supuesto han tenido repercusiones muy amplias en el mercado laboral de la industria manufacturera.

En 1995 y 1996 se observa una caída en los salarios reales por persona ocupada y por hora trabajada, así como de las prestaciones al trabajador. La recuperación de finales de la década y de los primeros años de este siglo no ha sido suficiente para recuperar el poder de compra del trabajador.

Aunque todas las ramas de la industria han experimentado una caída significativa, las que más han acusado ésta han sido la de alimentos, la textil y la de la madera y productos de madera con caídas en las percepciones reales a precios de 1993 mayores a 35%.

Esta reducción se incorpora a otras medidas como la disminución del SFU y la pérdida de seguridad social. El recorte de los costos laborales se ve como una salida importante de la competitividad. Rendón, sin embargo, encuentra que no hay evidencia de que los costos laborales hagan más caras las mercancías producidas localmente. La "competitividad" no puede sostenerse a partir del deterioro de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo (Rendón, 2002). Así, pues, aquélla depende en sentido estricto de la promoción de actividades de impulso de la innovación, la capacitación y el desarrollo.

Un indicador más que sería conveniente explorar es el de las condiciones del empleo y la ocupación que se relaciona con la calidad. Los datos del IMSS indican que entre 1997 y 2000 hubo un crecimiento del empleo. Durante 2001 se perdieron 400.000 plazas de trabajo para iniciar una recuperación con altibajos y hasta recuperar en el primer trimestre de 2005 la cantidad de empleos registrados en 2000. Las variaciones porcentuales han afectado fundamentalmente a los trabajadores eventuales.

Sin embargo, debe anotarse que el crecimiento del empleo permanente ha sido mucho más débil que el del empleo temporal. Mientras que el empleo general crece en este período a un ritmo de 2,5% con importantes caídas en 2001 y 2002; el empleo permanente lo hace en 1,5%. De hecho, desde 2000 la cifra de empleos permanentes no se ha podido recuperar. En aquel año, los trabajadores permanentes asegurados alcanzaron la cifra de más de 11 millones. Todavía en el primer trimestre de 2005, los trabajadores con empleo permanente, alcanzaban los 10,8 millones.

Por el contrario, los trabajadores asegurados bajo la figura de un empleo temporal han crecido mucho más rápidamente, aunque el crecimiento es sumamente irregular, pues muestra la estacionalidad del trabajo en algunas ramas de la economía como en el sector agropecuario.

Finalmente abordaremos un indicador relacionado con la calidad del empleo. El gobierno mexicano recientemente ha puesto énfasis en la medida de calidad del empleo tomando como indicador la Tasa de Condición Crítica de Ocupación (TCCO) como un indicador de la calidad del empleo. Este indicador se construye de la siguiente forma:

TCCO = (CC1+CC2+CC3) / Población que trabaja al menos una hora)*100

CC1= Individuos que no trabajan la jornada completa.
CC2= Individuos que trabaja la jornada pero percibe menos de un salario mínimo.

CC3= Individuos que ganan más de un salario mínimo pero menos de dos y laboran jornadas mayores a 8 horas.

Cuadro 2
Remuneraciones medias reales por persona ocupada y por hora trabajada en el sector manufacturero
Tasa de variación

	Por persona ocupada				Por hora trabajada			
Año	Total	Sueldos*	Salarios	Presta-ciones**	Total	Sueldos*	Salarios	Presta-ciones**
1995	-12,6	-12,7	-15,7	-9,9	-11,5	-12,2	-14,5	-8,8
1996	-9,9	-7,0	-8,4	-13,4	-10,7	-7,7	-9,3	-14,3
1997	-0,5	0,0	1,9	-2,5	-1,3	-0,4	1,0	-3,4
1998	2,8	3,4	3,5	1,1	2,8	3,1	3,6	1,2
1999	1,5	1,3	3,4	-1,6	1,0	0,6	2,9	-2,2
2000	5,9	5,6	6,9	5,7	6,0	5,7	7,0	5,6
2001	6,8	4,6	5,6	9,0	7,0	5,0	5,9	9,5
2002	1,9	2,5	2,7	-1,0	2,0	2,7	2,8	-1,1
2003	1,3	0,4	1,9	-0,1	1,3	0,2	2,0	0,1

Nota: base 1993 = 100. *Remuneraciones pagadas a personal administrativo y de supervisión. **Percepciones adicionales al salario o sueldo. Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Industrial Mensual.

Cuadro 3
Trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social

	Personas					
Año	Total	TCA*	Permanentes	TCA*	Eventuales	TCA*
1997	10.753.442		9.837.356		916.086	
1998	11.506.801	7,01	10.140.860	3,09	1.365.941	49,11
1999	12.207.351	6,09	10.628.931	4,81	1.578.420	15,56
2000	12.732.430	4,30	11.026.370	3,74	1.706.060	8,09
2001	12.373.843	-2,82	10.713.268	-2,84	1.660.575	-2,67
2002	12.424.861	0,41	10.733.000	0,18	1.691.861	1,88
2003	12.334.430	-0,73	10.635.811	-0,91	1.698.619	0,40
2004	12.594.832	2,11	10.863.277	2,14	1.731.555	1,94
mar-05	12.711.351	0,93	10.881.160	0,16	1.830.191	5,70

Fuente: Elaboración propia, con base en IMSS. Informes mensuales de Población Derechohabiente. * TCA= Tasa de Crecimiento Anual.

El comportamiento de la TCCO es inverso al de la tasa de desempleo. Entre más rural y menos urbanizada sea la entidad federativa, mayor será la TCCO. Así, esta tasa es mayor hasta por cinco veces en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, en tanto que la tasa de desempleo es menor en esos estados respecto a la experimentada en las zonas metropolitanas de las ciudades con mayor nivel de industrialización. Ahora bien, aunque este indicador ha mostrado una mejoría en las zonas metropolitanas principales del país, en los estados con mayor pobreza y menor escolaridad se mantiene prácticamente constante.

Indudablemente este indicador muestra una mayor aproximación a las relaciones entre ocupación y pobreza y sigue mostrando la íntima relación entre la intensidad de ésta en las zonas rurales y las condiciones de explotación del trabajo, así como de la desigualdad en los mercados de trabajo. En este sentido, a continuación este trabajo abordará la importancia de las políticas para combatir las condiciones de desigualdad en el mundo del trabajo.

Cuadro 4
Tasas de condición crítica de ocupación y tasas de desempleo abierto. Regiones seleccionadas

Regiones	TCCO %	TDA %
Nuevo León	5,7	3,7
Distrito Federal	9,8	5,1
Guerrero	27,6	0,6
Oaxaca	32,2	0,8
Chiapas	37,3	1,3

Fuente: Elaboración propia, con base en ENEO, 2004.

Políticas públicas y programas de empleo

Desde los puntos de vista de los modelos de equilibrio no importa que el desempleo crezca, siempre y cuando la ocupación, como un todo, se mantenga. Así, pasar del empleo asalariado a honorarios o al tiempo parcial de servicios en negocios familiares por cuenta propia significa sólo pasar de una esfera de la ocupación a otra y, en su conjunto, ello mantiene la actividad económica. Incluso si la incorporación se da en la esfera de los negocios ilegales, pues aun en éstos es posible contabilizar la oferta y demanda de servicios que se incorpora al flujo económico de los hogares.

De ahí que el desempleo no sea visto como un problema grave. Desde esa perspectiva, es cada vez más frecuente que los ingresos de los hogares tengan diferentes fuentes como producto de la multiplicidad de ocupaciones de sus miembros. De ahí que la crítica de los modelos de equilibrio a las economías sociales es que el problema del desempleo se ha ideologizado. No obstante, el difuminar la ocupación como un paso dinámico entre esferas o subconjuntos de individuos que toman decisiones con vistas a estrategias de con-

secución de ingresos o supervivencia de los hogares siempre plantea problemas de definición de calidad de la ocupación y de las necesidades de los individuos; habría que preguntar qué tan satisfechos están esos individuos al pasar de una esfera de la ocupación "protegida" a una en la que domina la incertidumbre. Sin embargo, el problema fundamental es ver de qué manera se liga esa dinámica con la desigualdad existente.

Tal vez, sea preciso evocar en este sentido el papel de agentes exógenos al mercado como el gobierno en la generación y promoción del empleo. Una de las consecuencias de las políticas de ajuste y de reestructuración económico fue la separación entre las políticas económicas y las políticas sociales[10]. Ante la caída del poder de compra del salario real, se impusieron una serie de medidas compensatorias que separaron el mundo del trabajo respecto del consumo. Así, se impulsaron políticas de alimentación y nutrición, políticas educativas o de acceso a la salud, políticas de dotación de servicios públicos –las menos– y se abandonó la idea de promover el crecimiento económico como vía para la generación de empleos. Por otra parte, se abandonó la idea de crear empleos permanentes, de tal modo que la ocupación –como generación de vínculos económicos– abarcó una serie de actividades que poco o nada tuvieron que ver con el trabajo asalariado y, por supuesto, con la seguridad social.

Las políticas de fomento al empleo han sido políticas secundarias en la lucha contra el combate a la pobreza. Hasta ahora, los administradores públicos han gestionado programas frente a un mercado escaso de demandantes de empleo, precisamente porque la estructura del subempleo, la subocupación y la incorporación al SIU han propiciado la incorporación en cualquier condición de los que han salido de los mercados asalariados o los que se incorporan a la PEA. A veces, los programas sólo parecen estar destinados a ese raquítico mercado de la población que no tiene mucho tiempo que salió del mercado de trabajo o que no busca trabajo porque cree que no lo encontrará, llamada Población No Económicamente Activa (PNEA) o que está disponible para trabajar. Frente a estas circunstancias se gestionan los programas, pero no existe una política, ya no digamos pública, de empleo. En este sentido, tomando como base a Azeredo (1998), las políticas de empleo del gobierno mexicano parecen no distinguir aún las políticas pasivas de empleo (dirigidas al subsidio monetario) de las políticas activas (dirigidas a elevar las capacidades de la población), las que podrían crear empleos permanentes y sostenibles y que necesariamente deberían tener una transversalidad en la administración pública.

En Europa, las políticas de seguro del desempleo se complementan con sistemas de innovación técnica y de calidad, con apoyos a la producción, subsidios a las empresas que se aboquen a la creación de empleos permanentes y a la puesta en valor de los productos locales (Sanz, 1997). Las experiencias

---

[10] Las políticas económicas buscaron el fomento al mercado y las políticas sociales se dedicaron a ser "bomberos" a apagar los fuegos de la emergencia económica.

internacionales muestran la gran potencialidad que tienen los proyectos de impulso a la producción y comercialización de productos agrícolas, de productos típicos y de denominación de origen en el caso rural; pero también las políticas de capacitación, de desarrollo de habilidades y de organización en las ciudades, es decir, a la creación del capital social.

En México, los esfuerzos para llevar a cabo políticas de incremento al empleo asalariado y a las ocupaciones bien remuneradas con acceso a la seguridad social son mínimos. En este aspecto, pueden destacarse las siguientes: becas para desempleados bajo diferentes categorías; ferias y quioscos para los buscadores de empleo formal; sistemas de información para conocer el mercado; y programas de apoyo a la capacitación y el empleo para grupos vulnerables (mujeres, jornaleros, jóvenes, adultos mayores y discapacitados).

Con todo y la utilidad de estos programas, no se ha hecho el suficiente énfasis en la necesidad de impulsar más el empleo formal o el empleo duradero dentro de los sectores sociales de la economía, lo que podría mostrar una gran potencialidad a condición de que puedan implementarse longitudinalmente (es decir, más allá de la duración de una administración) y transversalmente (coordinación entre los diversos sectores de la administración pública). En cuanto a los programas destinados a los grupos vulnerables, cabe mencionar que el que encuentren trabajo depende más de la responsabilidad social de las empresas y del interés de estos grupos para obtener una beca.

Aún existe otro punto que la teoría de los mercados de trabajo en equilibrio podrían mencionar y objetar: el de la justicia laboral. Frente a la posibilidad de una reforma laboral en México, se menciona que el sistema de justicia laboral en este país es sumamente costoso y que protege al trabajador de una manera muy rígida al impedir cambios en la situación laboral, lo que ahuyenta las inversiones al proteger a los gremios y sindicatos de una manera que deja en desventaja a los empleadores.

La justicia laboral es un tema aparte; sin embargo, es preciso mencionar que en el contexto de tasas de condiciones críticas de ocupación que abarcan a 16% de la población, con una jornada de trabajo que excede las 45 horas a la semana para 44% de la población masculina y 60% de la población femenina ocupada y con ingresos menores a dos dólares por hora, es evidente que las condiciones de desventaja del trabajador mexicano ante sus congéneres de la OCDE se profundizan y tienden a agudizar la desigualdad. Aun en términos liberales, la justicia como restauración de las condiciones que posibiliten una igualdad en las oportunidades de acceso al mercado parece irrealizable, si no se fortalecen las formas de organización de los trabajadores y el acceso a la seguridad social.

Finalmente, esos programas aunque formalmente están destinados a la elevación de las capacidades no tienen por objetivo un combate a la desigual-

dad regional y a elevar las competencias de las regiones más atrasadas de México, por lo que poco contribuyen al proceso de relocalización espacial de las industrias.

Todos estos elementos conducen a preguntarse cuáles son las condiciones para combatir la precariedad, por un lado, y para fomentar los empleos permanentes, con una remuneración suficiente, y con acceso a la seguridad social, por el otro.

En primer lugar, destaca que debe emprenderse un acelerado proceso de modernización de las regiones más atrasadas del país. No obstante, este proceso no podría ser excluyente, pues debe implicar la elevación de la escolaridad de la población y el desarrollo de capacidades en consonancia con una actitud de sustentabilidad ambiental.

En segundo lugar, no será posible un proceso de combate a la pobreza a partir de una política de empleo, si no es a partir de la innovación y formación de capital humano y social. Al respecto, aunque ha habido aumentos en la escolarización de la sociedad mexicana no es posible aún contar con una masa crítica de técnicos y profesionales que impulsen decisivamente ese proceso bajo los parámetros de un empleo permanente.

En tercer lugar, se impone el que las tasas críticas de ocupación se combatan con empleos que tengan como base un salario digno, para lo cual es preciso estandarizar no sólo las medidas estadísticas nacionales, sino incrementar el ingreso para la integración en condiciones adecuadas a la OCDE, el ingreso remunerador, a su vez, está vinculado al carácter permanente del trabajo y al acceso a la seguridad social.

Un elemento más, aunque puede haber muchos otros que seguramente se encontrarán en el transcurso de investigaciones más amplias: las políticas de fomento al empleo pueden retomar una visión de género en el sentido de producir condiciones de equidad en el trabajo y en el trabajo doméstico, lo cual necesariamente conlleva la presencia de campañas educativas de equidad y al establecimiento de leyes que propicien esa igualdad.

Finalmente, como breve conclusión de este parágrafo debe señalarse que las políticas de empleo parten de una adecuada sinergia de la sociedad, el Estado y el mercado, pero que en los países latinoamericanos es la administración pública la que ha desplegado la posibilidad de combatir la desigualdad cuando ha emprendido grandes proyectos nacionales de construcción de infraestructura, de apoyo al mercado y de impulso a la educación, aunque ahora debe enfatizarse en el desarrollo de las formas civiles también de gestión. Para ello se requieren políticas públicas de combate a la desigualdad.

Conclusiones

En este artículo se ha abordado el problema de los mercados laborales en México desde una perspectiva crítica de la teoría del equilibrio que dio lugar al surgimiento del NME. La hipótesis de la que se ha partido es que dicha teoría no toma en cuenta las condicionantes históricas y estructurales de México y por supuesto omite la desigualdad como una variante fundamental. Por ello, se ha llevado a cabo un recuento histórico de las transformaciones estructurales de la economía mexicana y de las condiciones de desigualdad que han imperado en este contexto. Para ello se ha hecho también una crítica de la distinción entre el empleo y las ocupaciones como actividades económicas que tienden a imponerse en las unidades familiares independientemente de su sustentabilidad y de la calidad de las ocupaciones.

Por otra parte, se ha llevado a cabo una revisión de las propuestas de la economía y la política institucional como una alternativa a las propuestas teóricas de los mercados en equilibrio, haciendo énfasis en la importancia que juegan las instituciones en la formación del capital social, de la innovación y del desarrollo. En este sentido, se abren vetas de investigación que se vinculan con las alternativas políticas y sociales para el fomento del empleo y la cohesión social. De ahí que se considere importante, dentro de la revisión institucional, los esfuerzos de otros equipos de investigadores por estudiar y valorar las actividades de las instituciones primarias, como el hogar, y su importancia económica para establecer políticas de superación de la desigualdad.

Se ha hecho énfasis en que el estudio de estas condiciones es importante para el conocimiento de los condicionantes de los mercados de trabajo en México y del desarrollo de estructuras duales entre un sector moderno demandante de empleo asalariado y la multiplicidad de ocupaciones que se incorporan a la estrategia de supervivencia de los miembros de los hogares, lo que los convierte en multifuncionales. En particular, es importante avanzar en las diferencias regionales, de género y de estrato de edad para conocer más a fondo la dinámica del mercado de trabajo. Asimismo, es posible explorar los fenómenos de la solidaridad familiar y otras formas de sostenimiento de la unidad familiar que resultan clave para el sistema económico, pero que no se toman en cuenta, significando con ello un traspaso de los costos laborales desde las empresas a la unidad familiar.

Por ello, se ha sostenido en este trabajo que la ocupación por sí misma no garantiza la disminución de la desigualdad, de la precariedad y de la pobreza. Para ello, es preciso tener una estrategia coherente enfocada al mundo del trabajo, haciendo énfasis en las políticas de innovación y desarrollo como políticas de formación de empleos de calidad así como de las políticas de formación de capital social y no sólo en las políticas sociales de asistencia.

Consecuentemente, se ha hecho énfasis en la formación de vínculos institucionales entre el mundo social y el económico en el cual las políticas públicas pueden desempeñar el papel de ser un puente entre ambas esferas. En el último parágrafo se ha abordado la gestión gubernamental y la importancia de los programas, así como el de la gestión de una política pública enfocada a la generación de empleos con seguridad como un vehículo para el combate a la desigualdad y a la elevación de la productividad, entendida como innovación, sostenibilidad, desarrollo y satisfacción laboral como elementos de la productividad.

En suma, en estas conclusiones se apuntan sólo algunos elementos que pueden contribuir al debate y a la formación de nuevas perspectivas sobre los mercados laborales que atiendan a la formación de instituciones, al capital social, a la multifuncionalidad de las actividades y las fuentes de ingreso y a las políticas de superación de la pobreza.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) (1996): *El estudio de las políticas públicas*, México, Antología de Políticas Públicas, 2ª ed., 1, Miguel Ángel Porrúa.

Ayala Espino, José (1999): *Instituciones y economía: una introducción al neo-institucionalismo económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Azeredo, Beatriz (1998): *Políticas públicas de emprego. A experiencia brasileira*, São Paulo, Associação Brasileira de Estudos do Trabalho-ABET.

Azizur, Rahaman Khan (2001): *Employment Policies for Poverty Reduction, Issues in Employment and Poverty*, Geneva, Discussion paper nº 1, ILO.

Barrón Pérez, M.; A. Emma, L. Sifuentes y Mercedes Pedrero (1997): *Mercados de trabajo rurales. Estudios de caso y metodologías,* México, Tepic, Nayarit y D.F., UNAM-UAN.

Becker, Gary (1991): *A Treatise on the Family*, Cambridge, Harvard University Press.

BID Comisión para la Cooperación Laboral (2003): *Los mercados de trabajo en América del Norte, cambios principales a partir del Tlcan*, Washington D.C.

Caballero, Gonzalo (2004): "Instituciones e historia económica: enfoques y teorías institucionales", *Revista de economía institucional*, nº 6, vol. 10, pp.135-157.

Centre Tricontinental (1995): *Emploi, croissance et précarité*, París, Louvain-la-neuve.

Comisión para la Cooperación Laboral (2003): *Los mercados de trabajo en América del Norte: cambios principales a partir del Tlcan*, Washington D.C.

Conde, Raúl (1997): "México: estructura industrial y empleo", *Momento económico*, nº 92, México, julio, pp. 9-25.

Cortés, Fernando (1993): "Algunas determinantes de la inserción laboral en la industria maquiladora de exportación de Matamoros", *Estudios sociológicos*, nº 31, ene-abr., pp. 59-91.

Cruz Cervantes, Fermín Alí (2004): "El papel de la Administración Pública en la implementación del Programa de Certificación de Derechos Parcelarios y Titulación de Solares Urbanos (Procede) en el estado de Morelos", México, tesis de doctorado, UNAM.

De la Garza Toledo, Enrique y Carlos Salas (comps.) (2003): *Nafta y Mercosur: procesos de apertura económica y trabajo*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.

Durán, María de los Ángeles et al. (1999): *El futuro del trabajo en Europa. Género y distribución del tiempo*, Madrid, CSIC.

El mercado de valores (2000): "El empleo en el sector informal de la economía. Comportamiento reciente y políticas públicas en México", *El mercado de valores*, vol. 60, nº 8, agosto, pp. 3-17.

Estrella Valenzuela, Gabriel y René Zenteno (2001): *Dinámica de la integración de la mujer a los mercados laborales urbanos de México: 1988-1994*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Fuenzalida, Luis Arturo (1987): *Ocupación, desigualdades y pobreza: Aspectos crónicos y política económica de largo plazo*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.

Hodgson, Geoffrey M. (ed.) (2002): *Modern Reader in Institutional and Evolutionary Economics: Key Concepts*, Northampton, Mass.

Garavito Elías, Rosa Albina (1997): "El problema del empleo en México", *El economista mexicano*, vol. V1, nº 2, ene.-mar., pp. 265-271.

García Guzmán, Brígida (1999): "Los problemas laborales de México a principios del siglo XXI", *Demos*, vol. 5, nº 21, jul.-sep., pp. 9-19.

Gutiérrez Garza, Esthela (1999): "Nuevos escenarios en el mercado de trabajo en México, 1983-1998", *Papeles de población*, vol. 5, nº 21, jul.-sep., pp. 21-55.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001): *Encuesta nacional de educación, capacitación y empleo*, México, Aguascalientes, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

_____ (2004): *Encuesta Nacional de Empleo (ENE)*, México, Aguascalientes.

_____ (2003): *Encuesta Nacional de Empleo Urbano,* México, Aguascalientes.

_____ (2004): *Encuesta Industrial Mensual*, México, Aguascalientes.

_____ (2004): *Documento metodológico de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, Aguascalientes.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (s/f): "Informes mensuales de población derechohabiente", México, Aguascalientes, INEGI.

Kolko, J. (1987): *Restructuring the World Economy*, Nueva York, Pantheon Book.

Labra, Armando M. (1986): *Políticas de empleo*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades.

Loyzaga De La Cueva, Octavio (2002): *Neoliberalismo y flexibilización de los derechos laborales*, México, UAM, Unidad Azcapotzalco, M. A. Porrúa.

Martínez, María Eugenia de la O. (2003): "Trabajo femenino y dinámica regional. Desfeminización de la Industria Maquiladora de Exportación" en *Demos*, pp. 39-40.

Meda, Dominique (1998): *El trabajo: un valor en peligro de extinción*, Barcelona, Gedisa, traducción por Francisco Ochoa de Michelena.

North, Douglass C. (1993): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Organization for Economic Coooperation and Development (OECD) (2004): *Employment Outlook*, París.

Osminis, S. R. (2003): *Exploring the Employment Nexus, Topics on Employment and Poverty,* Geneva, ILO.

Parker, Susan W. (1998): "Características del desempleo urbano" en *Demos,* pp. 31-32.

Peters, B. Guy (2003): *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia*, Barcelona, Gedisa.

_____ (1998): *The New Institutionalism and Administrative Reform: Examining Alternative Models*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Rendón Gan, Teresa (2003): *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el México del siglo xx*, México, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Programa Universitario de Estudios de Género.

_____ (2002): "Costos laborales de hombres y mujeres, el caso de México" en Lais Abramo y Rosalba Todaro (eds.), *Cuestionando un mito. Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina,* OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, pp. 319-365.

Robinson, Joan (1980): *Essays in the Theory of Employment*, Westport, Connecticut, Hyperion.

Sanz Cañada, J. (1997): "Articulación espacial de la cadena agroalimentaria: Impactos de los procesos de globalización y reestructuración postfordista" en Pascual Bretón García (ed.), *La agricultura familiar en España. Estrategias adaptativas y políticas agropecuarias*, España, Universitat de Lleida.

Schmelkes, Sylvia y Raquel Ahúja (2000): *Importancia de la escolaridad y la capacitación en el empleo: su peso sobre las características de las actividades desempeñadas*, México, Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral.

Seckler, David (1977): *Thorstein Veblen y el institucionalismo: un estudio de la filosofía social de la economía*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sen, Amartya (2001): *La desigualdad económica*, 1973, México, FCE, traducción de Eduardo L. Suárez, edición ampliada del original en inglés publicado en 1973, con un anexo de James E. Foster y Amartya Sen, 292 pp.

Szekely, M. (1995): "Aspectos de la desigualdad en México", *El trimestre económico*, vol. 62, abril-junio, pp. 201-243.

Talavera, F. (1995): "La precariedad del empleo en México", *Economía informa*, nº 239, junio, p. 30-34.

Thomas, Jim (1997): "El nuevo modelo económico y los mercados laborales en la América Latina" en Víctor Bulmer Thomas, *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y la pobreza*, nº 84, México, pp. 101-129, Fondo de Cultura Económica, lecturas del trimestre económico.

Vázquez Mota, J. (2002): *Brechas de desigualdad. Principal desafío de la política social en México*, México, Cuadernos de Desarrollo Humano, nº 1, Sedesol.

Yonay, Yuval P. (1998): *The Struggle over the Soul of Economics: Institutionalist and Neoclassical Economists in America between the Wars*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Williamson, Oliver E. (1989): *Las instituciones económicas del capitalismo* México, Fondo de Cultura Económica.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol.11, nº 3 (sept.-dic.), pp. 155-177

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN BRASIL: OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES

Anita Kon

Consideraciones iniciales

La economía brasileña experimentó profundas transformaciones durante la última década del siglo XX, particularmente a consecuencia del tipo de desarrollo impulsado, basado en una mayor apertura comercial y un incremento en los flujos de capital extranjero, que han impulsado modificaciones en la estructura productiva del país. La liberalización comercial y financiera, junto con la modernización de empresas y la reestructuración productiva con vistas a responder a las nuevas realidades de la globalización económica, fue avanzando paralelamente con los intentos de ajuste recesivo, a comienzos de la década de los 90, y con la política de estabilización de precios introducida por el Plan Real a partir de 1994.

Estos cambios tuvieron un impacto importante en el mercado de trabajo, que se manifestó principalmente en el aumento de las tasas de desempleo y mayor precariedad de los puestos de trabajo, como ha sido ampliamente constatado en la literatura especializada. En el contexto de crisis económica, la preocupación por el problema del empleo llevó a una búsqueda de políticas públicas capaces de generar empleo e ingresos, entrenar y colocar la mano de obra desplazada y, en general, contrarrestar el impacto perjudicial de las medidas macroeconómicas en el mercado de trabajo.

A pesar de la existencia de políticas orientadas a la creación de programas de apoyo al trabajador y de la ampliación de una infraestructura institucional diseñada para implementarlos, persisten obstáculos estructurales importantes, a tal punto que hasta el momento no se ha logrado establecer un sistema público que efectivamente logre la reubicación laboral de los desplazados por el impacto de la política económica adoptada. Esta situación luce particularmente

grave si tomamos en consideración que es precisamente éste el propósito central de quienes vienen formulando las políticas de Estado, es decir, utilizar los recursos institucionales del Estado para equilibrar la oferta y la demanda de mano de obra en el nuevo contexto mundial.

El propósito de este texto es evaluar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas de empleo, tomando en cuenta los obstáculos estructurales inherentes al mercado de trabajo brasileño. La sección siguiente ofrece una visión global de la estructura del mercado de trabajo en la última década del siglo XX. Las secciones 3 y 4 presentan, respectivamente, el perfil de las instituciones administradoras del sistema público de empleo en Brasil y una evaluación de los programas de apoyo al trabajo vigentes. Finalmente, consideramos brevemente los principales obstáculos estructurales que deberán ser superados para que las políticas de empleo puedan ser aplicadas de manera efectiva.

Una visión general de la estructura del mercado de trabajo de Brasil en los años 90

En Brasil, a partir los años 80, el crecimiento de la demanda de nuevos puestos de trabajo, resultado del aumento de la población, coincide con una coyuntura recesiva que, a su vez, provocó una aceleración de la velocidad e intensidad de la reestructuración organizacional de las empresas en los años 90. Este proceso terminó eliminando puestos de trabajo, particularmente en el sector secundario de la economía. En consecuencia, se produjo un acentuado desequilibrio entre la demanda de empleo y la oferta de puestos de trabajo.

En este período, se hizo cada vez más evidente que, junto con las discusiones sobre las premisas de las reformas y del crecimiento socio-económico en Brasil, era necesario reflexionar sobre la inadecuada protección al trabajo y el peso del sector informal como obstáculos al desarrollo. De hecho, mientras que el número de puestos de trabajo formales venía disminuyendo a partir de la década de los 80, la participación del sector informal en la población económicamente activa (PEA) aumentaba, atendiendo a necesidades de supervivencia de parte de la población y de las pequeñas empresas.

Entre los obstáculos estructurales que limitan la eficacia de las políticas públicas diseñadas para incidir en el mercado de trabajo brasileño, destaca la estructura específica y la diversidad de características de los trabajadores informales, lo que significa la existencia de condiciones muy dispares y formas diferenciadas de resistencia a la intervención gubernamental.

El sector informal brasileño se caracteriza en la actualidad por abarcar un contingente importante de asalariados en las empresas que no están protegidos por un contrato de trabajo, por otro contingente ocupado en servicio doméstico, y por una cantidad importante de trabajadores por cuenta propia. A finales de los años 90, la proporción de trabajadores por cuenta propia era

cercana a 28% de los ocupados y, en las empresas, los trabajadores con salario no registrado representaban casi 65%.

Aunque algunas categorías de trabajadores informales con mayor calificación, a finales de los 90, obtenían ingresos que promedian de seis a diez salarios mínimos[2], más de 80% recibía un promedio de 2,1 salarios. Además de los bajos ingresos, la falta de protección legal condena a estos trabajadores a deficiencias en cuanto al acceso a servicios sociales. Por ejemplo, los asalariados semicalificados, sin una relación de trabajo formal, registran una escolaridad inferior en más de 40% con respecto a los que están cubiertos por una relación formal.

La composición del sector informal en Brasil presenta una diversidad de situaciones, que evolucionaron junto a las transformaciones socioeconómicas. El sector informal, como en otros países latinoamericanos en desarrollo, se amplía muchas veces como una alternativa al desempleo abierto, por permitir la "autocreación" de ocupaciones generadores de ingresos, con bajos niveles de productividad y fuera del proceso de acumulación del capital. Gran parte de las ocupaciones no legalizadas, que no cumplen con las reglamentaciones o legislaciones fiscales, laborales, financieras, cambiarias u otras, se caracterizan por su incapacidad para asumir los costos de registro, tributos y otros. El sector informal es visto como un conjunto de formas de organización de la producción y distribución, que se establece de forma integrada y subordinada a la producción capitalista.

Las características básicas de las actividades informales brasileñas (con excepciones) son las siguientes: facilidad de entrada, propiedad individual o familiar de la iniciativa, pequeña escala, insumos nacionales, procesos productivos intensivos en trabajo, tecnologías simples y adaptadas, bajas calificaciones de los trabajadores y actuación en mercados no reglamentados y altamente competitivos (Cacciamali, 1983). Incluyen también formas de trabajo a domicilio, temporales y de subcontratación. Frecuentemente, se trata de una subutilización del trabajador, a consecuencia de la no disponibilidad de una ocupación o remuneración compatible con sus aspiraciones y, muchas veces, significa un nivel de ingresos insuficiente para cubrir las necesidades básicas de la familia.

La relación entre el aumento de la informalidad de pequeñas y medianas empresas y el estancamiento del desarrollo en el país ha sido claramente detectada en investigaciones empíricas (Kon, 2004a). Por un lado, estas actividades informales desempeñan un papel en la absorción de excedentes de mano de obra y, por otro, se trata de actividades marginales o parasitarias, que generan poco valor agregado. Asimismo, la posibilidad de gastos gubernamentales dirigidos a mejorar el mercado de trabajo es también limitada en la

---

[2] En ese período, el salario mínimo mensual correspondía a cerca de US$ 90.

medida en que se reduce la base de actividad económica disponible para el pago de impuestos.

El crecimiento del sector informal (con difícil acceso a los beneficios de la protección legal) significa aumentos en la ineficiencia productiva, atraso tecnológico y organizacional, baja competitividad y calidad del producto, insuficiencia de ahorro, situaciones que representan obstáculos para el desarrollo socioeconómico. La recuperación del crecimiento económico podría traducirse en una posibilidad de reincorporar algunos de estos trabajadores al mercado protegido. Sin embargo, ello no sería suficiente para la recuperación del desarrollo, el cual solamente podría materializarse a través de transformaciones estructurales. Este objetivo requiere de urgentes iniciativas en el campo de la reforma tributaria y de las leyes laborales y otras, como también una nueva política industrial, con medidas de apoyo que eliminen los obstáculos al desarrollo provocados por la informalidad del trabajo.

La dimensión del problema queda evidenciada en las cifras disponibles sobre la composición de la fuerza de trabajo en Brasil en 2002. Alrededor de 58% de los trabajadores estaba ocupado informalmente. De éstos, 18,5% correspondían a trabajadores de empresas con contrato firmado; 5,7% se ocupaban en servicios domésticos sin carta de trabajo; 22,3% laboraban por cuenta propia; 7,4% no recibían remuneración y 4% restante trabajaban para su propio consumo.

En lo que se refiere a la distribución global de los trabajadores del país, el cambio más importante durante esta última década ha sido el aumento en el número de trabajadores en empresas que carecen de contratos legales. Se observa, por otro lado, que entre los que laboran por cuenta propia, la casi totalidad está dedicada a la producción directa de bienes y servicios y una minoría exigua ocupa puestos administrativos (Kon, 2000).

Además, más de la mitad de los trabajadores informales está ubicada en ocupaciones clasificadas como pertenecientes al grupo de semicalificados y no calificados, en la mayor parte en ocupaciones relacionadas a trabajos manuales, o bien en condición de comerciantes no propietarios, aunque esta última categoría es menos significativa que la anterior. Estos trabajadores semicalificados se caracterizan por una significativa heterogeneidad y también registran los mayores indicadores de desigualdad, si se establecen comparaciones entre el sector formal y el informal. Esta desigualdad también se evidencia si se toma en consideración el ingreso medio y los niveles de escolaridad (Kon, 2000).

