

# REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales  
Universidad Central de Venezuela

Tema central:

Miradas antropológicas  
a la Venezuela contemporánea  
(1998-2008)

CARACAS, SEPTIEMBRE-DICIEMBRE

**3 / 2007**

**Universidad Central de Venezuela**

RECTOR  
Antonio París

VICERRECTOR ACADÉMICO  
Eleazar Narváez

VICERRECTORA ADMINISTRATIVA  
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  
Víctor Abreu

COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN  
Sary Levy Carciente

**REVISTA VENEZOLANA DE  
ECONOMÍA Y  
CIENCIAS SOCIALES**

**Caracas, septiembre-diciembre  
vol. 13, nº 3, 2007**



**REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES**  
septiembre-diciembre, 2007  
vol. 13, n° 3

---

**Director:** Rodrigo Navarrete

**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:** Darling J. García P.

**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, Red ALyC, Redinse, Latindex, Base de Datos Cepal, Revenct, 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](mailto:cdmf@yahoo.com)

Teléfono Fax: 605-26-29.

Dirección electrónica: [reveciso@gmail.com](mailto:reveciso@gmail.com); [reveciso@yahoo.es](mailto:reveciso@yahoo.es); [reveciso@faces.ucv.ve](mailto:reveciso@faces.ucv.ve)

**Versión electrónica:** [www.revele.com.ve](http://www.revele.com.ve) y [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

---

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

---



## ÍNDICE

---

<b>EDITORIAL</b> .....	7
 <b>ARTÍCULOS</b>	
Visiones del regionalismo y la regionalización en América del Sur en el nuevo milenio.....	13
<b>Franklin Molina</b>	
¿Globalización sin convergencia? .....	33
<b>Pedro Sanoja</b>	
Efectos de la paralización económica de 2002 en el sector construcción en Venezuela .....	53
<b>Helena Sanz Lara</b>	
Política de salud y democracia social .....	69
<b>Luis Miguel Uharte Pozas</b>	
Seguridad ciudadana, confianza pública y policía en Venezuela .....	87
<b>Luis Gerardo Gabaldón</b>	
Apertura comercial y seguridad alimentaria en los países industrializados de América Latina.....	99
<b>José Rodríguez Rojas</b>	
 <b>TEMA CENTRAL</b>	
<b>Miradas antropológicas a la Venezuela contemporánea (1998-2008)</b>	
Presentación.....	121
<b>Emanuele Amodio</b>	
La conservación del patrimonio cultural en Venezuela: Nuevas oportunidades a partir de 1999 .....	129
<b>Luis E. Molina</b>	

Educación y revolución: Aproximaciones al acontecer educativo venezolano 2000-2007 .....	143
<b>María Bethencourt</b>	
La salud revolucionaria: El caso Barrio Adentro. ....	161
<b>Morelva Leal Jerez</b>	
La república indígena. Pueblos indígenas y perspectivas políticas en Venezuela .....	175
<b>Emanuele Amodio</b>	
La demarcación de tierras indígenas en Venezuela .....	189
<b>Hortensia Caballero Arias</b>	
Aproximación a la ética, la función pública y la nueva institucionalidad venezolana .....	209
<b>Oliver Du Arte Herrera</b>	
RESÚMENES/ABSTRACTS .....	215
COLABORADORES.....	225
INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES.....	228

## EDITORIAL

Los temas de la diversidad cultural, el multiculturalismo, el respeto a la diferencia y la discriminación positiva hacia sectores histórica y socialmente discriminados o subalternos de la población venezolana han traspasado los límites de la discusión teórica y de la lucha de grupos políticos de base para convertirse en componentes integrales de los asuntos de Estado dentro de las estrategias y políticas de participación ciudadana que el gobierno del presidente Chávez ha implementado en este último decenio. El siglo XXI en Venezuela ha estado marcado por un acercamiento muy particular hacia el ciudadano a partir de una visión distinta del colectivo nacional y de sus diversos sectores económicos, sociales, culturales, raciales, étnicos y de género. El tema central de este número nos acerca precisamente, desde múltiples perspectivas antropológicas, a la comprensión y análisis de las distintas estrategias y programas de acción que el gobierno nacional ha venido implementado para abordar los diversos problemas que aquejan a la población del país. Más allá de la mera investigación etnográfica o de la reflexión etnológica, los artículos aquí presentes descansan en la posibilidad de ofrecer recomendaciones y alternativas para la óptima prosecución de estas experiencias sociopolíticas, lo que los acerca a una antropología aplicada, capaz de incidir directamente en las prácticas colectivas de organización y gestión estatal. Como argumenta Amodio, coordinador de este tema central, el cambio político y social que supone para Venezuela la Constitución de 1999 involucra a todos los grupos sociales, particularmente a los pueblos indígenas, pero a todos desde nuestras posiciones como ciudadanos.

En este número ofrecemos un considerable número de artículos iniciales de corte general, los cuales, aun cuando siempre heterogéneos, giran directa o indirectamente alrededor del común denominador de la situación económica, social y política de la Venezuela actual dentro del contexto latinoamericano y mundial. Mientras las colaboraciones de Pedro Sanoja sobre el vínculo histórico y político entre globalización y Estado y la de Luis Miguel Uharte Pozas sobre la relación entre política de salud y democracia social discurren sobre temas generales, de franca pertinencia para los procesos recientes en nuestro continente y en el país, los aportes de Franklin Molina sobre las visiones del regionalismo y la regionalización en Suramérica en los albores del siglo XXI y el de José Rodríguez Rojas, relacionado con la apertura comercial y la seguridad alimentaria en los países industrializados de América Latina, enfrentan temas de particular interés para la realidad socioeconómica actual. Sanoja critica la tesis institucionalista de que el impacto de la globalización necesariamente disminuye la soberanía nacional. Mediante un modelo para explicar la escogencia del mecanismo de gobernabilidad sectorial, a través de las variables de las propiedades de la tecnología y la estructura de los mercados internaciona-

les, propone dar fuerza a una convergencia y competencia crítica y controlada entre las instituciones e industrias nacionales y las economías abiertas globales. Para Uharte, la política social, especialmente la de salud, debe ser el eje fundamental de la democracia social, ya que, congruente con un nuevo tipo de democracia, confronta las propuestas del modelo de desarrollo neoliberal, y por tanto reclama un nuevo tipo de modelo de desarrollo, menos sometido a la lógica de acumulación del capital, y más acorde con los intereses de la mayoría empobrecida. Molina revisa los conceptos de regionalismo y regionalización en el contexto regional suramericano y distingue cuatro olas regionalizadoras en los últimos cuarenta años que culminan en la nueva regionalización del siglo XXI mediante las transformaciones en el seno del Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones y en la construcción de la naciente Comunidad Suramericana de Naciones. Rodríguez Rojas, utilizando información privada y pública, nacional e internacional, analiza el impacto de la apertura comercial en la seguridad alimentaria de los países latinoamericanos más industrializados, principalmente Venezuela como país petrolero. Concluye que, previo a la apertura comercial, coexistían países agroexportadores con alta autosuficiencia alimentaria y países exportadores de petróleo con una autosuficiencia alimentaria limitada y que, en general, esta apertura profundizó la dependencia externa del sistema alimentario global en detrimento de los grupos agrarios locales.

Por su parte, los trabajos de Luis Gerardo Gabaldón sobre el tema de los cuerpos policiales del Estado –nacionales y regionales– en relación con el logro y la percepción de la seguridad ciudadana, la confianza pública en Venezuela, y el de Helena Sanz Lara dirigido a presentar y discutir los efectos de la coyuntura económica venezolana de finales de 2002 en el sector construcción nacional, apuntan a análisis específicos sobre la economía y las instituciones venezolanas dentro de las coyunturas contemporáneas. Para Gabaldón, el marco constitucional y legal vigente es muy amplio e indefinido en su noción de seguridad, derechos y satisfacción de necesidades, mientras el plan piloto de seguridad ciudadana enfatiza la vigilancia ostensiva y disuasiva mediante ocupaciones territoriales transitorias que hacen dudar de la disminución del delito. Así, el incremento de los delitos violentos y de la desconfianza en el sistema de justicia penal, según las encuestas de victimización y opinión pública, impone una reflexión sobre los criterios de transparencia y participación para, mediante la corresponsabilidad, reducir la violencia. Sanz Lara, mediante un estudio estadístico comparativo con las tendencias para el sector construcción venezolano durante la década previa e incorporando la intervención de un factor externo coyuntural (paralización de la economía nacional), determina que el sector construcción fue el más afectado por los eventos político-económicos acaecidos en 2002, lo que influyó en su proceder natural y obliga a concertar estrategias alternativas para su pronta y necesaria recuperación.

Estas reflexiones y discusiones son especialmente cruciales en momentos como el actual, en el cual la promesa del socialismo del siglo XXI como posibilidad real de implementación a través del referéndum popular para la reforma

constitucional presenta una serie de contradicciones que, por un lado, abren caminos para la radicalización del proceso bolivariano y, por otro, preconizan una serie de riesgos políticos y sociales que podrían atentar contra la idónea continuidad de este proyecto nacional. Esperamos contribuir, desde nuestro ámbito de académico, a la consolidación de una tribuna de discusión para una reflexión cada vez más explícita en sus principios y consciente en sus acciones sociales.

Igualmente, nos sentimos sumamente complacidos por la obtención reciente del primer lugar en la Lista de Jerarquización de Evaluación de Mérito del Fonacit como Revista Científica en el Área de Ciencias Sociales correspondiente a los años 2005 y 2006. Esta calificación, que se ofrece cada dos años y en la cual ya habíamos figurado entre los primeros lugares para la evaluación 2003-2004, nos compromete, ahora más que nunca, a continuar con la línea editorial ininterrumpida que hemos mantenido durante los cincuenta años de trabajo de la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, optimizando los parámetros de calidad académica, tanto en los elementos informativos como en las propuestas analíticas, que hemos ofrecido desde nuestros inicios. Queremos agradecer al Fonacit y al CDCH el permanente apoyo institucional y financiero que han ofrecido al desarrollo editorial de esta revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Igualmente, quisiéramos agradecer a todos aquellos que en calidad de autoridades, coordinadores de temas, colaboradores, árbitros y asesores han permitido mantener este nivel y orientar esta publicación hacia una posición destacada.



## **ARTÍCULOS**



# VISIONES DEL REGIONALISMO Y LA REGIONALIZACIÓN EN AMÉRICA DEL SUR EN EL NUEVO MILENIO<sup>1</sup>

Franklin Molina

## I.- Introducción. Aproximación a la investigación

La integración económica, política y social es uno de los hechos más importantes de la actual globalidad. Según Octavio Ianni:

... con el desarrollo intensivo y extensivo del capitalismo surge una configuración geohistórica, dotada de peculiaridades específicas y de movimientos propios, que puede denominarse *globalismo*. Se trata de una realidad múltiple presente en el ámbito transnacional. No siempre anula lo preexistente, aunque altera su lugar y significado. Transforma el mapa del mundo, no sólo en lo que puede representar la historia y la geografía o la historia, sino también las conciencias (Ianni, 1999, 92).

Dos realidades importantes a la hora de pensar en la integración son los conceptos de regionalismo y regionalización. La presente investigación, pretende revisar los conceptos de regionalismo y regionalización en un espacio geográfico como es la América del Sur. ¿Qué se entiende por regionalismo? ¿Qué cambios han traído la globalización y la mundialización a los *órdenes regionales*? ¿Qué orden regionalizador e integrador tiene América del Sur en el nuevo siglo-milenio? ¿Cuál es la diferencia entre las olas regionalizadoras en América Latina?

El crecimiento de los innumerables acuerdos de integración en América Latina nos dibuja un subcontinente donde se han desarrollado grandes experiencias de integración; después de Europa, con el exitoso modelo de la Unión Europea, América Latina es el segundo espacio geográfico donde se han desarrollado intentos y experiencias integracionistas en el ámbito mundial.

---

<sup>1</sup> Artículo presentado como ponencia en el simposio: "América Latina y el Caribe: el impacto de la crisis del ciclo neoliberal, el rol de los Estados, sus transformaciones y las modalidades de inserción internacional de la región", octubre de 2006, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Después de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de la Organización Internacional de Comercio (OIC), la economía política internacional intentó forjar un espacio común para proponer reformas en el plano de la economía internacional. La aparición del GATT permitió la creación de flujos mundiales de comercio, en los que siempre estuvo presente la idea del "Nuevo Orden Económico Internacional". En los años 90, a partir de la OMC se estableció el orden de la integración regional promocionando los acuerdos regionales (Falk, 1999).

## II.- Aproximación conceptual. Regionalismo y regionalización

Las relaciones internacionales se desarrollan en un escenario nuevo y en permanente evolución. Estamos siendo testigos de los cambios radicales que han ocurrido en los últimos años; los cuales han debilitado las estructuras existentes desde la Segunda Guerra Mundial. La Cepal sostuvo, al iniciarse la década de los 90 que los compromisos de integración podrían ser no sólo compatibles sino complementarios con los objetivos de lograr crecientes niveles de competitividad internacional. Esta posición dio origen a lo que anteriormente denominamos "el regionalismo abierto" lo que implicó la modificación de los acuerdos de integración. Lo que diferencia el regionalismo abierto de la apertura es que comprende un elemento preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.

Entendemos por regionalismo una etapa política de la integración donde se crean contextos de regioncentrismo, Estados nacionales deciden crear regímenes de cooperación e integración con la finalidad de acercar mercados-países, mientras que la *regionalización* es una dinámica económica que aspira a crear una región de integración.

Josep Ibáñez (1999) hace una distinción conceptual entre regionalismo y regionalización<sup>2</sup>. El primero es un proyecto y el segundo es un proceso. El regionalismo englobaría las iniciativas políticas de representantes gubernamentales, para estrechar la cooperación política y económica entre Estados y actores que forman parte de una misma región. Conformarían la corriente regionalista el conjunto de proyectos políticos que surgen de la interacción entre actores gubernamentales estatales y actores no gubernamentales estatales y

---

<sup>2</sup> Los conceptos que utiliza Josep Ibáñez provienen de la investigación de algunos autores del Grupo de Economía Política Internacional de la Universidad Sheffield o del Instituto de investigación Sumitomo Life. Véase, para el primer Grupo, Andre Gamble y Anthony Payne (eds.) (1996), *Regionalism and World Order*, Londres, Macmillan; para el grupo de investigadores japoneses, véase Masami Yoshida, Ichiro Ajimune, Masayuki Nohara y Kimitoshi Sato, "Regional Economic Integration in East Asia: Special Feature and Policy implications", en Vincent Cable y David Henderson (eds.), *Trade Blocks? The future of regional Integration*, Londres: Royal Institute of international Affairs.

transnacionales (fundamentalmente empresas nacionales, grupos de presión y empresas transnacionales).

Por regionalización cabe entender el conjunto de procesos de integración que se dan de forma efectiva en el interior de uno o varios ámbitos geográficos regionales; este fenómeno comporta la intensificación de las relaciones entre actores estatales y no estatales que forman parte de una misma región pero que, a diferencia del regionalismo, el carácter político o el referente institucional de estos procesos no siempre está presente ni es necesario. Es la intensidad de las interacciones económicas lo que permite hablar de la existencia de procesos de regionalización, en los cuales subyacen tanto intereses políticos, económicos como elementos ideológico-culturales (Ibáñez, 1999, 3).

Sobre la definición de estos términos se ha observado un uso de sinónimos entre regionalización y regionalismo. Hurrell se refiere a un proceso de crecimiento de interacción económica que aumenta el intercambio social y cultural (Hurrell, 1995). Heveem (2000) refiere a la *identidad geográfica* como una condición importante a la hora de crearse espacios regionalizados frente a las dinámicas globalizadoras.

El mismo Heveem define el regionalismo como un cuerpo de ideas que promueve la identidad geográfica como proyecto regional realizado en una región específica. Sobre estos procesos-dinámicas descansa un contenido de la institucionalidad regional. No obstante, el fundamento central del *regionalismo* es la articulación de un orden mundial (*Un mundo regionalizado*, Heveem, 2000).

Igualmente el *regionalismo* está vinculado con la liberalización de la economía política internacional. Sin embargo, a pesar de la liberalización de la economía mundial se ha permitido la existencia de regiones protegidas a través del artículo XXIV del GATT<sup>3</sup>; en el que se crean regiones de integración protegidas como el Mercosur o Caricom, bajo las reglas de la OMC acordadas

---

<sup>3</sup> El artículo XXIV del GATT afirma que el artículo XXIV del GATT y el artículo V del GATS permiten evaluar y legitimar la compatibilidad de los acuerdos regionales con el sistema de comercio multilateral de la OMC. El primero de ellos establece una serie de normas aplicables a los acuerdos de uniones aduaneras y zonas de libre comercio concertadas entre países miembros, según las cuales dichos acuerdos deben abarcar lo esencial de los intercambios comerciales de bienes entre sus partes y no ser más restrictivos con relación a terceros países respecto del nivel de obstáculos aplicados individualmente con anterioridad al acuerdo. Por su parte, el artículo V del GATS es el equivalente, para los servicios, del artículo XXIV del GATT y, para los países en desarrollo, de la Cláusula de Habilitación; es decir, el mismo prevé un conjunto de condiciones similares aunque no idénticas que deben cumplir los acuerdos regionales sobre servicios, en el sentido de que todo acuerdo estará destinado a facilitar el comercio entre las partes y no elevará, respecto de ningún país ajeno al acuerdo, el nivel global de obstáculos al comercio de servicios con relación al nivel aplicable con anterioridad al acuerdo.

en la Ronda del Uruguay. Esta liberalización de las regiones en el ámbito mundial, ha creado características muy particulares como la transformación de empresas multinacionales (EM) en empresas regionales (ER) (Cox, 1995).

### El fenómeno de las regiones en la economía política mundial

El atlas económico mundial tiene una división evidente que determina el proceso de conformación de varias regiones. Si dividiéramos la economía política internacional, nos resultarían varias regiones:

<b>Región uno</b>	<b>Las Américas</b> Estados Unidos, Canadá, México TLC (América del Norte), Proyecto ALCA-TLC. América Latina dinámicas como la Comunidad Suramericana.
<b>Región dos</b>	<b>Europa</b> Unión Europea (15 países de la Eurozona). Zona de ampliación de la UE hacia la Europa del este.
<b>Región tres</b>	Rusia y algunas repúblicas ex- soviéticas.
<b>Región cuatro</b>	<b>Asia</b> Naciones miembros de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático.
<b>Región cinco</b>	<b>Pacífico</b> Foro APEC. Naciones del Pacífico americano y asiático.
<b>Región seis</b>	<b>Naciones del Oriente Medio</b> Incluyendo la totalidad de países del Oriente Medio.
<b>Región siete</b>	<b>África</b> Países de la OUA (Organización para la Unidad Africana).
<b>Región ocho</b>	La interconexión en política económica de los países más industrializados del G7 + Rusia.

### Espacio de regiones en la economía política mundial

Si observamos en la actualidad el tablero económico mundial, se perfilan claramente varias regiones económicas determinadas por la regionalización económica y el regionalismo político, aunque ambos conceptos presentan varias contradicciones. Pero en su sentido más amplio nos referimos a la *regionalización (regionalism) (Hurrel)* como un proceso en que los Estados se acercan a su comunidad regional como el Nafta (América del Norte) o el Mercosur (Cono Sur), mientras que el *regionalismo* obedece más a una condición política. La regionalización ha determinado en la economía mundial varios esquemas importantes; pudiésemos dividir la economía global en tres zonas de integración clave como son la zona del Dólar (ALCA), la zona del Euro (Unión Europea) y la zona del yen-yuan (Asean-APEC).

## **Del regionalismo abierto a la regionalización en América Latina**

En los últimos años, frente a los efectos de la prolongada crisis de los años 80 y también a las transformaciones en el panorama internacional, América Latina y el Caribe han demostrado creciente capacidad de respuesta. Gobiernos y sociedades civiles han buscado nuevas formas de adaptarse a las cambiantes circunstancias y de enfrentar los múltiples desafíos que se les plantean. Una de las muchas expresiones de dicho proceso de adaptación es los renovados intereses en las potencialidades de la cooperación intrarregional, y en especial en los acuerdos formales de integración económica, tanto multilaterales como sobre todo bilaterales.

El fenómeno es atribuible a varios factores, entre los que cabe mencionar el dificultoso y lento avance de las negociaciones multilaterales en el marco del GATT, el ejemplo que ofrecen el perfeccionamiento de la Comunidad Europea y la creación de una zona de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos —a la cual se suma ahora México—, la gradual convergencia de las políticas económicas aplicadas en América Latina y el Caribe, y la creciente afinidad política entre gobiernos civiles y democráticamente electos.

Dependiendo de cuáles sean su contenido y alcance, los acuerdos oficiales pueden resultar antagónicos o complementarios al desplazamiento hacia una creciente interdependencia guiada por las señales del mercado y orientada a una mejor inserción en la economía internacional. Lo que cabría perseguir, entonces, sería fortalecer los vínculos recíprocos entre ambos elementos, en el marco de lo que aquí se ha denominado "regionalismo abierto", es decir, un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales.

### **III.- Primera ola de regionalización en América Latina. La regionalización histórica**

#### **Las primeras etapas**

América Latina en el contexto de la Guerra Fría y del orden EEUU-URSS se mostró partidaria de la no-alineación, de allí la participación en reuniones internacionales como la Conferencia de Bandung de 1955. La integración desde los años cuarenta estuvo motivada por trabajos elaborados en la Cepal

creada en 1948. En los años 60 la región trabajó en lo que se denominó la Unión Aduanera Latinoamericana, dando origen a un proceso de acercamiento de integración y cooperación entre los Estados latinoamericanos. Sin embargo, las condiciones internacionales y regionales de los 60 colocaron este proceso de cooperación en una visión minimalista de integración, en el que poco se avanzó (Monserrat, 2002).

### **El modelo Cepal. La primera aproximación a la región**

Las primeras dinámicas de integración que se establecieron fueron los estudios sobre la factibilidad de crear un "mercado regional"<sup>4</sup>. No obstante, la Cepal con su mentor principal Raúl Prebisch era partidario de mantener prudencia en la creación de un mercado común. Los trabajos técnicos de la Cepal ya establecían la posibilidad de crear una zona de libre comercio en un plazo de diez años. El proteccionismo europeo con la creación del Tratado de Roma de 1957 levantaba nuevos retos para la América Latina, entre ellos crear un espacio de cooperación e integración regional (Llairo, 2002, 38).

### **El modelo Alalc**

La iniciativa de la Asociación Latinoamérica de Libre Comercio (Alalc) se diseña a través del Tratado de Montevideo de 1960, con los objetivos fundamentales de crear una zona de libre comercio, así como establecer un programa de complementación industrial. En la década de los 60 este organismo intentó organizar la primera etapa de la integración latinoamericana.

Según Llairo en agosto de 1962 Raúl Prebisch, en el discurso inaugural de la II Conferencia Ordinaria de la Alalc (realizada en Chile), propuso tomar grandes decisiones políticas para dar vitalidad al proceso de integración. Pese a que los presidentes de Brasil (Joao Goulart) y de Chile (Jorge Alessandri)

---

<sup>4</sup> La Cepal es un organismo especializado adscrito al Sistema de las Naciones Unidas, con la orientación fundamental de promover el desarrollo en la región. Raúl Prebisch entre 1950 y 1963 fue secretario general de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Posteriormente, ejerció el cargo de Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (Unctad). Escribió numerosas obras, entre las que destacan *Introducción a Keynes* (1947); *Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico* (1950); *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (1951); *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (informe de 1963 a la Cepal); *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina* (1970); *Capitalismo periférico: crisis y transformación* (1981). Junto con Hans Singer, es el creador de la tesis Prebisch-Singer, que postula un deterioro continuo de los términos de intercambio las economías primarias, normalmente periféricas, basado en que la demanda de productos manufacturados crece mucho más de prisa que la de las materias primas. Para revertir esta tendencia, se ideó la industrialización por sustitución de importaciones.

plantearon formalmente en su declaración de Santiago la propuesta de una conferencia de relaciones exteriores. Esta conferencia no pudo efectuarse por varios factores que ocurrían en la región latinoamericana: en primer lugar, por la inestabilidad política de los países del continente; en segundo lugar, por las dificultades e ineficiencia de su organización, y en tercer lugar se produjo un estancamiento de las decisiones sobre temas de integración –que los países por la coyuntura doméstica– prefirieron dejar a un lado (Llairo, 2002, 39).

En 1962 se produjeron algunas decisiones en la Conferencia de Santiago para darle alguna forma a la Alalc como fue una coordinación de ministros de relaciones exteriores, articulación de políticas de desarrollo, armonización de políticas arancelarias para tener en un tiempo determinado un arancel externo común, establecimiento de mecanismos de desgravación más expeditos, creación de un sistema de pagos, formación de un sistema que permitiera financiar las exportaciones, mecanismos para fijar una política común en materia de transporte.

La Alalc sin embargo tuvo varios problemas fundamentales:

- a) Falta de voluntad política en el cumplimiento de lo acordado.
- b) Aplicación de mecanismos de protección arancelaria y unilateralista.
- c) Problemas con la aplicación del desarrollo económico regional y debilidad en la aplicación de los programas de industrialización.

A finales de los años 60, la primera ola regionalizadora de América Latina hizo germinar varios acuerdos de integración y asociación al interior de América Latina como fue la firma del Acuerdo de Cartagena de 1969. Los problemas de la Alalc estuvieron directamente relacionados con las condiciones políticas; las dictaduras en el Cono Sur significaron un duro golpe a la vieja Alalc. Como señalan Giovanni Reyes y José Briceño Ruiz:

El militarismo y la doctrina de la seguridad nacional fueron dos obstáculos que impidieron el avance del modelo de integración autonómica que propuso la Cepal. Resulta contradictorio y curioso notar que algunos de estos gobiernos militares apoyaron estrategias económicas que se basaban en la industrialización con sustitución de importaciones. Sin embargo, este debería realizarse a escala nacional, bajo el estricto control del gobierno y no en un ámbito regional o bajo la dirección de una tecnocracia internacional como lo proponía la Cepal. En realidad es fácil observar cómo el proyecto de industrialización de sustitución de importaciones (ISI) en el interior de la Alalc nunca se realizó porque significaba subordinar la ISI nacional desarrollada en el interior de cada país al proyecto regional de la Cepal<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Giovanni Reyes y José Briceño Ruiz (2006). *Actualidad de la integración en América Latina y el Caribe. Viejos dilemas, nuevos desafíos*. Mérida, Universidad de Los Andes, Centro de Estudios de Frontera e Integración.

#### **IV.- Segunda ola: los años 80. La Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi)**

En los años 80, la integración latinoamericana tuvo que enfrentar momentos de dificultad con lo que se ha denominado la década perdida de la región. El nacimiento de la Aladi a comienzos de los 80 obedeció a una renovación del sistema arancelario subregional que en una primera etapa integraba a los países del entonces Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, México y en 2002 Cuba.

En la nueva asociación se mantuvo también la posibilidad de compensación multilateral entre los Estados. Un aspecto muy importante de su funcionamiento fue que se diferenciaron tres grupos de países, según el nivel de desarrollo económico alcanzado: un primer grupo compuesto por los “tres grandes” regionales (Argentina, Brasil y México); el segundo con los países de desarrollo económico intermedio (Colombia, Chile, Perú y Venezuela) y el último con los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay).

Sin embargo, varios factores se conjugaron para impedir que la nueva asociación jugase exitosamente un papel en el procesamiento de la integración económica regional. Entre ellos se destacan las condiciones de crisis e inestabilidad económica y financiera internacional, la evolución de los mercados externos y las consecuencias de las sucesivas crisis provocadas por los incrementos en el precio del petróleo en los años 70 que afectaron a algunos países de la región. A estos hechos se les sumó, a partir de 1982, la eclosión de la crisis de la deuda externa, lo que llevó a toda la región a una profunda recesión y al bloqueo del acceso a las fuentes de financiamiento que, a esa altura, se habían transformado en imprescindibles para el funcionamiento de las economías latinoamericanas (Fernández, 2000).

Las preferencias de la Aladi, según el Tratado de Montevideo de 1980, son:

##### **La preferencia regional**

Los países miembros se otorgarán recíprocamente una preferencia arancelaria regional, que se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros países y se sujetará a la reglamentación correspondiente.

##### **Los acuerdos de alcance regional**

Los acuerdos de alcance regional son aquellos en los que participan todos los países miembros. Se celebrarán en el marco de los objetivos y disposiciones del presente Tratado, y podrán referirse a las materias y comprender los

instrumentos previstos para los acuerdos de alcance parcial establecidos en la sección tercera del presente capítulo.

### **Los acuerdos de alcance parcial**

Los acuerdos de alcance parcial son aquellos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros, y propenderán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización.

Los órganos políticos de la Aladi son:

- a) El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (denominado en el Tratado "Consejo");
- b) La Conferencia de Evaluación y Convergencia (denominada en el Tratado "Conferencia");
- c) El Comité de Representantes (denominado en el Tratado "Comité").

El órgano técnico de la Asociación es la Secretaría General (denominada en el Tratado "Secretaría")<sup>6</sup>.

### **V.- Tercera ola: los años 90. El regionalismo abierto**

Una vez entrada la década de los 90 en América Latina, se dieron cambios importantes: por un lado, la *ola democratizadora* y, por otro lado, las reformas de mercado apoyadas por el Consenso de Washington. Según Alejandro Gutiérrez (2003) el regionalismo de los años 90 presenta diferencias en cuanto a su estructura, alcance y profundidad. Algunos de los acuerdos firmados incorporan nuevos temas por lo que son descritos como acuerdos de segunda generación, para referirse a aquella que además de los temas puramente comerciales incorpora a los servicios, derecho de propiedad intelectual, inversiones, compras del sector público, medidas sanitarias y otros aspectos que se trataron en la Ronda del Uruguay (Gutiérrez, 2003, 92). La apertura en materia de integración se tradujo en un nuevo ciclo caracterizado por:

1. Relanzamiento de los acuerdos de integración con una reducción arancelaria como producto de la aplicación de la ronda del Uruguay y la entrada en vigor de la organización del comercio GATT-OMC.
2. Discusión entre supranacionalidad (en algunos acuerdos) y soberanía en los acuerdos de integración.

---

<sup>6</sup> Ver *Tratado de Montevideo* en [www.aladi.org](http://www.aladi.org)

3. Negociaciones de Acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales como el Nafta-TLC, el G-3, y el lanzamiento de la iniciativa ALCA en 1994.
4. Vinculación entre apertura comercial y esquemas de integración.
5. Iniciativas de fortalecimiento de la cooperación y la integración, aprovechando el patrimonio histórico de la integración de la Aladi.
6. Avance de acuerdos-región (marcos regionales) en las cinco subregiones en las que se divide el continente:
  - a) **Región Uno. América del Norte.** México-EEUU y Canadá (Nafta) Acuerdo de Libre Comercio.
  - b) **Región Dos. Caribe.** Acuerdo que reúne al Caribe a través de la Comunidad del Caribe Caricom y la Asociación de Estados del Caribe (AEC).
  - c) **Región Tres. Región Centroamericana.** Acuerdos establecidos entre los países centroamericanos a través del mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA).
  - d) **Región Cuatro. Región Andina.** Fortalecimiento de la institucionalidad andina a través de la reforma de Trujillo en 1996 y la transformación en Comunidad Andina y creación del Sistema Andino de Integración (SAI).
  - e) **Región Cinco. Región Cono Sur.** Firma del Tratado de Asunción de 1991 que da origen al Mercado Común del Sur (Mercosur).

Según Josep Ibáñez (1999) en los años 90 el regionalismo tiene algunas características muy particulares.

- **Diversidad.** Los proyectos políticos que componen el nuevo regionalismo latinoamericano divergen sustancialmente en cuanto a objetivos, institucionalización y participación estatal. Si bien se trata de varios proyectos como la Aladi, el ALCA, el G-3, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur, persiguen varios proyectos. Estos acuerdos en algunos factores persiguen alcanzar la Zona de Libre Comercio, mientras que en otros como el Mercosur el mercado común intenta realizarse una vez superada la fase de la imperfecta unión aduanera.
- **Solapamiento.** Una característica del nuevo regionalismo vinculada a la participación es la condición de miembro que un mismo Estado combina en varias agrupaciones paralelamente (Vg. la asociación de Mercosur de parte de los andinos, es la misma que tienen los andinos del Mercosur).

Igualmente algunos países forman parte de varios esquemas de integración como el caso de Chile, asociado al Mercosur y en proceso de reincorporación a la CAN).

- **Impulso gubernamental.** Atendiendo a la secuencia con que se producen regionalización y/o regionalismo, suele distinguirse teóricamente entre integración inducida por el mercado (*market led*) e integración inducida por políticas (*policy driven*).
- **Protagonismo empresarial.** Pese al papel de los gobiernos de la región en los inicios del nuevo regionalismo, el sector privado ha tenido una participación activa en el impulso y desarrollo de las iniciativas de integración.
- **Regionalismo abierto.** En América Latina la integración regional de los años 90 se plantea basándose en la compatibilidad con el multilateralismo, tal y como ésta fue entendida en las formulaciones del "regionalismo abierto" que a principios de los años 90 realizó la Cepal (Ibañez, 1999, 10).

### El regionalismo propuesto por la Cepal

La Cepal establece diferencias entre el nuevo y el viejo regionalismo. Este hecho ha llevado a que se haga la distinción entre un "nuevo" y un "antiguo" regionalismo. El antiguo regionalismo estaría asociado a las estrategias de sustitución de importaciones, promoción del desarrollo e intervención del Estado, que predominaron hasta la época de la crisis de la deuda; mientras que el nuevo regionalismo estaría ligado al proceso de liberalización, tanto de los mercados externos como del mercado interno. Como se ha dicho: el nuevo regionalismo de los años 90 es una parte integral de las amplias reformas estructurales que se han producido en América Latina desde mediados de los años 80.

De acuerdo con el enfoque del nuevo regionalismo la integración pasa a representar un refuerzo de las políticas internas de liberalización y de la apertura a los mercados mundiales. Se trata una interpretación del concepto de "regionalismo abierto", popularizado por la Cepal, según la cual se lograría una "protección" (*lock-in*) de las políticas de liberalización. De esta manera, la función de los acuerdos de integración y de libre comercio se habría desplazado desde la protección de los mercados hacia la protección de las políticas.

Una caracterización más desenfadada del nuevo regionalismo se refiere a que los acuerdos de "nueva generación" harían "irreversible" el proceso de reformas y las políticas a las que están asociadas. Con el "nuevo regionalismo" se intentó promover la irreversibilidad de las políticas adoptadas a través de los procesos de integración.

## VI.- Cuarta ola: el nuevo regionalismo

Según Manuela Spindler (2002), el viejo regionalismo está provocando cambios en un nuevo regionalismo<sup>7</sup>. Uno de los elementos más observables de este nuevo regionalismo es la relación entre Estado (autoridad política) y mercado. Un segundo elemento es la relación entre los actores regionalizados variantes; es decir la triangulación Estado-mercado-empresas transnacionales-regionales, un tercer elemento es la competencia de las regiones (*world of competition region*).

En el artículo de Spindler la autora hace referencia a las nuevas ideas sobre el relacionamiento mundial. Es fundamental la interconexión entre autoridad política y el mercado, creando un *mundo regionalizado* frente al orden global (globalismo)<sup>8</sup>. Las fuerzas globalizadoras han provocado dinámicas regionales como respuesta al orden mundial (Cox, 1995). El nuevo regionalismo de América del Sur tiene las siguientes características.

### El regionalismo en América del Sur

Hemos visto cómo, partiendo de su carácter de procesos abiertos, ambas organizaciones han seguido una dinámica de convergencia con el objetivo de mejorar su posición económica relativa. Hemos dividido el desarrollo de las negociaciones emprendidas con este fin en dos etapas fundamentales: una primera etapa, entre 1995 y 1999, marcada por el desarrollo de los acuerdos de preferencias arancelarias bilaterales que los distintos países miembros habían ya firmado con anterioridad en el marco de la Aladi, y en el intento de conformar un marco unificado y global de acuerdo; y, una segunda, a partir del año 2000, cuya evolución se entretreje con el proyecto brasileño de creación de una Comunidad Suramericana de Naciones definida a través de las Cumbres Suramericanas de Jefes de Estado y de Gobierno (García, 2005, 1).

Las negociaciones han estado presididas por numerosos obstáculos (dificultades de multilateralizar los acuerdos bilaterales, sensibilidad de ciertos sectores, falta de consolidación de ambas uniones aduaneras por separado, diferencias en niveles de ingresos y de inflación, divergencias en cuanto a la distribución de los beneficios de la integración) que han dado lugar a continuos incumplimientos de los objetivos y plazos fijados inicialmente por el Acuerdo Marco de abril de 1998. Finalmente, tras arduas negociaciones y fuertemente

---

<sup>7</sup> Uno de los ejemplos que la autora utiliza para explicar el regionalismo es APEC. Véase APEC, *Achieving the APEC Vision Free and open Trade in the Asia Pacific*. Second Report of the Eminent Group Person. Singapore, APEC Secretariat.

<sup>8</sup> Beck, Ulrich. *Qué es la globalización. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós, 2001.

impulsado por las Cumbres de Presidentes de América del Sur, se llegó a la firma del Acuerdo de Complementación para la Creación de una Zona de Libre Comercio de 16 de diciembre de 2003 y a su protocolización en la Aladi el 18 de octubre de 2004, con dificultades al momento de la aplicación.

Hemos mencionado la importancia de las Cumbres Suramericanas en cuanto a su insistencia en una aceleración de las negociaciones Comunidad Andina-Mercosur para llegar a un acuerdo final. Ello se debe a que el proyecto de creación de una Comunidad Suramericana de Naciones forjado a través de las mismas tiene como base operativa la ampliación de dicho acuerdo a Chile, Guyana y Surinam.

La idea de la celebración de estas cumbres se atribuye al entonces presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso. Para muchos se trata de un proyecto que responde a los deseos de Brasil de liderar la integración regional, convertirse en el interlocutor de la región (en detrimento de México) y hacer contrapeso en materia de liderazgo frente a Estados Unidos. En este sentido, no cabe duda de que los esfuerzos de Brasil por crear un bloque diplomático suramericano –que por definición excluye a México y Centroamérica– van a tener un impacto directo sobre las negociaciones –paralizadas desde 2004– en el Área de Libre Comercio de las Américas y en los TLC. Con ese bloque diplomático Brasil buscaría, además, contar con el firme apoyo de sus países vecinos a su candidatura como miembro permanente del Consejo de Seguridad ante una eventual reforma de las Naciones Unidas (García, 2005, 4).

En un principio, los demás países vieron las cumbres suramericanas de Cardoso como un proyecto personal, que estaba destinado a morir tras la salida del ex presidente. Sin embargo, el nuevo gobierno de Lula retomó con entusiasmo la idea de un bloque suramericano. Bajo su presidencia se celebró la III Cumbre que tuvo como resultado la constitución de la Comunidad Suramericana de Naciones. Se trata de un proyecto que, como hemos señalado, pretende conformarse a partir de una convergencia entre la Comunidad Andina y el Mercosur ampliada al resto de países suramericanos, acompañada de una adaptación de sus respectivas estructuras institucionales a la nueva situación (García, 2005, 23).

### **Suramérica como espacio político**

El 8 de diciembre de 2004, trece jefes de Estado y de Gobierno de Suramérica, junto con Panamá, en el marco de la III Cumbre Suramericana realizada en la histórica ciudad de Cuzco –capital del antiguo Imperio Inca–, firmaron el documento que le da creación a la Comunidad Suramericana de Naciones. Por ahora la iniciativa es más un acuerdo de intencionalidad política, pero puede convertirse en un actor geopolítico relevante a mediano plazo. Para ello requiere que sea capaz de definir claramente unos intereses

Como referente final del proceso integracionista, se esperaría configurar una serie de instituciones supranacionales: una Constitución común, un Parlamento Suramericano producto de la voluntad democrática, junto a desarrollos en lo económico como eliminación de todo tipo de barreras aduaneras, una moneda común, libre circulación.

La Comunidad Suramericana significa un audaz proyecto de integración que involucra por el momento a Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia como miembros de la Comunidad Andina de Naciones por un lado, y a Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela con Chile como asociados del Mercosur por otro. Además, este proyecto incorpora a las naciones de Guyana y Suriname.

En lo económico, ello representa un mercado que se extiende sobre un territorio de casi veinte millones de kilómetros cuadrados. Son cerca de 360 millones de consumidores con un producto interno bruto global que se estima en 973.613 millones de dólares. Posee fuertes reservas de gas y petróleo para más de cien años, sin hablar de otros recursos significativos. Sus exportaciones actuales son de 182.000 millones de dólares anuales.

La Declaración de Cuzco, que es como se llama el acta preliminar suscrita por los mandatarios y representantes de los doce países signatarios, apunta hacia un compromiso social más allá de la mera dimensión económica e incorpora la integración y el nacionalismo como marco legal (Calduch, 2005).

**Nuevo contexto espacial.** La regionalización de América del Sur utiliza la expresión de Suramérica como contexto espacial. Aunque en Suramérica pueden distinguirse tres subcontextos diferenciados pero con grandes posibilidades de integración.

**a.- Espacio Andino-Pacífico:** Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

**b.- Espacio Andino-Caribeño.** Colombia y Venezuela, Guyana y Suriname<sup>9</sup>.

**c.- Espacio del Cono-Sur.** Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.

**Nuevas y viejas instituciones. La dificultad institucionalista.** El funcionalismo surge en el período de entreguerras, a partir de los trabajos realizados por David Mitrany quien sugería que ante la creciente complejidad de los sistemas gubernamentales, el Estado moderno se veía en una incapacidad de satisfacer las necesidades básicas —en seguridad y bienestar— de su población. Para colmar esta carencia, proponía la creación paulatina de una red de organizaciones internacionales que irían asumiendo la gestión de sectores concretos —agricultura, energía, transporte, defensa, entre otros. Se gustaría

---

<sup>9</sup> Guyana y Suriname le dan a la CSN una salida al Caribe en la dimensión caribeño-atlántica.

así un sistema aterritorial de transacciones, encargado de satisfacer –con la colaboración de los gobiernos estatales y de las poblaciones de los distintos Estados– las necesidades básicas de los ciudadanos. Así, poco a poco, surgiría entre los ciudadanos de los Estados participantes en el experimento la conciencia de estar vinculados a los demás por una red cada vez más densa de intereses comunes. El proyecto de la Comunidad Suramericana de Naciones trae una idea clara de cómo pasar de los esquemas institucionales del Mercosur y la CAN a una nueva integración. Sin embargo, estas dinámicas plantean el problema central de un orden de integración de transición donde coexistan lo mejor de lo viejo con lo mejor de lo nuevo.

### **El Mercosur y la Comunidad Andina. Dos niveles institucionales de integración**

El Mercosur y la CAN son los escenarios de integración que por décadas han creado marcos de institucionalidad integracionista. Mientras la CAN ha optado por crear una *institucionalidad maximalista*, con profundización de la supranacionalidad, el Mercosur creó una *institucionalidad minimalista* e intergubernamental.

**El patrimonio histórico de la integración.** Los acuerdos de complementación económica, los acuerdos de alcance parcial regional y bilateral y las asociaciones entre los países de la CAN y el Mercosur tienen un gran bagaje histórico, estratégico, político, institucional y económico para fortalecer un espacio suramericano: la Aladi

**Entre el suramericanismo y los TLC.** Los países de América del Sur ante el planteamiento de EEUU de crear una zona de libre comercio desde Alaska a la Patagonia generan una región con visos de dualidad. Esto complica hacia el interior de los esquemas existentes como la CAN y el Mercosur, así como la construcción-negociación de la institucionalidad suramericana. Existen tres bloques en Suramérica con respecto a los TLC; el primero, con una actitud positiva al TLC, el segundo con una actitud negativa a los acuerdos de libre comercio y un tercero de posición intermedia.

### **Cuadro 1. Posición de los países suramericanos respecto a los TLC en 2006<sup>10</sup>**

---

<sup>10</sup> En América del Sur se dan muchos cambios con respecto a las posiciones en materia de integración hemisférica. En 2001 en la Cumbre de Québec sólo Venezuela manifestaba su rechazo al ALCA; en 2005 –como producto del cambio político– Brasil, Argentina reorientaron el sentido de la negociación exigiendo mejores condiciones a Washington para negociar acuerdos comerciales. A finales de 2006, Ecuador cambia políticamente con la llegada de Rafael Correa a la presidencia, quien había manifestado en la campaña electoral críticas a los tratados de libre comercio.

<b>Países de actitud positiva al TLC</b>	<b>Países de actitud negativa al TLC</b>
Colombia - Perú - Chile.	Venezuela - Brasil - Argentina - Bolivia
<b>Países con posición intermedia. (Sin negativa a negociar TLC)</b> Paraguay - Uruguay - Guyana - Suriname	

**La geografía de integración de América del Sur.** Un continente como Suramérica tiene una fortaleza en el espacio de la geografía de integración. El planteo optimista afirma que la Comunidad Suramericana tendría un área de 17 millones de kilómetros cuadrados, 361 millones de consumidores, un Producto Bruto Interno (PBI) de más de US \$800.000 millones, exportaciones por valor de \$US 188.000 millones, 27% del agua dulce del planeta, 8 millones de kilómetros cuadrados de bosques, recursos en gas y petróleo para un siglo y el liderazgo mundial en muchos productos alimenticios (Bigio, 2004).

**La multiplicidad de los temas en la integración.** En el nuevo regionalismo se presentan una serie de temas inéditos que llenan el temario de la integración suramericana. En la Comunidad Suramericana, la infraestructura, lo energético, lo cultural, lo social, la salud, la educación, la integración política son *temas-agendas* nuevas que cobran mayor dinamismo que la integración arancelaria y comercial.

### **Conclusión. La regionalidad en construcción de América del Sur**

Con el comienzo del nuevo siglo-milenio los procesos de integración parecerían tener innumerables retos: desde la globalidad hasta la rearticulación interna de los Estados nacionales. La integración de América Latina ha atravesado por varias etapas desde el nacimiento de los Estados-nación en el siglo XIX. No obstante el siglo XX, ha sido el siglo de mayor avance en los procesos integracionistas. Tanto en la década de los 60 como en los años 90 y al comienzo del siglo XXI la integración regional ha tenido un gran avance en la formación de políticas públicas.

Las dinámicas de regionalización y regionalismo han sido conceptos por revisar y construir con base en el nuevo orden mundial y en el nuevo sistema internacional. La economía política internacional y las relaciones internacionales permitirán un análisis multidimensional de los procesos y constructos regionales. Un mundo regional pareciera ser el centro de las dinámicas del orden internacional. Este cambio revisa la interacción entre el Estado y la regionalización, así como las empresas, los actores sociales, y las estructuras existentes de integración como la Comunidad Andina y el Mercosur.

La cohesión de América del Sur constituye también un elemento esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial. Los

desafíos comunes de la globalización —sus efectos desiguales para diferentes grupos de países y, dentro de los países, para sus habitantes—, podrán ser mejor enfrentados en la medida en que la región profundice su integración y continúe, de forma cada vez más eficaz, actuando coordinada y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda económica y social internacional

El cambio de la regionalización de América del Sur lleva a repensar la integración como un hecho político, económico y social. La creación de una *regionalización suramericana* está desarrollándose desde varias tendencias. Primero, la *tendencia regionalizadora*, la cual se ha plasmado en las reuniones suramericanas de jefes de Estado y de Gobierno desde la Reunión de Brasilia de 2000. Segundo, la *tendencia institucional-normativa*, con la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) tanto en la dinámica de funcionamiento con la Cumbre Suramericana como con la Declaración de Cuzco. Tercero, con la *tendencia de la convergencia o de renovación* entre los distintos procesos existentes de los acuerdos de integración. Y, cuarto, con la *tendencia de identidad regional*, al menos en los altos gobiernos de los doce países de América del Sur.

El regionalismo (proyecto de integración) total de América del Sur pasa por mejorar la actual regionalización posterior a los años 90, la cual exige: i) una institucionalidad que identifique la evolución y el proceso regional, ii) unas normas y reglas que legislen sobre la regionalidad, iii) una cooperación ganar-ganar que pasa por crear mecanismos más integracionista, y iv) la necesidad de crear el símbolo de la unidad de integración suramericana frente a terceros.

La meta señalada en la Declaración de Cuzco es construir un “espacio suramericano integrado”. Ese objetivo se lograría por los siguientes procesos: concertación y coordinación política, un acuerdo comercial entre los dos bloques regionales (Comunidad Andina y Mercosur), y con Chile, Suriname y Guyana, la integración física, energética y en comunicaciones, la armonización de políticas en desarrollo rural y agroalimentario.

El proceso de integración suramericano tiene en su inventario histórico a la Comunidad Andina, al Mercosur, y a la Aladi tres grandes pilares de la integración subregional. No obstante, es una prioridad la *convergencia institucional, dinámica e innovadora* de estos tres mecanismos. De la Aladi, está el inventario del patrimonio integracionista de las preferencias regionales y bilaterales, de la Comunidad Andina el inventario institucionalista-supranacional y del Mercosur, el inventario del dinamismo comercial de la integración.

La Comunidad Suramericana es un esquema de relacionamiento innovador en el ámbito suramericano que puede resolver los dilemas de la relación CAN-Mercosur. Sin embargo, queda por *construir-negociar* un modelo que supere las dificultades heredadas de más de cuatro décadas de integración en Améri-

ca del Sur. Este modelo debe vincular el contenido de la integración al modelo de desarrollo. Es decir, construir una institución real y dinámica, cuya prioridad sea la superación de los problemas sociales, las asimetrías, las diferencias geopolíticas, y los grandes problemas de la integración suramericana. El regionalismo suramericano pasa por identificar potencialidades y debilidades a lo interno y externo de un continente como América del Sur.

En este sentido, falta mucho por recorrer en la integración suramericana. Los procesos de integración de América del Sur deben desembocar en una nueva etapa donde la Comunidad Suramericana de Naciones permita reunir a los cuatro países de la Comunidad Andina y a los cinco del Mercosur. Igualmente esta integración debe pasar del acervo jurídico y patrimonial de integración, a una integración más dinámica, social y cultural. Sin embargo, la *integración y la regionalización* constructiva en América del Sur aún están por construirse.

## Bibliografía

- APEC (1994): *Achieving the APEC Vision Free and Open Trade in the Asia Pacific*. Second Report of the Eminent Group Person, Singapore, APEC Secretariat.
- Beck, Ulrich (1999): *Qué es la globalización. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires, Paidós.
- Bigio, Isaac (2004): "Se forma la Comunidad Sudamericana de Naciones" en [www.analitica.com](http://www.analitica.com)
- Bonilla; Adrián (1992): *Mercosur e Integración*, Montevideo, FCU.
- Briceño, José y Bustamante Ana (2002). *La integración Latinoamericana. Entre el regionalismo abierto y la globalización*, Mérida, Universidad de Los Andes.
- Calduch, Rafael (2005): "La Comunidad Sudamericana de Naciones" en *Análisis Internacional* (netinforme3.pdf.)
- Child, Jack (1990): "El estado del pensamiento geopolítico sudamericano" en Pope Atkins (ed.), *Sudamérica en la década del noventa: el desarrollo de las Relaciones Internacionales en una Nueva Era*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.
- Cox, Robert (1995): "Critical Political Economy" en Bojrn Heetne (ed.), *International Political Economy. Understanding Global Disorder*, Londres, Zed Book.
- Cox Robert (1997): *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, London: Macmillan.
- Falk, Richard (1999): "Regionalism and World Order after the Cold War in Heetne Bojrn, Andras Inotai and Osvaldo Sunkel (eds.), *Globalism and New Regionalism*. Londres, Macmillan.