También se observan diferencias sectoriales considerables entre los trabajadores informales, de acuerdo con la naturaleza de las actividades y el nivel de desarrollo tecnológico: los sectores más modernos absorben menor porcentaje de trabajadores por cuenta propia, que se concentran particularmente en

actividades terciarias del comercio, mantenimiento, reparación y en las denominadas "actividades sociales" (particularmente enseñanza y salud). Finalmente, los diferentes espacios regionales también evidencian particularidades en la estructura del mercado laboral, lo que está relacionado con la singularidad de sus estructuras productivas.

Los avances de la informalidad se han intensificado en el sector de servicios y tienen un impacto significativo en la economía y en la sociedad. Una importante consecuencia de este proceso consiste en el debilitamiento del poder del trabajo organizado, en esferas como la negociación colectiva, la afiliación sindical, conduciendo a la pérdida de su influencia política. Las nuevas formas de trabajo que vienen surgiendo fuera de la empresa, o que están relacionadas con empresas no legalizadas, exigen la reestructuración del modelo histórico del movimiento laboral como fuerza organizada. Otro efecto importante se expresa en un aumento de la heterogeneidad de las situaciones de trabajo de las condiciones sociales que sustituyen las relaciones tradicionales, ampliando flujos horizontales de actividades. Se sustituye así la integración vertical anteriormente estimulada en las empresas para reducir sus gastos, aunque generalmente no queda eliminada la relación de autoridad y sometimiento entre el trabajador y la empresa, ni tampoco la relación de explotación. Los nuevos procesos de organización de la producción y de apropiación del producto muchas veces pasan por múltiples intermediarios, dificultando una comparación entre trabajadores en una misma ocupación, aunque ubicados en situaciones socialmente diferenciadas.

Esta heterogeneidad es reforzada por características específicas de los trabajadores involucrados, como, por ejemplo, la condición de género, de trabajador inmigrante, de minoría étnica o de edad. La informalidad tiende a reforzar agrupaciones sociales en torno a estas especificidades, segmentando el mercado para el producto generado y para las correspondientes remuneraciones. Confirmando la observación de Castells (1999), en Brasil, la nueva tecnología de la información que transforma los procesos de trabajo, afectando el nivel de empleo y la estructura ocupacional, también refuerza frecuentemente la informalidad y aumenta la heterogeneidad de las relaciones de trabajo. La falta de nuevos puestos de trabajo en las empresas, sobre todo para labores no especializadas, lleva a una diversificación de estas actividades menos calificadas. La gran mayoría de quienes salen del sector formal o no pueden ingresar al mismo padecen de las condiciones desventajosas antes mencionadas, aunque hay ciertos servicios que ofrecen pequeños empresarios fuera de la empresa que tienen niveles de productividad apreciables y disfrutan de mejores niveles de ingreso, inclusive más altos que los que podrían recibir en condición de empleados formales.

Desde este punto de vista, las actividades informales en el país desempeñan un papel definido, absorbiendo básicamente los excedentes de la fuerza de trabajo. Sin embargo, hay una proporción de estas actividades que resultan

eficientes y lucrativas, inclusive en algunos casos superando los rendimientos del sector formal. Estas últimas actividades no son ni marginales ni parasitarias, sino plenamente incorporadas a la generación de valor agregado.

La información estadística disponible sobre los trabajadores asalariados de las empresas consideradas informales, es decir, los que trabajan sin registro legal, muestra un nivel promedio de escolaridad inferior a aquellos que disfrutan de relaciones salariales formales, en la casi totalidad de los grupos ocupacionales. En relación con los ingresos, las diferencias son aún más marcadas en todas las categorías ocupacionales, siendo más favorables para los formales que, además, cuentan con las ventajas de menor rotación y mayor protección laboral. Como ya comentamos, las disparidades entre las distintas regiones del país son considerables, claramente favorables a las regiones más avanzadas como São Paulo y Río de Janeiro, en detrimento de la región nordeste (Kon, 2004b).

Junto a los obstáculos estructurales representados por las distintas situaciones de informalidad, también en el mercado de trabajo formal existen situaciones de precariedad en determinados segmentos. Esto se explica en parte por las dificultades coyunturales de las empresas que, a consecuencia de las políticas de estabilización económica, han reducido sus inversiones productivas. El resultado es que, desde hace dos décadas, las perspectivas de nuevas oportunidades de trabajo han sido sumamente limitadas, sobre todo para los menos calificados.

Los datos presentados en la tabla 1 indican las condiciones estructurales y los principales cambios en la composición de la mano de obra en el mercado de trabajo formal brasileño desde los años 90. A través de las variables seleccionadas, se observa inicialmente que el mercado de trabajo se expandió muy lentamente con una tasa promedio anual de apenas 0,32%. Durante estos mismos años, los niveles de educación formal de la fuerza de trabajo mejoraron sustancialmente. En 1989, más de la mitad de los trabajadores tenía el 1er grado (cuatro años de estudio) incompleto y apenas 7% había cumplido estudios universitarios. En parte, gracias a los programas públicos de calificación de la mano de obra, que examinaremos más adelante, al finalizar la década de los 90 la situación había mejorado considerablemente, aunque en 2000 los trabajadores con menos de cuatro años de estudio todavía representaban más de un tercio de los ocupados.

También hay una marcada reducción de la proporción de trabajadores analfabetos y un aumento de la proporción de trabajadores con niveles de escolaridad más elevados. Merece destacarse la proporción de empleados formales con 2° grado completo, que casi se duplica, tendencia que ha continuado en los años posteriores. Sin embargo, a pesar del porcentaje creciente de los ocupados con nivel universitario, el nivel educativo aún dista mucho de ser suficiente para cubrir las exigencias de la modernización productiva.

La información relativa a las oportunidades de empleo indica que en Brasil, así como también en otros países, los jóvenes tienen más dificultades para conseguir su primero empleo y para lograr cierta permanencia en el puesto de trabajo, lo que significa que deben enfrentar la competencia de mano de obra con mayor experiencia y calificación. Al final de la década de los 90, la participación laboral de los jóvenes entre diez y veinticuatro años se situaba alrededor de 30% de la PEA, cayendo en los años posteriores, tal como queda reflejado en la tabla 1. De hecho el número de desempleados juveniles se elevó en promedio en 13% por año en el período 1989-1996. Por otro lado, en 1997, alrededor de 40% de los jóvenes trabajaban por cuenta propia, ya que las exigencias de experiencia ocupacional y escolaridad son menores. En este tipo de situaciones, precisamente, se encuentra la explotación del trabajo infantil y de adolescentes que se expresa en las malas condiciones de trabajo y en los bajos ingresos. En las empresas, 40% de los jóvenes que trabajan como asalariados no tienen contrato registrado (Pochman, 1998).

Al mismo tiempo, se ha ampliado la participación de las mujeres en el mercado laboral, creciendo en 5% durante el período, hasta llegar, en 2002, a 40%. En realidad, esta tendencia se debe más a las exigencias de supervivencia que a cualquier signo de modernización que pudiera favorecer una mayor igualdad de oportunidades para las mujeres. Además, se ha hecho común la explotación del trabajo infantil, como manera de reducir los gastos laborales. Según la Confederación Nacional de Trabajadores en la Actividad Agrícola (Contag), en 1995 cerca de 40% de las actividades rurales empleaban trabajo infantil y de mujeres, más de 39% trabajaban con jornadas de trabajo superiores a cuarenta y cuatro horas semanales, y en situaciones de riesgo por manejar agro-tóxicos o cierto tipo de máquinas y equipos (Viega, 1998).

La tabla 1 también confirma la reducción del empleo en el sector industrial y la creciente importancia del comercio (hasta 2000) y de los servicios en el total de los puestos de trabajo (Kon, 2004b). Además, registra una expansión del empleo formal agrícola, aunque se trata más de una formalización de las relaciones de trabajo en el campo, que de un crecimiento del contingente de trabajadores rurales.

Por último, queda registrada una reducción, tanto absoluta como relativa, de los trabajadores ubicados en las empresas grandes y medianas, con el correspondiente aumento de los ocupados en microempresas. Al terminar la década, casi 93% del total está representado por microempresas de hasta 19 empleados. Esta situación está más vinculada con la adopción de medidas de ajuste y el estancamiento económico, que con las políticas públicas programadas para estimular la formación de micro, pequeñas y medianas empresas operando en condiciones de informalidad.

Tabla 1
Estructura del mercado de trabajo formal brasileño, según variables seleccionadas (%)

	1989	2000	2002
Total	100,0	100,0	100,0
Escolaridad			
Analfabeto	3,4	2,0	1,5
1er Grado incompleto	51,7	34,2	29,1
1er Grado completo	12,9	17,8	17,3
2° Grado incompleto	7,1	9,0	8,6
2° Grado completo	13,5	23,3	28,9
Universidad incompleta	2,9	3,6	3,5
Universidad completa	7,1	10,1	11,2
Composición por edad (años)	100,0	100,0	100,0
18 a 29	44,6	39,8	38,3
30 a 39	27,4	29,9	28,8
40 a 49	14,5	19,4	22,7
50 a 64	7,4	8,9	10,2
Género	100,0	100,0	100,0
Hombres	68,3	63,1	60,2
Mujeres	31,7	36,9	39,8
Composición sectorial	100,0	100,0	100,0
Industria	27,3	19,9	19,7
Construcción civil	7,0	6,1	3,9
Comercio	14,0	17,1	16,8
Servicios	44,4	51,3	55,7
Agropecuaria	1,9	5,6	4,0
Tamaño de las empresas[1]	100,0[2]	100,0	100,0
Microempresas	92,0	92,8	92,9
Pequeñas	6,3	5,8	5,8
Medianas	1,4	1,2	1,1
Grandes	0,3	0,2	0,2

Fuentes: MTE-Relación Anual de Informaciones Sociales (RÁIS) 1989 y 2000. Elaboración de la autora.
(1) Las empresas fueron clasificadas según el número de empleados en: microempresas (hasta 19 empleados), pequeñas empresas (20 a 99 empleados), medianas (100 a 499 empleados) y grandes empresas (500 o más empleados). (2) 1995.

El perfil de las instituciones administradoras del sistema público de empleo en Brasil

Los problemas estructurales del mercado de trabajo brasileño fueron ampliamente discutidos en la década de los 90. Al respecto se llegó a un consen-

so en torno a la necesidad de crear programas específicos de apoyo a segmentos estratégicos de los trabajadores que se encontraban en condiciones desventajosas.

Anteriormente, el Sistema Nacional de Empleo (SINE) tenía como finalidad principal promover la intermediación de mano de obra, implantando servicios y agencias de empleo en todo el país (puestos de servicio). Además, preveía el desarrollo de una serie de acciones relacionadas a esa finalidad principal: organizar un sistema de información sobre el mercado de trabajo, identificar al trabajador por medio de la Carta de Trabajo y Seguridad Social y suministrar subsidios al sistema educacional y de formación de mano de obra para la elaboración de sus programaciones.

Como apoyo al SINE se fundó, en enero de 1990, el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) y el Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (Codefat). El FAT, de naturaleza financiera, y vinculado al Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), está destinado al financiamiento de varios programas de apoyo al trabajador y de desarrollo económico. El Codefat es un órgano colegiado, de carácter tripartito y paritario, compuesto por representantes de los trabajadores, de los empleadores y del gobierno, que actúa como gestor del FAT. Entre sus funciones más importantes destacan: elaborar directrices para programas y distribución de recursos, acompañar y evaluar su impacto social y proponer el perfeccionamiento de la legislación referente a las políticas. Igualmente importante es el papel que ejerce en el control social de la ejecución de estas políticas, especialmente en cuanto al análisis de las cuentas del fondo, los informes de los ejecutores de los programas apoyados y la fiscalización de la administración del FAT.

Conocer la composición de este consejo es esencial para entender los conflictos inherentes a la toma de decisiones sobre el destino de los recursos del FAT para programas específicos, lo que significa un primer obstáculo estructural relevante, para alcanzar los objetivos igualitarios de las políticas públicas. El Consejo está formado por doce consejeros, designados como representantes de los diferentes segmentos de la sociedad por las siguientes instituciones:

a) por el Gobierno, representantes del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), Ministerio de Seguridad y Asistencia Social (MPAS), Ministerio de Agricultura (MA) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Bndes);

b) por los trabajadores, representantes de los grupos sindicales Fuerza Sindical (FS) Central Única de Trabajadores (CUT), Central General de Trabajadores (CGT) y Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (Contag);

c) por los empresarios, representantes de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), la Confederación Nacional de las Instituciones Financieras

(CNIF), la Confederación Nacional del Comercio (CNC) y la Confederación Nacional de la Agricultura (CNA).

Además del Condefat, en el ámbito del MTE, fue creada en abril de 1990 otra instancia denominada Consejo Nacional del Trabajo (CNTB), con el propósito de promover la participación de la sociedad en la gestión y el diseño de políticas públicas. Este organismo incluyó, aparte de los representantes tripartitos arriba mencionados, representantes de organizaciones de la sociedad civil como del Orden de los Abogados de Brasil (OAB), la Conferencia Nacional de Obispos (CNBB), Pensamiento Nacional de las Bases Empresariales (PNBE) y el Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socio-Económicos (Dieese). Este Consejo fue reformulado en 1995, pero en todo caso no llegó a funcionar por mucho tiempo, dejando al Condefat la responsabilidad de la toma de decisiones con relación al diseño y ejecución de la política laboral del país.

La principal fuente de recursos del FAT (que tiene un patrimonio que supera los sesenta millones de reales) es el financiamiento del Programa de Integración Social (PIS) y del Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (Pasep), ambos iniciados en 1970, y que recaudan descuentos hechos a los trabajadores del sector formal. Hay quienes cuestionan la legitimidad de utilizar fondos aportados por un sector de los trabajadores (los formales) para implementar políticas dirigidas a resolver el problema de empleo y para redistribuir los ingresos, lo que indudablemente constituye una debilidad del programa (Theodoro, 2002, 29). La creación de fuentes alternativas de financiamiento podría contribuir a superar esta desventaja. Además, sería beneficioso que el Condefat, que por la composición de su directiva se caracteriza por la existencia de tensiones entre los representantes corporativos de patronos y empleados, pudiera compartir con otros organismos la responsabilidad de enfrentar los problemas del empleo.

Otra fuente de conflictos y debates en la actualidad está relacionada con el problema de la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), formalizada en 1943, y que rige los derechos y obligaciones laborales de trabajadores y empleadores que actúan en el mercado formal de trabajo. Uno de los problemas centrales de este marco legal es que sus reglamentos cubren solamente a los trabajadores formales y, además, estimula el crecimiento de relaciones informales dentro de las empresas, como también el trabajo por cuenta propia en condiciones precarias. Por otro lado, las normas de esta legislación laboral muchas veces constituyen obstáculos legales para la implementación de programas de amparo al trabajador.

La discusión acerca de la reforma de la CLT revela un aparente conflicto de intereses. Por un lado, los grupos sindicales alegan la posibilidad de pérdidas de los derechos adquiridos por los trabajadores formales y, por otro lado, se encuentran los trabajadores informales que están afectados por las dificulta-

des de lograr una relación contractual bajo las leyes laborales vigentes. Una ampliación de la protección al trabajo para más de 65% de la fuerza de trabajo del país pasa por la flexibilización de la CLT, lo que podría abrir la posibilidad de incorporar nuevas situaciones laborales no contempladas por la antigua legislación, sin perjudicar a los trabajadores y empleadores actualmente formalizados. De todos modos, la introducción de cambios en la CLT, para que se adapte al contexto de la realidad vigente, no tiene por qué significar una pérdida de derechos laborales para los ocupados formalizados. Se trata más bien de ampliar la protección legal a un contingente de trabajadores no cubierto por el actual derecho laboral.

Otro destacado problema en la discusión está relacionado con la incidencia de los llamados "costos indirectos" del trabajo, es decir, los descuentos aplicados al salario nominal que son utilizados para financiar la política laboral y social del Estado. Los empresarios argumentan que, si dichos descuentos fueran reducidos, se abrirían oportunidades para que los empresarios contraten más trabajadores, mientras que los sindicatos asumen su defensa como un derecho adquirido. Algunos analistas aportan cifras que favorecen la postura empresarial, sugiriendo que esos costos llegan a ser equivalentes a los ingresos que reciben los trabajadores. Sin embargo, las principales organizaciones sindicales brasileñas, la CUT (Central Única de Trabajadores) y la GGT (Central General de Trabajadores), argumentan que no pasan de 25,1% del total de salarios, abarcando el pago de la seguridad social (INSS), representando 20%, seguro de accidentes de trabajo (2%), salario-educación (2,5%), Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria-Incra (0,2%), junto a otros pagos a entidades empresariales (Servicio Social de la Industria-Sesi o Servicio Social del Comercio-Sesc, 1,5%, Servicio Nacional da Industria-Senai o Servicio Nacional do Comercio-Senac, 1%, y Servicio Brasilero de Apoyo a las Micro e Pequeñas Empresas-Sebrae, 0,6%).

Algunos de estos aportes, que aparecen registrados como descuentos al salario, bien pudieran ser financiados de otra manera, aunque resultaría difícil encaminar la transición sin perjudicar a algunas políticas existentes que, por lo demás, funcionan relativamente bien. Otras obligaciones laborales incorporadas a la CLT, como el decimotercero salario anual, vacaciones, Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) y pagos por despido son, de hecho, obligaciones laborales, derechos básicos que deben constar en la hoja salarial.

Eduardo Noronha, científico, político y maestro de la Universidad Federal de São Carlos en el estado de São Paulo, señala que, con relación a los costos indirectos del trabajo, el sistema brasileño se aparta de los modelos liberales, pues tradicionalmente hay una transferencia de gastos públicos al sector laboral: "Las relaciones de trabajo y el derecho del trabajo son la base del sistema de protección social en Brasil. La llamada desregulación de las relaciones de trabajo afecta derechos típicamente laborales pero también otras políticas públicas, de allí su riesgo" (Noronha, 2000).

El gobierno ha dado prioridad a una propuesta de reforma alternativa, apuntando hacia una actualización de la ley laboral con el objetivo de no generar mayor precariedad de las condiciones de trabajo. Se sostiene que para evitar la pérdida de derechos laborales hace falta una reforma de los sindicatos, propuesta que actualmente se está discutiendo en el seno del Foro Nacional del Trabajo. La CLT, de un modo general, está más inclinada a proteger los derechos individuales del trabajador y, en cambio, no favorece el contrato colectivo. La reforma tendría como meta fortalecer los instrumentos de contratación a través de la representación colectiva. Una de las propuestas consiste en la extinción gradual del impuesto sindical ahora vigente, que sería sustituido por una contribución negociada. Se argumenta que el impuesto sindical como mecanismo de financiamiento de los gremios contribuye a mantenerlos en condición de debilidad y con escasa representatividad. La mayor parte de los sindicalistas defiende la existencia de la representación gremial en el local de trabajo a fin de fortalecer dichos organismos, pues los sindicatos brasileños son relativamente fuertes para presionar al gobierno federal, pero notoriamente débiles en la negociación con los empleadores, especialmente en las pequeñas empresas y en los pequeños municipios, donde muchas veces la legislación laboral no es respetada (Noronha, 2000).

El contrato colectivo presenta la ventaja de ser más flexible que el contrato individual, permitiendo una pauta de negociaciones más amplia, puesto que no está referido exclusivamente a detalles de la legislación vigente. En la actualidad, las decisiones sobre la jornada de trabajo, el salario y otros puntos conflictivos se transmiten a través de la "justicia del trabajo", que posee el poder normativo en las relaciones laborales. El gobierno propone que la "justicia del trabajo" se mantenga como un ámbito especializado para la resolución de conflictos de naturaleza jurídica y que los asuntos de naturaleza económica, como reajustes salariales, bonos, participación en las ganancias, etc., sean resueltos a través de la negociación colectiva entre empresas y trabajadores. Sólo en caso de conflictos, sería entonces accionada la "justicia del trabajo", en condición de árbitro.

Por otro lado, no es simplemente por medio de la legislación que el país estaría en condiciones de resolver el problema de la generación de puestos de trabajo. El fomento del empleo pasa también por el funcionamiento de programas de apoyo al trabajador. Estos últimos ya fueron instituidos en Brasil en la década de los 90, aunque presentan deficiencias de organización, coordinación y articulación con otras políticas públicas micro y macroeconómicas dirigidas al desarrollo económico nacional. En otras palabras, la reducción de las obligaciones sociales de las empresas y los cambios en la legislación sindical no constituyen el único camino para generar empleo, puesto que estos gastos inciden de una manera diferenciada en los costes del producto final, de acuerdo con el tamaño, proceso productivo y otras especificidades de las empresas. En las empresas más pequeñas, la participación de los gastos salariales es mayor y la contratación de trabajadores "sin tarjeta" también suele ser más

usual. Un aumento significativo de las inversiones en los sectores privados y públicos, para impulsar una recuperación de los niveles de crecimiento económico, es indudablemente el factor que más podría contribuir a la creación de mayor número de puestos de trabajos formalizados.

Los programas de apoyo al trabajo

En la actualidad, el Sistema Nacional de Empleo (SINE), administrado por el Ministerio del Trabajo y por el Codefat, cubre una serie de programas específicos, auspiciados por el gobierno federal, que fueron establecidos de manera gradual desde la ley de 1990 que creó el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT). Las funciones más importantes, entre otras, de esta institución, se refieren a la elaboración de directrices para programas y para la distribución de sus recursos, además de acompañar y evaluar su impacto social y de proponer el perfeccionamiento de la legislación referente a las políticas específicas. También entre sus atribuciones se encuentra el control social sobre la implementación de estas políticas.

Los primeros instrumentos de incentivo y apoyo al mercado de trabajo, financiados con recursos del FAT, fueron estructurados en torno a dos programas: (a) el Programa de Desempleo (creado en 1986, pero sin una asignación presupuestaria), con responsabilidad en el pago del bono de desempleo, en la calificación y recalificación profesional y en la orientación e intermediación del empleo, y (b) los Programas de Generación de Empleo e Ingreso, que se detallan más adelante.

El programa del desempleo

El seguro de desempleo es un instrumento de las llamadas "políticas pasivas", siendo responsable por las siguientes acciones: a) bono de desempleo, mediante el cual se pone en práctica la asistencia financiera temporal al trabajador desempleado, en caso de despido sin causa justificada; b) intermediación de mano de obra, que busca recolocar al trabajador en el mercado de trabajo, en forma rápida y expedita, reduciendo los gastos y el tiempo de espera de trabajadores y empleadores; c) calificación profesional (por medio del Plan Nacional de Calificación del Trabajador - Planfor) que busca capacitar trabajadores e incrementar su posibilidad de encontrar empleo, contribuyendo así a su reinserción profesional.

El seguro se destina a todo trabajador despedido sin causa justificada que pueda comprobar haber recibido salarios consecutivos durante los seis meses previos, haber trabajado por lo menos seis meses durante los últimos treinta y seis meses, no estar recibiendo ninguna prestación permanente de la Seguridad Social (excepto un auxilio por accidente o una pensión por muerte) y no poseer ingresos propios para su manutención y la de su familia. En Brasil, los principales obstáculos estructurales están relacionados con los límites de la

cobertura del desempleo. El seguro está concebido para el mercado de trabajo estructurado, con vínculo formal reconocido y con posibilidades de una permanencia relativamente larga en el mismo puesto de trabajo, o para quienes tengan la posibilidad de un rápido cambio de un puesto a otro. Ni siquiera todos los que están ubicados en el sector formal pueden cumplir con estos requisitos. Por ejemplo, en 2002, del total de desempleados que habían trabajado en el sector formal, apenas 48,8% estaban cubiertos por el seguro de desempleo (Silva y otros, 2003). Los trabajadores que no consiguen empleo formal y estable acaban siendo excluidos del seguro de desempleo, quedando cada vez más desamparados para su posterior ubicación en el mercado de trabajo. Esta exclusión afecta particularmente a los jóvenes y las mujeres, quienes suelen tener una alta tasa de rotación en los puestos de trabajo y, difícilmente, consiguen insertarse durante seis meses en una relación formal de trabajo.

Por otro lado, el desembolso por concepto de seguro se sitúa actualmente entre tres y cinco salarios, con un aumento que podría llegar hasta cuatro y seis, lo cual está en estudio. Aparte de lo insuficiente del monto entregado (un salario mínimo), el número de desembolsos cubre un período apreciablemente menor que el tiempo promedio que pasa entre un empleo y otro (diez meses en 1999).

Programa de intermediación de la mano de obra

Los objetivos de esta actividad se dirigen a facilitar la reubicación del trabajador en el mercado de trabajo. Para este fin, se utiliza un sistema de información respecto a las necesidades de los empleadores registradas en los puestos de servicio del SINE.

El objetivo es reducir el desempleo friccional. Los trabajadores inscritos en el programa son aquellos que se presentan en el SINE buscando aprovechar los servicios que ofrece el Programa del Desempleo. De esa forma, la clientela abarca los trabajadores en general, desempleados o los que están en busca de una nueva ocupación, los minusválidos, trabajadores de mayor edad, personas que buscan su primero empleo y los empleadores privados o del gobierno.

Algunas dificultades estructurales han limitado la efectividad de este programa. Para empezar, el número de inscritos ha aumentado considerablemente desde comienzos de los años 90, a consecuencia, en parte, de la publicidad del programa mismo, pero sobre todo por el contexto recesivo.

Además, un número considerable de los puestos ofrecidos por las empresas no han sido ocupados por la falta de un perfil apropiado de parte de los candidatos, reflejando un problema de capacitación que se presenta en todas las regiones del país, hasta en las más avanzadas. En las regiones urbanas, el

problema se ha agravado con la llegada de trabajadores provenientes del campo, con carencias de formación que dificultan la absorción en las actividades industriales, que son las que ofrecen empleos más calificados en el SINE. Finalmente, la intermediación no se articula con otros programas clasificados entre las "políticas activas", que incluyen las inversiones directas, los créditos selectivos, la educación, la formación profesional, la recalificación, el reciclaje y la reconversión, y los de apoyo al trabajador que requiere de microcréditos. Esa articulación resulta imprescindible para abrir mayores posibilidades de ocupación para los inscritos que poseen menor calificación.

Los programas de generación de empleo e ingresos

Los Programas de Generación de Empleo y Renta (Proger, creados en 1994) están destinados en su mayor parte a micro y pequeños empresarios, cooperativas y al sector informal de la economía, asociando crédito y capacitación para la generación de empleo y renta. Forman parte de esos programas: Proger, Proger Rural y Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar).

Además, el FAT se encarga de financiar los siguientes organismos: a) Proemprego, dirigido hacia sectores estratégicos como transporte colectivo, infraestructura turística, y otras obras de infraestructura para mejorar la competitividad del país; b) Protrabalho, que se propone apoyar ciertos polos de desarrollo integrado en la región nordeste y norte de Minas Gerais, fundamentales para el desarrollo sostenido y la mejoría de la calidad de vida del trabajador.

El Programa de Generación de Empleo y Renta –Proger– está integrado por un conjunto de líneas especiales de crédito para financiar a quienes pretendan invertir en la expansión de su propio negocio, con el objetivo de generar y mantener empleo e ingresos. Se destina a las personas que están trabajando de manera informal, en pequeños negocios familiares, como, por ejemplo, "los que prestan servicios de ebanistería, fabrican ropas, comidas, dulces caseros, artesanía etc., a los profesionales recién formados, a los pequeños productores rurales, a los pescadores artesanales (con fines comerciales), a los que se dediquen a la explotación del caucho en la Región Amazónica, entre otros" (MTE, 2000). Ofrece apoyo también a los maestros de la red pública y otras áreas de la enseñanza, para la compra de computadoras, de materiales para la construcción o para la adquisición de vivienda. También ofrece apoyo a las pequeñas y microempresas, como también a las cooperativas y asociaciones de producción, formadas por micro o pequeños emprendedores, tanto urbanos como rurales.

Forma parte del Programa de Desempleo, complementando otras acciones integradas de la Política Pública de Colocación, como la calificación profesional y la intermediación para la reubicación de trabajadores. De esta forma, en teoría, está concebida de manera tal que, en el SINE, el emprendedor podría

tener a su disposición gratuitamente una estructura de recursos para el reclutamiento, la selección y la capacitación de la mano de obra requerida en su negocio, pudiendo, además, recibir informaciones para la elaboración de su plan de negocios. Estas líneas de crédito cuentan con la participación de comisiones estadales y municipales de empleo formadas por la sociedad civil, que pretenden atender las prioridades locales.

La implementación del programa, a pesar de su buena aceptación y disponibilidad de recursos que han ido en aumento, fue presentando deficiencias y distorsiones. La mayor parte del Proger se ha destinado al sector rural, a través del financiamiento del Banco de Brasil. Esta prioridad provocó considerables distorsiones que constituyen el principal motivo de críticas acerca de la eficacia de este programa. De hecho, en el sector urbano, las exigencias para el suministro de crédito son mayores, lo que dificulta el acceso de los trabajadores informales (Barbosa y Moretto, 1998).

Las fallas más llamativas se deben a que los agentes financieros utilizados han aplicado criterios tradicionales para conceder créditos, a través de funcionarios que carecen del necesario conocimiento de los propósitos del programa. Se han presentado también desvíos de créditos hacia finalidades no prioritarias, incapacidad de identificar oportunidades de inversiones y falta de seguimiento de los créditos otorgados (Chahad, 2002). Sin embargo, el Proger de alguna manera logró ampliar las posibilidades de empleo para segmentos que no tenían acceso a formas de trabajo con beneficios aceptables.

Otros programas

Programa Nacional Primero Empleo (PNPE)

El Programa Nacional del Primero Empleo fue establecido en octubre de 2003 con la finalidad de generar oportunidades de trabajo remunerado para jóvenes sin experiencia laboral anterior. La propuesta inicial concebía un esfuerzo conjunto de distintos agentes, como el Gobierno Federal, estados y municipios, el sector privado y varias entidades de la sociedad civil, incluyendo organismos con representación del gobierno y de la sociedad civil para la elaboración, implementación, acompañamiento y evaluación conjunta de todas las acciones del PNPE.

Se han puesto en práctica mecanismos permanentes de consulta entre el gobierno y la sociedad civil, por medio de la realización de conferencias temáticas, regionales y nacionales, como también a través de la creación del Consejo Consultivo de Empleo e Ingresos. El objetivo consiste en generar oportunidades de ocupación remunerada por medio de inversiones en experiencias e ideas innovadoras.

Después de su primer año de funcionamiento, no se lograron las metas anunciadas por el gobierno al inicio. Estaba prevista la creación de 70.000 puestos de trabajo, pero se concretaron apenas 2.192. De las empresas invitadas a participar, un escaso 0,6% se inscribió y de los jóvenes de dieciséis a veinticuatro años desempleados en el Gran São Paulo, solamente se registró 0,2%. A pesar de que el gobierno consideraba el programa como prioritario, gastó menos de 1% del monto presupuestado.

Entre las causas estructurales que explican la falta de dinamismo del programa, se destaca la limitada participación de los jóvenes y las dificultades para registrar muchas de las personas en situación de desempleo involuntario que no hayan tenido vínculo de empleo anterior, y que cumplan con los siguientes requisitos: que sean miembros de familias con un ingreso mensual *per capita* de hasta medio salario mínimo (incluyendo subvenciones económicas otros programas; que estén matriculados y frecuenten regularmente establecimiento de enseñanza fundamental o medio, o cursos de educación de jóvenes y adultos, o que hayan concluido la enseñanza media; y finalmente que estén registrados en las unidades ejecutores del programa.

En relación con estas exigencias, la incapacidad de alcanzar las metas llevó al relajamiento de algunos requisitos para la contratación. Por otro lado, la falta de desembolso para algunas contrataciones realizadas se debió, por un lado, a la falta de coordinación y organización operacional para la implementación del programa y, por el otro, a recortes presupuestarios destinados a reducir el déficit público. La ausencia de criterios técnicos para la selección de las entidades encargadas de la ejecución de las acciones y la distribución no equitativa de los recursos federales entre los beneficiarios fueron otras deficiencias relevantes del programa.

Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)

Como hemos comentado, una característica estructural del mercado de trabajo a ser superada es la utilización de trabajo infantil en sustitución de trabajadores adultos mejor remunerados, muchas veces en trabajos pesados y en malas condiciones ambientales. Este trabajo del niño está asociado a condiciones de pobreza, bajo nivel de desarrollo social e implica un abandono de los estudios o una incapacidad de completar en forma regular la educación formal prevista. La explotación de esta mano de obra se observa incluso en casos en que el niño empieza a trabajar a temprana edad (cinco años), con largas jornadas de trabajos, una remuneración muy baja o hasta en especie, y en condiciones de riesgo.

Aunque históricamente Brasil ha ratificado las convenciones de la OIT que se refieren a la edad mínima de trabajo de los niños en la industria (1919) y en el trabajo marítimo (1920, 1926), recién en 1992 se dio la aplicación del Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC) formulado

por la OIT. Desde ese entonces se ha logrado reducir el número absoluto de niños explotados en el sector formal. Sin embargo, de los 8,4 millones de niños y adolescentes entre los cinco y diecisiete años ocupados al inicio de la década de los 90, cinco millones se encontraban en el sector informal, que se caracteriza por lo peligroso, ilícito y oculto de sus actividades.

Recién en 1996, el Gobierno brasileño se dispuso a ratificar la convención de la OIT que establece la edad mínima para cualquier tipo de empleo. Establecido en febrero del 2002, el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) se basa en las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Edad Mínima de Admisión al Empleo o Trabajo, estableciendo dicha edad en los 16 años. El programa todavía está en su fase de organización y se limita inicialmente a las minas y canteras, industrias manufactureras, construcción, servicios de electricidad, gas y agua, saneamiento, transporte y comunicaciones, plantaciones y otras iniciativas agrícolas que produzcan principalmente para el comercio, excluyendo las empresas familiares o de pequeño tamaño que trabajen para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados.

En 1992, los datos sobre trabajo infantil revelaban que Brasil poseía 9,6 millones de trabajadores entre cinco y diecisiete años de edad, lo que representaba 21,8% de la población de esa edad. Todavía en 1995, eran 9,5 millones y recién en 1998 ese número empezó a disminuir, llegando a 7,7 millones (IBGE) y a 5,4 millones en 2001. En 2003, de los niños brasileños entre cinco y diecisiete años que estaban trabajando, el porcentaje se redujo a 11,7%. Sin embargo, estos resultados demuestran al mismo tiempo las dificultades que enfrenta la implementación del PETI: falta de coordinación general y articulación regional con el gobierno federal, como también una falta de seguimiento y fiscalización de parte de las instituciones responsables, todo lo cual constituye obstáculos estructurales considerables. De hecho, en 2004 el programa tenía apenas 810.792 niños registrados en todo el país, quienes teóricamente deberían recibir un pago mensual de cuarenta reales, en el caso de familias residentes en áreas urbanas, y de veinticinco reales en las zonas rurales. Sin embargo, los desembolsos para estas familias se retrasan debido a la burocracia, la incapacidad de gestión y las divergencias políticas inherentes a la propia estructura del PETI.

Programa Nacional de Economía Solidaria (PNES)

Una nueva forma de relación laboral, orientada a eliminar la exclusión y la falta de protección del trabajador no asalariado, fue estudiada por algunas instituciones no gubernamentales, tales como: sindicatos, entidades religiosas y universidades, entre otras. Así surgió la llamada "economía solidaria", asociada al cooperativismo urbano. La organización de la producción por medio de relaciones de colaboración solidaria entre trabajadores se presentó como una alternativa viable para la generación de empleo e ingresos. La discusión de

estas iniciativas por sus defensores en foros mundiales y plenarias brasileñas llevó a la creación de una política pública federal diseñada para apoyar estas iniciativas, con la creación del PNES.

El PNES es un programa muy reciente, establecido en junio del 2003, juntamente con la Secretaría Nacional de Economía Solidaria en el Ministerio del Trabajo, teniendo como objetivo combatir la exclusión social y la indigencia, a través de la inserción de trabajadores en la producción social, por medio de formas variadas de trabajo autónomo, individual y colectivo. Con esta finalidad, se recurre a la autogestión, con una administración participativa de las actividades (Singer, 2004). Involucra la participación de agencias de fomento como el Bndes (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) y una red de gestores municipales y estadales de la economía solidaria. El programa no se restringe solamente a reducir los índices de desempleo, sino que también apunta hacia cambios en la propia relación contractual dentro del mundo del trabajo.

Entre sus ambiciosos objetivos, propone: a) la adopción de medidas para la articulación de políticas de finanzas solidarias, legitimando nuevas instituciones económicas; b) intervención en una reformulación de la estructura legal que regula las cooperativas y propone la adopción de un Estatuto de la Iniciativa Autogestionaria; c) difusión y fortalecimiento de iniciativas autogestionarias; d) promoción del desarrollo de tecnologías adecuadas; e) agencias de fomento de la economía solidaria, articulación de cadenas productivas, ampliación de la producción, distribución y consumo de los productos de la economía solidaria; f) estímulo y promoción del conocimiento de los principios de la economía solidaria, políticas de educación y de investigación; g) definición de un sistema de seguimiento y evaluación de su desarrollo; h) diseminación de experiencias bien logradas y un sistema de informaciones; i) estímulo a la generación de ingresos para mujeres jefes de familia a través de grupos de producción, j) principalmente en las cadenas productivas de la artesanía, confección, alimentos y en los espacios culturales y de comunicación (Singer, 2004).

Los objetivos propuestos son amplios y la articulación entre los mismos y las diversas esferas de gobierno requiere de una organización, control y constante fiscalización eficientes que apenas están en sus primeros esbozos. Falta aún definir los instrumentos para el funcionamiento y promoción por parte del gobierno federal, pero la prioridad para la discusión de estas cuestiones ha sido minimizada. La ejecución del programa en estos primeros momentos de implantación ha sido lenta y la ejecución presupuestaria federal muestra una aplicación de apenas 4% de los recursos monetarios puestos a su disposición para 2004 (Amorim y Araújo, 2004).

Consideraciones finales

La indagación sobre las características actuales del mercado de trabajo brasileño y del sistema público de empleo vigente en el país, particularmente

desde la década de los 90, permite identificar los obstáculos estructurales y coyunturales que actualmente limitan la posibilidad de generar empleos e ingresos en el país, conduciendo a la persistencia de situaciones de precariedad e insuficiencia de condiciones adecuadas para la mayor parte de la fuerza de trabajo.

El análisis permite constatar que en Brasil no existe un sistema articulado y eficazmente coordinado de protección social, que garantice la obtención de ingresos en el mercado de trabajo. Lo que existe es una serie de instrumentos y políticas, que se superponen con escasa articulación y falta de organicidad, duplicando acciones con el consiguiente desperdicio de esfuerzos y recursos. Se observa también una persistente rigidez que impide una caída de los índices de desigualdad entre oportunidades de empleo, de ingresos, de mejora profesional y de protección legal en el país, lo que termina reproduciendo la desorganización de este mercado, la concentración de beneficios y la ineficacia de las políticas públicas adoptadas.

Una investigación empírica desarrollada por Cardoso jr. (2000) presenta indicadores de evaluación de los principales programas del sistema nacional de políticas de empleo que revelan las limitaciones en términos de efectividad y la eficacia de las acciones gubernamentales en la década de los 90. Aun cuando los programas existentes contienen las premisas necesarias para atender al trabajador, son poco eficaces para resolver el problema actual del desempleo, por un lado, porque estos programas surgieron tardíamente (apenas en la última década del siglo XX) y, por otro lado, porque imitan los sistemas de países avanzados que fueron montados para otro contexto estructural y coyuntural. Complementando estas dificultades, la falta de aplicación efectiva de los recursos presupuestarios disponibles en 2004 muestra la ausencia de organización en la implementación de las medidas definidas.

Los principales obstáculos estructurales para implementar exitosamente las políticas de empleo recientemente iniciadas serían, en primer lugar, las características de la oferta de mano de obra, o sea, la naturaleza específica de la fuerza de trabajo brasileña, que presenta baja calificación media y débiles mecanismos de defensa ante la disminución de la demanda por trabajo. Por otro lado, otros factores estructurales de largo plazo, como los cambios mundiales verificados en el mundo laboral actual, que exigen requisitos específicos de polivalencia para la contratación del trabajador, se asocian a factores coyunturales como las políticas públicas diseñadas para garantizar la estabilidad macroeconómica, particularmente el control de las tasas de inflación. Estas políticas de contención de las actividades económicas para la estabilización entran en conflicto con políticas de desarrollo que lucen no prioritarias para el actual gobierno.

Las políticas de empleo recientemente creadas imitan los sistemas introducidos en países más avanzados en el período 1950-1960, pero que en el ac-

tual contexto se han convertido, en Brasil, en servicios de carácter compensatorio, asistencial y de baja eficacia. Actúan principalmente del lado de la oferta del mercado de trabajo, o sea, en la intermediación y en la capacitación profesional (Cardoso jr., 2000). La prioridad de las políticas de estabilización macroeconómica perjudica cualquier intento de mejorar el nivel de empleo, porque éste depende directamente de la demanda agregada a largo plazo. De esta manera, se sacrifica el crecimiento económico a largo plazo y las políticas de empleo pierden eficacia.

Al mismo tiempo, las opciones tecnológicas adoptadas y estimuladas también priorizan inversiones en paradigmas técnico-productivos más modernos, que buscan mejorar la competitividad interna e internacional, lo que sin duda es un objetivo importante. Sin embargo, puesto que estas opciones determinan el volumen de empleo agregado y los requisitos de los nuevos puestos de trabajo, la falta de adecuación de la mayor parte de la fuerza de trabajo a estas nuevas exigencias hace imprescindible estimular una política tecnológica que responda a las condiciones estructurales específicas de los trabajadores, todavía atrapados en procesos productivos menos "modernos" o capital-intensivos, pero más capaces de generar empleo.

Paralelamente, el conjunto de regulaciones que inciden en la relación capital-trabajo (CLT), anticuado e ineficaz para las condiciones actuales del país, afectan negativamente las posibilidades de ampliar la protección social y el combate a la informalidad, como también en relación con las posibilidades de mayor convergencia en las condiciones de empleo y remuneración de la fuerza de trabajo.

Como destaca Cardoso jr. (2000), los instrumentos actuales del sistema público de empleo (como programas de intermediación, calificación, combate al desempleo, entrada del joven en el mercado de trabajo, subsidios y créditos para la generación de ingresos y empleos, etc.) son de extrema relevancia y no deben ser desdeñados. Sin embargo, su papel en la determinación del nivel y calidad del trabajo se vuelve marginal, si no están acompañados por otros mecanismos de acción sobre el mercado de trabajo, que no se han concretado todavía. Particularmente, hace falta enfatizar los problemas crónicos de la demanda efectiva provocada por una situación macroeconómica de contención de la actividad económica.

Se observa, en la actualidad, una carencia de instrumentos para estimular la reducción de la informalidad en las pequeñas y medianas empresas, que son una de las mayores fuentes de generación de empleo y de ingresos. Sería necesario poner en práctica mecanismos tributarios simplificados para la seguridad social y laboral, que estimulen la formalización y la creación de nuevas empresas. De acuerdo con la Asociación Nacional de la Micro y Pequeña Industria, en octubre de 2004, cerca de once millones de empresarios y cuarenta y tres millones de trabajadores se encontraban en la informalidad. Serían ne-

cesarias medidas tales como: exención de tributos o a tasas menores, cobradas sobre facturación, planes especiales de contribución a la seguridad social para empresarios y trabajadores individuales, iniciativas para disminuir los costos de inversiones, y otros mecanismos para estimular la formalización de las relaciones de trabajo, que al mismo tiempo evitarían la desaparición de pequeñas empresas y elevarían las posibilidades de generación de empleos.

Bibliografía

Amorim, Brunu Marco Fernando y Araújo, Herton Elleri (2004): "Economia Solidária no Brasil: Novas formas de Relação de Trabalho?" en *Mercado de trabalho*, Brasília, IPEA, agosto.

Barbosa, Alexandre de Freitas y Moretto, Amilton (1998): *Políticas de emprego e proteção social*, São Paulo, ABET.

Cacciamali, María Cristina (1983): *Setor informal urbano e formas departicipação na produção*, São Paulo, IPE/USP, Série Ensaios Econômicos, n° 23.

_____ (1997): "Desgaste na legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho brasileiro", São Paulo, GEPP, FEA\USP, mimeo.

Cardoso jr., José Celso (2000): *Desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e limites do seu sistema público de emprego*, Brasília, IPEA, n° 751, texto para la discusión.

Cesit (2001): "A Importância do setor público na geração de empregos" en *Mercado de Trabalho, Políticas de Emprego e Renda, e o Futuro do Emprego no Estado de São Paulo*, Relatório de Pesquisa Cesit/Unicamp, Campinas.

Chahad Zeetano, José Paulo (2002): *Políticas públicas de emprego e renda no governo Fernando Henrique Cardoso: grandes avanços e muito a se fazer*, Brasília, IPEA.

Kon, Anita (2004a): "Diversidades nas condições de informalidade do trabalho brasileiro", *Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia*, Anpec, João Pessoa.

_____ (2004b): *Economia de serviços: teoria e evolução no Brasil*, Río de Janeiro, Ed. Elseviere/Campus.

Noronha, Eduardo G. (2000): "O modelo legislado de relações de trabalho no Brasil", *Dados*, vol. 43, n° 43, Río de Janeiro, pp. 241-290.

MTE (2000): *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 1989 e 2000,* Brasilia, Ministério do Trabalho.

Pochman, Marcio (1998): *Inserção ocupacional e o emprego dos jovens*, São Paulo, ABET.

Silva, Ilmar F. y otros (2003): *Seguro-desemprego e abono salarial anual: algumas considerações sobre os programas de garantia de renda no Brasil*, São Paulo, Dieese.

Singer, Paulo (2004): "A economia solidária no governo federal" en *Mercado de trabalho*, Brasília, IPEA, agosto.

Theodoro, Mário (2002): *Participação social em políticas públicas: os conselhos federais de políticas sociais - o caso Condefat*, Brasilia, IPEA, n° 931, texto para la discusión.

Viega, João y Candia Paulo (1998): *A Questão do Trabalho Infantil*, São Paulo, ABET.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol.11, nº 3 (sept.-dic.), pp. 179-185

COOPERATIVISMO Y GENERACIÓN DE EMPLEO EN LA ARGENTINA

Cristina Simone

Los 90: De ejemplo a imitar... a ejemplo de país inviable

Hace ya décadas que la República Argentina carece de un proyecto de país que integre socialmente a sus habitantes en un marco de equidad y desarrollo sostenible. ¿Podríamos afirmar que a partir de 2002 el país está revirtiendo este proceso? La década de los 90 se caracterizó, entre otros elementos generales, por un fuerte proceso de concentración económica. Esta característica sobresaliente adosada a la apertura externa, los intensos procesos de desregulación económica y la generalizada política de privatización de los servicios públicos modificaron profundamente el aparato productivo argentino.

La desindustrialización, la ruptura del complejo científico-tecnológico, el incremento exponencial de las tasas de desocupación y subocupación jalonaron el esquema de ruptura del "contrato social" que, con avances y retrocesos, había permitido construir un país que por varias décadas había sido ejemplo por su cohesión social interna.

El fuerte endeudamiento externo e interno no es más que la contracara financiera de este esquema desintegrador. Hacia fines de 2001 la República Argentina se encontraba colapsada. Las instituciones y la clase dirigente profundamente desacreditadas vaticinaban un futuro incierto y un vacío de legalidad que más hacía pensar en la disolución nacional que en la continuidad democrática. Hoy estas palabras suenan "apocalípticas", pero éste era el verdadero clima que el pueblo argentino vivió por aquellos días. De hecho, cinco presidentes de la nación en sólo trece días son muestra palpable de lo dicho.

En la actualidad la Argentina está encarando un proyecto de país sostenible. Para ello, en primer término debió recuperar su casi perdida, o al menos aletargada y desdibujada identidad nacional, producto del modelo no sólo económico sino cultural de los 90. La tasa de 8,7% de crecimiento en 2003 y 9% en 2004 son índices muy alentadores, pero mucho falta aún por hacer. Y este hacer sólo concibe un camino posible: un nuevo modelo de desarrollo nacional.

En este breve artículo intento presentar algunas reflexiones que hacen al marco conceptual para la generación de empleo basadas en la crucial diferencia

del modelo de la Argentina del Plan de Convertibilidad[1] y el de la Argentina *ex post* al Plan de Convertibilidad[2].

Ruptura de un paradigma

La descripción sobre el rol de este tipo de empresas en la nueva realidad económica argentina está indisolublemente ligada al proceso de "ruptura del paradigma de la década de los 90 que se dio expresamente con la devaluación de fines de 2001". La devaluación no implicó, para el caso argentino, solamente la modificación del "set" de precios relativos, sino que sustantivamente objetivó la modificación del patrón de acumulación de capital al interior de la economía. Claramente durante los años 90 el sesgo que imperó (y esto desde la Oficina de Proyectos Argentina de la Alianza Cooperativa Internacional que tengo el honor de dirigir, lo veníamos denunciando desde 1993, 1994) fue un eje de acumulación rentístico-especulativa. Este eje se justifica desde una pretendida racionalidad económica que indica que los proyectos de inversión se deben evaluar desde lo que técnicamente se denomina "fronteras de inversión y producción"; esto es, se asignan recursos líquidos a un proyecto determinado, luego de la evaluación de su rentabilidad a escala global.

Esta pretendida racionalidad económica, que como marco teórico permea muchas de las discusiones que se libraron al interior del movimiento cooperativo[3], evitó explayarse sobre tópicos sustantivos, como, por ejemplo, que necesariamente debería estar acompañada de una libre movilidad de los factores productivos a escala mundial, incluido el factor trabajo, con lo cual nos terminaríamos encontrando con un salario homogéneo, por igual actividad en cada rincón del planeta y que, a su vez también, lleva implícita una tendencia intrínseca a igualar las tasas de ganancias del conjunto de los emprendimientos, también a escala mundial.

---

[1] Paridad del peso argentino con el dólar estadounidense: 1 peso = un dólar.

[2] Es dable destacar que las cooperativas (asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes mediante una empresa de propiedad conjunta y controlada democráticamente) y el universo de pequeñas y medianas empresas (Pymes) deben hacer parte del núcleo duro del nuevo modelo de desarrollo.

[3] Movimiento internacional que a través de sus órganos de representación –confederaciones y/o federaciones– se rigen por un esquema de principios y valores de la cooperación: "Las cooperativas están basadas en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Siguiendo la tradición de sus fundadores sus miembros creen en los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás. Los siete principios rectores mediante los cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores son: asociación voluntaria y abierta; control democrático de los miembros; participación económica de los miembros; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas e interés por la comunidad" (Declaración de la ACI sobre la Identidad Cooperativa, Manchester, Reino Unido, 1995).

Pero todos sabemos que: 1) los salarios no son iguales y las tasas de ganancias tampoco lo son; 2) el argumento del diferencial de productividad sistémica entre países no es lo que explica estas diferencias, sino que, demás está decirlo, se trata de... 3) la armonía de un conjunto de políticas, tanto públicas como privadas que, articuladas, definen un ordenamiento nacional más potente de un país y/o región con respecto a otro/a.

La propia racionalidad del modelo es concentradora y centralizadora ya que, en la búsqueda de las condiciones objetivas de un país *vis-à-vis* otro país, se generan los procesos de apertura del mercado de capitales con su consecuente flujo y reflujo, y los subsecuentes retrasos en los tipos de cambio, perdiendo competitividad económica; y en los reflujos los consabidos *overshooting* cambiarios que desequilibran el conjunto de los precios del aparato productivo.

Asimismo, ello es acompañado por la disrupción de los esquemas regulatorios y la modificación de las ventajas que podrían haber conseguido los sectores populares donde naturalmente se ubican los trabajadores y el movimiento cooperativo organizado. El capital líquido como ordenador del proceso productivo implica necesariamente definir la tasa de interés como el gran organizador de la producción. El acceso o no al crédito, y a qué tasa, define inexorablemente "los ganadores y perdedores del modelo". Va de suyo que el acceso a una tasa de interés que no vulnere el proceso de acumulación de capital del sector real de la economía es condición indispensable para la supervivencia de las empresas en el mercado.

Por ello lo que fundamentalmente cambió con la devaluación en la Argentina fue "el patrón de acumulación del capital". El *default* puso a la economía a trabajar con un esquema ahorro-inversión doméstico valorando sustantivamente los elementos endógenos que hacen al desarrollo de los países.

Para ubicarnos en términos históricos recientes, podríamos pensar la economía Argentina hoy como una semejante a la que emerge luego de la profunda crisis sistémica de los años 30. Para dar una idea de lo colosal de la destrucción del aparato productivo, podemos pensar el caso emblemático de los bancos cooperativos. En el sistema financiero argentino, a fines de los 70 (1979) había ochenta y cinco bancos cooperativos; entre 1988 y 1994, esa cifra descendió a cincuenta instituciones, hoy tan sólo sobreviven dos.

Naturalmente, en este proceso seguramente se presentaron problemas de *management*, pero fundamentalmente lo que hubo es que los socios/clientes a los cuales atendían los bancos cooperativos por el proceso descrito dejaron de ser empresas rentables y permanentes. Esto a su vez explica la furiosa espiralización de la tasa de desocupación y subocupación que en el momento cumbre alcanzó a más de 50% de la población en condiciones de trabajar.

La Argentina de hoy

Quizás por fuerza de las circunstancias, hoy asistimos en la Argentina, a un importante proceso de creación de empresas pequeñas y medianas y a un mejoramiento más que interesante de los indicadores al interior de las empresas, empujados fundamentalmente por el incentivo a la exportación y por el proceso de sustitución de importaciones que vuelven a hacer rentable la generación de bienes y servicios en el mercado local. Concomitantemente es interesante recalcar que al crecimiento del empleo en 2003 que alcanzó 5,8%, se observa un nuevo crecimiento en 2004 superando al anterior y que alcanza 6,8%. El liderazgo como sector en materia de este crecimiento corresponde al empleo industrial lo que implica un empleo formal, con mejor salario y mayor protección social, requisito imprescindible para que en la Argentina se vaya incrementando el trabajo formal, registrado, o sea el trabajo decente que nuestros trabajadores merecen.

En este marco, el cooperativismo continúa siendo un movimiento fundamental en lo económico y social dada su inserción en el aparato productivo con una facturación anual total que supera los 15.000 millones de pesos en áreas de actividad agropecuaria, servicios públicos, financiera y crediticia, trabajo, consumo, seguro, salud y vivienda, entre otros sectores[4], proveyendo de trabajo a grandes sectores de la población (véase Anexos I y II).

En esta dirección es meritorio también mencionar que, tras la preponderante "política de supervivencia" implementada por este sector en los años 90, adviene en la Argentina –producto de la ruptura del plan de convertibilidad– un nuevo rumbo de política económica que coadyuva a un horizonte para las pequeñas y medianas empresas en cuyo marco sus proyectos y emprendimientos vuelven a ser viables[5].

A modo de algunos ejemplos podemos citar, en primer lugar, los recientes convenios de cooperación interinstitucional a cargo del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social –Inaes- (órgano contralor de las cooperativas y mutuales), a través de los cuales el Gobierno nacional promueve el fortalecimiento, desarrollo y promoción de las entidades cooperativas, mutuales y entidades solidarias, adjudicando a tal efecto partidas presupuestarias a las entidades representativas de los correspondientes sectores con el fin de financiar pro-

---

[4] Congreso Argentino de la Cooperación: De cara al nuevo milenio, por el desarrollo nacional con inclusión social, noviembre de 2004.

[5] "La generación de empleo. (...) Nuestro gobierno ha tomado este aspecto como uno de los pilares para la transformación del modelo heredado. Este cambio implica una profunda modificación en la concepción política a partir de la cual construimos la Nación, por lo tanto, a grandes rasgos, podemos definir nuestra gestión como de: producción y empleo" (Secretaría de Comunicaciones de la Nación, Propuesta de Conectividad para Telefonía Fija y Prestación de Telefonía Celular, Acta N° 1, noviembre de 2004).

yectos productivos y requerimientos de capacitación, a la vez que brindar asesoría técnica y legal[6].

Y en segundo lugar es dable destacar el llamamiento de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación en el marco de la política de "reconstrucción del complejo nacional de las telecomunicaciones" para la conformación de una nueva empresa de capitales nacionales para el servicio de telefonía fija y móvil convocando para este proyecto a:

> 1.- las cooperativas; 2.- las empresas nacionales que produzcan en el mercado local; 3.- las pequeñas y medianas empresas a las que se les ofrece una opción de reordenamiento en el mercado, a partir de este nuevo contexto, con el actual escenario de tarifas. El interés nacional es un aspecto central en el diseño de nuestras políticas y por lo tanto de especial interés para nuestro gobierno (...) la convocatoria se funda en la férrea decisión de avanzar con jugadores locales, con visión nacional, vocación y voluntad que quieran ocupar una franja del mercado y se planteen su expansión en el futuro cercano[7].

En este sendero consideramos que las cooperativas, si logran seguir aprovechando las nuevas condiciones a la vez que haciendo más eficientes a sus cuadros de gestión, podrán ir recuperando el espacio que otrora supieron tener.

Por todo lo expuesto, me atrevería a sostener que "lo peor" –entendiendo como tal a los más altos índices de desocupación, subocupación, desinversión, desindustrialización, etc.–, entiéndase bien, "lo peor" ya ha quedado atrás.

Y si de algo sirve esta breve reflexión no es para tener una visión de la Argentina, sino, y fundamentalmente, para estar alertas, porque pareciera que no alcanza con el padecimiento de nuestros pueblos para demostrar lo incorrecto de algunos "pretendidos modelos de desarrollo", sino que con asombro se percibe que todavía están vigentes y asimismo con estupor se observa que "siguen siendo recomendados como esquemas posibles". Cuidado con caer en la tentación y en el canto de sirena de estos nuevos vendedores de felicidad eterna.

A mi entender, lo único que genera felicidad y grandeza a los pueblos fue, es y seguirá siendo aquello que el movimiento cooperativo tiene para ofrecer, que no es otra cosa que, "trabajo y capital al servicio de la producción y la distribución de la riqueza".

Si al final de esta década, podemos observar que el movimiento cooperativo ha incrementado su participación en el PBI nacional y/o regional, estaremos se-

---

[6] Resolución Nº 1776, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires, 20 de diciembre de 2004.

[7] Propuesta de Conectividad para Telefonía Fija y Prestación de Telefonía Celular, Acta Nº 1, Secretaría de Comunicaciones de la Nación, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, noviembre de 2004.

guros de que avanzamos por el buen camino porque no sólo tendremos una sociedad que produce sino, y fundamentalmente, una sociedad más justa.

De acuerdo con la información estadística disponible, la situación actual del cooperativismo argentino exhibe la existencia de más de 5.000 cooperativas activas que agrupan aproximadamente a más de 13.000.000 de asociados, lo cual representa 36% de la población argentina, que es de 36.260.130 millones de habitantes según el Censo Nacional de Población de 2001. El panorama del sector refleja las siguientes características cuantitativas:

Anexo 1
Estado actual en cifras

Cantidad	Cooperativas Tipo	Cantidad Asociados	Participación en el mercado
615	Eléctricas	5.000.000	10,8% mercado de distribución
319	Telefónicas	2.500.000	7%
587	Agua potable y saneamiento	4.000.000	11%
800	Agropecuarias	80.000	7.500 mill.$ fact.anual
10	Farmacéuticas	6.510	15%
500	Consumo-provisión	250.000	2,50%
17	Seguros	950.000	11,50%
1874	Trabajo	54.300	953 mill. $ valor producción
409	Otros servicios	4.844	74 mill. $ valor producción
690	Vivienda	34.500	103 mill. $ valor de inversión
4	Entidades Financieras	550.000	2,46% de los depósitos y el 2,99% de los préstamos

Fuentes: Informes de Cooperar y Coninagro para el Congreso Argentino de la Cooperación 2004 y http://inaes.gov.ar/estadística. Datos estimados al 31-12-2003.

Anexo II

Cooperativismo en números

Cooperativismo de servicios públicos

Datos Secretaría de Energía de la Nación

590 Cooperativas Eléctricas → 7,2 millones de MW distribuídos; 15% del total nacional; 73% del total nacional de electrificación rural; 1.850.000 usuarios

311 Cooperativas Telefónicas → 401.000 líneas; 5,3% del total nacional

639 Cooperativas Provisión de Agua Potable → 10% del total de la población

60 Cooperativas de Servicios Cloacales → Atienden a 1.200.000 personas

Cooperativismo agropecuario

Exportaciones Agroindustriales - Datos: SAGPyA

Monto de las Exportaciones Cooperativas → U$S 735.000.000

Principales Productos → Cereales, Lácteos, Oleaginosas, Miel

Participación en la comercialización de los principales productos →

20,5% Granos	45% Té
20% Arroz	26% Lácteos
14% Algodón	20% Miel
7,5% Lana	13% Vino
25% Yerba	45% Tabaco

Fuente: Conciencia Cooperativa, año 1, nº 5, junio 2004.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol.11, nº 3 (sept.-dic.), pp. 187-203

SEIS AÑOS DESPUÉS: MESAS TÉCNICAS Y CONSEJOS COMUNITARIOS DE AGUAS

(Aportes para un balance de la experiencia desarrollada)

Santiago Arconada Rodríguez

Pórtico

Si al aniversario número cincuenta lo llaman las Bodas de Oro y al número veinticinco las Bodas de Plata, el sexto aniversario de algo vendría siendo las bodas de la aleación esa con la que hacían las pullas, aquella moneda fundamental de nuestra infancia. Lo cauto sería no hacer mucha alharaca, cantarle cumpleaños feliz a la modesta torta que celebrase nuestra voluntad de seguir sistemáticos, periódicos, constantes, impulsando más Mesas Técnicas, más Consejos Comunitarios de Agua, colectivizando cada vez más información, colectivizando así el acceso a la toma de decisiones, profundizando en la muy incipiente noción de que todas y todos dependemos de una cuenca cuya preservación nos concierne. Sin embargo, la cantidad y la cualidad del proceso vivido lo que sí amerita es de un meticuloso balance que, como todo buen balance, nos confronte con los errores cometidos, que los hay y muchos; nos enseñe los aciertos, que los hay muy significativos e importantes, y nos despeje el debate en el que nos encontramos.

Las que siguen son las reflexiones de un chichero sobre una chicha que, si bien no es suya, en la medida en que la elaboración de la política de gestión Comunitaria en el ámbito de las empresas hidrológicas es en su esencia un hecho colectivo, sin duda es una chicha en la que él tiene metido su cucharón. Me parece pertinente advertirlo.

Prefigurando el poder constituyente

No era sólo el hecho de ser el gobierno del presidente Chávez en el área del servicio de agua potable y saneamiento, que ya en sí mismo era algo muy exigente tomando en cuenta el altísimo grado de expectativa que éste había generado, y la aplastante deuda social que se confrontaba. Era además ser el Gobierno nacional en el proceso constituyente. Ser el Gobierno prefigurando en su gestión, en sus ejecutorias, los valores que se querían salvaguardar en

la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. De eso se trataba en aquellos días iniciales del primer semestre de 1999.

El presidente Chávez recibe el mando de manos del presidente Caldera el dos de febrero de 1999. Durante los meses de marzo y abril queda conformado el equipo hidrológico con el ingeniero Alejandro Hitcher Marvaldi en la presidencia de Hidroven, y la ingeniera Jacqueline Faría Pineda junto al ingeniero Cristóbal Francisco Ortiz en la presidencia y vicepresidencia de Hidrocapital respectivamente. En mayo de 1999, el equipo antes mencionado convoca a la realización de un taller de discusión para delinear lo que a partir del 1° de junio de 1999 se conoció como la Gerencia Comunitaria de Hidrocapital.

Dicho taller, realizado entre el 15 y el 30 de mayo de 1999, asumió, entre otras, la tarea de sistematizar la experiencia que algunos de los presentes en el mismo teníamos de lo que había sido la construcción y el impulso de las Mesas Técnicas de Agua y los Gobiernos Parroquiales en Antímano y El Valle durante el gobierno municipal de Aristóbulo Istúriz en la ciudad de Caracas entre 1993 y 1996 (Arconada Rodríguez, 1996). Conducido por el sociólogo Reinaldo Bravo (qpd), este taller significó una de las experiencias personales más completas en lo que a transformar la experiencia en conocimiento se refiere. Esa sistematización que hicimos de la que había sido una experiencia puntual en unas parroquias concretas, para transformarla en la propuesta organizativa del gobierno bolivariano a todas las comunidades en el sentido de resolver los problemas comunitarios referidos al servicio de agua potable y saneamiento, me sigue pareciendo a la distancia un momento clave de mi experiencia como luchador social y promotor comunitario. Dejemos este cabo levantado aquí y llevemos la mirada a la situación nacional.

Desde el llamado a referendo para consultar la realización de la Asamblea Nacional Constituyente, realizado el mismo 2 de febrero de la recepción del mando de manos del presidente Caldera, hasta el 15 de diciembre de 1999, fecha en la que se realizó el referendo para aprobar o improbar el texto de la que hoy es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el país vivió lo que conocimos como el proceso constituyente. Algunos, entre quienes me cuento, creemos que proceso constituyente es todavía el mejor descriptor de la situación que vivimos, en la medida en que todavía asistimos a la muerte de algo que no termina de morir y al nacimiento de algo que no termina de nacer, como repite el presidente Chávez con cierta insistencia. Otros pudieran creer, y están en su derecho, que el llamado proceso constituyente se cierra con la aprobación de la Constitución que es fruto de ese proceso y de la asamblea que fue electa para ello. Todos coincidimos que ese año que se cierra dramáticamente con el deslave de Vargas y el colapso de la presa de El Guapo en el estado Miranda, 16 y 17 de diciembre de 1999, respectivamente, fue un tiempo inspirado por la idea de promover la participación protagónica de la comunidad en la solución de sus problemas y en la consecución de sus me-

tas y objetivos, y que ese esfuerzo quedó debidamente plasmado en la Constitución como derecho inalienable del pueblo.

Pongamos ahora juntos los dos cabos. La propuesta organizativa de Mesas Técnicas y Consejos Comunitarios de Agua que se desarrolla durante todo ese tiempo constituyente fue una oportuna "navegada de ola". "Fue ese estar en el momento indicado con la propuesta indicada lo que permitió no sólo un desarrollo inusitado de ésta, la propuesta organizativa, sino una serie de importantes conflictos institucionales que desnudaron las contradicciones internas, tanto las que posteriormente se irían agudizando como las que tendieron a resolverse".

La propuesta organizativa

Antes de hacer, siguiendo el orden cronológico, la reflexión obligada sobre nuestra experiencia en el enfrentamiento a la contingencia que tuvo lugar entre el 16 de diciembre de 1999 y diciembre de 2000, con ocasión de la tragedia de Vargas y el colapso de la presa de El Guapo en el estado Miranda, me parece conveniente no seguir hablando de las Mesas Técnicas y de los Consejos Comunitarios de Agua sin antes aclarar en qué consisten.

Definimos las Mesas Técnicas de Agua (MTA) como la respuesta organizada de la comunidad a cualquier problema o carencia en lo que al servicio de agua potable y saneamiento se refiere. A seis años de distancia, la antedicha definición se refuerza en la medida en que hay en ella ciertos antídotos contra el burocratismo y la tendencia a sustituir al pueblo, que sigue preservando a las MTA, con una flexibilidad y lozanía muy valiosas pero, por otra parte, con mucha tendencia a ser reactivas y no proactivas. Hoy creo que es ampliamente compartido ver o entender a la Mesa Técnica de Agua como un momento de la vida de la comunidad en la que ésta actúa organizadamente en relación, no sólo ya con el servicio de agua potable y saneamiento, sino con el estado de la cuenca hidrográfica de la que depende.

Su manera de afrontar la situación problemática que la motiva consiste en ir realizando el acopio de información necesaria para diseñar la solución del problema que se enfrenta.

El censo

Durante estos seis años hemos abundado y profundizado en la necesidad de que las comunidades desarrollen conocimiento sobre sí mismas. Hemos formulado el censo no como un mero conteo, en sí mismo indispensable para calcular cualquier solución técnica, sino como algo más amplio y profundo, como una radiografía de la comunidad. Como un instrumento que nos aporte la información básica con la que posteriormente diseñaremos la solución del problema. En la realización de esta tarea por parte de la propia comunidad, se

produce una ampliación muy significativa de la capacidad para aproximarse al conjunto de factores que inciden en una determinada situación, y entenderla como fase previa y obligatoria a solucionarla. Se concluye que no es igual censarse que ser censados. Hay un dato adicional de reflexión que aparece y reaparece después en las reuniones periódicas que se realizan en el que, inequívocamente, se hace referencia a la experiencia del censo comunitario.

El plano o croquis

El dibujarse en forma de plano fue para las comunidades el logro de una doble reivindicación. Fue el meterse en la foto de la ciudad servida por redes de la que estaban excluidas. Y fue el modo más concreto de meterse en los planes de la ciudad una vez reconocidos, por lo menos por la empresa hidrológica pública, como parte de ella, no como pegoste de ella.

La recuperación de memoria colectiva que está implicada en la realización de esta tarea es uno de los momentos más jugosos del trabajo comunitario, pues no sólo se obtienen y se colectivizan informaciones básicas del modo y la forma como la comunidad nació y se desarrolló, sino de los atisbos de planificación que pudieron existir, o por el contrario de las agresiones a la planificación de las que se era consecuencia. En la realización del plano aparecían válvulas que nadie sabía cuándo se habían instalado, equipos y tuberías cuya existencia se desconocía. Para la empresa hidrológica pública, o sea para nosotros, aquél era el descubrimiento de la ciudad realmente existente, pero para las comunidades era una forma de darse cuenta de que eran, de que tenían una historia y una memoria de ella.

En muchísimos planos comunitarios, obras maestras de la pintura ingenua, aparecen las casitas de la gente que vive en la comunidad. Quizás sean esos planos con gente uno de los aportes más valiosos que hayan hecho las Mesas Técnicas de Aguas.