- Fernández, Nerys (2000): *Mercosur, Estados Unidos ALCA. Globalización y Regionalización en el cambio de siglo*, Montevideo, Fondo de Cultura Urbana.
- Gamble, Anthony y Anthony Payne (1991): "The New Regionalism" en Anthony Gamble and Anthony Payne (eds.), *Regionalism and World Order*, Londres, Macmillan.
- García, Luisa María (2005): "La Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur: hacia el Mercado Regional Sudamericano", en [www.incepe.org](http://www.incepe.org). Madrid.
- Gilpin, Robert (1997): *The Political Economy of International Relation*, Princeton, PUP.
- Gutiérrez, Alejandro (2002): "Globalización y regionalismo abierto: el caso de la Colombia y Venezuela en la Comunidad Andina de Naciones" en José Briceño y Ana Bustamante, *La integración Latinoamericana. Entre el regionalismo abierto y la globalización*, Mérida, Universidad de Los Andes.
- Ibáñez, Josep (1999): "El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa" en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Madrid.
- Hetnee, Bjorn (1999): "Globalization in the New Regionalism. The Second Great Transformation" en Bjorn Hetnee, Andras Inotai y Osvaldo Sunkel (eds.), *Globalism and New Regionalism*, Londres, Macmillan.
- Heevem, A (2000): "The New Regionalism" en Bjorn Hetnee, Andras Inotai y Osvaldo Sunkel (eds.), *Globalism and New Regionalism*, Londres, Macmillan.
- Hurrell, Andrew (1995): "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics" en *Review of international Studies*.
- \_\_\_\_\_ (1995): "Regionalism in the Americas" en Andrew Hurrell y Louise Fawcett (eds.), *Regionalism in the World Politics*, Oxford, Oxford University.
- Ianni, Octavio (1996): "La era del globalismo" en *Nueva Sociedad*, 142.
- Llairo, María (2002): "La integración latinoamericana de la Alalc al Mercosur" en José Briceño y Ana Bustamante, *La integración Latinoamericana. Entre el regionalismo abierto y la globalización*, Mérida, Universidad de Los Andes.
- Oman, Charles (1994): *Globalization et Regionalisation: quels enjeux pour le pays en développement?*, París, OCDE.
- Reyes, Giovanni y Ruiz José Briceño (2006): *Actualidad de la integración en América Latina y el Caribe. Viejos dilemas, nuevos desafíos*, Mérida, CEFI, Universidad de Los Andes.
- Spindler, Manuela (2002): *New Regionalism and the Construction of Global Order*, Londres, The University Of Warwick.



# ¿GLOBALIZACIÓN SIN CONVERGENCIA?

**Pedro Sanoja**

## **Introducción**

El estudio de los efectos de la globalización sobre las instituciones domésticas y el Estado-nación, ocupó un lugar prominente en la década de los 90. Estos estudios pusieron a prueba la hipótesis de que la globalización erosionaba progresivamente la existencia del Estado-nación. En torno a esta hipótesis se han conformado dos campos: uno que predice una convergencia de instituciones a escala global y la desaparición del Estado como ente regulador de la economía, y otro que defiende la idea de la existencia de instituciones divergentes y de carácter nacional, aun cuando reconoce un incremento notable en la integración económica global. Luego de una breve discusión sobre los argumentos presentados sobre la acción de la globalización, detallaremos la influencia de las instituciones domésticas sobre los estilos nacionales de política y contrastaremos esta influencia contra los argumentos que predicen que la globalización hará converger los sistemas políticos capitalistas hacia un solo modelo.

Concurrente con la irrupción de los estudios de la globalización pos-1992, el Estado, que había ocupado un lugar central en la ciencia política, fue empujado a la periferia de esta disciplina, ante teorías que predecían que ante la acción de la globalización el Estado y las instituciones domésticas eran declarados irrelevantes. En su lugar, la autoridad privada en la economía global tomó el papel de agente principal en la toma de decisiones (Barrow, 2005).

Teorizar sobre la globalización adquirió el carácter de "gran teoría" sobre el cambio político e histórico. Por ejemplo, David Northrop, en su artículo "Globalization and the Great Convergence" (2005), postula que la historia de la humanidad puede ser dividida en tan sólo dos períodos: uno caracterizado por la divergencia, que engloba la historia humana hasta el fin del primer milenio de esta era; y el segundo caracterizado por la convergencia, que va desde el año 1000 hasta el presente. De acuerdo con Northrop, la adaptación cultural a variados ambientes hasta el fin del primer milenio de nuestra era produjo múltiples formas de ordenar la relación entre la polis y la economía. Esta diversidad de culturas, sin embargo, fue progresivamente eliminada por fuerzas que ya se hallaban operando en el mundo antiguo. Imperios regionales consolidados

ron pueblos aislados y sintetizaron sus culturas en una común, las religiones monoteístas esparcieron creencias universalistas, y comerciantes propagaron ideas y tecnologías junto con sus bienes (Northrop, 2005). En este proceso de convergencia, Northrop halla las raíces de lo que conocemos actualmente como globalización (253).

Sin embargo, la idea de que la globalización implica una convergencia de las instituciones de la polis y la economía, además de cambios substanciales en los valores y prácticas culturales de los pueblos del orbe, es tan interesante como problemática. Debido en parte a este atractivo, los estudios sobre la globalización han estado acompañados de un incremento en el número de investigaciones sobre la política en economías abiertas (Berger, 2000), pues se entiende que éstas están más expuestas a las fuerzas convergentes de la globalización.

En esta nueva literatura, la globalización es entendida como un conjunto de cambios en la economía internacional que tiende a producir una economía global única para bienes, servicios, capital y trabajo que hace imposible entender los determinantes de la política económica únicamente en el ámbito doméstico (Glyn, 1992; citados en Berger, 2000). La hipótesis de trabajo de esta nueva literatura es que, si los mecanismos del manejo de la economía convergen, entonces los mecanismos políticos que se enlazan con la economía (y posteriormente todos los mecanismos políticos) tenderán a converger. Así, como lo postula Ohmae (1990), mientras todavía existen fronteras en los mapas políticos, en el ámbito financiero e industrial esas fronteras ya han desaparecido. Y, aún más, este cambio sugiere que el poder del Estado nación sobre la política económica ha desaparecido. Estas ideas aparecen no sólo en los apologetos de la globalización, como Reich (1992), Friedman (2000) y Dicken (2007), sino también entre sus más aguerridos críticos, como Vivienne Forrester (Forrester, 1996; Berger, 2000, 45).

Sin embargo, la idea de que la globalización impone una lógica uniforme en el capitalismo global es problemática. En primer lugar, existen indicios de que el capitalismo global contemporáneo es en realidad un entramado de modelos divergentes de relaciones entre Estado y mercado. Desde esta óptica, al tiempo que existe una economía global, definida por la reducción de las barreras a los bienes, flujos financieros y trabajo, las bases de la producción siguen siendo nacionales y caracterizadas por modelos divergentes de organización de la producción y de estilos de política gubernamental.

Segundo, la convergencia institucional supone un grado de consenso intelectual sobre la forma de estructurar la relación entre el Estado y la economía que es a menudo simplificado –si no totalmente obviado– en los estudios de la globalización (Levy, 1997). En este sentido, conviene examinar brevemente algunos supuestos de la tesis de la convergencia antes de proseguir en nuestra crítica. En primer lugar, la convergencia se entiende como la adopción de

las prácticas e instituciones que han probado ser más exitosas. Tras este razonamiento hay una lógica darwiniana parecida a la selección natural, que predice que en un sistema capitalista global el sector privado y –porque no hay más opción– el Estado han de adoptar la mejor práctica y promover el ambiente macroeconómico más propicio para la actividad de negocios. Debido a su influencia global, el modelo capitalista prevaleciente en Estados Unidos, el modelo anglosajón, es hacia el cual el resto tendría que converger. Los economistas de la globalización a menudo suponen que en este cambio priva únicamente la racionalidad económica: el cambio es automático e indoloro. Sin embargo, la oposición a políticas de corte neoliberal que impulsan una convergencia hacia el modelo anglosajón ha logrado movilizar recursos que efectivamente han frenado la expansión de este modelo. Esto no es, de manera alguna, un fenómeno transitorio sino, todo lo contrario, sintomático de la inviabilidad de la importación de instituciones y prácticas de la manera que la prescriben los teóricos de la globalización.

Tercero, la convergencia institucional puede ocurrir pero no en sistemas económicos nacionales completos y no son reproducidos de manera idéntica, aun cuando gobierno e industria así lo deseen. Las instituciones macro, como los sistemas de relaciones laborales nacionales, educación y entrenamiento, los mecanismos de financiación, la fuerza relativa de los sindicatos y partidos políticos con base obrera, y las mismas instituciones del Estado, tienden a imprimir un carácter nacional a injertos institucionales.

Cuarto, los mecanismos de gobernabilidad, entendidos como estructuras para guiar al Estado y actores privados en el proceso de adaptación a transformaciones que afectan su competitividad internacional, tienden a condicionar el ritmo y la dirección del cambio institucional. Es posible, luego de comparar sectores industriales, observar una congruencia en los mecanismos de gobernabilidad sectorial que sugieren respuestas similares a problemas análogos (Hollingsworth *et al.*, 1994; Kitschelt, 1991; Streeck y Schmitter, 1985). En este sentido, la convergencia no sería principalmente obra de la globalización, sino de la dotación sectorial, entendida como la intensidad de capital, investigación y desarrollo y líneas de productos, que produce un número de opciones de políticas similares en un cierto número de sistemas económicos nacionales.

Por último, si bien la globalización ha afectado a ciertos sectores más expuestos a la competencia internacional, como el manufacturero, en sectores de alta tecnología, como la industria aeroespacial, la industria farmacéutica, los químicos y nuevos materiales y semiconductores, se observa un movimiento contrario a la lógica globalizante. En las democracias industriales, el declive de la manufactura es el resultado de la pérdida de competitividad de cara a nuevos competidores en el mundo en desarrollo, pero ésta representa cada vez menos del producto interno bruto en las naciones industriales avanzadas. Sin embargo, en los sectores de alta tecnología ha habido una resurgencia del nacionalismo económico, esta vez camuflado bajo un discurso cón-

son con la globalización, que ha traído de vuelta al Estado.

En sectores de alta tecnología, la incertidumbre que rodea el intercambio de bienes, la necesidad de vender productos a escala global para recuperar los altos costos de investigación y desarrollo, y la existencia de trabas al comercio internacional, han hecho que el Estado cumpla un papel fundamental en la regulación de la actividad doméstica, en la negociación de intereses privados domésticos en organizaciones supranacionales, y la representación de intereses domésticos o regionales en organizaciones intergubernamentales. Por todo esto, la globalización es, en el mejor de los casos, un fenómeno caracterizado por la desregulación y convergencia en un número de sectores, principalmente de manufactura y de trabajo intensivo, pero que aún no ha tocado el corazón del poder económico de los grandes focos de poder mundial.

Este artículo está organizado en tres partes. La primera presenta un análisis de los diversos postulados teóricos en torno a la naturaleza de las instituciones y su relación con el mercado. La segunda parte ofrece un modelo para entender la nueva relación entre mercado y Estado en sectores de alta tecnología. Terminamos ofreciendo algunas reflexiones generales y especulamos cómo pueden los cambios descritos en este artículo impactar el camino escogido por Venezuela y el mundo en desarrollo para garantizar un crecimiento sostenido y sustentable.

### **Instituciones y mercado: las bases de los capitalismo nacionales**

En su *Inquiry on the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Adam Smith afirmó que la propensión al trueque, la negociación y el intercambio de un bien por otro tenía que ser entendida como una inclinación natural de los seres humanos, presente a lo largo de toda la historia documentada de la humanidad, e independiente de los marcos sociales. De este concepto, lógicamente, se deriva la proposición de que el mercado, esto es, la suma total de estos intercambios, es una institución universal y ahistórica que es encontrada en cualquier lugar y tiempo en los que seres humanos existen en asociación.

La economía de mercado fue pensada por la escuela clásica como una institución monolítica moldeada por fuerzas naturales, libres de intervención humana determinada. Una economía de mercado es generalmente entendida como una forma de organización de la economía donde fuerzas de oferta y demanda actúan como herramientas para resolver los problemas de la selección de los bienes que han de ser producidos, el método de producirlos y las personas que los recibirán luego de haber sido producidos.

En perspectiva histórica, el concepto de mercado defendido por Smith parece estar soportado tanto por evidencia empírica como por un enfoque normativo. En efecto, como producto del trabajo de los economistas clásicos británicos, este enfoque está influenciado por la idea británica del balance de

seado entre Estado y mercado, y se le extiende a cualquier sociedad sin tomar en cuenta sus antecedentes culturales e históricos.

Una crítica a este punto de vista fue provista por Karl Polanyi en 1944, quien argumenta que la concepción del mercado en estos términos es una ficción. Polanyi afirmó que los mercados, en vez de ser “naturales”, son el producto de movimientos intelectuales e ingeniería social y estatal. Un fenómeno mucho más “natural” (espontáneo), dice él, es el hecho de que las fuerzas del mercado han sido dominadas por instituciones que tienen un carácter político (Polanyi, 1944)<sup>1</sup>.

En el siglo XIX, en la medida en que el mercado se extendía por todo el mundo, contramovimientos de carácter espontáneo, liderados por coaliciones de sindicatos laborales, intelectuales y políticos, emergieron para escudar a la sociedad del mercado “como una reacción a la dislocación que atacó la fibra de la sociedad, y que hubiese destruido la propia organización de la producción que el mercado había creado”. Si el mercado se dejara actuar por su cuenta (como un sistema autorregulado), destruiría la tierra, los trabajadores y el sistema financiero. Polanyi argumenta que el mercado autorregulado es, en esencia, una ficción, una posibilidad teórica (Polanyi, 1944, 130). El movimiento en contra del mercado creó instituciones, precisamente, para minimizar el efecto dañino que el mercado autorregulado tendría sobre la tierra, los salarios y el dinero.

Entre las conclusiones arribadas por Polanyi, y que apoyamos, está la de que los mercados deben ser entendidos como entes que existen dentro de marcos institucionales que regulan su funcionamiento. Polanyi no articula una distinción de estos marcos institucionales en términos de características nacionales, pero es lógico pensar que, en la medida en que cambian los trasfondos sociales y culturales, el funcionamiento del mercado –y, por ende, las instituciones– varía de manera acorde. Visto en esta luz, el capitalismo –en principio, cualquier economía de mercado– se presenta en formas diferentes, y es moldeado por instituciones cuya función es la de regular su influencia en procesos productivos y distributivos que de otra forma presentarían serios obstáculos a la estabilidad política y social.

La teoría de la globalización, por otra parte, renueva la tesis de la economía clásica: el capitalismo es uno, independiente de las costumbres e instituciones nacionales, siempre y cuando se respeten los mecanismos que son inherentes al mercado. Reforzados por la emergencia del conjunto de instituciones de Bretton Woods luego de la Segunda Guerra Mundial, el incremento

---

<sup>1</sup> Polanyi apunta que la puesta en práctica de los mercados fue el producto de largos debates intelectuales, que requirieron en el largo plazo de la asistencia del Estado para hacerse efectiva. De manera contraria, la creación de instituciones para regular el mercado sólo fue precedida de actos legislativos.

en la interdependencia económica y la cooperación política, teóricos de la globalización entendieron que con la existencia de una economía global, los Estados tendrían que competir entre ellos para lograr capturar un capital, que, al contrario de los Estados, se movía libremente a través de las fronteras. Esta competencia se materializaría en la convergencia de las políticas impositivas, al buscar ofrecer las mejores condiciones para la entrada de inversiones en la búsqueda de igualar el retorno de la inversión. Pero esta competencia no estaría restringida a las políticas impositivas. Otras áreas que inciden en el retorno de la inversión, como las regulaciones del mercado laboral, ambiente y seguridad social, también convergirían en el tiempo (Busch, 2005; Dicken, 1998; Reich, 1992).

La respuesta a la teoría de la globalización en este artículo parte de la crítica presentada por Polanyi al liberalismo clásico y propone que las economías son gobernadas por estilos de política o lógica institucional que predeterminan un camino de desarrollo sostenido en el tiempo. Las instituciones, como son entendidas en este trabajo, no están necesariamente limitadas a la concepción burocrática que permea el uso diario del término. Las instituciones son "reglas formales, procedimientos de conformidad y prácticas operativas estándares que estructuran la relación entre individuos en diversas unidades de la política y la economía" (Hall, 1986). Las instituciones crean diferentes estilos de elaboración de políticas públicas, que a su vez determinan la actuación tanto del sistema político como económico. Las instituciones proveen ventajas y desventajas que afectan la capacidad de sistemas políticos o sectores industriales en alcanzar metas u objetivos (Weaver y Rockman, 1993).

El debate sobre la influencia de las instituciones en la elaboración de políticas públicas floreció con el incremento en la interdependencia económica luego de las crisis petroleras en los 70 del siglo xx. El debate enfrentó a aquellos que enfatizaban las características nacionales de la organización capitalista (resultando en diferentes formas capitalistas que se soportan en diferentes estructuras institucionales) con marxistas y neoliberales que argumentaban que capitalismo hay sólo uno. El capitalismo había sido pensado como "una sola bestia", cuyo funcionamiento variaba a escala nacional debido al subdesarrollo capitalista (marxistas) o aberrante intervención estatal en la economía (neoliberales). Se asumía que, con el paso del tiempo, las estructuras del mercado tenderían a converger, dando como resultado un funcionamiento uniforme en cualquier país cuya economía estuviese regida por el mecanismo de precios (Hollingsworth *et al.*, 1994).

Desde los 70 del siglo xx, la teoría institucionalista partió de este debate y se subdividió, a su vez, en dos escuelas, con dos variantes adicionales que sintetizan elementos de las dos corrientes fundamentales. El primer enfoque elabora su análisis a nivel del Estado-nación, y atribuye la variación en la efectividad para lograr crecimiento a diferentes marcos institucionales nacionales. De esta manera, mecanismos de gobernabilidad nacional determinan la posi-

ción del Estado-nación en la estructura internacional (Deyo, 1987; Hall, 1986; Levy, 1997; Shonfield, 1965; Zysman, 1983, 1994).

Basado en estos principios, Zysman (1994) ha elaborado una tipología de modelos nacionales de capitalismo con tres tipos ideales: estatista, ajuste negociado o coordinado, y crecimiento liderado por compañías. Cada tipo corresponde a un modelo de economía política o variedad de capitalismo. El modelo estatista concuerda con el modelo desarrollista. Países como Francia, Japón, y Corea del Sur pertenecen a esta categoría. Este modelo presupone, primero, la existencia de una burocracia protegida de presiones políticas; segundo, de amplia cooperación entre el sector público y el privado (que en el caso de Francia da lugar a un modelo de economía mixta) bajo la tutela de una agencia de planificación; tercero, el gobierno usa y respeta los métodos de intervención basados en el mecanismo de precios. Finalmente, hay una considerable inversión en educación (Johnson, 1987).

El segundo modelo –ajuste negociado– se enmarca en las economías políticas de tipo corporativista, como la alemana y las escandinavas. En este modelo, el sector privado, el sector laboral y el Estado negocian la distribución de recursos, generan políticas y resuelven problemas políticos a través de un marco de negociación institucionalizado. Este modelo presupone que las compañías tienen una capacidad de organización independiente del Estado para negociar con el sector laboral, para lograr asociaciones transectoriales con otras firmas, para juntar recursos de investigación y desarrollo y mantener nexos con el sector financiero (Deeg, 1999; Shonfield, 1965; Soskice, 1995).

El tercer modelo –ajuste liderado por compañías– corresponde al modelo anglosajón de organización capitalista que poseen Estados Unidos y Gran Bretaña. Sus características más importantes son: primero, la intervención estatal es limitada y de carácter casi exclusivamente regulatorio; segundo, el papel del Estado está reducido a actuar de mediador en un escenario pluralista caracterizado por la interacción de grupos de presión organizados; por último, la emisión de acciones constituye el mecanismo más importante de financiación de la actividad privada, mientras que el modelo de gobernabilidad depende de decisiones individuales tomadas por los gerentes del sector privado (Lodge, 1990).

Con el final de la Guerra Fría se supuso que la hegemonía económica, política y militar de Estados Unidos impulsaría a una convergencia hacia el modelo anglosajón. Esta suposición estaba basada en la creencia de que el nuevo esquema de economía política mundial reduciría, hasta desaparecerlos, los arreglos institucionales en los que el Estado mantenía artificialmente la competitividad internacional de sus empresas.

Esta creencia estaba, en principio, acertada en suponer que los arreglos institucionales convergirían. Ha errado, sin embargo, en suponer que la con-

vergencia sería hacia el modelo anglosajón o liderado por compañías. Ciertos marcos institucionales, es cierto, disminuyen la posibilidad de adaptarse con celeridad a cambios en el contexto internacional en sectores que producen o dependen de alta tecnología. Pero la evidencia que presentaremos en este trabajo muestra que la convergencia no ha sido hacia el modelo liderado por compañías.

¿Cuáles rasgos institucionales están siendo eliminados? En principio el modelo estatista ha demostrado ser menos eficiente. Sin embargo, el Estado no ha desaparecido; por el contrario, ha transmutado su función de controlador o dueño a "socio" de las compañías y esto ha ocurrido en el menos conspicuo ámbito sectorial. El nuevo arreglo no puede ser ni estatista ni dirigido puramente por juntas corporativas. La producción de nuevas tecnologías en sectores como el aeroespacial aún depende de investigación básica, y aunque la investigación estratégica ha tomado mayor importancia, sólo parte de ella ha corrido a cargo de las compañías mismas. La mayoría de la inversión en investigación básica aún corresponde al Estado y la investigación hecha en laboratorios estatales y privados depende de fondos gubernamentales.

Por otro lado, el Estado se ha visto forzado a eliminar parte de la coraza que protegía y limitaba a la industria aeroespacial. La tendencia tanto en otros sectores de alta tecnología como el aeroespacial apunta hacia las alianzas estratégicas, alianzas que, a menudo, ocurren a través de fronteras. En el caso de la industria aeroespacial, esta necesidad de establecer alianzas ha forzado negociaciones de carácter gubernamental entre Francia, Alemania e Inglaterra e incluso acelerado el ritmo de la integración política en la Unión Europea.

### **El nivel meso de análisis**

La primera variación se aboca al estudio de mecanismos de gobernabilidad en sectores industriales. Los adherentes a esta escuela resaltan la importancia de instituciones nacionales en la gobernabilidad sectorial, aunque incorporan como factor igualmente importante las características de cada sector. Esta ala del institucionalismo subraya el valor explicativo de la dotación del sector (intensidad de capital, investigación y desarrollo y líneas de productos) para determinar la posición del Estado-nación en el sistema internacional (Katzens-tein, 1989).

La segunda variación del debate sobre la influencia de las instituciones, también llamada el "nivel meso" (*meso-level of analysis*), se centra en los mecanismos de gobernabilidad para explicar la dotación sectorial y sus atributos. La clave para entender la actuación de un sector está en las estrategias de innovación industrial. La innovación industrial es perjudicada o sostenida por el mecanismo de gobernabilidad sectorial –estatista, coordinado, corporatista o

pluralista— también llamado redes de políticas o comunidades de políticas (Hollingsworth *et al.*, 1994; Streeck and Schmitter, 1985).

Una variación de la escuela “meso” —llamada “enfoque sectorial modificado” (Kitschelt, 1991)— busca en las instituciones nacionales, la capacidad sectorial y su posición en el sistema internacional, la explicación de la escogencia, consciente o no, del mecanismo de gobernabilidad sectorial. Estas instituciones son el producto de coaliciones políticas formadas por ingeniosos actores políticos y económicos (Gerschenkron, 1965; Gourevitch, 1978; Kurth y Petras, 1993).

Nuestro análisis está enmarcado dentro de las directrices provistas por la última variante antes descrita. En adición, proponemos que la valoración de la dotación sectorial o nacional tiene que ser acompañada de un análisis del impacto de otras dos variables: la competencia tecnológica y la *estructura* de los mercados internacionales —ambas variables independientes<sup>2</sup>.

### **El enfoque sectorial modificado en el cambio institucional**

Nuestro enfoque teórico incorpora dos variables que han faltado, y en algunos casos han sido simplemente ignoradas, en los análisis efectuados en el nivel nacional y el nivel meso de análisis. Tomamos en consideración dos variables que escapan al control de cualquier Estado nacional, sector industrial, compañía o individuo: tecnología y la estructura del mercado global. La idea principal detrás de la selección de estas dos variables es la noción de que: 1) la tecnología crea crecimiento, y 2) la estructura de mercado se correlaciona con diferentes capacidades para la innovación tecnológica.

El enfoque sectorial modificado<sup>3</sup> parte de la noción de que la variable principal que determina la escogencia de los mecanismos de gobernabilidad son los sistemas tecnológicos (Kitschelt, 1991, 469). Los sistemas tecnológicos son “el diseño, equipo, procedimientos, operadores, suministros y materiales, así como el ambiente físico en el que el proceso de producción deja como resultado un tipo específico de producto o servicio” (Kitschelt, 1991, 461). Estos sistemas están de alguna manera relacionados con la noción de regímenes tecnológicos, los cuales son definidos como el ambiente tecnológico en el cual operan las firmas. Más específicamente, los regímenes tecnológicos son

---

<sup>2</sup> Puede decirse que la tecnología posee un carácter dual como una variable endógena y exógena. En la medida en que las capacidades internas para la generación, asimilación y difusión de tecnología puedan verse afectadas por la política pública, la tecnología puede ser controlada para satisfacer necesidades nacionales. Sin embargo, nuevas ideas y desarrollos tecnológicos son a menudo el producto de la interacción con actores dispersos en el globo.

<sup>3</sup> Este enfoque (*the modified sectorial approach*) fue desarrollado por Kerbert Kitschelt (1991) en su estudio de la estructura del mercado, tecnología y mecanismos de gobernabilidad en Japón.

una combinación particular de las propiedades de las tecnologías que moldea las decisiones y estrategias de las firmas (Malerba, 1997, 94).

Subyacente en la conexión entre tecnología y mecanismos de gobernabilidad elaborada por Kitschelt (ver gráfico 1) está el vínculo entre actividades innovadoras y la estructura de mercado. Schumpeter (1942) defendió la proposición de que capitalismo y tecnología están entrelazados, arguyendo que el capitalismo es un proceso en constante cambio debido a la innovación tecnológica. El conocimiento aplicado es lo que empuja los cambios continuos de nuevos productos y nuevas formas de organización industrial. Este reemplazo de viejos productos por formas de organización industrial y el acompañamiento de la aplicación de conocimiento para mejorar su rendimiento, él lo llamó "el proceso de destrucción creativa" (MARK I), y el "proceso de acumulación creativa" (MARK II) (Schumpeter, 1942, 83).

En mercados caracterizados por el proceso de destrucción creativa (MARK I) hay una entrada relativamente fácil de nueva tecnología, en la medida en que el proceso de innovación es llevado a cabo por empresarios. En mercados caracterizados por la acumulación creativa (MARK II), por otra parte, las barreras de entrada son altas, pues el proceso de innovación es llevado a cabo por empresas grandes y establecidas que emplean conocimiento resultante de investigación y desarrollo sumamente costoso (Malerba, 1997, 84).

La noción de la destrucción creativa está implícita en la teoría económica marxista –el marco teórico de Schumpeter– principalmente porque el marxismo concibe al capitalismo como un sistema revolucionado de manera continua por las relaciones de producción. El tipo de competencia capitalista en tecnologías MARK II que tanto Marx como Schumpeter teorizaron tendría que llevar, necesariamente, a una estructura de mercado oligopólica. Esto es soportado por exámenes empíricos de sectores de alta tecnología como el aeroespacial, energía nuclear, superconductores y telecomunicaciones, donde la introducción de nueva tecnología resultante de investigación y desarrollo es hoy tan costosa que solamente puede ser sostenida por algunas pocas grandes corporaciones y con la ayuda del Estado (Kitschelt, 1991, 474-475).

**Gráfico 1: Tecnología y mecanismos de gobernabilidad, por sector.**  
 Adaptado de Kitschelt (1991)

	<b>Tecnología Compleja<sup>(a)</sup></b>	<b>Tecnología lineal<sup>(b)</sup></b>	
<b>Sistemas tecnológicos ajustados<sup>(c)</sup></b>	MARK IV; 1935+ Planificación estatal de IyD -Industrial aeroespacial -Tecnología espacial -Supercomputadores -Telecomunicaciones -Petroquímicos	MARK II; 1840+ IyD en redes de laboratorios corporativos -Químicos -Hierro y Acero -Ferrocarriles y otros equipos de transporte	El último tipo de mercado, MARK III, combina elementos de todos los tipos de mercado—y todos los mecanismos de gobernabilidad—ilustrados en el gráfico. Entre los sectores pertenecientes a este tipo de mercado se hallan la industria metalmeccánica, los productos de producción masiva y los artículos electrónicos.
<b>Sistemas tecnológicos sueltos<sup>(d)</sup></b>	MARK I; 1760+ Inventores y Empresarios de IyD -Textiles y maquinaria liviana	MARK V; 1975+ Clubes de innovación e IyD en infraestructura pública-Software -Biotecnología y farmacéuticos -Microelectrónica -Química compleja -Maquinaria	

Notas:

- (a) Caracterizada por la incertidumbre del cambio tecnológico; aprendizaje por ensayo y error.
- (b) Caracterizada por la baja incertidumbre acerca de la estructura causal de la tecnología; aprendizaje por incrementos programados.
- (c) Alta especificidad de activos; aprendizaje global.

Bonin (1991), sin embargo, ha aseverado que la hipótesis de Schumpeter que afirma que una estructura de mercado oligopólica promueve una innovación tecnológica más rápida que una estructura atomizada no ha sido sustentada por evidencia estadística concluyente. Bonin es claro en su apoyo a Schumpeter, cuando afirma que la falta de prueba estadística no necesariamente resulta en el rechazo de la hipótesis. La idea de que el oligopolio y la innovación tecnológica son dependientes parece intuitivamente correcta y análisis estadísticos no han provisto razones para un rechazo concluyente.

En la búsqueda de una respuesta a los resultados poco concluyentes de datos agregados de una variedad de sectores industriales, Bonin propone que hay algunos sectores, como el aeroespacial, petroquímicos, telecomunicaciones y energía (todos oligopólicos), donde sólo compañías grandes son capaces de introducir nuevas tecnologías, mientras que otros sectores, como por ejemplo textiles y otras industrias manufactureras livianas, compañías pequeñas pueden introducir, y lo han hecho, nuevas tecnologías.

En nuestra discusión de la tecnología adoptaremos la definición de Stinchcombe (Stinchcombe, 1990). Él la define como el uso y diseño de procedi-

mientos, conocimientos, y herramientas que incrementan la eficiencia o efectividad de cualquier proceso dado para realizar las metas para las cuales se practica.

Aquí enfatizamos el uso de estos elementos en vez de la noción más intuitiva de tecnología como herramientas. De manera rutinaria, las definiciones de tecnología se refieren a herramientas –como computadoras o máquinas– y son enmarcadas en la aplicación de conocimiento para propósitos prácticos. En respuesta a esta aseveración, estamos de acuerdo con Bereano (1976) (una definición que es consistente con la de Stinchcombe) cuando asevera que la tecnología es *máquinas, herramientas, y conocimiento aplicado y el contexto político y social en el que son usadas*. La herramienta del diseñador se erige como un testamento a su intelecto y al marco cultural –valores, creencias, metas sociales y políticas– en el que las herramientas son creadas (Bruno y Library of Congress, 1995).

La tecnología, entonces, depende de instituciones sociales –como las que hemos descrito anteriormente– que fijan los parámetros de su creación, uso y asimilación. Estos parámetros pueden variar a través de naciones (Chesbrought, 1999), sectores industriales (Malerba, 1997; Teubal, 2000), o compañías (Nonaka, 2000), dando de esa manera diferentes capacidades para la creación, asimilación y usos de tecnología en todos estos niveles.

Cada uno de los modelos de economía política expuesto en la sección anterior (estatista, coordinado, y anglosajón) tiene un “sistema nacional de innovación” correspondiente (Nelson, 1993). Chesbrought (1999) ha articulado una teoría del impacto institucional en el cambio tecnológico en el cual reduce la cantidad de factores institucionales que afectan la difusión, asimilación y creación de tecnología a los siguientes tres: 1) la fluidez o rigidez del mercado de trabajo tecnológico; 2) la cantidad y estructura de la formación de capital de riesgo; y 3) la prevalencia de relaciones comprador-suplidor entre firmas (Chesbrought, 1999, 456).

La teoría elaborada por Chesbrought, sin embargo, tiende a ignorar factores sociales y culturales importantes de cada nación, que, creemos, tienen mucha más relevancia de la que él parece dispuesto a reconocer. Inclusive entre las naciones industriales avanzadas, donde uno asumiría que el valor dado a la innovación tecnológica se posiciona como prioridad para el Estado y el sector privado, hay diferentes valores asignados a la ciencia y tecnología y al proceso de innovación. En el caso de Francia, por ejemplo, críticos domésticos (Agrain, 1983; Bauchet, 1964) han reconocido que la cultura empresarial francesa es adversa al riesgo. Tomar riesgos es crucial en el proceso de innovación.

Un concepto relacionado a la teoría de impacto institucional en el cambio tecnológico ha sido presentado por Malerba y Orsenigo (1997). Su enfoque

teórico proviene del concepto de “regímenes tecnológicos” y se concentra en sectores en vez de sistemas nacionales. Estos regímenes sugieren diferencias en patrones de innovación a través de sectores y similitudes en estrategias de innovación a lo largo de países (Malerba, 1997, 93-94). El factor clave en la explicación de la variación y uniformidad parece estar enraizado en la estructura del mercado para cada sector industrial (Malerba, 1997, 85). Malerba y Orsenigo retoman la noción de Schumpeter de la “destrucción creativa” (Schumpeter, 1942, 83) y la “acumulación creativa” (Schumpeter y Opie, 1949). La diferencia determinante entre estos dos conceptos es el papel y tamaño de las compañías en el proceso de innovación. En el patrón de destrucción creativa de innovación tecnológica (Schumpeter Market I o MARK-I), nuevos empresarios juegan un papel fundamental en un mercado caracterizado por barreras de entrada bajas (Malerba, 1997, 85). En contraste, en el patrón de acumulación creativa (MARK-II) la innovación tecnológica ocurre a través de actividades de I+D de compañías grandes en un sector caracterizado por barreras de entrada muy alta (Malerba, 1997, 86). Porque la estructura del mercado es la misma en los mismos sectores industriales, y porque esto condiciona patrones similares de innovación tecnológica y estrategias corporativas, Malerba y Orsenigo afirman que las instituciones nacionales tienen menor influencia en la forma en que los sectores son gobernados.

El concepto de regímenes tecnológicos, sin embargo, no presenta un argumento sólido en contra de la influencia de las instituciones nacionales en los patrones de innovación tecnológica y estrategia corporativa, y es relativamente silente al tema de la gobernabilidad corporativa y su conexión con un estilo nacional de gobernabilidad.

Nonaka *et al.* (2000) han elaborado un enfoque orientado a la empresa, en el que proponen que el proceso de innovación tecnológica depende más de la estrategia corporativa que de marcos institucionales sectoriales o nacionales. Ellos afirman que el conocimiento es dependiente del contexto (*context-specific*) y que el conocimiento recibe significado en el contexto de la compañía (Nonaka, 2000, 8). Los autores afirman que, en la medida en que la economía mundial es crecientemente dominada por actividades intensivas en conocimiento, la creación de conocimiento es considerada el único recurso significativo para la supervivencia de la compañía (Nonaka, 2000, 1).

A pesar del interesante ángulo presentado por este enfoque teórico (la concentración en el estudio de la autoridad pública exclusivamente), no toma en cuenta la influencia de atributos nacionales y sectoriales en el proceso de innovación tecnológica. En particular, este enfoque tiene problemas para responder a la capacidad predictiva de modelos que tipifican las estrategias corporativas de acuerdo con el marco institucional nacional y sectorial. Y, más específicamente, este enfoque tiene ciertas limitaciones para explicar la injerencia de la política (a través del Estado) en la conformación de las estrategias corporativas.

## Conclusiones

Tres problemas han sido estudiados en este trabajo. El primero es la interrogante acerca del impacto de la globalización sobre la capacidad de los Estados para crear y poner en práctica políticas de manera independiente. El segundo ha explorado la influencia de las instituciones nacionales y sectoriales tanto en el comportamiento económico como político. El tercero se ha enfocado en el cada vez más importante papel del desarrollo tecnológico en el desempeño tanto del Estado como de la industria. Brevemente repasaremos cada uno de estos problemas y discutiremos cómo podrían afectar al mundo en desarrollo, pero particularmente a Venezuela.

Se ha argumentado que el factor más influyente en los negocios internacionales es la globalización de la actividad económica, la cual obliga a los gobiernos a adoptar políticas globales (Dunning, 1997). Por políticas globales se entienden aquellas cuya función es la de hacer a los mercados domésticos más atractivos a la inversión extranjera directa, en la medida en que los gobiernos tratan de mejorar la competitividad internacional de sus países. En consecuencia, el sector corporativo esposa estrategias organizacionales designadas para tomar ventaja del mercado global (Hood y Young, 2000). Este enfoque ha sido criticado a lo largo de este trabajo, pues se recuerda la influencia y resistencia de instituciones domésticas al tipo de cambio que impulsa la globalización.

Sin embargo, y para concluir con algunas reflexiones sobre la importancia de este debate para América Latina, se pueden recalcar algunas ideas fundamentales sobre la globalización, los capitalismo nacionales y el mundo en desarrollo. A este respecto existen tres líneas fundamentales de pensamiento. La primera ve al Estado como la única alternativa para contener los procesos inherentemente desestabilizadores de la influencia global (para un artículo seminal en esta línea, ver Huntington, 1968; para una revisión de la tesis de Huntington más reciente, ver Alesina, 1992). La segunda ve al mercado como la única opción factible para lograr armonizar las economías nacionales con la economía global. La tercera busca entender el papel que la sociedad civil puede tener en el aprovechamiento de las oportunidades que brinda la globalización (Skidmore, 2001, 53).

El modelo estatista en el mundo en desarrollo, como ya lo ha apuntado Skidmore (2001, 64), tiene problemas para convertir el crecimiento económico en un fenómeno de desarrollo sostenido en el tiempo. Esto es, encuentra dificultades para incrementar los *outputs* sobre la base de mejoramientos en la productividad y eficiencia. La alternativa al modelo estatista ilustrada por el modelo neoliberal, por otra parte, ha demostrado ser peligrosa para la estabilidad no sólo de la economía, sino de la sociedad en general. Cabe recordar, ahora, la admonición de Polanyi sobre la ficción del mercado autorregulado. En los países en desarrollo, y en Venezuela en particular, la desregulación ha

creado vaivenes en los sistemas financieros que han atentado contra la estabilidad de los sistemas económicos y políticos. La década de los 90 en Venezuela es un buen ejemplo del potencial de deterioro que tienen las políticas neoliberales.

¿Cuál es, entonces, la respuesta correcta a la globalización? En Venezuela, aun cuando se ha intentado un ensayo de economía cooperativista, el sistema institucional sigue siendo el tradicional modelo estatista pre-1998. El marco institucional, fuertemente condicionado por la dependencia petrolera para fortalecer el papel del Estado y por el legado proteccionista, no se halla en condiciones, ni extremas, ni cuenta con el apoyo popular para embarcarse en una ruta diferente al históricamente determinado en la economía venezolana. Las recientes políticas venezolanas para desarrollar industrias de alta tecnología, sin embargo, son un caso aparte que discutiremos más adelante. El sendero de desarrollo liderado por el Estado puede ser muy efectivo en las primeras etapas de estas industrias, pero puede ser un lastre cuando los sectores alcancen madurez.

El segundo tema explorado en este trabajo, la influencia de las instituciones nacionales y sectoriales en el comportamiento político y económico, contribuye al debate actual sobre la globalización y la viabilidad de los capitalismo y formas de gobernabilidad nacionales. Este trabajo específicamente provee un marco a partir del cual es posible determinar cuán importantes son las instituciones y cuánta influencia han perdido, en comparación a décadas anteriores.

En particular, este trabajo discute la convergencia de los mecanismos de gobernabilidad en sectores industriales. Como ya se analizó en secciones anteriores, los teóricos del cambio institucional impulsado por la globalización han encontrado problemas para esbozar explicaciones coherentes de cambios en sistemas nacionales. Es más factible estudiar este tipo de cambios en sectores industriales que en sistemas nacionales completos.

Finalmente, el estudio de la relación recíproca entre la tecnología y la estructura de los mercados arroja luces sobre el tipo de asociación que se está convirtiendo en norma entre Estados e industria en sectores de alta tecnología. Mientras la globalización separa la industria del Estado, la tecnología y la estructura del mercado los une. El resultado es un tenso campo intermedio caracterizado por la autoridad privada sobre tareas productivas, gerenciales y logísticas, y por parte del Estado una labor de representación y defensa del interés corporativo en diálogos y foros intergubernamentales, así como un énfasis en la financiación de la investigación y desarrollo, aunque la tendencia es a compartir esta última carga entre el sector privado y el Estado.

Como muestra el gráfico 1, los diversos sectores industriales son gobernados de manera distinta de acuerdo con el tipo de tecnología, el proceso de aprendizaje y la estructura del mercado internacional. En Venezuela, en parti-

cular en los últimos dos años, el interés por desarrollar sectores de alta tecnología, como el aerospacial, armamento, computadores y el desarrollo de software, entre otros, ha involucrado, principalmente, al Estado, el cual a su vez ha buscado socios en otros Estados para lograr tanto la transferencia de tecnología como acceso a mercados. Si bien esta iniciativa es laudable, tiene, en el largo plazo, ciertos problemas.

No todos los sectores son susceptibles de ser manejados eficientemente por el Estado. Volviendo al gráfico 1, ciertos sectores industriales, como el aerospacial, la tecnología nuclear y los petroquímicos, necesitan (y a menudo son poseídos por) del Estado. Sin embargo, sin una red industrial de proveedores, otros sectores que están creciendo de la mano del Estado van a encontrar problemas en el futuro próximo. Particularmente en el desarrollo de software, un sector fuertemente influenciado por el Estado, o excesivamente dependiente del mismo, va a enfrentar una competencia mucho más ágil (*lean*) en la medida en que se abra el mercado interno a la competencia. Esto sería aún más probable, si se persigue el objetivo de desarrollar software libre.

Las consideraciones hechas en este ensayo tienen, estamos conscientes, ciertas limitaciones. Al discutir el fenómeno de la globalización hemos aludido a la globalización económica y ello ha ido en desmedro de una discusión más amplia sobre los efectos de la globalización en todas las facetas de la vida. En parte, esto es por las limitaciones analíticas y de espacio.

La globalización es un fenómeno objetivo; las teorías que intentan explicarlo, y su influencia en el cambio institucional, no. Mientras sabemos que existen presiones globales, no sabemos a ciencia cierta cuál es el efecto a largo plazo que éstas crearán. Las instituciones, mucho más durables y enraizadas en la historia de las naciones, quizás puedan darnos una respuesta. Entretanto hay razones para seguir pensando en un mundo de naciones más interesadas en lograr el bienestar común que en un futuro cercano puedan cambiar, para citar las Sagradas Escrituras, "la espada por el arado".

## Bibliografía

- Aigrain, Pierre (1983): "Some Factors Inhibiting Technological Innovation in France" en *The Process of Technological Innovation: Reviewing the Literature*, Washington D.C., National Science Foundation.
- Alesina, Alberto et al. (1992): *Political Instability and Economic Growth*, NBER, Working Paper 4173.
- Barrow, Clyde (2005): "The Return of the State: Globalization, State Theory, and the New Imperialism", *New Politics*, vol. 27, n°. 2
- Bauchet, Pierre (1964): *Economic Planning, the French Experience*, Nueva York, Praeger.
- Bereano, Philip (1976): *Technology as a Social and Political Phenomenon*, Nueva York, Wiley.

- Berger, Suzanne (2000): "Globalization and Politics", *Annual Review of Political Science*, vol. 3, n° 1, pp. 43-63.
- Bonin, Bernard (1991): "Oligopoly, Innovation, and Firm Competitiveness" en *Technology and National Competitiveness: Oligopoly, Technological Innovation and International Competition*, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Bruno, Leonard C. y Library of Congress (1995): *The Tradition of Technology: Landmarks of Western Technology in the Collections of the Library of Congress*, Washington, Library of Congress: U.S. G.P.O.
- Chesbrough, Henry (1999): "The Organizational Impact of Technological Change: A Comparative Theory of National Institutional Factors", *Industrial and Corporate Change*, vol. 8, n° 3, pp. 445-485.
- Deeg, Richard, (1999): *Finance capitalism unveiled: Banks and the German political economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Deyo, Frederic C. (1987): *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell University Press.
- Dicken, Peter (1998): *Global Shift. Transforming the World Economy.*, Nueva York, The Guilford Press.
- Dicken, Peter (2007): *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*, Nueva York, Guilford Press.
- Dunning, John (1997): *Governments, Globalization, and International Business*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.
- Forrester, Vivienne (1996): *L'horreur économique*, Paris, Fayard.
- Friedman, Thomas L. (2000): *The Lexus and the Olive Tree*, Nueva York, Anchor.
- Gerschenkron, Alexander (1965): *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*, Nueva York, F. Praeger.
- Glyn Andrew, Sutcliffe Bob (1992): "Global but Leaderless: The New Capitalist Order." en *The Socialist Register*, Londres, Merlin.
- Gourevitch, Peter (1978): "The Second Image Reversed. The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, vol. 32, n° 4, pp. 881-912.
- Hall, Peter, (1986): *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hollingsworth, Rogers, Philippe Schmitter y Wolfgang Streeck (1994): *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hood, Neil y Stephen Young (2000): *The Globalization of Multinational Enterprise Activity and Economic Development*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Huntington, Samuel y Harvard University Center for International Affairs (1968): *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.
- Johnson, Chalmers (1987): "Political Institutions and Economic Performance: the Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan" en F. Deyo, *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell

University Press.

- Katzenstein, Peter J. (1989): *Industry and Politics in West Germany: Toward the Third Republic*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kitschelt, Herbert (1991): "Industrial Governance Structures, Innovation Strategies, and the Case of Japan: Sectoral or Cross-National Comparative Analysis?", *International Organization*, vol. 45, n° 4, pp. 453-493.
- Kurth, James y James F. Petras (1993): *Mediterranean Paradoxes : Politics and Social Structures in Southern Europe*, Providence, Berg.
- Levy, Jonah (1997): "Globalization, Liberalization, and National Capitalisms", *Structural Change and Economic Dynamics*, n° 8, pp. 87-98.
- Lodge, George Cabot, (1990): *Comparative Business-Government Relations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Malerba, Franco, y Luigi Orsenigo (1997): "Technological Regimes and Sectoral Patterns of Innovative Activities", *Industrial and Corporate Change*, vol. 6, n° 1, pp. 83-117.
- Nelson, Richard R. (1993): *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Nueva York, Oxford University Press.
- Nonaka, Ikujiro, Ryoko Toyama, y Akiya Nagata (2000): "A Firm as a Knowledge-Creating Entity: A New Perspective on the Theory of the Firm", *Industrial and Corporate Change*, vol. 9, n° 1, pp. 1-20.
- Northrop, David (2005): "Globalization and the Great Convergence: Rethinking World History in the Long Term", *Journal of World History*, vol. 16, n° 3, pp. 249-267.
- Ohmae, Kenichi (1990): *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*, Nueva York, Harper Business.
- Polanyi, Karl (1944): *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*, Boston, Beacon Press.
- Reich, Robert (1992): *The Work of Nations: Capitalism in the 21st Century*, Nueva York, Knopf.
- Schumpeter, Joseph Alois (1942): *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper.
- Schumpeter, Joseph Alois y Redvers Opie (1949): *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, Cambridge, Harvard University Press.
- Shonfield, Andrew (1965): *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, Londres y Nueva York, Oxford University Press.
- Soskice, David (1995): "Finer Varieties of Advanced Capitalism: Industry versus Group-Based Coordination in Germany and Japan" en *Proceedings of the CEPRAWZB Workshop European Network on the Japanese Economy*.
- Skidmore, David (2001). "Civil Society, Social Capital and Economic Development", *Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations*, vol. 15, n° 1, pp. 53-72.
- Stinchcombe, Arthur (1990): *Information and Organizations*, Berkeley, University of California Press.
- Streeck, Wolfgang y Philippe C. Schmitter (1985): *Private Interest Government: Beyond Market and State*, Londres, Sage.

- Teubal, Morris y Esben Andersen (2000): "Enterprise Restructuring and Embeddedness: A Policy and Systems Perspective", *Industrial and Corporate Change*, vol. 9, n° 1, pp. 87-111.
- Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman (1993): *Do institutions matter? : Government capabilities in the United States and abroad*, Washington D.C., The Brookings Institution. .
- Zysman, John (1983): *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- Zysman, John (1994): "How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth", *Industrial and Corporate Change*, vol. 3, n°1, pp. 243-283.



# **EFFECTOS DE LA PARALIZACIÓN ECONÓMICA DEL 2002 EN EL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN VENEZUELA**

**Helena Sanz Lara**

## **Introducción**

Se considera que un clima o contexto macroeconómico estable y predecible es, junto con la seguridad jurídica y la estabilidad política, uno de los elementos necesarios para estimular la inversión extranjera y nacional, tanto para la construcción de obras de infraestructura, como para la adquisición de bienes de producción<sup>1</sup>.

El acontecer nacional en el año 2002 atravesó una compleja situación política, aunada a un proceso de paralización de la economía a finales del mismo y principios de 2003. La economía venezolana sufrió al cierre del primer trimestre de 2003, una contracción de 24,6% del producto interno bruto (PIB), la recesión más severa de la historia, de acuerdo con cifras del BCV, siendo uno de los sectores más afectados el de la industria de la construcción con una contracción de 48,5%. Desde el punto de vista económico, éste fue un hecho interesantísimo, que justifica la realización de un estudio de cómo se modifica el comportamiento económico de un sector en función de factores externos que influyen en su devenir natural. Habiendo transcurrido un tiempo prudencial, es de fundamental importancia, a nivel económico, establecer qué ocurrió para los diversos sectores productivos como consecuencia de estas circunstancias, concentrándonos en este estudio principalmente en el sector construcción por ser uno de los más afectados por estos eventos, para determinar y cuantificar tanto el impacto económico como sus procesos de recuperación. Se realizó un estudio estadístico para establecer las tendencias de los diferentes parámetros que definen al sector construcción durante la década inmediatamente anterior (1993-2002) a la coyuntura económica (PIB del sector, tasa de desempleo, etc.) que servirán de base para hacer la comparación con los valores registrados por este sector posteriormente a este evento, y de esta manera cuantificar el efecto que representó esta coyuntura.

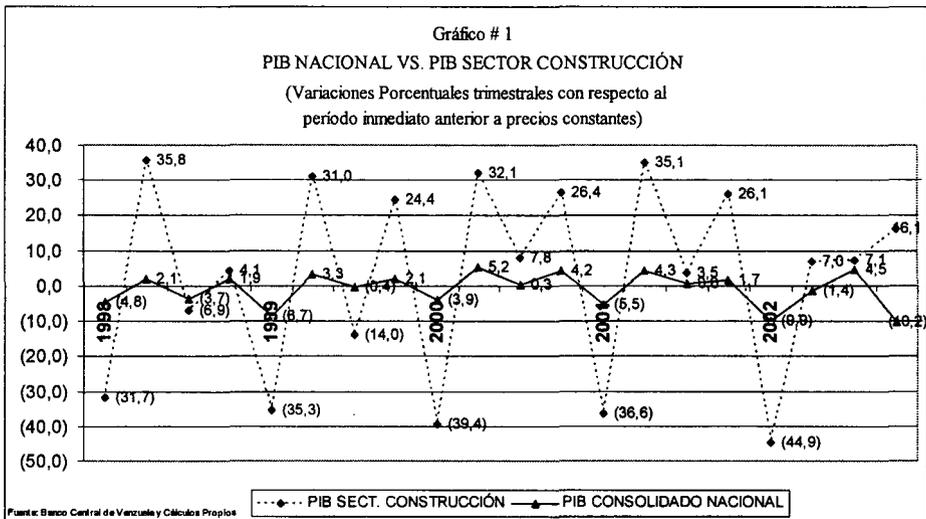
---

<sup>1</sup> Henriod, E. (1985). *La industria de la construcción: problemas y estrategias en los países en desarrollo*, Madrid, Banco Mundial, Edit. Tecnos.

### Tendencias económicas en la década previa a la coyuntura económica (1993-2002)

Dentro de un contexto económico nacional, donde el PIB nacional con una serie de altibajos mostró una tendencia al estancamiento y el PIB per cápita sufrió un decrecimiento de casi 20%, la industria de la construcción nacional se destacó no sólo por su capacidad como generador de empleo, el valor de los bienes y servicios que produce, etc., sino además por el efecto cascada que genera en toda la industria conexas que presta servicio directa o indirectamente a este sector.