El diagnóstico-proyecto

Esta tarea resume nuestro enfrentamiento a la cultura de la promesa y su consecuencia más perversa: la pasividad. Tras la realización del censo y del plano o croquis, en conjunto con la empresa hidrológica pública, la comunidad diagnostica su problema y a renglón seguido, tal y como está en el enunciado de la tarea, inicia la elaboración del proyecto de intervención sobre éste, sea mediante obra de construcción, trabajo de mantenimiento, de corrección, de reparación, en fin, lo que esté planteado para la solución del problema que fue comunitaria y colectivamente diagnosticado. La solución a los problemas deja de pedirse y pasa a proyectarse sobre la base de considerar como propios los recursos económicos necesarios, existentes en algún apartado del Tesoro Público, bien sea en la instancia municipal, regional o nacional, para resolver los

problemas del servicio público primordial, del que depende la vida humana como de ningún otro, el servicio de agua potable y saneamiento.

El logro del proyecto y la lucha por su realización es lo que lleva a esa determinada comunidad, organizada en Mesa Técnica de Agua, al Consejo Comunitario de Aguas, que no es otra cosa que la reunión que agrupa a las comunidades que comparten un determinado sistema hidráulico, por ejemplo, un tanque de distribución, una estación de bombeo, un embalse, etc. También están acotadas en la jurisdicción de una parroquia, un municipio o un estado, pero, en su esencia, el Consejo Comunitario de Aguas es el encuentro creciente entre las comunidades organizadas y sus instrumentos de gobierno, empezando por las Mesas Técnicas de Agua y la empresa hidrológica pública pero exigiendo inmediatamente la presencia del Gobierno municipal, regional y nacional. No como quien pide un favor sino como quien exige contraloría social sobre sus instituciones, tanto en sus aspectos de representación como en sus aspectos ejecutivos.

El Consejo Comunitario de Aguas tiende a erigirse como la autoridad rectora en lo que al servicio de agua potable y saneamiento (en adelante SAPS) se refiere. Para ello se va consolidando como instancia pública, esto es del pueblo todo, y periódica, esto es, cada cierto lapso fijo, sin necesidad de convocatoria, como compromiso permanente. Asume en concreto las tareas de priorizar los problemas que se confrontan, programar las acciones para resolverlos y hacer seguimiento de lo acordado.

En él se produce un intercambio de información de las Mesas Técnicas de Agua de las diferentes comunidades hacia la empresa hidrológica pública, de ésta hacia las comunidades, y de las comunidades entre sí. Este intercambio de información es un permanente generador de poder. Tanto para las comunidades organizadas en Mesas Técnicas de Agua y Consejos Comunitarios de Aguas, como para la empresa hidrológica pública.

En los lugares en los que el acueducto no es de régimen permanente sino de régimen cíclico, o sea que administra un determinado caudal de agua para muchas comunidades que se turnan en la recepción del mismo, el Consejo Comunitario es un ente controlador de la eficiencia en las operaciones de servicio y un procesador y mediador de los problemas intracomunitarios que se generan. A su manera, el Consejo Comunitario cumple las funciones de un Tribunal de Aguas. Paradójicamente, en este aspecto de instrumento mediador entre las comunidades es donde la propuesta organizativa de los Consejos Comunitarios de Aguas tiene sus mayores demostraciones de fortaleza y, a la vez, sus mayores demostraciones de debilidad.

El Consejo Comunitario de Aguas es, como buen instrumento de gobierno en el proceso constituyente, una permanente aula de clase que se prepara

cada vez más para el cumplimiento de una tarea esencial de la presente coyuntura: la definición de los planes rectores o planes maestros.

La tragedia de Vargas y el colapso de la presa sobre el río El Guapo

Durante la segunda semana después de la tragedia ocurrida el 16 de diciembre de 1999, me tocó la tarea de acompañar a un funcionario estadounidense de la agencia de ayuda internacional USAID, a fin de realizar para él tareas de traducción. Este funcionario tuvo oportunidad de un sobrevuelo en helicóptero de las zonas afectadas por el deslave a todo lo largo de la costa varguense, y al terminar el mismo, tratando de establecer una referencia, dijo *Three Mitch*. Él había estado en Centroamérica tras el huracán Mitch y lo que vio en la costa del estado Vargas era como tres huracanes Mitch. Fue tan desastroso que personalmente pienso que no lo hemos llorado bien todavía.

El caso es que nos repusimos, enfrentamos la tragedia y nos sobrepusimos a ella en una carrera contrarreloj que asumía el hecho de que el estado Vargas se había quedado con 0 lts/seg. Para conjurar el peligro permanente de una severa alteración del orden público teníamos no sólo que resolver el problema de la sed inmediata, de los repartos de dos tobos por familia que llegamos a realizar durante los días inmediatos, con una flota de camiones cisternas permanentemente insuficiente ante el descomunal tamaño de la contingencia, de las áreas pobladas que habían quedado fuera de servicio, sino además ser capaces de reconstruir un sistema que había sido arrasado.

Allí, en el seno de esa tragedia continuada que fueron los días subsiguientes al colapso general del sistema, las Mesas Técnicas de Agua mostraron su capacidad para extraer de la comunidad sus mejores cualidades, su potencia organizativa, y permitieron que los repartos de agua en camiones cisterna, en zonas en las que la vialidad estaba gravemente afectada y disminuida, pudieran realizarse en términos de justicia y equidad durante los meses que transcurrieron hasta el restablecimiento del servicio.

En zonas muy pobres de La Guaira, como Cervecería, Piedra e' Moler, que desarrollaron un acueducto de emergencia desde el manantial Quenepe, o de clase media y media alta, como Palmar Este en la parroquia de Caraballeda, las Mesas Técnicas de Agua funcionaron con particular creatividad, no sólo para hacer más eficaces los repartos de aquella agua de supervivencia, sino para la recuperación de las redes de distribución que fueron destruidas. Aquella demostración en la adversidad catapultó a estas instancias organizativas tanto en la consideración que de ellas mismas tenían las propias comunidades que las conformaban, como la empresa hidrológica pública que siempre supo que sin el apoyo de la comunidad organizada no habría podido sortear la precariedad total en la que la dejó el deslave.

El colapso de la presa sobre el río El Guapo dejó fuera de servicio al sistema costanero del estado Miranda, o sea que Barlovento se quedó sin agua potable, y la gente se moría de sed con el agua en las rodillas en aquel diciembre triste y lluvioso de 1999 en el que las inundaciones se sucedían. Salvo el eje turístico de Higuerote, los pueblos de Barlovento no han perdido su carácter rural y campesino. Junto al consabido reparto de agua en camiones cisterna, en el caso de Barlovento era claro que no se tendría presa por algunos años por lo que la reutilización de la gran aducción llamada El Costanero, eje fundamental de suministro a las comunidades barloventeñas, sólo sería posible rehabilitando los viejos sistemas de pozos y las captaciones de montaña, para incorporar los caudales que se lograsen a la mencionada tubería. Esa recuperación de los dique-tomas de Marasmita y Macayapa, los pozos de San Juan y Bajo Grande, en donde estaba habilitado el llenadero de los camiones cisterna, fue posible con el apoyo de las comunidades que trabajaron para hacer eficaces los complicados repartos en camiones cisterna a comunidades apartadas y con severos problemas de vialidad.

De no haber sido por esa compenetración no habría sido posible recibir en Higuerote, hasta donde navegó el buque-tanque *Sinamaica*, a todo el flujo de temporadistas que en la Semana Santa de 2000, a tres meses de la tragedia, sólo tenían la alternativa barloventeña, ante la imposibilidad de un Litoral Central todavía en estado de devastación.

La información como fuente de poder

Desde su inicio en junio de 1999, la gestión comunitaria fue consciente del peligro de la ornamentalidad, de ser vista como una especie de gerencia de relaciones públicas pero a nivel de barrio. El antídoto contra ese mal estuvo fundamentado en la incesante, creciente y cada vez más profunda incidencia que tuvo, por un lado, en las comunidades y, por el otro, al interior de la empresa hidrológica pública, el sistemático flujo de información que nos trazamos como política. Si la empresa era pública, entonces que el pueblo la conociera al derecho y al revés, que conociera sus activos y sus pasivos, sus equipos, sus inmensas estaciones de bombeo, sus sistemas de embalses, los miles de kilómetros de redes de tubería de aguas potables y residuales que conformaban los diferentes sistemas hidráulicos en los que trabajábamos, y que se conocieran los costos integrales de ese bien colectivo, de esa empresa pública que nos presta el servicio del que depende nuestra existencia.

Junto a lo anterior, al enfrentamiento sistemático de las tentaciones ornamentalistas, también tuvimos siempre la percepción de que la empresa hidrológica pública carecía de un dueño colectivo que la asumiese como propia, que se la apropiara. El Estado parecía no poder tener las empresas del modo como éstas son tenidas por los empresarios, y parecía que esa ausencia de pertenencia redundaba en ineficiencia, en dejadez, en desidia. Se percibía también que esa ausencia de pertenencia respecto de la empresa hidrológica

pública que se sentía en las diversas comunidades tendía a ser resuelta mediante procesos progresivos de privatización.

Explicar la estructura interna de la empresa hidrológica pública, la relación existente entre ésta y las empresas operadoras privadas de los sistemas de suministro y recolección fue la tarea que permitió de un modo más directo que las comunidades comenzaran a asumir las implicaciones de la información que se transmitía.

La empresa hidrológica pública tenía responsabilidades de inspección sobre las operaciones de las que estaba encargada la empresa operadora privada, y de las reparaciones que constantemente se presentan a lo largo y ancho del acueducto. Así fue como comenzó a plantearse el problema sobre si el *know-how* desarrollado en la realización de las operaciones que permitían el suministro se transformaba en conocimiento en manos de la empresa hidrológica pública, que era la que pagaba el trabajo, o seguía desarrollándose este *know-how* como una caja blindada a la que sólo tenía acceso la empresa operadora privada.

Esta tarea de procesamiento de información que realizábamos sistemáticamente nos granjeó con rapidez la antipatía de quienes en la colectivización de la información sólo veían pérdida de poder, y la simpatía de quienes sabían que los cambios que se estaban esperando no se darían sin el motor que significaba la comunidad organizada y articulada al proceso de toma de decisiones sobre la base de haber discutido toda la información disponible.

La muerte del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS)

En el curso de ese permanente procesamiento de información-formación, fue apareciendo cada vez con más fuerza la necesidad de investigar en el pasado inmediato las claves de los procesos que estaban en marcha y que en ese momento entraban en una situación de relativo conflicto con los procesos de democratización de la información.

Era un tanto sospechoso que ese proceso que va desde el colapso del INOS en 1989 hasta la fundación de las empresas hidrológicas públicas regionales (las Hidros) en 1992-1993 no sólo estuviese muy poco documentado, sino que alrededor del tema siempre parecía que se bajaba la voz, como si esa fundación de las empresas operadoras, hechas con los equipos humanos e instrumentales que procedían del INOS, incorporase un pecado original secreto que nunca terminaba de aparecer.

En todo caso creíamos que una empresa que tiene siete años, como era el caso de Hidrocapital cuando la ingeniera Jacqueline Faría Pineda asumió la presidencia, es una jovencísima empresa en la que nada es demasiado viejo como para estar tan arraigado que no se pueda cambiar.

El enfrentamiento al caos

Durante los dos primeros años, incorporando el año de contingencia que significó el deslave de Vargas y el colapso de la presa de El Guapo, se consolidó eso que en aquel momento visualizamos como el motor de arranque de otro motor de régimen permanente. La expansión acelerada del trabajo nos permitía analizarlo a la luz de los resultados que iba brindando. Teníamos Mesas Técnicas que ya estaban presionando para incorporar los proyectos a los que habían llegado mientras otras recién comenzaban a trazar las primeras líneas del plano comunitario y, así, en los Consejos Comunitarios de Aguas se producía esa fusión de experiencias que catalizaba el proceso de una manera tan significativa. Las y los que estuvimos en esos meses compartíamos una sensación de vértigo.

Parecía que, lentamente, la dinámica de tener que tener presencia en cada uno de los Consejos Comunitarios de Agua obligaba a Hidrocapital a tener una información sobre su accionar que fuera presentable y eso inducía a una dinámica de trabajo que rápidamente se hizo sentir. En correspondencia con eso, el tener el reclamo comunitario organizado en los Consejos Comunitarios permitía leer con mayor claridad las causas de los problemas planteados y sus hilos comunes. La pedagogía contenida en las tareas que las Mesas Técnicas realizaban también contribuía a difundir al interior de la comunidad los problemas operativos que por diversas razones se confrontaban en la empresa hidrológica pública. Todo ello redundaba en una noción muy sólida de estar ordenando el problema para poder iniciar acciones de solución.

La expansión de la propuesta organizativa

A partir de 2001, Hidroven, la casa matriz de las empresas hidrológicas regionales (salvo cinco que no pertenecen al Gobierno central por la vía de Hidroven-MARN, sino que pertenecen a sus respectivas gobernaciones las cuales son Bolívar, Lara, Mérida, Monagas y Portuguesa), comenzó a impulsar la propuesta organizativa de Mesas Técnicas de Agua y Consejos Comunitarios de Aguas en todo el ámbito de las mismas.

Hasta ese momento las empresas hidrológicas regionales habían tenido algunas experiencias de trabajo con las comunidades, y en algunos casos como en Hidropáez (estado Guárico) con especial énfasis en la relación con el ámbito municipal, algunas tenían propuestas organizativas más que todo referidas a tareas de recaudación. La progresiva expansión de las Mesas Técnicas de Agua y los Consejos Comunitarios de Aguas tuvo que ver, por un lado, con un dato de eficacia que las comunidades percibieron en esta propuesta, y, por el otro, con la difusión que algunas de sus experiencias más relevantes comenzaron a tener. Frecuentes menciones de las Mesas Técnicas de Agua por parte del presidente Chávez en el programa "Aló Presidente" hizo sentirse a mucha gente parte de un equipo que actuaba en muchas partes del país. Hoy las

Mesas Técnicas de Agua y los Consejos Comunitarios de Agua conforman la política pública central del gobierno bolivariano en materia del servicio de agua potable y saneamiento, lo que no es tanto un reconocimiento institucional como un eco fidedigno de lo que a lo largo y ancho del país ha ocurrido en torno a esta propuesta organizativa.

En aquellos días iniciales de 2001, la expansión de la propuesta organizativa impulsada desde Hidroven tenía la intencionalidad expresa de reproducir en el resto de las empresas hidrológicas regionales públicas el mismo terremoto que la gestión comunitaria había producido en Hidrocapital. Se trataba de utilizar todos los instrumentos del gobierno, en este caso las empresas hidrológicas públicas, para el logro de los objetivos de participación protagónica del pueblo previstos en la Constitución Bolivariana. Se trataba de generar experiencias concretas de contraloría social, de participación en la toma de decisiones que permitiesen tener ejemplos vivos de lo que significaba administrar recursos por parte de las comunidades.

La Ley Orgánica para la Prestación del Servicio de Agua Potable y Saneamiento (Lopsaps)

Durante todo el año 2001 se desarrolla el proceso de elaboración del proyecto y discusión en la Asamblea Nacional de la Lopsaps la cual resulta sancionada el 31 de diciembre de 2001. A tres años y medio de distancia de esa fecha es un consenso unánime en el sector hidrológico el que la ley debe ser modificada y que presenta, por su posible concatenación con acuerdos internacionales suscritos por la nación jurídicamente vinculantes, algunos peligros que los legisladores no consideraron entre otras cosas por desconocimiento.

Este solo hecho, ya de por sí muy elocuente, se suma a un dato de la realidad. El plato fuerte de la Lopsaps es la municipalización. Ahora bien, la transferencia del servicio de agua potable y saneamiento y los sistemas hidráulicos a los municipios prevista en la Lopsaps en un plazo que expira el 31 de diciembre de 2006 es inviable puesto que no sólo no están sino que además distan de estar las condiciones mínimas para ello.

Sin embargo yo creo necesario ir más allá, y extraer mucha experiencia del error que cometimos, pues pienso que esa ley es un grave error neoliberal que cometimos por acción u omisión todos los que trabajamos en el ámbito hidrológico y no sólo supimos que el proyecto de esa ley estaba en discusión por una profusa campaña de información que se desarrolló alrededor de la misma, sino porque parte de esa campaña era para convocarnos a participar activamente en su discusión, cosa que por lo menos yo no hice. Recuerdo que uno de los pendones de esa campaña de propaganda en torno a la ley increpaba al lector diciendo: "En vez de pensar por dónde le entra el agua al coco (...) ¡échale coco a la ley!", o sea que en realidad no hay excusa.

El dato que me parece interesante indagar es la medida en que la dinámica del trabajo comunitario desarrollado en las empresas hidrológicas públicas era contradictoria al espíritu de la Lopsaps. La medida en que el halo mercantilista del que está profundamente impregnada la Lopsaps no tenía nada que ver con la recuperación del servicio de agua potable y saneamiento como un espacio del poder del pueblo, y de las estrategias del pueblo, entre las cuales no está ni puede estar la de transformar este servicio en una mercancía.

Uno de los lugares más precisos del debate que está planteado toca lo relativo a las modificaciones en la Lopsaps. Desarrollaré al final más consideraciones sobre este punto.

La lucha por el agua entre el campo y la ciudad

La expansión nacional de la propuesta organizativa, su puesta en práctica en todas las empresas hidrológicas públicas del país, significó entrar en contacto con problemas de muy vieja data referidos al ámbito rural y a la pelea que ha tenido que dar éste para ser tomado en cuenta.

Los últimos cuatro años, de los seis que llevo trabajando en gestión comunitaria dentro el ámbito de las empresas hidrológicas públicas, han tenido que ver fundamentalmente con severos problemas operativos causados a grandes sistemas hidráulicos a causa de la extracción de agua destinada a consumo humano para ser utilizada con fines agrícolas.

Sólo un criterio de inversión profundamente desequilibrado nos pudo llevar a ser el país en el cual 86% de los habitantes se concentra en las veinte ciudades más habitadas, quedando la tarea de llenar el territorio al valeroso 14% restante de la población, que para poder quedarse en el ámbito rural no tiene más remedio que mantenerse de la producción agrícola y pecuaria y esto tiene como prerrequisito el de tener agua.

El modo en que esa extracción se produce siempre tiene las mismas características. Como no ha estado previsto ni considerado, al campesino no le queda más alternativa que la de alterar el orden establecido que privilegia groseramente a la ciudad sobre el campo, y perforar la tubería para hacer su toma por su cuenta y riesgo en puntos en las que ésta puede estar soportando altas presiones. Como la toma que llamaremos "artesanal" nunca se practica con criterios técnicos formales y con las herramientas necesarias, es lo más probable que ocurran dos cosas; la primera es que el campesino no pueda poner una válvula al final de su manguera porque si pretende cerrarla ésta no soportaría la presión y reventaría, perdiendo así la inversión hecha para la toma. ¿Solución a este problema técnico? Dejar abierta la manguera 24 horas al día 365 días al año. No me cabe duda de que, en términos de litros por segundo, este es uno de los más graves problemas hidrológicos de nuestro país.

La segunda es que la profusión de tomas y la colocación de éstas en puntos bajos de la tubería donde operan como permanentes descargas impiden la adecuada presurización de la aducción y van dejando progresivamente sin agua a las comunidades terminales o "colas" de los diferentes sistemas.

Es bien importante destacar el modo como al interior de este conflicto las Mesas Técnicas de Agua y los Consejos Comunitarios de Aguas han funcionado como instancias de mediación y de aprendizaje. Iracundas comunidades a causa de la escasez de agua en Maracaibo y San Francisco, estado Zulia, tuvieron espacios para debatir con los productores agrícolas de la aducción de Tulé, quienes pudieron exponer en aquel Consejo Comunitario de Aguas que el conglomerado urbano de Maracaibo-San Francisco no podía pretender que el agua pasara diciéndoles adiós a los productores agrícolas y habitantes de las parcelas, siendo que ésa era la fuente de agua del municipio Mara, y que la tubería atravesaba su ámbito, que era donde estaba ubicado el embalse de Tulé. Que además ése era otro de los muchos embalses en el país diseñados en lo fundamental para riego y control de inundaciones, y que la gran urbe en crecimiento se lo apropió, dejando a la población campesina, para la cual fue diseñado en un principio, sin acceso al sistema que administraba el agua de la zona. Que lo que se tenía que resolver era una ingeniería que permitiese compartir el agua y que ésta no se botara en mangueras que no tenían posibilidad de cerrarse. Ingeniería para elaborar sistemas de distribución que pudieran controlarse mediante válvulas bien instaladas que permitieran regulaciones y acuerdos de horario para consumo humano y horario para riego, de modo que la afectación en el sistema se minimizase y se optimizase el uso del agua para uso agrícola.

No se trataba simplemente de quedar bien con Dios y con el diablo. Se trataba de comprender una situación social en la que los productores, para no ir a una guerra frontal con unas autoridades que aparecían únicamente como defensores de los derechos humanos de los humanos y las humanas que viven en las ciudades, pero con total desprecio por el ámbito rural, planteaban un acuerdo: facilitar la información a la empresa hidrológica pública de la ubicación de las tomas que seguiré llamando "artesanales". Sacarlas de la barriga de la tubería donde la afectación sobre ésta era mucho más grave, e instalarse en la cresta de la misma mediante un múltiple de distribución dotado de una válvula que permitiese establecer horarios de uso. A cambio la Asociación de Productores de Tulé sólo exigía el reconocimiento como usuarios del Sistema Tulé-Maracaibo-El Tablazo.

Esa negociación intercomunitaria, por un lado, y con la empresa hidrológica pública regional (en este caso Hidrolago), por el otro, se materializó durante 2001. Para 2002 la recuperación de caudal en la aducción Tulé-Cerro Cochino-Maracaibo, que es el tramo que atraviesa los municipio Mara y Jesús Enrique Losada (donde están los productores agrícolas) era de 800 litros por segundo. Un acuerdo comunitario había sido mucho más eficaz que los operati-

vos anuales de corte de tomas que a costos milmillonarios realizaba la hidrológica sin siquiera tocar el problema. Un acuerdo entre las comunidades y la empresa hidrológica pública resolvía, sin exclusiones, el problema de la escasez crónica de agua.

Igualmente significativo como espacio de mediación, y desde el punto de vista institucional más completo pues contó con la participación de los diferentes gobiernos municipales, el Comité de Regantes de Camatagua (estado Guárico), que era el nombre que desde la empresa hidrológica pública regional (en este caso Hidropáez) se le daba a ese Consejo Comunitario de Aguas, logró no sólo una administración heroica de la mayor sequía en la historia del embalse de Camatagua, sino que lo hizo logrando registros históricos de aumento de la producción a causa del mejoramiento de los métodos de riego, concretamente de la aplicación del riego por goteo. El modo en el que se distribuyó entre los productores la disminución de hectáreas a sembrar en razón de la grave sequía, el modo en el que se chequeaban los volúmenes de agua entregados y el modo como eso se articulaba al racionamiento más largo que ha vivido la ciudad de Caracas en toda su historia, hacen de esta experiencia una de las expresiones de mayor madurez alcanzada por la propuesta organizativa de Mesas Técnicas de Agua y Consejos Cpmunitarios de Aguas.

El I Encuentro Nacional de Experiencias Comunitarias en Agua Potable y Saneamiento

Los días 6 y 7 de junio de 2003 se llevó a cabo el I Encuentro Nacional de Experiencias Comunitarias en Agua Potable y Saneamiento. Lo que ocurrió en ese primer encuentro del trabajo comunitario en el ámbito hidrológico fue un fenómeno tan significativo que es sin duda un hito en la trayectoria que estoy narrando.

No teníamos una idea clara de cuál era el desarrollo del trabajo realizado. No teníamos una idea acabada del modo en el que la participación y la creatividad de las diferentes comunidades en todo el país habían enriquecido nuestra escueta propuesta organizativa. No teníamos una idea precisa de lo que estábamos haciendo hasta que lo juntamos. Fue una explosión de entusiasmo y de fuerza tan grande que los primeros sorprendidos fuimos nosotros.

Tras cuatro años de trabajo, representantes de las Mesas Técnicas de Agua y los Consejos Comunitarios de Aguas de todo el país tuvieron oportunidad de contar de entre muchas experiencias las que en un momento particular, sin ser mejores ni peores que ninguna, se consideraron representativas del estado del trabajo en esa determinada hidrológica.

Salieron a relucir las primeras manifestaciones de un fenómeno que no tardaría en desatarse: las cooperativas. Salió la lucha constante de las comunidades indias. Salió la impronta de la participación de la mujer al interior del

desarrollo de las Mesas Técnicas de Agua y los Consejos Comunitarios de Aguas. Además, los números comenzaron a evidenciar cuál era la incidencia de éstos y éstas en la realización de proyectos y la inversión en obras.

Fue verdaderamente impactante el modo en que los elementos básicos del trabajo en las Mesas Técnicas de Agua, pero sobre todo sus frutos más estimados: la noción de estar impulsando un proyecto, y la noción de estar conjuntamente articulando un plan rector, los cuales aparecieron profusamente a lo largo de todas las exposiciones, se identificaban con el hecho de estar participando en una revolución. Como lo demostraría el año siguiente el II Encuentro Nacional de Experiencias en Agua Potable y Saneamiento, la gente salió catapultada.

El salto a la cuenca y el proceso de cooperativización en el II Encuentro Nacional de Experiencias Comunitarias en Agua Potable y Saneamiento

En el ámbito del trabajo comunitario hidrológico, el salto adelante que está planteado para el proceso bolivariano se llama el salto a la noción de la pertenencia a una cuenca. Muchas y muchos podrán preguntarse por qué esa noción, de orden más que todo geográfico, puede estar revestida de tanta importancia. La respuesta está en el hecho de que las cuencas son los ordenadores territoriales básicos, de cuya armonía y sostenimiento depende la preservación del agua y por ende de la vida en éstas. Sólo si como sociedad nos planteamos la armonía y el equilibrio con la cuenca en la que vivimos, será posible el futuro. Por el contrario la devastación de las cuencas no es sino el preludio de una inminente muerte colectiva, generalizada.

Los imperativos ambientales son componentes centrales y no ornamentales del accionar de cualquier gobierno que defienda mínimamente el derecho a la vida. Pero, si además el gobierno que encabeza el presidente Chávez se declara antineoliberal, entonces los componentes ambientales pasan a ser la esencia misma del proyecto político que se impulsa y se defiende, en la medida en que nada amenaza más al ambiente que el neoliberalismo. Eso explica por qué se pretende un salto nacional, inmenso, definitivo a la convicción de que no estamos de cualquier modo sobre el planeta que habitamos, sobre el país en el que vivimos. Que establecemos con nuestro entorno relaciones armónicas y sostenibles o inarmónicas, depredadoras e inviables. Y que si durante todo el siglo XX se tenía la idea de que ese tema podía ser para después, lo que caracteriza al siglo XXI es la convicción de que ese tema es para ahora o nunca.

En otro orden de ideas, el procesamiento permanente de información en relación con las estructuras operativas de la empresa comenzó a transparentar una situación recurrente. Muchas operadoras eran exclusivamente vendedoras de la fuerza de trabajo de grupos humanos que lo realizaban no sólo íntegramente, sino además con plena conciencia de esa integralidad. Esto es, que

había muchas operadoras que no aportaban ninguna otra ingeniería diferente a la de depositar el cheque en la cuenta y procesar una nómina. Como la información produce poder, la experiencia de las primeras cooperativas que se habían presentado en el I Encuentro Nacional de Experiencias en APS rebotó sistemáticamente en las antenas repetidoras de "radio bemba", y en el lapso de un año lo que se desarrolló tenía características de avalancha.

Fue así como ese II Encuentro Nacional de Experiencias Comunitarias en APS, que se llevó a cabo los días 1, 2 y 3 de julio de 2004, tuvo en las palabras cuenca y cooperativa sus descriptores fundamentales. Salió el enfrentamiento a la explotación de carbón en las cuencas del Guasare y de la sierra de Perijá. Salieron los biodigestores de la sierra de Falcón. Salió como asunto la sedimentación de los embalses. El carácter ornamental del MARN en lo que al enfrentamiento a la deforestación se refiere. Y salieron, ahora sí masivamente, las cooperativas. El universo laboral hidrológico tuvo el tiempo para producir su proceso organizativo, lo que implicaba formación en filosofía del cooperativismo, administración y, sobre todo, sistematización de los saberes dispersos de los trabajadores en una capacidad colectiva de gestión que apuntara a integrar la voluntad de éstos hacia una mejoría permanente de las operaciones y por ende del servicio.

La cooperativización creciente de todas las áreas del proceso hidrológico ha sido un proceso no exento de contradicciones. Su raíz más profunda no tardará en aparecer. En todo caso el II Encuentro de Experiencias Comunitarias en APS da cuenta también de un incremento significativo en el número de proyectos y recursos invertidos en aguas residuales que era el sector cenicienta en lo que a inversión se refiere. Para el escaso año transcurrido la distancia en madurez respecto del primer encuentro es realmente notoria. El Encuentro Nacional de Experiencias Comunitarias en Agua Potable y Saneamiento era como un muchacho cuando se pone los pantalones largos.

Las implicaciones en Venezuela del debate planetario en torno del agua

El agua cada día es más escasa y en la medida en que esto ocurre más pesa sobre ella la racionalidad del mercado. Las fuerzas del mercado no son conchas de ajo. Hoy por hoy disponen del ejército norteamericano para garantizar sus dinámicas. Si la constructora Halliburton no tiene proyectos de construcción entonces Estados Unidos declara una guerra contra Iraq, con el cuento de las armas de destrucción masiva, y lo vuelve trizas con los niños dentro para que así sus amigotes de Halliburton puedan cogerse todos los contratos de la reconstrucción. Ése no es algún ejemplo extremo y jalado por los cabellos, ésa es una manifestación paradigmática de lo que es el mercado y de la racionalidad que tiene.

Sobre el servicio de agua potable y saneamiento en el planeta tierra, la receta de las fuerzas del mercado tiene una palabra y es "privatización". Eso

cantan a coro en el FMI, el BM, el BID, la CAF y todos los organismos multilaterales que controlan préstamos e inversiones. Y entonces viene la República Bolivariana de Venezuela y se planta con su Constitución en que no. Que el agua es pública y que el Estado no renuncia a su deber de administrarla.

Una línea de modificación a la Lopsaps es sencillamente ésa. Que apoye a la Constitución en la salvaguarda del agua como hecho público, en vez de socavarla y abrirle rendijas como lo hace ahora. Pero en todo caso la fuerza de pueblo que se ha desarrollado a lo largo de estos seis años y que tiene una de sus expresiones en el hecho cooperativo ya tiene la dimensión necesaria para que el Estado, a través de sus empresas hidrológicas, esté en la condición de acordar con el movimiento cooperativo la eliminación de la expectativa de ganancia lícita en el sector de APS. Que en su carácter de servicio público esencial para la vida, los acueductos se planteen producir salud y calidad de vida pero no dinero y que su racionalidad se oriente a la sostenibilidad no tanto de la empresa hidrológica pública como de la cuenca en su conjunto que ésta administra y opera.

Una vez asumida una posición no mercantilista en torno al SAPS es posible plantearse los problemas de la sostenibilidad de los sistemas y la responsabilidad de los ciudadanos y ciudadanas en compartir, en carácter de usuarios, que no de clientes, los costos de esa sostenibilidad. Sin pretender tocarlo ahora, ése es otro de los ejes temáticos del debate que tenemos planteado.

Los actuales momentos

Sería irresponsable terminar estos aportes para un balance que creo debe ser colectivo, sin hacer referencia a nuestra interrelación con otras propuestas organizativas comunitarias formuladas por otras instancias de gobierno y por otras perspectivas comunitarias como son los Comités de Tierras Urbanas, los Comités de Salud de Barrio Adentro, los Fundos Zamoranos, las Misiones Robinson, Rivas, Sucre y Cultura, los Gabinetes de Obras Locales entre otros.

No podemos seguir propiciando pasivamente una dispersión de esfuerzos en lo que a la construcción de la instancia de acceso a la toma de decisiones sobre el presupuesto y los planes rectores se refiere. Los Consejos Locales de Planificación Pública no parecen haber resucitado de la muerte que significó para ellos esas elecciones de consejeros que el terror de los burócratas a la asamblea del pueblo, considerada así, en términos genéricos, metió de contrabando en la Ley que los instituye, contrariando el principio de la participación protagónica del pueblo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. La nueva Ley de Participación Ciudadana plantea otros espacios que deben analizarse pues lo que no es admisible es que sigamos sin tener acceso a la contraloría social sobre las ejecuciones de los presupuestos de los diferentes niveles del gobierno simplemente porque no hemos resuelto el problema de la instancia en la que todos confluyamos.

Bibliografía

Arconada Rodríguez, Santiago (1996): "La experiencia de Antímano. Reflexiones sobre algunos aspectos de la lucha por la constitución de los gobiernos parroquiales en el municipio Libertador de la ciudad de Caracas", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales,* nº 4, vol. 2, Caracas, Faces-UCV, octubre/diciembre.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol.11, nº 3 (sept.-dic.), pp. 205-218

LA LUCHA POR EL RECONOCIMIENTO Y LA INCLUSIÓN EN LOS BARRIOS POPULARES: LA EXPERIENCIA DE LOS COMITÉS DE TIERRAS URBANAS

Andrés Antillano

Introducción

Este trabajo pretende, de manera apurada y tentativa, rendir cuentas de la experiencia de los Comités de Tierra Urbana (CTU), desde su aparición a principios de 2002 hasta la fecha, señalando sus antecedentes, itinerario, principales alcances y significados. Según datos de la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tierra[1], existen casi 6.000 CTU constituidos, organizados en una red que tiene presencia en la mayor parte de los barrios de las grandes ciudades del país, cubriendo en su acción a una población cercana al millón de familias[2]. Sólo atendiendo a sus dimensiones, es evidente la importancia de este movimiento.

Quisiera empezar advirtiendo que no es éste un trabajo erudito. Faltan referencias teóricas y documentales, desatiendo temas que constituyen preocupaciones centrales de la academia a la hora de abordar los barrios o los movimientos sociales urbanos. De hecho, está planteado más desde la práctica y mi propia experiencia. De allí su tono personal y testimonial: sus fuentes son indisociables de mi participación, directa o como testigo, en el desarrollo de los CTU[3]. En tal sentido, las ideas que aquí expongo son, de alguna manera, hurtadas: pertenecen al debate actual que ocurre en el seno de los comités.

---

[1] Organismo adscrito a la Vicepresidencia Ejecutiva y creado por el decreto 1666 del 4-2-2002, que –como lo indica su nombre– es el encargado de los procesos de regularización de la tenencia de la tierra urbana, y tiene como una de sus funciones el registro de los comités de tierra constituidos.

[2] Oficina Técnica Nacional de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana (2005): *Programa nacional de regularización de la tierra urbana*. Datos generales.

[3] Mis contactos con los barrios de Caracas se remontan a 1985. He vivido en uno de ellos (Los Cangilones, en La Vega) desde 1989, participando en distintas experiencias organizativas, así como en varios esfuerzos de articulación entre diferentes barrios capitalinos. Formé parte de la comisión redactora del Decreto 1666 (que inicia la regularización de la tierra urbana y crea los CTU) y del anteproyecto de Ley de Regularización

El proceso de urbanización en Venezuela es resultado directo del modelo rentista petrolero que se establece desde mediados de siglo, por lo que no es de extrañar que, junto a las distorsiones sociales y económicas que semejante modelo produjo, haya que agregar distorsiones en la forma en que se configura el espacio urbano contemporáneo (León, 1990). El signo más claro de ello es la clara segregación espacial que define nuestras ciudades[4]. Más de 50% de la población urbana vive en asentamientos precarios, sin posesión legal del suelo, en terrenos inestables, con servicios inexistentes o deficitarios (Cilento, 1996). En estos espacios convergen las distintas dinámicas de segregación y exclusión: presentan un mayor índice de desocupación y de pobreza que otras zonas de la ciudad, pero también reciben un peor servicio de agua (índice elocuente de desigualdad en una ciudad como Caracas, que cuenta con un complejo e insuficiente sistema hidrológico); sus pobladores cuentan con un nivel de escolaridad menor al de otros sectores, pero también con menor cantidad de escuelas; la mortalidad y morbilidad es mayor, así como no cuentan con centros de salud; supera con creces las tasas de homicidios (sean producidos por delincuentes o por operaciones policiales). En suma, el ideal moderno de la ciudad "republicana", igualitaria y racional sucumbe ante la evidencia de una ciudad segregadora, fragmentada y negadora de la mayoría de sus pobladores.

A la negación material le acompaña la negación simbólica: los barrios no son representados en las imágenes de la ciudad, son la ciudad *fuera de la cartografía*. No aparecen en sus mapas, no son registrados en los catastros y censos, no se cuentan en sus crónicas, no son considerados a la hora de inventariar su patrimonio. Los barrios no existen en la retórica de la ciudad, salvo como peligro o anomalía. Incluso en los discursos letrados, en los debates de urbanistas o científicos sociales, el barrio se define negativamente; áreas marginales, zonas de crecimiento no controlado, ciudad informal. El barrio se define más por lo que carece que por lo que es, por su negación más que por su afirmación.

---

de la Tierra Urbana y Cogestión, que hoy aguarda su segunda discusión en la Asamblea Nacional. Soy parte del Comité de Tierra Urbana del sector en que resido (Calle Independencia, en Los Cangilones) y miembro de la asamblea metropolitana de CTU, un espacio de intercambio, apoyo mutuo, debate y coordinación.

[4] Si preferimos el término "segregación" al de "exclusión" (de uso más frecuente en la literatura social actual), es por que los barrios y sus habitantes no fueron exactamente "excluidos", sino que se insertan en la ciudad en una relación subalterna. El poblamiento de los barrios en los años 50 y 60 fue resultado de la construcción de las grandes obras de infraestructura y las nuevas urbanizaciones residenciales que aparecieron en esa época, de los primeros intentos de desarrollo de una política de sustitución de importaciones y del inicio de la democracia representativa. Los pobladores de los barrios fueron incluidos en cuanto servían como constructores de la ciudad, mano de obra barata y masa votante. Los barrios, como asentamientos baratos que resultaron de las desigualdades en la distribución de la renta petrolera, permiten una suerte de "plusvalía" para la ciudad: plusvalía urbana, plusvalía económica, plusvalía política.

Algo semejante ocurre con los procesos de lucha y organización en los barrios. La literatura sobre movimientos sociales en Venezuela pocas veces registra y analiza las luchas (con frecuencia intensas y masivas) de las comunidades populares urbanas, centrándose más bien en los reclamos de sectores medios (las llamadas "luchas vecinales", como queriendo designar con el adjetivo una naturaleza propia y ennoblecedora). Es posible que la perspectiva sobre los "movimientos sociales", con frecuencia lastrada de códigos liberales –las demandas de la sociedad civil como agregación de intereses individuales frente al Estado– y centradas sobre todo en movimientos fuertemente estructurados y formalizados (las llamadas ONG) resulte ciega para percibir la particularidad de las luchas barriales, comúnmente definidas más por la movilización y la protesta que por la organización formal y la negociación corporativa con el Estado.

El renacer de las luchas barriales

En 1991 tuve oportunidad de participar en la fundación de la Asamblea de Barrios de Caracas, un espacio de intercambio de debate y coordinación, que nace de la mesa de pobladores del Primer Encuentro Internacional de Rehabilitación de Barrios, realizado para esa fecha en la capital. La Asamblea de Barrios, que duró hasta 1993, llegó a reunir a dirigentes de más de doscientos barrios capitalinos en torno a debates y propuestas muy diversas, logrando incluso cierta presencia en la prensa nacional, tuvo un ingrediente que me interesaría resaltar: el énfasis en las discusiones, propuestas y luchas específicamente barriales. Sin desmerecer los debates referidos a la educación y la acción cultural, o la posición que tomó frente a la convulsa situación del país para esos tiempos, la Asamblea de Barrios tuvo un aporte muy importante en definir algunos elementos de lo que podría ser un programa de luchas de los barrios de Caracas. El planteamiento de regularización de la tenencia de la tierra ocupada por los pobladores de las comunidades populares, las discusiones sobre la rehabilitación física de barrios, la propuesta de cogestión del servicio de agua de la ciudad[5], la demanda de autogobierno local, contribuyeron, entre otros, a enunciar y forjar el itinerario de lucha de los barrios caraqueños.

Durante la década de los 70, y la primera mitad de los 80, la organización y movilización de los barrios se centraron en el activismo cultural más que en las demandas de mejoras urbanas, para entonces generalmente materia de las organizaciones intermediarias vinculadas a los gobiernos (los partidos políticos y las llamadas "juntas de vecinos"). Después de las intensas luchas que

---

[5] Propuesta retomada al poco tiempo por el gobierno municipal de Aristóbulo Istúriz y dio origen a las llamadas Mesas Técnicas de Agua (ver Santiago Arconada Rodríguez, "La experiencia de Antímano. Reflexiones sobre algunos aspectos de la lucha por la constitución de los gobiernos parroquiales en el municipio Libertador de la ciudad de Caracas", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, n° 4, Caracas, oct.-dic., 1996).

acompañaron la aparición de los barrios (luchas contra el desalojo, por la conquista de los servicios básicos, etc.), me parece que las movilizaciones se centraron cada vez más en acciones de orden cultural, orientadas a la consolidación identitaria o a la construcción de nuevas subjetividades.

Cuando llego a La Vega a fines de los 80, mi militancia tiene lugar en espacios de esa naturaleza: grupos eclesiales, periódicos populares, teatro, trabajo con niños, alfabetización, etc. Pero pronto las cosas empezaron a cambiar. Se producen violentas protestas como resultado de un derrumbe que tapió a numerosas familias en un barrio de la parroquia (el sector llamado Las Madres), se hacen cada vez más frecuentes e intensas las luchas por la falta de agua, se producen movilizaciones contra el aumento del pasaje, o por el estado de las calles, contra los intentos de construir primero una cárcel y luego un cementerio en las áreas verdes que rodean la parroquia, o por la seguridad jurídica y contra la amenaza de desalojos[6]. Me parece que buena parte de aquellos que militaron en las luchas barriales entre los 80 y los 90 cuentan con un itinerario semejante.

Por supuesto que la Asamblea de Barrios no es la causa de esta reorientación de las luchas urbanas. Si acaso, fue un espacio en que se reconocieron y se les intentó dar articulación política, pues hasta entonces tales demandas eran descalificadas como "reformistas" por los activistas. La reaparición de las luchas urbanas populares tiene su origen más bien en los cambios económicos y sociales que operan en la década de los 80 y su repercusión en las políticas urbanas. La progresiva desinversión del Estado en viviendas populares y programas de mejoras hacia los barrios, el empobrecimiento de la población urbana, el colapso y privatización de servicios urbanos básicos (es el caso del aseo urbano, como también el intento frustrado de privatizar el servicio de agua), el espesamiento del ascenso social, que termina con la aspiración de "salir del barrio" –tan relevante en el imaginario social como medio de progreso y promoción individual, el debilitamiento y derrumbe de las agencias intermediarias que habían funcionado a la vez de medio de cooptación y mecanismo de redistribución (partidos políticos, juntas de vecinos), estarían entre algunos factores que permiten comprender este nuevo vigor que adquieren las luchas específicamente urbanas protagonizadas por los pobladores de los barrios.

El decreto 1666 y la regularización de los Asentamientos Urbanos Populares

El 4 de febrero de 2002 el Presidente de la República firma el decreto 1666, que da inicio al proceso de regularización de la tenencia de la tierra en barrios y urbanizaciones populares, promueve la rehabilitación integral de los asentamientos populares y somete a discusión un proyecto de ley, con el fin de dotar

[6] Así, por ejemplo, en 1995, un terrateniente intenta registrar un título de propiedad que abarcaba buena parte de la zona poblada de La Vega.

dicho proceso de una base legal más sólida[7]. Para el desarrollo tanto del proceso de regularización, y como sujeto para impulsar la consulta legislativa, el decreto también crea los Comités de Tierras Urbanas (CTU).

La idea del decreto se había originado unos pocos meses antes, luego de la firma de las llamadas leyes habilitantes. Este controvertido paquete legislativo, que supuso una radicalización de las tesis redistribucionistas del gobierno bolivariano, no comprendía ninguna medida que impactara directamente en los pobres de las ciudades, que a fin de cuentas representan la mayor parte de la población. Es por esta razón que un equipo coordinado por María Cristina Iglesias (después designada Ministra del Trabajo) y en el que participaron arquitectos, urbanistas, abogados y activistas sociales, proponen desarrollar una política que extienda los principios de inclusión y equidad que inspiraran las leyes habilitantes hacia los habitantes de las comunidades populares urbanas[8].

El significado y alcance de este decreto se entiende en el contexto de un conjunto mayor de medidas legislativas e institucionales[9] que, abandonando el modelo anterior de negación, indiferencia o incluso tentativa de eliminación de los barrios, los reconoce como parte de la ciudad, y enfila los esfuerzos por su incorporación a la trama urbana. En tal sentido, el tratamiento al tema de la propiedad de la tierra que se hace en el decreto, se distancia de la propuesta liberal

---

[7] El decreto, tiene como propósito "iniciar, con la participación protagónica de las comunidades organizadas, el proceso para regularizar la tenencia de las tierras urbanas ocupadas por barrios y urbanizaciones populares, procurando la debida coordinación interinstitucional" y "someter a consulta pública el Proyecto de Ley Especial de Regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares, a fin de establecer bases, regímenes, procedimientos y modalidades de reconocimiento de derechos de adquisición de la propiedad y uso de las tierras públicas y privadas ocupadas por barrios y urbanizaciones populares" (art. 1). Para ello, se crea la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana (OTN), "como un organismo auxiliar, asesor y rector en todo lo relativo a la regularización de la tenencia de la tierra urbana en los asentamientos urbanos populares" (art. 2); se definen procedimientos para la regularización de tierras propiedad del Estado, se exhorta a la coordinación interinstitucional, se establecen plazos y fórmulas para la consulta del anteproyecto de ley, y se establecen los Comités de Tierras Urbanas, los procedimientos para su elección y sus funciones (art. 3) (Gaceta Oficial, N° 37.378, del 4 de febrero de 2002).

[8] Igualmente como resultado de las leyes habilitantes, uno de los partidos de la oposición, Primero Justicia, elabora por ese mismo tiempo un proyecto de ley que persigue también la regularización de la tenencia de la tierra, pero que, inspirados en las tesis del peruano Hernando de Soto, intenta oponer la revalorización de la propiedad privada a las "tendencias socializantes" que denuncian en dichas leyes.

[9] Por ejemplo: la Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional y sus normas operativas, aprobadas en 1999, la nueva Ley Prestacional de Vivienda, los programas y proyectos de habilitación física de barrios. Ya antes, con la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, se había reconocido por primera vez los "desarrollos no controlados" como parte de la ciudad.

del peruano Hernando de Soto, para quien el acceso de los pobres a la propiedad de los lotes que ocupan sus viviendas es una manera práctica de hacer a los pobres propietarios, y por lo tanto de poder ingresarlos en el mercado inmobiliario (De Soto, 1989), sino que forma parte de un proceso de regularización integral de los asentamientos urbanos populares, en que éstos se incorporan a la ciudad sin necesariamente perder su especificidad.

La regularización de la propiedad se acompaña de la definición de planes urbanos y de intervenciones físicas dirigidas al mejoramiento de la infraestructura, equipamiento, dotación de los barrios y de sus viviendas, así como medidas dirigidas a evitar que los mismos puedan ser absorbidos por el mercado inmobiliario convencional.

Pero quizás lo más relevante del decreto es que este proceso de reconocimiento e inclusión de los barrios, lo hace descansar en la organización, participación y movilización de los mismos pobladores de los barrios, interpelando a las propias comunidades como agentes de los procesos de transformación urbana que se delinean. Así, tanto aspectos técnicos (definición de poligonales urbanas, levantamiento catastral, etc.), políticos (decisiones sobre planes y proyectos, propuestas para la ordenación espacial del barrio, definición de regulaciones, debate de la propuesta legislativa, etc.) e incluso "judiciales" (mediación en los casos de diferendos sobre la legitimidad de la posesión de una parcela a adjudicar, validación de la posesión), son llevados adelante por una nueva forma de organización social que el decreto presta piso legal: los Comités de Tierras Urbanas (CTU). Se anticipa así una modalidad que se hará común en otras políticas sociales de este gobierno: la inclusión social a través de la movilización de los excluidos.

Los Comités de Tierras Urbanas

En las primeras discusiones que dieron origen al decreto y al anteproyecto de ley, se hizo evidente la dificultad de regular la transferencia de la propiedad de la tierra a sus legítimos poseedores, a través exclusivamente de procedimientos administrativos y legales realizados por el Estado. La precariedad de las pruebas documentales (los llamados "títulos supletorios"), en un contexto cultural en que la transferencia de los inmuebles se hace por medios informales y los convenimientos se sellan a través de acuerdos verbales, exigía que cualquier esfuerzo por adjudicar y sanear la propiedad de la tierra en los barrios pasara por la validación y control de la comunidad. Por otro lado, la participación comunitaria se entendía como medio para garantizar la articulación de la regularización de la propiedad de la tierra con los procesos de ordenación urbana y rehabilitación física que debía acompañarla. Por último, para fines de 2001, el incremento de la tensión política y la creciente movilización popular, parecía demandar el estimulo de la organización social de los sectores empobrecidos, base social del gobierno. En este contexto se definen los Comités de Tierras Urbanas (CTU).

Los CTU tienen un conjunto de rasgos característicos. En primer lugar, su dimensión territorial. Cada Comité está adscrito a un territorio claramente delimitado, no mayor de doscientas familias, que delinea una unidad urbana y social. Para esto, la comunidad define su territorio o "poligonal" (aunque puede ser modificada por la Oficina Técnica Nacional para la Regularización (OTN) o la dirección de catastro respectiva) atendiendo a lo que los vecinos perciben como "su" comunidad. En virtud de esto, el ámbito de actuación de un CTU no es sólo un espacio físico, sino un espacio social e incluso "afectivo", definido por la identidad colectiva y las interacciones cara a cara entre los miembros de la comunidad. Ambos factores favorecen el conocimiento de los CTU sobre su espacio específico, así como los procesos de participación y autogobierno.

Otra característica es la legitimidad de los CTU, elegidos en asambleas con la participación mayoritaria de los vecinos. Lo acotado del ámbito en que se elige el CTU ha servido para la promoción de liderazgos de escalas muy próximas y arraigadas en la cotidianidad, en los que predominan claramente las mujeres.

En tercer lugar, la flexibilidad y versatilidad de la organización. Por un lado se simplifican los procedimientos para constitución de un CTU, para facilitar los procesos de organización de sectores tradicionalmente ajenos a participar en organizaciones formales, a la vez que se hace innecesaria la presencia de intermediarios (partidos, funcionarios, ONG). Por otro lado, no se prescribe ningún esquema de organización, por lo que cada CTU se adecua a la idiosincrasia de su comunidad.

Otro rasgo relevante es su carácter autónomo. Aunque los CTU nacen como resultado de una política de Estado, y es indudable el predominio de actores que simpatizan con la acción de gobierno (probablemente por el apoyo con que cuenta el gobierno entre estos sectores sociales), los CTU cuentan con un alto grado de autonomía tanto del Estado como de los partidos. A diferencia de otras formas de organización reciente, que son creadas como parte de programas institucionales e incluso dependen, en muchos casos, funcionalmente de determinada agencia gubernamental, los CTU funcionan independientes de las instituciones. Ello no sólo por su definición formal, sino por un elemento que contribuyó significativamente: lo que vendría a ser la contraparte institucional de los comités, la Oficina Técnica para la Regularización de la Tierra Urbana, es creada más de dos años después de la sanción del decreto, cuando ya un número considerable de CTU estaban constituidos. De todas formas, creo que uno de los fenómenos políticos de estos años más interesantes y menos considerados es la tensión participación-solidaridad e independencia-conflicto que se da en la relación entre los sectores movilizados y las instituciones gubernamentales.

Una última característica refiere a la especificidad funcional de los CTU. Creo que en los últimos años la acción política se ha desplazado de organiza-

ciones que asumen intereses abstractos y universales, a formas de organización en torno de intereses inmediatos y específicos, pero no por ello menos políticos. Luchas que antes parecían reducirse a la esfera meramente reivindicativa (tradicionalmente vista con desprecio por los activistas "políticos") ahora adoptan prontamente contenidos y modos de expresión políticos. La lucha por el agua se ha convertido en lucha por cómo se distribuyen los servicios y cuál es el papel del Estado en su prestación, las peleas salariales devienen en movilizaciones por el trabajo y contra el modelo económico, etc. En el caso reciente de Venezuela, sospecho que han prosperado sobre todo las formas de organización que responden a demandas y objetivos específicos (mesas de agua, comités de salud, cooperativas, CTU), mientras declinan viejas formas de intermediación política como los partidos, y nuevas formas de organización relacionadas con intereses difusos e indeterminados, como los Círculos Bolivarianos y los Consejos Locales de Participación, han tenido poca fortuna.

En el caso de los Comités de Tierra, sus objetivos se inscriben en lo que en sus propios debates han llamado la "regularización integral" de los barrios, lo que podría definir un programa por la democratización de la ciudad y contra la segregación urbana.

La regularización jurídica

Un signo de la exclusión urbana es la precariedad e ilegalidad de la posesión del suelo por los habitantes de los barrios, la inmensa mayoría asentados sobre terrenos privados o pertenecientes al Estado. Los planes dirigidos a la inclusión de los barrios, pero también el aumento del valor del suelo urbano, ha hecho que el tema, presente desde hace mucho tiempo en las preocupaciones de los afectados, aparezca en los últimos años con mucha fuerza tanto en la agenda de los gobiernos como en el debate académico.

Un cuestionamiento frecuente es que la aspiración a la propiedad de la tierra, en realidad, no reporta ninguna ventaja a los habitantes de los barrios, y que más bien se trata de la fetichización de la propiedad, de forma que los sectores populares adoptan estándares culturales de la clase media como valores propios.

Sin dudas que la propiedad es una ficción jurídica, pero a tal modo efectiva, que determina el acceso o no a bienes materiales. Ahora bien, el asunto crucial –y que sospecho no poder analizar exhaustivamente en este trabajo– es si la adjudicación de la tierra tiene un valor meramente expresivo o reporta ventajas materiales a los beneficiarios. De acuerdo con las opiniones que recojo de mis vecinos y de otras comunidades, la seguridad jurídica y el acceso a la propiedad es importante para disipar "el fantasma del desalojo", especialmente en los casos de comunidades que han experimentado o pueden vivir amenazas de desalojo, bien por ocupar terrenos de alto valor comercial, sea por tratarse de ocupaciones relativamente recientes.

Otro aspecto frecuentemente referido como motivación es el acceso al financiamiento y a otros programas para mejoramiento de vivienda. De acuerdo con el ordenamiento vigente, para acceder a créditos para adquirir y mejorar vivienda es un requisito imprescindible el título de propiedad. Esto ocurre tanto para los créditos hipotecarios convencionales como para los fondos del ahorro habitacional obligatorio, de manera que la mayor parte de quienes cotizan (trabajadores de bajos ingresos, que suelen vivir en barrios populares) no pueden beneficiarse de sus propios ahorros. En tercer lugar, la informalidad y precariedad jurídica de todos los actos de transferencia y posesión de los inmuebles, en ocasiones dejan en estado de indefensión a los sujetos vulnerables (inquilinos, hijos naturales, etc.). Finalmente, y no menos importante por tratarse de una consideración subjetiva, la propiedad de la tierra que se ocupa desde hace años es percibida como un reforzamiento del arraigo e identidad con la propia comunidad, como un compromiso a vivir y ocuparse del espacio común. Lo que no parece estar bajo ninguna duda es que la lucha por la propiedad de la tierra ha despertado interés y ha movilizado amplios sectores de los barrios del país.

Otra postura que ha tenido fortuna en los medios académicos es la que ha popularizado Hernando de Soto y la experiencia de regularización de tierras urbanas en Perú. Desde una óptica liberal, De Soto propone que transferir la propiedad a los pobres supone poner en sus manos una gran activo que podría apalancar su iniciativa y su desarrollo económico. Sin entrar a valorar los resultados del experimento peruano, sí quisiera subrayar diferencias esenciales con la propuesta aquí expuesta. Por un lado, diferencias ideológicas, pues mientras De Soto identifica inclusión social con inclusión en el mercado, y concibe el desarrollo como algo esencialmente individual, el proceso de regularización acompaña la transferencia de la propiedad con otras medidas de mejoras y promoción de las condiciones de vida en los asentamientos populares, como vía para la inclusión y desarrollo colectivo. Por otra parte, mientras para De Soto los asentamientos precarios deben entrar al mercado inmobiliario capitalista, donde serían devorados por la creciente necesidad de suelo para nuevos desarrollos privados, la propuesta desarrollada en Venezuela concibe el barrio –y esto estuvo muy presente en los debates de la comisión que elabora el decreto y la propuesta de ley– como un mercado inmobiliario protegido, preservando la especificidad urbana y cultural del barrio.

Además de las previsibles dificultades jurídicas, la transferencia de la propiedad del suelo ocupado por los barrios enfrenta un serio obstáculo técnico: la información catastral y geográfica disponible. La información geográfica y el levantamiento catastral, tanto de la parcela a adjudicar como del sector al que pertenece, es información esencial para adjudicar la propiedad, pero que se carece en el caso de los barrios. Incluso, en muchísimos casos no se cuenta con planos y cartografía. El trabajo de levantamiento catastral y actualización cartográfica se ha hecho con una activa, cuando no central, participación de la comunidad y de los CTU, los cuales incluso han organizado cooperativas de

asistentes catastrales, permitiendo darle celeridad al proceso y una alta confiabilidad, dado el conocimiento preciso que tienen los pobladores sobre sus respectivos sectores. Según la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, para la fecha se han realizado más de 150.000 levantamientos catastrales, lo que significa además la regularización geográfica de inmensas zonas de la ciudad no cartografiadas y catastradas[10].

Una consideración final sobre la regularización de la tenencia refiere a las formas de propiedad puestas en práctica. Aunque de las 100.000 adjudicaciones la mayor parte han sido propiedades individualizadas (salvo en los casos de condominios, cuando varios inmuebles comparten una misma parcela), algunas comunidades han optado por fórmulas de propiedad colectiva. Es el caso del barrio León Droz Blanco, ubicado a pocos metros de la Universidad Central de Venezuela. Este barrio, asentado sobre terrenos altamente valorados, ha enfrentado varios intentos de desalojo. La posibilidad de la propiedad significó, entonces, un alivio a esta amenaza. Pero los vecinos también advirtieron que podía representar un peligro mayor: al tener la propiedad, los especuladores inmobiliarios podían lograr su objetivo de manera más fácil, consiguiendo a través del dinero lo que no pudieron a la fuerza. Si bien existirían garantías que evitaran esto, como la restricción por ordenanza del uso del suelo para fines exclusivamente residenciales, la comunidad decidió ensayar una propuesta de propiedad colectiva. Sin contar con leyes que regularan la materia, ni con precedentes jurídicos, los vecinos construyeron una fórmula en que, si bien cada familia puede disponer de su inmueble y del suelo que ocupa, la propiedad de éste es de una asociación constituida por la totalidad de las familias del barrio, que entre otras cosas se encargan de regular el uso del espacio (común y familiar), autorizar las ventas o arrendamientos, establecer y velar por las normas de convivencia, decidir sobre litigios y sobre acciones de incumbencia colectiva, etc. Otro caso fue Las Casitas del Ymca, en San José, en que la propiedad colectiva del área que ocupa el barrio es una necesidad para un proyecto de ampliación de las viviendas del sector.

Algunas otras comunidades han adoptado este modo de adjudicación, pues resulta mucho más expedito (se adjudica toda el área, sin necesidad del complejo proceso de desglose parcelario), o por las ventajas que supone para el desarrollo de proyectos comunes y preservación de intereses colectivos.

---

[10] En el decreto 1666, se le atribuye a los CTU la participación en la discusión del proyecto de Ley de Regularización de la Tierra; realización de inventario de edificaciones y de la poligonal que define su sector respectivo, a fin de incorporarlos en el Registro de Asentamientos Populares ("catastro popular"); elaboración de listado de poseedores, elaboración de la "Carta del Barrio", "como instrumento de reconocimiento del barrio suscrito en forma colectiva por los vecinos"; así como proponer, programar e impulsar planes y proyectos para mejorar el hábitat del barrio, así como participar en las políticas públicas de rehabilitación física (artículo 8 del Decreto 1666 del 4 de febrero 2002).

Regularización urbanística

Junto con la propiedad, otro aspecto que afecta al suelo urbano es la definición y regulación de su uso. La delimitación de variables urbanas, que regulen el uso del suelo y lo hagan coherente con el crecimiento y ordenación de la ciudad, es un instrumento fundamental de gobierno local. Sin embargo, la mayor parte de los barrios no cuentan con variables urbanas, están fuera del ordenamiento de la ciudad, lo que en teoría impide proyectos de mejora e infraestructura.

El decreto solventa este déficit proponiendo el reconocimiento de la existencia de un "esquema de ordenamiento básico y primario", validando como forma de ordenación urbana la organización espacial fáctica del barrio. Más allá de sus consecuencias instrumentales inmediatas, esto tiene implicaciones en la concepción de los barrios. Tanto en la opinión profana como en los discursos técnicos, se entienden los barrios como resultado de un crecimiento urbano desordenado, caótico, informal. Ello ha conducido, con frecuencia, a intervenciones que pretenden hacer "tabla rasa" con lo existente, pues se define como error, anomalía o carencia de orden. Aquí se parte de un punto opuesto, se reconoce que el barrio se organiza de acuerdo con un esquema espacial que expresa las prácticas sociales de sus habitantes, una cierta racionalidad que enraíza en su historia e idiosincrasia. Por lo tanto, toda intervención urbana debe tener como punto de partida el reconocimiento de lo existente, como forma de ocupación del espacio que es coherente con modos de vida y organización social.

Otro instrumento relacionado con el uso del espacio urbano y el reconocimiento de los asentamientos populares es la llamada "carta del barrio". Definida de manera escueta en el decreto (aunque en el primer anteproyecto de ley, que muchas veces sirvió de referencia tanto a los agentes institucionales como a los debates de las comunidades, la "carta del barrio" se llena de contenido en los procesos reales de construcción de la propuesta. Por un lado se concibe como un documento que define principios, valores y normas que regulan la vida de cada comunidad, en una especie de constituyente comunitaria en que se reconoce cada barrio como un mundo normativo y cultural específico, creando formas de autogobierno en cada localidad, una especie de "pacto social" comunitario. Por el otro, la carta del barrio se propone como medio de reconocimiento y explicitación de la identidad y acervo de cada barrio, en que se recoge la historia local y el patrimonio colectivo de la comunidad. La doble naturaleza que en la práctica concreta ha adquirido la carta del barrio, como elemento que fija la identidad colectiva y como convenio regulatorio que establece las bases de la convivencia[11], evidencia la relevancia las demandas de

[11] En distintos encuentros y debates, se ha planteado que las cartas de barrio sean sancionadas como ordenanzas municipales, de carácter vinculante para la comunidad respectiva.

los barrios por el reconocimiento de su especificidad en relación con el resto de la ciudad, pero además señala un interesante campo para explorar nuevas formas de gobernabilidad, basadas en lo local y lo convivencial.

Regularización física

Como hemos señalado, la lucha por mejorar las condiciones de vida de sus barrios (servicios, vivienda, equipamiento, infraestructura, etc.) ha sido central en la movilización de los pobres urbanos. El decreto 1666 establece en tal sentido la relación directa entre regularización de la tenencia y regularización o rehabilitación física. La práctica de los comités refrenda la importancia de esta tarea. En tal sentido, los CTU han sido plataforma para distintas acciones, planes y proyectos impulsados ya desde la misma comunidad, ya por iniciativa gubernamental. Actuaciones para mejoramiento y ampliación de viviendas[12], programas de autoconstrucción, participación en las mesas técnicas de agua para mejorar este servicio, impulso de las misiones, desarrollo de proyectos de rehabilitación física y de infraestructura[13], han sido de las más intensas actividades de los CTU desde su fundación. Habría que sumar, desde las lluvias de febrero de este año que dejaron cerca de 6.000 familias afectadas en el Distrito Capital, la atención a los damnificados de sus sectores, así como la búsqueda de alternativas de reasentamiento y reconstrucción, que ha dado lugar a un inédito proceso de organización de las víctimas de desastres naturales.

Una recusación a la propuesta desde ámbitos académicos es la necesidad de supeditar la regularización de la tenencia a la completación del proceso de rehabilitación física del barrio –proceso que, dicho sea, puede durar décadas (Cilento, 1996). Aunque no es lugar para debatir en detalle este argumento, lo cierto es que la práctica de los CTU señala la versatilidad y dinamismo que resulta tanto de implicar simultáneamente ambas tareas, como de la movilización comunitaria en torno al mejoramiento del barrio.

En tal sentido, en la medida en que se ha venido consolidando el proceso de organización, articulación y debate de los CTU (la creación de un movimiento de pobladores), se ha desplazado el énfasis desde la preocupación por la propiedad, a lo que han denominado "transformación urbana".

Transformación urbana y democratización de la ciudad

Cuando en agosto de 2004 el presidente Chávez empieza a hablar de la "Misión Hábitat", como respuesta se inicia entre los comités un proceso de sistematización de las prácticas y debates sobre la materia acumulados duran-

---

[12] La ampliación de la vivienda familiar es la forma más frecuente de resolver las necesidades habitacionales de los barrios.

[13] En Caracas, ha sido particularmente importante la participación en los Gabinetes de Obras Locales (GOL), de la Dirección Municipal de Obras.

te tres años. Estas discusiones, que se hicieron en los distintos espacios organizativos de los CTU, dieron lugar a una propuesta que resumiría elementos de política en hábitat y vivienda, producida por aquellos que justamente han sido negados por políticas anteriores[14].

Aunque una exposición detallada de esta propuesta escapa de los límites de este trabajo, creo que puede tener interés mencionar algunos de sus aspectos centrales. En primer lugar, redefine el problema de vivienda en términos de hábitat, incorporando la necesidad de intervenir integralmente (no sólo en aspectos meramente constructivo) el contexto urbano. Esto conduce a reconocer que tan importante como hacer nuevas viviendas es desarrollar políticas hacia el mejoramiento de los barrios. En segundo lugar, plantea la necesidad de reconocer los intereses, necesidades, prácticas e idiosincrasia de las comunidades a la hora de definir planes y proyecto. Finalmente, se plantea que la única forma de solucionar los problemas de vivienda y hábitat es contando con la movilización social de los sectores más necesitados.

La propuesta delinea tres ejes de acción: la democratización del acceso al suelo urbano (que propone pechar el suelo urbano ocioso, crear un banco de tierras, acelerar la regularización de la tenencia, entre otras); la "transformación integral de barrio", que incluye acciones para la reordenación, mejoramiento y rehabilitación de los asentamientos populares; y la creación de nuevas comunidades, que propone organizar ocupaciones planificadas y con apoyo técnico y financiero, sobre terrenos que reúnan condiciones para ello, creando por autoconstrucción nuevos desarrollos urbanos.

Uno de los instrumentos propuestos por los CTU, y que ha sido asumido por el nuevo Ministerio de Vivienda, son los Centros de Participación en la Transformación del Hábitat (CPTH), que agrupa a distintas comunidades contiguas y a sus organizaciones, para desarrollar proyectos urbanos integrales y brindar asistencia a los vecinos para mejoramiento de sus viviendas. Hasta la fecha, se han creado treinta CPTH en distintas comunidades del país.

Movimiento de pobladores y democratización de la ciudad

La experiencia de los CTU es un caso de un programa de gobierno cuyo desarrollo ha desbordado su contexto de origen, dinamizándose con los intereses y prácticas previas de los destinatarios. Los CTU han interactuado más entre sí que con alguna instancia gubernamental. Desde principios de 2002, los CTU del área metropolitana se reúnen periódicamente, y existen espacios de coordinación parroquial y local. Algo similar ocurre en varias ciudades del interior del país. Desde el año pasado, se producen contactos nacionales cada vez con más frecuencia e intensidad. Esto ha permitido ir tejiendo una red con perfiles pro-

[14] Democratización de la ciudad y transformación urbana Integral. Participación de los CTU en la Misión Vivienda.

pios, que si bien fueron informados por los elementos presentes en el decreto y en otras iniciativas gubernamentales asociadas, también es cierto que se han nutrido de elementos autónomos, que permiten amalgamar lo que los CTU han llamado un "movimiento de pobladores", como espacio de encuentro, articulación e intercambio de los pobres de la ciudad[15].

Uno de estos elementos, a mi modo de ver el de mayor interés, es la discusión que se desarrolla en torno de los barrios y su relación con la ciudad. La política de reconocimiento de sectores subalternos y cómo esto afecta las relaciones con los espacios de exclusión, ha entrado por vía de los CTU al problema urbano. Los barrios, resultados de la segregación espacial, también son consecuencia de la resistencia a esa segregación, de la lucha por el derecho a la ciudad, y quizás incuben en ellos elementos alternativos a tales dinámicas segregadoras. Así que el reconocimiento e inclusión de los barrios supone también la lucha por la democratización de la ciudad. Creo que la experiencia de los CTU (probablemente junto con otros procesos semejantes, como las mesas técnicas de agua) encarna una fuerza organizada que puede definirse como sujeto de esta tarea. Desmantelar las barreras invisibles que delimitan una ciudad fragmentada, llena de guetos, para construir una ciudad de ciudadanos.

Bibliografía

Briceño León, Roberto (1990): *Los efectos perversos del petróleo*, Caracas, Ediciones Capriles.

Cilento Sardi, Alfredo (1996): "El papel del Estado y el financiamiento" en T. Bolívar y J. Baldó (comps.), *La cuestión de los barrios*, Caracas, Monte Ávila.

De Soto, Hernando (1989): *El otro sendero*, Perú, Editorial Suramericana.

Oficina Técnica Nacional de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana (2005): *Programa nacional de regularización de la tierra urbana*, Caracas, Datos generales.