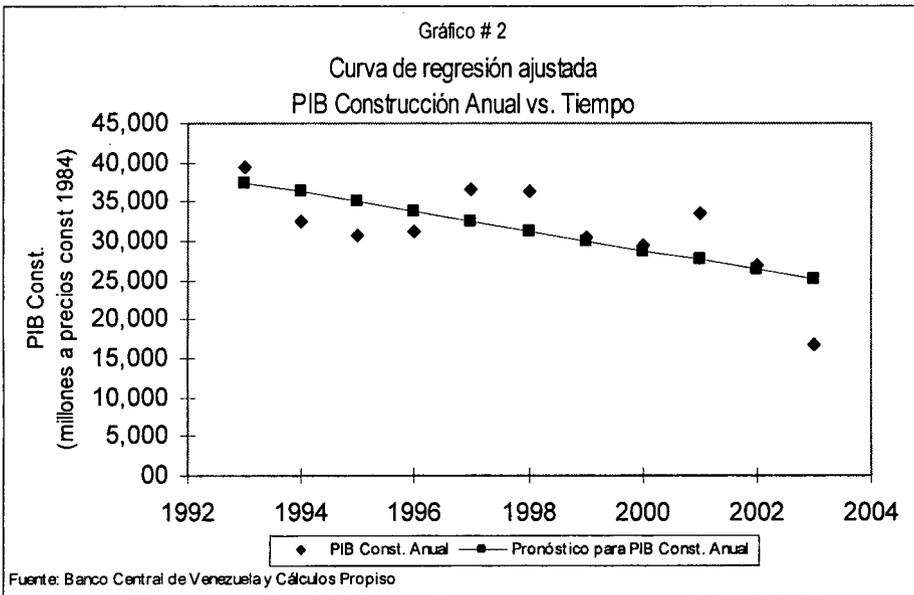
El aporte del sector construcción al Producto Interno Bruto Nacional llegó a 5.032.111 millones de bolívares (a precios corrientes) en 2001, manteniendo su participación porcentual en el PIB nacional, durante el periodo previo al evento, dentro del rango comprendido entre 5% y 7%.



En la década previa a la coyuntura económica esta industria presentó un comportamiento cíclico anual bastante definido de su Producto Interno Bruto, con una fuerte disminución en el primer trimestre del nivel alcanzado a finales del año precedente, destacando el segundo por el gran incremento en el nivel de producción y siendo en promedio el cuarto trimestre el período donde se alcanza el valor máximo de producción para esta industria. La razón más significativa de este comportamiento es su alta dependencia de las variaciones en los ciclos económicos que presenta la economía venezolana, representada por el Producto Bruto Interno Nacional, donde se observa, a nivel de variaciones porcentuales de ambos parámetros, un comportamiento cíclico similar relativo a los altibajos de producción, pero marcadamente diferente a nivel de escala de variaciones y niveles monetarios de producción (gráfico 1), denotando que el

sector de la construcción se encuentra entre las industrias nacionales más expuestas a los ciclos económicos nacionales y por ende las más volátiles.

El sector construcción venía presentando en este período una tendencia descendente uniforme en el volumen de producción anual, apreciable en el gráfico de la curva de regresión del PIB construcción de estos años, resaltando el hecho de la escasa dispersión en este comportamiento, motivo por el cual se puede hablar de una tendencia muy clara y definida hacia la disminución de la magnitud de producción anual de este sector (gráfico 2). Aún a pesar de este comportamiento estable hacia una mengua de producción constante, resaltan los valores correspondientes al primer trimestre de 2002, por representar un retroceso drástico de los valores de producción, con una disminución récord en toda la década precedente, entre el cuarto trimestre de 2001 y el primer trimestre de 2002 de aproximadamente 44,9%. Estos hechos parecieran resaltar la situación negativa que ya atravesaba el sector construcción previo a los acontecimientos económicos acaecidos a finales de 2002.



Dentro del panorama nacional, aun a pesar de la situación negativa que estaba atravesando este sector para este período, demostró ser uno de los mayores creadores de capital fijo bruto, con una participación porcentual muy por encima de la de otros sectores como la industria manufacturera, la agrícola, etc., siendo responsable de más de 60% de la generación de capital bruto fijo de estos años previos.

Una de las características más resaltantes de este sector de la economía es la alta dependencia que ha tenido en la última década (1993-2002) del gasto público en vivienda, desarrollo urbano y conexos. El análisis estadístico de la correlación entre este factor y la variable PIB Construcción se traduce en un coeficiente de determinación ( $R^2$ ) de 0,75 (siendo 1 el valor máximo) el cual refleja la proporción de la variación del PIB construcción explicada por esta variable económica estrechamente vinculada a las políticas gubernamentales (Sanz, 2004).

A nivel del empleo directo, este sector aportó entre 5% y 7% de las remuneraciones a empleados y obreros que genera la economía venezolana, en comparación con 12% en promedio de los últimos años que aporta el sector manufacturero; esto aunado, además, a la generación en cascada que su actividad generó en el resto de las industrias que le prestaron servicio en esta década previa al evento.

La industria de la construcción absorbió, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en estos últimos años un promedio de 9,1% de la población económicamente activa, con muy pequeñas variaciones anuales en esta participación, lo cual implicó un crecimiento vegetativo a la par del presentado por la población. Si a esto le añadimos que generó 1.800.000 empleos indirectos (Cámara Venezolana de la Construcción, 2002), de una población activa a nivel nacional para esas fechas de 11,3 millones de personas, su impacto como ente individual en la determinación del nivel de desempleo nacional es muy apreciable.

Si bien el nivel de desempleo fue en aumento en el país, llegando en el primer semestre de 2002 a niveles preocupantes superiores a 15%, el sector construcción sobrellevó índices que alcanzaron un rango de 27,6% (1er semestre 2002). Estas diferencias extremas obedecen a una serie de factores entre los que destacan la naturaleza cíclica de producción del sector, el hecho de que en esta industria la mano de obra se compone de trabajadores accidentales y el alto porcentaje de mano de obra de escasa calificación, entre otros.

Los datos estadísticos para el período 1993-2002 reflejan, además, una correlación mayor entre el comportamiento del nivel de desempleo en el sector ante disminuciones en el nivel del PIB sectorial (coeficiente de correlación  $R^2$ : 0,55) siendo menos susceptible a efectuar cambios en su comportamiento ante aumentos del nivel de producción (coeficiente de correlación  $R^2$ : 0,28. (ver gráfico 6).

Más aún, su fuerza laboral, ante muy elevados niveles de desempleo, mantuvo su participación porcentual de la población activa nacional, mostrando que no tiene la tendencia a migrar a otros sectores en busca de nuevas oportunidades.

Todos estos elementos definen la imagen y las características particulares de este sector económico previo a la coyuntura dada en 2002, marcando el comienzo de una nueva etapa económica y por ende cambios de tendencias y respuestas.

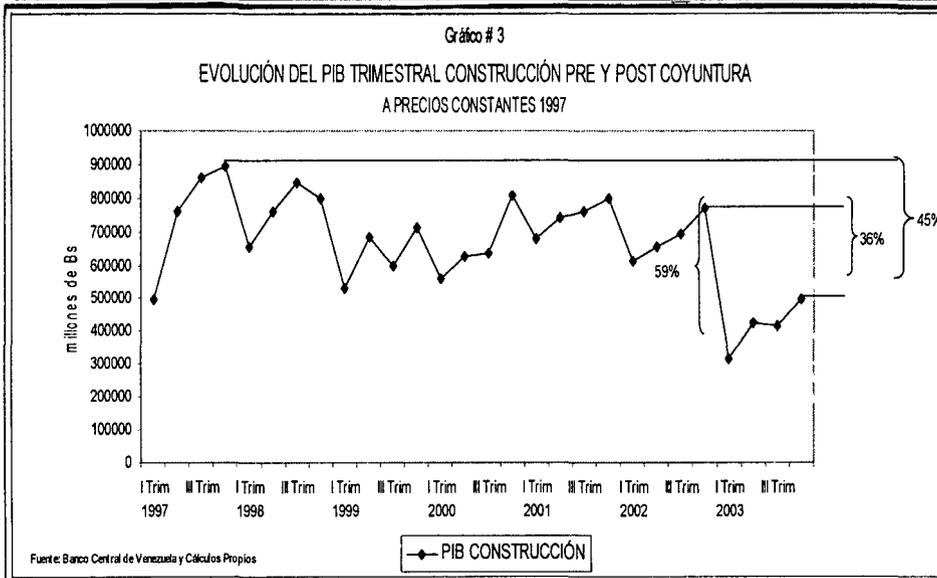
Al cierre del primer trimestre de 2003, la economía nacional sufrió la recesión más severa de la historia reciente, alcanzando una contracción del PIB de 24,9% (según datos del Banco Central de Venezuela). La paralización de la economía venezolana a finales del 4to trimestre de 2002 y 1er trimestre de 2003, afectó a todos sus componentes, tal como se puede apreciar en la tabla 1 destacando negativamente el sector construcción, al ser el más afectado, con una disminución comparativa entre los resultados del 1er trimestre de 2002 y el 1ero de 2003 que alcanzó valores cercanos a 50%, incluso 10 puntos porcentuales por encima del impacto que sufrió la actividad petrolera como consecuencia de esta coyuntura. De hecho esta situación afectó los resultados de todas las actividades de la economía a lo largo de todo el año 2003, siendo nuevamente la industria de la construcción la más perjudicada con un PIB 39,5%, por debajo de lo producido en el año 2002, seguido por el sector "comercio y servicios" cuya disminución en su producción en el transcurso del año 2003 alcanzó 9,4%.

A nivel específico del sector construcción la disminución de producción experimentada alcanzó valores realmente significativos, con una disminución en el nivel de producción entre el cuarto trimestre de 2002 y el primer trimestre de 2003 de 58,9%. Los resultados finales de esta industria para ese año no lograron recuperar los valores alcanzados ni en 2002 (36% menos) y menos aún los valores máximos registrados en los años previos (45% menos) (gráfico 3).

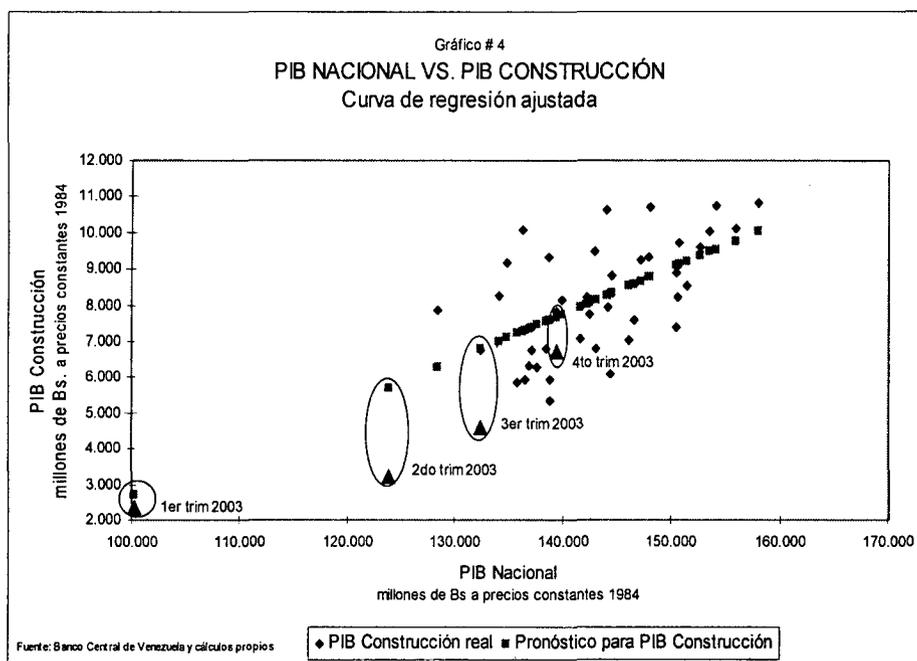
TABLA #1							
PROGRAMA DE ESTIMACIONES DEL PIB TRIMESTRAL							
POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA							
APRECIOS CONSTANTES DE 1997							
(Variaciones Porcentuales con respecto al mismo período del año anterior)							
ACTIVIDADES	2003/2002						
	Año	2do.sem.	IV Trim	III Trim	Ier.sem.	II Trim	I Trim
<b>CONSOLIDADO</b>	(7,7)	(0,5)	6,6	(7,1)	(15,1)	(5,0)	(24,9)
ACTIVIDAD PETROLERA	(1,7)	9,0	20,8	(9,0)	(1,5)	10,8	(28,3)
ACTIVIDAD NO PETROLERA	(7,5)	(2,4)	2,5	(7,3)	(12,6)	(8,1)	(17,3)
Minería	(9,5)	1,5	3,0	0,2	(19,4)	(3,3)	(35,2)
Manufactura	(7,1)	6,1	20,3	(5,6)	(19,9)	(9,8)	(30,2)
Electricidad y Agua	(0,5)	1,9	4,7	(0,8)	(2,9)	1,4	(7,0)
Construcción	(29,5)	(37,6)	(25,5)	(29,9)	(11,6)	(25,2)	(28,5)
Comercio y Servicios de Reparación	(9,4)	4,1	14,7	(5,1)	(22,3)	(16,6)	(27,9)
Transporte y Almacenamiento	(8,1)	3,5	13,9	(6,0)	(19,4)	(12,3)	(26,4)
Comunicaciones	(5,0)	(7,5)	(6,4)	(6,6)	(2,4)	(4,6)	(0,0)
Instituciones Financieras y Seguros	4,3	12,7	18,1	7,0	(4,2)	6,1	(13,4)
Servicios Inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler	(6,2)	(4,9)	(3,1)	(6,6)	(7,4)	(4,7)	(10,2)
Serv. Comunitarios, Soc. y Personales y							
Produc. de Serv. Priv. No Lucrativos	(0,3)	10,7	21,4	0,4	(10,4)	(6,7)	(14,1)
Produc. Servicios del Gobierno General	4,9	4,5	2,7	6,9	5,4	6,1	4,6
Resto 1/	(3,3)	(11,5)	(10,3)	(12,7)	4,4	3,2	5,4
Menos: SIFM 2/	7,1	14,0	18,2	9,7	0,1	9,6	(6,6)
OTROS IMPUESTOS NETOS SOBRE LOS PRODUCTOS	(21,6)	(3,3)	8,3	(13,3)	(38,5)	(16,8)	(57,2)

1/ Incluye: Agricultura Privada, Restaurantes y Hoteles Privado y Actividades Diversas Públicas.  
2/ Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indivudamente.

Fuente: Banco Central de Venezuela

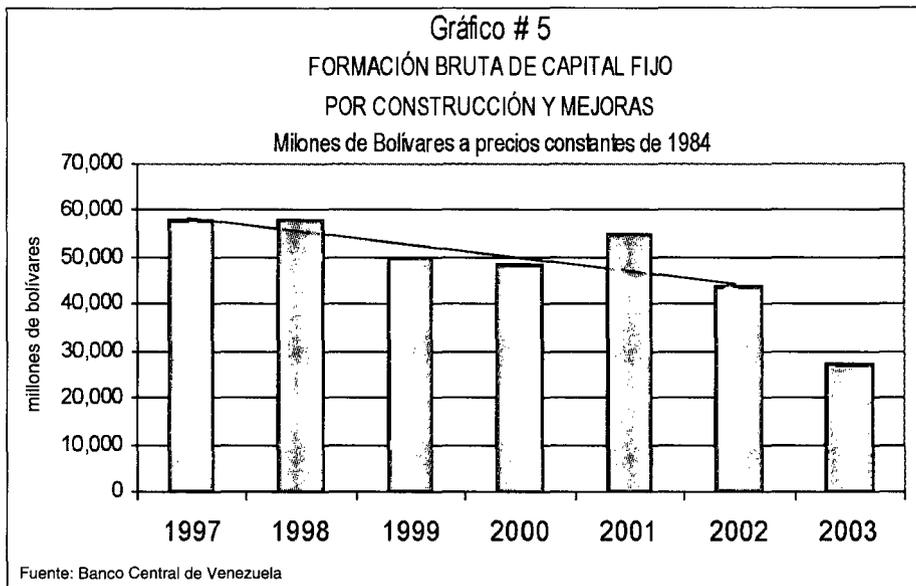


Basados en las correlaciones estadísticas establecidas para la década anterior, entre el Producto Interno Bruto Nacional y el PIB de la Construcción, se realizó la proyección del comportamiento que debería de haber presentado el PIB construcción para 2003 con base en las variaciones del PIB Nacional. (gráfico 4). Encontrándose que el comportamiento para el primer trimestre del 2003, era el esperado no así los dos trimestres posteriores que denotaron una amplia desviación de la tendencia. Esto indicaría una menor capacidad de recuperación que la presentada tanto por la economía nacional, como la propia capacidad de respuesta del sector previa al evento.

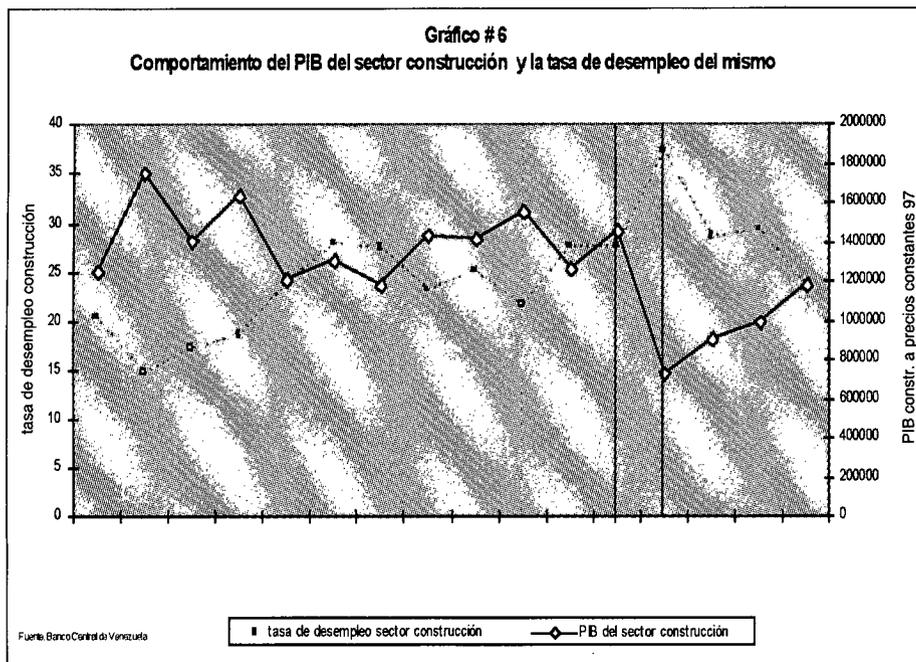


La formación bruta de capital fijo, que representa el valor de los bienes duraderos que cada sector económico genera y sirve como instrumento de medición para proyectar el crecimiento económico (Garay, 2001), a nivel nacional posterior a esta coyuntura, sufrió una caída entre los valores alcanzados en 2002 y 2003 en el consolidado de 38,9%. Esta circunstancia tan particular dentro de la historia económica del país acentuó una situación que se venía dando en el sector construcción venezolano, con excepción del año 2001, de disminución de capacidad de generación de capital fijo bruto por su parte, pasando de producir 55.166 millones de bolívares (a precios constantes de 1984) en 2001, a 44.088 en 2002. Posterior a la paralización de la economía estos valores se redujeron hasta los 27.100 millones de bolívares en 2003. (gráfico 4). Esta variación refleja una afectación significativa para la economía nacional, si tomamos en cuenta que este sector es el que, en la década pre-

cedente (1993-2002) aportó aproximadamente más de 60% de la formación bruta de capital fijo, razón por la cual se puede apreciar la importancia que el comportamiento de este sector adquiere para la economía nacional. Lamentablemente, el Banco Central de Venezuela no ha vuelto a publicar sus estimaciones para este parámetro a fin de poder hacerle el seguimiento a su comportamiento.



El impacto de la coyuntura a nivel de desempleo nacional fue bastante negativo en todos los ámbitos de la economía, pero en el sector construcción fue mucho más contundente, marcando una diferencia de diez puntos porcentuales por encima de los valores finales del segundo semestre de 2002, llegando a 37% en el primer semestre de 2003. A escala nacional la variación para este mismo período fue de 3 puntos porcentuales.



Si bien el análisis estadístico había demostrado para la década previa una correlación mayor entre disminuciones del PIB construcción y aumentos de la tasa de desempleo del sector, para el momento de esta coyuntura, ésta aumenta ante la fuerte disminución del PIB construcción.

Aunque las proyecciones de desempleo con base en la correlación de la década anterior entre PIB construcción y tasa de desempleo, pronosticaba un aumento de 12,3 puntos porcentuales por encima del semestre anterior, este sólo alcanzó a 9,7 puntos, que si bien es alto, fue menos abrupto que el del PIB Construcción, como se puede apreciar en el gráfico 6. La recuperación presentada en la tasa de desempleo del sector, para el segundo semestre de 2003, de 8,7 puntos porcentuales, prácticamente coincide con la proyectada 9%, según la correlación basada en los datos de la década previa.

### Periodo de recuperación

Si bien la coyuntura económica afectó a todos los componentes de la economía nacional sin excepción, reflejándose en la reducción drástica de los PIB sectoriales, para el segundo semestre del año 2003, la mayoría habían recuperado el nivel de producción generado en el semestre previo a la coyuntura económica (2do semestre 2002) (tabla 2), y para el primer semestre del año 2004 todos los sectores económicos, a excepción del sector construcción,

habían experimentado la recuperación, como mínimo de sus niveles de producción previos al evento.

TABLA 2

**PERÍODO DE RECUPERACIÓN DEL NIVEL DE PRODUCCIÓN POR ACTIVIDAD ECONÓMICA**  
**PIB TRIMESTRAL POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA**  
**A PRECIOS CONSTANTES DE 1997**  
**(Millones de Bolívars)**

ACTIVIDADES	2002		2003		2004		2005	
	1er.sem.	2do.sem.	1er.sem.	2do.sem.	1er.sem.	2do.sem.	1er.sem.	2do.sem.
<b>CONSOLIDADO</b>	19.189.709	16.307.143	19.360.383	21.893.348	21.899.817	24.057.602		
<b>ACTIVIDAD PETROLERA</b>	3.284.750	2.843.627	3.637.561	3.587.911	3.629.563	3.716.904		
<b>ACTIVIDAD NO PETROLERA</b>	14.213.642	12.417.937	14.219.155	16.470.682	16.399.952	18.199.221		
Minería	141.598	114.136	141.158	160.710	141.882	156.321		
Manufactura	3.151.624	2.523.941	3.250.155	3.443.209	3.769.191	4.125.979		
Electricidad y Agua	475.086	461.352	496.406	509.540	539.531	551.499		
Construcción	1.270.011	1.463.196	741.199	912.934	1.187.666	1.164.530	1.458.493	
Comercio y Servicios de Reparación	1.604.874	1.247.354	1.611.586	1.934.243	1.948.211	2.289.308		
Transporte y Almacenamiento	629.033	507.243	656.527	787.789	753.316	876.960		
Comunicaciones	604.383	590.107	571.895	645.602	744.478	789.503		
Instituciones Financieras y Seguros	368.958	353.294	463.964	518.659	579.960	705.244		
Servicios Inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler	2.040.801	1.889.159	1.987.948	2.121.815	2.259.399	2.278.068		
Serv. Comunitarios, Soc. y Personales y								
Produc. de Serv. Priv. No Lucrativos	992.579	889.082	1.061.632	1.173.595	1.148.256	1.273.989		
Produc. Servicios del Gobierno General	2.010.880	2.119.858	2.325.189	3.012.710	2.464.654	3.212.090		
Resto 1/	1.323.787	1.053.006	1.449.929	1.180.909	1.543.538	1.291.997		
Menos: SIFMI 2/	399.980	400.416	507.867	558.872	656.994	810.230		
<b>OTROS IMPUESTOS NETOS SOBRE LOS PRODUCTOS</b>	1.700.317	1.045.579	1.512.626	1.834.755	1.870.302	2.141.477		

Período en el que el sector económico recupera el nivel de producción alcanzado en el segundo semestre del 2002

1/ Incluye Agricultura Privada, Restaurantes y Hoteles Privado y Actividades Diversas Públicas.  
 2/ Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente.

Fuente: Banco Central de Venezuela y Cálculos Propios

Aun cuando según la Cámara de la Construcción Venezolana, el sector construcción ha venido recuperándose impulsado por la mayor demanda de obras por parte del gobierno general, empresas públicas y sector privado, para el segundo semestre de 2005, todos los componentes de la economía, con la excepción de la industria de la construcción, han obtenido niveles de producción significativamente más elevados que los de 2002 (ver tabla 3), siendo este último el único que todavía no ha podido todavía recuperarse de los efectos negativos que esta coyuntura económica generó en su nivel de producción y mantiene un margen de diferencia negativa con sus valores de 2002.

TABLA #3

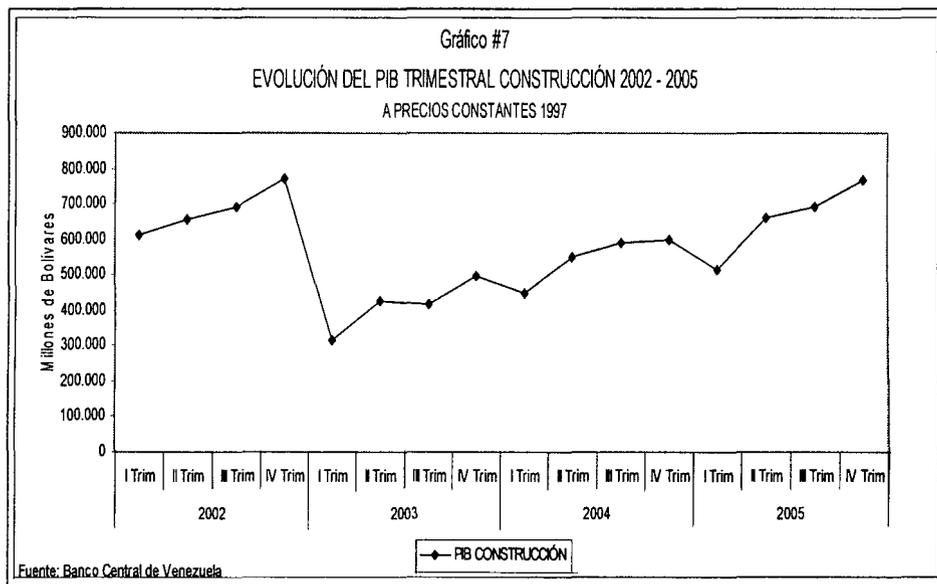
**2do SEMESTRE 2002 vs. 2do SEMESTRE 2005**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA**  
**A PRECIOS CONSTANTES DE 1997**  
(Millones de Bolívares)

ACTIVIDADES	2002 2er.sem.	2005 2do.sem.	variación porcentual
<b>CONSOLIDADO</b>	<b>19.451.401</b>	<b>24.057.602</b>	23,68%
ACTIVIDAD PETROLERA	3.310.922	3.716.904	12,26%
ACTIVIDAD NO PETROLERA	14.575.807	18.199.221	24,86%
Minería	153.559	156.321	1,80%
Manufactura	3.063.247	4.125.979	34,69%
Electricidad y Agua	470.812	551.499	17,14%
<b>Construcción</b>	<b>1.483.196</b>	<b>1.458.493</b>	<b>-0,32%</b>
Comercio y Servicios de Reparación	1.516.175	2.289.308	50,99%
Transporte y Almacenamiento	613.461	876.960	42,95%
Comunicaciones	618.565	789.503	27,63%
Instituciones Financieras y Seguros	375.261	705.244	87,93%
Servicios Inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler	2.090.497	2.278.068	8,97%
Serv. Comunitarios, Soc. y Personales y <b>  Produc. de Serv. Priv. No Lucrativos</b>	918.763	1.273.989	38,66%
Produc. Servicios del Gobierno General	2.460.902	3.212.090	30,52%
Resto 1/	1.234.549	1.291.997	4,65%
Menos: SIFMI 2/	403.180	810.230	100,96%
<b>OTROS IMPUESTOS NETOS SOBRE LOS PRODUCTOS</b>	<b>1.564.672</b>	<b>2.141.477</b>	<b>36,86%</b>

1/ Incluye: Agricultura Privada, Restaurantes y Hoteles Privado y Actividades Diversas Públicas.  
2/ Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente.

Fuente: Banco Central de Venezuela y Cálculos Propios

Este retraso en la recuperación del sector construcción se puede observar en que la participación promedio del PIB construcción sobre el PIB nacional, según datos del Banco Central de Venezuela, pasó de 6,9% en el período 97-2002, a 5,2% de 2003 a 2005. Es de esperar que esta brecha en los próximos semestres se reduzca producto de las perspectivas de un aumento del gasto público en el área de vivienda, infraestructura, así como un posible efecto positivo generado por las políticas aplicadas a nivel de disminución de intereses para viviendas de interés social y clase media anunciados por el gobierno nacional en 2005.



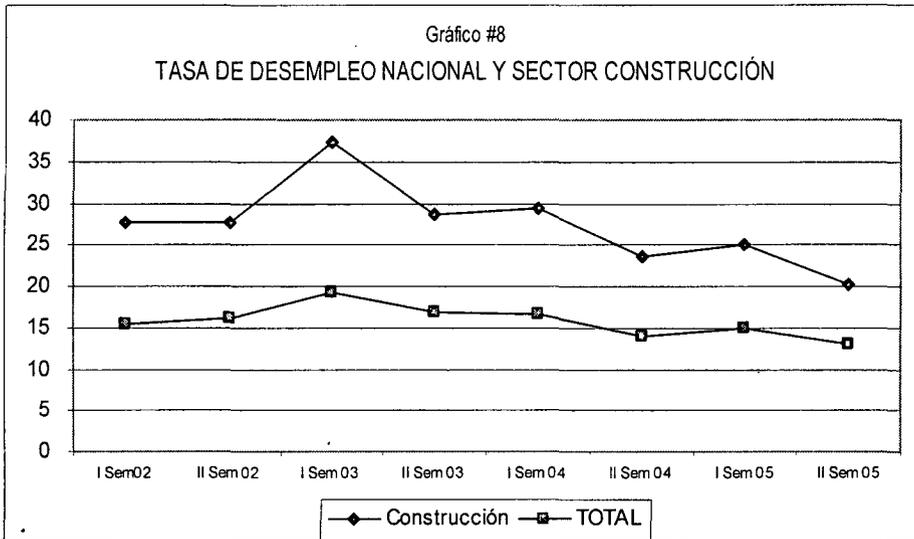
La alta dependencia que la industria de la construcción venezolana presentó en el período previo al evento, respecto al gasto público en vivienda, desarrollo urbano y conexos, pareciera ser uno de los factores determinantes en la recuperación del sector tras la coyuntura económica acaecida a finales de 2002. Por ejemplo, el gasto del gobierno general se incrementó de aproximadamente 50.000 millones de bolívares (precios constantes 1997) a 250.000 millones a fines de 2005. Sin embargo, hay dos factores que no han acompañado el incremento del gasto público por parte del gobierno central y que son: el primero, la inversión en construcción de las compañías petroleras, el cual pasó de un promedio de 320.000 millones de bolívares entre 1998 y 2002, a un promedio de 198.000 millones de bolívares para el período 2003-2005; y el segundo, el nivel de actividad del sector privado que se refleja en el volumen físico ejecutado trimestral, el cual pasó de un promedio entre 1999 y 2002 de 1.061.198 m<sup>2</sup> (el cual ya era 29% inferior al 97-98) a un volumen físico ejecutado promedio de 592.781 m<sup>2</sup> para el período 2003-2005.

Hasta la fecha solamente dos sectores de la economía nacional no han logrado recuperar los valores obtenidos en el mismo período de 2002, previo a la coyuntura económica: el sector minería, que todavía está por debajo por 0,49%, y el sector construcción, que todavía se encuentra 7,46% por debajo de los niveles del 1er semestre de 2002. El resto de los componentes de la economía han logrado ya superar con creces esta turbulencia en la economía.

A nivel de desempleo, sólo dos años después, en el segundo semestre de 2004, el sector construcción logró recuperar los valores previos a este evento. La tendencia a la baja ha continuado hasta la fecha, logrando alcanzar, para

finis de 2005, valores de desempleo que no se habían apreciado desde el año 1998.

Esta tendencia, presentada también por la tasa de desempleo nacional, ha sido más pronunciada en el sector construcción, donde el desempleo ha descendido desde el primer trimestre de 2003 hasta el 2 semestre de 2005 en 17,1 puntos porcentuales comparado con 6,2 del nacional en el mismo (gráfico 8).



**Conclusiones**

El análisis de la industria de la construcción venezolana, en la década previa al paro nacional, estableció cuáles eran sus tendencias y comportamientos habituales, sin estar afectados por elementos o situaciones externas excepcionales a los que se venían dando de manera recurrente. Tendencias que pusieron de relieve que la década que va desde 1993 a 2002 se destacó por la marcada propensión al declive en el nivel de producción por parte de este sector, con una alta dependencia de la inversión gubernamental y una tasa de desempleo sectorial marcadamente superior a la registrada a nivel nacional, siendo, a pesar de esto, una de las industrias que generaron mayor cantidad de empleo tanto directo como indirecto en esa década, así como la mayor generadora de capital bruto fijo del país.

Esta investigación ha resaltado no sólo la sensibilidad natural de la industria de la construcción ante las fluctuaciones habituales de la economía nacional, la cual tiende a ser mayor en este tipo de economías en desarrollo, comparado con el comportamiento de la actividad de construcción en los países desarrollados (Henriod y otros Bco. Mundial, 1985), sino además que, ante un

evento de naturaleza tan particular y puntual dentro del devenir histórico venezolano, como fue el proceso de paralización de un gran porcentaje de los sectores económicos nacionales, la respuesta de este sector destaca negativamente muy por encima del impacto que sufrió el resto de las industrias, lo que pareciera indicar una alta volatilidad del sector.

Los resultados demuestran que, si bien esta paralización de la economía venezolana generó una drástica caída del PIB nacional, sin parangón en la historia moderna venezolana, no generó una distorsión de la vinculación PIB Nacional/PIB Construcción presentada en la década previa (1993-2002), y si bien los montos del PIB Construcción disminuyeron de manera dramática, están apegados a lo esperado ante la contracción del PIB nacional. Aún más, los resultados del nivel de desempleo del sector fueron menos negativos de lo esperado.

Asimismo, pasado un año del primer impacto de este evento, la mayoría de los sectores económicos lograron recuperar sus niveles previos de producción, mientras el sector construcción ha sido incapaz de recuperar dichos niveles, no sólo en el primer año posterior a la paralización, sino que hasta el segundo semestre de 2005 no se ha cristalizado dicha recuperación.

Las causas de este comportamiento atípico, dentro del nivel de recuperación general en toda la economía venezolana, han de ser variadas, pero la alta dependencia que este sector tiene, tanto en la década previa como en el período posterior al paro, de la inversión pública tanto nacional como regional, pareciera indicar que el Estado en su doble papel de generador de políticas macroeconómicas y principal generador de demanda para este sector, tiene un papel fundamental en la capacidad de recuperación y respuesta que este sector pueda dar, muy por encima de lo que pudiera representar para el resto de las industrias nacionales. Asimismo, dichas políticas gubernamentales parecerían tener una marcada influencia en el comportamiento de la inversión privada en este sector; como se mencionó en el cuerpo del trabajo, uno de los factores del retraso en la recuperación de este sector fue que al gasto gubernamental no lo acompañó ni la inversión privada ni la petrolera en ese período.

Basados en esto, es de esperarse que en la medida en que el Gobierno nacional y los regionales, reconociendo la importancia de este sector, tanto de manera particular como su efecto cascada en el resto de la economía nacional, mantengan una política constante de inversión tanto en grandes obras de infraestructura como en vivienda y desarrollo urbano, se motorice la recuperación y repunte del nivel de producción del sector construcción, para que finalmente logre superar los efectos negativos que esta coyuntura económica le generó. Esto parece que estuviese aconteciendo, según declaraciones recientes de representantes de la Cámara de la Construcción, la recuperación presente en el sector está fuertemente vinculada a obras tales como las líneas del metro, el ferrocarril, autopistas, puentes y vialidad, seguido por la inversión en

vivienda y comercio (*El Universal*, reportajes varios publicados en el segundo trimestre del 2006) por lo que es previsible que, para el primer semestre de 2006 y muy seguramente para el segundo semestre, el sector construcción logré recuperar sus niveles de producción previos al paro nacional, que, si bien pareciera un objetivo poco ambicioso, para este sector de la economía le ha sido muy difícil de alcanzar.

## **Bibliografía**

- Banco Central de Venezuela (1984): Series Estadísticas publicadas en Anuarios y página web.
- Caballero Garay, Eustaquio (2001): "Estudio sobre la metodología de cálculo de la formación bruta de capital fijo en Paraguay", *Revista de Ciencia y Tecnología Dirección de Investigaciones - UNA*, vol. 1, n° 3, pp. 37.
- Gujarati, Damodar (1997): *Econometría básica*, Bogotá, Mac Graw Hill Latinoamericana.
- Henriod, Ernesto y otros (1985): *La industria de la construcción: Problemas y estrategias en los países en desarrollo*, Madrid, Banco Mundial - Tecnos.
- Sanz, Helena (2004): "Análisis de los factores económicos que afectan al sector construcción venezolano (1993-2002)", *Revista Tecnología y Construcción*. vol. 20, n° 3.



# **POLÍTICA DE SALUD Y DEMOCRACIA SOCIAL**

**Luis Miguel Uharte Pozas**

## **1. Democracia, política social y salud**

En un trabajo anterior sobre el área educativa (“Política educativa y democracia social”), reivindicábamos el concepto de democracia social como eje prioritario de una nueva democracia más integral. La denominada democracia social estaba directamente vinculada con la política social. Esto significaba que la política social -entendida esta como políticas educativas, de salud, de vivienda y de alimentación-, se convertía en un plano de actuación fundamental para avanzar hacia la democracia social.

La política de salud, en concreto, como parte del conjunto de las políticas sociales, la vamos a considerar como uno de los grandes indicadores para medir la democracia social, ya que una mejora en el ámbito de la sanidad pública se va a interpretar como un avance en términos de democracia social.

La prioridad que concedemos a la política de salud y a la política social en general, aparte de ser funcional a un nuevo tipo de democracia, aparece en confrontación con las propuestas del modelo de desarrollo neoliberal, y por tanto reclama un nuevo tipo de modelo de desarrollo más acorde con los intereses de la mayoría empobrecida y menos sometido a la lógica de acumulación del capital. Pero de esto, hablaremos en el siguiente apartado.

## **2. Una propuesta de política de salud**

La propuesta de política de salud que vamos a presentar tiene tres planos bien definidos. En primer lugar, delimitaremos cuál es la esencia de la propuesta que defendemos. En segundo lugar, presentaremos los objetivos generales de la propuesta; y, en tercer lugar, las herramientas o vías de acceso para acercarnos hacia los objetivos citados.

## 2.1. Esencia: Lógica pública vs. lógica privada

La esencia de nuestra propuesta vuelve a retomar el tema que en otros trabajos<sup>1</sup> ya hemos apuntado: la confrontación entre la lógica pública y la lógica privada. Implica, por tanto, comparar la lógica que defiende el modelo neoliberal frente a la lógica inherente a un nuevo modelo no neoliberal. Las propuestas de política social neoliberal instauran la hegemonía de la lógica privada frente a lo público. La propuesta que vamos a defender a continuación exige una transformación radical en cuanto a la lógica de funcionamiento, ya que reivindica la preeminencia del ámbito público frente al privado, y por tanto reclama la hegemonía de la lógica pública en materia de salud. Este es el punto de partida principal.

Las propuestas –y las reformas materializadas– que el modelo neoliberal ha impulsado en América Latina tienen un componente esencial: la deslegitimación del Estado, y por tanto de las instituciones públicas, y paralelamente la mitificación de la iniciativa privada. Como muy acertadamente apunta Laurell (1997, 6), se institucionaliza el “argumento apriorístico” de que las instituciones públicas son ineficaces, ineficientes, inequitativas, autoritarias, etc., para así promocionar las instituciones privadas como la solución a todos estos males. Los organismos multilaterales funcionales al modelo neoliberal son los encargados de justificar teóricamente esta idea. En el caso específico de la salud es el Banco Mundial el que se ocupó de elaborar una propuesta en este sentido. Su premisa fundamental era que “los servicios médicos son privados” y, por tanto, “de allí se desprendería que la salud es una responsabilidad privada” (Laurell, 1997, 7). En consecuencia, y siguiendo a Laurell (1997, 7), se reservaría al Estado el papel de intervenir sólo para impulsar la competencia en un mercado privado de salud y para regular las imperfecciones de éste. Todo esto, por tanto, supone la instauración de la lógica privada en el campo de la salud. Además, deja meridianamente claro que la reforma que se propone no obedece a simples criterios técnicos, sino que se enmarca dentro de un proyecto ideológico concreto: el neoliberal (Laurell, 1997, 18).

La propuesta que desde aquí defendemos parte de una lógica antagónica a la impulsada por el neoliberalismo: la reivindicación de lo público como la esencia de cualquier proyecto que pretende ser más democrático. La lógica pública es superior a la lógica privada en términos de la democracia social que defendemos, porque privilegia las necesidades de la mayoría de la población frente a los intereses de una minoría; porque pretende invertir la actual tendencia de creciente transferencia de riqueza de las rentas del trabajo a las rentas de capital.

---

<sup>1</sup> El autor tiene dos trabajos en torno a la temática de la política social. “Política social y democracia: un nuevo paradigma” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, volumen 11, nº 3; y “Política educativa y democracia social”, sin publicar.

La lógica pública implica abogar por unos objetivos que nominalmente pueden coincidir con el de otras propuestas, pero que en su conceptualización difieren radicalmente de las definiciones neoliberales. Veamos, por tanto, cuáles son estos objetivos y cómo los definimos.

## 2.2. Objetivos generales: igualdad, calidad y eficiencia

Hoy en día, todos los expertos abogan por la necesidad de una reforma en el campo de la salud. La diferencia radica en la orientación de esa reforma. Por un lado, existe un consenso generalizado a la hora de determinar cuáles deben ser los objetivos centrales de la nueva política de salud, ya que desde posiciones extremas se acepta que la equidad, la calidad y la eficiencia son los objetivos prioritarios que deben orientar las nuevas políticas. La mayoría de los autores y organismos especializados aluden a la equidad a la calidad y a la eficiencia, como los grandes problemas de la actualidad, y a su vez como los grandes retos que hay que enfrentar (Díaz Polanco, 1997; Guerra, 2001; Jaén, 2001; Laurell, 1997; OPS, 2002; Urbaneja, 1997). La propuesta neoliberal asegura, según apunta Díaz Polanco (1997, 19), que la equidad mejorará al elevar la calidad y la eficiencia. En el otro extremo, sin embargo, Laurell (1997, 15-16) nos advierte que la privatización neoliberal ha generado mayor inequidad, aumentado los costos y no ha asegurado una mejor calidad. Según dicha autora, "la única manera de cumplir las promesas de (...) equidad, eficiencia, calidad, etc., es subvirtiendo los conceptos" (p. 17). La propuesta por la que abogamos considera que estos objetivos son válidos, pero dotándolos de una definición que dista mucho de las conceptualizaciones neoliberales.

**Igualdad.** En primer lugar debemos referirnos a la equidad, considerada por muchos como el principio fundamental de toda política de salud, como por ejemplo lo hace la Organización Mundial de la Salud (OMS) en sus informes anuales (OMS, 2003). A pesar de que una gran mayoría ya no lo reivindica, vamos a rescatar desde aquí el concepto de igualdad, como superior y con más compromiso que el de equidad. Según Abel (2004, 808), el concepto de equidad sustituyó al de igualdad, porque generaba un consenso entre diversas corrientes ideológicas (socialdemócratas, liberales y conservadores), ya que la "equidad no ofende ni cuestiona intereses particulares como lo hace el concepto de igualdad". Efectivamente, el término igualdad siempre ha estado más vinculado a propuestas de cambio estructural, basadas en la justicia social y en las transformaciones más profundas. Por ello, vamos a abogar expresamente por la igualdad, aunque a lo largo del texto, en las citas que hagamos de distintos autores, aparezca el concepto equidad. El objetivo, al igual que hacíamos en un trabajo anterior sobre política educativa, va a denominarse igualdad en la diversidad, ya que incorpora los nuevos aportes de las últimas décadas en términos de respeto a las diferencias étnicas, lingüísticas, de género, etc. En resumen, se busca la igualdad pero siendo conscientes de las necesidades diversas de diferentes sectores, como etnias indígenas, grupos lingüísticos diferenciados, etc.

Las políticas de salud impulsadas por el neoliberalismo reprodujeron la lógica de la privatización, la cual fue causante directa del aumento de la desigualdad. Laurell (1997, 15) asegura que "los hechos demuestran que la vía del contrato privado e individualizado para proteger la salud (...) ha resultado en una inequidad notable". Los países que disponen de un sistema altamente privatizado son destacados como profundamente inequitativos. Freije (2003, 166), por ejemplo, apunta que los sistemas de salud privatizados y en mercado competitivo conllevan una disminución de la equidad, "como lo muestra la experiencia chilena y colombiana". Capriles (2001, 8), por otro lado, alude al sistema de salud estadounidense como "profundamente inequitativo", ya que tiene a "más de cuarenta millones de habitantes excluidos de la atención sanitaria" y cerca de "cien millones tienen pólizas con baja cobertura". Parece evidente, por lo tanto, que el modelo privatizador neoliberal atenta contra la igualdad, y por ello es necesario recuperar la centralidad del sistema público.

**Calidad.** Otro de los objetivos centrales de toda política de salud es la búsqueda de la mayor calidad del servicio. Desde la órbita neoliberal, en estos últimos años se ha argumentado que la mala calidad de la sanidad pública se debía, entre otras cosas, a la falta de competencia, la cual sí está asegurada en un mercado privado (Freije, 2003, 156-157; Urbaneja, 1997). De hecho, parece cierto que en los centros públicos se ha deteriorado la calidad del servicio en estos últimos tiempos. Según Capriles (2001, 20), el sector privado "ha encontrado un espacio de acción en la prestación de servicios de salud, producto de la baja calidad resolutoria y de calidad de los servicios ofrecidos por el sector público". Esta realidad innegable nos obliga a plantear una doble reflexión. Por un lado, es cierto que ha disminuido la calidad del sector público, pero, más que por problemas de competencia, sobre todo por una reducción paulatina y constante de los presupuestos destinados a la salud pública. Por otro lado, como el mismo Capriles (2001, 20) reconoce, la privatización genera más inequidad y exclusión para los "sectores económicamente más débiles", ya que mejora la calidad del servicio para una minoría, mientras condena a la gran mayoría a unos servicios públicos cada vez más precarios y por lo tanto de calidad decreciente. En conclusión, parece que la calidad, entendida como calidad para todos y no para unos pocos, está intrínsecamente ligada a la igualdad y a los niveles de inversión, de lo cual hablaremos más específicamente en el siguiente apartado.

**Eficiencia.** Diversos autores argumentan que los servicios de salud públicos han hecho, y siguen haciendo, un uso ineficiente de los recursos de que disponen (Freije, 2003; Urbaneja, 1997), agravando así los problemas de financiación del sector. Debido a esto, desde el neoliberalismo se propondrá la privatización como vía para mejorar la eficiencia del sector salud (Laurell, 1997, 7). La consecuencia directa es que la eficiencia se va a convertir en un problema central y los servicios de salud van a ser administrados bajo la lógica empresarial de costo-beneficio, como nos alertan varios autores. Abel (2004,

809), por ejemplo, afirma que “las políticas de salud pública están cada vez más en el dominio de los economistas, políticos encargados de la hacienda y nuevos administradores empresariales (como lo demuestra la aparición de maestrías en administración de la salud en varios países latinoamericanos), que observan el sector en términos de “costo-beneficio”. Díaz Polanco (1997, 20) realiza una crítica más dura, ya que observa que “la búsqueda de la eficiencia del gasto público (...) tiende a convertirse en un fin” en sí mismo, modificando “su función de servicio social y convirtiéndola en un mecanismo de búsqueda de beneficios”.

La supuesta eficiencia de la administración privada es puesta en tela de juicio por ciertos expertos. Urbaneja (1997, 359), por ejemplo, se refiere al caso de EEUU como antiparadigmático, “ya que es el sistema de salud que más gasta en administración: 18%, mientras que en la mayoría de los sistemas públicos este gasto está entre 3% y 5%”. Freije (2003, 165), por su parte, advierte que la privatización en Chile “no ha cumplido con la promesa de mejorar la eficiencia” porque el “sector público está subsidiando” al mercado, y porque “el gasto per cápita en salud es mayor en los individuos del sistema privado”.

Pero aunque aceptemos que el sector público ha sido tendencialmente ineficiente y que el sector privado administra los recursos de forma más eficiente, el problema central no se sitúa ahí, sino en otro plano, y es en la esencia del sistema, es decir, en si su lógica es privada o pública. Considerando que la salud es un derecho social y humano que está por encima de los intereses lucrativos del ámbito privado, la eficiencia empresarial carece de todo fundamento en este terreno. La única eficiencia admisible es en términos de calidad-equidad; nunca en términos de costo-beneficio. Por lo tanto, la eficiencia puede ser considerada un objetivo si se le despoja de sus atributos mercantilistas, y se observa como un imperativo ético y de responsabilidad hacia el conjunto de los ciudadanos. Además, es importante destacar que las exigencias de eficiencia, en situaciones donde el recorte presupuestario es progresivo y los montos destinados a la salud pública son ínfimos, carecen de toda lógica. Es inadmisibles reclamar eficiencia si el presupuesto público en salud es irrisorio, ya que lo primero que habría que reclamar sería un aumento notable de ese presupuesto. A partir de ahí, se puede hablar de eficiencia y de otras cuestiones. Concluyendo, la eficiencia, en nuestra propuesta de salud, queda subordinada a los objetivos anteriores, de igualdad y calidad, y siempre en función del logro de éstos.

### **2.3. Vías y herramientas de acceso**

Para acercarnos a los objetivos propuestos, hemos definido una serie de herramientas o vías de acceso, que en cierto modo son medibles, y que por tanto nos van a permitir calibrar el avance de las políticas de salud.

**Gratuidad.** Una de las primeras orientaciones del neoliberalismo en materia de salud fue inducir al pago del servicio (Laurell, 1997, 7), o lo que es lo mismo, terminar con la gratuidad. El caso venezolano es un buen ejemplo, ya que, como bien muestra Díaz Polanco (2003, 122), “bajo la influencia del planeamiento de organismos financieros internacionales (...) muchos servicios públicos comenzaron a cobrar directa o indirectamente a los usuarios, por los servicios que prestaban, llegándose a generar gravísimas perversiones, por ejemplo, el cobro de algunas inmunizaciones”. Estas orientaciones fueron adoptadas por instituciones del Estado como la Copre en Venezuela. Briceño (1992, 328), por ejemplo, en su trabajo para la Copre, propone que se le exija al paciente que contribuya en moneda o especie (insumos), con el argumento de la falta de recursos y la responsabilidad del individuo: “Exigirle al paciente que aporte su jeringa y el algodón, o su ropa de cama, o que pague algo de dinero, puede ser una realidad obligante y una cierta ayuda financiera en una sociedad de escasos recursos (...) debe ser la función pedagógica de responsabilización de la sociedad lo que debe privilegiarse. “El problema es que cuando esto se lleva a cabo, las desigualdades se profundizan (Capriles, 2001, 20), y por ende nos alejamos del objetivo antes marcado. Por lo tanto, y siguiendo las indicaciones de la OMS (2005), la gratuidad real es la vía efectiva para el acceso universal y la herramienta fundamental para avanzar hacia el objetivo de igualdad.

**Cobertura.** Una de las grandes transformaciones que impulsó el neoliberalismo fue la sustitución de la cobertura universal por la focalización en los “más necesitados” (Díaz Polanco, 1997, 19; Laurell, 1997, 3). El argumento para justificar esta reducción de la cobertura era la escasez de recursos. Briceño (1992, 326), por ejemplo, en su trabajo para la Copre en Venezuela, advierte que la escasez de recursos “implicará, necesariamente, una escogencia de áreas y de grupos sociales a los cuales habrá que privilegiar o no”. Según este autor, “no es posible, como ilusoriamente se creyó, atender a todos los sectores”. La consecuencia de esto es “la reducción de los servicios públicos gratuitos a un paquete mínimo de servicios esenciales para los comprobadamente pobres” (Laurell, 1997, 7). El paquete mínimo, siguiendo a Laurell (9), supone “un número restringido de acciones de salud pública” a muy bajo costo. Díaz Polanco (1997, 24) califica este tipo de servicio como “atención primitiva”, ya que se reduce a lo más básico la atención sanitaria. Esta idea del paquete mínimo crea en la práctica un diferenciación entre servicios “esenciales” y servicios “discrecionales”, lo cual es sumamente grave, en opinión de Laurell (1997, 8), porque se intenta hacer creer que existen unos servicios “no necesarios”, y que por lo tanto merecen ser mercantilizados y sujetos a cobro.

La implantación de este nuevo modelo de cobertura focalizada tiene consecuencias negativas en términos de igualdad, ya que, como bien apunta Díaz Polanco (2003, 120), se resiente la “equidad” por la reducción de costos. Y esto, paralelamente, provoca que se resienta la calidad, debido a la poca inversión en nuevos equipos tecnológicos, etc. Además, si la focalización en sí

no es un buen instrumento para mejorar la igualdad y la calidad, se torna en una herramienta sin sentido en sociedades donde la mayoría es pobre, como la misma OMS (2003, 139) lo advierte.