[15] El "movimiento de pobladores", por supuesto, no es una estructura formal, sino una dinámica de intercambios en torno de problemas comunes y prácticas compartidas. Han sido, en tal sentido, especialmente relevantes los procesos de articulación que han tenido los CTU entre sí, la elaboración de líneas y debates comunes, así como el encuentro con otros movimientos y el estimulo de organizaciones afines: acompañamiento a la organización de los damnificados de las lluvias de febrero, una organización de conserjes, agrupaciones de inquilinos, Organizaciones Comunitarias de Vivienda, Mesas Técnicas de Agua, Gabinetes de Obras Local (GOL), etc.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol.11, nº 3 (sept.-dic.), pp. 219-244

BARRIO ADENTRO: COMBATIR LA EXCLUSIÓN PROFUNDIZANDO LA DEMOCRACIA[1]

Rubén Alayón Monserat

Introducción

Muchos consideran que el Plan Barrio Adentro ha sido el más exitoso de los programas de la actual administración venezolana, encabezada por Hugo Chávez. También se le atribuye una importancia central en la recuperación del apoyo popular al gobierno a partir de 2003 y en sus contundentes victorias en el referéndum revocatorio de agosto de 2004 y en las elecciones regionales y municipales de octubre del mismo año.

Sin embargo, quienes se oponen al gobierno, aun cuando reconozcan la importancia del Barrio Adentro para apuntalar la popularidad del Presidente, argumentan que se trata de una política "asistencialista" y "clientelar", cuyo propósito central ha sido comprar el apoyo necesario para consolidar el régimen. Señalan que Barrio Adentro, como las demás misiones, recibió un respaldo financiero descomunal, posible solamente por los altos precios del petróleo en el mercado mundial durante los últimos tres años. Se plantea, además, que su carácter "asistencialista" lo hace sumamente vulnerable frente a una eventual disminución de los ingresos petroleros. Por último, niegan rotundamente que responda a una política coherente y sostenible, ni mucho menos revolucionaria.

A continuación, queremos argumentar que el éxito de Barrio Adentro se debe precisamente al hecho de que responde a la concepción revolucionaria de una "democracia participativa y protagónica" y que refleja los valores más básicos de la revolución bolivariana. Además, aprovechando la experiencia personal de haber participado en la elaboración e implementación del Plan Barrio Adentro desde sus inicios en el municipio Libertador de Caracas, y de haber participado en las apasionadas discusiones en torno a los principios que

---

[1] Este trabajo ha sido adaptado de un texto mucho más extenso que recogía las discusiones y experiencias de los coordinadores del Plan Barrio Adentro (ver Rúbén Alayón Monserat (2005): "Las tecnologías sociales y de gobierno en Barrio Adentro (La construcción de una nueva gramática y praxis de la democracia)", Caracas, mimeo, 61 pp.).

lo inspiran, queremos presentar las distintas dimensiones del debate, indicar algunos de los referentes teóricos que se incorporaron y, finalmente, ofrecer un resumen de las conclusiones a que nos llevaron.

Aun cuando, en el curso de nuestra discusión, el papel fundamental de los protagonistas populares de los barrios se hace evidente en cada línea, nuestra preocupación no es tanto poner de relieve esta participación, ni mucho menos documentarlo (aunque en otro contexto aspiramos hacer precisamente eso); lo que queremos examinar más de cerca aquí es la política del gobierno bolivariano. ¿Cómo entiende esta "democracia participativa y protagónica" que ha enunciado como objetivo estratégico? ¿Cómo concibe la relación entre las organizaciones populares que aspira estimular y fortalecer y los funcionarios del Estado, responsables de responder a los retos de una responsabilidad compartida con estas mismas organizaciones populares, lo que significa retos novedosos? Inclusive, para responder a las preocupaciones expresadas por la oposición y compartidas por muchos partidarios del gobierno: ¿cuánto pudiera haber por entremedio de manipulación interesada, de asistencialismo burocrático, o de simple demagogia?

Antes de entrar en tema, debemos aclarar que la discusión de Barrio Adentro que sigue enfoca sobre todo las experiencias de los Comités de Salud, en parte por las limitaciones de espacio disponible para este artículo. Sin embargo, desde sus inicios, el plan se concibió como integral y abarcaba otras experiencias importantes, tales como los Comités de Tierras, las misiones educacionales, etc.

¿Cómo profundizar la democracia?

La revolución bolivariana constituye una propuesta subversiva de lo social, en tanto se estructura a partir de una democracia revolucionaria. Esta subversión se presenta en dos sentidos: la primera considera a la democracia de una manera radical como la reunión de los ciudadanos en asambleas; la otra refiere al proceso de mutación cuando las asambleas devienen comunidad. Estas dos dimensiones de la democracia revolucionaria rompen con la tradicional manera de entender la democracia cuando se define solamente como una forma de gobernar. En este sentido, se acerca a la interpretación de Negri quien la plantea "como un esquema de legitimación de todas las formas posibles de la organización política de lo social" (Negri, 2000).

Ahora bien, Boaventura Dos Santos (2004) nos dice que asistimos a un proceso de redefinición del significado cultural de la democracia, "que se inicia con un intento de disputa por el significado de determinadas prácticas políticas, por un intento de ampliación de la gramática social y de incorporación de nuevos actores o nuevos temas de la política". Esta nueva gramática social puesta en marcha apunta hacia la superación de las formas tradicionales de democracia.

Bajo estas coordenadas trazadas, enmarcamos las nuevas prácticas desatadas en este proceso revolucionario que estamos viviendo. En la construcción del nuevo modelo de Estado democrático, participativo y protagónico, encontramos un conjunto de organizaciones sectoriales de la comunidad que vienen contribuyendo, mediante la participación activa y directa en la realización de las misiones desarrolladas por el gobierno bolivariano, que apuntan hacia procesos de desarrollos endógenos comunitarios. Ello evidencia la presencia de un ideario colectivo, herencia de las luchas libradas por el pueblo venezolano, herencia que ha permitido avanzar en la cogestión y autogestión de programas económicos, políticos y sociales. En este contexto, los sectores populares han venido ejerciendo y abriendo espacios de intervención que ponen en tensión a las instituciones del Estado.

Es más, en ciertas experiencias recientes las comunidades han ido más allá de sólo colaborar en la ejecución de políticas y han impulsando una dinámica de mayor participación, llegando incluso a apropiarse del programa o misión en diversas facetas de su ejecución. En este sentido, la gestión de las instituciones públicas ha quedado rezagada frente a las demandas, bien sea por lo engorroso del aparato administrativo o porque la institución como tal en su estructura se resiste como sistema a los cambios que implica el modelo bolivariano.

Por ello, no sólo se trata de desconcentrar el Estado, sino de concebir un nuevo modelo de gestión y de estructura funcional que, acorde con lo establecido en la Constitución de la Republica Bolivariana, se deslastre de la institucionalidad establecida y se constituya en una nueva forma de ejercicio de poder que responda a las necesidades y facilite las condiciones para ensamblar toda una red, en donde las comunidades, a través de sus organizaciones, participen no solo en la ejecución de tareas sino en el diseño, formulación, control y evaluación de los planes, programas y proyectos para el desarrollo comunitario, local, regional y nacional. Con ello, el ejercicio de los principios de corresponsabilidad y contraloría social se traducen en verdaderos actos de cogobierno.

En este sentido, se destaca la experiencia de los Comités de Salud. Estas organizaciones comunitarias desarrollaron el ejercicio de la participación de las comunidades en cada una de las fases que implicaba el desarrollo del Plan Barrio Adentro, y han pasado a ser unidades primarias de cogobierno, prefigurando los Consejos Populares de Salud establecidos en nuestra Constitución. Estas experiencias permiten enriquecer la construcción de instancias de cogobierno, porque desarrolla, a partir de una necesidad primaria, un ejercicio en las comunidades del cómo ser corresponsables en la solución de la problemática de la salud pública.

El acercamiento

El acercamiento a las comunidades mediante el Plan Barrio Adentro requirió la definición de una serie de fases que permitieran el acercamiento e ingreso a la comunidad. Esta metodología fue entendida como una guía que identifica procesos y aspectos que deben estar presentes en todos los proyectos y programas. Esto significa que el plan de trabajo debe incorporarlos en su desarrollo e indicar la forma en que se abordaron, así como también señalar los indicadores que den cuenta de sus avances.

Asimismo, cada proyecto y cada comunidad presentan sus propias particularidades y características. Por ello, estas fases son una guía de orientación fundamental para el acompañamiento social en el trabajo socio-comunitario que se lleva a cabo, pero deben interpretarse dentro de un marco de la democracia participativa puesta en marcha con la revolución bolivariana.

Las fases que constituyen la metodología de intervención social del Plan Barrio Adentro son las siguientes (Alayón, 2005):

a) Una primera fase, implicó que tanto el equipo que participó en el Plan como la comunidad comenzaran un proceso de familiarización mutua. El objetivo fundamental de esta fase consiste en la generación inicial de condiciones para comenzar el trabajo; implicó establecer relaciones de confianza, respeto y credibilidad, lo cual se logró a través de un diálogo abierto, claro y preciso sobre las actividades a realizar.

b) Paralelamente, se realizó el arqueo de fuentes, tales como documentos sobre trabajos anteriores, censos, reportes o informes generados por instituciones que hayan realizado algún trabajo en la comunidad. En el Programa Participación Popular en Salud se realizó una revisión exhaustiva de los registros existentes en la institución acerca de los comités de salud organizados en el marco del Plan Barrio Adentro, además de efectuar entrevistas a los promotores comunitarios con el fin de elaborar el listado, de esta forma, a partir de esta información precisar los lugares donde aún faltaban comités por registrar y realizar el inventario correspondiente.

c) Los contactos. Fue muy importante el apoyo de las comunidades para realizar la entrada. El equipo realizó diversas gestiones para lograr el ingreso (contactos con grupos organizados, líderes, etc.). En el primer encuentro con cada una de las comunidades se realizó una exposición de los objetivos y lineamientos generales del proyecto, así como sus responsables y ejecutores. Se hizo entrega de un material informativo sobre el Plan, se presentó un plan esquemático que contemplaba las actividades a realizar a lo largo del desarrollo del Plan y se planificó el comienzo de las actividades de familiarización propiamente dicha, es decir, conocer a la comunidad, sus miembros, grupos, lugares, viviendas, etc.

d) Durante la fase siguiente el equipo comenzó a aumentar progresivamente su presencia en las comunidades a través de visitas y recorridos por los diferentes sectores. En esta fase se presentó el Plan de la forma más completa y detallada posible. El objetivo consistía en hacer "visible" el Plan en la comunidad y, progre-

sivamente, lograr que su conocimiento llegara a toda la comunidad. Las estrategias incluyeron fases progresivas de difusión: presentaciones públicas (foros, asambleas, etc.); presentación focalizada a grupos organizados (escuelas, instituciones de la comunidad); presentación por familias en visitas y presentación "casa por casa" o por "sectores"; difusión a través de medios masivos, de volantes, megáfonos, Dazibaos, carteleras, folletos, etc.

El Programa de Participación Popular en Salud con el fin de poder llegar efectivamente a todos los comités de salud, se organizaron asambleas por las diferentes parroquias, donde se convocaron a los promotores comunitarios egresados del primer ciclo de la Escuela de Formación, así se articuló con estas personas el trabajo en las comunidades para realizar el inventario de los Comités de Salud. Estas asambleas permitieron el encuentro con los egresados de la Escuela, y la difusión en las comunidades de los avances del Plan. Del mismo modo, permitió difundir y organizar el Primer Encuentro interparroquial de los Comités de Salud.

e) El Programa de Educación Popular y específicamente el proyecto de la Escuela de Formación de Promotores Comunitarios realizó la difusión y promoción conjuntamente con el proceso de ingreso de la Brigada Médica Cubana a los diferentes barrios atendidos por el Plan, ya que las actividades realizadas por los promotores de sector y de parroquia para identificar las familias dispuestas a recibir en sus hogares al médico, permitió al promotor conocer las dinámicas de cada comunidad y reconocer diferentes líderes comunitarios sensibilizados que están dispuestos apoyar el proceso revolucionario que se adelanta.

f) Las estrategias de difusión han estado bajo la responsabilidad de los promotores de sector y de parroquia ubicados en las diferentes comunidades. En la medida en que el proceso de difusión fue avanzando se fueron organizando grupos de multiplicadores de la información al interno de los barrio, tanto por las personas que asistían a las asambleas y reuniones como los participantes de la Escuela de Formación de Promotores Comunitarios (tanto el ciclo I y II).

El diagnóstico comunitario

Se acordó con las diferentes comunidades la realización de un diagnóstico comunitario, el cual se orientó a la obtención de información sistematizada sobre la comunidad. Se combinaron dentro del estudio abordajes cuantitativos y cualitativos, que permitieron obtener información más detallada sobre características psicosociales básicas, tales como el arraigo, sentido de comunidad, significado de lugar, historia de la comunidad, así como aspectos relacionados con la salud, educación y economía social.

Los resultados de este diagnóstico fueron utilizados por el equipo y los miembros de la comunidad a los efectos de enriquecer y potenciar las futuras acciones, puesto que se contaba con un conocimiento detallado de las características demográficas, económicas, educativas, sociales y urbanas de la comunidad. A lo largo del desarrollo del plan fue necesario realizar diversos diagnósticos, de acuerdo con el requerimiento de cada programa.

El Programa de Participación Popular en Salud realizó un inventario de los comités de salud organizados. Para ello, se diseñó un instrumento de recolección de información que permitió registrar los siguientes aspectos: ubicación del comité, integrantes, coordinador(a), comisiones, organización interna, actividades realizadas, etc. La realización de este inventario, conjuntamente con la información recabada con anterioridad de los comités, permitió actualizar la información sobre todos los Comités de Salud impulsados por el Plan Barrio Adentro.

Para la realización del diagnóstico se trabajó con dos equipos de apoyo: los promotores comunitarios egresados de la Escuela de Formación y los estudiantes del Programa de Inserción Comunitaria de la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV). Fueron ciento veinte y cinco (125) estudiantes que se incorporaron a la realización del inventario de los Comités de Salud en las distintas parroquias.

Asimismo, los Comités de Salud participaron, con el médico de cada sector, en la realización de la historia clínica familiar, un censo que permitía identificar los niveles de salud de cada familia que integra el barrio atendido por el médico, y para ello se realizaron visitas casa por casa en horas de la tarde. Sobre esta base, se elaboraron diagnósticos de salud de la comunidad que permitieron definir planes operativos.

En cuanto a los enfoques metodológicos del diagnóstico asumidos por el plan se destacan dos: Invedecor (investigación, educación y organización), un enfoque concebido como aprender haciendo, donde el investigador participa en las actividades diarias, sostiene un diálogo con la población y conjuntamente con ella busca soluciones a los problemas que la afectan de una manera organizada; y la observación participante, que toma en cuenta la dinámica interna de los grupos, las situaciones externas que influyen en ellos, las tradiciones y los conocimientos populares en los grupos.

La organización comunitaria

Se asume por organización comunitaria un proceso progresivo en el cual los miembros de la comunidad acuerdan un conjunto de prácticas, normas y lineamientos, que les permiten mantenerse agrupados a lo largo del tiempo y generar acciones estructuradas para la consecución de los objetivos derivados del plan general.

Para el Plan Barrio Adentro, la organización comunitaria es un aspecto clave para el desarrollo de los objetivos y el logro de las metas previstas. En el Programa de Participación Popular en Salud, se ha impulsado la organización comunitaria a partir de los Comités de Salud, que surgen de la incorporación del médico al barrio, un proceso que se dio previo consentimiento de la comunidad, ya que a través de asambleas comunitarias se aprobaba el ingreso del

médico y se definía el lugar donde se ubicaría el consultorio y el lugar donde residiría el médico. Sin embargo, esta figura organizativa de los Comités de Salud ha trascendido las funciones de atención y apoyo del médico, ya que se perfila como un grupo organizado que desarrolla actividades en función de la promoción de la salud integral en el barrio. Además, ha comenzado la articulación con otros comités de salud tanto a lo interno de la parroquia como en el ámbito interparroquial.

En el Programa de Educación Popular, el proyecto de la Escuela de Formación de Promotores Comunitarios ha generado otra figura organizativa del plan a través de los promotores comunitarios que se han graduado de la escuela tanto en el ciclo I como en el ciclo II. La premisa fundamental al diseñar los talleres fue incorporar actividades donde los participantes tuviesen la oportunidad de exponer sus ideas, y que el grupo en conjunto generara propuestas, posturas y opiniones. Asimismo, se previó la incorporación de dinámicas grupales que permitieran la integración del grupo así como propiciar espacios de discusión didácticos y amenos.

Uno de los temas organizados y escogidos con especial énfasis fue el de Diseño y Evaluación de Proyectos Comunitarios, el cual es una herramienta fundamental para el trabajo comunitario, permitiendo dar un soporte técnico-metodológico a las solicitudes que se realizan ante el Estado, ya que, en ocasiones, desde el seno de las comunidades y organizaciones surgen ideas que implican la movilización de grandes recursos económicos y la inversión de una cuota importante de tiempo y que, para ser materializadas, requieren responder a criterios institucionales, como la elaboración de un proyecto y la tramitación de requisitos legales.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela contempla que la administración de bienes y servicios será transferida a las comunidades, previa demostración de sus capacidades, para lo cual se hace un llamado a la población para que se apropie de todo el conocimiento posible y logre tomar el control de los asuntos que más directamente les afectan. La mejor forma es formándose con herramientas útiles al trabajo comunitario, que le permitan materializar beneficios colectivos. Por lo que los proyectos comunitarios deben responder a momentos específicos en la planificación: diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación.

La aplicación del instrumento, junto con las actividades de seguimiento realizadas por el equipo responsable de la evaluación, permitió identificar las fortalezas y las debilidades del primer ciclo de la escuela, las cuales fueron discutidas para poder atender las debilidades y mejorar el desarrollo del segundo ciclo de la Escuela. En este mismo orden de ideas, el instrumento de evaluación fue rediseñado para la segunda fase de la escuela atendiendo a las recomendaciones realizadas por los participantes y el equipo facilitador de los talleres.

Principios de intervención y acompañamiento

En términos generales, se entiende por apoyo y fortalecimiento social en el marco del Plan Barrio Adentro un conjunto de actividades dirigidas a orientar y facilitar en las diferentes comunidades la búsqueda de la organización y participación, bajo la premisa de un marco de ciudadanía que dote de sostenibilidad el proceso de transformación comunitaria.

En ese sentido, la comunidad es entendida como un lugar donde conviven un grupo de pobladores, que a través del tiempo han construido un mundo de vida particular, en ese mundo de vida se encuentran relaciones diversas, sistemas de valores, un marco cultural propio y, en general, un conjunto de procesos vitales que dotan a los agregados de características singulares.

Dentro de este contexto se observa durante la implementación de los diferentes programas del plan la existencia de "identidad", "pertenencia", "arraigo y el apego", procesos referidos tanto al lugar cuanto al grupo, y a una forma determinada de vivir que deben ser considerados y tomados en cuenta por el equipo social responsable del plan, al momento de planificar las diversas actividades a llevar a cabo.

De igual manera, el equipo social se aproximó y trabajó con las comunidades respetando sus características, incorporando los conocimientos y experiencias de la comunidad a los propios, desde una perspectiva crítica, basada en el respeto. Asimismo, la comunidad debe percibir en el equipo social un "socio" con quien actuar desde esa misma perspectiva. Por ello, este principio incorpora el criterio de "horizontalidad", en el sentido de que tanto comunidad como equipo social cuentan con recursos propios, ambos necesarios para el logro de los objetivos del proyecto, y donde uno y otro agente, deben en forma responsable asegurarse de lograr la transferencia mutua de dichos recursos, sin que ello genere relaciones jerárquicas entre ambos. Este aspecto es muy significativo en todos los programas del Plan, sin embargo se ha reflejado con gran relevancia en la Escuela de Formación de Promotores Comunitarios, donde el saber no es propiedad de los facilitadores sino que las dinámicas en los talleres se establecen a través de un compartir saberes y conocimientos donde ambas partes aprenden y aportan en la construcción del conocimiento.

Asimismo, los comités de salud se entienden como un grupo de personas de la comunidad que impulsan la organización y la participación en la promoción y prevención en salud integral, donde su estructura organizativa es totalmente horizontal, existe la figura de coordinadores para los efectos de representar el comité ante terceros pero no significa que el coordinador tiene poder de decisión, sino que es el comité de salud en asamblea el que toma las decisiones.

La modalidad de apoyo y fortalecimiento social realizado en forma permanente ha generado condiciones para que la comunidad se fortalezca, logrando

progresivamente obtener herramientas que le permitan controlar sus acciones, cobrar conciencia de su realidad y actuar sobre ella en forma organizada y eficiente. Cada interacción con la comunidad, es concebida como una oportunidad para problematizar, activar y "catalizar" recursos de la comunidad, a través de una reflexión crítica permanente.

La participación comunitaria

El propósito principal de la intervención y acompañamiento social del Plan Barrio Adentro en las comunidades es el de fomentar cambios a través de procesos de intercambio de herramientas y capacidades, que permitan a las comunidades hacerse de instrumentos necesarios para enfrentar por sí mismas, y con un grado creciente de autonomía, las situaciones que los afectan y que vulneran su calidad de vida.

Con este propósito resulta imprescindible lograr un mayor posicionamiento de la gente, es decir, que las comunidades adquieran las herramientas, destrezas y recursos necesarios para asumir la solución de sus problemas, logren ponerlos en práctica de manera pertinente y se conviertan en agentes activos para exigir y tomar parte en las decisiones públicas que los afecten; cumpliendo a la vez con sus deberes ciudadanos (corresponsabilidad).

La adquisición de estas herramientas y capacidades se dirige a lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población, además de la construcción de ciudadanía a través del desarrollo e impulso de dinámicas políticas. Se procura producir y fortalecer el capital social y humano, entendido éste como el conjunto de valores, instituciones y pautas culturales así como las potencialidades de cada una de las personas que integran las comunidades para obtener un desarrollo integral de las mismas.

Se asume como participación en el marco del Plan Barrio Adentro el proceso mediante el cual los miembros de un grupo o comunidad, deciden tener una voluntad compartida de ser muchos. Forman parte en común de una estructura de organización e intercambian aportes. Desde este punto de vista, la participación ha ocurrido desde diferentes ámbitos: grupal (familia, grupo de amigos), organizacional (grupos de trabajo), comunitario (sectores, asambleas), social (alianzas estratégicas, asociación y cooperación con otros grupos).

En el trabajo comunitario que se ha venido impulsando, se ha precisado que las personas siempre de una u otra forma están vinculadas a ámbitos de organización diversos, cada ámbito ofrece características específicas, las cuales determinan la modalidad de participación, a la cual el plan ha construido una propuesta para el trabajo en conjunto, ya que es importante potenciar el proceso de participación comunitaria transfiriendo herramientas que les permitan a las personas poder realizar diferencias de cada ámbito y actuar en forma adecuada en cada uno de ellos.

El plan ha asumido al interno de sus estrategias la premisa de que la participación puede expresarse en diferentes niveles. Existen diversos autores que han desarrollado diferentes clasificaciones en relación con los niveles de la participación. Sin embargo, a los efectos de los objetivos del plan y sus diferentes programas, consideramos útiles los siguientes niveles: colaboración-apoyo, organización en torno a los programas y proyectos.

En las comunidades atendidas se ha contando con personas que participan de forma espontánea, brindando colaboración y apoyo frente a una determinada situación, por ejemplo: para la organización de una asamblea, buscando espacios para la realización de reuniones y talleres, apoyando en la promoción y difusión del plan, etc.

En el nivel de proyectos en particular, se encuentran las personas que se reúnen y participan con un objetivo concreto y, por lo general, lo hacen a través de una estructura de organización, por ejemplo, toda la organización en torno al proyecto de Cooperativas Mixtas de Abastecimiento (Comida), Asociaciones Mixtas de Gas (Amigas), y Cooperativas de Medicinas y Alimentos Verdes (Comaverde) donde los beneficiarios se organizan en cooperativas, también se evidencia en el proyecto de Participación Popular en Salud donde la comunidad se organiza en comités de salud para promover la salud integral en el barrio, atención y apoyo al médico y para ejecutar la contraloría social.

La instancia de la participación comunitaria es donde las personas participan en todos los ámbitos y se orientan como sujetos de derecho, es decir, participan entre sí y con otros actores sociales, dentro de un marco de derechos y responsabilidades. En este nivel se impulsa Barrio Adentro como movimiento social, donde los comités de salud y el resto de las figuras organizativas del plan articulados en el espacio interparroquial, se organizan en torno de sus necesidades y elaboran propuestas para su sostenibilidad.

Planificación participativa y la promoción de alternativas

La planificación participativa se planteó como una perspectiva técnica en permanente construcción en la medida en que se implementaba y posibilitaba mayor intercambio entre las partes involucradas. Fue un escenario dinámico en el cual los beneficiarios tuvieron la posibilidad de intervenir en las decisiones para solucionar los problemas de las diferentes comunidades.

Los beneficiarios obtuvieron ganancias permanentemente a partir de los procesos vivenciados en cada una de las comunidades, lo cual implicó que tales decisiones se ajustaran a las aspiraciones de los grupos, lo cual a su vez supone que las estrategias definidas para alcanzar las metas acordadas, estuviesen en consonancia con las condiciones sociales, culturales y ambientales de las diferentes personas, acoplados evidentemente a los recursos existentes y disponibles.

La emergencia de una política no puede estar sólo signada por la diversidad de los procesos, y al contrario no puede estar sólo limitada a la intencionalidad de las organizaciones regentes, lo cual revela una conveniente conclusión: el plan buscó relacionar a quienes dictan las directrices y quienes se benefician de ellas. Esto se conjuga con la necesidad de que los procesos sociales fuesen construcciones colectivas, reconociéndose el aprendizaje como núcleo central y producto ganado, lo cual conlleva de manera directa a que se abriera un abanico diverso de posibilidades en términos de decisiones, para abordar cualquier problema específico; se intentaba garantizar, en todo caso, las diversas opciones a las que se puedan tener acceso, y un acceso seguro por los niveles de significación que se tienen en los grupos involucrados (Requena, 1994).

La definición de políticas resulta un producto de intercambio de actores; lo que ameritó un manejo oportuno de información que en muchos casos está inaccesible para los administradores de tales líneas. Por ello, fue fundamental crear colectivamente vías que permitiesen tal acceso. Por lo cual, se destaca la importancia en la variedad de los participantes, la flexibilidad del proceso y la interrelación con los problemas locales. De esta forma, todos desde sus respectivas posiciones cooperaron en el diseño e implantación del Plan, los programas y los proyectos.

Resulta importante tener claro que los que participaron y siguen participando son los interesados. Esto pasó por establecer los intereses de cada grupo, las alianzas que se podían formar, las habilidades de cada actor y en definitiva el poder, como valor, que cada uno posee y moviliza para alcanzar los fines propuestos. Los niveles de respuestas se observaron como elementos integradores de un proyecto general basado en principios compartidos, para lo cual la creación constante de alternativas (sujetos-organización) se convirtió en la principal meta, asumiendo la diversidad, dinamicidad e incertidumbre como parámetros invariables de los procesos sociales, frente ello se requirió definitivamente de una actitud inteligente.

Esta actitud inteligente se sustentó principalmente en el uso de la información que se rescató desde y con la comunidad sobre problemas específicos, lo que posibilitó la definición de proyectos donde existe una participación significativa.

Ante ello, es relevante destacar ciertos fundamentos operativos utilizados para el desarrollo del Plan:

– Fue esencial que las organizaciones y/o grupos determinados tomaran las riendas del proceso, a través de la incorporación de los líderes de la comunidad y otros actores que garantizarán el desarrollo integral de la dinámica.

– Fue imprescindible la presencia de un equipo interdisciplinario que apoyara la definición técnica de la propuesta, el cual estuvo dispuesto a promover

una relación bidireccional para la construcción del conocimiento, identificando como fuente principal de información la cotidianidad y sus actores. Por esto, el establecimiento de una metodología adecuada según el contexto y sus características. Así, la incorporación de cada profesión fue ajustada a las exigencias de la propia dinámica.

– Se establecieron con claridad los objetivos y metas a alcanzar, con el fin de que los esfuerzos que se impliquen fuesen cónsonos con las expectativas de los actores involucrados. Para ello, tanto el tiempo bien determinado, como la integralidad del proceso, fueron fundamentos insoslayables para generar una planificación participativa exitosa.

Conclusiones

A estas alturas, el lector se habrá dado cuenta por qué el autor de estas líneas rechaza rotundamente las sugerencias de que el Plan Barrio Adentro haya sido un programa "asistencialista" o "clientelar", sin más propósito que comprar el apoyo de los sectores populares al gobierno del presidente Chávez. También aspiramos haber demostrado que, lejos de haber estado improvisado y motivado por un ventajismo político de corto plazo, responde a los valores más básicos que pretende promover la revolución bolivariana, aquellos incorporados a la Constitución cuando define el régimen político como una "democracia participativa y protagónica"'. No es casualidad que los habitantes de los barrios lo apoyan masivamente y que la mayoría de quienes lo cuestionan no han entrado nunca a un barrio y desconocen (y muchas veces desprecian) la realidad vivencial de la mayoría de los venezolanos que habitan los cerros.

En todo caso, quisiéramos terminar reconociendo algunas de las limitaciones del texto. Como nos hemos empeñado en demostrar la coherencia de la política emprendida, han quedado soslayadas muchas de las dificultades encontradas en su aplicación, y las deficiencias que señalan con insistencia los mismos miembros de las comunidades que protagonizan el proceso. En otra ocasión tendremos la oportunidad de examinar este problema.

Otra debilidad del texto, que también se desprende de su objetivo central, es su falta de vitalidad. No se siente la experiencia vivida en los barrios. No se transmite el entusiasmo que ha generado el proceso. Para compensar este elemento que consideramos de fundamental importancia, ofrecemos como anexos dos entrevistas: la primera de Yolimar González, miembro del Comité de Salud del sector El Samán de la parroquia 23 de Enero; y la segunda al mismo autor de estas líneas. Las dos reflejan mejor el ambiente creado durante los inicios del Plan Barrio Adentro.

Bibliografía

Alayón Monserat, Rubén (2005): *La revolución es Barrio Adentro*, Caracas, Editorial La espada rota.

_____ (2002): *No todos subirán el tren*, Caracas, Ediciones Imprenta Municipal.

Boaventura De Sousa, Santos (2004): *Democratizar la democracia*, México, FCE.

De Marines, Pablo (1999): "Gobierno, 'gubernamentalidad y poder' " en Ramón Ramos Torres, *Globalización, riesgo y feflexibilidad*, Madrid, CIS.

Espinoza, Lucía (2003): "Los sistemas de información inteligentes", Cendes, Caracas, UCV, tesis de grado Magister Scientaurum.

Giddens, Anthony (1994): *La constitución de la sociedad*, Barcelona, Tecnos.

Requena, Félix (1996): *Las redes sociales*, Madrid, Ediciones del CIS-Siglo XXI.

ANEXO Nº 1

ENTREVISTA A YOLIMAR GONZÁLEZ (miembro del Comité de Salud del sector El Samán en la parroquia 23 de Enero)

¿Cómo entra Barrio Adentro en tu comunidad?

"Eso fue principalmente a través de los Comités de Tierras. Nosotros también pertenecemos al Comité de Tierras y la información llegó primero al Comité de Tierras conjuntamente con el Instituto de Economía Local, dependencia de la Municipalidad (IDEL). Al llegar el primer médico a la parroquia 23 de Enero, nosotros simplemente recibimos tres médicos, tratamos de insertarnos para que en los demás sectores también estuviese un médico. ¿Cómo fue eso?, se le daba la información a cada organizador de sector, porque tampoco andábamos divulgando la información de que iba a estar un médico por sectores. No, hasta que nosotros no tuviésemos la información exacta de que sí el médico iba a estar en nuestro sector nosotros no dábamos la información. Después que el médico llega a nuestro sector nosotros no sabíamos lo que era un Comité de Salud, no sabíamos que teníamos que conformarnos absolutamente en nada, sino llegó el doctor y nosotros pensábamos que todo era esto. La cuestión no era ahí sino que teníamos que seguir dando la información y prácticamente eso fue lo que se hizo: el IDEL vino y nos dio unos talleres como promotores comunitarios, nos enseñó cómo tenemos que organizarnos como Comité de Salud. No sólo como Comité de Salud, sino también como Comité de Comunicación Popular, Comité de Economía Social, fueron cinco comités. Nos dio las herramientas necesarias, los conocimientos que nosotros no teníamos y la información, y al dar las herramientas comenzamos nosotros, como se dice, a arar la tierra. Después que tuvimos la información de lo que era el Comité de Salud empezamos a divulgar dentro del sector quienes eran las personas que querían trabajar conjuntamente con nosotros para conformar ese Comité de Salud, primero porque era algo necesario para ayudar al doctor, segundo, para el IDEL necesitábamos una representación jurídica, también dentro de los Comités de Salud. Hay unas comisiones que son las comisiones de contraloría... entonces jurídicamente hay una representación dentro de los Comités de Salud que se va a venir a insertar conjuntamente con el IDEL.

Es una experiencia muy linda dentro de la parroquia a nosotros simplemente ahí va el doctor tal día, al día siguiente ahí está el doctor, tienen que buscar una casa, tienen que buscar un consultorio y nosotros ¡Ay Dios! ¿cómo vamos a hacer?, ¿cómo vamos a buscar una casa?, ¿quién va a prestar una casa a una persona desconocida? Nosotros sabemos que esta persona desconocida va a hacer un trabajo social principalmente para nosotros, pero no todo el mundo piensa eso y no todas las personas son dadas para esto, pero gracias a Dios que nos abrió el camino conseguimos la casa donde se está quedando

nuestro doctor. El doctor se llama José Ignacio y está con nosotros desde el mes de abril, exactamente desde el 6 de abril. Le pudimos conseguir alojamiento en una casa completa. Él está viviendo con su esposa, la esposa tiene una comunidad distinta y él atiende a nuestra comunidad pero están viviendo en el sector. Ahorita él está pasando consulta dentro de una casa, también conseguimos una habitación donde nos facilitaron una familia un espacio. Ahí está pasando consulta. La doctora está pasando consulta en una oficina de la Unión Observatorio, una línea de camionetas que nos cedieron el espacio durante los días lunes, martes, jueves y viernes. Los miércoles la doctora pasa consulta en el consultorio del esposo.

Dentro de nuestro sector nosotros ya hemos trabajado directamente con los niños, hemos hecho un concurso de parasitismo intestinal donde los niños iban por la calles llamando a los demás niños a participar invitándolos a que participaran: Es muy importante que todos nos enteremos de lo que es el parasitismo, ¿cómo se detectó esto?, los médicos ya tenían un mes, durante un mes ya ellos pudieron determinar que más de 60% de nuestra población tenía parásitos, principalmente los niños, entonces decidimos dar la información de cómo se produce el parásito, cuáles eran las complicaciones de los parásitos, hablarles sobre esta enfermedad, principalmente eran charlas que el médico les daba a los niños porque los niños eran los que iban a dar un acto. Ellos hicieron un acto donde ellos hicieron un trabajo, hicieron como una escenografía que era como un parásito. Entonces, los niños mismos iban por la calle con un parlante invitando a los demás niños a participar en el concurso y con unas cajas para que todos metieran sus investigaciones sobre los que ellos creían era el parásito. Bueno, nosotros viendo esta iniciativa de los niños, como nosotros no les habíamos dicho que había premio ni nada, no queríamos que ellos participaran por ver qué se ganaba, ellos participaron porque ellos quisieron participar y, aparte de eso, conocer qué era esta enfermedad. Un grupo de personas que son miembros del comité, conjuntamente con la Alcaldía, conseguimos unos premios. Los niños al ver estos premios estaban contentísimos.

No solamente hemos hecho este concurso ahorita. También tenemos el Círculo del Abuelo donde ellos salen a la calle. Hay un espacio. Nuestro sector está dividido por calles, entonces ellos toman una calle que es la calle del medio donde ellos hacen sus ejercicios lunes, miércoles y viernes. No solamente los abuelos, también intentamos que se incorporen personas con limitaciones. Este Círculo del Abuelo nace del Comité de Salud y del apoyo del médico. Te estoy hablando que nada de esto existía dentro de la comunidad, nada de esto. Simplemente dentro de la comunidad existían grupos organizados que trabajaban para un fin determinado hasta ahí, consiguen su fin y dejaban de trabajar. Dentro de la comunidad también existe un Comité de Tierras antes de la llegada de los médicos, pero el Comité de Tierras era sólo adjudicación de tierras, rehabilitación de viviendas, hasta ahí llega el Comité de Tierras.

A raíz de la llegada del médico, al ver también la necesidad que tiene nuestro sector y no sólo de nuestro sector sino la parroquia 23 de Enero, decidimos organizarnos como Comité de Salud. Se está tratando de que en cada sector haya Círculos de Abuelos, también el Círculo de Mujeres Embarazadas donde la mujer embarazada se ejercita igualmente que los abuelos y pueden también participar, hacer dinámicas y se dan talleres y charlas a los niños. Estamos tratando de trabajar también con muchachos adolescentes que tienen problemas con drogas. Anteriormente nosotros habíamos visto a estos adolescentes como excluidos. Los excluíamos nosotros mismos porque eran muchachos que tenían problemas, son drogadictos, son malandros, póngalos a un lado. Ahora no. Estos jóvenes se están tratando de incorporar conjuntamente con nosotros. Ya de hecho en nuestro sector tenemos la experiencia que ellos han hecho su limpieza, saneamiento ambiental, ellos mismos han alumbrado las calles donde un malandro, una persona mientras más oscura esté mejor, no ellos no, ellos están tratando de incorporarse conjuntamente con nosotros y estamos trabajando conjuntamente con los médicos para ver si para relacionarnos un poco más a ellos porque, como nos ha dicho el doctor, es una enfermedad lo que tienen ellos: nosotros tenemos que verlo como una enfermedad, no como unos niños que tienen problemas, entonces ésa es una de las tantas experiencias que hemos tenido de nuestro sector. A parte de eso, nuestra relación con el médico no es de médico y ya. La relación es más penetrante. Hemos conocido una faceta del doctor que nosotros jamás y nunca conocimos. Uno va para el hospital, el doctor te trata simplemente y ya. Este médico no.... Hay una relación más de amistad, de unión y humanitaria. Son personas humanitarias que vienen a ofrecernos sus conocimientos y también a brindarnos, incluso ellos están ahorita dando un taller a miembros del Comité de Salud para que sean paramédicos, para prepararlos porque tenemos entendido a la hora de cualquier emergencia y el médico no esté, ya va a haber personas preparadas para tomar la tensión, inyectar, cualquier emergencia que se presente ya están personas preparadas que pueden atender la emergencia cuando el doctor no esté.

Otra de las cosas que hemos tratado es de unir la parroquia 23 de Enero. Nosotros éramos personas, yo te voy a poner el ejemplo mío, que era una persona que simplemente trabaja en mi sector. De conocer personas de otros sectores, no. Ahora esta relación como que ha penetrado más, ha tratado de comunicarse más la parroquia, más gente vamos a trabajar conjuntamente que puede conseguir uno, que puede conseguir el otro, ahora también hay una actividad de TUN TUN dentro del sector. TUN TUN porque vamos tocando la puerta, ¿con qué motivo? para que cada promotor que son los miembros del Comité de Salud vaya a inspeccionar la casa y ver cuáles son los brotes de epidemias, qué tipo de vectores pueden estar dentro de su vivienda. Por ejemplo, nosotros tenemos algo que nos está afectando que es el dengue, estamos tratando de ver cuales son los vectores, cuales son los factores y no simplemente vacunar o fumigar. No, eso no ¿como se dice? no arranca de raíz el problema. ¿Cómo lo arrancamos? Ir visitando cada una de las casas, que ya

se está realizando. Ésa es una actividad realizada ya dentro del sector, estamos poniendo propaganda por todos lados, dando la información de qué se trata el TUN TUN, quiénes son las personas que van a ir tocando la puerta, porque ésa es otra de las cosas dentro del sector: ya nos conocemos todos. Anteriormente tú puede ser que: "¿cómo se llama tu vecino? Ay, yo no sé", ya no hay eso "cómo se llama fulanito de tal?, ah, ese vive por la calle tal", entonces ya los miembros de la comunidad se reconocen cada uno, entonces es algo que también hemos conseguido a través del Comité de Salud, sobre el TUN TUN estas personas que van a ir entrando a cada una de las casas le va a dar la información necesaria a los propietarios de la casa, a los habitantes de la casa y, por ejemplo, si encuentran un vector o factor que puede producir esos vectores ellos les van a dar la información "mire, usted no puede tener esto así, porque le produce esto, la enfermedad tal", entonces se les va dando la información necesaria para que las personas habitantes de esa casa tomen las medidas necesarias para que no produzcan esos vectores más.

A parte de eso ya tenemos el Censo Comunitario en cada uno de nuestros sectores donde ya tenemos detectado cuántas personas son hipertensas, cuántas personas son diabéticas, cuantas personas que tengan problemas por ejemplo cáncer, el tipo de enfermedad que tiene cada persona".

¿Cómo se organizaron para hacer ese censo?

"Mayormente el censo se lo daba el coordinador cubano a los médicos cubanos, simplemente una planilla. Nosotros, dentro del sector, veíamos qué persona nos podía reproducir equis cantidad de copias. Le sacábamos las copias y los mismos miembros del Comité de Salud, conjuntamente con el médico, que es lo que el médico llama trabajo de campo, de terreno. Entonces, íbamos de casa en casa llenando las planillas del censo: cuántos habitantes son, las enfermedades, por ejemplo, cuántos fumadores, cuántos no fumadores. La primera vez que nosotros realizamos el censo estuvimos tocando las puertas y preguntábamos "¿consumes drogas?", "No, yo no consumo drogas". Bueno, ya ahorita, como se dice, nosotros nos hemos ganado la confianza de los miembros de la comunidad que de ese 0% que no consumía drogas ya ha aumentado por lo menos a 20% de personas que dicen que consumen drogas, que lo aceptan, a pesar de que nosotros le podemos decir yo te veo a ti consumiendo drogas, pero ellos no lo admitían. Pero ahora sí lo están admitiendo. Con referente al censo, se han detectado personas que no sabían que sufrían de hipertensión dentro de la comunidad y a raíz de las consultas se han dado cuenta que sufren de la tensión y se la han controlado.

Nosotros tenemos una señora que caminaba con andaderas porque no podía flexionar las piernas, ni nada con los ejercicios. Ya ella ni usa bastón. Nosotros tenemos un video grabado de eso: ellos jugando con la pelota. Uno los ve y uno se emociona. Uno se motiva viéndolos a ellos. Hay una que comenta que ella no podía flexionar las manos porque le dolían las articulaciones y aho-

ra se mueven. Hay una abuelita que se roba todo el show. Le tenemos mucho cariño. Ella vive en la calle del medio se llama Leonarda. Ella es una abuelita tremenda, hace muchas morisquetas, hasta los pasos de Michael Jackson. Ella se roba el show cada vez que aparece, se roba el show, pero es algo muy lindo. Me gustaría por lo menos que te acercaras o invitarlos al sector para que tú veas con tus propios ojos, porque una cuestión es que uno lo diga y otra es que ustedes lo vivan y "si es realidad" es verdad lo que ella está comentando, es verdad que se están realizando todas estas actividades dentro de la parroquia 23 de Enero. No es como lo dicen, como lo pintan otras personas. Están los doctores y ya, no, están los doctores pero estamos trabajando, hay un Comité de Salud detrás de ese doctor que está realizando un trabajo muy fuerte y arduo, principalmente para la mejora de nuestro sector y no solamente la mejora, un mejor futuro para nuestros niños, que es lo que nos tiene preocupados dentro del sector.

Ya dentro de nuestro sector existen las bodegas solidarias que vienen a raíz del Plan Barrio Adentro, la economía social te habla también de la bodega solidaria. Estamos tratando de insertar también la botica popular, pero poco a poco. Este es un logro no solamente del Comité de Salud sino de las personas que también estamos trabajando en nuestro sector, somos la misma gente tanto el Comité de Salud, como el Comité de Tierras, trabajadores organizados en nuestro sector, somos los mismos, somos las mismas caras que estamos emprendiendo una labor ardua y mejor vivir. También se nos está dando la rehabilitación y mejora de nuestra vivienda. Hemos conseguido que se nos rehabilite veinte viviendas y no solamente veinte viviendas en nuestro sector. Se están rehabilitando varias viviendas tanto en Santa Rosa, en la parte de la Redoma, en la Vereda y Los Arbolitos, varios sectores que también están en la misma onda.

Estos logros son a través de este proceso tan bello y tan lindo que emprende nuestro presidente. Ya en la parroquia 23 de Enero hay un barrio que tiene gas directo. El barrio Sucre ya por lo menos es uno de los sectores que lo ha conseguido. Estamos tratando de que otros sectores también se inserten con Pdvsa GAS, pero hay que estudiar el suelo, este sector como está plano facilita.

Pertenezco a un Comité de Tierras: ya nuestro sector fue adjudicado con títulos de tierra. Estamos trabajando con la mejora y rehabilitación de la vivienda y lo que yo le presenté al presidente es una maqueta realizada por nosotros. Nosotros no somos ni ingenieros, ni arquitectos y realizamos una maqueta hecha a cartón con sus niveles y todo de cómo es el cerro, el barrio en realidad donde nosotros le estamos solicitando al presidente un muro de contención, ya de ese muro de contención se hizo el estudio de suelos, se hizo la topografía y, si Dios quiere, ya será realizado. Ese viene siendo uno de los logros de los grupos organizados que están trabajando arduamente para conseguir todos estos beneficios. Al realizarse ese muro de contención se eliminan varios vectores, porque en el talud están los vectores. Por ejemplo, se han

encontrado culebras, ratas, aguas estancadas, entonces son vectores que se pueden eliminar y hay mejor modo de vivir principalmente.

¿Se han venido integrando más personas al comité de salud?

Al principio éramos como tres o cuatro personas dentro del comité que siempre estábamos con el doctor, pero la comunidad, al verse motivada, se fue integrando porque cada quien participa como puede. Por ejemplo, tenemos siempre a una persona que participa llevando un juguito. Nosotros tenemos a otra persona que nos facilita el transporte, hay personas dentro de la comunidad que colaboran con distintas actividades, el transporte por ejemplo para traer las medicinas, para traer los alimentos al doctor. Ahorita en nuestro Comité de Salud participamos diecisiete personas, pero las diecisiete personas no estamos constantemente. Cada persona tiene distintas cosas que hacer, porque no es algo obligado ni algo impuesto, donde tú tienes que estar y tienes que estar. No, colaboras hasta donde puedes colaborar, incluso tenemos dos grupos de baile, niñas de nuestra comunidad que hacen actos, en el teatro de parasitismo intestinal. Ellas participaron, hemos hecho también escenografías con la música cubana. Ellas participaron también en el foro que se realizó en el teatro Cristo Rey. Eso fue el Festival Cultural de Médicos Cubanos.

¿Cómo se ha dado la relación con otros comités de salud de la parroquia?

El IDEL es el que ha mantenido la relación con los Comités de Salud, porque antes como te dije cada quien por su lado, cada quien trabajaba dentro de su sector y ya, pero ahora no. El IDEL nos dice: tenemos reunión en tal sitio y en esa reunión: "ay, ¿de qué sector eres tu?", "yo soy de tal lado", nos hemos relacionado así prácticamente y a través de los talleres de los promotores comunitarios. Yo que soy promotora comunitaria tengo que ir dentro de mi parroquia a otros Comités de Salud a dar la información que yo obtuve a través de mi participación en el primer ciclo de formación de la escuela de formación. Esa formación que yo obtuve la he divulgado a otros miembros del Comité de Salud para que ellos también tengan las herramientas que nosotros tenemos.

¿Qué ha significado para ti la conformación de los Comités de Salud y la presencia del médico cubano en el barrio?

Que Freddy Bernal se la comió. Yo creo que de verdad es uno de los proyectos más hermosos que Freddy Bernal pudo emprender, porque no podemos olvidar que el Plan Barrio Adentro entró en nuestros barrios gracias a la Alcaldía del municipio Libertador y fue por medio de Freddy Bernal. Es una de las cosas en que debemos estar bien claros, es algo muy lindo, muy bello, de verdad que sí, nuestras barriadas siempre habían sido excluidas, nosotros íbamos a un hospital siempre nos decían que no había medicamentos, muérete prácticamente. Te voy a poner el caso de una cuñada mía que fue a dar a

luz, se fue a la maternidad no tenían medicamentos, se fue a Lídice la mandaron para el Universitario y dio a luz en un baño. Ahora nuestros médicos cubanos atendieron un parto en nuestro sector, ya tienen esa experiencia, porque ésa es otra cosa cuando hay una emergencia el doctor llama a una ambulancia y la ambulancia nunca te va a dejar en el hospital, si te dejan hospitalizado está bien, pero si no te dejan hospitalizado, la ambulancia te traslada a otro hospital donde te pueda dejar bien atendido, pero esta amiga que yo te digo no corrió con esa experiencia. Hay experiencias buenas y experiencias malas. Dentro de la parroquia se han dado varios casos como éste. Gracias a que estos médicos ya están insertados en cada una de nuestras barriadas, hemos podido salvar vidas: personas que tienen apendicitis. Nosotros ya hemos detectado tres casos de apendicitis en nuestro sector que han sido remitidos urgentemente a un hospital e inmediatamente operados, entonces si no se hubiese realizado esto ésas hubieran sido tres personas que hubiesen fallecido lo más probable, porque si no las hubiesen mandado de un lado para otro lado. También tenemos la ventaja de los récipes azules: hay una gran cantidad de personas de muy bajos recursos y con los récipes azules te dan hasta un 80% de descuento en medicamentos en Mercal. Los récies azules no te los aceptan en cualquier farmacia.

¿Cómo ha sido la reacción de la gente que no está participando dentro de los comités de salud ante las actividades que ustedes están realizando?

Muy receptiva, la comunidad ante cualquier actividad que nosotros realizamos la comunidad participa, ésa es una de las cosas que permiten a todos estar con los brazos abiertos.

¿Cómo es ese recibimiento el día que llega los médicos?

El primer día que el doctor y la doctora llegaron, ellos llegaron de noche yo no le había participado nada a la comunidad, las pocas personas que se percataron de que los médicos estaban ahí a esa hora porque era domingo a las 9 de la noche ya la gente estaba durmiendo, mas sin embargo la comunidad los que estaban ahí les hicieron un recibimiento con los brazos abiertos. Al siguiente día, al enterarse toda la comunidad que ya estaban los médicos cubanos instalados dentro de su sector, bueno imagínate hicieron miniteca y de todo, hicieron parrilla, invitaron a los médicos, eso fue todo lindo y con parlantes "bienvenidos los médicos cubanos a nuestro sector". A la doctora se le aguaron los ojos, ella está atendiendo a una comunidad distinta a la nuestra, y ella decía qué distinta es tu comunidad a la mía. Lo que pasa era que la otra comunidad no estaba bien organizada, pero ahora estamos las dos comunidades porque no es una sola, no es el Samán solamente, estamos trabajando conjuntamente, los dos comités de salud estamos trabajando conjuntamente, que es algo muy lindo igualmente todas las jornadas que se están realizando, se están tratando de involucrar tanto los sectores adyacentes, porque los médicos dicen que si se determina, si se encuentra algún caso de dengue, el

dengue no va a respetar sectores o fronteras. El dengue va estar de un lado y del otro. Eso sería una epidemia que va a recorrer todos los sectores, entonces nosotros también no vamos a respetar fronteras y vamos a trabajar conjuntamente y es lo que estamos trabajando ahorita, hay por lo menos dos Comités de Salud trabajando bien.

¿Cuál es tu opinión acerca de la organización comunitaria?

Al formar una organización comunitaria podemos tener muchos logros porque una sola persona no consigue nada y eso lo hemos nosotros tenido por experiencia durante muchos años, simplemente tú tocabas la puerta de un lado y nadie te hacía caso. Ahora no, ahora se organiza la comunidad, la comunidad emprende cualquier actividad, cualquier logro que se hayan propuesto para conseguirlo y organizadamente pueden hacerlo, y ¿quiénes nos han enseñado esta organización?: la constitución, nuestro presidente que cada domingo lo dice: organícense, organizadamente podemos obtener muchos logros y eso es lo que nosotros mayormente hemos tratado de hacer.

¿Cuál es tu opinión del Plan Barrio Adentro?

Es uno de los planes más importantes a escala nacional, porque ya no es solamente del municipio Libertador. Plan Barrio Adentro ya rompió fronteras está llegando a cada uno de nuestros sectores, a cada parte y rincón de Venezuela que más lo necesite, los más necesitados. Con referente a eso, creo que es uno de los logros más lindos y más bellos que ha hecho tanto Freddy Bernal como nuestro presidente porque se está tomando en cuenta a las personas más humildes, de bajos recursos, aquellas personas que no tenían como tomarse un medicamento, que se morían en las calles. Ahora no, ahora tenemos como se dice a un doctor amigo, a un doctor que siempre lo vamos a tener a nuestro lado, así es principalmente, anteriormente nosotros no teníamos eso.

Es muy lindo trabajar por la comunidad y para la comunidad, también es muy duro porque nosotros hemos tenido experiencia lindas como experiencias negativas, pero no por tener esas experiencias negativas nosotros nos vamos a parar, no, todo lo contrario por tener esas experiencias negativas nosotros emprendimos para conseguir mucho más, tenemos un objetivo y el objetivo es vencer.

Caracas, diciembre de 2003

ANEXO Nº 2

ENTREVISTA A RUBÉN ALAYÓN MONSERAT (Coordinador del Plan Barrio Adentro del Municipio El Libertador, Caracas, abril 2003 – mayo 2004)

¿Cómo nace Barrio Adentro?

Barrio dentro tiene en el golpe de Estado de 2002 su antecedente más inmediato, su partida de nacimiento si se quiere. Después de la retoma cívico-militar de Miraflores, la pregunta obligada era ¿qué hacer? Es indudable que el 13 de abril dio las pautas; la bajada de los cerros nuevamente impronta nuestra historia reciente. La manera emocional con que el barrio asumió el derrocamiento del presidente Chávez, en tanto pasión desbocada, a diferencia de la frialdad del cálculo de la vanguardia tradicional, marcó la diferencia para la retoma del poder. El barrio puso el pecho, muchos cayeron, su sangre aún riega las calles que llevan a los caraqueños a Miraflores o Fuerte Tiuna.

La sociología política nos enseña que la organización marca la diferencia. El barrio va a seguir bajando, pero debe hacerlo de manera organizada. Así nace Barrio Adentro como propuesta organizativa para las comunidades; plan que busca, por un lado, dar las distintas herramientas para la organización comunitaria, pero la organización no puede ser etérea, debe estar vinculada a las distintas áreas sectoriales que van a ser intervenidas. Por el otro lado, la oferta de políticas que satisfagan las necesidades básicas de las comunidades. De allí que la política de salud deba tener a sus actores sociales, en este caso los Comités de Salud; la educación debe organizar a los patriotas; la alimentación y la economía popular a los cooperativistas y asociaciones de consumidores; y la cultura y comunicación a las radios comunitarias y reporteros comunitarios.

En este sentido, se entiende que la superación de la pobreza y la exclusión viene determinada por la capacidad de presión y negociación que tengan estos sectores para acceder a la riqueza social. No es un problema técnico solamente, converge en la economía política. Esta capacidad se adquiere con la organización, de allí que sea la variable fundamental para la lucha en contra de la pobreza y la exclusión.

¿Por donde empezaron?

El plan se inició por el lado de la salud. En abril de 2003 arribaron los primeros médicos de la brigada cubana, con quienes se planificaría y se daría inicio al programa de las casas de la salud del Plan Barrio Adentro en los distintos barrios seleccionados. Recuerdo con mucho cariño y respeto a Víctor,

Torre Blanca, Laura, Redelio y muchos otros y otras más. Vivo aún está en mi memoria el primer día que los llevamos a los barrios de Caracas, subiendo como mil escalones cerro arriba para llegar a la casa de Nancy, compatriota que dispuso su casa para que los médicos vivieran en el barrio Nazareno allá en Propatria.

¿Y cómo se asimilaron estas primeras experiencias?

La reflexión se orienta en dos vertientes, por un lado es vivenciar y reflexiva, y la otra con algo de teoría. Con el Plan Barrio Adentro, comenzamos a descubrir la otra cara de la exclusión, la territorial y la autoexclusión más allá de la problemática patológica que encierra ese fenómeno en términos individuales. Recuerdo que, ubicados en el barrio El 70 de El Valle, una señora nos preguntó cómo estaba Caracas para referirse a la Intercomunal de El Valle porque ella tenía diecisiete años que no bajaba. Estas personas estrechan totalmente sus relaciones sociales en general y en particular, en muchos casos, establecen relaciones de autosuficiencia con el entorno allá adentro y bien arriba, excluidos y aislados.

Antes de la llegada de los médicos al barrio, nosotros teníamos un trabajo en cada sector seleccionado. Primero hicimos un sondeo muestral de necesidades comunitarias en alrededor de doscientos cincuenta barrios de Caracas, luego los resultados obtenidos se discutían con la comunidad. Se realizaban reuniones con los grupos comunitarios, asambleas barriales, visitas casa por casa informando sobre el plan; inclusive, discutíamos en asambleas qué casa se seleccionaba para que viviera el médico, cuál casa sería habilitada para que sirviera de consultorio. Se le planteaba a la comunidad, que empezáramos y que el gobierno luego financiaría la totalidad del programa. Entonces, venía la gente de la comunidad, agarraba cuatro gaveras de refrescos o cervezas, un poco de trapos y así comenzaron a darse las primeras consultas, ésas eran las camillas populares. Barrio Adentro nació como modelo de gestión cogestionado entre el gobierno revolucionario y el barrio.

La experiencia ha sido muy bonita y estimulante ideológicamente hablando. Hacíamos todo lo contrario a lo que hace el burócrata, quién llama a los líderes del barrio a sus oficinas les explica el plan y ofrece muchas cosas. Todo el proceso fue constituyente. Nos llamaron desde Pinto Salinas, barrio en El Recreo, donde habían montado una asamblea y decidieron mano alzada pedirnos médicos cubanos para su comunidad. Comenzó a regarse la voz y empieza a subir la demanda. Catia, El Valle, Santa Rosalía, San Juan y pare de contar. Ya no son doscientos médicos que llegarían de cincuenta en cincuenta según lo programado, son mil se nos informó y llegarían en contingentes de doscientos médicos cada mes.

No estábamos en condiciones de responder de una manera satisfactoria a dicha exigencia, e incluso la Alcaldía de Bernal, en términos generales, tam-

poco. Barrio Adentro no era un plan médico de salud como se transformó luego con la Misión Barrio Adentro.

Arrugábamos o nos montábamos en el tren. Colectivamente optamos por seguir montados en el tren, pues apenas éramos veinticinco y se requerían por lo menos cien. La Alcaldía accedió a la contratación de los coordinadores y promotores comunitarios requeridos para llevar adelante la tarea.

Lo que nos quedó fue afirmar la voluntad de creer en la gente. Comenzamos a contactar a los distintos grupos de los barrios y plantearles el plan. La acogida fue muy grande e inmediatamente se iniciaron las asambleas y la constitución de los Comités de Salud que, en cogestión con la Alcaldía de Caracas, administrarían el desarrollo del Plan Barrio Adentro. El reto era grande, teníamos que formar a la gente en promoción comunitaria y gestión en salud para poder entregarles la parte del plan vinculada a la participación popular en salud, y efectivamente lo hicimos. Comenzamos con la escuela donde se impartieron varios módulos en tres meses; en tres meses nosotros necesitábamos formar a promotores sociales que serían escogidos de la misma gente del barrio que estaba acompañándonos en todo el proceso.

En el fondo se trataba de desarrollar la democratización ampliada de la comunidad como mecanismo de democracia directa; hacer trabajo social, trabajo vivo y voluntario que se realiza en las comunidades, que deja de ser filantropía y/o ayuda mutua y pasa a ser revolucionario, en tanto se inscribe en un proyecto de transformación revolucionaria de la sociedad.

Montamos la escuela de formación comunitaria, nuestra sorpresa fue que se alistaron trescientas personas. Esta situación nos llevó a plantearnos la división de la escuela en varios sectores de Caracas: El Recreo, Catia, El Valle, Coche, Cementerio, San Agustín y la otra era Altagracia, San José; entonces, mucha gente nuestra, sociólogos, antropólogos, economistas, trabajadores sociales, psicólogos sociales y líderes comunitarios trabajamos en el plan; el plan tenía cuatro componentes: salud, educación popular, alimentación vinculada a la economía social y comunicación.

Se ha señalado mucho la participación de los médicos cubanos desde el comienzo. Lo que no queda tan clara es la participación de los médicos venezolanos

Muchas fueron las discusiones, en diversos espacios y con distintos actores. Es importante señalar los intercambios realizados con el Colegio Médico de Caracas y las discusiones hechas con la Coordinación Nacional Médica (Conamed), suerte de voluntariado cuyo dirigente, ex ministro de Sanidad Roger Capella, nos señaló la necesidad de que Barrio Adentro fuese ampliado a nivel nacional. Con la Conamed se buscó establecer una alianza estratégica, alianza que nos llevaba a la discusión, por un lado, sobre el restablecimiento

del sistema de salud y que, con el programa de salud integral del plan Barrio Adentro, se estaban sentando las bases para la atención primaria; y, por el otro lado, la garantía de la incorporación del voluntariado médico de la Conamed al plan Barrio Adentro, independientemente de las divergencias que teníamos, ya que muchas veces le insistimos al ex ministro que había que tener cuidado con el discurso médico para abordar el problema de la salud solamente desde esa perspectiva, porque se podría medicalizar el Plan Barrio Adentro y este plan trascendía el problema de la salud.

Para el inicio del plan integral, la Dirección de Salud de la Alcaldía convino con el Colegio Médico de Caracas el llamado público a cincuenta médicos para dar inicio al plan. Inicialmente aplicaron doce médicos y asistieron a la entrevista sólo ocho, de los cuales seis estaban dispuestos a trabajar en los barrios. Luego se hicieron dos llamados más y ningún médico se presentó. Los médicos dispuestos a trabajar fueron contratados como especialistas para atender casos remitidos.

Ante dicha realidad, se opta por hacerle el planteamiento a la Embajada cubana para que nos permitiese traer médicos cubanos para el desarrollo del componente de la salud integral. El embajador cubano se mostró muy de acuerdo con Barrio Adentro, planteó la necesidad de firmar un acuerdo entre la Alcaldía de Caracas y el gobierno cubano dentro del convenio Venezuela-Cuba. A los quince días llegaron los primeros cincuenta médicos de un planteo de doscientos. Se debatió con la brigada de médicos cubanos el Plan Barrio Adentro en general, las condiciones sociales en que se desenvuelven los barrios y básicamente los cerros, y de inmediato elaboramos un plan de conocimiento y visitas a los sectores de los barrios seleccionados para desarrollar el plan.

La planificación inicial se correspondió con la atención de 5.150 familias de 13 sectores de 8 parroquias del municipio Libertador Desglosado por parroquias y sectores, tendríamos: en la Parroquia Sucre, los barrios Nazareno (300 familias y un médico), La Silsa (500 familias, 2 médicos), y la Carretera Vieja (1.000 familias y 4 médicos); en El Paraíso, el barrio El Morán (200 familias y un médico); en Antímano, el barrio Vuelta al Fraile (500 familias y dos médicos); en Santa Rosalía, los barrios Primero de Mayo (500 y 2) y Santa Edugivis (400 y 2); en la parroquia San Juan, los barrios Los Eucaliptos y El Guarataro (ambos con 400 familias y 2 médicos); en El Valle, Barrio La Cruz (200 y 1) y Barrio el 70 (300 y 1); y finalmente en La Vega, el barrio Valle Alegre con 200 familias y un médico.

El éxito inicial de Barrio Adentro fue tal que la Federación Médica de Venezuela (FMV) y toda la reacción derechista y otrora izquierdista, en santa alianza, desplegaron una campaña en contra de Barrio Adentro y los médicos cubanos. Sin duda alguna, la defensa del plan por parte de las comunidades y el espaldarazo otorgado por el Colegio Médico de Caracas enraizaron las bases para que Barrio Adentro fuese un estandarte de la revolución bolivariana.

Pero ¿qué se entiende por "atención integral en salud"?

El programa de atención integral en salud busca garantizar el acceso a los servicios de salud a la población excluida mediante un modelo de gestión de salud integral orientado a mejorar las condiciones de vida; modelo que responde a las exigencias de mejorar las condiciones de vida a través de la organización y participación de las comunidades sustentada en el cogobierno y la contraloría social.

Contempla tres proyectos: Casas de la Salud y la Vida, Una Sonrisa para el Barrio y Participación Popular en Salud.

El programa Casas de la Salud, contempla la construcción de 734 casas de la salud y la vida para dar atención integral en salud a 250.000 familias que representa alrededor de 1.250.000 personas aproximadamente que habitan en las barriadas caraqueñas del municipio Libertador.

Para el inicio del programa, mientras se construyen los 734 ambulatorios populares, se concretó el apoyo de la comunidad. En las distintas asambleas barriales realizadas se les planteó a las comunidades que para la llegada del médico al sector, se requería que provisionalmente se faciliten un cuarto para que el médico viviera con la familia que lo alberga, y otro, de otra casa preferiblemente, para que hiciera las veces de consultorio.

Las casas de la salud y la vida han aglutinado tras sí a un nutrido grupo de personas en cada sector donde el plan se ha venido implementando. Tal situación de suyo trastoca la vida del barrio. Asambleas barriales donde se discute en qué casa va a vivir el médico y en cuál va a atender las consultas, la participación del barrio en la organización de todo lo relacionado con el programa de salud integral, son elementos que nos señalan el nacimiento de una nueva sensibilidad, de una pasión que se ha apoderado de las barriadas caraqueñas.

Caracas, junio de 2005

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol.11, nº 3 (sept.-dic.), pp.245-254

Resúmenes/Abstracts

Barrio Adentro: combatir la exclusión profundizando la democracia

Alayón Monserat, Rubén

Resumen
Este artículo está dedicado a explicar los orígenes y las características del Plan Barrio Adentro, iniciado en el municipio El Libertador de Caracas en marzo de 2003. Su autor, coordinador del plan desde sus inicios hasta abril de 2004, rechaza las sugerencias de que se trataba de un esfuerzo "asistencialista" o "clientelar", y argumenta que responde más bien a los objetivos básicos del proyecto de gobierno de promover una democracia participativa y protagónica. Explica en detalle los principios que informaron el plan y la concepción de cogestión que se está implementando con las comunidades.

Palabras clave: Plan Barrio Adentro, salud, Comités de salud, participación comunitaria, Venezuela.

Barrio Adentro: Fighting Exclusion by Extending Participative Democracy

Alayón Monserat, Rubén

Abstract
This article is dedicated to explaining the origins and the characteristics of the Plan Barrio Adentro, that started in March 2003 in the Municipality *El Libertador* in Caracas. The author, Coordinator of the Plan from its outset until April 2004, rejects the suggestion that the nature of the Plan is 'assistentialist' or designed to promote clientelistic relations and argues that it responds to the basic objectives of the government's project by favoring the development of a participative democracy in which those directly affected are the protagonists. He offers a detailed explanation of the principles underlying the Plan and the vision of cogestion that is being introduced in the communities.

Key Words: Plan Barrio Adentro, Health, Health Committees, Community Participation, Venezuela.

La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas

Antillano, Andrés

Resumen
El autor, desde sus experiencias propias como participante, pretende rendir cuentas de la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas, desde su aparición a principios de 2002 hasta la fecha. Empieza por narrar las experiencias de organización barrial a partir de finales de los años 80 y cómo se iba sen-

tando la preocupación por regularizar la propiedad de los inmuebles. Explica las circunstancias que llevaron al gobierno de Chávez a abordar el problema de la regularización de los asentamientos urbanos populares a través del Decreto 1666 y plantea la manera en que, a su entender, los principios subyacentes difieren de aquellos inspirados en las conocidas propuestas del peruano Hernando de Soto. Finalmente, señala la importancia del protagonismo de los mismos afectados en la construcción de soluciones y el notable grado de autonomía que caracteriza a los comités en sus relaciones con las instancias administrativas del Estado.

Palabras clave: Comités de Tierras Urbanas, barrios populares, urbanización, exclusión, organización popular, Venezuela.

The struggle for the recognition and inclusion of the 'barrios': the experience of the Urban Land Committees

Antillano, Andrés

Abstract
The author, on the basis of his own experience as an active participant, attempts to present the experience of the *Comités de Tierras Urbanas,* from the moment in which they were first established at the outset of 2002, to the present. He starts by indicating the experiences of organization in the *barrios* since the late eighties, noting the growing concern over the need to regulate residential property. He explains the circumstances that led the Chávez government to introduce Decree N° 1666 and argues that the principles underlying it differ markedly from those that inspired the better-known proposals of the Peruvian Hernando De Soto. Finally, the article indicates the importance of the active role of those immediately affected in the search for solutions and the notable degree of autonomy of the committees in their relationship with the State administration.

Key Words: Urban Land Committees, Popular Barrios, Urbanization, Exclusion, Popular Organization, Venezuela.

Seis años después: Mesas Técnicas y Consejos Comunitarios de Aguas (apuntes para un balance de la experiencia desarrollada)

Arconada Rodríguez, Santiago

Resumen
El autor define las Mesas Técnicas de Agua como la respuesta organizada de la comunidad a cualquier problema o carencia en lo que al servicio de agua potable y saneamiento se refiere y explica que los Consejos Comunitarios de Aguas son la reunión que agrupa a las comunidades que comparten un determinado sistema hidráulico. Impulsados por el gobierno de Chávez desde el primer año de la administración, estos instrumentos de participación comunita-

ria ya llevan seis años en funcionamiento y el artículo tiene como propósito narrar la experiencia acumulada, señalando los logros y los desaciertos de su implementación.