Considerando, según datos de la Organización Panamericana de Salud (OPS, 2002, 127), que alrededor de “cien millones de personas en América Latina no están cubiertas por los sistemas de salud”, la necesidad de implantar una cobertura universal real es imperiosa. De hecho, la mayoría de expertos y organismos internacionales abogan por esta demanda (Capriles, 2001; Cepal, 1993; Díaz Polanco, 1997; Guerra, 2001; Laurell, 1997; Méndez, 1999; OMS, 2003; OPS, 2002). Por lo tanto, la implementación de la cobertura universal pasa a ser un elemento clave, en función de mejorar la igualdad y la calidad de los servicios de salud.

**Discriminación positiva.** Lo primero que hay que aclarar es que discriminación positiva no es lo mismo que focalización. La focalización supone suprimir la universalización del servicio. La focalización se implementa porque la reducción del gasto público imposibilita ofrecer una atención universal. Las políticas de discriminación positiva son complementarias a la universalización, ya que defienden la cobertura universal, pero siendo conscientes de la discriminación que sufren ciertos sectores, a los cuales hay que ofrecer una atención más amplia y especializada. Esto significa que hay que realizar esfuerzos especiales para los más desfavorecidos, sin negar el principio de universalización. Viabilizar la atención primaria de salud a los sectores que no disponen de este servicio, puede ser un buen ejemplo de esto, sin que ello suponga una supresión de la atención primaria pública al resto de la población.

Hay que precisar que el concepto de discriminación positiva no se restringe únicamente al ámbito socioeconómico, es decir, a favorecer a la población más empobrecida, sino que promueve una visión más integral, abarcando aspectos socioculturales (poblaciones indígenas), aspectos geográficos (poblaciones que habitan zonas remotas y desasistidas), aspectos de género (mujer), y aspectos físico-psíquicos (ciudadanos discapacitados). La Organización Panamericana de Salud (2002), de hecho, recomienda atención especial a los pueblos indígenas, “porque están más desprotegidos y presentan peores índices de salud”, e insiste en incluir la “perspectiva de género” para “corregir inequidades”. Es aquí donde se plasma perfectamente el objetivo que hemos denominado “igualdad en la diversidad”, pues se pretende dar pasos hacia la igualdad, pero siendo conscientes de la heterogeneidad del ser humano, de sus realidades, de sus capacidades, de los recursos de que disponen, etc.

**Institucionalidad rectora.** Desde la perspectiva neoliberal, se impulsa la transferencia de competencias estatales al sector privado, incluso en materia de rectoría. Considerando que la sanidad es un servicio de interés general y que tiene que estar orientado por la lógica pública, es fundamental que el ente rector de las políticas de salud sea el gobierno, y concretamente su aparato

sanitario, el Ministerio de Salud. Esta percepción, es compartida por varios autores e incluso por los organismos internacionales del ramo (Capriles, 2001; Freije, 2003; Guerra, 2001; Méndez, 1999; OMS, 2005). La OMS (2005), por ejemplo, afirma que la rectoría es "responsabilidad pública". Capriles (2001, 12), por otro lado, asegura que "los pueblos que aparecen con mejores indicadores de salud en el grupo comparado tienen entes rectores" estatales. Efectivamente, el Estado debe ser el responsable de garantizar el funcionamiento de los servicios de salud, y el ente con capacidad y legitimidad para que las políticas públicas se materialicen. Esto no significa una defensa del centralismo y autoritarismo estatales, ya que instamos a impulsar la descentralización y la participación, de lo cual hablaremos posteriormente.

**Aumentar el presupuesto en salud.** Una de las directrices más importantes que impuso el neoliberalismo fue la reducción de gasto en política social, y por consiguiente en el campo de la salud (Laurell, 1997, 3). El caso venezolano es paradigmático, ya que, como indica Capriles (2001, 17), "el presupuesto de la nación del gasto público destinado al sector salud, que es un indicador de la prioridad que se le otorga al sector", fue disminuyendo. La propia Cobre (1989, 108), organismo encargado de impulsar la reforma del Estado, reconocía en su momento que esta reducción estaba influyendo "negativamente en la distribución del gasto per cápita en salud". Vega (2003, 38) nos brinda datos más exhaustivos en términos de PIB, apuntando que a finales de los años 70 se estuvo por encima de 8% del PIB, "acorde con los indicadores internacionales sobre inversión en salud", pero posteriormente "se fue deteriorando hasta caer a cifras de 3,3% en 1993". El PIB engloba el gasto público y privado, pero en este caso es suficiente para suponer que la reducción de gasto público fue notable. De hecho, es un indicador muy importante para conocer el gasto total en salud de un país. Según datos de Guerra (2001, 75), los países "desarrollados" gastan alrededor de 10% del PIB en salud, mientras los países "en vías de desarrollo" se sitúan cerca de 5%. Una de las críticas más clásicas del neoliberalismo es la supuesta ineficiencia en el manejo del presupuesto sanitario, lo cual, en opinión de Urbaneja (1997, 361), suele ser en muchos casos cierto, pero en realidad lo que consigue es eclipsar el "tema de su precario financiamiento". Esto nos sugiere retomar una reflexión antes expuesta, y es que resulta absurdo hablar de ineficiencia cuando los presupuestos son ínfimos. Por lo tanto, el asunto central en este apartado, es que se debe aumentar sustancialmente el presupuesto en salud pública, en aras de mejorar la igualdad y también la calidad del servicio. Casi todos los analistas e instituciones, hasta de sectores conservadores, comparten este posicionamiento (Laurell, 1997; Ministerio de Sanidad de Venezuela, 1997; OMS, 2005; Urbaneja, 1997).

**Modelo de financiación.** El aspecto central de toda política de salud es el modelo de financiación, como acertadamente nos lo recuerdan Guerra (2001, 73) y Capriles (2001, 3). En palabras de este último autor, el financiamiento "es un componente esencial de los sistemas de salud y atraviesa toda la organización afectando el funcionamiento de dichos sistemas". Efectivamente, el mode-

lo de financiación es una cuestión medular, ya que es en este terreno donde se define claramente si se impone la lógica pública o la privada. Siguiendo a Capriles (2001, 3), el financiamiento tiene “diferentes momentos”: por un lado el “volumen de los fondos”, por otro, el “origen de estos”, a continuación la “administración de los fondos”, y por último “el destino de los mismos”. El primer aspecto –volumen de los fondos– “es un tema de naturaleza eminentemente política y refleja la jerarquía relativa del sector salud en el alto gobierno de un país. La prioridad de aportar más o menos fondos al sector refleja la prioridad de dicho sector en el conjunto de políticas nacionales. Pero como este aspecto ya lo hemos abordado en el punto anterior referido al presupuesto público, en este apartado nos vamos a referir a los otros tres elementos (origen, administración y destino).

Dentro del modelo de financiación, el *origen* de los fondos es el aspecto más importante, ya que nos revela “las fuentes de financiamiento” y nos determina “la naturaleza del sistema de salud” (Capriles, 2001, 4), es decir, si la lógica pública es hegemónica o no frente a la privada. Un estudio de este autor (2001) nos expone las diferencias entre los países “desarrollados” y los países latinoamericanos, ya que el origen del financiamiento en los primeros es de origen público, mientras en los segundos domina el origen privado. En los países centrales, el porcentaje de gasto público oscila entre 60% y 85% sobre el total de gasto, con la excepción de EEUU, donde el gasto público es menos de 50% respecto al total (2001, 10). En los países latinoamericanos, la ecuación se invierte, no llegando el gasto público a 40% del total, con la excepción de Cuba y Costa Rica, los cuales, por cierto, presentan los mejores resultados en salud de la región (14). Algunos autores, como Guerra (2001, 76), hablan de tres modelos de financiación: el pago directo del usuario, la contratación de seguros privados (prepago), y la financiación pública vía impuestos generales. En realidad, los dos primeros son modalidades del financiamiento privado, siendo el modelo de impuestos generales el de financiamiento público clásico. Aunque en los últimos años ha surgido otro esquema de privatización del financiamiento, obligando a los usuarios de centros públicos a pagar por diferentes servicios, como ocurrió en el caso venezolano (Capriles, 2001, 20-21).

La propuesta neoliberal, como es lógico, ha impulsado las distintas vías de privatización: pago directo, prepago, pago en centros públicos (Laurell, 1997). La consecuencia de esto es que, en sociedades donde los niveles de pobreza son muy altos, un alto porcentaje de la población queda excluida por la falta de recursos para adquirir un seguro privado o para asumir el pago directo del servicio. Freije (2003, 155), por ejemplo, alerta que las pólizas son “atractivas sólo para las personas de alto poder adquisitivo, excluyendo a la población más pobre”. Guerra (2001, 76), por su parte, asegura que los “seguros voluntarios tienden a ser selectivos por niveles de ingreso”, y por tanto atentan contra la “equidad”, y a su vez contra la calidad, porque en función del pago tienes más y mejores servicios. Díaz Polanco (1997, 25) insiste en esta idea de la desigualdad, cuando afirma que “la existencia de sistemas paralelos diseñados

dos según el poder adquisitivo diferencial, pone de manifiesto y reproduce de la manera más brutal, las desigualdades sociales". Sin embargo, todavía hoy en día, muchos autores e instituciones internacionales (Cepal, 1993, 114; Briceño, 1992; Méndez, 1999; OMS, 2003), insisten en validar modelos mixtos, donde se combine la financiación pública vía impuestos (para pobres) con la financiación privada vía seguros privados (para los que disponen de más recursos). Nuestra propuesta, por el contrario, vuelve a retomar el modelo de financiación pública vía impuestos generales como la alternativa más solidaria y, por tanto, más "equitativa", como les gusta decir a diversos autores (Díaz Polanco, 1997, 23; Freije, 2003, 162; Guerra, 2001, 77; Jaén, 2001, 57). En conclusión, el origen de la financiación debe ser público, vía impuestos generales, como mecanismo más eficaz para acercarnos a los objetivos de igualdad y calidad. Que una parte de la ciudadanía opte por contratar seguros privados, para acceder a centros privados, no les debe eximir en ningún caso del pago de sus impuestos para financiar la salud pública.

La *administración* de los fondos es otro de los aspectos relacionados con la financiación. Según Capriles (2001, 11-12), en los países centrales la mayoría ha optado por un "monopolio público", es decir, "un solo ente de adscripción gubernamental es el responsable" de administrar el dinero del sistema, con la excepción de Alemania, donde es administrado por diversas empresas privadas sin ánimo de lucro, y Estados Unidos, administrado por aseguradoras privadas con ánimo de lucro. En América Latina, sin embargo, la administración "tiende a estar fragmentada", excepto en los casos de Cuba y Costa Rica, donde existe un monopolio público (15). En este apartado, partiendo de nuevo de la lógica pública, abogamos por un modelo de administración público y dirigido por un único ente gubernamental, para mejorar los problemas de coordinación que genera la administración fragmentada, aunque sea pública.

El otro aspecto de la financiación es el *destinatario* de los fondos. En los últimos tiempos, debido a la influencia de la óptica neoliberal, se ha extendido la visión de que era más eficiente, y por tanto mejor, financiar directamente a la demanda, es decir, al individuo, en vez de hacerlo a la oferta, es decir, a los centros de salud (Laurell, 1997, 6). El anterior Ministerio de Salud venezolano (1997, 49), por ejemplo, proponía que había que "orientar la asignación presupuestaria hacia la demanda (...) estimulando la emulación y competencia" entre los centros de salud. De esta manera, se impulsaba la mercantilización del sector salud y de la lógica privada. Por ello, y sin oponernos a la necesidad de seguimiento y evaluación periódica de los gastos de los diversos centros, se considera fundamental financiar directamente a los establecimientos sanitarios, para no generar más desigualdades a las ya existentes.

**Modelo de prestación.** En la mayoría de los países centrales, la generalidad de los centros de salud son públicos, existiendo una minoría de centros privados utilizados por la población de muy alta renta. Las excepciones son Canadá y Alemania, donde los centros son privados pero subsidiados por el

Estado, y el caso de Estados Unidos, donde la mayoría son centros privados (Capriles, 2001, 12). En la región latinoamericana, hay un "predominio de la red pública", pero el gasto principal es privado (15). El neoliberalismo, propuso una privatización directa del modelo de prestación (Díaz Polanco, 2003, 119), o una privatización indirecta fomentando el principio de la "libre elección del usuario", entre diversos centros públicos de "gestión autónoma", que competirían entre sí (Laurell, 1997, 8). Debido al fuerte rechazo que generaba la privatización de la prestación, algunos optaron por defender modelos de prestación mixtos, donde existía una prestación pública de servicios mínimos, llamado el "paquete básico", y una prestación privada de servicios más completos, que en realidad suponía una privatización de la prestación de calidad. La Cepal (1993, 114), por ejemplo, veía con buenos ojos este modelo mixto, donde coexistían la prestación pública básica con la prestación privada de mayor alcance "basado en una equivalencia entre lo que se paga y lo que se recibe". La Cepal, llegaba al extremo de afirmar que "tal tipo de estructura implicaría un avance hacia la equidad". Sin embargo, esto resulta una contradicción, ya que establecer un sistema donde el tipo de servicio lo condiciona el monto de dinero que se paga genera más bien profundas desigualdades. Por lo tanto, consideramos que el modelo de prestación que más promueve la igualdad de acceso y paralelamente la igualdad en términos de calidad es aquel conformado por una red de centros públicos de salud. Que ciertos sectores privados quieran prestar servicios de salud lucrativos no es asunto que compete a la política social del Estado.

**Mejora de recursos materiales.** La reducción de gasto en salud promovida por el neoliberalismo ha traído como consecuencia un deterioro generalizado de la infraestructura y del equipamiento de los centros de salud públicos. Por ello, una inversión para mejorar la infraestructura física, renovar equipos médicos e introducir nuevas tecnologías, se considera muy necesaria. Las grandes agencias internacionales así lo recomiendan. La OMS (2003, 127), por ejemplo, asegura que para mejorar la calidad del servicio es fundamental mejorar en términos de infraestructura y equipos médicos, además de adaptarse a las nuevas tecnologías de la información. La OPS (2002, 138), por su parte, también alude a la necesaria mejora en este campo. Parece, por tanto, que una mejora de los recursos materiales incidirá en dos de los objetivos marcados: por un lado en la calidad y por otro en la igualdad en cuanto a la calidad del servicio.

**Política de medicamentos.** Un problema importante en América Latina es el acceso limitado a muchos medicamentos, debido al bajo poder adquisitivo de grandes masas de población. Así lo reconoce la propia Organización Panamericana de Salud (2002, 134), cuando afirma que "el acceso a medicamentos continúa siendo un motivo de gran preocupación en la mayoría de los países de la región". Por ello, se considera prioritaria una política gubernamental decidida a reducir los gastos farmacéuticos de su población. Una de las principales causas del elevado precio de los medicamentos es el derecho de

patente (Foladori, 2004, 440). Según este autor, la producción de genéricos ha incidido directamente en la reducción del valor de ciertos medicamentos esenciales. Recuerda el caso de los medicamentos contra el sida en Brasil, donde en "2001, por presiones de la sociedad civil y las organizaciones de enfermos", se "rompe el acuerdo internacional de patentes y libera la producción de genéricos", consiguiéndose con esto "un fuerte descenso de los precios, tanto porque los medicamentos genéricos son más baratos (hasta cinco y seis veces) que los importados, como porque transnacionales" no tuvieron otro remedio que "bajar el precio de sus medicamentos entre 59 y 65 por ciento" (Foladori, 2004, 441). La intervención estatal aparece aquí como clave para caminar hacia el objetivo de igualdad.

**Mejorar situación del trabajador de la salud.** La mayoría de los expertos coinciden en señalar como muy importante la necesidad de mejorar la situación de los trabajadores del sector salud (Díaz Polanco, 1997; Ministerio de Salud de Venezuela, 1997; OMS, 2003; OPS, 2002). La OMS (2005), en su último informe anual, advierte que el nivel de ingresos en muchos países es "injusto e insuficiente", y que esto genera "desmotivación, falta de productividad", "éxodo de profesionales", etc. La consecuencia de todo esto, es que se resiente la calidad del servicio. Por ello, una mejora de los ingresos de todos los trabajadores del sector salud se considera un aspecto fundamental (OMS, 2003, 126). Esta propuesta se contrapone a la alternativa neoliberal, que promueve fijar los salarios según meritocracia (Briceño, 1992, 327). Una vez que los salarios dignos están asegurados, puede tener cabida una política de incentivos, pero nunca en un marco donde los salarios son precarios y los trabajadores compiten por los pocos recursos económicos existentes. La mejora de la situación del trabajador debe implicar paralelamente una mejora de sus aptitudes, a través de cursos de formación y capacitación (Díaz Polanco, 1997, 28; OMS, 2003, 123; OPS, 2002: OPS, 2002, 128), lo cual también incide directamente en la calidad del servicio.

**Vinculación con otras políticas sociales.** Parece evidente que existe una interacción entre los distintos sectores de la política social (educación, salud, nutrición, vivienda). Por eso, es obvio que la política de salud está influenciada por las otras políticas sociales, como la política educativa, la política de nutrición, la política de vivienda, etc. Abel (2004, 802), por ejemplo, observa que "factores como el ingreso, la escolaridad, la vivienda" y la nutrición "tienen tantas consecuencias para la salud como la atención médica per se". Siendo esto así, parece acertado, entonces, establecer una relación entre programas de salud y otro tipo de programas educativos, nutricionales, de vivienda, etc. La Cepal (1993, 126) así lo recomienda, cuando propone que hay que impulsar una "mayor interacción con otros sectores de la política social".

**Atención primaria como modelo integral.** Desde hace años, la atención primaria de salud se ha convertido en la herramienta principal para implementar un modelo de salud integral, que tenga como fin la promoción y la preven-

ción de la salud, frente al modelo exclusivamente curativo e individualista. “La atención primaria se convirtió en la política central de la OMS en 1978, con la adopción de la Declaración de Alma Ata y de la estrategia de ‘Salud para todos en el año 2000’. Veinticinco años más tarde, los valores que encarna la atención primaria siguen gozando de un fuerte respaldo internacional (...) muchos de quienes integran la comunidad sanitaria mundial consideran que el enfoque de la atención primaria es indispensable para un progreso equitativo en el campo de la salud” (OMS, 2003, 118). A pesar de que, según Laurell (1997: 9), el modelo neoliberal auspiciado por el Banco Mundial se alejaba “del concepto integral de atención primaria”, la mayoría de autores y organismos expertos –incluso algunos de tendencia neoliberal– han abogado por una transformación del modelo asistencialista-curativo-individual en un modelo integral y colectivo (Cepal, 1993, 122; Copre, 1989, 112; Méndez, 1999, 4; Ministerio de Salud de Venezuela, 1996; OMS, 2003, ix; OPS, 2002, 126). La atención primaria, por tanto, se convierte en una herramienta básica para garantizar un modelo integral de salud y, por tanto, para avanzar en el objetivo de calidad que anteriormente hemos marcado.

**Descentralización.** Existe una percepción generalizada respecto a que el sistema de salud clásico desarrolló un modelo centralista que generó infinidad de problemas: verticalismo, autoritarismo, burocratismo, ineficiencia, etc. Por esto, la mayoría de expertos defienden una gestión descentralizada (Abel, 2004; Copre, 1989, Díaz Polanco, 1997; Jaén, 2001; Méndez, 1999; Ministerio de Salud de Venezuela, 1996; OMS, 2003). De todas formas, hay que recordar que el neoliberalismo también apuesta por la descentralización, pero con el objetivo claro de reducir la responsabilidad del Estado en materia de salud pública, como acertadamente nos alertan varios autores (Laurell, 1997, 17; Abel, 2004, 803). A pesar de que *a priori* la descentralización puede ser una buena herramienta para “mejorar la calidad” y la “eficiencia” (Abel, 2004, 803), la descentralización neoliberal, según Laurell (1997, 17), no ha servido para estos fines, además de convertirse en una buena excusa para reducir “el gasto social”. En el caso venezolano, por ejemplo, Capriles (2001, 2) considera que la descentralización iniciada en 1989 se tradujo en un “aumento de la ingobernabilidad del sistema sanitario”. Por lo tanto, podemos coincidir con Abel (2004, 803) cuando asevera que la descentralización, en algunos casos, “puede provocar más daños que beneficios”. Esto no significa que nos posicionemos contra la descentralización, sino más bien contra un tipo de descentralización específica en clave neoliberal. El modelo de descentralización que defendemos no sería, entonces, para reducir la responsabilidad del Estado, sino para desconcentrar el poder del ministerio entre todos los niveles institucionales (gubernaciones, municipios, centros de salud) del propio Estado. Sería un modelo de descentralización equilibrado, garantizando una distribución lo más equitativa posible de todos los recursos, entre las diferentes regiones y municipios. Sería una descentralización que sirviera para acercar más la gestión a los ciudadanos. En conclusión, la descentralización tendría que ser una vía para avanzar hacia una gestión más horizontal y democrática.

**Participación.** Otro de los fallos del Estado centralista y autoritario fue imponer una gestión que imposibilitaba la participación de los diferentes actores relacionados con el sistema de salud, principalmente la comunidad de usuarios. Por ello, hoy todos los sectores abogan por impulsar la participación de las comunidades dentro del sistema de salud (Abel, 2004; Capriles, 2001; Cepal, 1993; Copre, 1989; Briceño, 1992; Díaz Polanco, 1997; Guerra, 2001; Méndez, 1999; Ministerio de Salud de Venezuela, 1997; OMS, 2003; OPS, 2002; Urbaneja, 1997). Ya en la "Declaración de Alma-Mata" de 1978, "se reconocía la importancia de la participación de la comunidad en la definición de los objetivos de salud y en la aplicación de las estrategias" (OMS, 2003, 140). Sin embargo, existen dos problemas que pueden desvirtuar la participación. Por un lado, la tendencia neoliberal de impulsar la participación de la comunidad, pero traduciendo ésta en que la participación también implica un "pago" por parte de los usuarios, desvirtuando su carácter público y gratuito. La OMS (2003, 141) ha dado la señal de alarma en este sentido. Por otro lado, la costumbre de limitar la participación a su aspecto técnico, obviando su vertiente política. Dice Capriles (2001, 30-3) que la diferencia está en la "concepción filosófica de la participación", es decir, si se expresa en términos técnicos (exclusivamente de gestión) o políticos (planificación y evaluación). El autor aboga por un modelo de participación integral, es decir, en donde la "toma de decisiones" se da "a todos los niveles, desde la definición de políticas de salud, la elección de autoridades al nivel de establecimientos y servicios, hasta la toma de decisiones en cualquiera de los ámbitos de participación social".

En resumen, se considera necesario implantar un modelo de participación integral, es decir, que no sólo permita a los usuarios la gestión de la salud, sino que también les dé potestad para la planificación y la evaluación. En definitiva, que la participación no sólo sea técnica, sino también política, es decir, en términos de poder. La participación, junto a la descentralización, se convertiría en el otro pilar fundamental para favorecer la gestión horizontal y democrática.

**Sistema nacional de información.** Muchos de los países de la región, no disponen de un sistema nacional donde esté centralizada y ordenada la información de sus pacientes. En el caso venezolano, la Copre (1989, 118) ya alertaba hace años de la inexistencia de un sistema nacional de información. Parece evidente que la creación de un sistema nacional de información en salud es fundamental para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios sanitarios, como la propia OMS (2003) advierte. En la medida de lo posible, se debe implantar progresivamente un sistema de información médica computarizado (OMS, 2003, 127).

**Sistema único de salud.** En algunos países existe una multiplicidad de instituciones públicas que operan en el ámbito de la salud, generando, en la mayoría de los casos, desorganización, caos, duplicidad e ineficiencia. El caso

venezolano parece paradigmático, ya que según datos de la Copre de 1989 (107), “la organización sanitaria en el subsector público se caracteriza por una gran multiplicidad institucional, es decir, la existencia de un número exagerado de instituciones del Estado, actualmente calculadas en más de cien, que desarrollan acciones sanitarias, desde ministerios, institutos autónomos, gobernaciones de estado, consejos municipales y otros entes gubernamentales (...) Esta multiplicidad institucional se ha traducido en una dispersión organizativa importante, en duplicidades y paralelismos, en una alta burocracia poco productiva, en gastos crecientes” (Copre, 1989, 107). A pesar de que el análisis de la Copre, se efectúa desde parámetros neoliberales, coincidimos con esta institución en la necesidad de organizar las instituciones públicas de salud “bajo la forma de un sistema integrado único de salud” (112). Es fundamental que todos los centros de prestación de salud pública se integren en un sistema único bajo la rectoría del Ministerio de Salud, o de las distintas gobernaciones. Esto no atenta contra la descentralización de la gestión, la cual defendíamos más arriba, ya que es perfectamente compatible la descentralización de la gestión y la existencia de un sistema único de salud. El caso del Estado español es un ejemplo significativo, ya que las competencias sanitarias están descentralizadas hacia las comunidades autónomas, pero cada una de éstas integra todos los centros de su comunidad bajo la dirección del Departamento de Salud correspondiente.

**Derecho humano vs mercancía.** Un elemento fundamental en relación con la salud es precisar cuál debe ser la naturaleza de ésta, es decir, si la consideramos una mercancía o un derecho. La perspectiva neoliberal, por ejemplo, ha dotado a la salud de un carácter marcadamente mercantilista. Algunos autores intentan legitimar ideológicamente esta visión. Freije (2003, 151), por ejemplo, afirma que “los servicios prestados por el sistema de salud sí son comerciables, lo que los convierte en una mercancía”. Briceño (1992, 327-8), por su parte, propone establecer parámetros de costo-beneficio, porque “no es posible” seguir “sustentando las decisiones en razones morales o humanitarias”. Se establece una contraposición entre derecho y mercancía, dándole preeminencia a la segunda. Según Urbaneja, la propuesta de la “nueva derecha” a partir de los 80 es que la salud “pierde identidad” como derecho, “convirtiéndose cada vez más en una mercancía con un precio y un acceso diferenciado de acuerdo con la proporción de los recursos financieros que se tenga para su adquisición, restringiéndose de esta manera el concepto de ciudadanía”. Laurell (1997, 4), por otro lado, advierte que la mercantilización de la salud percibe a ésta como un mérito y no como un derecho social. El derecho social implicaba que “todo ciudadano, por el solo hecho de serlo”, tenía derecho a la asistencia sanitaria, y el Estado la obligación de garantizarla. Ahora, sin embargo, la noción de mérito se basa en la idea de que la asistencia debe corresponder a una “contraprestación por parte del individuo”. La posición que defendemos recupera de nuevo la noción de salud como un derecho. Como un derecho social, en primera instancia, porque su aseguramiento permite avanzar en términos de “ciudadanía”, como apunta Urbaneja (1997,

359). Y, más aún, como un derecho humano fundamental, al igual que lo son la educación, la alimentación y la vivienda.

### 3. Conclusiones

En primer lugar, reiterar lo que en trabajos anteriores venimos señalando: la necesidad de poner en marcha, a corto y medio plazo, un nuevo modelo de desarrollo que impulse una nueva política de salud donde se dé prioridad a la lógica pública frente a la lógica privada, con el claro objetivo de avanzar en términos de democracia social.

En segundo lugar, recordar cuáles son los objetivos y las herramientas para lograrlos, que nuestra propuesta engloba. Sus objetivos generales serían tres: igualdad en la diversidad, calidad, y eficiencia no mercantilista. Las herramientas o vías para acercarse a éstos serían las siguientes: gratuidad real; cobertura universal; políticas de discriminación positiva; Estado como institución rectora; aumentar sustancialmente el presupuesto en salud; modelo de financiación esencialmente público (tanto en el origen como en la administración de los fondos); modelo de prestación público; mejora de recursos materiales (equipamientos, infraestructura, nuevas tecnologías de la información y comunicación); intervención estatal para reducción de precios de los medicamentos; mejorar la situación del trabajador de la salud (formación y remuneración); vinculación con otras políticas sociales; priorizar los servicios de atención primaria como modelo de salud integral; descentralización; participación; instaurar un sistema nacional de información y un sistema único de salud; conceptualización de la salud como derecho social y humano y no como mercancía.

### Bibliografía

- Abel, Christopher y Peter Lloyd-Sherlock (2004): "Políticas de salud en América Latina: temas, tendencias y desafíos" en *Comercio Exterior*, vol. 54, n° 9.
- Alvarado, Neritza (2001): *Los programas sociales compensatorios de la red de salud. Balance y perspectivas: 1990-2000*, Caracas, Cendes.
- Capriles, Edgar et al. (2001): *La reforma del sistema de salud de Venezuela: opciones y perspectivas*. Caracas, Resven.
- Cepal (1993): "Dos temas claves en América Latina: reforma de los sistemas de Seguridad Social y Salud", en Kliskberg et al., *Pobreza, un tema impositergable*. Caracas, CLAD-FCE-PNUD.
- Copre (1989): "La reforma sanitaria integral en Venezuela" en *Una política social para la afirmación de la democracia*, Caracas, Copre.
- Briceño-León, Roberto (1992): "Salud y las reformas de la sociedad y el Estado", en *Ciencia y Tecnología en Venezuela*, Caracas, Copre.
- Díaz Polanco, Jorge (2003): "La política de salud en la Quinta República: ¿una política de Estado?" en Mascareño et al., *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano*, Caracas, Cendes.

- Díaz Polanco, Jorge y Thais Maingon (1997): "La reforma del sector salud en América Latina: las políticas de salud en los 90", [V Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales y Medicina], México.
- Foladori, Guillermo (2004): "La crisis contemporánea de los sistemas de salud" en *Comercio Exterior*, vol. 54, n° 5.
- Freije Samuel y María Helena Jaén (2003): "Hacia una seguridad social eficaz: salud y pensiones" en Kelly *et al.*, *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*, Caracas, IESA.
- Guerra, Carlyle (2001): "La extensión de la protección social en salud en el nuevo estado latinoamericano", *Reforma y Democracia*, n° 19.
- Jaén, María Helena (2001): *El sistema de salud en Venezuela: desafíos*, Caracas, IESA.
- Laurell, Cristina (1997): "La política de salud en el contexto de las políticas sociales", *IV Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales y Medicina*. México.
- Méndez, Absalón (s/f): "La reforma del sistema de salud en Venezuela: una visión constituyente" (s/e).



# **SEGURIDAD CIUDADANA, CONFIANZA PÚBLICA Y POLICÍA EN VENEZUELA**

**Luis Gerardo Gabaldón**

## **Contexto de la criminalidad y la seguridad en Venezuela**

Una somera revisión de las tendencias recientes en la criminalidad oficial registrada en Venezuela muestra, en general, un incremento destacado en los rubros de delitos violentos. De acuerdo con las estadísticas oficiales, entre 1990 y 2000, la tasa de homicidios pasó de 13 a 33 por cada cien mil habitantes (CMH). Entre 2000 y 2002 se incrementó otro 21%, pasando a 40/CMH. La tasa de lesiones disminuyó entre 1990 y 2000 de 152 a 105/CMH, aunque en 2002 se incrementó en un 20%. Los robos y robos de vehículos experimentaron en el decenio un incremento de la tasa, desde 132 hasta 145/CMH y desde 51 hasta 124/CMH, registrando, para 2002, incrementos adicionales de 11% y de 35%, respectivamente. Los hurtos registraron una disminución de la tasa, de 398 a 212/CMH para los simples, y de 151 a 108/CMH para los de vehículos, entre 1990 y 2000, con una disminución adicional del 3 % en ambas categorías para 2002. Entre 2001 y 2002, las tasas por violación pasaron de 151 a 127/CMH (menos 16%), las de secuestro de 0,48 a 0,84/CMH (más 75%), las de peculado de 0,58 a 0,44 x CMH (menos 25%), mientras las de estafa y apropiación indebida se mantuvieron estables, en torno a 49/ CMH y 18/CMH, respectivamente (San Juan, 2000; Venezuela, 2001a, 2002). Entre 2003 y 2005, las tasas delictivas oficiales por cien mil habitantes variaron, para los homicidios de 49 a 43, para las lesiones personales de 122 a 146 y para los robos de 344 a 231 (Centro de Estudios para la Paz, 2005).

El índice global de resolución policial de delitos descendió 1% por ciento entre 1990 y 2000. Para los homicidios bajó de 88% a 62%, para lesiones personales de 77% a 75% y para hurtos de vehículos de 21% a 18%, mientras que para hurtos en general se incrementó de 48% a 52%, para robos en general de 36% a 38% y para robos de vehículos de 7% a 14% (San Juan, 2000). Es particularmente preocupante la situación de los homicidios, donde la evidencia del delito debería promover un índice de resolución mucho más elevado. Se ha estimado que en Inglaterra el índice de resolución de los homicidios fue de 92% para 1999 (Baker, 2003).

Las estadísticas oficiales, como es sabido, no reflejan con exactitud el alcance y manifestaciones de la criminalidad real, aunque constituyen un indicador importante de la activación del control social formal. Los hechos delictivos más frecuentemente registrados en la última encuesta nacional de victimización, adelantada entre septiembre y octubre de 2006 con una muestra de 5.496 hogares, son el robo, en todas sus modalidades, con una tasa de 3881,5/CMH y un porcentaje de 43,1% y el hurto en todas sus modalidades, con una tasa de 2057,9/CMH y un porcentaje de 22,9%. Las amenazas, con una tasa de 889,2/CMH y un porcentaje de 9,9%, se encuentran en el cuarto lugar en la estimación de victimización y las lesiones personales, con una tasa de 434,5/CMH y un porcentaje de 4,8% sobre el total, representan el quinto lugar. La estafa, cuya tasa es 203,0/CMH, representando 2,2%, ocupa el sexto lugar. La extorsión, cuya tasa es de 54/CMH, representa 0,6%, el homicidio, cuya tasa es 49,6/CMH, 0,5%, y el secuestro, cuya tasa es de 38,2/CMH, representa el 0,4% de la victimización total (Gabaldón y Antillano, 2007, 307-341). Los elevados coeficientes de variación para extorsión, homicidio y secuestro aconsejan prudencia al momento de proyectar los resultados. En todo caso, las tasas victimales para los delitos con coeficientes de variación discretos se encuentran muy por encima de las tasas derivadas del registro oficial de criminalidad; los robos representan una tasa 16 veces mayor, los hurtos una tasa 7,5 veces mayor y las lesiones personales una tasa 3 veces mayor (Centro de Estudios para la Paz, 2005).

Según esta misma encuesta de victimización, aunque la percepción de seguridad, en general, supera a la percepción de inseguridad para las horas del día, los estratos sociales más aventajados tienden a sentirse más seguros que los menos aventajados. También los más aventajados declaran poseer en mayor medida armas para su protección que los menos aventajados. Sin embargo, los primeros creen más probable que los segundos que serán víctimas de un acto delictivo próximamente y que el victimario podría ser un funcionario policial. Una evaluación de opinión realizada en 2005 había mostrado que la delincuencia es la segunda causa de preocupación entre la población (22%), después del desempleo (34%) y antes que el costo de la vida (17%), mientras recibe la más alta percepción de empeoramiento (58%) en comparación con otros problemas como desempleo, costo de la vida, pobreza y economía (Keller, 2005).

La encuesta de victimización de 2006 muestra, además, indicios de desconfianza institucional entre la población. El índice de denunciabilidad para el conjunto de los delitos es de 30%, algo inferior a 34% reportado en la anterior encuesta nacional (Consultores 21, 2001). 54% de las víctimas estiman que la policía no haría nada con la denuncia o simplemente no la registraría. Prepotencia y negligencia tienden a ser las percepciones ciudadanas más asociadas al encuentro con la policía, si bien los estratos sociales más aventajados tienden a conceder mayor profesionalismo y cortesía a la policía, mientras los estratos menos aventajados tienden a percibir más violencia de su parte. Las

preferencias para incrementar la colaboración con la policía se concentran en la extensión de su presencia en zonas residenciales, el establecimiento de oficinas de enlace con los ciudadanos y en proposición de proyectos sobre seguridad por parte de los mismos ciudadanos. Se puede observar que, si bien la percepción de la policía tiende a ser negativa entre ambos sectores sociales, parece serlo aún más para la gente más pobre, posiblemente con mayores contactos cara a cara con la policía y que, según también parece, requiere más de su intervención (Gabaldón, Birkbeck y Bettiol, 1990).

La literatura reporta otros hallazgos que sugieren percepciones negativas de la justicia, y no sólo de la policía. San Juan (2000) refiere datos de una encuesta adelantada en Caracas en 1998 bajo el patrocinio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, según la cual 85% de la muestra manifestó poca confianza en el sistema judicial, 94,5% pensaba que dicho sistema favorecía al más rico y 49,9% estaba dispuesto a buscar justicia por sus propias manos.

Los datos arriba mencionados sugieren que, mientras la delincuencia aumenta en términos cuantitativos y en gravedad, la población se muestra insatisfecha y desconfiada frente al sistema de justicia. Los grupos más pobres y desvalidos están mayormente expuestos a un conflicto entre el incremento de la victimización delictiva y las respuestas frente al delito, en particular por parte de la policía, que suponen incremento de la coacción con victimización subsiguiente. Esta tensión pareciera ser difícil de resolver dentro del marco puramente formal de la reglamentación legal.

### **Marco constitucional y legal de la seguridad ciudadana y la policía**

Con la Constitución de 1999 (Venezuela, 1999) se introdujo bajo un nuevo Título, denominado "De la Seguridad de la Nación", un concepto cuyo fundamento radicaría en el desarrollo integral y cuya defensa sería responsabilidad de las personas naturales y jurídicas establecidas dentro del espacio geográfico (art. 322). El artículo 326 de la Constitución desarrolla *la seguridad* como una corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil para cumplir con los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y defensa de los derechos humanos, así como para lograr la satisfacción progresiva de las necesidades de la población. Esta corresponsabilidad abarca los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

Dentro de estos amplios enunciados se concibe la seguridad en una doble faz de protección de principios y derechos y de cobertura de necesidades indefinidas, aunque, cuando se indican las instancias garantes y los responsables operativos, el concepto se restringe notablemente. En el ámbito externo se refiere a la independencia, soberanía, integridad geográfica, cuya responsabilidad corresponde a la Fuerza Armada Nacional (arts. 328 y 329). En el

ámbito interno, que se denomina seguridad ciudadana, se refiere al mantenimiento y restablecimiento del orden público, el apoyo de la autoridad, la protección de personas, hogares y familias, y al aseguramiento y disfrute de garantías y derechos constitucionales, cuya responsabilidad corresponde a los cuerpos de policía, bomberos y defensa civil (art. 332). No obstante, la Guardia Nacional (que desde 1950 forma parte de la Fuerza Armada Nacional) tiene como responsabilidad básica, según el art. 329, la conducción de operaciones para el mantenimiento del orden interno del país. El art. 332 indica que los órganos de seguridad ciudadana (una de cuyas funciones es mantener y restablecer dicho orden interno) son de carácter civil, y que dicha función es competencia concurrente entre el gobierno central y los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, el énfasis en el orden público como responsabilidad militar ha creado una tensión de rango constitucional, que anteriormente no existía, entre cuerpos militares y civiles y entre cuerpos centralizados y descentralizados de policía.

En 2001, dentro del marco de una ley habilitante de la Asamblea Nacional, fue dictado el Decreto Presidencial con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana (Venezuela, 2001b), cuyo propósito fundamental fue el de establecer mecanismos de enlace y coordinación entre diversos cuerpos policiales. Algunos casos emblemáticos ocurridos años atrás, en materia de captura de rehenes, habían concluido con muertes de civiles y funcionarios debido a la competitividad y rivalidad, en el sitio del suceso, de diversos cuerpos policiales. De este modo, los arts. 8 y 9 del decreto establecieron los principios de la prevalencia de intervención para el cuerpo policial que tuviere mayor capacidad de respuesta y recursos para enfrentar la situación y de sustitución ascendente, es decir, de policías municipales por estatales, y de policías estatales por nacionales, en caso de rebasarse la capacidad operativa de alguno de estos cuerpos en cada situación. Este decreto también estableció un Consejo de Seguridad Ciudadana de carácter nacional, integrado por representantes del Ministerio del Interior y Justicia y de las gobernaciones y alcaldías, cuya función sería el estudio, formulación y evaluación de políticas en esta materia a nivel nacional, así como una Coordinación Nacional y Coordinaciones Regionales, a nivel de los estados, para el seguimiento y evaluación de los planes que estableciere el Consejo de Seguridad Ciudadana. Según este modelo, en lugar de absorberse todas las policías en un solo cuerpo nacional, idea que ya había sido materializada en un proyecto de Ley Orgánica de Policía, de 1991, y en otro sobre Policía Federal, de 1993, se optaba por un esquema de formulación de políticas y seguimiento de planes de acción, centrado en la Coordinación Nacional de Policía, dependencia administrativa adscrita al Ministerio del Interior que ha funcionado, preferentemente, bajo la dirección de oficiales de la Guardia Nacional desde 1969.

El proyecto de Ley de Policía Nacional que fue aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional en julio de 2004 (Venezuela, 2004), desarrolla este último modelo, estableciendo principios comunes (y en este sentido,

estandarizados) para lo que sería el Cuerpo de Policía Nacional (que absorbería lo que es hoy la Policía Metropolitana de Caracas y el Cuerpo de Vigilancia de la Dirección de Tránsito Terrestre, del Ministerio de Infraestructura), y para las policías estatales y municipales. El texto enfatizaba la coordinación, reglamentación y supervisión por parte del Ministerio del Interior y Justicia. La tendencia centralista se manifestaba en dos disposiciones controvertidas, aquella según la cual el Cuerpo de Policía Nacional y la Guardia Nacional podrían sustituir a las policías estatales y municipales cuando así lo determinase el Consejo Nacional o la Coordinación Regional de Seguridad Ciudadana, y aquella según la cual el mismo ministro podría delegar las funciones del Cuerpo de Policía Nacional en la Guardia Nacional, tomando en cuenta “la racionalización y optimización de los recursos materiales y humanos para la tutela de la seguridad ciudadana, las necesidades y requerimientos para la prestación del servicio policial y la eventual imposibilidad del Cuerpo de Policía Nacional para ejercer las atribuciones que le son propias” (art. 33). Esta cláusula, evidentemente amplia y ambigua, podría conducir a una militarización total de la policía.

El modelo de policía surgido con ocasión del trabajo de la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Gabaldón y Antillano, 2007, 237-250) desestima cualquier carácter militar de la policía general y enfatiza el principio de competencias concurrentes entre cuerpos de policía nacional, estatales y municipales, conforme a los principios de territorialidad de la ocurrencia situacional y de complejidad, intensidad y especificidad de la intervención requerida, a fin de facilitar la sinergia en el trabajo policial, fomentando, por otro lado, la rendición de cuentas y el control ciudadano. Tal parece que la nueva ley del Cuerpo de Policía Nacional y del Servicio de Policía, que será dictada dentro del marco de la ley habilitante, responderá a este modelo ampliamente validado por la consulta ciudadana.

Para resumir esta perspectiva sobre el desarrollo institucional de la policía venezolana en los últimos setenta años (Gabaldón, 1999), podríamos decir que se ha caracterizado por la centralización, la rígida jerarquización y los estilos militarizados de gestión, que incluyeron, a partir de 1969, la designación de oficiales de la Guardia Nacional como directores de las policías en los estados. Entre 1989 y 1999, surgieron policías municipales de perfil descentralizado y con autonomía local en los municipios con mayores recursos, al amparo del art. 30 de la Constitución de 1961. Estos cuerpos se han multiplicado, en muchos casos sin estándares mínimos que permitan hacer predecible y auditable su desempeño. La nueva Constitución, aunque en los arts. 164, n. 6, 178, n. 7 y 332 reconoce competencias estatales y municipales en materia policial, adopta un modelo de seguridad ciudadana con gran énfasis en el centralismo y en el componente militar, y la legislación promulgada con posterioridad a su entrada en vigor, así como la proyectada, ha tendido a concentrar la función policial dentro de un modelo vertical con gran pendiente hacia el control militar de la policía, pese a la retórica sobre su carácter civil. La ten-

dencia se acentuó después de 2002 (Gabaldón, 2004a), cuando, como consecuencia de eventos como la deposición del Presidente, el paro petrolero y el proceso del referendo revocatorio, la polarización política alcanzó niveles insospechados y las policías locales fueron percibidas por el gobierno como focos de desestabilización territorial, mientras las policías centralizadas generaron desconfianza al ser percibidas por la oposición como estructuras al servicio de un modelo autoritario, que pretendería, en última instancia, la militarización de la sociedad. Sin embargo, a partir de abril de 2006, con ocasión de la instauración de la Comisión Nacional para la Reforma Policial, un nuevo énfasis en el carácter civil de la policía y en la cooperación de todos los cuerpos dentro de un sistema integrado, pero que admita la autonomía regional y local, parece orientar el modelo para un nuevo consenso.

### **Marco de referencia de las políticas públicas sobre seguridad ciudadana**

Las políticas sobre seguridad ciudadana no han merecido, en la última gestión presidencial, un tratamiento detallado. En el documento Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007, preparado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo (Venezuela, 2001-2007) se menciona "la restitución y fortalecimiento de lo público como espacio de apropiación por, del y para el interés colectivo (p. 92). Se agrega que", "lo público, reconstituido en espacio de garantía del interés colectivo, se convierte así en instrumento de poder ciudadano (...) un nuevo poder capaz de hacer valer legítimamente la participación de la sociedad, las comunidades y familias en la formulación, ejecución y evaluación de decisiones públicas, y en la rendición de cuentas y contraloría pública", indicándose como objetivo estratégico n. 3: "la apropiación de lo público como espacio del interés colectivo y construcción de la ciudadanía" (p. 92). Esta expansión pareciera, sin embargo, guardar relación con la extensión del espacio del Estado, antes que con la ampliación del espacio público de control social, como ámbito sujeto a la transparencia y al seguimiento ciudadano, que para ser efectivo requiere un nivel local y no centralista de gestión (Gabaldón, 2000, 2004b).

Un concepto de "seguridad ciudadana permanente" pareciera deducirse de este documento, cuando se indica que dicha garantía se lograría "con la superación de los desequilibrios macrosociales y el desarrollo de estrategias preventivas, control del delito y reestructuración del sistema penitenciario, con elevada participación de la familia, los medios de comunicación y la escuela" (Venezuela, 2001-2007: 99). Cuando se abordan los principios de la política para la prevención y combate del delito y el aseguramiento de la tranquilidad ciudadana, se plantea "el fortalecimiento de la coordinación policial, con la creación del Centro de Coordinación de Inteligencia, el incremento de la participación ciudadana en la prevención y control del delito y la modernización de los sistemas de la protección policial de los ciudadanos y de los hogares" (idem). Las estrategias planteadas incluyen prevención hacia la comunidad, orga-

organización de seguridad comunitaria y ampliación de cobertura y calidad del servicio policial (idem, 113).

Resulta claro de estos enunciados que el problema de la seguridad ciudadana, en la óptica gubernamental, requiere ocuparse, por una parte, de la reducción de la desigualdad social y el incremento del empleo, y, por la otra, del fortalecimiento de la policía, en particular, de su sistema de coordinación e inteligencia, para el cual se contaría con participación ciudadana. A pesar de que la familia, la escuela y los medios de comunicación son mencionados dentro del concepto más general de "seguridad permanente", no hay dentro de las estrategias y las políticas medidas específicas que tomen en cuenta estas instancias dentro de un modelo preventivo. Por consiguiente, se coloca como común denominador de la delincuencia la desigualdad socioeconómica y se plantea como estrategia fundamental el fortalecimiento y centralización de la policía como mecanismo de disuasión. Por ello la discusión sobre la organización y desempeño policiales cobra una relevancia particular dentro del análisis de la planificación y ejecución de políticas en materia de seguridad y prevención del delito en Venezuela.

### **Planes pilotos de seguridad ciudadana 2004-2008**

El 30 de septiembre de 2004 el Ministerio del Interior y Justicia anunció el comienzo de un Plan Piloto de Seguridad Ciudadana, en el Distrito Metropolitano de Caracas, con el objetivo de "disminuir la inseguridad a través de la resolución de dos problemas base: la percepción generalizada de inseguridad y el alto índice delictivo, contrarrestar la delincuencia en todas sus manifestaciones y disminuir el índice de criminalidad" (Venezuela, 2005).

La estrategia de dicho plan se definió como: "planificación y ejecución de acciones preventivas de control efectivo para contrarrestar la delincuencia en todas sus manifestaciones y disminuir el índice de criminalidad con el concurso de autoridades regionales, municipales y comunidades organizadas". Dentro de las áreas de acción se mencionan programas antidrogas, culturales, deportivos, asistenciales y la organización de redes sociales comunitarias de inteligencia a favor de la seguridad ciudadana (Venezuela, 2005).

Este plan integrado, que pretendió haber incorporado 1.800 funcionarios de distintos cuerpos policiales, incluyendo 1.200 del Comando Regional N° 5 de la Guardia Nacional, con sede en Caracas, implicó la colocación intensiva de vigilancia en áreas populares de la ciudad durante los fines de semana, levantamiento de información a través de encuestas de victimización y de necesidades vecinales, así como campañas de cedulação, inscripción en el registro electoral, asistencia médico-odontológica y asesoría legal.

La información suministrada sobre el desempeño de estos planes no discrimina tipos delictivos, modalidades de comisión, localización geográfica ni

fuentes del registro, aunque se supone que son todas las ocurrencias reportadas a todos los cuerpos de policía en el área de Caracas. Por otro lado, una revisión de los gráficos comparativos por semanas muestra incongruencias en la determinación del número de delitos reportados según las diversas semanas y ausencia de referencia a tasas, todo lo cual hace que esta información resulte inadecuada para realizar inferencias sobre los resultados del plan en cuanto a modificación absoluta o relativa de las ocurrencias delictivas.

El plan piloto de seguridad ha incluido instrumentos para el seguimiento territorial de su desempeño, como encuestas sociales y de victimización. La encuesta social es un formato donde se recaba información sobre lugar de ubicación y condiciones generales de la vivienda, incluyendo servicios públicos comunales, así como un censo del grupo familiar y un inventario de organizaciones y asociaciones de colaboración operando en el sector. La encuesta de victimización es un instrumento donde se explora la ocurrencia de homicidios, hurtos, robos y violaciones, así como otros delitos no especificados, en cuanto a edades y sexo de víctimas y victimarios, daños y pérdidas ocasionados, hora y sitio de ocurrencia, incluyendo algunas preguntas sobre denunciabilidad a la policía, percepción de seguridad, participación en organizaciones y propuestas para solucionar la inseguridad, con cuatro opciones cerradas: planes de prevención del delito, vigilancia policial, organización comunal y eficacia judicial. No era clara la existencia de un criterio muestral para seleccionar a los encuestados, ni se definía si la información pretendía utilizarse para definir problemas en cada sector o para toda la ciudad. Por ello se ha podido destacar que "entre las limitaciones de este estudio, destacan la carencia de un criterio metodológico adecuado para el diseño de la muestra y para el levantamiento y procesamiento de la información, dado que la información fue recogida mediante abordajes comunitarios continuos, sin previa selección de las viviendas o de encuestados, sino con criterios de disponibilidad coyuntural, además de carencias en cuanto al personal encargado de la aplicación del instrumento y del vaciado de la información" (Gabaldón y Antillano, 2007, 315).

A partir de la tercera semana de enero de 2008 se ha implementado un nuevo plan de seguridad coordinado por el Ministerio del Interior y Justicia, mediante saturación de presencia policial en áreas urbanas del Distrito Capital, preseleccionadas conforme a criterios de concentración delictiva con base en estadísticas policiales. Dado lo reciente de la medida, resulta prematura cualquier evaluación sobre sus resultados y su perspectiva de consolidación.

### **Desempeño policial, violencia y seguridad ciudadana**

El 28 de junio de 2005, hacia las 11 de la noche, en la entrada del sector Kennedy, parroquia Macarao del municipio Libertador, en Caracas, tres estudiantes de la Universidad Santa María que llevaban a sus residencias a unas amigas fueron interceptados y baleados a muerte por una comisión integrada por funcionarios de Inteligencia Militar, la policía judicial y la policía municipal,

resultando heridas sus tres compañeras (*El Nacional*, 29-6-2005). Se trató de "una confusión" de identidad, pues al parecer los funcionarios policiales realizaban un operativo para capturar (y, probablemente, ejecutar) a un sospechoso de haber dado muerte a un funcionario de la Inteligencia Militar, lo que generó disparos sobre el automóvil en el cual viajaban los jóvenes y una ejecución posterior de sobrevivientes, incluyendo el intento de retirar a una de las heridas del hospital donde se hallaba (*El Nacional*, 9-7-2005).