Palabras clave: Agua, Mesas Técnica de Agua, Consejos Comunitarios de Aguas, política administrativa, participación comunitaria, Venezuela.

Six Years Later: Technical Roundtables for Water Problems and Community Councils for Water (Notes for a Balance of the Experience Accumulated)

Arconada Rodríguez, Santiago

Abstract
The author defines the *Technical Roundtables for Water Problems* as the response of the organized community in the face of any problem or deficiency in the services of drinking water and drainage. The *Community Councils for Water* are simply the point of confluence of TRWPs that share a common hydraulic system. Promoted by the Chávez government since the first year of the administration, these instruments for community participation have now been functioning for six years and the article is dedicated to relating the accumulated experiences, highlighting the successes and indicating the errors committed.

Key Words: Water, *Technical Roundtables for Water Problems*, *Community Councils for Water*, Administrative Policy, Community Participation, Venezuela.

Empleo y seguridad social: otra década perdida en el mercado de trabajo de América Latina

Cacciamali, María Cristina y María de Fátima José-Silva

Resumen
Este artículo examina las estadísticas oficiales sobre los países latinoamericanos para la década de los 90, haciendo hincapié en aquellas que reflejan cambios en la estructura del mercado de trabajo, en la cobertura de la seguridad social y en la distribución del ingreso. Las conclusiones están reflejadas en el título del trabajo y resumen el panorama general para el continente. Sin embargo, las autoras hacen un análisis de las experiencias de los distintos países, ofreciendo explicaciones para las particularidades que muestran. Además, argumentan que hace falta diferenciar la experiencia de los países del norte del subcontinente (México, Centroamérica y parte del Caribe) de aquella de los países del sur (América del Sur), particularmente en cuanto al desempeño del sector industrial. Las economías del norte, más integradas a una economía norteamericana en plena expansión, aumentaron su producción industrial y el empleo (aunque fuera sobre todo a través de la maquila) y registraron tasas menores de desempleo abierto que en el sur, donde el mercado local pesaba más, los renglones que exportaban eran menos dinámicos y las

políticas de ajuste perjudicaban notoriamente al parque industrial, provocando un desempleo notablemente más alto.

Palabras clave: América Latina, mercado del trabajo, desempleo, sector informal, seguridad social.

Employment and Social Security: Another Lost Decade for the Labor Market in Latin America

Cacciamali, María Cristina y María de Fátima José-Silva

Abstract
This article examines the official statistics for Latin America during the nineteen nineties, particularly those related to the structure of the labor market, social security coverage and income distribution. The conclusions are reflected in the article's title which resumes the general situation in Latin America. However, the authors examine the differences between countries and offer explanations for those differences. Furthermore, they argue that the experience of the more northern Latin American countries (Mexico, Central America and part of the Caribbean) is different from those of the south (South America), especially the experience of the industrial sector. The economies of those in the north, more closely integrated into a North American economy in expansion, increased their industrial production and employment (although mainly on the basis of the *maquila*), while those in South America, where the local market was more important and the export markets for their industrial products more difficult, experienced adjustment policies that severely reduced the industrial capacity and provoked much higher rates of unemployment.

Key Words: Latin America, Labor Market, Unemployment, Informal Sector, Social Security.

Del 11 al 13 de abril. Del efecto de una condena a la revuelta política: imaginarios en desacuerdo en una época de transición político-cultural

Contreras Natera, Miguel Ángel

Resumen
El presente trabajo centra su atención en los principales acontecimientos sociopolíticos vinculados tanto al golpe de Estado del 11 de abril de 2002, como a su respuesta popular-militar el 13 de abril del mismo año. En primer lugar, se bosqueja una explicación sucinta de los discursos en pugna por hegemonizar la crisis de representación de la política en la década de los 90. En segundo lugar, se traza una interpretación sobre los acontecimientos y sus significaciones imaginarias en el triunfo del presidente Chávez en la campaña electoral de 1998. Tercero, se delinean los referentes simbólicos de los discursos tecnocrático-neoliberal y democratizador-nacionalista en un contexto transformativo y dinámico, conflictivo y polarizador. Estas líneas prefiguran y caracterizan a los

imaginarios en desacuerdo antes de los sucesos de abril. En cuarto lugar, en una perspectiva antidescriptivista se reconstruyen los discursos y las acciones de los actores nacionales y transnacionales que hicieron posible el golpe de Estado del 11 de abril. Quinto, se perfila en términos de revuelta política las acciones y discursos de restablecimiento del gobierno del presidente Chávez el 13 de abril. Por último, y de manera inconclusa, se proyectan los decursos de las acciones políticas como consecuencia del carácter aporético de los conflictos y antagonismos que se suceden en el país.

Palabras clave: imaginarios; neoliberalismo; democracia; conflictos; antagonismos; Venezuela.

From the 11th to the 13th of April. Imaginaries in Conflict en an Epoch of Political and Cultural Transition

Contreras Natera, Miguel Ángel

Abstract
This article examines the April 2002 coup and the popular and military response two days later. It starts with a brief presentation of the crisis of representation in the nineties and the two alternative discourses competing for hegemony as a result. It then offers an interpretation of the impact in terms of social imaginary of Chávez' electoral victory in 1998, and the subsequent polarization between the Nationalist-Democratic and the Neoliberal-Technocratic discourses that imbued the political forces that opposed each other during the coup.

Key Words: Imaginaries, Neoliberalism, Democracy, Conflicts, Antagonisms, Venezuela.

La globalización y los retos de la teoría económica (segunda parte)

Del Bufalo, Enzo

Resumen
Esta es la segunda parte de un artículo cuya primera parte se publicó en el número anterior de la revista. El objetivo general del autor es mostrar cómo los diferentes enfoques de la teoría económica han estado condicionados por la evolución del sistema económico moderno hasta el presente, cuando la globalización condiciona la reestructuración neoliberal de las últimas décadas. Después de haber discutido la vinculación entre el Estado nacional y la economía moderna, el Estado como territorio donde el mercado se articula a la producción, y la teoría económica como saber asociado a esa articulación, esta segunda parte se dedica a discutir directamente la globalización y los problemas que pone a la teoría económica.

Palabras clave: Estado-nación, economía nacional, teoría económica, globalización.

Globalization and the Challenge for Economic Theory (Second Part)

Del Bufalo, Enzo

Abstract
This is the second part of an article, whose first part was published in the previous number of the journal. The overall aim of the author is to show how the different approaches to economic theory have been conditioned by the evolution of the modern economic system, from the outset and up to the present, when globalization has conditioned the neoliberal restructuring prevalent during recent decades. After having discussed the relationship between the Nation-State and the modern economy, the State as the space in which the market and production are articulated, and economic theory as the scientific discipline designed to study this articulation and recommend appropriate policies for the national economies, this second part broaches directly the globalization phenomenon and the problems it poses for economic theory.

Key Words: Nation-State, National Economy, Economic Theory, Globalization.

Las políticas de empleo en Brasil: obstáculos estructurales

Kon, Anita

Resumen
Este artículo tiene como objetivo analizar la manera como las actuales políticas de generación de empleo se están implementando y cuáles son los obstáculos coyunturales y estructurales que las afectan. La autora empieza por presentar una visión global del estado del mercado de trabajo en el Brasil durante los 90. Enseguida, indica las iniciativas institucionales diseñadas para promover el empleo y describe los principales programas introducidos. Finalmente examina los más importantes obstáculos estructurales a una política más efectiva.

Palabras clave: Brasil, desempleo, políticas de empleo, mercado de trabajo.

Employment Policies in Brazil: Structural Obstacles

Kon, Anita

Abstract
The aim of this article is to analyze the way in which, in Brazil, the current policies of generating employment are being implemented and what are the conjunctural and structural obstacles they confront. The author begins by presenting a general vision of the state of the labor market during the nineties. She than indicates the institutional initiatives designed to create employment opportunities and describes the main programs implemented. Finally, she examines the most important structural obstacles to a more effective result.

Key Words: Brazil, Unemployment, Employment Policies, Labor Market.

Reconfiguración del sector agroalimentario venezolano en el contexto de la globalización

Morales Espinoza, Agustín

Resumen
La tesis que se plantea en este trabajo es que los paradigmas y enfoques hasta ahora utilizados para analizar la configuración y funcionamiento del sector agroalimentario venezolano (SAV), no son del todo satisfactorios. El conjunto de transformaciones relacionadas con el elevado grado de concentración e internacionalización de las empresas vinculadas a la "Gran Distribución" (GD), y las que se están manifestando en el sistema de distribución urbana de alimentos en virtud de la presencia de ésta en Venezuela, han socavado las bases que sustentaron las interpretaciones realizadas hasta la fecha. Con el propósito de participar en el debate académico, se propone una reflexión acerca de la forma como podría elaborarse un enfoque teórico-metodológico distinto que permita una interpretación más apropiada de las recientes transformaciones ocurridas en el SAV. Dicha reflexión incluye una revisión y discusión de las nociones, conceptos, paradigmas y enfoques que se han utilizado hasta ahora para interpretar el comportamiento del SAV.

Palabras clave: sector agroalimentario, distribución, paradigmas, Venezuela.

Modifications in the Venezuelan Agro-Food Sector in the Context of Globalization

Morales Espinoza, Agustín

Abstract
The thesis proposed in this article is that the paradigms and approaches hitherto used to analyze the configuration and functioning of the Venezuelan Agro-food Sector (VAS) are no longer altogether satisfactory. The transformations leading to a notable concentration and internationalization of the firms involved in the distribution of food have undermined the foundations of existing interpretations. The author criticizes current interpretations and proposes an alternative theoretical and methodological analysis that permits a more appropriate interpretation of the recent transformations that have occurred in the VAS.

Key Words: Agro-food sector, distribution, paradigms, Venezuela.

Cooperativismo y generación de empleo en la Argentina

Simone, Cristina

Resumen
Este artículo examina el impacto de las políticas neoliberales introducidas en Argentina durante los años 90, desde la perspectiva de un movimiento cooperativista que con antelación se había enraizado fuertemente en las áreas de actividad agropecuaria, servicios públicos, financiera y crediticia, trabajo, consumo, seguro, salud y vivienda, entre otros sectores. La autora indica cómo

sumo, seguro, salud y vivienda, entre otros sectores. La autora indica cómo el debilitamiento de la producción doméstica, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas, inevitablemente debilitó un movimiento cooperativista íntimamente vinculado a estos sectores. Asimismo, señala cómo el abandono de la paridad con el dólar norteamericano en 2002 abrió la perspectiva de un modelo de acumulación más sentado en los productores locales, con la oportunidad de una recuperación del movimiento cooperativista, junto con una disminución de los alarmantes niveles de desempleo.

Palabras clave: Argentina, movimiento cooperativista, desempleo, neoliberalismo, devaluación, modelo de acumulación.

Cooperativism and the Creation of Employment in Argentina

Simone, Cristina

Abstract

This article examines the impact of neoliberal policies in Argentina during the nineties, from the point of view of a cooperative movement that had beforehand made important advances in the fields of agricultural production, public services, finance and credit, work, consumption, security, health and housing, etc. The author indicates how the weakening of domestic production and, above all, of the small and medium-size firms, inevitably had an adverse effect on the cooperative movement with which it was closely related. At the same time, she indicates how the abandonment of parity with the US dollar in 2002 opened out the prospect of a new accumulation model responding more closely to the needs of domestic producers, promising new opportunities for the cooperative movement and a disminution of the alarming unemployment rates.

Key Words: Argentina, Cooperative Movement, Unemployment, Neoliberalism, Devaluation, Accumulation Model.

Políticas de empleo y la transformación de los mercados de trabajo en México

Torres Salcido, Gerardo

Resumen

Este artículo empieza comentando el creciente reconocimiento de la importancia de la generación del empleo como eje fundamental de la política social. Frente a las transformaciones del mercado de trabajo impulsadas por la globalización (flexibilización del trabajo, desempleo y subempleo, ampliación del sector informal, la maquila, crecientes dificultades para ampliar la cobertura de la seguridad social, etc.), hacen falta políticas gubernamentales diseñadas para fomentar la creación del empleo. El autor argumenta, además, que cualquier perspectiva de una política de creación de empleo sostenible, requiere de una disminución de las acentuadas desigualdades sociales. Al revisar las políticas gubernamentales introducidas en México, sostiene que, aun cuando

se han dirigido a reaccionar ante el cambio estructural, poco han hecho para tener una visión proactiva.

Palabras clave: México, empleo, mercado de trabajo, desigualdad social, políticas de empleo.

Employment Policies and the Transformations of the Labor Market in Mexico

Torres Salcido, Gerardo

Abstract
This article starts commenting the growing recognition of the importance of creating employment opportunities as a key element in social policy. In the face of the changes in the labor market provoked bu globalization (greater flexibility of work relations, unemployment, underemployment, the growth of the informal sector, the maquila and the evident insufficiency of social security coverage, etc.), government policies designed to create employment opportunities are urgently needed. The author argues, furthermore, that any prospect of a sustainable policy of creating employment also requires a reduction of the accentuated indices of inequality. A revision of the policies introduced in Mexico suggests that, while they are clearly a reaction to the structural changes under way, they lack a proactive vision.

Key Words: Mexico, Employment, Labor Market, Social Inequality, Employment Policies.

Política social y democracia: un "nuevo" paradigma

Uharte Pozas, Luis Miguel

Resumen
Este artículo se presenta como una propuesta en torno de la orientación de las políticas sociales para América Latina. Se divide en cuatro apartados: el primero se ocupa de explicar las vinculaciones existentes entre política social, orden socioeconómico, modelo de desarrollo y modelo de democracia, a la vez que se presenta a rasgos generales el paradigma de política social que se considera más acertado en función del desarrollo y avance de la democracia; en el segundo apartado se presenta el modelo de democracia por el que se aboga y la política social consustancial a él; en el tercero, se hace una breve reseña de cuáles han sido los paradigmas de política social dominantes en el marco del sistema capitalista, realizando una crítica general a cada uno de ellos; y, finalmente, se analizan las diferentes dimensiones que componen todo paradigma de política social, desarrollando una crítica a los diferentes paradigmas, a la vez definiendo la orientación que se considera más oportuna en función de cada dimensión.

Palabras clave: política social, paradigmas, democracia, capitalismo, América Latina.

Social Policy and Democracy: A 'New' Paradigm

Uharte Pozas, Luis Miguel

Abstract

This article is presented as a proposal for the orientation of social policies in Latin America. It is divided into four sections: the first explains the relationship between social policy, the socio-economic order, the development model and the different types of democracy, while presenting the general outlines of the social policy paradigm considered most appropriate for furthering democracy; the second section explains the type of democracy considered desirable and the type of social policy it implies; the third section examines the predominant social policy paradigms that have characterized the development of the capitalist system and their limitations; and, finally, the author analyzes the different dimension of any social policy paradigm, developing a criticism of those paradigms that have previously prevailed and outlining his alternative proposal.

Key Words: Social Policy, Paradigms, Democracy, Capitalism, Latin America.

Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2005, vol. 11 n° 3 (sept.-dic.), pp. 255-257

COLABORADORES

Alayón Monserat, Rubén ralayonm@yahoo.com

Sociólogo, graduado en la Universidad Central de Venezuela, donde actualmente se desempeña como profesor en la Escuela de Trabajo Social. Fue coordinador del Plan Barrio Adentro desde su inicio en marzo 2003 hasta abril de 2004.

Antillano, Andrés antillaj@rect.ucv.ve

Licenciado en Psicología Social de la Universidad Central de Venezuela y actualmente ejerce como docente e investigador del Instituto de Criminología, Facultad de Derecho, de la misma universidad. Formó parte de la comisión redactora del Decreto 1666 y del Anteproyecto de Ley de Regulación de la Tierra Urbana y Cogestión. Es miembro del Comité de Tierra Urbana de la comunidad donde reside y también miembro de la Asamblea Metropolitana de los CTU.

Arconada Rodríguez, Santiago santiago_arconada@yahoo.es

Se autodefine como luchador social y promotor comunitario. Su participación en las luchas comunitarias relacionadas con el problema de acceso al agua potable datan de mediados de los años 90, cuando participó en un experimento pionero en la parroquia Antímano de Caracas (ver su artículo en esta misma revista, vol. 2, nº 4, 1996). Desde 1999, ha trabajado en el diseño y en la implementación de las políticas que reseña.

Cacciamali, María Cristina cciamali@uol.com.br

Profesora titular de la Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de la Universidad de São Paulo, donde es docente e investigadora en el área de Estudios del Trabajo. Actualmente es presidenta del Programa de Integración de América Latina, de la Universidad de São Paulo (Prolam/USP), presidenta de la Asociación Brasileña de Estudios del Trabajo (ABET) y consultora del Consejo de Administración de la OIT para el seguimiento de los derechos fundamentales del trabajo.

Contreras Natera, Miguel Ángel miguel-a-contreras@cantv.net

Sociólogo, especialista y magister en Planificación del Desarrollo del Cendes de la Universidad Central de Venezuela. Profesor de la Escuela de Sociología de la UCV, Coordinador Académico de la misma escuela. Actualmente investiga sobre temas de ciudadanía y desarrollo. Entre las publicaciones recientes: *El posdesarrollo en la búsqueda de un regionalismo crítico* (2001) y "Ciudadanía, pluralidad y emancipación: perspectivas democráticas de un debate en ciernes", *Cuadernos del Cendes* (2001).

Del Bufalo, Enzo edelbufalo@cantv.net

Economista. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela. Profesor titular de Teoría Económica y coordinador del área de investigación: Producción de Subjetividad y Prácticas Sociales de la Coordinación de Estudios Postdoctorales Cipost/Faces de la UCV. Ha publicado numerosos libros y ensayos; entre los más recientes destacan *El Estado nacional y la economía mundial*. vols, I y II, Caracas, 2002, Ediciones Faces, Universidad Central de Venezuela; *Americanismo y democracia*, Caracas, 2001, Monte Ávila Editores.

José-Silva, María de Fátima fatimajs@uol.com.br

Es psicóloga, especialista en Salud de Hospitales, candidata a doctora en el Programa de postgrado en Integración de América Latina (Prolam) de la Universidad de São Paulo. Actualmente es profesora de la Universidad Federal de São Paulo - Unifesp/EPM e investigadora en las áreas de Psicología Social y de Hospitales.

Kon, Anita akon@terra.com.br

Doctora en economía, profesora titular e investigadora de la Pontifícia Universidad Católica de São Paulo (PUC/SP), Brasil. También es Coordinadora del Grupo de Investigaciones en Economía Industrial, Trabajo y Tecnología (EITT) del Programa de Estudios de Post-Grado en Economía Política de la PUC/SP.

Morales Espinoza, Agustín moralesa@agr.ucv.ve

Profesor titular en el Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales de la UCV. Profesor de los postgrados en Desarrollo Rural y Planificación Alimentaria y Nutricional que se dictan en la UCV. Profesor visitante de la Universidad de Córdoba (España). Ex presidente de la Sociedad Académica Venezolana de Investigaciones Agroalimentarias (Savia). Ponente en Congresos nacionales e internacionales. Maestría y doctorado en la Universidad Central de Venezuela. Postdoctorado en la Universidad de Córdoba (España). Actualmente su área de investigación se relaciona con la economía agroalimentaria. Sus últimas publicaciones: "Estrategias empresariales en la era global: el caso del complejo sectorial venezolano de grasas y aceites", *Revista Agroalimentaria*, Mérida, 2001; "El sector agrícola y el abastecimiento alimentario en los países exportadores de petróleo: El caso venezolano", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, 2002.

Simone, Cristina csimone@acibue.cci.org.ar

Licenciada en historia de Argentina y es Directora de la Oficina de Proyectos-Argentina, Alianza Cooperativa Internacional.

Torres Salcido, Gerardo torres_salcido@yahoo.com

Investigador Titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es investigador visitante en el Instituto de Economía y Geografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en España.

Uharte Pozas, Luis Miguel luismiuh@yahoo.com

Vasco, diplomado universitario en Trabajo Social y licenciado en Sociología. Actualmente cursa sus estudios de doctorado en la especialidad Estudios Iberoamericanos: realidad política social, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, de la Universidad Complutense de Madrid. Reside en Venezuela donde está preparando su tesis doctoral.

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES
INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE MANUSCRITOS

1. Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos. Se presentarán escritos en un procesador de palabras (preferentemente Word for Windows) para su lectura en una computadora IBM o compatible, con la identificación del programa utilizado. En caso de incluir gráficos o tablas preparados con otro programa, se agradece su identificación. También se requiere dos copias a doble espacio en papel tamaño carta.

2. En el texto los subtítulos, así como la ubicación de cuadros o tablas, deben ser claramente indicados. Cada cuadro o tabla debe presentarse en hoja aparte colocado con su debida identificación al final del texto.

3. Las notas deben aparecer debidamente enumeradas al pie de página y deben ser lo más breves posible. Las referencias bibliográficas se incorporan al texto y entre paréntesis se coloca el apellido del autor, coma, el año de publicación, coma, el número de página. Las referencias completas se incluyen en la bibliografía, después del texto, organizadas alfabéticamente según el apellido del autor. Las referencias bibliográficas se registran de la siguiente manera: PARA LIBROS, apellido(s), coma, nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), dos puntos, título (en cursivas), coma, lugar de publicación, coma, casa editora, punto. Ejemplo: Rudé, George (1978): *Protesta popular y revolución en el siglo XVIII*, Barcelona, Ariel. PARA ARTICULOS, apellido(s), coma, nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), dos puntos, título (entrecomillado), coma, nombre de la revista (en cursivas), coma, volumen, coma, número, coma, lugar de publicación, coma, mes de publicación, coma, páginas. Ejemplo: Tedesco, Juan Carlos (1972): "Universidad y clases sociales: el caso argentino", *Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas*, vol. 3, nº 2, Buenos Aires, abr-jun., pp. 197-227. La bibliografía colocada al final del texto debe ser exclusivamente de referencias que aparecen en el texto. Para referencia de entrevistas en el texto debe aparecer entre paréntesis el apellido, coma, entrevista, coma, año. Ejemplo: (Rodríguez, entrevista, 2000). En la bibliografía al final del artículo, en un aparte para entrevistas se coloca: apellido (s), coma, nombre (s), coma, lugar de la entrevista, coma, fecha. Ejemplo: Rodríguez Araque, Alí, Caracas, 4 de marzo de 2000.

4. La extensión de los artículos no debe exceder las 30 cuartillas (aproximadamente 48.000 caracteres con espacio), aunque el Comité Editorial podría admitir flexibilidad en caso de que el interés del tema lo amerite.

5. Los autores deberán enviar, junto con sus artículos, un resumen, en español y en ingles, de 6 a 10 líneas del artículo y otro de 6 a 8 líneas de sus datos personales incluyendo: (1) título(s) académico(s), (2) lugar o lugares donde está destacado, (3) breve lista de sus obras más importantes.

6. Los manuscritos que el Comité Editorial considera potencialmente apropiados para su publicación serán sometidos al arbitraje de especialistas en el tema; los comentarios al respecto serán remitidos al autor junto con cualquier sugerencia de la Dirección de la Revista.

7. El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.

8. Los autores de los artículos publicados recibirán 2 ejemplares del número en que aparecen, diez separatas y una suscripción a la revista por un año.

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES

SUSCRIPCIÓN

Nombres y apellidos: _____

Institución: _____

Dirección: _____

Ciudad: _____ País: _____

Código postal: _____ Teléfono: _____ Fax: _____

Correo electrónico: _____

Tipo de suscripción: Institucional: _____ Individual: _____

Fecha: _____ de _____ de 2005

Firma: _____

EN VENEZUELA: cheques y depósitos a nombre de Luis E. Lander, cuenta de ahorro, Banco Provincial, Caracas, Nº 0108 0030 00 0200189187.

EN EL EXTERIOR: transferencias bancarias a nombre de Luis E. Lander, cuenta de ahorro, Banco Provincial, Caracas, Nº 0108 0030 00 0200189187, código swift BPROVECA.

Manuscritos, correspondencias, solicitud de suscripciones, etc., deben dirigirse a: RVECS, Edificio FACES-UCV, Piso 6, oficina Nº 635, Ciudad Universitaria, Caracas, Venezuela o Módulo UCV, Código Postal 1053-A Caracas, Venezuela.

reveciso@faces.ucv.ve

Suscripción institucional	$ 60	Bs. 45.000
Suscripción individual	$ 40	Bs. 30.000
Ejemplar suelto	$ 15	Bs. 10.000

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMMICAS Y SOCIALES
DIRECCION DE COORDINACION DE EXTENSION
COLECCIÓN CUADERNOS CODEX

ÚLTIMOS TÍTULOS

COLECCIÓN CON FINES DOCENTES

Nº 26 Pedro Brito y Pedro García Avendaño: ***Biotipología y Somatipo***.

Nº 27 Oscar Mago Bendahan: ***Justicia, Equidad y Otras Excentricidades***.

Nº 28 José Romero León: ***Rayuela y el Jazz***.

Nº 29 Emanuele Amodio: ***La Tierra de los Caribes***.

COLECCIÓN CUADERNOS CODEX

Nº 120 Franklin Molina: ***México y Estados Unidos en el TCL***.

Nº 121 Adelina Rodríguez Mirabal: ***La España de Felipe V***.

Nº 123 Mónica Venegas: ***Derechos Humanos y Técnicas de Intervención en Salud Mental***.

Nº 124 Grégoris Tallaferro: ***La pesca Artesanal en Ocumare de la Costa***.

Nº 125 Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales: ***¿Cómo nos ven? Desde la Academia Anglosajona***. Foro realizado en agosto de 2004.

Nº 126 Emanuele Amodio: ***El fin del mundo. Culturas locales y desastres: una aproximación antropológica.***

NUEVA SOCIEDAD

may. – jun. 2005

www.nuevasoc.org.ve

197

Director: Dietmar Dirmoser
Jefe de Redacción: S. Chejfec

CONTENIDO

La izquierda en el gobierno

COYUNTURA: **Juan Manuel Arbona.** Los límites de los márgenes. Organizaciones políticas locales y las Jornadas de Octubre de 2003 en El Alto, Bolivia. **Carlos Aníbal Martínez.** Guatemala. A 15 meses del gobierno de Oscar Berger.

APORTES: **Dietmar Dirmoser.** Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina. **Esteban Bogan.** De marginales y desocupados. Apuntes para una nueva discusión sobre las poblaciones «excedentarias» a partir de los conceptos de masa marginal y empleabilidad. **Juan Martín Sánchez.** Hatun Willakuy, Importancia del relato en la política. Comentarios al Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. **Eugenio Lahera.** ¿Qué está pasando en Chile?

TEMA CENTRAL: **Carlos M. Vilas.** La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacionalpopulares. **Demetrio Boersner.** Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias. **Teodoro Petkoff.** Las dos izquierdas. Wilfredo Lozano. La izquierda latinoamericana en el poder: interrogantes sobre un proceso en marcha. **Rodrigo Arocena.** Uruguay en la nueva ola de las izquierdas latinoamericanas. **Manuel Antonio Carretón.** Reflexiones en torno de la(s) izquierda(s) chilena(s) y el proyecto de país.

SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	**ANUAL (6 núms.)**	**BIENAL (12 núms.)**
América Latina	US$ 56	US$ 97
Resto del mundo	US$ 86	US$ 157

PAGOS: Las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo únicamente se pueden efectuar con transferencias bancarias. Solicitar los datos para la transferencia. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.

IEP Instituto de Estudios Políticos

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

Politeia

Politeia es una publicación semestral arbitrada, publicada por el Instituto de Estudios Políticos y esta abierta a todas las corrientes de pensamiento, especialmente en el área de las Ciencias Políticas y sobre aspectos relativos a América Latina.

En cada numero se publican los resultados de los trabajos de los investigadores asociados a este centro de investigaciones, así como también contribuciones, ensayos, artículos e informaciones referidas principalmente a las Ciencias Políticas, y en general a las Ciencias Sociales.

Politeia goza de reconocimiento por parte de los estudiosos de la realidad política, gracias a su larga trayectoria y amplio prestigio. En sus páginas han escrito distintas personalidades como Manuel García-Pelayo, Juan Carlos Rey, Humberto Njaim, Ricardo Combellas y muchos otros que han aportado por medio de sus investigaciones, distintos conocimientos que enriquecen la Teoría Política Venezolana.

Información sobre **Politeia** se incluye anualmente en: CLASE, de la Universidad Nacional Autónoma de México/ "International Political Science Abstracts" del International Political Science Association/ "REDINSE"" de la Universidad Central de Venezuela.

Subcripciones año 2002 (2 ejemplares):

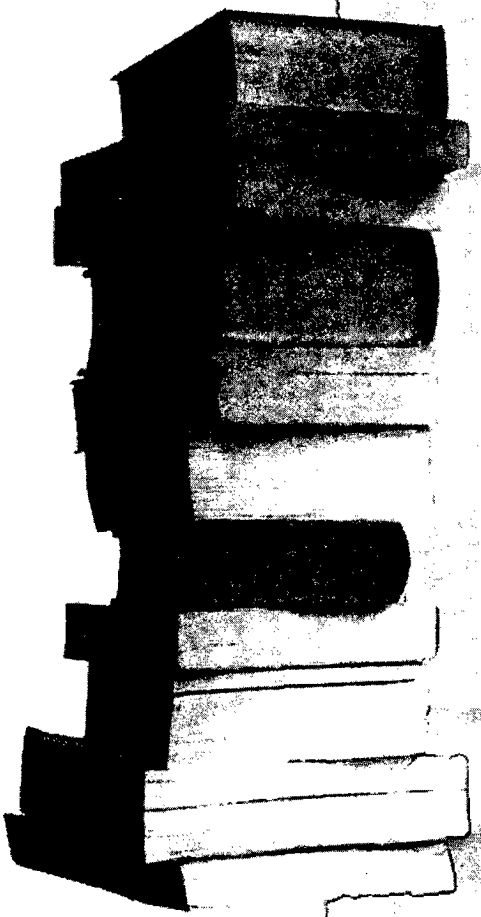
	INDIVIDUAL	INSTITUCIONAL
Venezuela	Bs. 10.000	Bs. 10.000
Resto del Mundo	US$ 25	US$ 25

Favor emitir cheque de gerencia no endosable a nombre de: **Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la U.C.V.**

DIRECCIÓN

Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Estudios Políticos. Ciudad Universitaria, Los Chaguaramos. Caracas, Venezuela.
Telefax: 58-2-6052382 / 6052365
e-mail: politeia@mail.com

TÍTULOS PUBLICADOS CDCH-UCV 2004



Almeida, Deyanira
MANUAL DE ARRITMIAS CARDÍACAS

Cárdenas, Olesia y Ma. Purificación Galindo
BIPLOTS CON INFORMACIÓN EXTERNA BASADOS EN MODELOS BILINEALES GENERALIZADOS

Carrillo Batalla, Tomás
EL PENSAMIENTO ECONÓMICO DE FELIPE LARRAZÁBAL

Guerra, José
LA POLÍTICA ECONÓMICA EN VENEZUELA 1999-2003

Guevara Díaz, José Manuel
METEOROLOGÍA (2a. edición)

Gradowska, Anna
EL OTOÑO DE LA EDAD MODERNA. Reflexiones sobre el Postmodernismo

López Maya, Margarita
RÓMULO BETANCOURT. ANTOLOGÍA POLÍTICA
Coedición con la Fundación Rómulo Betancourt

López Villa, Manuel
ARQUITECTURA E HISTORIA. CURSO DE HISTORIA DE LA ARQUITECTURA Vol. I y II

Martín Frechilla, Juan José
DIÁLOGOS RECONSTRUIDOS PARA UNA HISTORIA DE LA CARACAS MODERNA

Salomón, Ricardo y Ma. Corina Salomón
TEMAS DE GASTROENTEROLOGÍA. Vol. IV

Sánchez de León, Roberto
BASES DE LA NEUMONOLOGÍA CLÍNICA
(2a. edición)

Nuestras publicaciones pueden ser adquiridas en el Departamento de Relaciones y Publicaciones del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, ubicado en la Av. Principal de La Floresta, Quinta Silenia, La Floresta. Caracas
Teléfonos: 284.7222 - 284.7077 - 284.7666 / Fax: Ext. 244 / E-mail: publicac@telcel.net.ve

Igualmente, están a la venta en la librería de la Biblioteca Central, P.B. Ciudad Universitaria, UCV.

Toda la información inherente al Programa de Publicaciones puede ser consultada en: www.cdch-ucv.org.ve / www.revele.com.ve/cdch

Impreso en Venezuela por
MIGUEL ÁNGEL GARCÍA E HIJO, S.R.L.
Sur 15, N° 107, El Conde
Telf.: 576.13.62 - Caracas

Próximo número

Nº 1, enero-abril 2006

Tema central:
La nacionalización petrolera en Venezuela: treinta años después

De venta en las mejores librerías del país

ARTÍCULOS

ENZO DEL BUFALO	LA GLOBALIZACIÓN Y LOS RETOS DE LA TEORÍA ECONÓMICA. (SEGUNDA PARTE)
MIGUEL ÁNGEL CONTRERAS NATERA	DEL 11 AL 13 DE ABRIL. DEL EFECTO DE UNA CONDENA A LA REVUELTA POLÍTICA: IMAGINARIOS EN DESACUERDO EN UNA ÉPOCA DE TRANSICIÓN POLÍTICO-CULTURAL
AGUSTÍN MORALES ESPINOZA	RECONFIGURACIÓN DEL SECTOR AGROALIMENTARIO VENEZOLANO EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

TEMA CENTRAL: ¿CÓMO COMBATIR LA EXCLUSIÓN?

DICK PARKER	PRESENTACIÓN
LUIS MIGUEL UHARTE POZAS	POLÍTICA SOCIAL Y DEMOCRACIA: UN «NUEVO» PARADIGMA
MARÍA CRISTINA CACCIAMALI Y MARÍA DE FÁTIMA JOSÉ-SILVA	EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: OTRA DÉCADA PERDIDA EN EL MERCADO DE TRABAJO DE AMÉRICA LATINA
GERARDO TORRES SALCIDO	POLÍTICAS DE EMPLEO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LOS MERCADOS DE TRABAJO EN MÉXICO
ANITA KON	LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN BRASIL: OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES
CRISTINA SIMONE	COOPERATIVISMO Y GENERACIÓN DE EMPLEO EN LA ARGENTINA
SANTIAGO ARCONADA RODRÍGUEZ	SEIS AÑOS DESPUÉS: MESAS TÉCNICAS Y CONSEJOS COMUNITARIOS DE AGUAS (APORTES PARA UN BALANCE DE LA EXPERIENCIA DESARROLLADA)
ANDRÉS ANTILLANO	LA LUCHA POR EL RECONOCIMIENTO Y LA INCLUSIÓN EN LOS BARRIOS POPULARES: LA EXPERIENCIA DE LOS COMITÉS DE TIERRAS URBANAS
RUBÉN ALAYÓN MONSERAT	BARRIO ADENTRO: COMBATIR LA EXCLUSIÓN PROFUNDIZANDO LA DEMOCRACIA

RESÚMENES/ABSTRACTS