Este episodio, que no es aislado y que ha alcanzado niveles de escándalo debido a la condición de las víctimas, que siendo estudiantes universitarios tienen poder de reclamo social (Gabaldón y Birkbeck, 2003, 122), ilustra la grave situación por la cual atraviesa la seguridad ciudadana en Venezuela. Entre octubre de 2003 y septiembre de 2004, las ejecuciones policiales (acto de disparar intencionalmente contra alguien procurando su muerte) representaron 87% de los casos de muerte en encuentros de ciudadanos con la policía. Aunque las policías de los estados mantienen la mayor cuota de participación en estos encuentros mortales (52%), debido fundamentalmente a su dispersión por todo el territorio nacional y a su perfil de vigilancia ostensiva, la Fuerza Armada representa 9% de las ocurrencias, la policía judicial incrementó en un año su participación de 8% a 14% y las operaciones conjuntas con estos resultados se elevaron de 4% a 12,5% del total, mientras la participación de las policías municipales descendió de 23% a 11,7% (Provea, 2002-2003, 560; Provea, 2003-2004, 594). Para el período 2005-2006, la Fuerza Armada incrementó su participación a 18%, la policía judicial la redujo a 11,8%, mientras las policías estatales representaron 42,3% y las policías municipales 20,7 % de las víctimas mortales de la acción de los cuerpos de seguridad, contribuyendo las operaciones conjuntas con 5,3% de dichas ocurrencias fatales (Provea, 2005-2006, 355). Los datos indican que la expansión de la presencia y las alianzas entre cuerpos policiales no resultan necesariamente provechosas ni efectivas en cuanto al control de la violencia, cuya reducción es un aspecto fundamental a ser considerado dentro de las políticas de seguridad ciudadana.

La categoría de *resistencia a la autoridad*, que designa ahora, en la estadística oficial, a las muertes ocurridas en enfrentamientos con la policía, pretende disminuir el impacto que genera la creciente tasa de homicidios. Para 2005, las muertes clasificadas bajo este rubro representaron casi 14% de todos los homicidios registrados en el país, y si se suman a dicha categoría, la tasa por cada cien mil habitantes se eleva en cinco puntos porcentuales (Provea, 2005-2006, 337, 340). Esto constituye una forma de ocultar o disimular información que nada contribuye a la planificación y racionalización de la política social.

Dentro de este contexto general, políticas orientadas por una visión fundamentalmente disuasiva, ostensiva y agresiva por parte de la policía, cualquiera sea su adscripción funcional, tenderán a agravar los índices de violencia sin contribuir al incremento de la seguridad de la población.

## **Perspectivas**

Venezuela atraviesa momentos de incertidumbre en su destino político, económico y social. La confrontación política se agudizó con posterioridad a los eventos de abril de 2002, cuando el Presidente fue depuesto y reinstalado en cuarenta y ocho horas. Las manifestaciones de dicha confrontación y sus consecuencias sobre las políticas de seguridad se mueven entre el centralismo, defendido como una forma de coordinación, y el federalismo y la municipalización, defendidos como vías para proteger reductos de autonomía (Galbaldón, 2004a). Después del referendo revocatorio de 2004, y en particular luego de las elecciones presidenciales de 2006, la confrontación reemergió con la pretensión gubernamental de copar espacios de decisión y control que generaron aprehensión en cuanto al marco organizativo de la policía. El rechazo al proyecto de reforma constitucional, en diciembre de 2007, ha reabierto la posibilidad de la discusión sobre espacios de decisión entre diversos sectores políticos. Sin embargo, las políticas de control de la criminalidad no han encontrado un marco para la discusión entre actores de diversos niveles de la administración pública, observándose una tendencia al recelo y al ocultamiento de información y datos que podrían ser utilizados para ataques con fines políticos. El tema de la seguridad atraviesa, pues, por una especie de limbo, sin discusión democrática y sustentada, donde la acción gubernamental se ejerce sin mayor información y sin mecanismos de consulta ni rendición de cuentas, si bien el proceso de reforma policial iniciado en abril de 2006 parece haber abierto un nuevo ámbito de discusión y transparencia para la definición y aplicación de un nuevo modelo policial.

A pesar de este entorno negativo, de alta conflictividad, el binomio policía-ciudadano sigue estando en la agenda de la discusión de las políticas de seguridad ciudadana en cualquier país y sociedad. En los países latinoamericanos vivimos en permanente tensión entre lo que permitimos y prohibimos a la policía, aunque cerramos los ojos a lo que se permite y prohíbe la policía misma. Este no es un tema que tenga que ver sólo, ni incluso preferentemente, con normas jurídicas, sino con pautas culturales y organizacionales, legitimidad acordada al sistema de control formal y mecanismos benignos y malignos de control informal. Necesitamos mucha más investigación sobre estos aspectos, si queremos comprender mejor la construcción de la seguridad, la definición de la ciudadanía y el desempeño de la policía en nuestras sociedades, con el fin de incrementar la corresponsabilidad y apuntar hacia la reducción de la violencia. En este sentido urge convocar a un gran programa de investigación-acción, concentrado fundamentalmente en áreas geográficas reducidas, que permita la recopilación y procesamiento de datos sobre desempeño policial, iniciativas sociales y comunitarias para incrementar la seguridad y efectos apreciables sobre la incidencia delictiva, de modo que la adopción de políticas y planes cuente con la racionalidad, transparencia y participación ciudadana necesarias para generar confianza y sustentabilidad.

## Bibliografía

- Baker, Roger (2003): "La Policía comunitaria desde la perspectiva británica". Comunicación al Seminario sobre Buenas Prácticas Policiales, Amnistía Internacional, Caracas, Mimeo, pp. 30-35.
- Centro de Estudios para la Paz (2005): "Cifras de criminalidad y violencia en Venezuela". Caracas. Universidad Central de Venezuela, mimeo.
- Consultores 21 (2001): Informe sobre Estudio de Victimización. Ministerio de Justicia. Caracas.
- El Nacional (29-6-2005): "Comisión Policial ultimó en Kennedy a tres estudiantes de la Santa María", p. B. /21.
- \_\_\_\_\_ (9-7-2005): "Mayor de la DIM admitió que actuó en Kennedy sin orden de fiscalía", p. B. /19.
- Gabaldón, Luis Gerardo (1999): "Policía y control social 1900-1999: fragmentación, centralización y difusión en América Latina", *Capítulo Criminológico*, 27, 3, Diciembre 1999, pp. 129-150.
- \_\_\_\_\_ (2000): "El espacio público del control social en el mundo globalizado". *Libro Homenaje a Fernando Pérez Llantada*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 2000, pp. 199-213.
- \_\_\_\_\_ (2004 a): "Policía y seguridad ciudadana en Venezuela entre 2002 y 2004", Nueva Sociedad, 191, mayo-junio 2004, pp. 65-77.
- \_\_\_\_\_ (2004 b): "Seguridad ciudadana y control del delito en América Latina", en Análisis y propuestas, el observatorio de Nueva Sociedad, septiembre 2004, pp. 1-10 ([www.nuevasoc.org](http://www.nuevasoc.org).)
- Gabaldón, Luis Gerardo y Andrés Antillano (2007). "La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio". (vols 1 y 2). Caracas, Comisión Nacional para la Reforma Policial.
- Gabaldón, Luis Gerardo y Christopher Birkbeck (2003): "La policía en Venezuela: normativa y percepciones sobre el uso de la fuerza física", en Luis Gerardo Gabaldón y Christopher H. Birkbeck (editores). *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*. Caracas, Nueva Sociedad, pp. 103-124.
- Gabaldón, Luis Gerardo, Christopher Birkbeck y Daniela Bettiol (con la colaboración de Carmelo Boada) (1990): *La policía en el vecindario*. Mérida. Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas. Universidad de Los Andes.
- Keller, Alfredo (2005): *Estudio de Opinión Pública Nacional*, 2 Trimestre de 2005. Alfredo Keller y Asociados, Consultoría de Asuntos Públicos, junio 2005.
- Provea (2002 – 2003): *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*. Informe Anual, octubre 2002 / septiembre 2003. Caracas.
- \_\_\_\_\_ (2003 – 2004): *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*. Informe Anual, octubre 2003 / septiembre 2004. Caracas.
- \_\_\_\_\_ (2005 – 2006): *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*. Informe Anual, octubre 2005 / septiembre 2006. Caracas.

- Sanjuán, Ana María (2000): "Cuadros de Criminalidad en Venezuela, 1990-2000". Comunicación Personal.
- República Bolivariana de Venezuela (1999): *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial n. 36.860, 30-12-1999.
- \_\_\_\_\_ (2001-2007): *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007*. Ministerio de Planificación y Desarrollo ([www.mpd.gov.ve/pedeysn/pdesn.pdf](http://www.mpd.gov.ve/pedeysn/pdesn.pdf).)
- \_\_\_\_\_ (2001a): *Boletín Informativo de Estadísticas Delictivas, año 2001*. Ministerio del Interior y Justicia. Dirección General de Prevención del Delito. Caracas.
- \_\_\_\_\_ (2001b): *Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana*. Gaceta Oficial n. 37. 318, 6-11-2001. Caracas.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Boletín Informativo de Estadísticas Delictivas, año 2002*. Ministerio del Interior y Justicia. Dirección General de Prevención del Delito.
- \_\_\_\_\_ (2004): *Proyecto de Ley de Policía Nacional*. Asamblea Nacional. Aprobado en primera discusión, 27-7-2004.
- \_\_\_\_\_ (2005): *Plan de Seguridad ciudadana*. Ministerio del Interior y Justicia ([www.mij.gov.ve/edición/noticias](http://www.mij.gov.ve/edición/noticias) 1853 y 1855, 29/9/2005).

# APERTURA COMERCIAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS DE AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

José E. Rodríguez Rojas

## Introducción

El propósito del presente trabajo es analizar el impacto de la apertura comercial en la seguridad alimentaria de los países de América Latina, haciendo énfasis en los países petroleros de la región como Venezuela. La seguridad alimentaria desde un punto de vista conceptual tiene varias connotaciones<sup>2</sup>. En este trabajo enfatizaremos lo referente a la autonomía del sistema alimentario, la cual se define como el grado de vulnerabilidad externa del sistema alimentario de un país en término de su mayor o menor dependencia del componente importado para lograr condiciones adecuadas de suficiencia (FAO, 1994). En esta perspectiva la soberanía alimentaria estaría asociada al logro de elevados niveles de autosuficiencia que reduzcan la dependencia del componente importado. En consecuencia la seguridad alimentaria de América Latina se definiría como la capacidad de la región y en particular de los países para autoaprovisionarse de los alimentos básicos populares (Arroyo *et al.*, 1985). Diversos autores enmarcados en la "nueva escuela de la internacionalización de la agricultura" plantean que esta capacidad de la región se ha visto comprometida produciéndose un declive en la autosuficiencia alimentaria, que transformaría a los países latinoamericanos en importadores netos de alimentos básicos<sup>3</sup>. En este contexto la apertura comercial, al disminuir los mecanismos de protección a la producción nacional y reducir la intervención del Estado, impulsaría aún más el proceso

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue presentado como ponencia en el VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, celebrado en Quito, a finales del año 2006. La asistencia al congreso fue posible gracias al apoyo financiero de del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela.

<sup>2</sup> De acuerdo con la FAO el concepto de seguridad alimentaria abarca la problemática de los derechos de acceso de los sectores de más bajos ingresos a una canasta alimentaria básica. Además de ello contempla otros temas como el de la suficiencia alimentaria, la autonomía del sistema alimentario y la estabilidad y sustentabilidad de la disponibilidad agregada de alimentos (FAO, 1994).

<sup>3</sup> Asumimos la definición de esta corriente hecha por Reynolds *et al.* (1993), los autores más representativos de la misma son D. Barkin y S. Sanderson, cuyas propuestas analizaremos con mayor detalle más adelante.

de sustitución de la producción nacional por la importada (Rubio, 2004)<sup>4</sup>. En este trabajo pretendemos validar la tesis de que en América Latina no privan, en cuanto a la seguridad alimentaria se refiere, tendencias uniformes como las señaladas por los autores señalados, sino que se ha desarrollado una fuerte heterogeneidad entre los países y su estrategia de posicionamiento en los mercados agroalimentarios. En este trabajo partimos de la premisa de que si bien existen varios factores o elementos que inciden en la situación de heterogeneidad señalada, el más determinante es la dotación de factores de cada país.

Existe una estrecha relación entre el patrón de comercio internacional (que se refleja en la estructura de la balanza comercial) de un país y la dotación de factores productivos<sup>5</sup>. En ese sentido los países que poseen abundantes tierras con aptitud para la producción agrícola (asociado a un adecuado *stock* de tecnologías), como es el caso de Brasil y Argentina, tenderán a ser exportadores de materias primas agrícolas y dispondrán de un elevado nivel de autosuficiencia alimentaria. Los países que cuentan, como Venezuela, con abundantes recursos petroleros y carecen de tierras aptas para la producción eficiente de materias primas agrícolas tenderán a ser exportadores de petróleo e importadores de alimentos básicos. La acción del Estado será definida por este contexto que rige la dinámica de la competitividad de cada país. La política cambiaria en los países petroleros tenderá a ser determinada por esta condición generándose una crónica tendencia a la sobrevaluación de la moneda que incrementará la competitividad de las importaciones agroalimentarias, generándose en consecuencia un deterioro de la seguridad alimentaria. La apertura comercial tenderá a profundizar la presencia de los circuitos importadores en el sistema agroalimentario de estos países.

Se parte de un enfoque sistémico de la producción de alimentos que implica la utilización del concepto de sistema alimentario. El sistema alimentario comprende las diversas fases o etapas de la producción de alimentos de un país que parte desde la producción de materias primas agrícolas, su procesamiento por las empresas agroindustriales y su distribución hasta el consumidor final. La utilización del enfoque sistémico ha enfrentado importantes cuestionamientos dado que en algunos estu-

---

<sup>4</sup> En una contribución reciente Rubio (2004) ha expuesto una argumentación que en términos gruesos se identifica con las tesis expuestas por la "nueva escuela de la internacionalización de la agricultura", enfatizando el impacto de la globalización y la apertura comercial en el campo mexicano.

<sup>5</sup> Esta idea se deriva de la teoría de las ventajas comparativas, específicamente del llamado modelo Heckscher-Ohlin en el cual se analiza el caso de dos países con dotación de factores contrastantes. Uno de ellos (el país A) abundante en tierras aptas para la producción agrícola y con escasez de trabajadores. El otro (país B) con abundancia de fuerza de trabajo y escasez de tierra. Al realizarse el libre comercio entre ambos países el país A será exportador de alimentos e importador de manufacturas como tela, mientras el país B será exportador de tela e importador de alimentos. El modelo concluye que los países tenderán a exportar productos que hacen un uso intensivo de los factores que el país posee en forma abundante e importará los productos que hacen un uso intensivo de los factores escasos (Krugman y Obstfeld, 1999, 54-69).

dios dicho enfoque se utiliza sin considerar las interacciones entre el sistema alimentario y el entorno macroeconómico e institucional<sup>6</sup>. En este trabajo se busca superar esta deficiencia enfatizando la influencia que sobre el sistema alimentario tiene el entorno macroeconómico, en el caso particular de los países petroleros.

Los indicadores utilizados para medir la autonomía del sistema alimentario comprenden por lo general el análisis de la balanza agroalimentaria o del peso de las importaciones en el consumo de alimentos (Schejtman, 1988, 147). En este trabajo utilizaremos para evaluar el peso de las importaciones en el consumo la proporción de las importaciones en el suministro alimentario y la proporción de las calorías importadas de la DCH<sup>7</sup>. Adicionalmente a ello consideraremos la magnitud de las importaciones per cápita y la relación entre las importaciones y exportaciones.

Finalmente debemos acotar que el trabajo se centra en los países más industrializados de América Latina y el Caribe. Este grupo incluye: Argentina, Brasil, Chile Colombia, México y Venezuela.

## **1. La seguridad alimentaria de América Latina en el período previo a la apertura comercial**

Arroyo *et al.* (1985) al estudiar la seguridad alimentaria de América Latina y el Caribe (ALC) en el periodo 1960-1978 sostienen que se está imponiendo una nueva división internacional del trabajo en la cual los países desarrollados exportan productos básicos y los periféricos se convierten en exportadores de productos tropicales. En este contexto los países desarrollados utilizan los alimentos como arma política. Sin embargo, la data suministrada por los autores señalados no es coherente con las tesis mencionadas. En primer lugar, señalan que en la mayoría de los países de ALC la dependencia externa del sector alimentario se ubica por debajo de 10% de su oferta interna lo cual revela que es un problema poco relevante. Es relevante sólo en Cuba, Chile y Venezuela que importan más de 50% de los cereales consumidos. Sin embargo señalan que esta situación tiende a cambiar pues se detecta una tendencia a la disminución del superávit de la balanza comercial agroalimentaria en muchos países. Señalan, igualmente, que los países andinos se han convertido en importadores netos de alimentos de consumo masivo y que se da una situación de elevada dependencia cerealera en Brasil, México y Centroamérica (Arroyo *et al.*, 1985).

---

<sup>6</sup> En esta visión el sistema alimentario se concibe como un conjunto excesivamente cerrado, prestando escasa atención a las relaciones que se establecen ente los diferentes componentes del sistema y los restantes sectores económicos (Rodríguez Z. *et al.*, 1992).

<sup>7</sup> La disponibilidad para el consumo humano (DCH) es un indicador indirecto del consumo que mide el total de calorías o proteínas disponibles para el consumo por persona. Esta información es suministrada por las hojas de balance de alimentos de cada país y por la FAO. La proporción de calorías o proteínas de la DCH aportadas por la importación es uno de los indicadores de la dependencia externa del sistema alimentario usualmente utilizados en la literatura.

En la misma línea de pensamiento de Arroyo *et al.* (1985) se inscriben otros autores, como Barkin y Sanderson.<sup>8</sup> que se encuadran dentro de la teoría de la internacionalización del capital de Palloix y la escuela de la dependencia. Barkin sostiene que las agriculturas nacionales tienden a estar determinadas no por factores nacionales, sino por el patrón internacional de homogeneización de la producción y consumo que restringe la autonomía de los Estados nacionales para impulsar y proteger a las agriculturas domésticas, generándose en consecuencia un declive de la autosuficiencia alimentaria. Sanderson enfatiza la existencia de un proceso de relocalización industrial entre el norte y el sur que impulsa el desarrollo agroindustrial en el sur bajo la égida de las Empresa Transnacionales (ETN). Ello se traduce en un proceso de homogeneización de los patrones de producción y consumo generando una nueva división internacional del trabajo que transforma a los países del sur en importadores de alimentos básicos (Raynolds *et al.*, 1993). En una contribución reciente Rubio (2004) analiza el impacto de la globalización en el campo mexicano desarrollando una argumentación que en términos generales se identifica con las tesis de los autores mencionados. Concluye que la apertura comercial desarrollada en el contexto del Tratado de Libre Comercio (TLC) ha profundizado la presencia de las ETN en los principales cultivos, impulsado el proceso de sustitución de la producción nacional por la importación, lo cual ha generado una presión de los precios a la baja y pérdida de mercados para los productores agrícolas. Ello ha derivado en una situación de crisis permanente del campo mexicano.

Raynolds *et al.* (1993) plantean que es necesario revisar los planteamientos realizados por los autores que forman parte de la “nueva escuela de la internacionalización de la agricultura” debido a diversas razones. En primer lugar, los autores señalados han derivado sus propuestas del análisis del caso de México, el cual es un país poco representativo de los países latinoamericanos o del sur. Por otro lado discrepan de la idea de que el proceso de internacionalización haya generado una nueva división del trabajo entre los bloques del Norte y del Sur. En lugar de ello la internacionalización ha generado un intenso proceso de diferenciación entre los países del sur, lo cual ha derivado en una situación de fuerte heterogeneidad. Ello es compatible con lo que veremos a lo largo de este trabajo; la América Latina se caracteriza por presentar una elevada heterogeneidad en cuanto al fenómeno de la dependencia externa del sector agroalimentario se refiere; en este contexto el caso de México es muy peculiar por su condición de país exportador de petróleo y las conclusiones que se deriven del análisis de esta experiencia son difícilmente extrapolables al resto de América Latina.

Cuando contrastamos las tesis expuestas por los autores de la “nueva escuela de la internacionalización de la agricultura”, con las evidencias arrojadas por la litera-

---

<sup>8</sup> Las ideas desarrolladas por estos autores enmarcados en la llamada “nueva escuela de la internacionalización de la agricultura”, cuyo trabajo se ha centrado en el caso mexicano, ha sido tomado de un resumen de sus planteamientos desarrollado por Raynolds *et al.* (1993).

tura especializada y las estadísticas disponibles, encontramos que la dependencia externa del sector agroalimentario es un problema poco relevante en la ALC pues ésta importa en promedio 12,2% de la ingesta calórica de sus habitantes. Al examinar la situación de los países más industrializados de ALC se evidencia que el problema es poco importante en Brasil y los países agroexportadores del Cono Sur, Argentina y Chile. Es relevante únicamente en los países petroleros como México y Venezuela en particular en este último caso donde se evidencian niveles muy elevados (cuadro 1).

Cuadro 1. América Latina. Componente importado de la ingesta calórica (%). 1973-81/ 1984-85

País	Años 1979-81	Años 1984-85
América latina	12,2	10,0
México	15,9	12,7
Brasil	6,6	4,8
Cono Sur	6,1	3,0
Venezuela	60,3	60,2

Fuente: FAO 1987 (tomado de Schejtman, 1988, 155); Fundación Polar, 1993.

Cuando analizamos la dependencia externa en alimentos básicos como los cereales, encontramos también una situación diversa que refleja las ventajas comparativas de los países y la política de seguridad alimentaria y proteccionismo o de apertura que algunos de ellos instrumentan. Argentina tiene una dependencia baja y México, Brasil y Colombia mediana. Los países en una situación de dependencia crítica son Chile y Venezuela (cuadro 2).

Cuadro 2. Nivel del componente importado del consumo de cereales de los países más industrializados de América Latina .1970-80

País	Nivel promedio de importaciones	
	Rango (%)	Categoría
Argentina	Menos de 10	Bajo
Colombia, Brasil, México	10-20	Mediano
	20-30	Alto
Chile, Venezuela	Mayor de 30	Crítico

Fuente: Schejtman, 1988, 149.

En consecuencia se detecta un patrón heterogéneo en el cual los países agroexportadores, en especial Brasil y Argentina, tienden a ser autosuficientes en la provisión de alimentos básicos. Algunos de los países agroexportadores presentan diversos niveles de dependencia externa centrada en el grupo de cereales. Los países petroleros tienden a tener su autosuficiencia comprometida, en términos moderados en el caso de México y en grado extremo en el caso de Venezuela. Esta idea es soportada por Schejtman (1988) quien, al analizar la vulnerabilidad externa de los sistemas alimentarios de ALC entre 1970 y 1982, concluye que el análisis de las evidencias estadísticas<sup>9</sup> "deja de manifiesto una gama muy heterogénea de

<sup>9</sup> Schejtman utiliza como indicador el peso que las importaciones del sistema alimentario tienen respecto de las ventas totales al exterior. Incluye las importaciones de insu-

situaciones existiendo casos en que el sector agroalimentario no compromete más de 10 a 15% de los ingresos por exportaciones, hasta países en los que ese coeficiente supera durante varios años 30%" (Schejtman, 1988, 147).

La fuerte heterogeneidad de los países de ALC refleja sus ventajas comparativas, que en el caso de países como la Argentina son muy evidentes. Por otro lado surgen otros condicionantes como la fuerte concentración de inversiones de las corporaciones agroalimentarias en unos pocos países dentro de los cuales destacan dos agresivos agroexportadores como Brasil y Argentina (Raynolds *et al.*, 1993). En ese sentido el patrón de inversión de las grandes transnacionales agroalimentarias no afecta a todos los países por igual sino que privilegia unos pocos, lo que los incentiva a especializarse aun más en la agroexportación. Por otro lado el violento incremento de los precios petroleros internacionales que se genera a mediados de los 70, crea un *shock* petrolero que afecta fundamentalmente a los países con ventajas comparativas en la exportación de petróleo como México y Venezuela<sup>10</sup>, ello genera una dinámica macroeconómica que incrementa la dependencia externa de todos los sectores productivos de estos países<sup>11</sup>. En el sector agralimentario se incrementa la competitividad de los alimentos con elevado componente importado, los cuales desplazan a los de mayor componente nacional elevando la dependencia externa del sistema alimentario<sup>12</sup>.

## 2. Incidencia de la apertura comercial sobre la seguridad alimentaria de los países de América Latina

A partir de finales de los años 80 y mediados de los 90 se instrumentaron en América Latina un conjunto de reformas económicas orientadas a la corrección de desequilibrios macroeconómicos que agobiaban a esos países después de la crisis de la deuda. Entre dichas reformas se incluía una reforma de naturaleza comercial que buscaban incrementar la competitividad de las economías latinoamericanas y mejorar su inserción en el entorno internacional.

Un estudio patrocinado por el IICA orientado a evaluar los efectos de la apertura comercial sobre el sector agropecuario de los países de ALC revela que la reforma

---

mos y medios de producción necesarios tanto para la producción agrícola como para la industria alimentaria (Schejtman, 1988, 147)

<sup>10</sup> México aparece como un caso intermedio, pues es uno de los pocos países latinoamericanos favorecidos por la inversión de las empresas transnacionales agroalimentarias (Raynolds *et al.*, 1993) y es a su vez un país afectado por el *shock* petrolero de los 70.

<sup>11</sup> Este fenómeno sucedió en forma generalizada en todos los países petroleros dando lugar a un conjunto de trabajos en el área macroeconómica que buscaron profundizar en este fenómeno (Amuzegar, 1982; Corden y Neary, 1982; Salehi-Isfahani, 1989).

<sup>12</sup> En un análisis del caso venezolano Rodríguez (2005) evidencia cómo, en este caso, el fuerte incremento de los precios petroleros incentiva el consumo de alimentos con elevado componente importado, los cuales llegan a representar más de 50% de la ingesta de calorías y proteínas a inicios de los años 80.

mencionada impulsó una mayor integración del sector agropecuario en el entorno internacional, lo cual se tradujo en un incremento de los coeficientes de importación y exportación. En consecuencia, se produjo un aumento de las importaciones de origen agropecuario, debido no sólo a la apertura sino también a otros factores como precios internacionales más bajos, una mayor apreciación de los tipos de cambio y la reasunción del crecimiento económico en la primera mitad de los 90. Pero al mismo tiempo se produjo un mayor crecimiento de las exportaciones de origen agropecuario (Díaz Bonilla *et al.*, 2003).

Al evaluar los efectos de la apertura comercial en la situación de autosuficiencia o dependencia externa de productos básicos como los cereales, encontramos que Argentina y Brasil mantienen una dependencia de nivel bajo y moderado como en el período previo a la apertura. En cambio, México y Colombia incrementan su dependencia para sumarse a los países que ya en el período pasado presentaban un nivel crítico de dependencia. En ese sentido la situación posterior a la apertura se caracteriza por la existencia de dos grupos de países por un lado los grandes agroexportadores como Brasil y Argentina con elevadas ventajas comparativas en la producción de materias primas agrícolas, en los cuales se observa una baja o moderada dependencia externa que en el caso argentino es prácticamente nula. Otro grupo de países, como Chile, Colombia, México y Venezuela, presentan una dependencia externa que se ubica en niveles críticos, lo que revela la carencia de ventajas comparativas en la producción de este tipo de rubros (cuadro 3).

Cuadro 3. Variación en la proporción del suministro interno de cereales proveniente de la importación entre el período 1970-80 y los años 1999-2001.

País	1970-80 Categoría <sup>13</sup>	1999-2001 Categoría y (%)
Argentina	Bajo	Bajo (0,63)
Brasil	Mediano	Mediano (18,61)
México	Mediano	Crítico (36,42)
Chile	Crítico	Crítico (45,90)
Colombia	Mediano	Crítico (53,86)
Venezuela	Crítico	Crítico (57,28)

Fuente: FAO. 2003. Balance alimentos 1999-2001; Schejtman, 1988, 149; cálculos propios.

Al analizar las importaciones agroalimentarias por habitante observamos la existencia de dos grupos de países. Por un lado Argentina, Brasil y Colombia que presentan magnitudes relativamente bajas, por debajo de la media; mientras que Chile y Venezuela y en especial México presentan magnitudes por encima de la media (cuadro 4).

<sup>13</sup> Utilizamos los criterios de clasificación establecidos por Schejtman (1988), utilizados en el cuadro 2, para hacer la comparación.

Cuadro 4. Importaciones agroalimentarias por habitante, 2001

País	Dólares /habitante
Argentina	32,33
Brasil	18,44
Colombia	36,53
Chile	70,22
México	107,10
Venezuela	76,85
Promedio	56,91

Fuente: FAO (1-11-04) Statitiscal database [on line]. <http://www.fao.org>; cálculos propios.

Finalmente, si consideramos el signo y magnitud de la balanza agroalimentaria, se hace evidente la existencia de dos grupos de países; por un lado los agroexportadores como Argentina, Brasil, Chile y Colombia con balanzas positivas, en particular los dos primeros. Con el signo opuesto observamos el caso de dos países petroleros, México y Venezuela. El caso de Venezuela es el más extremo, pues el financiamiento de las importaciones compromete una cantidad de divisas equivalente a seis veces el valor de sus exportaciones agroalimentarias (cuadro 5).

Cuadro 5. Saldo de la balanza agroalimentaria y proporción del valor de las exportaciones agroalimentarias requeridas para financiar el valor de las importaciones. 2001

País	Saldo de la balanza (millones de dólares)	% del valor de las exportaciones
Argentina	9748,9	10
Brasil	12851	20
Colombia	1125	58
Chile	2115	33
México	-3146	140
Venezuela	-1588	600

Fuente: FAO (1-11-04) Statitiscal database [on line]. <http://www.fao.org>; cálculos propios.

En resumen, encontramos una situación heterogénea en la cual destacan en un extremo Argentina y Brasil con una moderada o nula dependencia en cereales y que presentan bajas magnitudes de importaciones agroalimentarias por habitante. Exhiben a su vez un saldo ampliamente positivo en la balanza agroalimentaria lo que revela que se trata de países con claras y evidentes ventajas comparativas en el área agroalimentaria. Observamos la existencia de un grupo de países, que ubicaríamos en una posición intermedia (como Colombia y Chile), que si bien presentan un saldo positivo de la balanza agroalimentaria exhiben una elevada dependencia en el área de cereales, por carecer de ventajas comparativas en la producción de los mismos. Los casos más extremos de dependencia alimentaria corresponden a los países petroleros como México y Venezuela que combinan una balanza agroalimentaria negativa y elevados niveles de importación de alimentos por habitante. De estos dos países el caso más extremo es el de Venezuela.

La inserción de los sistemas agroalimentarios de los países industrializados de ALC en el entorno internacional evidencia así situaciones contrastantes. Así lo revela el mencionado estudio patrocinado por el IICA el cual señala, al analizar el com-

portamiento de la balanza agropecuaria de los países de ALC durante la segunda mitad de los 90, que la balanza comercial positiva total agregada de la región esconde diferencias amplias entre los países. "ALC tiene algunos de los principales exportadores netos mundiales, como Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, que se encuentran entre los principales exportadores netos mundiales. México por su parte está entre los 20 importadores netos mundiales y otros países como Perú y Venezuela también tienen una balanza agropecuaria negativa importante" (Díaz Bonilla *et al.*, 2003, 45).

En conclusión, la situación de heterogeneidad que caracterizaba el período previo a la apertura se mantiene. En líneas generales la dependencia externa del sector alimentario tiende a ser un fenómeno poco relevante en el caso de los grandes agroexportadores como Argentina y Brasil. En el caso de Colombia y Chile adquiere relevancia sólo en el grupo de cereales. Es en el caso de los países petroleros donde el fenómeno de la dependencia externa del sector alimentario adquiere magnitudes considerables, en especial en el caso de Venezuela donde la apertura comercial no logra alterar la dinámica macroeconómica generada por el *shock* petrolero de los 70, la cual tiende a prolongarse en el tiempo incentivando la competitividad de los sectores importadores.

### **3. El caso venezolano**

#### **3.1 La dependencia alimentaria durante la etapa previa a la apertura comercial (1973-1988)**

##### **3.1.1. El origen de la dependencia alimentaria: el período de los ingresos extraordinarios del petróleo (1973-1978)**

Este período se caracteriza por el *boom* de los precios petroleros. Los ingresos petroleros se triplican. Se instrumenta un conjunto de medidas que producen un fuerte crecimiento del gasto público, los salarios y el consumo, lo que incrementa las presiones inflacionarias (Yáñez, 1987; Werz, 1990). El mayor crecimiento de los precios internos en el contexto de una tasa de cambio fija genera una aguda apreciación de la moneda nacional (Rodríguez, 2005). Ello a su vez genera un incremento de la propensión a la importación, de toda la economía venezolana, la cual se duplica entre 1970 y 1977 (Melo y Vogt, 1984) reflejándose en un fuerte incremento de las importaciones de toda la economía, las cuales se quintuplican entre 1972 y 1975 (Yáñez, 1987). El incremento del consumo que se da en el período analizado se drena hacia el exterior.

La apreciación cambiaria provoca un abaratamiento de las materias primas agrícolas importadas con relación con sus equivalentes nacionales. El menor precio de las materias primas agrícolas importadas estimula un fuerte incremento en la dependencia externa del Sistema Agroalimentario Venezolano (SAV). Se produce un crecimiento inusitado de las importaciones de materias primas agrícolas; el valor de las importaciones agrícolas per cápita se cuadruplicó entre los años 1968 y 1972 y el año 1978. El déficit de la balanza comercial agrícola a precios corrientes se multi-

plió por seis en el mismo período (Fundación Polar, 1986). Los niveles de autonomía del SAV que se ubicaba en niveles moderados a inicios de los 70 disminuyeron hasta colocarse en niveles críticos<sup>14</sup>. La fuerte apertura del SAV a las importaciones no constituye un fenómeno específico del sistema agroalimentario sino que reproduce un comportamiento generalizado de todos los sectores de la economía que incrementaron su dependencia del aprovisionamiento externo en términos similares.

El abaratamiento relativo de las materias primas importadas incrementa la competitividad de los Circuitos Agroalimentarios Importadores (CAI)<sup>15</sup>. Los productos generados por éstos desplazan (a nivel del consumo) a los alimentos con mayor valor agregado nacional<sup>16</sup>.

En síntesis, en este período la fuerte apreciación cambiaria genera un cambio sustantivo en los precios relativos del SAV que incrementa la competitividad de los alimentos producidos por los circuitos estrechamente ligados a la importación de materias primas, deteriorando la autonomía del SAV a niveles críticos<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Abreu *et al.* (1993) miden la autonomía del SAV en este período a través de la evolución de un índice el cual surge de dividir la producción nacional entre las necesidades agregadas calóricas de la población expresándolo luego en porcentaje. Este índice según las estimaciones de los autores citados se ubicó en un rango de 58% a 74% a inicios de los 70 lo que se consideran niveles moderados de autonomía. En el período analizado descendió por debajo de 58% entrando en una fase definida como un nivel crítico de autonomía, en este nivel la producción doméstica es incapaz, por si sola, de satisfacer los requerimientos alimentarios básicos de la población (el requerimiento para metabolismo basal) (Abreu *et al.*, 1993, 45).

<sup>15</sup> En la literatura venezolana se utiliza el término *circuito* para hacer referencia a subsistemas o sectores específicos del sistema alimentario venezolano. En ese sentido se habla, por ejemplo, del circuito de maíz que abarca todas las actividades involucradas en la producción de la harina de maíz, desde la producción de maíz, su procesamiento, distribución y consumo. Involucra también las actividades de importación y exportación que tengan lugar.

<sup>16</sup> Es el caso del circuito de aves y del circuito de trigo y sus derivados (panes y pastas), cuyos productos tienden a sustituir a los generados por el circuito de carne vacuna, maíz y arroz con mayor valor agregado nacional.

<sup>17</sup> La influencia de la apreciación cambiaria sobre el fuerte crecimiento de las importaciones (y el correspondiente deterioro de la autonomía del SAV) durante este período ha sido relevado por otras fuentes de la literatura agroalimentaria venezolana; en ese sentido Abreu *et al.* señalan que el "vigoroso ritmo importador (del período 1970-81) fue posible por la disponibilidad de divisas y la tendencia a la sobrevaluación del signo monetario que prevaleció durante esos años, lo que fortaleció, evidentemente el poder de compra del país", (Abreu *et al.*, 1993, 36-37).

<sup>16</sup> Para este período existen diversas estimaciones de la dependencia alimentaria. Abreu *et al.* (1993). estiman que la autonomía del SAV se ubicó entre 40% y 50% pero a finales del período analizado disminuyó hasta 40%. O sea sólo 40% de las necesidades agregadas de la población son satisfechas por la producción nacional (Abreu *et al.*, 1993, 44-45); Hernández y Merz (1988) señalan que en el año 1982 el componente

### 3.1.2. Período de los ajustes macroeconómicos (1979-1988)

Durante los años 1979-1983 se instrumentó una política de ajuste que fue un calco de la reforma neoliberal chilena. La apreciación cambiaria se acentuó, ello fue consecuencia, al igual que en el período anterior, del incremento de las presiones inflacionarias en el marco de un sistema de cambio fijo. La mayor apreciación cambiaria aunada a la reducción de los aranceles determina un fuerte crecimiento de las importaciones en todos los sectores de la economía (Rodríguez, 1997). La autonomía del SAV se mantiene en el rango crítico pero a finales del período aumenta la precariedad de la misma<sup>18</sup>. Los alimentos generados por los circuitos importadores (CAI) se convierten en elementos clave de la dieta popular (Hernández y Merz, 1988), lo que aumenta la capacidad de presión de las empresas vinculadas a estos circuitos sobre el aparato del Estado.

El ajuste neoliberal provocó una fuerte contracción de la superficie cultivada y un estancamiento de la producción agrícola. Ello impulsa diversas iniciativas orientadas a elaborar propuestas con el propósito de incrementar los niveles de autoabastecimiento y reducir la dependencia externa del SAV. Una de esas propuestas fue desarrollada por una comisión gubernamental de alto nivel que concibió un plan, con una visión de largo plazo, en el cual se proponía una reestructuración de los patrones de producción y consumo a fin de incrementar la producción y el consumo de cultivos adecuados a los ecosistemas tropicales predominantes en el país y reducir el consumo de productos importados y/o precariamente adaptados a estos ecosistemas; además de medidas orientadas a incrementar la rentabilidad de la agricultura y mejorar las condiciones de vida de la población rural (MAC *et al.*, 1983)<sup>19</sup>. Por otro lado, sectores técnicos estrechamente vinculados a los grupos agrarios diseñaron una estrategia que prioriza medidas destinadas a mejorar la rentabilidad de la actividad agrícola e incrementar en forma sustantiva el financiamiento público a la agricultura, que se tradujeran en una significativa ampliación de la superficie bajo cultivo. Se trataba de medidas de corto plazo que perseguían apuntalar el modelo asistencialista que había caracterizado a la agricultura en los años previos<sup>20</sup>.

---

importado de la DCH calórica fue de 63,35% y el componente importado de la DCH proteica fue de 69,16 %.

<sup>19</sup>El Plan Agrícola a Largo Plazo (Planagri) fue elaborado a partir de una amplia consulta a sectores académicos, técnicos y empresariales persiguiendo el mayor consenso posible. En ese sentido puede afirmarse que es el reflejo de la posición de amplios sectores de la sociedad venezolana, donde tuvieron una gran influencia sectores técnicos y académicos vinculados a la agricultura, pero que aspiraba ir más allá de los intereses coyunturales de los grupos agrarios.

<sup>20</sup> Esta propuesta fue diseñada por una comisión técnica de la Asociación ProVenezuela, organización estrechamente asociada a los gremios ganaderos y agrícolas del país (Asociación ProVenezuela, 1983).

A mediados de los 80 asume el control del aparato administrativo del Estado un grupo político vinculado históricamente con los grupos agrarios. Dicho grupo instrumenta un ajuste de tipo heterodoxo, en el marco del cual se lleva a cabo la estrategia diseñada por los sectores estrechamente vinculados a los grupos agrarios. La estrategia en cuestión se planteó mejorar la rentabilidad agrícola incrementando los precios agrícolas y los subsidios tanto a la producción como al consumo, potenciando en consecuencia el modelo asistencialista. La estrategia señalada incrementa las presiones inflacionarias y agudiza el empobrecimiento de la población, en particular la de menores recursos (Gutiérrez, 1995; Rodríguez, 1997). Esta situación, y el elevado peso que los alimentos generados por los Circuitos Agroalimentarios Importadores (CAI) han adquirido en la dieta de los sectores de bajos ingresos, obliga al gobierno a implementar un sistema de cambio diferencial con el propósito de aminorar las presiones inflacionarias. Ello contempla un tipo de cambio sobrevaluado para las importaciones agroalimentarias lo cual mantiene la competitividad de los alimentos generados por los CAI (Rodríguez, 2005) y potencia el crecimiento de estos sectores.

La política de rentabilización impulsa el crecimiento de la superficie cultivada y la producción agrícola; el componente importado de la DCH desciende sensiblemente (Rodríguez, 2003, 69), ello mejora el nivel de autonomía del SAV, el cual, si bien sigue manteniéndose en el rango crítico, tiende a acercarse a los niveles de autonomía moderada predominantes en los años previos al *boom* petrolero. Ello sin embargo genera a su vez, como ya lo hemos señalado, un aumento en el rol inflacionario de los alimentos, pues como grupo lideran el crecimiento de los precios. Esto obliga a las familias a dedicar un porcentaje cada vez mayor de su presupuesto al gasto en alimentos acentuándose los niveles de empobrecimiento de la población (Rodríguez, 1997).

La instrumentación de este tipo de políticas orientadas a impulsar la rentabilidad de la actividad agrícola, en un contexto de deterioro social y económico, perjudica a los grupos urbanos en la medida en que agudiza su proceso de empobrecimiento; esto potencia el rol social y económico de los alimentos generados por los CAI y de las empresas y grupos vinculados a ellos. Esto se refleja en el surgimiento de nuevas propuestas de seguridad alimentaria que ya no enfatizan, como las elaboradas a inicios de los 80, disminuir el consumo de productos importados, sino que aceptan el relevante rol que los circuitos importadores desempeñan en el SAV; proponen utilizar los alimentos importados como un mecanismo que permita mitigar el alza de los precios de los alimentos y utilizar los circuitos importadores como un activo para impulsar actividades de exportación que mejoren el déficit de la balanza agroalimentaria. La prioridad en estas propuestas no se centra exclusivamente en incrementar los niveles de autoabastecimiento sino que se le da un elevado énfasis al logro de un mayor equilibrio de la balanza comercial agroalimentaria (Hernández y Merz, 1988)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Esta propuesta fue elaborada por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis). El Ildis es una fundación privada ligada a la socialdemocracia venezo-

### **3.2. Incidencia de la apertura comercial y la política macroeconómica sobre la dependencia alimentaria (1989-2000)**

#### **La apertura comercial y la política macro**

El derrumbe de los precios del petróleo en 1986 y el agotamiento de las reservas internacionales obligaron al gobierno que se inició en 1989 a instrumentar un ajuste "ortodoxo" bajo las directrices del FMI. Si bien el grupo político al frente de la administración pública es de tendencia socialdemócrata al igual que el que rigió al país durante la segunda mitad los 80, tradicionalmente sensible a los requerimientos de los grupos agrarios, en esta oportunidad las alianzas que se plantean son radicalmente diferentes. En esta coyuntura la alianza gubernamental incorporó a los grupos importadores y tecnócratas vinculados a ellos<sup>22</sup>. Se hace evidente de nuevo la relevancia social y económica que han adquirido los grupos importadores quienes asumen el diseño de la política agroalimentaria opacando la influencia de los grupos agrarios. Se hace evidente también que las propuestas de los grupos agrarios orientadas fundamentalmente a impulsar un modelo de carácter asistencialista no es viable en un contexto de deterioro económico y social como el predominante en el país desde hace varios años.

El ajuste ortodoxo contempló un conjunto de medidas orientadas a corregir la apreciación cambiaria, abrir la economía a la competencia externa y estimular la competitividad de los sectores de producción doméstica (Gutiérrez, 1995; Rodríguez, 1997); se retomaban las medidas de corte neoliberal que se habían ensayado a inicios de los 80, persiguiendo el desmantelamiento del modelo asistencialista predominante en años previos. Al poco tiempo se generó un rechazo de importantes sectores sociales, entre ellos los grupos agrarios, que obligó al desmantelamiento de la mayoría de las medidas contempladas en el ajuste (Enright *et al.*, 1994). Se inicia un período de marchas y contramarchas en la política macroeconómica. A pesar de la cambiante orientación de la misma, la apertura comercial se mantiene en el largo plazo, dinamizando el intercambio comercial en especial con los socios de la Comunidad Andina como Colombia. Igualmente se mantiene una política de anclaje del tipo de cambio<sup>17</sup>, lo que unido a la caída de los precios de las materias

---

lana; este organismo emprendió durante estos años un conjunto de actividades (seminarios y conferencias) en el marco de una discusión sobre la reforma del Estado venezolano. En este marco y con una metodología similar, el Ildis orientó su actividad a promover una discusión sobre las opciones de estrategia agroalimentaria planteadas para el quinquenio gubernamental 1989-1993, con el propósito de que sirviera de referencia para la acción del gobierno durante el período señalado.

<sup>22</sup> El nuevo ministro de Agricultura era uno de los directivos más emblemáticos de uno de las principales agroindustrias importadoras.

<sup>17</sup> La política de anclaje del tipo de cambio ha sido utilizada por muchos gobiernos latinoamericanos. Esta política persigue aminorar el impacto de las devaluaciones en el nivel de inflación. A tal fin una vez que se produce la devaluación se procede a retrasar los ajustes en el tipo de cambio en relación con la tasa de inflación (Tugores, 2002).

primas agrícolas internacionales provoca una apreciación cambiaria<sup>18</sup> que se agudiza al final del período (Gutiérrez, 2002; Machado-Allison y Ponte, 2002) estimulando la competitividad de los circuitos importadores y reduciendo la competitividad de la producción nacional y el dinamismo de las exportaciones en la segunda mitad de los años 90. La inestabilidad macroeconómica y en particular las elevadas presiones inflacionarias obligan a los diversos gobiernos a utilizar los alimentos generados por los circuitos importadores, como un instrumento de moderación de la inflación. En este contexto las presiones de los grupos agrarios por medidas favorables a sus intereses carecen de efectividad.

La cambiante orientación de la política macroeconómica generó un cuadro de inestabilidad que sumergió a la economía en una situación de estancamiento, lo que aunado a un incremento de las presiones inflacionarias acentuó el proceso de empobrecimiento de la población (Rodríguez, 2003). La caída del salario real que se produce en consecuencia genera una reducción de la demanda de alimentos que se refleja en un tendencial descenso del consumo per cápita (Abreu y Ablan, 2002). La contracción del gasto público agrícola provocada por el crónico déficit público aunado a la contracción de la demanda de alimentos genera una crisis en el modelo asistencialista predominante hasta 1988 en la agricultura. La combinación de ambos factores está detrás del precario comportamiento del sector agrícola que se refleja en el estancamiento del producto agrícola en el período 1989-2000 (Gutiérrez, 1999; Rodríguez, 2003).

### **Incidencia del comportamiento de la apertura comercial y la política cambiaria en el Sistema Agroalimentario**

Como lo hemos señalado, la apertura comercial dinamizó el intercambio comercial y las exportaciones, en particular hacia los miembros de la Comunidad Andina, lo cual abrió un nuevo mercado a productos de la industria alimentaria y del sector agrícola (Gutiérrez, 1998)

---

Esta política se comienza a implementar con la "Agenda Venezuela" a partir de 1995, la cual privilegió como objetivo el control de la inflación (BCV, 1996). Si bien el informe económico de 1996 hace alusión a la utilización de la política cambiaria con el fin de moderar las expectativas de inflación (BCV, 1997, 42), el informe del BCV de 1998 es muy explícito al respecto: "Durante 1998, las políticas cambiarias y monetarias continuaron orientadas a privilegiar los objetivos de estabilidad de precios (...) En este sentido, la política cambiaria mantuvo su objetivo antiinflacionario, para lo cual en el contexto del sistema de bandas, se propuso una tasa de ajuste mensual de la paridad central inferior (...) a la tasa de inflación esperada" (BCV, 1999, 51). El gobierno que se inició en 1999 mantuvo la política de anclaje hasta 2001.

<sup>18</sup> La apreciación cambiaria a que hacemos referencia en este período es en términos reales. En términos nominales o corrientes el tipo de cambio se deprecia, pues se cambian mayor cantidad de bolívares por dólar, pero una vez que se considera y descuenta la inflación interna descubrimos que la moneda nacional tiende a apreciarse frente al dólar.

La nueva situación que genera el ajuste ortodoxo, la fuerte devaluación y el desmantelamiento del modelo asistencialista generan un fuerte impacto en los circuitos importadores como el de aves balanceados lo cual obliga a importantes reajustes a inicios de la década de los 90. Posteriormente a apreciación cambiaria incentiva la importación de cereales en particular después de 1995 y facilita su recuperación<sup>20</sup> (Gutiérrez, A. 2002; Machado-Allison y Ponte, 2002). En este contexto el circuito de aves balanceado logra superar el trauma inicial y mantener su competitividad profundizándose el proceso de sustitución de los derivados de la carne bovina por los derivados avícolas (Mori, 2004). Esta situación impulsa las cifras de dependencia proteica a lo largo de los 90 hasta rondar los niveles de 45% a finales de la década, superando los niveles predominantes a inicios de los 90 y segunda mitad de los 80 (Rodríguez, 2005).

La importancia de los derivados del trigo en el consumo se mantiene, aunque su hegemonía en el patrón de consumo se reduce, debiendo compartirla con los derivados del maíz que incrementan su importancia relativa (Calvani, 2003). Los volúmenes de importación de cereales<sup>23</sup> se mantienen a elevados niveles favorecidos por la política de anclaje y el descenso de los precios internacionales. Ello, unido a la elevada dependencia del aprovisionamiento externo que se da en otros circuitos como el de grasas y aceites, mantiene los niveles de dependencia calórica por encima de los predominantes a finales de los 80 (Rodríguez, 2003).

La agudización de la dependencia externa del sector agroalimentario, a finales del periodo analizado, se refleja en el aumento del valor de las importaciones agroalimentarias y la magnitud del déficit de la balanza agroalimentaria que superan ampliamente los niveles predominantes a inicios de los 90 y finales de los 80<sup>24</sup> (Rodríguez, 2003, 91).

Ello evidencia que, si bien la apertura comercial logra incentivar un moderado crecimiento de las exportaciones agroalimentarias, en especial hacia la Comunidad Andina, el dinamismo de las importaciones las supera en el largo plazo permitiendo que los circuitos importadores se mantengan como un elemento estratégico del sector agroalimentario y determinante del costo de reproducción de la fuerza de trabajo urbana.

---

<sup>20</sup> Al evaluar la relación entre los volúmenes de cereales importados y la apreciación cambiaria Machado-Allison y Ponte (2002) encontraron un elevado nivel de correlación en los años 1994-2000.

<sup>23</sup> Las importaciones de cereales en los 90 está constituida por derivados del trigo y maíz amarillo. Ambos contribuyen a mantener cifras elevadas de importación cereales a lo largo del periodo favorecido por la apreciación cambiaria y la disminución de los precios internacionales (Machado-Allison y Aponte, 2002).

<sup>24</sup> Según Gutiérrez (2002, 217) durante la mayoría de los años que van de 1984 a 1991 el valor de las importaciones agroalimentarias se ubica por debajo de 1.000 millones de dólares, mientras a finales de los 90 el valor de las importaciones supera los 1.500 millones de dólares (Rodríguez, 2005).

## Conclusiones

Al analizar la autonomía del sector agroalimentario de los países más industrializados de América Latina en el período previo a la apertura comercial, no se constata una tendencia uniforme al deterioro de la seguridad alimentaria, como sostienen los autores de la "nueva escuela de la internacionalización de la agricultura". Se detecta un patrón heterogéneo que refleja la dotación de factores y las ventajas comparativas determinadas por ella, que en algunos casos se inclina hacia la producción de materias primas agrícolas (Argentina y Brasil particularmente) y en otros casos favorece la exportación de petróleo (México y Venezuela). Otro factor es la inversión de las transnacionales agroalimentarias que se concentran en unos pocos países (Argentina, Brasil, México). El *shock* petrolero de los 70 también contribuyó, generando, como en el caso de Venezuela, una dinámica macroeconómica que incrementó la competitividad de los circuitos agroalimentarios importadores y elevó los niveles de dependencia externa del sistema agroalimentario a niveles críticos. En este contexto se detectan tres grupos de países: por un lado, los países agroexportadores con elevadas ventajas comparativas en la producción de alimentos básicos, como Brasil y Argentina que presentan elevados niveles de autosuficiencia; un grupo intermedio que comprende a Colombia y Chile que carecen de ventajas comparativas en la producción de cereales y que presenta niveles críticos de dependencia externa en la provisión de este tipo de alimentos, aunque poseen una balanza agroalimentaria positiva; en tercer lugar, los países petroleros (México y Venezuela), donde la dependencia externa del sector agroalimentario adquiere mayor relevancia, en particular en el caso de Venezuela.

Al evaluar la incidencia de la apertura comercial en los niveles de autosuficiencia del sector agroalimentario de América Latina, se observa que la misma no altera el patrón de heterogeneidad que caracterizaba el período previo a la apertura, aunque en algunos casos, como los de Colombia y México, la apertura incrementó la dependencia externa en el grupo cereales a niveles críticos.

Es en los países petroleros, donde el fenómeno de la dependencia externa adquiere magnitudes considerables, en especial en el caso de Venezuela, los circuitos importadores se convierten en un componente fundamental del sistema agroalimentario en la década de los 70, como consecuencia del *shock* petrolero y la apreciación cambiaria que se produce en esos años. A partir de ese momento la relevante presencia de los grupos importadores en el escenario político y económico se desarrolla en una fricción permanente con los intereses de los grupos agrarios situación ésta que se refleja en el diseño e instrumentación de los planes de seguridad alimentaria que se llevan a cabo en el país. Estos planes inicialmente privilegiaban el incremento del autoabastecimiento; sin embargo, luego de que la instrumentación de una estrategia asistencialista, favorable a los intereses agrarios, potenciara la inflación en el grupo alimentos, estas propuestas enfatizaron el uso de los alimentos generados por los circuitos importadores como un instrumento para mitigar las presiones inflacionarias. La apertura comercial se gesta en el marco de estas tensiones, siendo aupada por una alianza que incorpora a los grupos importadores. La

instrumentación de las reformas contempladas con la apertura generó una fuerte reacción de una amplia parte de la sociedad, entre los cuales figuraban los grupos agrarios. Esta situación sumergió a la economía venezolana en una crónica inestabilidad que se extiende a lo largo de los años 90 y que prolongó en el tiempo el proceso de deterioro y empobrecimiento que se había iniciado en los años 80. En este contexto la acción de los diferentes gobiernos se orientó a utilizar la política cambiaria y los alimentos generados por los circuitos importadores como un mecanismo de control de la inflación, intentando aminorar el deterioro de la capacidad adquisitiva de los consumidores urbanos, en detrimento de la producción nacional y de los intereses de los grupos agrarios. Ello mantiene el componente importado de la ingesta calórica y proteica en niveles cercanos a 45% para inicios de la presente centuria. Es en este contexto específico donde los circuitos agroalimentarios importadores y las empresas vinculados a los mismos continúan desempeñando un papel fundamental en el sistema agroalimentario, posicionándose como un elemento clave en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, mayoritariamente urbana.

## Bibliografía

- Abreu, E., A. Gutiérrez, H. Fontana, R. Cartay, L. Molina, A. Vankestern y M. Guillory (1993): *La agricultura componente básico del sistema agroalimentario venezolano*, Caracas, Fundación Polar.
- Abreu, E. y E. Ablan (2002): *Dinámica alimentaria y nutricional de Venezuela: 1981-1997*. En Machado-Allison, C. (ed.) (2002): *Agronegocios en Venezuela*, Caracas. Ediciones IESA, 130-153.
- Amuzegar, Jahangir (1982): "Oil Wealth: a very mixed blessing", *Foreign Affairs*. vol. 60, nº 4.
- Arroyo, G.; R. Rama y F. Rello (1985): *Agricultura y alimentos en América Latina. El poder de las transnacionales*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Asociación ProVenezuela (1983): *Plan de autoabastecimiento agropecuario*. Caracas, Comité Pro-Autodeterminación tecnológica (Copat).
- Banco Central de Venezuela (BCV) (1996): *Informe económico 1995*. Colección política y gestión. Caracas.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Informe económico 1996*. Colección política y gestión. Caracas.
- \_\_\_\_\_ (1999): *Informe económico 1998*. Caracas.
- Calvani, A. (2003): *51 años de trayectoria energética y nutricional en Venezuela*. Caracas, Fundación Polar.
- Corden, M. y J. Neary (1982): "Booming Sector and Deindustrialization in a Small Open Economy", *The Economic Journal*, nº. 92, pp. 825-848.
- Díaz Bonilla, E., L. Reza, Carlos Espinal y V. Piñeiro (2003): *Globalización y agricultura en las Américas. Escenarios para el desarrollo tecnológico de la agricultura hemisférica*. Costa Rica, Fontagro-IICA-Ifpri.
- Enright, M., A. Francés y S. Scott (1994): *Venezuela el reto de la competitividad*, Caracas, IESA.

- FAO (1994): *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*, Santiago de Chile, 675 pp.
- Fundación Polar (1986): *Indicadores para el seguimiento del sistema alimentario venezolano*, Caracas. 137 pp.
- \_\_\_\_\_ (1993): *La agricultura, componente básico del sistema agroalimentario venezolano*, Caracas, Editorial Arte, 432 pp.
- Gutiérrez, Alejandro: (1995): *La agricultura venezolana durante el período de ajuste*; Caracas (Venezuela), Fundación Polar.
- \_\_\_\_\_ (2002): *El comercio agroalimentario de Venezuela en la década de los noventa*. En Machado-Allison, C. (ed.) (2002): *Agronegocios en Venezuela*, Caracas, (Venezuela), Ediciones IESA, pp. 205-236.
- \_\_\_\_\_ (1999): "Reformas económicas y mejoramiento de la competitividad: el caso de la producción de papas en el estado Mérida. Venezuela", *Agroalimentaria*, nº 9, pp. 43-54.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Reformas e integración económica: efectos sobre el comercio exterior agroalimentario entre Colombia y Venezuela*, Caracas, Fundación Polar.
- Hernández, J.L. y G. Merz (1988): *La reorientación de la estructura de la producción y el consumo*. Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).
- Krugman, P.R. y M. Obstfeld, (1999): *Economía internacional. Teoría y política*. Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España.
- Ministerio de Agricultura y Cría (MAC); Mamr y Cordiplan (1983): *Plan de desarrollo agrícola a largo plazo, Primera versión*, Caracas.
- Machado Allison, C. y V. Ponte (2002): *Cereales*, en Machado-Allison, C. (ed.), *Agronegocios en Venezuela*, Caracas, IESA.
- Melo, O. y M.G Vogt (1984): "Determinants of the demand for imports of Venezuela", *Journal of Development Economics*, vol. 14, nº 3, pp. 351-358.
- Mori, C.A. (2004): "La economía de la producción porcina en el municipio Santiago Mariño del estado Aragua. Año 2003", Trabajo de grado. Maracay, Venezuela, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela.
- Raynolds, L., D. Myhre, P. McMichael, V. Carro-Figueroa y F. Buttel (1993): "The 'New' Internalization of Agriculture: A Reformulation", *World Development*, vol. 21, nº 7, pp. 1101-1121.
- Rodríguez A. (2003): "Caracterización de la dependencia alimentaria de Venezuela. 1990-2000", Trabajo de Grado. Maracay, Venezuela, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela.
- Rodríguez R. José (1997): "Procesos de ajuste y seguridad alimentaria en América Latina: el caso venezolano (1972-1993)", Tesis de Doctor. Barcelona (España), Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (2003): *Venezuela, reforma, inestabilidad y estancamiento. Implicaciones sobre el sector rural en Seminario Internacional "El Mundo Rural: Transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad"*. (Bogotá). Memorias, Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Facultad de Estudios Ambientales, Pontificia Universidad Javeriana.
- \_\_\_\_\_ (2005): "Tipo de cambio real, precios relativos y autonomía del Sistema Agroalimentario Venezolano 1973-2000", *Agroalimentaria*, nº 20, pp. 105-116.

- Rodríguez, Z., M. (comp.) (1992): *El sistema agroalimentario ante el mercado único europeo*, Madrid, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, Nerea.
- Rubio, Blanca (2004): "La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano". *Comercio Exterior*, vol. 54, nº 11, México, pp. 948-956.
- Salehi-Isfahani, Djavad (1989): "Oil Exports, Real Exchange Appreciation and Demand for Imports in Nigeria", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 37, nº 3, pp. 495-512.
- Schejtman, A.,(1988): "La seguridad alimentaria: tendencias e impactos de la crisis", *Revista de la Cepal*, nº 36, pp. 141-162.
- Tugores, J. Q. (2002): *Economía Internacional, globalización e integración regional*, Madrid, McGraw Hill.
- Werz, Nikolaus (1990): "State Oil and Capital Accumulation in Venezuela" en Anglode, C. y C. Fortin (ed.), *The State and Capital Accumulation en Latin America*, Londres, The Mac Millan Press.
- Yáñez, B. L. (1987): "La economía venezolana, Problema y perspectivas", *Trimestre Económico*, vol. 54, nº 216, pp. 727-68.



**TEMA CENTRAL**

**MIRADAS ANTROPOLÓGICAS A LA  
VENEZUELA CONTEMPORÁNEA  
(1998-2008)**



## PRESENTACIÓN

# MIRADAS ANTROPOLÓGICAS A LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA (1998-2008)

Emanuele Amodio

### El lugar de la antropología: perspectiva histórica y realidad actual

1

La antropología, como disciplina dedicada al estudio de sociedades diferentes de las occidentales, nace probablemente con el primer relato coherente de un pueblo indígena americano, la *Relación acerca de las antigüedades de los indios*, del fraile José Ramón Pané, dejado por Colón entre los taínos durante el segundo viaje (Pané, 1980). A partir de este texto se inaugura la producción etnográfica sistemática europea de otras culturas y con una base epistemológica diferente de los diarios de los viajeros, como había sido el *Milione* de Marco Polo y de todos los otros que los siguieron hasta la época moderna. Dos características marcan este texto auroral, que encontraremos después en toda la producción antropológica moderna: su producción determinada por intereses políticos de conquista y su organización interna, diferenciando la estructura social de la producción cultural, la que incluye, sobre todo, la religión. El interés político hacia las sociedades indígenas continuará sofisticándose a lo largo de los siglos siguientes, pasando por los cuestionarios etnográficos que la Corona española enviaba a los funcionarios americanos durante los siglos XVI y XVII y las recopilaciones de las expediciones científicas del siglo XVIII (cf. Amodio, 2002).

De allí en adelante, durante el siglo XIX y primera mitad del siglo XX, la ciencia social llamada antropología, determinada y afinada por el pensamiento ilustrado, tendrá como núcleo epistemológico central la distancia entre el sujeto percibiente y el sujeto percibido, lo que determinará fuertemente su metodología de trabajo: el objeto de estudio es siempre, y hasta hace poco, un otro lejano, geográfica y culturalmente, así como Malinowski lo impuso al comienzo del siglo XX. Esta distancia, teóricamente, salvaba al investigador de la influencia de su misma cultura sobre los datos, dándole la posibilidad de auto-

constituirse, por lo menos en su percepción y racionalización, en sujeto neutro o pretendidamente tal. De esta manera, más con la mirada de entomólogo que la de poeta, la sociedad y la cultura del otro se desplegaban como un escenario confuso que había que desentrañar, organizar y describir en textos destinados a su comunidad científica y, en los mejores de los casos, al público occidental, siempre ávido de los mundos exótico sobre los cuales, al negativo, el Occidente continuaba sustentando su positividad.

Pero los años no pasan sin huellas, y las dos guerras y la crisis del paradigma ilustrado dejaron su rastro sobre el entusiasmo de la antropología, tanto la cultural americana como la estructuralista francesa. La pregunta, antes que metodológica, fue epistemológica: ¿qué inteligibilidad era posible de los sistemas culturales ajenos?, ¿cuánto la descripción etnográfica daba cuenta del mundo del *otro* y, sobre todo, cuánto del mundo del antropólogo? De una de las respuestas a estas preguntas vendrá el concepto de “descripción densa” de Clifford Geertz (1973) y también la idea de llevar adelante una “antropología de la antropología”, es decir, de los antropólogos y de sus productos (Geertz, 1989; Clifford, 2001).

Al centro de esa crisis, hay que colocar ese monumento a la profesión representado por *Tristes Trópicos* de Lévi-Strauss, testimonio de la mirada antropológica y, al mismo tiempo, de sus límites; poniendo en el tapete de la discusión el quehacer, más que de la antropología, del mismo antropólogo, como individuo de una cultura específica, con necesidades particulares e intenciones ideológicas: “Sobre todo uno se pregunta: ¿Qué he venido a hacer aquí? ¿Con qué fin? ¿Qué es exactamente una investigación etnográfica? ¿El ejercicio normal de una profesión como las demás, con la única diferencia de que el escritorio o el laboratorio están separados del domicilio por algunos millares de kilómetros? ¿O la consecuencia de una elección más radical, que implica poner en cuestión el sistema donde uno ha nacido y crecido?” (Lévi-Strauss, 1988, 430).

Es a partir de esta pregunta que la antropología se vuelve crítica hacia su quehacer mismo, aunque, es bueno acotarlo, hay quien continúa cegado por el deslumbramiento de la diferencia cultural, fetichizándola y congelándola fuera de la historia y de las relaciones de poder que implica. En este sentido, cuando la diferencia se vuelve otredad, cabe la sospecha de que el antropólogo ha caído en las trampas de los procesos identitarios, no importa si a través de la negatividad o de la positividad proyectadas sobre los diferentes culturales: el *otro* se vuelve imagen de sus deseos o de sus frustraciones, cada uno buscando soluciones a su crisis personal de sentido.

Identidad y sentido son los polos de un campo que podríamos definir como político y es en este contexto donde hay que volver a situar los productos de la antropología: políticas del sujeto percibiente y políticas del sujeto percibido, y, más aun, relaciones políticas entre sociedades culturalmente diferentes, con

temporalidades propias presionadas por el gran tiempo unificador del Occidente. *Primitivos*, al fin, que hay que civilizar, amansar, reducir al sentido occidental.

Mientras tanto, la globalización mezcla las coordenadas del orden imaginado y los *salvajes* se mueven hacia los países del Primer Mundo, mientras se rebelan a continuar siendo objetos de estudio. El *otro* lejano se vuelve, de improviso, *otro* cercano; se pasea por las mismas calles del antropólogo, que ya no puede fácilmente mantener la “inocencia” de su mirada. Y, detrás de las corrientes migratorias clandestinas que llevan a Europa o a Estados Unidos, los antropólogos se regresan a casa: ¿para qué viajar millares de kilómetros si los salvajes pueden encontrarse en el cafetín de la esquina o, mejor, tenerlos como niñeras para sus hijos?

No sólo los antropólogos del Primer Mundo “vuelven a casa” para estudiar los *salvajes* invasores de sus tierras, sobre todo para usarlos como informantes de su lejana cultura en una rara especie de “arqueología cultural”, sino que se percatan de que su caja de herramientas puede ser útil para estudiar las relaciones que ellos tienen con la sociedad que los recibe y soporta, hipócritamente; y, finalmente, que su misma sociedad, esa que ha producido los antropólogos, puede ser sometida al escrutinio de la mirada especializada en observar culturas. Nacen así las tantas “antropologías de los mundos contemporáneos”, para utilizar la afortunada expresión de Marc Augé, para quien todas las culturas pertenecen a un horizonte histórico común, aunque sus emuladores lo olvidan con demasiada frecuencia, escondiendo ideologías perversas. Así, se produce la pregunta sobre la posibilidad de utilizar en la propia sociedad del antropólogo la caja de herramientas históricamente construida para observar los *otros* distantes.

El problema, para llamarlo de alguna manera, atañe a la finalidad misma de la antropología como ciencia social, a saber, en palabra de Marc Augé: “En definitiva, el antropólogo suele construir una coherencia de la que está seguro que es subyacente a los hechos, pero que conserva sin embargo el carácter de una hipótesis inductiva; literalmente, no hay nada que traducir. El antropólogo no traduce, traspone. Y, en mi opinión, tiene razón al hacerlo” (Augé, 2007, 52). Frente a esta afirmación, que reclama para el antropólogo la tarea de desentrañar formas subyacentes a los hechos etnográficos utilizados como indicios (cf. Ginzburg, 1979), tanto en el sentido de las estructuras levistrossianas como en la de construir modelos virtuales de explicación lógica, Augé identifica dos críticas: la de “estilo epistemológico” sobre la etnografía en cuanto texto, que lleva a la banalidad de que cada escritura antropológica es una “ficción” (como si pudiera ser otra cosa), y la moralista que reclama para los mismos productores de los hechos una mayor capacidad y derecho de describirse e interpretarse (Augé, 2007). Nos interesa particularmente esta segunda crítica, ya que, de alguna manera, se cruza con lo que hemos llamado la “rebelión del objeto” a ser investigado. Nuestro análisis parte del hecho de que

las sociedades, para funcionar, necesitan un grado suficientemente alto de opacidad. De allí que el antropólogo “clásico” estaba llamado a desentrañar la “cortina de los hechos” para poner a la luz, o, mejor, para iluminar con la luz teórica de su mirada, lo que la opacidad esconde. Pero, y es obvio, la opacidad es doble: para los que miran desde afuera y para los que miran desde adentro. Así, el problema de la antropología, como disciplina interpretativa que estudia las culturas, se vuelve más complejo: superar la opacidad de la propia cultura para conseguir que la mirada hacia los otros no sea definitivamente sesgada y, al mismo tiempo, producir una caja de herramientas que permita superar la opacidad de la cultura de los otros (cf. Amodio, 2005). Éstos, evidentemente, tienen el mismo problema y necesitan a su vez superar su opacidad para poder decir algo coherente sobre sí mismos y sobre los *otros* antropólogos o funcionarios y de la sociedad de donde provienen. De allí que no es por azar que, a menudo, los informantes mejores de una cultura son precisamente los que han construido, voluntariamente o por imposición, una distancia de su misma sociedad y lo mismo vale para los políticos indígenas.

Es en este contexto que se produce el problema inherente a la posibilidad o imposibilidad de mirar antropológicamente la misma sociedad de uno: ¿qué distancia –psicológica, social, cultural o étnica– es necesaria para que la mirada antropológica pueda desplegarse? ¿Cuáles son las condiciones –sociales, epistemológicas y metodológicas– para que pueda producirse un discurso interpretativo coherente con los hechos y con la teoría?

Evidentemente no se trata de preguntas que atañen solamente a los antropólogos del Primer Mundo. De hecho, las preguntas más críticas se han producido desde la periferia del imperio, allí donde la geopolítica del saber ha creado universidades subalternas y profesionales epistemológicamente dependientes del saber antropológico producido en los centros de elaboración antropológica acreditados por la historia de la disciplina y, naturalmente, por el servicio histórico que han prestado a la disolución de las diferencias y a la imposición de la cultura occidental. Desde la periferia antropológica, allí donde la otredad se vuelve ambigua y los *otros* se confunden con el *nosotros*, aunque el intento desesperado de las burguesías locales marca sus diferencias, sus imaginarios y sus límites culturales, la pregunta sobre la posibilidad de otra antropología se hace política. Así, ya *otros* para la mirada europea, los antropólogos del lejano Occidente, intentan crear sus propios *otros*, sin conseguirlo completamente, pero también poniéndose la cuestión sobre la necesidad o no de la *distancia* para desplegar la mirada que la disciplina impone.

Llegados aquí, cabe la sospecha de que la antropología es posible solamente cuando las relaciones de poder permitan crear la distancia epistemológica y, al mismo tiempo, cuando se es miembro de una cultura que precisamente sobre la transformación de la diferencia en otredad ha fundado su dinámica. Pero, hay que poner mucha atención para “no botar el niño con el agua sucia”: hay cajas de herramientas teóricas y metodológicas que, produci-

das a lo largo de la historia de la disciplina, tal vez puedan ser resemantizadas para su utilización dentro de nuevos paradigmas. Tal vez, el destino de la antropología está ligado fuertemente a los que, desde la periferia del Occidente, como lugar privilegiado de la producción de nuevos saberes, quieren superar la opacidad de sus mismas culturas y producir nuevos arreglos epistemológicos que permitan la circulación de las miradas de un lugar al otro y viceversa, sin gríngolas culturales y, lo que es más importante, sin restricciones universitarias.

Aquí vuelve a la memoria, más como desafío que como asidero metodológico, lo que escribía Jean Duvignaud cuando, regresado a Chebika, en Túnez, después de veinte años de su primera visita antropológica realizada bajo el cielo protector del imperio francés en África, se preguntaba con otros ojos y con otra experiencia política si el antropólogo podía transformarse en aliado del *otro*, asumiéndolo como sujeto de su historia (Duvignaud, 1977).

## 2

Las consideraciones anteriores se cruzaron con la necesidad actual de dar cuenta de manera antropológica de la realidad actual de Venezuela, a partir del corte político de 1999 y del intento de desarrollar un proyecto revolucionario desde la toma electoral del poder, una vez fracasado el intento armado. Como todo proyecto revolucionario, la ideología chavista conlleva una visión del mundo, más o menos articulada, cuya puesta en práctica implica una reestructuración, a menudo palingenésica, de todos los aspectos de la vida social de la nación. De esta manera, con diferentes grados de ejecución, se están produciendo cambios profundos en muchos ámbitos de la vida nacional, desde la salud y la educación, hasta las relaciones internacionales y la estructura misma del Estado.

Cualquier experiencia revolucionaria, pero el discurso vale para todo proyecto ideológico de transformación de la sociedad, tiene posibilidad de éxito solamente cuando, habiendo conquistado el poder del Estado, consigue transformar sus contenidos ideológicos en contenidos culturales, es decir, convencer, racional o emocionalmente, a la mayor parte de la población de que sus contenidos y valores permitirán una vivencia mejor y, como segundo paso, facilitar la internalización de esos contenidos de modo que su puesta en práctica se vuelva automática, ya que la cultura funciona en gran parte como referente inconsciente para la acción sobre el mundo de la vida. Nos parece que ésta es precisamente la dirección tomada por los nuevos aparatos ideológicos del Estado, al mismo tiempo que se pretende, con mayor o menor éxito, resolver los problemas cotidianos de la vivencia, desde la alimentación hasta el acceso generalizado a la nueva educación.

Así, después de nueve años del acceso al poder de los nuevos grupos políticos, vale la pena comenzar a analizar las transformaciones que en los diferen-

tes ámbitos de existencia social y cultural de la población se han producido. No se trata solamente de ver si las promesas políticas han sido realizadas, sino analizar los cambios antropológicos que se han producido e intentar identificar la dirección que estos procesos han tomado. Se trata, para resumir, de elaborar etnografías específicas de la realidad actual de Venezuela e interpretarlas a la luz de la teoría antropológica.

Para realizar el presente *dossier* se propuso a diferentes antropólogos y antropólogas venezolanos o radicados en el país de describir la realidad actual de un ámbito específico de la sociedad venezolana, coherente con sus intereses y experiencia antropológica particular. Aunque nos hubiera gustado elaborar un proyecto que permitiera involucrar la mayor parte de los antropólogos y antropólogas del país, lo que no está excluido de nuestras intenciones futuras, los límites del espacio de la revista permitían involucrar solamente una parte de ellos. Así, aunque no todos los especialistas convocados respondieron positivamente a nuestra propuesta, reunimos seis contribuciones que esperamos ayuden a la comprensión de la realidad nacional actual y sirvan, de alguna manera, como base para la discusión futura. Lo que para nosotros era importante, y así se procedió, era que los especialistas tuvieran una experiencia específica reciente de investigación en el ámbito social que se le propuso estudiar, con el fin de evitar reflexiones generales y teóricas que, sin menosprecio, no cabían en el proyecto que elaboramos.

De esta manera, María Bethencourt se ocupa de la educación y de los nuevos proyectos educativos impulsados por el Estado; mientras que Morelva Leal Jerez analiza la situación de la salud entre los grupos populares, sobre todo a partir de la Misión Barrio Adentro. Por su parte, Luis Molina examina la situación actual del patrimonio cultural y de los problemas que implica su definición y salvaguardia; Oliver Du Arte estudia el cambio administrativo del Estado y las dificultades que encuentra la transformación de los aparatos a partir de los nuevos referentes ideológicos; finalmente, Emanuele Amodio reflexiona sobre la situación de los pueblos indígenas y su inserción en la vida política nacional; mientras que Hortensia Caballero estudia particularmente la demarcación de las tierras indígenas y los problemas culturales y políticos que conlleva.

Lo que unifica todas estas contribuciones es la profesionalidad de sus autores, todos antropólogos o egresados de postgrados en antropología. Por el resto, cada uno ha elaborado su texto a partir de su experiencia antropológica y, claramente, de su postura ideológica particular que no fue ni requerida ni constituyó una limitante por parte del coordinador del *dossier*.

A menudo se critica a los antropólogos y antropólogas por interesarse en sociedad lejanas, o pretendidas tales, y de temas secundarios del quehacer nacional, como lo pueden ser los rituales, los mitos o las culturas indígenas. Ahora, más allá de considerar estos temas fundamentales en las dinámicas culturales actuales de Venezuela, nos parece que hay algo de verdad en esa

crítica: muchos colegas estudian y, lo que es más interesante, participan en muchos de los procesos sociales y políticos que se están realizando en Venezuela, pero su voz no se escucha con la fuerza que la profesión les permitiría. Tal vez ha llegado el momento de pretender de ellos y ellas la colaboración que necesitamos para entender el presente y, tal vez, el futuro de Venezuela.

## Bibliografía

- Amodio, Emanuele (2002): "La antropología salvaje. Conocimiento del otro y política imperial durante el Antiguo Régimen" en *Debate y perspectivas 2*, Madrid, Fundación Tavera, pp. 191-218.
- Amodio, Emanuele (2005): "Extranjero en un país ajeno. Construcción del pasado y realidad histórica desde una perspectiva antropológica" en *Revista Venezolana de Ciencias Económicas y Sociales*, vol. 11, n° 2, pp. 141-158.
- Augé, Marc (2007): *El oficio e antropólogo*, Barcelona, Gedisa.
- Clifford, James (2001): *Dilemas de la cultura*, Barcelona, Gedisa.
- Duvignaud, Jean (1977): *El lenguaje perdido. Ensayo sobre la diferencia antropológica*, México, Siglo Veintiuno.
- Geertz, Clifford (1977): *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa.
- \_\_\_\_\_ (1989): *El antropólogo como autor*, Barcelona, Paidós.
- Ginzburg, Carlo (1979): "Señales. Raíces de un paradigma indiciario" en Aldo Gargani (ed.), *Crisis de la razón*. México, Siglo XXI, pp. 55-99
- Lévi-Strauss, Claude (1988): *Tristes Trópicos*, Barcelona, Paidós.
- Pané, Jerónimo Ramón (1980): *Relación acerca de las antigüedades de los indios*. México, Siglo XXI.



# **LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN VENEZUELA: NUEVAS OPORTUNIDADES A PARTIR DE 1999**

**Luis E. Molina**

## **Pasado y monumentos**

Las culturas han desarrollado dos nociones del tiempo: el tiempo que pasa, propio de las sociedades que han elaborado un discurso histórico, y el tiempo que perdura, característico de las sociedades que han elaborado un discurso mítico (Ballart, 1997, 30). En las primeras, las llamadas "sociedades con historia", el tiempo que pasa se registra a través de libros, objetos y monumentos (Ballart, 1997, 32). En estas sociedades, los monumentos constituyen una de las expresiones materiales más importantes para establecer nexos con el pasado, son verdaderas "consagraciones de la memoria" (Ballart, 1997, 35), son una forma particular de traer el pasado hasta el presente, propia de aquellas sociedades con una noción lineal del tiempo.

Esta tendencia a conservar objetos del pasado, a valorar los testimonios materiales del paso del tiempo, es muy antigua en el mundo occidental. Sin embargo, antes del surgimiento de los Estados modernos tal interés por los objetos históricos tenía más un valor sacralizante que una función institucional. Los Estados liberales modernos que se conformaron tanto en Europa como en América a lo largo del siglo XIX comienzan a asumir en forma paulatina el papel de garantes de la preservación de los objetos históricos. Pero es a partir del siglo XX, con la crisis de los Estados liberales y la aparición del Estado social, cuando éste asume en forma definitiva su labor proteccionista, que se traduce en el reconocimiento del patrimonio histórico como un patrimonio colectivo y su consagración como tal en las Constituciones nacionales (Ballart, 1997, 55). Este interés por conservar los objetos históricos tiene su raíz en los conceptos de monumentos y antigüedades, que se conforman en Europa bajo la influencia del pensamiento de la Ilustración.

El tránsito pasado-presente no ocurre en forma "natural". No existe un pasado que es "descubierto" o "reconstruido" a partir del estudio de los textos y los objetos (incluidos en estos últimos los monumentos). En nuestra perspectiva, es en el presente donde se "construye" el o los pasados posibles, de acuerdo con las posiciones sociales y políticas de los actores de tal construcción (Florescano, 1985, 93-95). El presente es el que produce el pasado, a

partir de una construcción que obedece a los intereses de los grupos socialmente dominantes y tal construcción del pasado significa una selección de aquellos referentes que responden a dichos intereses y una eliminación de testimonios que podrían ser relevantes para los grupos subalternos o dominados (Amodio, 2000, 142). Esta "construcción social del pasado" debe ser entendida como un proceso de representación cultural que se hace desde el presente y está determinada por la estructura de poder (Bond y Gilliam, 1994, 1; Shack, 1994, 115; Amodio, 1997, 16); parte de un sesgo social, económico y cultural que se expresa en los textos y los objetos. Es lo que se ha llamado el sesgo de los productores y el sesgo de los conservadores (Amodio, 1999, 334).

### **Patrimonio y cultura**

Si el pasado se construye desde el presente, en un determinado contexto histórico, el patrimonio cultural, en tanto conjunto de elementos culturales que una generación recibe de las anteriores, no puede considerarse un acervo inmutable. El patrimonio cultural, en concordancia con lo que hemos argumentado, es una construcción social, cultural e históricamente determinada (Prats, 1996, 294), lo que significa que no es una tendencia universal su reconocimiento y mucho menos la necesidad de su conservación. Es decir, no existe un conjunto de bienes, materiales o inmateriales, reconocidos como patrimonio cultural por todas las sociedades y todas las culturas, como tampoco existe una inmutabilidad temporal en cuanto al reconocimiento de los bienes como parte del patrimonio cultural de una determinada sociedad. Así mismo, entendemos el patrimonio cultural como una activación, de carácter ideológico, de algunas de las identidades que se formulan históricamente. Estas "versiones ideológicas de la identidad" se expresan en un discurso y a través de un conjunto de símbolos (Prats, 1996, 295). Este discurso y símbolos conforman el patrimonio como un sistema de representación, que opone al ideal cultural de una sociedad objetos y manifestaciones que forman parte de una "externalidad cultural". Así, aparecen las oposiciones cultura-naturaleza, presente-pasado, cotidianidad-excepcionalidad, que generan procesos simultáneos de afiliación y oposición entre la cultura actual y una cultura externa, sea ésta actual o pasada (Prats, 2005, 18-19).

Asumiendo que el patrimonio es un sistema de representación cultural, que no es un conjunto de manifestaciones y objetos de validez y aceptación universal, sino que se inscribe dentro de un contexto social y cultural, dentro de unos límites históricos, es necesario discutir el concepto de cultura, cuestión que se da por descontada y sobrentendida en el tratamiento, tanto teórico como práctico, de los problemas relativos al patrimonio y su conservación. Pensamos que es necesario partir de una definición de cultura que no sólo incorpore las producciones materiales junto a las inmateriales, sino que también incluya las que provienen de los distintos segmentos, estratos, grupos y

clases de la sociedad y tome en cuenta la significación y el uso social de estas producciones. En tal sentido, Bonfil Batalla (1997a) ha definido la cultura como:

... el conjunto de símbolos, valores, actitudes, habilidades, conocimientos, significados, formas de comunicación y organización sociales, y bienes materiales, que hacen posible la vida de una sociedad determinada y le permiten transformarse y reproducirse como tal, de una generación a las siguientes (Bonfil Batalla, 1997a, 29).

En esta perspectiva, la cultura no es estática, se transforma continuamente, cambia al influjo de determinadas condiciones. Este proceso dialéctico de cambios y transformaciones de la cultura puede ser entendido mediante la aproximación conocida como la *teoría del control cultural*, desarrollada por Guillermo Bonfil Batalla como una propuesta metodológica para articular los conceptos de *grupo étnico*, *cultura*, *identidad étnica* y *patrimonio cultural* (Bonfil Batalla, 1989, 1997b). Por *grupo étnico* se entiende a un conglomerado social que está en capacidad de reproducirse biológicamente, reconoce un origen común y sus miembros se identifican entre sí por oposición a miembros de otros grupos que se perciben diferentes y con los cuales pueden interactuar a partir del reconocimiento de las diferencias. A estos elementos definitorios del grupo étnico se puede agregar la existencia de un territorio y de una estructura política comunes (Bonfil Batalla, 1989, 10-11). La *identidad étnica* es el ejercicio cotidiano de la *cultura propia* por parte de un grupo étnico, ejercicio que implica la posibilidad de acceder al conocimiento y uso de elementos de la cultura que permiten compartir valores comunes, posibilitan la comunicación entre los miembros del grupo y permiten su participación en la producción y el consumo. La identidad étnica, si bien tiene un carácter cultural, se expresa socialmente, por lo que es posible que, bajo ciertas condiciones sociales, individuos con un origen étnico común expresen identidades diferentes (Bonfil Batalla, 1989, 24).

Este ejercicio cotidiano de la cultura propia por un grupo étnico está sujeto al *control cultural* que el grupo tiene de tal ejercicio, es "el sistema según el cual se ejerce la capacidad social de decisión sobre los elementos culturales". Los *elementos culturales* son aquellos que hacen posible realizar todas las acciones sociales del grupo: satisfacción de necesidades, vida cotidiana, etc., por lo que corresponden a diversas clases: materiales, de organización, de conocimiento, simbólicos, emotivos (Bonfil Batalla, 1989, 10-11). Esta "capacidad de decisión", según la cual un determinado grupo hace uso de los elementos culturales, es de diversos tipos y la relación entre decisión y tipo de elemento cultural es la base del concepto de control cultural. De acuerdo con los diversos tipos de elementos culturales y el carácter de las decisiones que se toman para hacer uso de los mismos, se establecerán diferentes formas de control cultural, que a su vez dan lugar a diversos *ámbitos o espacios de cultura*.

Los elementos culturales pueden ser de dos tipos: *propios* y *ajenos*. Los *elementos culturales propios* son los que la sociedad considera que ha recib-

do de generaciones anteriores como una herencia y que produce, reproduce, mantiene o transmite a las generaciones siguientes. Los *bienes culturales ajenos*, si bien forman parte de la cultura del grupo, no los ha producido y reproducido el grupo. Esto explica que en situaciones de contacto interétnico, especialmente aquellos en que se establecen relaciones de dominación, aparecen elementos culturales tanto propios como ajenos (Bonfil Batalla, 1989, 12). De igual forma, las decisiones según las cuales el grupo hace uso de los elementos de la cultura, también pueden ser de carácter propio o ajeno. Los dos tipos de elementos culturales pueden combinarse con los dos tipos de decisiones, dando lugar a cuatro tipos de ámbitos o espacios de cultura: *cultura autónoma*, *cultura apropiada*, *cultura enajenada*; *cultura impuesta* (Bonfil Batalla, 1989, 12).

Elementos culturales	decisiones	
	Propias	Ajenas
Propios	Cultura Autónoma	Cultura Enajenada
Ajenos	Cultura Apropriadada	Cultura Impuesta

Tomado de Bonfil Batalla, 1989, 12

Los ámbitos de la cultura autónoma y la cultura apropiada conforman el campo más amplio de la *cultura propia*, mientras que los ámbitos de la cultura enajenada y la cultura impuesta integran el campo de la *cultura ajena* (Bonfil Batalla, 1989, 15). Es importante esta relación entre los ámbitos particulares y los campos más amplios de la cultura, pues, si se ha definido la cultura propia como la correspondiente a un grupo étnico, entonces es posible que, en determinadas circunstancias históricas, en la cultura propia se integren tanto el ámbito de la cultura autónoma como el ámbito de la cultura apropiada.

Si la cultura propia comprende tanto elementos culturales propios como elementos culturales ajenos, que son incorporados a la identidad étnica a partir de una decisión propia del grupo, entonces existirán elementos culturales que son obtenidos a través de la herencia cultural. Esta herencia de elementos culturales propios constituye el patrimonio cultural que un grupo étnico hereda de las generaciones precedentes. En perspectiva histórica, es un proceso continuo de transmisión de elementos culturales de una a otra generación, proceso a través del cual algunos elementos se mantienen y otros se transforman. Este patrimonio cultural heredado no es inmutable sino que se modifica, ampliándose o restringiéndose por la adopción o el abandono de elementos culturales (Bonfil Batalla, 1989, 17).

Si la cultura es dinámica, es decir, se transforma permanentemente, cabe entonces afirmar que en este proceso, que es de carácter histórico, se producen incorporaciones y desincorporaciones de elementos culturales. A través del tiempo, las sociedades incluyen nuevos elementos culturales, por la vía del control cultural de los mismos y la forma de incorporación de esos elementos dependerá de la capacidad de decisión que se tenga sobre este proceso de

adopción de nuevos componentes de la cultura. De igual forma, algunos elementos culturales pierden vigencia. Entonces, como lo ha planteado Guillermo Bonfil Batalla, el problema estriba en discernir los mecanismos que explican estos procesos de adopción y de abandono de elementos culturales (Bonfil Batalla, 1997a, 30). Según este autor, estos procesos, por ser particulares, sólo pueden ser explicados en sí mismos a partir de su investigación individualizada, sin que ello menoscabe la condición misma del proceso, es decir, el hecho de que se produzcan adopciones de nuevos elementos culturales y la pérdida de otros.

En esta dinámica cultural se va conformando un acervo que, desde el punto de vista antropológico, sería el patrimonio cultural. Por tal entendemos no sólo los elementos (materiales e inmateriales) que forman parte de la memoria histórica, sino todos aquellos que permiten a un pueblo solucionar los problemas que se plantean para resolver sus condiciones de existencia. Una definición de esta naturaleza es la propuesta por Bonfil Batalla:

Quando hablamos de patrimonio cultural de un pueblo, a lo que nos estamos refiriendo es, precisamente, a ese acervo de elementos culturales tangibles unos, intangibles los otros- que una sociedad determinada considera suyos y de los que echa mano para enfrentar sus problemas (cualquier tipo de problemas, desde las grandes crisis hasta los aparentemente nimios de la vida cotidiana); para formular e intentar realizar sus aspiraciones y proyectos; para imaginar, gozar y expresarse (Bonfil Batalla, 1997a, 31).

Esta manera de entender el patrimonio cultural en tanto acervo cultural nos conduce a establecer la relación entre patrimonio cultural y patrimonio histórico. En párrafos anteriores hicimos referencia a la relación entre las nociones de monumento y de pasado. Como señalamos, existe una diferencia entre las sociedades que producen documentos, objetos y monumentos sobre su pasado y las que producen un discurso mítico sobre el mismo. Es precisamente en las primeras en las que se ha conformado una idea de patrimonio en tanto que acervo histórico, es decir, en tanto conjunto de bienes materiales (documentales, arquitectónicos, etc.) que dan cuenta de un pasado, de una trayectoria histórica. Estas sociedades, que en términos generales corresponden al mundo occidental, construyen un pasado a partir de los testimonios documentales y materiales disponibles en el presente, construcción que, como dijimos, es una elaboración ideológica del pasado desde el presente. Y en esta construcción del pasado se conforma el patrimonio histórico.

Sin embargo, como en las sociedades del mundo occidental existen diferencias sociales y económicas que tienen una expresión cultural, la activación del patrimonio histórico opera en forma distinta de acuerdo con los diferentes actores sociales. En muchos casos los elementos del patrimonio histórico que se conforma desde las clases dominantes son incorporados por los grupos subalternos como elementos culturales ajenos y se integran dentro de la cultura propia de esos grupos y, al transmitirse a las generaciones siguientes, pa-

san a ser parte del acervo cultural, del patrimonio cultural. Así, la línea de separación no se encuentra entre la tangibilidad e intangibilidad, entre materialidad e inmaterialidad, como rasgo distintivo entre uno y otro tipo de patrimonio, sino que los elementos constitutivos del patrimonio, sean o no de carácter material, se estructuran en un sistema para conformar un discurso histórico o son utilizados como un acervo de la cultura propia. Como ejemplo, pensemos las particulares lecturas que grupos étnicos o campesinos hacen sobre eventos o procesos relacionados con la independencia venezolana, con una distinta estructuración de la temporalidad y de los participantes en dichos eventos en relación con la historia oficial.

### **El Estado y el patrimonio cultural en Venezuela**

La actuación del Estado venezolano en torno a la conservación del patrimonio estuvo signada en sus comienzos por la creación de monumentos, la identificación de objetos y monumentos con eventos históricos y la conservación de estos monumentos. En la segunda mitad del siglo XIX se realizaron las primeras intervenciones en edificaciones con el objetivo de convertirlas en santuarios para el culto de los héroes que se pensaba constituían el emblema de la nacionalidad. Durante el mandato guzmancista comienza el culto a la figura del Libertador Simón Bolívar, congruente con el planteamiento positivista en cuanto a la necesidad de identificar elementos de cohesión que impedirían la desintegración social. A partir de esa época, el culto a Bolívar se comienza a relacionar con la acción gubernamental, produciendo una identificación subliminal entre el héroe y el gobernante. Uno de los mecanismos utilizados para tal práctica fue la inauguración de obras públicas en coincidencia con fechas asociadas a la vida y la actuación militar y política de Simón Bolívar (Molina, 2000, 155). A propósito del culto a Bolívar, tiene lugar la transformación, en 1875, de la Iglesia de la Santísima Trinidad en Panteón Nacional y, en 1883, la intervención del Convento de San Francisco, para anexarle un pabellón construido expresamente para albergar la exposición organizada con motivo del centenario del nacimiento del Libertador.

Posteriormente, en el siglo XX, continuaron las intervenciones en edificaciones con el objetivo de crear monumentos relacionados con el culto a Bolívar. En 1911 y 1929 se hacen nuevas remodelaciones del Panteón Nacional; en 1916 la modesta casa de la familia Bolívar en Caracas es sometida a una transformación que busca darle la prestancia arquitectónica que, según la ideología en boga, debía tener el lugar donde había nacido el Libertador; en 1921 se construye la primera etapa del conjunto monumental del Campo de Carabobo, donde se resalta tanto la figura de Bolívar como la del resto de los héroes relacionados con el proceso de la independencia. Junto a estas intervenciones aparecen las primeras legislaciones relacionadas con la conservación del patrimonio histórico y científico (el Decreto de Protección de Documentos Oficiales y Objetos Históricos, en 1917, y las leyes de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación y de Archivos

Nacionales en 1945), así como la construcción de los primeros edificios de museos para albergar dicho patrimonio (Museo de Bellas Artes y Museo de Ciencias Naturales, en Caracas, en 1937).

La Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación, promulgada en 1945, tuvo casi cincuenta años en vigencia, hasta ser sustituida en 1993 por la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural. Una de las reflexiones que puede derivarse de estos años de trayectoria del Estado venezolano, en relación con la conservación y restauración del patrimonio, es el predominio de una concepción según la cual el patrimonio histórico y cultural existe como tal y, por tanto, la misión del Estado es su identificación y preservación. El artículo 1º de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación decía:

El patrimonio histórico y artístico de la Nación está constituido por los monumentos históricos y artísticos y demás obras de arte correlacionadas o no con la Historia Nacional que se encuentren en territorio de la República o que ingresen en él, quienquiera que sea su propietario.

Y el artículo 6º, que establecía las atribuciones de la Junta Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, señalaba, entre dichas atribuciones: "Determinar los monumentos y demás obras históricas y artísticas existentes en el territorio nacional, que formen el patrimonio histórico y artístico de la Nación"

En esta manera de entender cómo se conforma el patrimonio histórico de la nación no se plantea la diversidad cultural, étnica y regional del país y, mucho menos, la existencia de clases sociales que conforman sus propios discursos acerca del pasado y el presente. Por otra parte, se otorgaba a una Junta Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, de cinco miembros, la decisión de decidir cuáles eran los elementos que integraban el repertorio patrimonial, sin ninguna posibilidad de una participación plural en este proceso de identificación de los bienes que conforman los referentes acerca de un pasado que, al igual que el presente, es diverso y contradictorio tanto desde el punto de vista social como cultural.

Si bien la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural introdujo algunas novedades, como la de incluir la noción de "patrimonio cultural", en relación con el viejo concepto de "patrimonio histórico y artístico", no obstante reprodujo algunos de los conceptos de la antigua ley, como son los relacionados con la identificación de los bienes y la actuación sobre los mismos. Dice la ley, en su artículo 6º:

El Patrimonio Cultural de la República a los efectos de esta Ley, está constituido por los bienes de interés cultural así declarados que se encuentren en el territorio nacional o que ingresen a él quien quiera que sea su propietario ...

La ley le atribuye al Instituto del Patrimonio Cultural la potestad de realizar las declaratorias de los bienes que integran el patrimonio cultural venezolano, es decir, definir cuál es el conjunto de bienes, tangibles e intangibles, que constituyen la memoria histórica y los referentes culturales del país. Y esta selección parte de una tipología previamente estipulada en la ley: bienes muebles, bienes inmuebles, poblaciones, sitios arqueológicos, obras de arte, entorno ambiental y paisajístico, patrimonio vivo, entre otros. Nuevamente se parte de una idea de patrimonio según la cual éste existe *per se* y por lo tanto debe ser identificado por un organismo del Estado, en este caso el Instituto del Patrimonio Cultural. Si bien esta ley prevé la participación de organismos que formalmente representan a la ciudadanía, como son los gobiernos regionales y municipales, no va más allá en los términos de una verdadera participación amplia y democrática y, especialmente, diversa desde el punto de vista de las particularidades regionales y étnicas. En ningún momento se incorporan las ideas que sobre la relación entre patrimonio cultural, diversidad étnico-cultural y división social en clases, expusimos en el capítulo precedente. Sólo se incorpora el término de patrimonio cultural, bajo la influencia de definiciones como la de Unesco, que lo entiende como un amplio repertorio de bienes tangibles e intangibles.

La práctica conservativa desarrollada bajo los conceptos de esta ley persistió en un concepto de patrimonio entendido como la creación de la cultura occidental, que constituye la única forma posible de establecer referentes del pasado y de la memoria. En segundo término, se elude la caracterización diversa y contradictoria de la sociedad venezolana, dividida en clases con intereses antagonicos, pero también como una sociedad con realidades culturales regionales y con grupos étnicos diferenciados, lo que significa distintas maneras de construir la memoria y las identidades. Derivado de esta visión de la sociedad y las identidades culturales de Venezuela, se insiste en caracterizar el patrimonio cultural como un bien colectivo (Posani, 1999, 5). Desde esta óptica, la cultura de los grupos subalternos no se entiende como un recurso propio para la acción colectiva de dichos grupos en procura de la reafirmación identitaria, sino de una deuda que la sociedad (entiéndase los grupos dominantes) tienen para con las mismas y que debe ser saldada mediante el reconocimiento por parte de las instituciones del Estado venezolano, en este caso el Instituto del Patrimonio Cultural. Las identidades étnicas se entienden como islas étnicas y su valoración significa "devolverles por lo tanto el lugar que les corresponde, apreciándolos desde una óptica contemporánea que permita restituirles el alto contenido que poseen de incomparable originalidad humana" (Posani, 1999, 50).

### **La Constitución de 1999: nuevas oportunidades para la conservación patrimonial**

La aprobación en diciembre de 1999, mediante referendo democrático, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, abrió nuevas expectativas en torno a la posibilidad de desarrollar una nueva política acerca de la identificación y conservación del patrimonio o, en otros términos, hacer de la identificación y conservación del patrimonio un asunto político, superando la perspectiva que caracteriza a la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural y a la praxis conservativa generada por su aplicación, especialmente en lo que atañe a una concepción de un patrimonio que existe como resultado de la acumulación de bienes culturales que deberían ser compartidos por la sociedad en su conjunto, más allá de las contradicciones de clase, étnicas, de género, etc., que tienen una expresión política.

En efecto, la Constitución de 1999 incluye en varios de sus apartes referencias explícitas al papel que debe tener el patrimonio cultural en un proyecto de refundación de la República. En el Preámbulo de la Constitución se expresa que esta refundación republicana responde a la necesidad de establecer “una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado”. En el artículo 9 (título I) se reconoce en forma expresa que los idiomas indígenas son “patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad”. En el capítulo VI, correspondiente a los derechos culturales y educativos, se otorga al Estado la obligación de garantizar “la protección y preservación, enriquecimiento, conservación y restauración del patrimonio cultural, tangible e intangible, y la memoria histórica de la Nación”, siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables los bienes que constituyen el patrimonio cultural (artículo 99); se reconoce la interculturalidad, la igualdad de las culturas y se establece atención especial para las culturas populares constitutivas de la nacionalidad (artículo 100); en el capítulo VIII (De los derechos de los pueblos indígenas) se reconoce la existencia de los pueblos indígenas, en sus aspectos sociales, políticos, económicos y culturales (artículo 119) y su derecho al mantenimiento y desarrollo de su identidad étnica y cultural (artículo 121), su medicina y terapias complementarias (artículo 122), sus prácticas económicas (artículo 123), la protección de sus conocimientos colectivos (artículo 124) y la participación política (artículo 125).

No hay duda del avance de este texto constitucional respecto al que estaba vigente desde 1961, en el cual el patrimonio cultural era entendido como patrimonio histórico, formado por “obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el país”, y correspondía al Estado velar por la protección y conservación de dichas obras (artículo 83). Pero, por otra parte, la Constitución de 1999, que considera al Municipio como la unidad política primaria de la organización nacional (artículo 168), le concede al Poder Público Municipal competencia en el área de patrimonio histórico, sin menoscabo de la competencia nacional y estatal, como parte de la promoción de la participa-

ción y mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad (artículo 178). Y, además, se prevé la creación, mediante ley, de mecanismos para la transferencia desde los Estados y los Municipios de servicios, entre ellos los culturales, a organizaciones comunitarias y vecinales que demuestren capacidad para la prestación de esos servicios (artículo 184).

Esta previsión constitucional dio lugar al decreto de la Ley de los Consejos Comunales por parte de la Asamblea Nacional en abril de 2006. Según esta Ley, se considera como comunidad un conglomerado de familias y ciudadanos que habitan una misma área geográfica, comparten una historia común, tienen intereses similares, se relacionan entre sí, comparten los mismos servicios públicos y tienen similares necesidades y potenciales de tipo económico, social, urbanístico, etc. Dentro de esta definición de comunidad se particulariza la definición de las comunidades indígenas, entendidas como grupos de familias indígenas asociadas entre sí, pertenecientes a uno o más pueblos indígenas, ubicados en un mismo espacio geográfico y organizados según "pautas culturales propias de cada pueblo, con o sin modificaciones provenientes de otras culturas" (artículo 4). De acuerdo con esta definición de comunidad, los consejos comunales como forma de organización social son:

... instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social (artículo 2).

Al igual que en lo que atañe a la organización comunal, la Constitución de 1999 ha hecho posible la redacción de otros textos legales relacionados con la cultura y los derechos territoriales de grupos étnicos venezolanos, específicamente con los pueblos indígenas. La Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (diciembre 2001) y la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (diciembre 2005) contienen definiciones sobre las culturas, prácticas económicas, organización social y hábitat de los pueblos indígenas que se relacionan directamente con el acervo cultural de estos pueblos, es decir, con su patrimonio cultural. La Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas basa su definición de pueblos y comunidades indígenas a partir de conceptos como identidad étnica y cultura propia, en los términos que los hemos discutido en párrafos precedentes. Pero también estipula que el Estado debe cooperar en la conservación, restauración y protección de los bienes materiales del patrimonio cultural indígena, bienes que sólo pueden ser trasladados previa consulta y consentimiento de las comunidades y pueblos indígenas y, en caso de transgresión de esta norma, el Estado garantizará la restitución de los bienes y la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados (artículo 89). Esta protección de los bienes culturales se extiende al patrimonio arqueológico ubicado en el hábitat y tierras de los pue-

blos indígenas, pues es considerado “patrimonio cultural de los pueblos indígenas y de la Nación” (artículo 93).

A diferencia de las necesarias definiciones incluidas en las dos leyes antes mencionadas, no encontramos luego de la aprobación de la Constitución de 1999 nuevos enunciados acerca del patrimonio cultural en Venezuela. Es cierto que al calor de la búsqueda de elementos de referencia cultural han surgido iniciativas, tanto en el gobierno central como en algunas gobernaciones y alcaldías, que intentan transitar un camino distinto en lo que se refiere a la actuación del Estado sobre el patrimonio. Hoy existen varias experiencias regionales y locales que desarrollan programas y proyectos relacionados con la conservación del patrimonio histórico y cultural. Un caso ilustrativo es Caracas, donde existe un Instituto Metropolitano de Patrimonio Cultural, adscrito a la Alcaldía Metropolitana (donde además se ha organizado un Instituto de Investigación Histórica) y Fundapatrimonio (Fundación para la Protección y Defensa del Patrimonio Cultural de Caracas), adscrita a la Alcaldía del Municipio Libertador. Además, en Caracas tiene su sede el Instituto del Patrimonio Cultural, cuyo ámbito de actuación es nacional, como ya lo mencionamos. Sin embargo, los límites para la definición del patrimonio cultural están dados por la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural, que, como antes dijimos, confunde el concepto de patrimonio con una lista de algunos de los posibles tipos de patrimonio.

Un intento por superar las definiciones apriorísticas de los bienes que conforman el patrimonio ha sido el I Censo del Patrimonio Cultural Venezolano, desarrollado por el Instituto del Patrimonio Cultural. Este proyecto, que ha dado lugar a varias publicaciones sobre patrimonios locales, parte de una crítica a los criterios que se han seguido para la identificación y protección de los bienes culturales, especialmente en lo que corresponde a la declaratoria de los bienes que forman parte del patrimonio cultural venezolano (Instituto del Patrimonio Cultural, 2006, 13). Este censo persigue la identificación del patrimonio “desde la perspectiva de las comunidades”, para lo que diseñó una estrategia organizativa que tiene como base el nivel municipal (Instituto del Patrimonio Cultural, 2006, 16). Como cualquier censo, el registro se ha realizado utilizando fichas como instrumentos para la recolección de la información, que se ha discriminado a partir de la siguiente tipología del patrimonio: los objetos, lo construido, creación individual, tradición oral y manifestaciones colectivas (Instituto del Patrimonio Cultural, 2006, 31-32).

Esta experiencia constituye un avance en lo que significa el proceso de identificación de los bienes que integran el patrimonio cultural. No hay duda de su utilidad tanto para las comunidades como para el Instituto del Patrimonio Cultural en tanto instancia gubernamental encargada de la protección y conservación del patrimonio cultural. Sin embargo, en nuestra opinión persisten limitaciones derivadas del marco legal en que se desempeña el Instituto del Patrimonio Cultural y, por tanto, en el que se desarrolla el Censo del Patrimo-

nio Cultural. Sin desestimar que a partir de este censo se puedan derivar políticas y lineamientos de actuación del Estado y de la ciudadanía, la consecuencia inmediata ha sido la de declarar como bienes de interés cultural “cada una de las manifestaciones culturales tangibles e intangibles” registradas en el I Censo del Patrimonio Cultural Venezolano ((Instituto del Patrimonio Cultural, 2006, 40). Siguiendo las pautas –y las limitaciones conceptuales– de la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural, se protege legalmente lo que se identifica como patrimonio cultural a partir de categorías previamente establecidas. El problema consiste en preguntarse si los inventarios o censos patrimoniales permiten generar procesos permanentes de identificación del patrimonio cultural, si permiten aprehender los complejos y continuos procesos de adopción y abandono de elementos culturales.

Otro aspecto problemático corresponde a la escala del inventario. Si bien el nivel municipal es la unidad política primaria, la permanencia de elementos culturales (a través de la herencia cultural) y la incorporación de nuevos elementos tienen un carácter fundamentalmente local. El ámbito municipal no necesariamente permite la identificación de particularidades culturales locales, pues los territorios municipales son unidades políticas resultantes de procesos históricos y, por tanto, heterogéneos en cuanto a las formas de identificación cultural. La escala local (que puede ser muy diversa en cuanto a su definición) permite que el *significado* adquiera mayor importancia en los procesos de identificación del patrimonio, lo que hace posible que las comunidades antepongan al significado a otras formas de legitimación que provienen de la externalidad cultural y que conciben al patrimonio como una realidad preexistente y no como una construcción social (Prats, 2005, 25).

Pensamos que es necesario un nuevo marco legal para la actuación del Estado en cuanto a la protección y conservación del patrimonio cultural. La Constitución de 1999, que establece los derechos culturales de los venezolanos, e instrumentos legales como la Ley de los Consejos Comunales, que garantiza y promueve las decisiones a partir de las organizaciones comunitarias, son un marco de referencia que permitiría actualizar la legislación patrimonial. Pero un nuevo instrumento legal debe ser el resultado de una reflexión acerca de qué se entiende por patrimonio cultural, cómo se activa el patrimonio, cuál es el nivel o niveles en que esta activación debe tener lugar y cuál debe ser el papel de los ciudadanos y del Estado en la identificación y preservación de los elementos del acervo cultural.

## Bibliografía

- Amodio, Emanuele (1997): *La artesanía indígena en Venezuela*. Dirección Nacional de Artesanías. Caracas: Consejo Nacional de la Cultura.
- Amodio, Emanuele (1999): “La historia de papel” en *Hacia la antropología del siglo XXI*. Tomo I. L. Meneses Pacheco, J. Clarac de Briceño y G. Gordo-

- nes Rojas, editores. Mérida: Conicit, Conac, Museo Arqueológico-ULA, CIET-ULA. pp. 332-337.
- Amodio, Emanuele (2000): "El patrimonio histórico y cultural. Una perspectiva antropológica", en *Boletín Museo Antropológico de Quíbor*, 7, pp. 139-148.
- Ballart, Josep (1997): *El patrimonio histórico y arqueológico: valor y uso*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Bond, George y Angela Gilliam (1994): "Introduction", en *Social Construction of the Past. Representation as Power*. G. C. Bond y A. Gilliam, Nueva York: Routledge, pp. 1-22.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1989): "La teoría del control cultural en el estudio de procesos étnicos". En: *Arinsana*, 10, pp. 5-36.
- \_\_\_\_\_ (1997a): "Nuestro patrimonio cultural: un laberinto de significados". *El Patrimonio Cultural de México*. E. Florescano, coordinador. Tomo I. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica. pp. 28-56.
- \_\_\_\_\_ (1997b): "Implicaciones éticas del sistema de control cultural". *Ética y diversidad cultural*. L. Olivé, compilador. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 195-204.
- Florescano, Enrique (1985): "De la memoria del poder a la historia como explicación". *Historia para qué?* México: Siglo XXI Editores, pp. 91-127.
- Instituto del Patrimonio Cultural (2006): *I Censo del Patrimonio Cultural Venezolano ¿Cómo se hizo?* Caracas: Instituto del Patrimonio Cultural.
- Molina, Luis (2000): "La conservación y restauración del patrimonio cultural edificado en Venezuela. Una mirada desde los proyectos político-ideológicos (1870-1845)", *Boletín Museo Antropológico de Quíbor*, 7, en pp. 149-156.
- Posani, Juan Pedro (1999): *Lineamientos de política de conservación*. Caracas: Instituto del Patrimonio Cultural.
- Prats, Lorenc (1996): "Antropología y patrimonio", en *Ensayos de antropología cultural. Homenaje a Claudio Esteva-Fabregat*. J. Prat y A. Martínez, editores. Barcelona: Editorial Ariel S.A. Barcelona, pp. 294-299.
- \_\_\_\_\_ (2005): "Concepto y gestión del patrimonio local" En: *Cuadernos de Antropología Social*, 21, pp. 17-35.
- Shack, William (1994): "The Construction of Antiquity and the Egalitarian Principle: Social Constructions of the Past in the Present", en: *Social Construction of the Past. Representation as Power*. George Bond y Angela Gilliam, editores. Nueva York, Routledge, pp. 113-118.



# EDUCACIÓN Y REVOLUCIÓN. APROXIMACIONES AL ACONTECER EDUCATIVO VENEZOLANO (2000-2007)

María Bethencourt

## 1. La crítica al sistema escolar

Todas las sociedades establecen dispositivos, conscientemente estructurados o no, capaces de transmitir a las generaciones más jóvenes los saberes producidos por su cultura. Sin tales dispositivos no es posible garantizar la reproducción ni la supervivencia de los rasgos que definen a una sociedad dada: su memoria histórica, sus pautas sociales, sus conocimientos técnicos, sus valores, creencias y, sobre todo, sus maneras de hacerse de una identidad capaz de producir la suficiente cohesión social como para emprender proyectos colectivos de existencia en común. Si bien es cierto que las sociedades se transforman permanentemente, y que tales transformaciones derivan de múltiples fenómenos (contactos intensos entre sociedades diferentes, conquista de una sociedad por otra, invenciones tecnológicas que modifican la vida cotidiana, conflictos internos, etc.), los cambios no lograrían perdurar en el tiempo sin la institucionalización de procesos socializadores sólidos y permanentes.

En el caso de las sociedades occidentales, la expansión de la escuela durante los siglos XIX y XX supuso la conquista por parte del Estado de un espacio de acción pedagógica que con anterioridad estuvo ocupado por otras instituciones, principalmente la familia y la iglesia, en las cuales descansaba de manera exclusiva la socialización primaria y secundaria de niños y jóvenes. De esta manera, la escuela representó la acción del Estado, y como tal, estuvo centrada en la difusión de valores seculares que, a la par de la enseñanza de principios republicanos y de una cierta visión racional de la realidad, garantizaban la necesaria homogeneización social requerida por el capitalismo industrial emergente y por los nuevos Estados nacionales (cf. Tedesco, 2000).

Este modelo educativo, extendido por el mundo, no ha dejado de ser confrontado por diversas corrientes de pensamiento opuestas al modelo de producción capitalista. Así, entre algunos otros, para Louis Althusser (1975) la reproducción de la "fuerza de trabajo" necesita, de un lado, producir mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores y, del otro, lograr su obediencia mediante el convencimiento y defensa de la *ideología* capitalista, siendo con-

cebida la escuela, entre otras instituciones, como uno de los principales *aparatos ideológicos del Estado* llamado a cumplir con ese propósito. Por su parte, Michel Foucault (1998) analiza el conjunto de *técnicas* de poder y de saber, desplegadas por diversas instituciones: médicas, criminológicas y pedagógicas, que han legitimado una visión determinada de *normalidad*, disciplinando los cuerpos hasta hacerlos dóciles. Bourdieu y Passeron (1977), a su vez, concentran sus críticas en las prácticas pedagógicas desarrolladas de manera implícita por la escuela (normas, formas de relación social, maneras de transmisión de contenidos, etc.) demostrando cómo el sistema escolar reproduce la dominación y ejerce una *violencia simbólica* sobre los individuos en tanto legitima la autoridad del profesor, los contenidos de enseñanza y las normas disciplinarias escolares, a menudo ajenas a la cultura de los alumnos y alumnas menos favorecidos de la sociedad.

Con la aparición del capitalismo desplegado y la globalización, que ha supuesto también una expansión arrolladora de la cultura occidental, las críticas a los sistemas educativos occidentales se han vuelto igualmente intensas, y no proceden, en esta oportunidad, exclusivamente de sectores progresistas de distintos sitios: las nuevas formas del capitalismo transnacional demandan una fuerza de trabajo distinta, con capacidad para tomar decisiones propias, con un cierto nivel de autonomía y con un amplio dominio de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones; igualmente, necesitan formar actitudes ciudadanas propensas a mitigar los conflictos sociales que los procesos de exclusión podrían generar. De allí los diversos discursos sobre la necesidad de un cambio: la escuela ya no cumple con su función social ni tampoco desarrolla las habilidades requeridas por las distintas formas de trabajo.

En este contexto surgen las diferentes *reformas educativas* emprendidas a escala mundial, prácticamente iguales en todas partes, con énfasis en el desarrollo de "competencias" para *aprender, convivir y ser*, pero sin tocar a fondo la aprehensión crítica de la estructura social y económica que provoca exclusión y desigualdad.

Desde una perspectiva que pretende ubicarse del lado de los excluidos del sistema social, económico y educativo, la crítica a la escolaridad masiva profundiza lo ya expresado por Althusser, Foucault, Bourdieu y Passeron, entre otros. En particular, Francois Dubet (2005) sostiene que las políticas públicas dirigidas a lograr la *igualdad de acceso* a la educación representan una *ficción necesaria*, puesto que crean la ilusión de que todos los individuos tienen las mismas oportunidades de ingresar y permanecer en el sistema educativo indistintamente de la segregación social existente en la sociedad. Para este autor, lo que en realidad opera en el sistema educativo es una *igualdad meritocrática de oportunidades* reconocida como justa: al estar los dispositivos que permiten avanzar en el sistema (exámenes, instalaciones, etc.) aparentemente al alcance de todos, aquellos que más logran "esforzarse" obtendrán mejores resultados y mayores titulaciones que, a su vez, les garantizarán mejores puestos de

trabajo y una posición social "ganada" con base en sus propios méritos. De esta forma, la *igualdad meritocrática de oportunidades* favorece más a los sectores medios y altos de la sociedad, no sólo porque poseen un capital cultural semejante al transmitido por la escuela, sino también porque rápidamente aprenden los trucos para ascender dentro del sistema, además de poseer los recursos para ponerlos en práctica: pago a profesores extraescolares, realización de otros estudios complementarios, etc.

En el intento de garantizar la igualdad de acceso a la educación, otros efectos se han generado en el conjunto social: (a) las estrategias de incentivos implementadas por los Estados para mitigar la desigualdad de acceso a la educación (becas individuales, apoyo a escuelas menos favorecidas, etc.) han convertido a grupos tradicionalmente vulnerables de la sociedad en nuevos "ricos", más en su sentido simbólico que real, como ocurre en el caso de ciertos sectores de la población negra de EEUU; (b) la educación resulta ser un medio para el ascenso social de personas y grupos; pasa a ser un bien individual y no social; (c) en consecuencia, la obsesión por los diplomas priva sobre la honesta y real producción de saberes que potencian el quehacer cultural de las sociedades; y (d) finalmente los que más se benefician de este estado de cosas, menos interés tienen en cambiar las reglas del sistema. Dicho en palabras de Dubet:

No se necesita ser un adepto a las sociologías de la sospecha, ni buscar mucho más allá del universo de los símbolos y de los valores, para ver que una de las dificultades para plantear la cuestión de la justicia escolar en la plaza pública reside en que el sistema escolar cristaliza un conjunto de intereses sociales tan sólidos como discretos. Vivimos en una sociedad donde lo esencial de las posiciones y los estatus se transmite por medio del éxito escolar de los niños. (...) Cualquier cambio de las reglas de juego perturbaría los mecanismos de esa transmisión. El espacio escolar es un terreno de luchas sumamente feroces en el que los grupos que mejor se desenvuelven están pocos dispuestos a correr el riesgo de cambiar las reglas (Dubet, 2005, 87).

Por otra parte, el ámbito de la crítica a los sistemas educativos no ha quedado circunscrito solamente al campo teórico. A lo largo del siglo XX, y aun en nuestros días, un sinnúmero de experiencias se han realizado, en América y en el resto del mundo, con el ánimo de crear una acción pedagógica emancipadora: las de Simón Rodríguez en el siglo XIX; las de la escuela del pueblo de Célestin Freinet, Francia 1929-1950; las de Paolo Freire, Brasil y América, 1960-1996; la Cruzada Nacional de Alfabetización sandinista, Nicaragua 1980-1985, entre muchas otras. A pesar de los distintos contextos y prácticas desarrolladas, cada una de estas experiencias ha tenido en común: (a) una lectura crítica del devenir de las sociedades, donde las causas que producen la opresión constituyen contenidos de reflexión y de estudio, es decir, se asume el componente ideológico y político de la educación, dejando de ser considerada una práctica neutra; (b) una clara opción por los intereses de los sectores menos favorecidos de la sociedad y, de allí, la necesidad de una educación para

la concienciación, la organización, la autogestión y el empoderamiento de los grupos; (c) un cambio en las relaciones de poder en el proceso mismo de la acción pedagógica: importancia de los saberes de los educandos, respeto a la autonomía de los individuos, horizontalidad en las relaciones sociales surgidas en el contexto de la enseñanza y el aprendizaje, coherencia entre las proclamas y las actitudes, etc.; y (d) producción colectiva del conocimiento a través de procesos de reflexión-acción apoyados en el diálogo intercultural, entre otros aspectos.

Venezuela no ha estado al margen de ninguno de estos procesos. En la actualidad, con la llegada del presidente Chávez al poder, a finales de la década de los 90, están surgiendo discursos y prácticas explícitamente enfrentados al orden capitalista y a la hegemonía de las sociedades occidentales. No nos detendremos aquí en el análisis político de este fenómeno, nos interesa particularmente realizar una lectura aproximada, posiblemente inacabada, de la propuesta y del quehacer educativo de los nuevos grupos que han ascendido al poder, entendiendo, como hemos dicho al principio, que cualquier proyecto de transformación social exige la socialización de la ideología de su modelo para perdurar en el tiempo, siendo la educación uno de sus principales aparatos de reproducción. Esta interpretación la realizaremos en dos partes: en un primer momento haremos referencia a las ideas que circulan en torno a la educación, posteriormente haremos referencia a las realizaciones alcanzadas por el proyecto educativo del chavismo. Ambos aspectos, ideas y prácticas, serán abordados considerando exclusivamente lo dicho y lo hecho desde la Educación Inicial hasta la Educación Media y Diversificada.

## 2. Educación y refundación de una nueva identidad

“Refundar la patria” constituye el principal objetivo del proyecto político del chavismo. En la medida en que han sido desplazadas sus fuerzas antagónicas, el proyecto de “refundación de la patria” ha ido mostrando más claramente el modelo de sociedad que busca generar, definido hasta ahora como un socialismo ajustado a “nuestras raíces” o socialismo del siglo XXI. Este hecho resulta clave para comprender buena parte de los discursos políticos y educativos que han circulado en los últimos ocho años: no se trata de un modelo socialista procedente de ninguna otra parte, el modelo es “nuestro”, constituye la experiencia venezolana del socialismo, sin negar los aprendizajes que han de tomarse de los modelos socialistas fracasados o de los que aún existen, como el caso cubano, por ejemplo.

Si bien este énfasis en lo “nuestro” toca las fibras más íntimas de la nacionalidad, produciendo adhesión al proyecto del chavismo, se trata también de la necesidad de forjar una nueva identidad capaz de sostener y defender dicho proyecto en el tiempo, en un contexto geopolítico mundial que le es adverso; siendo sus principales mecanismos de promoción las continuas referencias a las raíces (tenemos un origen común), a las diferencias con respecto a las

sociedades internacionalmente dominantes y a las semejanzas existentes con otros países de orígenes parecidos, o sometidos de igual manera a la dominación occidental (naciones latinoamericanas y Tercer Mundo, en general).

A diferencia de las voces de algunos sectores de la sociedad venezolana, que afirman no haberse hecho nada en materia educativa, aquí sostenemos que el avance fundamental ha estado en el campo de las ideas, es decir, en la concreción y difusión de las bases teóricas del nuevo sistema educativo, cuya finalidad última apunta a forjar la identidad socialista que requiere el proyecto del chavismo para sostenerse.

Desde una perspectiva cronológica, el proceso de producción de las bases teóricas del sistema educativo se ha desarrollado en tres etapas: del año 2000 al año 2002 los debates del modelo educativo estuvieron circunscritos a grupos de educadores y asesores cuyas propuestas no lograron trascender más allá de los ámbitos ministeriales; a partir del golpe de Estado del año 2002, y hasta el año 2006, surgen con fuerza los nuevos planteamientos educativos, comienzan las transformaciones curriculares en la Educación Inicial y en la Educación Media Diversificada y se formula un Proyecto de Ley de Educación que haga viable los cambios; finalmente, desde el año 2006 hasta la fecha, el Sistema Educativo Bolivariano queda totalmente definido en cuanto a su estructura y contenidos curriculares en todos sus niveles, iniciándose la divulgación del nuevo modelo entre los docentes. En este sentido, a diferencia de lo que venía ocurriendo en años anteriores (2000-2005), cuando la formación docente estuvo centrada en procesos de adquisición de la lectura, escritura, pensamiento lógico y enseñanza de las TIC, en 2006 cerca de 60.000 docentes de todo el Sistema fueron formados en los principios de la Educación Bolivariana, centenares participaron en diversos talleres pedagógicos y varios miles asistieron a programas de especialización docente realizados en Cuba (M.P.P.E., 2006, 7-12). Del mismo modo, para el inicio del año escolar 2006-2007, se tenía prevista la realización de 300 horas de formación dirigidas a todos los docentes del nuevo Sistema Educativo Bolivariano, desarrolladas durante los días sábados o en jornadas extraescolares.

El nuevo modelo educativo producido se apoya, en el plano de las ideas, en cuatro pilares fundamentales: (a) en una lectura específica del devenir histórico del país; en una interpretación de la realidad geopolítica y económica actual; (b) en una determinada concepción educativa; y (c) en unos postulados curriculares y pedagógicos concretos. En el caso de los dos primeros pilares, se hace referencia con fuerza a la *patria traicionada* por las oligarquías de los siglos XIX y XX; una patria que luego de la guerra de independencia no pudo nacer en lo social, ni en lo político, ni en lo económico. De esta manera, la nación, secuestrada por intereses coloniales e imperiales, no ha podido ser desde entonces; no obstante, estamos frente a otra oportunidad con la revolución bolivariana actual. Dicho en palabras del presidente Chávez:

Y fue verdad. Porque no hubo tal Independencia. Nuevos amos se adueñaron de nuestros pueblos aquí y allá y más allá. (...) Así que creo que aquel intento supremo se perdió, entre otras cosas porque la revolución logró la independencia de España, pero no hubo de verdad una revolución política y mucho menos una revolución social y mucho menos una revolución económica. (...) Creo que ahora estamos al frente de otra oportunidad, el tablero mundial se mueve, se mueve y eso es interesante. (...) La revolución de ahora es la social, la de siempre pues (...) (Presidente Hugo Chávez, 2001).

Por otra parte, la lectura del proceso histórico venezolano que sirve de soporte a los nuevos postulados educativos, igualmente hace énfasis en los procesos de colonización del conocimiento que se impusieron "sobre la necesidad de dar continuidad a lo original, a las raíces, al desarrollo de lo propio que tanto Bolívar como Rodríguez resaltaban" (cf. Rojas, 2006). De allí que la educación ha estado al servicio de intereses extranjeros y determinada por las necesidades del mercado, generando exclusión social y fragmentación cultural.

El proyecto de país de los últimos cuarenta años de la Cuarta República, en materia educativa avanzó como un proceso de modelación de la educación en el que se priorizó la industrialización dependiente y se orientó la educación hacia las necesidades del mercado, imponiéndose los criterios de productividad, competitividad, laboralismo educativo y generalización empresarial, dentro de una concepción de desarrollo exógeno que no benefició al pueblo. La educación venezolana se enfrentó a una situación de crisis que ameritaba cambios profundos en su concepción. Se hizo resultado de una incoherencia en la ejecución de múltiples proyectos educativos que se copiaron y adaptaron desde el exterior (educación básica, reformas curriculares, reformas administrativas, proyectos de inversión en la educación, entre otros), la mayoría de los cuales respondían a estrategias que perseguían establecer en Venezuela una educación subordinada a las condiciones internacionales para el financiamiento de estos mismos proyectos, con el pretexto de "modernizar" la educación (M.E., 2004b, 23-24).

Distintos sectores del país, enfrentados al presidente Chávez, han descalificado esta interpretación histórica considerándola manipuladora y maniqueísta, sobre todo en lo concerniente al pensamiento de Bolívar, quien ha sido, indiscutiblemente, resemantizado a los fines del proyecto bolivariano actual. Con todo, el silencio de la oposición frente a los procesos históricos de dominación, ampliamente estudiados por sus propias academias, y el hecho de haber proporcionado el chavismo una explicación a la situación de exclusión social, ha favorecido la efectividad de este discurso y la adhesión de vastos sectores de la población venezolana al modelo de país propuesto por los nuevos grupos en el poder.

De esta lectura de la realidad se desprenden los principales postulados educativos, curriculares y pedagógicos del Sistema Educativo Bolivariano. En recientes declaraciones del presidente Chávez, los nuevos pilares del sistema son: aprender a crear, aprender a participar y a convivir, aprender a valorar y

aprender a reflexionar (López, 2007, 3). Si bien el nuevo currículo del sistema no ha sido oficializado, el perfil del ciudadano y ciudadana a formar, expuesto en los documentos enviados por el Ministerio del Poder Popular para la Educación a las distintas Zonas Educativas y planteles, ofrece pistas sobre qué aprendizajes pueden contemplarse en cada uno de los aspectos expresados por el presidente:

En la formación del nuevo republicano y la nueva republicana se considera la diversidad cultural tomando como base las características geohistóricas expresadas en la población indígena y afrodescendiente, así como las diversas expresiones en lo multicultural, intercultural, pluricultural y plurilingüe, sin dejar el conocimiento universal y el propio desarrollo endógeno de las comunidades (...). En tal sentido, deberán considerarse como seres humanos:

- Con sentimientos patrióticos de identidad nacional y defensores de la soberanía y seguridad de la nación, independiente de toda potencia extranjera. Con una alta valoración de la justicia, la libertad, la solidaridad, la democracia, la salud integral, la responsabilidad individual y social con ética pública.
- Sociales, solidarios, productivos, creativos, innovadores, saludables, con conciencia ecológica, con identidad como persona colectiva.
- Conocedores del desarrollo tecnológico y científico, con dominio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- Capaces de comunicarse y encontrarse con lo universal.
- Con conciencia social, crítica y transformadora de la realidad, para el beneficio colectivo.
- Con conducta ética, abierta a la comprensión y convivencia con distintas culturas con sentido de respeto, goce y ejercicio irrenunciable por los derechos humanos.
- Con conducta social que demuestre el conocimiento de la legislación nacional e internacional vigentes.
- Con valoraciones positivas del trabajo liberador y de la producción social.
- Con una nueva escala de valores, sustentados en una conciencia de bienestar social y sentido integracionista de ámbito nacional y mundial con dimensión histórica y geopolítica, en donde los caminos de la prosperidad signifiquen equilibrio social, ambiental y económico. Conservadores del ambiente y del patrimonio de la nación.
- Preservadores de su salud integral, detectores de los factores de riesgo ante amenazas naturales o provocadas. Protectores de su familia, escuela y comunidad, así como responsables de su sexualidad.
- Conocedores de la actividad física con destrezas motoras, con reconocimiento de la importancia de los deportes y con habilidades para practicar algunos de ellos sistemáticamente.
- Con dominio de la lengua castellana y conocimiento de un idioma extranjero, y reconociendo el idioma de los pueblos indígenas como propios de las comunidades donde son lenguas maternas, valorándolos como patrimonio cultural de la nación y la humanidad; conocedor de la historia y la geografía regional, local, nacional y universal, así como de los principios del ideario bolivariano.
- Con actuaciones acordes con los valores morales a los que la sociedad actual aspira (M.P.P.E, 2007, 8-9).

De esta manera, podríamos agrupar los aprendizajes esenciales del Sistema Educativo Bolivariano, o las finalidades últimas que apuntan a la construcción de la identidad bolivariana, en tres categorías sobresalientes: (a) desarrollo de una alta valoración de la patria, que ha de expresarse en el reconocimiento de su cultura diversa, en la defensa de su soberanía y en el trabajo productivo con sentido social y endógeno; (b) desarrollo de una ética bolivariana específica, centrada en el bienestar colectivo, en el fomento de una conciencia crítica de la historia y en la promoción de actitudes que favorezcan el equilibrio social, ambiental, económico y político, tanto a nivel nacional como a nivel latinoamericano y mundial; y (c) desarrollo de competencias básicas para el trabajo productivo, social y endógeno, con énfasis en el aprendizaje de habilidades para la comunicación y para el uso de las nuevas tecnologías.

De forma general, el sentido patriótico y social tiene un peso preponderante a la hora de pensar el tipo de ciudadano y ciudadana a formar. Así, podría pensarse que la esfera de lo individual se prefigura en función de las necesidades colectivas y de la nación. De allí que categorías como libertad, autonomía, responsabilidad, solidaridad, ciudadanía, etc., no puedan ser interpretadas o entendidas al margen de estos dos campos esenciales (lo patriótico y lo social). De hecho, la fundamentación filosófica del Sistema Educativo Bolivariano enfatiza estos ámbitos, tomando como referencia a Bolívar y los planteamientos del proyecto de construcción del socialismo del siglo XXI.

Bolívar consideraba la necesidad de desarrollar una personalidad en función de la formación del espíritu y el corazón de los ciudadanos, además de para el ejercicio del trabajo en la sociedad y de la capacitación para la vida social y humana. También valoraba lo indispensable de la educación como instrumento para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y las ciudadanas, quienes no requieren condiciones especiales de bienes y fortunas para ejercerlos (...).

El SEB transita hacia un adecuado modelo de la nueva república, retomando una visión que tendrá como fines esenciales la defensa y el desarrollo de las personas, el respeto a su dignidad, al ejercicio democrático de la voluntad popular y la construcción de una sociedad más justa. Por eso, está centrado en la formación de un ciudadano desde un enfoque humanista-social, lo que define las bases para una educación que abra el camino hacia el socialismo del siglo XXI, hacia la igualdad, al promover un proceso educativo de calidad para todos y todas y el ideal de una escuela nueva, renovadora, transformadora y continua (M.P.P.E., 2007, 21).

Del párrafo anterior, se desprende del mismo modo la necesidad de una Educación al servicio de todos y todas las personas, dirigida especialmente a los sectores menos favorecidos de la sociedad. En este sentido, y retomando a Simón Rodríguez y a Luis Beltrán Prieto Figueroa, la educación debe ser *popular, gratuita, obligatoria, experimental, pública y nacionalista* (M.P.P.E., 2007, 23-2), concibiéndose como un *continuo humano* y como una responsabilidad *ineludible* del Estado venezolano, lo que supone garantizar la atención educativa desde el nacimiento hasta la edad adulta, la permanencia y prosecución de los estudiantes dentro del sistema, y el "control" y "calidad" de los

contenidos y prácticas desarrolladas tanto por la educación pública como por la educación privada. Esto implica, a su vez, una educación que promueva “un proceso progresivo integrado en el que el ambiente escolar debe tener buenas condiciones, es decir, de una buena ingeniería escolar, donde la estadística escolar resulta imprescindible para el seguimiento y el control” (cf. M.E., 2004b; M.P.P.E., 2007, 29-30).

Todo ello ha supuesto una transformación en la organización de los niveles y modalidades del sistema educativo prefigurado en la Ley Orgánica de Educación de 1983, retomándose las nociones de Educación Primaria (de 6 a 11 años de edad y con 6 años de estudio) y Educación Secundaria (de 11 a 19 años de edad) pudiéndose realizar esta última tanto en Liceos Bolivarianos (con 5 años de estudio) como en Escuelas Técnicas Robinsonianas y Zamoranas (con 6 años de estudio); además se contempla la Educación Inicial (de 0 a 6 años), la Educación Especial, la Educación de Jóvenes, Adultos y Adultas y la Educación Intercultural Bilingüe, que ha de implementarse en contextos indígenas y en donde exista una marcada diversidad cultural (cf. M.P.P.E., 2007).

Por su parte, las bases pedagógicas de esta concepción educativa propone un saber hacer en comunidad, donde la producción del conocimiento en distintos campos (tecnológicos, artísticos, comunicacionales, médicos, etc.) suponga el desarrollo de procesos de *reflexión, experimentación e innovación*, apoyados en marcos referenciales producidos por pensadores venezolanos y latinoamericanos (Rodríguez, Bolívar, Freire, Belén Sanjuán Colina, Zamora, entre otros), y que representan para los nuevos grupos en el poder, propuestas ajustadas al ideario socialista y a los intereses actuales de la nación. Del mismo modo, se aboga por una pedagogía basada en el aprendizaje del deporte, el juego y la recreación.

De esta manera, los postulados pedagógicos del nuevo Sistema Educativo Bolivariano podrían sintetizarse de la siguiente forma (M.P.P.E., 2007, 29-32):

- *Una pedagogía que considera las diferencias individuales:* cada individuo posee sus propias inclinaciones, genio y temperamento; “constituye un problema especial y debe ser estudiado en un ambiente total y cambiante” (M.P.P.E., 2007, 30). Cabe destacar que, al menos en los fundamentos pedagógicos y psicológicos del nuevo currículo, no se menciona de manera explícita los diferentes ritmos de aprendizaje y los distintos modos de aprender según la cultura de pertenencia.
- *Una pedagogía para la transformación social:* partiendo de la comprensión de la historia presente para ir avanzando hacia el desmontaje de las “fábulas” creadas sobre el pasado, con lo cual, aunque esto no queda totalmente explícito en el currículo, se requiere de un conocimiento *analítico*. A su vez, y haciendo referencia a Freire “la acción educativa hace posible la conciencia material e ideológica de una época. El sujeto transforma y se transforma a

partir de una relación contextual donde toma en cuenta todos los marcos de referencias sociales" (M.P.P.E., 2007, 31).

- *Una pedagogía del aprender haciendo y para la vida*: base del aprendizaje del conocimiento tecnológico y de otros necesarios para el desenvolvimiento cotidiano de las personas (lectura, escritura y conocimiento científico en general). De allí la implementación de la metodología de *proyectos de aprendizaje* tanto para Educación Primaria como para la Educación Secundaria.
- *Una pedagogía integral y para seguir aprendiendo*: que potencie la totalidad de la personalidad del individuo y el aprendizaje de contenidos asociados al conocimiento del "ambiente natural y al modelo económico, humano y social al que se aspira como pueblo, como ciudadano y ciudadana, como país, como sociedad mundial" (M.P.P.E., 2007, 30-31). Aquí destaca la importancia de una formación construida desde la perspectiva de un *proyecto común* de sociedad.
- *Una pedagogía apoyada en el diálogo de saberes*: "todas las personas implicadas en el proceso educativo educan y al mismo tiempo son educadas. La comunicación se convierte, en tanto, en una necesidad para el diálogo tomando en cuenta las necesidades individuales" (M.P.P.E., 2007, 31).

La concreción práctica de estos principios ha despertado desconcierto y resistencias en funcionarios, educadores y sectores enfrentados al chavismo. Para estos últimos la educación será un instrumento de "ideologización" y de "adoctrinamiento" de los ciudadanos con el único propósito de perpetuar al presidente Chávez en el poder (no la perpetuación del modelo, sino la perpetuación de la persona de Chávez) (Bravo Jáuregui, 2006, 145-148). Asimismo, tales sectores, alertan a la ciudadanía acerca de un nuevo golpe que se estaría gestando contra la "libertad" desde el sistema educativo: libertad de los padres de elegir la educación que mejor les parezca para sus hijos y libertad para el desarrollo de iniciativas privadas de educación. Claramente, nociones como libertad, justicia, derecho, ciudadanía, etc., no son ajenas a los proyectos y visiones del mundo que sustentan los distintos grupos sociales. Así, por ejemplo, mientras que para el chavismo la "libertad" está conscientemente adherida a lo social, alineada al socialismo del siglo XXI, para los sectores de la iglesia católica y de clase media y alta, la "libertad" supone no coartar las realizaciones individuales y la propiedad.

Indudablemente, el campo de la educación seguirá siendo un ámbito en conflicto, especialmente porque al estar en juego aquí las bases ideológicas que sustentan el quehacer y la identidad de la sociedad, ningún proyecto educativo escapa a las relaciones de poder que subyacen en su seno. En este sentido, el avance del chavismo en materia educativa ha estado marcado por el cálculo político, en espera de mejores condiciones jurídicas y de adhesión popular para la realización plena de sus objetivos. Un buen ejemplo de ello lo

representa la no materialización aún del Proyecto de Ley de Educación, aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional en el año 2005, así como el Proyecto de Resolución sobre la Organización y Funcionamiento de la Comunidad Educativa, presentado para su discusión en ese mismo año. Con todo, la transformación de los *pensa* de estudio y el lanzamiento de Sistema Educativo Bolivariano se encuentran actualmente en plena marcha, gracias al amplio respaldo obtenido por el presidente Chávez en las elecciones presidenciales del año 2006, a pesar de no contar con la aprobación de la ley que le proporcionaría una mayor legitimidad jurídica.

No obstante, los obstáculos que frenan la realización plena del proyecto educativo del chavismo son de otra naturaleza: (a) ausencia de un plan masivo de formación de educadores que logre comunicar efectivamente las bases teóricas del modelo, convirtiendo las propias prácticas formativas en una vivencia de lo que se quiere lograr y hacer (las jornadas de formación son fundamentalmente transmisivas); (b) fuerte presencia de una cultura escolar tradicional que siempre ha logrado ajustar a sus propias concepciones y formas cualquier propuesta de cambio pedagógico; y (c) existencia de profundos desequilibrios estructurales dentro del sistema educativo: calidad del salario, gerencias educativas autoritarias, mismos docentes diseminados en distintas escuelas, desprestigio de la profesión docente, déficit de educadores, etc. Del mismo modo, habría que considerar los niveles de occidentalización alcanzados por la sociedad venezolana en su conjunto, los cuales podrían crear formas de resistencia capaces de limitar la acción de un proyecto social y político que marche en oposición a la cultura occidental, en buena parte, asimilada e internalizada también como propia.

### **3. Realizaciones: acceso a la educación y misiones**

En paralelo al proceso de construcción de las bases teóricas del sistema, el gobierno del presidente Chávez ha ejecutado varios programas con el propósito de atender los desequilibrios educativos existentes en el sistema, dando cumplimiento, a su vez, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, asumidos por los Estados Miembros de la Naciones Unidas en el año 2000. Tanto los objetivos como los indicadores establecidos en la Declaración del Milenio, se han convertido desde entonces en referentes universales para evaluar el desempeño de todos los sistemas educativos del mundo, aunque varios países han ido incorporando nuevos criterios de avance. Con todo, la perspectiva cuantitativa prevalece en la mayoría de los indicadores establecidos y sería ingenuo pensar que las cifras “hablan” por sí solas de las realidades sociales, o que sus “interpretantes” gozan de una “neutralidad” pura. Por otra parte, si bien en la propuesta de los Objetivos del Milenio subyace el desarrollo de la “calidad” educativa, este aspecto resulta resbaloso a la hora de su “medición”, ya que esta categoría posee múltiples acepciones según el “lugar” desde donde se maneje. En este sentido, una de las debilidades del proyecto educativo del chavismo la constituye precisamente la ausencia de un plan de “evaluación

de la calidad” de sus resultados, sean éstos contruidos desde sus propios parámetros ideológicos.

De esta manera, en este apartado, haremos una breve descripción de las realizaciones del proyecto educativo del chavismo, tomando como referencia algunos de los Objetivos del Milenio en materia educativa, tales como: asegurar el acceso a la educación de toda la población, asegurar la permanencia y prosecución escolar y procurar la erradicación del analfabetismo; además de otros datos de tipo cualitativo expuestos por el gobierno nacional en las Memorias y Cuentas presentadas por Ministerio del Poder Popular para la Educación (cf. M.E., 2002; M.E., 2003a; M.E., 2004a; M.E., 2005; M.P.P.E., 2006).

Desde el comienzo del gobierno del presidente Chávez se han tomado medidas para el aumento y sostenimiento de la matrícula escolar desde la Educación Inicial (de 0 a 6), hasta la Educación Media Diversificada y Profesional, considerando además las modalidades de Educación de Adultos, Educación Especial, Educación Extra Escolar y las Misiones educativas. En el caso de la Educación Oficial, la matrícula escolar pasó de 6.053.952 de inscritos en el periodo escolar 2001-2002, a 6.730.557 en el periodo escolar 2004-2005, mostrándose una reducción de 646.926 estudiantes en el periodo siguiente (2005-2006). Esta diferencia, que podría interpretarse como una descenso en la matrícula, se observa fundamentalmente en la Modalidad de Educación Extra Escolar, tradicionalmente coordinada por el INCE, que hasta el periodo escolar 2004-2005 estuvo adscrito al Ministerio de Educación y Deporte, reportando sus cifras, a partir del año 2005, al Ministerio del Poder Popular para la Economía Popular, dependencia a la que pertenece en la actualidad (M.P.P.E., 2006, 544).

A manera de resumen, las estadísticas oficiales muestran: (a) aumento y estabilización de la matrícula de Educación Inicial y Básica desde el periodo escolar 2001-2002 hasta el periodo 2005-2006; (b) un aumento sostenido de la matrícula de Educación Media y Diversificada; hecho significado si consideramos que este nivel venía presentando la mayor deserción en décadas pasadas; (c) aumento y estabilización de la matrícula del sector privado en todos sus niveles y modalidades; (d) una diferencia sustancial entre la capacidad de atención educativa del sector oficial, con unos 6.053.952 matriculados para el año 2006, frente al 1.318.282 de matriculados por el sector privado en esa misma fecha, de los cuales cerca de unos 649.266 estudiantes se ubican en planteles subsidiados por el Estado (AVEC y otras instituciones privadas y públicas autónomas) (M.P.P.E., 2006: 544; M.E., 2003ª, IX). De esta manera, buena parte de la educación privada es sostenida por el Estado, y un poco más de la mitad se resuelve con recursos procedente de las familias venezolanas que pueden costearse su propia educación.

Por otra parte, la puesta en marcha de las *misiones* educativas ha asegurado, de un lado, la posibilidad de acceso a la Educación de amplios sectores

de población y, del otro, el establecimiento de una estrategia concreta para combatir el analfabetismo (Misiones Robinson 1 y 2). En términos de cifras, 1.534.267 de personas culminaron su proceso en la Misión Robinson 1 durante el año 2006, mientras unas 14.244 se encontraban en aula. En el caso de la Misión Robinson 2, para el mismo año, 327.390 personas egresaron del programa y unas 1.215.541 se mantenían en aula.

Dadas estas cifras, y las suministradas en los años anteriores (cf. M.E., 2005), el gobierno ha declarado a Venezuela *territorio libre de analfabetismo*, comenzando con ello una extensa controversia sobre la veracidad o no de dicha afirmación, y recurriendo todos los sectores enfrentados a organismos internacionales, en este caso, la Unesco, en busca de una autoridad “neutral” que certifique la “verdad” en este asunto. Aquí no nos detendremos en los detalles de esta polémica ni en los intereses en juego. Nos interesa sobre todo destacar la ausencia de un plan de evaluación de resultados, como ya hemos señalado, y el volumen de personas involucradas en estos procesos (2.509.971: 14.244, Robinson 1; 1.215.541, Robinson 2; 512.473, Ribas; y 767.713 en Vuelvan Caras) (cf. Gutiérrez, 2006; M.P.P.E., 2006, 560), que podría estar evidenciado, de un lado, los niveles de exclusión educativa que han existido hasta la fecha y, del otro, la incapacidad del sistema educativo de atender por sus propios medios las necesidades de formación del presente. Así, las formas tradicionales de institucionalidad en educación (sus divisiones, dependencias, prácticas, etc.) han tenido que dar paso a otras modalidades educativas de cara a satisfacer las necesidades *masivas* de alfabetización, de Educación Primaria y de Educación Media y Profesional.

Sin ánimo de agotar el análisis acerca de los significados de las *misiones* educativas en el contexto nacional, y considerando que sus estudios son aún insuficientes, vale la pena destacar dos aspectos adicionales: (a) ha sido en el contexto de las *misiones* que el imaginario educativo del proyecto del chavismo ha podido realizarse bajo condiciones más favorables, no sólo por la presencia de educadores cubanos que han contribuido al desarrollo de contenidos y prácticas pedagógicas concretas, que rompen con las tradicionales formas de enseñar, aprender y de acceder a la educación (por ejemplo, personas de 18 años compartiendo un mismo espacio educativo con otra de 40) sino también por la incorporación de una buena parte de militantes del chavismo como coordinadores y facilitadores de la acción pedagógica de las *misiones*; (b) desde la perspectiva de los participantes del programa, las *misiones* han representado la posibilidad de continuar con sus estudios, obtener una “titulación” o una capacitación que les permita incorporarse al mundo laboral. En el imaginario popular y no popular los “grados de instrucción” siguen operando como escala de valoración de los individuos: no es lo mismo ser un bachiller a ser un licenciado, un técnico o un doctor y, estas diferencias continúan determinando los salarios y las condiciones de trabajo. Por ello, fundar el “valor” de los individuos en otros principios supone también cambios en el modelo de producción, en el modelo de distribución de las riquezas y en la formación de

una clara conciencia sobre el papel que ha de jugar el conocimiento en la sociedad socialista en construcción.

Otro aspecto que hemos de considerar a la hora de analizar el incremento y sostenimiento de la matrícula escolar, tiene que ver con las transformaciones producidas en el ámbito de la evaluación de los aprendizajes. Hasta la implementación de la reforma educativa de mediados de los 90, la evaluación de los aprendizajes era sumativa, acumulativa, base en resultados y cuantitativa. De esta manera, los exámenes constantes determinaban la promoción o no de los estudiantes al grado inmediatamente superior. Es precisamente la reforma educativa de la década pasada la que establece nuevas formas de evaluación, que hacen prácticamente imposible el aplazamiento de un estudiante; cambios que posteriormente serían refrendados por el gobierno actual con la promulgación del Régimen de Evaluación para la Primera y Segunda Etapa de la Educación Básica en el año 2000 (de 1º a 6º grado) (Candidus, 1999, 27-31). De hecho, el Proyecto de Régimen se estructuró a finales de la gestión del presidente Caldera, siendo la actual administración quien lo promulga definitivamente.

Este régimen de evaluación contempla la valoración tanto de los procesos de enseñanza como la de los procesos de aprendizaje. En el caso de los aprendizajes, los educadores están en el deber de indagar los factores sociales, familiares e individuales que impiden el progreso de los alumnos y alumnas, tomando medidas, sobre todo pedagógicas, que atenúen los efectos negativos externos:

Artículo 8º. La evaluación en la primera y segunda etapa de la Educación Básica es: Cualitativa (...). a. Analiza los distintos procedimientos, recursos y acciones de la práctica pedagógica para determinar su influencia en los procesos de enseñanza y aprendizaje. b. Interpreta los resultados e indaga las causas que los originan considerando los contextos familiares y sociales y los relaciona con las condiciones en las que se produjo la acción educativa con la finalidad de tomar decisiones que permitan mejorar la planificación y diseño de los proyectos pedagógicos de aula y de plantel, los procesos educativos y de adquisición del aprendizaje (Candidus, 1999, 28).

A lo largo de un año escolar, los educadores están en la obligación de realizar sucesivos registros cualitativos sobre el trabajo de los alumnos y sobre las posibles causas de un desempeño deficiente, realizando evaluaciones de *resultados* una vez concluido un proyecto pedagógico y al finalizar el año escolar. Nuevamente, "en esta fase final se evaluará también la eficacia y efectividad de la acción docente, equipo interdisciplinario, personal directivo, auxiliares de aula, padres, apoyo institucional, la pertinencia y eficacia de los proyectos pedagógicos y de los recursos en función de los logros obtenidos" (artículo 14º, en Candidus, 1999, 30.). De esta manera, la evaluación de *resultados* contempla exclusivamente cinco categorías: (1) el alumno alcanzó y superó todas las competencias establecidas para el grado; (2) el alumno alcanzó todas las competencias previstas; (3) el alumno alcanzó la mayoría de las com-

petencias; (4) el alumno alcanzó algunas de las competencias previstas pero requiere de un proceso de nivelación al inicio del nuevo año escolar; (5) el alumno no logró adquirir las competencias mínimas requeridas para ser promovido (artículo 16°, Candidus, 1999, 30).

En la práctica, los alumnos que no lograron adquirir las competencias mínimas del grado son aquellos que registran una alta inasistencia a la escuela, ya que, lo contrario, supondría la realización de una práctica pedagógica ineficiente o poco informada como para tomar decisiones correctivas a tiempo. Por otra parte, la misma inasistencia de los alumnos debe ser indagada y detectada oportunamente, tomando decisiones escolares que permitan la permanencia continuada de los alumnos en la escuela.

Artículo 25°. La inasistencia reiterada o continua de un alumno, sin la debida justificación, será notificada por el docente a los demás miembros del equipo interdisciplinario y al personal directivo. Dicha notificación será inmediatamente investigada por parte del personal directivo, docente, el trabajador social y el orientador, quienes producirán un informe pormenorizado de las razones de la inasistencia del alumno a la escuela. En dicho informe se incluirá también las alternativas de solución a la situación encontrada y/o los correctivos que correspondan de acuerdo a la Ley (Candidus, 1999, 31)

Estos aspectos, evidentemente, garantizan la prosecución escolar y la disminución de la repitencia. En el caso de la Educación Secundaria (Tercera Etapa de Educación Básica y Educación Media) la situación ha sido un tanto diferente, aunque existe una tendencia a seguir los parámetros anteriores. Así, la Circular N° 1, que regula el artículo 112 del Reglamento de la Ley Orgánica de Educación, establece:

1. Cuando el Treinta por Ciento (30%) o más de los alumnos que presentaron una evaluación parcial, final de lapso o revisión no alcanzare la calificación mínima aprobatoria; el Docente conjuntamente con los alumnos fijará la fecha de la segunda forma de evaluación [...] 4. La segunda forma de evaluación no podrá ser aplicada, sin haberse realizado una actividad remedial para que los alumnos alcancen el dominio de las competencias, bloques de contenidos y objetivos. Esta actividad remedial la planificará el Docente conjuntamente con los alumnos" (M.E., 2003b).

En muchos casos esta resolución, que exige un mayor compromiso de los docentes hacia sus alumnos (as) y, por supuesto, más trabajo, se resuelve en la práctica aprobando los exámenes de un poco más de 70% de los alumnos de una misma clase, sin ofrecer soluciones para el resto que no alcanzó los parámetros establecidos. Por otra parte, el currículo del nuevo Sistema Educativo Bolivariano no parece establecer un cambio de dirección, la evaluación sigue entendiéndose como un proceso formativo, integral, permanente y participativo, dirigida tanto a los aprendizajes como al resto de los factores que lo afectan: educadores, planteles, contexto, etc. (cf. M.P.P.E., 2007).

Ciertamente, estas disposiciones han favorecido la permanencia de los alumnos y alumnas en las escuelas, sin embargo, todavía no se cuenta con suficiente información sobre la realización efectiva de los aprendizajes previstos: ¿qué están aprendiendo los niños, niñas y jóvenes y cómo esos aprendizajes contribuyen a su formación integral? Y, de cara al proyecto de los nuevos grupos en el poder ¿en qué medida esos aprendizajes están potenciando el proyecto socialista del chavismo?

## Conclusiones

No cabe duda de que el proyecto educativo del chavismo retoma buena parte de las críticas realizadas a los sistemas educativos occidentales. La incorporación de la participación de la comunidad y la de los estudiantes en la toma de decisiones escolares, la incorporación de pedagogías centradas en la experimentación y en el aprender haciendo, el énfasis hacia el trabajo cooperativo y social, entre otros aspectos, demuestran una intencionalidad educativa contraria a las prácticas de la cultura escolar tradicional. Sin embargo, la concepción emancipadora del modelo educativo puede ser irrealizable a menos que se consideren ciertos aspectos clave. Aquí sólo podemos hacer referencia a uno vinculado al plano de las ideas y a uno asociado al plano de las acciones:

1. Claramente, la memoria histórica de una sociedad y su transformación constante hace posible el fortalecimiento de la identidad y la cohesión social. En este sentido, toca interrogarnos sobre cómo la educación bolivariana producirá un saber histórico emancipador, sin recurrir a la estrategia tradicional de comunicar un saber histórico de tercera mano. Este asunto resulta crucial desde un pensamiento libertario, que busca formar *individuos autónomos*, capaces de discernir, analizar y establecer relaciones entre los acontecimientos producidos por las sociedades y los intereses en juego. Se trata de avanzar hacia la definición y puesta en práctica de una epistemología histórica basada en la interpretación de las sociedades del pasado como sistemas sometidos a continuidades y rupturas, y no en la construcción de nuevos mitos que desdibujen las reglas que subyacen en los mecanismos y técnicas de dominación económica, social, política, religiosa, corporal, etc. El centro neurálgico del sistema educativo como instrumento de liberación es éste, porque es en este ámbito, el ámbito de la construcción del saber de lo social, donde se forjan las ideas y una determinada visión de la realidad que dará cuerpo a la identidad nacional emancipada, junto, por supuesto, a la enseñanza de la lengua.
2. Los progresos del nuevo Sistema Educativo Bolivariano están sujetos, en buena parte, al modelo de gestión que paulatinamente vaya impulsándose. Al hablar de modelo de gestión se hace referencia sobre todo a las formas de relaciones sociales presentes dentro de todas las instituciones vinculadas con el sistema: escuelas, oficinas administrativas regionales, funda-

ciones, ministerios. Pocas oportunidades tendrá la formación de la solidaridad, del respeto, la corresponsabilidad, la libertad y la cooperación, si la vivencia dentro de las instituciones educativas contradice estos principios. *Se enseña más lo que se es que lo que se dice*, solemos afirmar aquellos que desde hace bastante tiempo nos hemos considerado educadores populares. Esto supone realizar un estudio minucioso de cómo se estructuran las relaciones de poder dentro del sistema educativo, estableciendo planes progresivos de mejoras en los ámbitos de la gestión y de la formación.

## Bibliografía

- Althusser, Louis (1975): *Escritos*, Barcelona, Laia.
- Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron. (1977): *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona, Laia.
- Bravo Jáuregui, Luis (2006): "La educación en tiempos de Chávez", Caracas, *El Nacional*.
- Candidus (1999): "Régimen de Evaluación para la Primera y Segunda Etapa de la Educación Básica". *Revista Educativa para el Debate y la Transformación*, año 1, nº 5 y 6, Valencia, Cerined, pp. 27-31.
- Chávez, Hugo Rafael (2001): "Discurso en inauguración de la I Cumbre sobre la Deuda Social y la Integración Latinoamericana", *Analítica*, Caracas, julio 2001 [consulta 27 /08/2007]. [http://64.233.169.104/search?q=cache:15h0whhaNt8J:www.analitica.com//hchavez/deuda\\_social.asp+discurso+chavez+bolivar+traicionado&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=ve](http://64.233.169.104/search?q=cache:15h0whhaNt8J:www.analitica.com//hchavez/deuda_social.asp+discurso+chavez+bolivar+traicionado&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=ve).
- Dubet, Francois (2005): *La escuela de las oportunidades. ¿Qué es una escuela justa?*, Barcelona, Gedisa.
- Foucault, Michel (1998): *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI.
- Gutiérrez, A. M. (2006): "Gobierno ha reafirmado sistema educativo bolivariano en el año 2006", *Agencia Bolivariana de Noticias*, 4 octubre 2006 [consultado 1 septiembre 2007]: [http://www.abn.info.ve/reportaje\\_detalle.php?articulo=324](http://www.abn.info.ve/reportaje_detalle.php?articulo=324).
- García, Segundo (2007): "La educación socialista", *Vea*, 1 de julio 2007, pp. 30-31.
- López, E. (2007): "Si no se pliegan, cerramos los privados", *El Nacional*, p. 3.
- Ministerio de Educación (2002): *Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de la República Bolivariana de Venezuela. Año 2002*, Caracas, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pp. I-XII.
- \_\_\_\_\_ (2003a): *Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de la República Bolivariana de Venezuela. Año 2003*, Caracas, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pp. I-XXV.
- \_\_\_\_\_ (2003b): *Circular N° 1. Circular que norma el Artículo 112 del Reglamento de la Ley Orgánica de Educación*, Caracas, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

- \_\_\_\_\_ (2004a): *Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación y Deporte de la República Bolivariana de Venezuela. Año 2004*, Caracas, Ministerio de Educación y Deporte, pp. I-XXII.
- \_\_\_\_\_ (2004b): *La Educación Bolivariana: políticas, programas y acciones. "Cumpliendo las metas del milenio"*, Caracas, Ministerio de Educación y Deporte de la República Bolivariana de Venezuela.
- \_\_\_\_\_ (2004c): *Liceo Bolivariano. Adolescencia y juventud para el desarrollo endógeno y soberano*, Caracas, Ministerio de Educación y Deporte de la República Bolivariana de Venezuela.
- \_\_\_\_\_ (2004d): *Escuelas Técnicas Robinsonianas*, Caracas, Ministerio de Educación y Deporte de la República Bolivariana de Venezuela.
- \_\_\_\_\_ (2005): *Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación y Deporte de la República Bolivariana de Venezuela, Año 2005*, Caracas, Ministerio de Educación y Deporte, pp. I-XVI.
- Ministerio del Poder Popular para la Educación (2006): *Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Educación de la República Bolivariana de Venezuela. Año 2006*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para la Educación, pp. 1-774.
- \_\_\_\_\_ (2007): *Sistema Educativo Bolivariano. Versión preliminar del 21 de agosto de 2007*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para la Educación, [consultado 10 septiembre 2007], <http://www.eluniversal.com/2007/09/19/sistemabolivariano.pdf>.
- Tedesco, Juan Carlos (2000): *Escuela y cultura: una relación conflictiva*. IIPE UNESCO, Buenos Aires, abril 2000 [consultado 27 agosto 2007], [http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdfs/escuela\\_y\\_cultura.pdf](http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdfs/escuela_y_cultura.pdf).
- Rojas, Armando (2006): "El Sistema de Educación Bolivariana: un contexto de pensamiento en la Revolución para el Nuevo Socialismo", Ponencia presentada por el Viceministro de Asuntos Educativos del Ministerio de Educación, *III Congreso Pedagógico Nacional*, Caracas, pp. 1-13.

# LA SALUD REVOLUCIONARIA: EL CASO BARRIO ADENTRO

**Morelva Leal Jerez**

## **Antropología y sistemas de salud**

Los diferentes sistemas de salud han sido abordados por un área específica de la antropología, que se ha denominado antropología médica o antropología de la medicina, dependiendo de múltiples factores y enfoques. Hacemos referencia específica al enfoque que estudia estos sistemas como parte de una tríada: salud-enfermedad-curación, cuya premisa fundamental es que esta tríada hace parte de un complejo social y culturalmente determinado. De allí que la primera puntualización es el carácter histórico-concreto de cada uno de los sistemas de salud-enfermedad-atención producidos por las distintas sociedades en distintas épocas. En sociedades plurales culturalmente hablando, la tríada salud-enfermedad-atención asume tantas expresiones como culturas coexistan; sin embargo, algunos sistemas se asumen como hegemónicos. En el caso de la sociedad occidental encontramos que el sistema de salud hegemónico es el llamado modelo biomédico, definido por Menéndez y hoy utilizado en forma general por la mayoría de los estudiosos de este campo, como aquel guiado por los principios de la sociedad occidental cuyas características estructurales son:

... el énfasis en la eficacia pragmática, el biologicismo y asocialidad del modelo, su concepción evolucionista-positivista, el individualismo, la universalidad, ahistoricidad y reduccionismo, la falta estructural de prevención, la mercantilización y la descalificación del paciente como portador de saberes equivocados y una relación asimétrica médico-paciente, entre otras (...). Su hegemonía reside en que se convierte en institución social, estructura de poder y en aparato ideológico cultural y organizativo históricamente determinado. (Haro, 2000, 106-107)

La generalización del sistema biomédico y sus manifestaciones críticas globales han producido "una crisis a nivel mundial". "La cantidad de trabajadores de la salud es insuficiente y 1.300 millones de personas no tienen acceso a la atención médica básica" dice la directora de la Organización Mundial de la Salud en una entrevista publicada en la web en 2006, planteándose la necesidad de fijar políticas públicas de alcance mundial que permitan unificación de criterios y la superación de algunos de estos problemas estructurales. De

hecho, en el marco de los derechos humanos contemporáneos la salud ha sido considerada como un valor, como derecho universal y los distintos gobiernos han asumido la salud como parte de sus funciones y obligaciones delegando en la institucionalización de médicos y medicinas la responsabilidad de mantener la población sana. De allí que las políticas de salud homogeneizan a la población alrededor de un derecho al tiempo que la instan a convertirse en actor al asignarle también la salud como deber, incorporando la participación social como parte del proceso en un contexto de fomento de la atención primaria de la salud.

Debe puntualizarse, sin embargo, que la concepción de un modelo hegemónico implica también la existencia de modelos subordinados o alternativos, denominados así por su relación con el sistema médico hegemónico. La realidad indica que en la mayoría de los casos coexisten –no siempre armónicamente– modelos diversos. Esta coexistencia es parte de la dinámica humana, especialmente en tiempos de interrelación global, pero es también resultado de la búsqueda de salidas de distinto tipo al fracaso del modelo biomédico. Se producen entonces modelos híbridos que hacen parte de la llamada medicina popular, expresión mayoritaria de saberes producto de la riqueza cultural de la dinámica humana en la búsqueda del bienestar y a veces sólo de la supervivencia.

Desde el punto de vista de la antropología, son múltiples las preguntas que pueden hacerse con respecto al sistema biomédico hegemónico y a los sistemas de curación que funcionan paralela o inherentemente a éste para el estudio de los factores culturales presentes en las representaciones y prácticas de los colectivos sociales respecto al proceso de salud/enfermedad/atención.

En el presente artículo se presentan las primeras aproximaciones a la descripción interpretativa de la estrategia de salud denominada Barrio Adentro, implementada en el marco de un nuevo proyecto de país que se inicia en 1999 luego de una crisis generalizada que provocó la asunción del poder de un nuevo grupo social con pretensiones de cambio estructural del sistema. A partir de herramientas etnográficas como la observación y de entrevistas, nos acercamos a una realidad concreta en los municipios Maracaibo y San Francisco del estado Zulia con la finalidad de describir representaciones y prácticas presentes en el proceso salud-enfermedad-atención de la Misión Barrio Adentro y aproximarnos a los cambios producidos así como a las principales resistencias que se han generado entendiendo que los cambios y resistencias se expresan en la vida cotidiana de los colectivos sociales.

### **Breve reseña del proceso de institucionalización de la salud en Venezuela**

Un breve recorrido por el proceso de institucionalización de la salud en Venezuela nos lleva a considerar que es a partir de 1936 cuando comienza este proceso con el nacimiento del Ministerio de Salud y Asistencia Social en un

contexto socio-económico marcado por la expansión de la industria petrolera y la necesidad de atender problemas de salud de alcance nacional. La Constitución de 1961 establecía la salud como un derecho fundamental y, en consecuencia, el Estado asumía su control a través de un sistema nacional de salud caracterizado por la centralización. En 1987 el Congreso Nacional aprueba la Ley del Sistema Nacional de Salud, según la cual se establecía un período de diez años para la integración de las principales instituciones de salud del país entre otras reformas, pero debido al contexto político convulsionado su implementación fue muy limitada. Desde finales de 1989 Venezuela inició un proceso de descentralización de servicios de salud que ha conducido a la configuración de un sistema con la participación de distintos niveles de gobierno. (cfr. González, M. 2001, 25-27).

La descentralización –entendida como la transmisión de competencias a las autoridades de niveles regionales y locales para la responsabilidad del financiamiento y organización del sistema– se presentó como una manera de desconcentrar y solucionar algunos de los graves problemas que presentaba el sistema. Entre ellos podemos mencionar: la tendencia creciente al deterioro de la infraestructura hospitalaria; la conducta clientelar; excesiva burocracia; en la deficiencia del servicio, a pesar de las grandes cantidades de recursos monetarios destinados a su funcionamiento; el crecimiento y fortalecimiento del sistema de seguridad privado y de las clínicas privadas, expresión del mal funcionamiento del sistema público y las consecuencias que de ello deriva para la población de menores recursos. Estos problemas se replican a escala regional, de manera que se demuestra que la descentralización no es en sí misma la solución al problema del sistema de salud venezolano. Para 1998, fecha en la que se marca un cambio de gobierno, el sistema se encuentra en crisis, con una profunda desigualdad en el acceso y atención, y con una creciente mercantilización de la atención que excluye a la mayor parte de la población, la de menores ingresos económicos. Es de hacer notar que las diferentes reformas diseñadas marcan una gran distancia entre la realidad y los sistemas de salud diseñados por expertos en la materia.

El año 1999 es fecha emblemática que marca el proceso sociopolítico venezolano actual, pues con la aprobación de la nueva Constitución se pone en marcha un nuevo modelo social que implica cambios profundos en toda la sociedad, y la salud no es una excepción. La Constitución de 1999 declara en sus artículos 83, 84, 85 y 86 la salud como un derecho social fundamental que debe ser garantizado por el estado a fin de promover y desarrollar políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Para lo cual “el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El sistema público nacional de salud dará prioridad a la promoción de la

salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad". Asimismo plantea que,

... los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados. La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud (...) El Estado regulará las instituciones públicas y privadas de salud (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999).

El énfasis en la concepción de promoción y prevención de la salud, en la atención primaria de la salud y la declaración de respeto por curadores tradicionales y sistemas de salud indígenas, representa un avance importante en esta materia. Sin embargo, los primeros intentos de funcionamiento del Sistema de salud durante los años 1999-2003 no lograron resolver los graves problemas estructurales, sólo se avanza a nivel asistencial con la implementación de programas de atención en situación de emergencia nacional dirigido por militares y algunos civiles voluntarios.

Paralelamente, la experiencia derivada de la participación de misiones de médicos cubanos en Venezuela por la tragedia de Vargas en 1999 seguida por la ejecución de un plan por parte de la alcaldía de Caracas para atender a los habitantes de los barrios, generó una experiencia exitosa que extendió el Plan Barrio Adentro a todo el país. A finales de 2003, el Plan Barrio Adentro se convierte en Misión Barrio Adentro. Ésta se basa en el concepto de salud integral, el cual trasciende la vieja visión reduccionista, que asocia la salud exclusivamente a la asistencia médica. Para la Misión Barrio Adentro la salud se relaciona con la economía social, la cultura, el deporte, el ambiente, la educación y la seguridad alimentaria, de allí la importancia de la organización comunitaria y la presencia de los médicos y médicas que cotidianamente viven en y con las comunidades (Ministerio del Poder Popular para la Salud).

Barrio Adentro se convierte así en el elemento central y el foco principal de la política de salud del Estado venezolano, estrategia política desarrollada en el primer nivel de atención del nuevo Sistema Público Nacional de Salud, que gira en torno al consultorio popular, a través de la estrategia de atención primaria, para dar respuesta a las necesidades sociales de la población, especialmente la más excluida. El énfasis en la atención primaria de salud, la salud integral y la prevención son los principales pilares del nuevo modelo de salud pública, en consonancia con los principios declarados en la constitución nacional aunque su funcionamiento es paralelo a la antigua estructura del sistema hasta tanto se apruebe la nueva ley de salud, especialmente en estados como el Zulia, cuyo gobierno es contrario al proyecto revolucionario nacional y donde se ha implementado en los últimos años un "nuevo modelo de gestión en salud".

## **Estructura del Sistema Público Nacional de salud**

Según la normativa del Ministerio del Poder Popular para la Salud y el Desarrollo Social, el Sistema Público Nacional de Salud es el conjunto de entidades, instituciones y organizaciones públicas que prestan servicios de salud, reguladas todas, incluyendo las del sector privado, por el ministerio. Está conformado por un conjunto de servicios y establecimientos de salud, organizados en redes que corresponden a diferentes niveles de atención y escalones de complejidad. Se reconocen dos tipos de redes de establecimientos de salud: La red municipal de salud conformada por uno o varios establecimientos de primer nivel y por un establecimiento de referencia de mayor complejidad. Para su conformación puede recurrirse a la mancomunidad de municipios. Y la red regional de salud, conformada por redes municipales y por los establecimientos de tercer nivel de complejidad, ubicados en las ciudades capitales de estado. Es responsable de su organización el director de Drspns (Dirección Regional del Sistema Público Nacional de Salud).

Aclara la normativa que el Ministerio de Salud y desarrollo Social favorecerá la acreditación de los proveedores de medicina tradicional para su incorporación y coordinación en las redes de salud.

La nueva estructura, que aún no tiene vigencia, pues no se ha aprobado definitivamente la nueva ley de salud que ya fue aprobada en primera discusión por la Asamblea Nacional, define ámbitos de gestión a escala nacional, regional, municipal y local. A nivel nacional, se ubica el Ministerio del Poder Popular para Salud y Desarrollo Social, que se constituye en el órgano rector-normativo de la gestión de salud a nivel nacional. En las regiones, la estructura a aprobarse definitivamente con la nueva ley de salud, contempla la Dirección Regional del Sistema, encargada de articular políticas nacionales y la gestión municipal, coordinar la gestión de servicios de salud en el estado. Vincula la gestión regional las decisiones tomadas en asambleas de ciudadanos y ciudadanas, canalizadas a través de los Consejos Locales de Planificación Pública y desde éstos a través del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. Asimismo, se contempla la Dirección Municipal del Sistema Público Nacional de Salud, responsable de la gestión compartida con la comunidad organizada a través del establecimiento de los Comités de Salud y es responsable de la administración de las Cuentas Municipales de Salud. Se encarga de vincular a la gestión municipal de salud, las decisiones sobre salud tomadas en asambleas de ciudadano y ciudadanas y a través de los Consejos Locales de Planificación Pública. Finalmente, los Comités de Salud, que constituyen la estructura social de base comunitaria, encargada de asumir la gestión compartida de participación ciudadana en salud en el marco de sus competencias y de acuerdo con el marco legal en vigencia. En la organización y funcionamiento de la red de atención de salud del Sistema Público Nacional de Salud se ratifica la estrategia atención primaria de salud establecida por la Organización Mundial de la Salud incorporándose en la red de atención de

salud nacional las denominaciones: consultorios populares, clínicas populares y hospitales del pueblo. Se contemplan tres niveles de atención:

*Primer Nivel:* corresponde a modalidades de atención cuya oferta de servicios se enmarca en la promoción de calidad de vida, salud y prevención de la enfermedad, la consulta ambulatoria y de referencia a niveles de atención en salud de mayor complejidad. Este nivel de atención está conformado por los Consultorios Populares y brigadas móviles de salud, constituyéndose en la puerta de entrada al sistema. Como unidades de apoyo a este nivel se encuentran los Centros de Diagnóstico Integral y los Centros de Rehabilitación Integral.

*Segundo Nivel:* corresponde a las modalidades que requiere atención ambulatoria de mayor complejidad y a la hospitalización de observación en las especialidades básicas de medicina interna, cirugía, pediatría y gineco-obstetricia; anestesiología, sus servicios complementarios de diagnóstico y tratamiento y, opcionalmente, traumatología. Las unidades operativas de este nivel son las Clínicas Populares. Como unidades de apoyo se encuentran los Centros de diagnóstico de Alta Tecnología (CAT).

*Tercer Nivel:* corresponde a la consulta ambulatoria de especialidades y supra especialidades, hospitalización, servicios complementarios de diagnóstico y tratamiento de alta tecnología y complejidad. Las unidades operativas de este nivel son los Hospitales del Pueblo.

Se contempla la formación de Redes Sociales de Salud constituidas por las correspondientes Organizaciones Territoriales de Base y los Comités de Salud en el ámbito urbano y rural, de acuerdo con sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias, reconociendo prioritariamente el derecho de las mujeres campesinas, indígenas y originarias y de los niños, niñas y adolescentes (Ministerio de Educación Superior. Sf. Introducción a la salud pública en Venezuela. Texto Básico).

## **La atención real, aciertos y resistencias**

### **Barrio Adentro por dentro**

Hemos tenido oportunidad de observar el desarrollo de una jornada de trabajo de un médico de Barrio Adentro, en una parroquia del estado Zulia, específicamente en un barrio fundado hace más de treinta años, pero con población con altos niveles de pobreza.

Allí llegó Barrio Adentro hace unos años funcionando en una casa del barrio cedida por una familia a cambio de algunos beneficios para sus habitantes, como son: el pago de la factura de electricidad o su reducción porcentual. La familia cede los espacios principales de la casa para ser convertidos en con-

sultorio médico temporal hasta tanto se construyan los módulos de salud. Cuando preguntamos por el consultorio de Barrio Adentro nos dijeron claramente que “si buscábamos a los cubanos, ellos estaban por allá, dónde están aquellos teléfonos”, ir a que los “cubanos” es sinónimo de consultorio de Barrio Adentro. A pesar de que actualmente el consultorio es atendido por una médica venezolana habitante de la misma comunidad. La casa, convertida en consultorio, tiene unas cuantas sillas en el patio para aquellas personas en espera, las paredes de la fachada están ocupadas con dos carteleras en las que se muestran indicaciones alimentarias y de estilo de vida para enfermos de diabetes y, en la otra, un listado de productos naturales y sus respectivos usos para distintas enfermedades. El consultorio está antecedido por una sala con unas pocas sillas acomodadas alrededor de un aparato para hacer terapias respiratorias. El consultorio es la antigua habitación principal de la casa.

En la espera conversamos con varios usuarios. Una señora diabética, asidua visitante del consultorio, que presenta “gripe y asma”, nos plantea que prefiere la atención en el consultorio de Barrio Adentro que la de los hospitales o del Ipasme, pues tiene que levantarse muy temprano, esperar transporte público y exponerse a que quizás cuando llegue a la consulta, después de una hora o dos de viaje, no la atiendan porque el médico no llegó o por cualquier otra causa. Además, dice: “Los médicos no le miran a uno ni la cara”, “esto es lo mejor que le ha pasado al barrio, aquí a uno siempre lo atienden y ella [la doctora] revisa muy bien y es muy buena”. Agrega: “Aquí no han construido el módulo, dicen que en otros estados funciona mejor, aquí es más difícil porque Manuel y Saady (refiriéndose al gobernador del estado y al alcalde del municipio San Francisco) le ponen problemas a todo para que las cosas no funcionen y no dejan que avance”.

Más tarde, en la consulta, la señora recibe las medicinas y unas indicaciones que debe cumplir estrictamente pues su estado es delicado; la avería temporal del “aparato para la terapia” hace que el médico se las ingenie para hacerla de manera “casera,” pero la señora manifiesta que irá al ambulatorio (denominación tradicional de la instancia local de salud del sistema regional que funciona paralela a Barrio Adentro en este estado).

Otro señor mayor, que consulta frecuentemente pues es hipertenso y requiere atención y tratamiento, me dice: “¿Cuándo se había visto esto? ¡Esto no se había visto nunca!, me controlo la tensión y me dan las medicinas. Si me pongo malo, van para la casa”. Encontramos también en la espera a un joven de la comunidad que se rompió el pie con una botella la noche anterior y a una pareja joven con una niña de unos seis años, en la consulta la madre presenta a “sus enfermos” en una prolongada charla familiar con la médica, en la que se leen exámenes de laboratorio provenientes de una clínica y se indican otros para un CDI relativamente cercano.

En un día con bastante afluencia se atienden de diez a quince personas en el horario de 8:00 am a 12:30 pm que normalmente es rebasado. Al consultorio le corresponden unas cuantas cuadras del barrio, alrededor de dos mil personas. La sectorización del barrio es una de las tareas del equipo de salud, en la que además realizaron un levantamiento de información variada en jornadas de visitas casa por casa, información relativa a datos de la vivienda, conformación familiar, historial de enfermedades de cada habitante, factores de riesgo, vectores... Una vez culminado el censo, se tiene un diagnóstico general de sector y es la base de acción para el inicio de un programa de visitas que realiza el médico junto con un asistente, el médico cubano y un miembro del Comité de Salud de la comunidad durante tres tardes de la semana. Se visitan especialmente las casas de enfermos crónicos, especialmente hipertensos, diabéticos, epilépticos o discapacitados.

La observación dentro de la consulta nos remite a un consultorio tradicional, el médico con su bata blanca y estetoscopio al cuello, escritorio, archivos... al lado contrario repisas con pie de amigos sirven de escenario a las medicinas, que están debidamente organizadas, de manera que son fácilmente localizables por el médico y la asistente de salud. Ante cada paciente, el médico exploró con preguntas relativas a la enfermedad, llevando un registro de historia médica con los datos del paciente, la zona donde vive, el motivo de la consulta y el medicamento suministrado. La consulta sirve de enlace con situaciones que se presentan en la comunidad, lo que pasó anoche, el niño que nació en la cuadra del taller de autobuses o la visita pendiente al señor que tuvo el accidente, el de la calle 18. Asimismo notamos que la ausencia temporal de algún servicio o medicamento origina el tránsito hacia los establecimientos de salud que el gobierno regional de Manuel Rosales ha instalado en la zona con las mismas características generales de la Misión Barrio Adentro, pues se trata de fortalecer la atención primaria en salud tal como lo recomienda la Organización Mundial de la Salud.

En otra zona del municipio Maracaibo, encontramos en líneas generales el mismo escenario, esta vez con una sede dedicada exclusivamente al programa Barrio Adentro, con mejores condiciones físicas; allí también reside un médico venezolano junto a personal cubano. Una señora de sesenta y cinco años nos plantea su visión de la misión diciendo que "es una gran ayuda para los pobres", "esto siempre está full" y destaca a partir de su ejemplo, la excelente atención recibida, pues fue remitida a un centro de alta tecnología, y aunque pasó el día en el centro para hacerse dos exámenes le parece importante el acceso de la población sin distinción social, política o económica a ese tipo de servicio.

Con respecto a la accesibilidad definida como posibilidad real de ingresar al sistema de salud ante la aparición de la enfermedad, planteamos que los distintos barrios y sectores se han sembrado de consultorios populares posibilitando la atención oportuna a miles de personas. Los espacios llamados CAT

(Centros de Alta Tecnología) y los CDI (Centros de Diagnóstico Integral) constituyen una clara muestra de los cambios en la accesibilidad de la población de menos recursos a atención médica especializada y a exámenes costosos que de otra manera sería imposible realizar para muchas familias.

### **“Del arroz congrí en la sala de emergencia”**

Según las cifras oficiales del Ministerio del Poder Popular para la Salud, para mayo de 2007 había en Venezuela un total de 25.561 cubanos y 10.614 venezolanos en funciones relacionadas con la salud: médicos, estomatólogos, enfermeras, electromédicos y otras categorías. La llegada masiva de médicos cubanos a ocupar los consultorios de miles de barrios y comunidades de todo el país, constituye sin duda uno de los nudos más relevantes de la Misión Barrio Adentro, el que ha generado mayores discusiones a todo los niveles, a pesar de la incorporación de 1.200 médicos venezolanos como un primer contingente egresado de la Especialización en Medicina General Integral. Éstos fueron asignados como médicos de Barrio Adentro preferentemente en sus comunidades de origen. El proceso de formación de médicos venezolanos continúa en la actualidad pero con cohortes inferiores numéricamente hablando. Resulta ineludible el abordaje de la naturaleza de la presencia cubana en Venezuela y las representaciones que de ello tienen los venezolanos.

“Son buenos”, “han hecho un gran esfuerzo por separarse de su familia para venir aquí”; “la gente los quiere mucho y los cuida”, “dicen que no son médicos pero yo he visto que ellos aquí se siguen preparando”, “siempre está full de gente”, “la verdad es que ellos son muy responsables y muy trabajadores”, “he visto médicos venezolanos y cubanos trabajar juntos y se ayudan mutuamente”, “ellos dejaron su país, su familia para venir, al principio aguantaron tanto desprecio pero ahorita están ubicados como debe ser”. Estas manifestaciones positivas también están acompañadas de otras como: “no son médicos”, “el cubano no conoce mucho de las enfermedades de aquí”, “le quitan el trabajo a médicos venezolanos”, “sólo quieren casarse aquí para quedarse”, “esto va pa` largo... ellos no se van a ir de aquí y es lamentable para nosotros los venezolanos...”.

Por contraposición, en esta dinámica también se define al médico venezolano como “cómodo”, “que no le gusta ir a los barrios”, “el venezolano no se arriesga a zonas marginales”, “si se van los cubanos, esto se cae”. O la posición contraria en la que plantea que se prefiere que sean venezolanos: “a mí me preguntan al llegar a la consulta: ¿usted qué es, cubana o venezolana? Cuando respondo venezolana, se llenan de alegría y dicen, qué bueno!”.

El choque cultural y la negación mutua hacen parte de los procesos sociales de construcción de identidad, especialmente en una situación de polarización política desde la cual se definen todas las personas y cosas como buenas o malas dependiendo desde qué posición política se definan: “Son pocos los

cubanos que no te hablen mal de la cultura de Venezuela, dicen que estamos graves, sólo les parece bueno que hay muchas frutas, verduras, centro comerciales, electrodomésticos, pero, desde el punto de vista cultural, dicen que estamos atrasados, que nos alimentamos mal, que invertimos el horario de comida, y que si no tenemos arepa no sabemos comer más nada...”.

Puede afirmarse, en forma general, que los médicos cubanos y sus medicinas han sido aceptados por una parte de la población, que los choques iniciales se han aminorado, aunque se mantiene resistencia en algunos sectores de la población. Especialmente en aquellos casos en que se han visto perjudicados por la práctica médica de cubanos, o profesionalmente por su presencia en el país y su participación directa en instancias de decisión y acción desplazando personal venezolano.

En los CDI (Centros de Diagnóstico Integral), por ejemplo, sólo son venezolanos el personal de limpieza (mantenimiento), lavandería y la cocina, donde el “arroz congrí no falta aunque sea pobre y mal hecho”, “nosotros los venezolanos no pintamos nada, ellos [los cubanos] son los jefes, en la entrega de guardias nosotros no participamos, se hacen de médico cubano a médico cubano y el médico cubano no existe... debería haber más unión y respeto”.

Las enfermeras también son venezolanas “porque hubo mucho problema con las enfermeras y los médicos cubanos en la emergencia, parecen que no sabían tomar una vía, debe ser porque en Cuba casi no debe haber accidentes de tránsito pero aquí son la segunda causa de muerte”.

Junto a la evaluación de los cubanos y de sus medicinas también se muestran representaciones en relación con Cuba con base en la poca o mucha información que aportan los cubanos, quienes son muy “herméticos”. Este imaginario sobre Cuba gira alrededor de la existencia o no de esa “isla de la felicidad”, como la llamó en una oportunidad el presidente Chávez.

### **La relación médico-paciente**

Uno de los aspectos más sensibles en un sistema de salud es la relación médico-paciente. Hemos dicho que en el sistema biomédico esta relación se torna mecánica y se ha “objetivado” a tal nivel que la subjetividad del paciente es completamente ignorada. “los médicos no le miran a uno ni la cara” es la expresión de una paciente que resume este aspecto. Se ha evidenciado que si bien una de las barreras que ha derribado Barrio Adentro es la accesibilidad al médico, que se hace cercano pues vive en el barrio, esto no es un atributo exclusivo de médicos cubanos, pues también “hay médicos cubanos que tratan mal a la gente” o “me trataron mal a la niña por eso no vuelvo”. “Hay cubanos que no conversan, no miran, no tocan al paciente, si antes había noventa por ciento de resistencia debe estar hoy en cincuenta por ciento”.

La relación médico-paciente poco satisfactoria así como la ineficacia de la medicina para el alivio de la enfermedad son determinantes para que el paciente transite por otras opciones de atención primaria, como la que se ofrece en el Zulia en el llamado nuevo modelo de gestión de la gobernación del estado. En estos ambulatorios se ofrecen servicios de atención primaria gratuita, bajo la figura administrativa de la contratación de empresas que se encargan del servicio. Esta visión se atribuye a la vieja concepción de que la administración privada es mucho más eficiente que la administración pública. En este sistema los empleados están contratados periódicamente sin estabilidad ni continuidad para evitar el pago de beneficios derivados del tiempo de servicio prolongado, pero a la población se le ofrece atención gratuita.

Una médica venezolana incorporada a la misión manifiesta que la relación médico-paciente no depende necesariamente de la formación, porque en la universidad también le "dicen a uno cómo debe ser el trato con el paciente", "todo depende de la vocación de servicio del médico", "eso no es venezolano o cubano, pues también hay cubanos que tratan mal a la gente".

En Barrio Adentro, la relación médico-paciente rompe el estereotipo del médico todo poderoso e inaccesible, pues el contacto directo con la población hace posible una relación más fluida pero también se reportan actitudes que parecieran apuntar hacia la conservación de elementos externos en la que se fundamentaría la distancia médico-paciente en la que se basa el respeto por parte del usuario, "uno debe tener las condiciones ambientales, son importantes porque así estás enseñando al paciente a que te respete, que eres un médico igual al de una clínica o al del hospital... el paciente cree que como estás en una casa puede hacer lo que quiera y presentarse en cotizas".

### **Comunidades indígenas y el nuevo modelo de salud**

Uno de los aciertos del nuevo modelo de Sistema Público Nacional de Salud es la declaración de su pertenencia intercultural y la inclusión de los indígenas como parte de la población preferencial, junto a las mujeres y niños. Esta declaratoria se operativiza con la creación de Oficinas de Salud Indígena en los principales estados con población indígena, al tiempo que se capacitan facilitadores interculturales indígenas con la función de "disminuir las barreras lingüísticas y culturales, orientando al indígena dentro del hospital y facilitando la comunicación y comprensión entre el personal de salud y el paciente. También implica el acceso a médicos tradicionales indígenas, menú alimentario tradicional, adaptaciones del mobiliario hospitalario (hamacas), hospedaje para familiares, señalización intercultural y sensibilización del personal del hospital en materia de interculturalidad, a fin de brindar una atención con calidad y en trabajo colectivo". También se registra la creación de albergues indígenas que permiten hacer un seguimiento a los tratamientos de aquellos que lo necesiten antes de retornar a sus comunidades ubicadas en zonas lejanas a los hospitales (cfr. Minci, Ministerio del Poder Popular para la Salud).

Igualmente se reseña en notas de prensa la realización de Jornadas Médicas de Atención Integral en las que se ofrece asistencia de inmunización (toxoides, doble viral, antiamarílica, antirotavirus, BCG, pentavalente y antipolio), control de embarazos, entrega de medicamentos, asistencia odontológica y administración de antiparasitarios intestinales; además de realizar una evaluación antropométrica para obtener un diagnóstico presuntivo del estado nutricional en la población infantil y adolescente menor de quince años de edad, con el objetivo de que los casos diagnosticados con mal nutrición sean remitidos al programa de módulos alimentarios.

Este reporte requiere el seguimiento que nos permita observar los cambios y resistencias ante estas medidas, por lo que no disponemos de información directa pero podemos reflexionar en el sentido de que deben ser acompañadas y evaluadas por personal especializado dada la complejidad de la salud bajo un concepto integral, pues los pueblos indígenas de Venezuela no sólo carecen de la atención médica necesaria para su calidad de vida sino que sus creencias y prácticas han sido completamente desechadas del proceso de atención de las enfermedades. Además, algunas comunidades presentan problemas estructurales como desnutrición infantil y el repunte de enfermedades como tuberculosis a niveles alarmantes. La solución de estos problemas requiere el abordaje de la totalidad de las condiciones de vida de los pueblos indígenas para que con un enfoque integral y de respeto a su cultura se mejore la calidad de vida y se garantice su derecho a la salud.

### **Resistencias y limitaciones**

Si bien en forma general los médicos cubanos y la Misión Barrio Adentro han sido bien recibidos en comunidades desatendidas, los niveles de rechazo y la conflictividad, aunque han disminuido, persisten, son comunes los comentarios negativos por parte de médicos venezolanos en relación con procedimientos aplicados, criterios que no han sido comunicados a instancias como la de los hospitales, diferencia de sueldos o acusaciones mutuas de mala praxis médica. Asimismo, se han generado expectativas negativas en torno a su permanencia indefinida en el país, pero al mismo tiempo no mejora la percepción del médico venezolano y su capacidad para llevar adelante el programa. Las personas entrevistadas piensan, en general, que los cubanos deben regresar o suponen que regresarán a su país y que los venezolanos deben asumir el sistema tal cual está diseñado y tal como ha funcionado: "Sería bueno que el médico venezolano cambie la mentalidad y se quedara cuando los cubanos se vayan", "Chávez piensa que si se lo da a médicos venezolanos se le viene abajo. El médico venezolano va a la hora que quiere, le quita la plata que puede y trata a la gente como le da la gana".

Otro de los problemas planteados es la desorganización y la incapacidad para manejar grandes cantidades de personas en los CDI, lo que hace que la gente se queje de pasar recluido todo el día para hacerse sus exámenes médicos.

El funcionamiento de Barrio Adentro sigue en sedes que fueron consideradas como provisionales y a la fecha hay comunidades que siguen esperando por la construcción de sus módulos.

## Conclusiones

Sin pretender que este trabajo se constituya en una evaluación de la estrategia de salud expresada en la Misión Barrio Adentro, la descripción interpretativa que hacemos permite aproximarnos a algunas de sus características. Se trata de una estrategia que, si bien intenta romper con los problemas del sistema biomédico hegemónico y su fracaso a nivel mundial, presenta logros y resistencias que deben ser estudiados a profundidad si se pretende avanzar exitosamente. Los principales logros apuntan hacia la accesibilidad de la mayoría de la población en situación de pobreza a médicos, medicinas y saberes, a un nivel de atención asistencial que paulatinamente ha ofrecido una mayor cantidad de servicios de calidad en cuanto al diagnóstico y atención como son los Centros de Diagnóstico Integral y los Centros de Alta Tecnología, así como la operatividad de los hospitales adscritos al sistema. Asimismo, si bien la salud constituida en derecho homogeneiza a toda la población del país a quien además se le demandan deberes comunes, se diseñan estrategias particulares para los pueblos indígenas estimulando y difundiendo principios de una incipiente interculturalidad. Las principales resistencias se expresan en un tránsito constante por distintos sistemas y médicos en la búsqueda de la eficacia y del trato esperado en la relación médico-paciente. Asimismo, se observa que el énfasis declarado en cuanto a la prevención y promoción de salud requiere un mayor esfuerzo y una política que involucre a todas las instancias de socialización y enculturación desde el núcleo familiar hasta la escuela y medios de comunicación. En referencia a los "cubanos", se evidencian actitudes que van desde su aceptación agradecida, al "choque cultural" y la competencia profesional que desembocan en un rechazo por parte de un sector de la población a la presencia indefinida de médicos cubanos en instancias de decisión y acción.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (1999): *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas.
- Comelles, Josep y Ángel Martínez (1993): *Enfermedad, cultura y sociedad. Un ensayo sobre las relaciones entre antropología social y la medicina*. Salamanca, Eudema

- González, Marino (2001): "La reforma de salud de Venezuela – Resten" -. CDC. enero 2006, vol.23, N°.61, p.165-170, [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S101225082006000100009&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S101225082006000100009&lng=es&nrm=iso).
- \_\_\_\_\_ (2006): "¿Cuáles son los acuerdos que requiere el sistema de salud?" en Equipo Acuerdo Social. *Venezuela: Un acuerdo para alcanzar el desarrollo*, Caracas, UCAB.
- Haro, Jesús (2000): "Cuidados profanos: una dimensión ambigua en la atención de la salud" en Enrique Perdiguero y Josep Comelles (eds.), *Medicina y Cultura. Estudios entre la antropología y cultura*. Barcelona, Bellaterra.
- Menéndez, Eduardo (2000): "Factores culturales. De las definiciones a los usos específicos" en Enrique Perdiguero y Josep Comelles (eds.), *Medicina y Cultura. Estudios entre la antropología y cultura*. Barcelona, Bellaterra.
- MINCI (s/f): <http://www.misionesbolivarianas.gob.ve/misiones/misionbarrio-adentro-1-2-3.html>.
- Ministerio de Educación Superior (s/f): *Introducción a la salud pública en Venezuela. Texto Básico*.
- Pino, Malin (2000): "La medicina popular en Venezuela como alternativa al sistema de salud de una modernidad en crisis", *Fermentum*, n° 29, pp. 491-512.
- Sepilli, Tullio (2000): "De qué hablamos cuando hablamos de factores culturales en salud. A modo de presentación" en Enrique Perdiguero y Josep Comelles (eds.), *Medicina y cultura. Estudios entre la antropología y la medicina*. Barcelona, Bellaterra.

# LA REPÚBLICA INDÍGENA. PUEBLOS INDÍGENAS Y PERSPECTIVAS POLÍTICAS EN VENEZUELA

**Emanuele Amodio**

## **Introducción**

Los pueblos indígenas americanos aparecen en el horizonte historiográfico europeo con el comienzo de la conquista del continente, perturbando la representación medieval del mundo e imponiendo una reestructuración perceptiva y cultural para introducirlos de alguna manera en sus planes expansivos. Esta presencia indígena en el pensamiento europeo acompañará toda la conquista y la sucesiva implantación de colonias, aunque a menudo de manera implícita, tanto para aquellos que querían demostrar el valor de su "civilización" frente a la presunta barbarie de los indígenas, como para aquellos que los utilizaron positivamente para demostrar el sentido bárbaro de la cultura occidental. Para los unos como para los otros, el indígena siempre ha sido "hablado" desde el proyecto ideológico de cada cual, raramente "escuchado" en su diversidad y originalidad. Así, dependiendo del contexto de producción de la representación del *otro*, los indígenas aparecen o desaparecen como *topos* del discurso retórico, mientras que en la dura realidad sus tierras son invadidas y su lengua y cultura avasalladas por misioneros y funcionarios, coloniales o republicanos.

A partir de la anterior premisa, el ámbito específico de nuestro interés son los pueblos indígenas y el contexto particular en el cual se insertan en la Venezuela actual, dentro de un mundo cada vez más globalizado: nos interesa enfocar la mirada hacia el estado actual de las sociedades indígenas y las implicaciones que tienen los cambios políticos que se están dando en Venezuela. Es precisamente el cambio político e institucional de la mirada hacia los pueblos indígenas lo que permite pensar de manera nueva la conformación étnica y cultural del Estado que, es útil recordarlo, ha sido finalmente definido constitucionalmente como multiétnico y multicultural, y esto no atañe solamente a los pueblos indígenas sino también a todos los otros sectores y grupos culturalmente homogéneos que constituyen el mosaico cultural de Venezuela (unificado solamente en la representación ideológica de los grupos históricamente dominantes).

Pero, evidentemente, la voluntad política no es suficiente por sí sola para que se produzcan los cambios profundos de las actitudes y de las acciones de los diferentes aparatos del Estado. Aun cuando existen importantes individualidades sensibles a la problemática de los pueblos indígenas, raramente esta sensibilidad está respaldada por un saber especializado sobre las dinámicas culturales y, sobre todo, sobre los efectos que generan al interior de la sociedad nacional los contactos interétnicos permanentes entre grupos sociales y étnicos con horizontes culturales diferentes.

Duele decirlo pero, a menudo, hasta los mismos funcionarios indígenas fatigan a salirse de la postura paternalista hacia sus mismos pueblos, además de que la condición de ser indígena no asegura necesariamente un saber específico sobre el funcionamiento de las culturas ni una actitud libertadora (aunque, evidentemente, valen más sus pareceres que las de cualquier político no indígena aun "indigenista").

Sin embargo, es precisamente la presencia cada vez mayor de mujeres y hombres indígenas en los aparatos del Estado nacional y de los gobiernos locales la que debe ser incentivada y favorecida, ya que solamente un programa de indigenización del Estado es garantía del mantenimiento de esa voluntad política que reconoce plenamente el derecho a ser diferente. En este sentido, los verdaderos actores de este proceso de fortalecimiento de las culturas indígenas deben ser los mismos indígenas, organizados, tal vez, en formas nuevas, para que lleven adelante estas luchas.

A nosotros, como aliados, nos queda acompañar este proceso y contribuir, en la medida de las posibilidades y experticias de cada cual, a la resolución de este problema histórico; pero también convencidos de que el futuro de los pueblos indígenas es también nuestro futuro, ya que se trata de ensayar de alguna manera y en la realidad de cada día la posibilidad de respetar la diferencia y hacer de ello la base sustancial de la convivencia nacional.

### **Perspectiva histórica y realidad actual de los pueblos indígenas**

La percepción que las sociedades no indígenas han tenido de los habitantes amerindios del territorio de Tierra Firme que, desde 1777, asumió la estructura de Capitanía General de Venezuela –y cuyo territorio coincide en gran parte con la actual República Bolivariana de Venezuela, aunque producida fundacionalmente en los primeros años de la llegada violenta de los europeos al continente americano– evolucionó a lo largo de los años de la conquista y colonización española y de la época republicana, tanto del siglo XIX como del XX, manteniendo algunas características estructurales, aunque sin un desarrollo homogéneo, reflejando los cambios políticos, económicos y culturales que se han producido en el territorio colonial y republicano del país. Estas características incluyen los siguientes factores:

1. El indígena en cuanto *otro*, con algunas variantes de contenido, se ha mantenido constante en el imaginario nacional, sirviendo de espejo negativo frente a la positividad del sujeto dominante. Esto vale tanto para la primera época colonial, cuando el indio fue monstrificado biológicamente (Amodio, 1993a), como para su categorización de "bárbaro" o "salvaje" durante la colonización, es decir, monstrificado culturalmente. Aunque hubo un momento de consideración positiva del indígena, piénsese en Las Casas o el buen salvaje rousseaneano, esta "edenización", como ha sido definida por Sergio Burke de Holanda (1986), no eliminaba la alteridad sino que la redefinía en términos caritativos y paternalistas. El *otro* por sí mismo raramente aparece para autodefinirse, y esto no por incapacidad sino por represión, aun cuando es mayoría, como en el caso de las regiones del lago de Maracaibo (o, fuera de Venezuela, en países como Bolivia o Guatemala).
2. Es importante resaltar que esta constitución negativa del *otro*, producida y caracterizada por los grupos estamentales dominantes de la Colonia, funcionó también para otros grupos sociales de origen europeo internos a esas sociedades. Así, mientras que pardos y blancos pobres servían, en diferente medida, a los mantuanos para definir su distancia identitaria interna, el indio sirvió a todos ellos para definir la alteridad externa: el *otro* bárbaro, salvaje o primitivo que permitía medir la civilidad propia (sea pobre o rico, quien percibe y usa la imagen). Así, por imposición ideológica, se producen falsas conciencias que no permiten a los sectores subalternos internos identificarse con los reprimidos externos.
3. Estos mecanismos continuaron funcionando también durante la época republicana, por lo menos para gran parte de la población. Sin embargo, hay que anotar que el papel que el indígena desempeñaba en el imaginario nacional se diversificó un poco, sobre todo dentro del proyecto positivista de la nación decimonónica: mientras el indio del presente fue progresivamente marginalizado o invisibilizado, se elaboró la imagen de un "indio" pasado como uno de los pilares fundacionales de la nación: desde el mismo Discurso de Angostura, pasando por las Constituciones del siglo XIX y hasta el mito del "crisol de razas" del siglo XX, el indio pasado adquirió valor mítico, mientras que el indio real era reprimido u obligado a integrarse compulsivamente (piénsese en la mitología de los Caciques heroicos en la época de Pérez Jiménez).
4. Finalmente, hay que hacer referencia también a una imagen más reciente de los pueblos indígenas, derivada de las variadas corrientes de indigenismo que se desarrollaron durante el siglo XX, desde las posturas románticas heredadas del siglo anterior hasta los movimientos defensores de los derechos humanos productores de la famosa Declaración de la ONU. En este caso, el indígena aparece como el "hermano débil", necesitado de protección, la que precisamente estos movimientos pretenden brindar

atribuyendo a los indígenas una subjetividad que podríamos definir "pasiva". Sin embargo, más allá de las dificultades de superar la imagen que los indigenistas se han construido, no cabe duda de que en muchas ocasiones han sido los únicos que han continuado apoyando su causa, aun cuando el vaivén de las modas progresistas los desplaza a menudo de la atención del público y de los mismos antropólogos.

Hemos insistido en esta construcción de imágenes del *otro* indígena por parte de los sectores no indígenas de la sociedad venezolana del pasado y del presente ya que nos parece que son ellos los que han definido la construcción cultural del indígena en la sociedad criolla, por lo menos hasta no hace mucho tiempo, transmitida a través de libros escolares y medios de comunicación de masa tanto entre los criollos como entre los mismos indígenas. En este contexto, los indígenas venezolanos han sido considerados antes que nada como "problema", tanto por su resistencia a integrarse al resto de los grupos sociales nacionales, como por el hecho de que su existencia en territorios económicamente interesantes impediría el desarrollo de la nación; sin embargo, por debajo de esta construcción coexiste también otro nivel, el de las identidades criollas que necesitan del indígena como *otro negativo*, así como del negro, para mantener su valor. Esto implica que hasta los discursos integracionistas, es decir, etnocidas, en el fondo necesitan mantener a los indígenas como diferentes separados, por lo menos hasta que no encuentren otros sujetos sobre cuales proyectar sus necesidades de positividad.

Por su parte, los pueblos indígenas no se han quedado de brazos cruzados en espera de que otros resuelvan sus problemas, sino que han elaborado estrategias y tácticas específicas según el momento histórico que les ha tocado vivir. Esto implica considerar que allí donde los historiadores y los antropólogos han visto "pasividad" y "aceptación" hay que identificar formas de lucha y, en general, políticas de supervivencia que han implicado tanto la revuelta armada activa, como el repliegue en zonas de refugio y hasta la aceptación de formas culturales ajenas para conseguir sobrevivir de alguna manera al empuje permanente de los grupos no indígenas. Rescatar las respuestas indígenas al mundo criollo como "política" implica comenzar a considerarlos como sujetos y actores en la definición de la nueva república.

Todo lo anterior permite algunas conclusiones que pueden servirnos como presupuestos generales cuando se trata de analizar las nuevas posturas del Estado:

1. Las sociedades indígenas americanas que no fueron destruidas durante la conquista y colonización españolas y, después, por los Estados nacionales burgueses, gracias, sobre todo, a las múltiples formas de lucha que supieron producir, existen en la actualidad no como "residuo" sino como entidades cuya dinámica histórica supo mantenerlos vitalmente activos tanto en el ámbito local como, en algunos casos, en el ámbito nacional.

2. Superar el concepto de “residuo” implica también poner en duda las explicaciones sobre la supervivencia actual de estas sociedades: no se trata de “resistencias”, más o menos pasivas, o de la impenetrabilidad de los territorios en la selva profunda que funcionan como “áreas de refugio” (aunque no se excluyen totalmente estas razones), sino de la vivencia conflictiva en territorio disputados por intereses contrapuestos, donde las sociedades indígenas han conseguido mantener su dominio, a menudo a través de variadas estrategias, incluyendo la de articularse con el Estado nacional o con los intereses de grupos locales no indígenas (por ejemplo, las iglesias).
3. La articulación con el Estado nacional, precisamente por su forma contradictoria, debe ser considerada también como el resultado del intento, público y explícito, de integrar los pueblos indígenas al resto de la nación, tanto en lo cultural como, sobre todo, en lo económico. En este sentido, tanto la Corona española como los Estados burgueses, cuando no decidieron la eliminación física, como en los momentos más violentos de la conquista, elaboraron una política integracionista destinada a transformar a los indígenas en mano de obra barata, sumisa y, naturalmente, cristiana.
4. Para alcanzar sus objetivos, las instituciones encargadas de integrar a los indígenas a los grupos subalternos de otro origen étnico, bajo la genérica categorización de “pueblo”, elaboraron diferentes estrategias que condujeron a la conquista social y económica de estos pueblos a través de procesos de transculturación progresiva e integración desigual a la cultura occidental. Entre estas estrategias destacan, por el papel desempañado, la religiosa, desarrollada sobre todo por la Iglesia católica y, en tiempos más recientes, por las Iglesias integristas protestantes; y la educativa, a través de la implantación de escuelas dirigidas a los niños y niñas indígenas.
5. Contrariamente a lo que generalmente se afirma, sobre el respeto de la diferencia que habría ganado espacio y voluntades, la desarticulación de los universos culturales y de los sistemas sociales indígenas, finalidad primaria de las agencias públicas y privadas dedicadas a la transculturación compulsiva, se ha acelerado en los últimos veinte años, gracias sobre todo a los medios de comunicación de masas, a la inserción cada vez mayor en los mercados capitalistas de las comunidades indígenas y a la multiplicación de las escuelas occidentales en los territorios indígenas, a menudo con la complicidad inconsciente de los mismos indígenas, devenidos en agentes de desculturación al servicio de intereses foráneos a sus pueblos.
6. Pese a las dificultades de entender las formas que asume la acción desarticuladora de las culturas locales, los pueblos indígenas se han ido organizando en formas nuevas, asumiendo una nueva subjetividad histórica

que los propone e impone como actores políticos explícitamente étnicos en el tablero de las confrontaciones económicas y sociales que vive el continente.

### Los pueblos indígenas de Venezuela y el nuevo escenario político

El valor de las anteriores conclusiones parece suficientemente demostrado en algunos ámbitos de la existencia actual de los pueblos indígenas de Venezuela: población, reetnización y participación política. Por lo que se refiere al número poblacional actual, la comparación entre censos diferentes realizados durante el siglo XX es muy difícil ya que se han producido subregistros, derivados tanto de la definición de "indígenas" que las diferentes comisiones e instituciones censales han utilizado, como por las dificultades de censar los pueblos indígenas en zonas de difícil acceso. Sin embargo, si se comparan los últimos tres censos realizados en Venezuela en los años 1985, 1992 y 2001 (OCEI, 1985, 1993; INE, 2002), es posible identificar un importante crecimiento poblacional que rediseña de alguna manera el panorama étnico nacional, saliendo a la superficie datos que, por ejemplo, demuestran que en algunas regiones y estados del país el componente indígena es mayoritario.

#### POBLACIÓN INDÍGENA EN VENEZUELA (Fuente: INE, 2002)

PUEBLOS INDÍGENAS	TOTAL	CENSO DE COMUNIDADES	CENSO GENERAL
AKAWAYO	218	192	26
AÑU	11.205	3.854	7.351
ARAWAK	428	382	46
ARUTAN	29	29	-
ARAWAKO	45	-	45
AYAMAN	2	-	2
BANIVA	2.408	353	2.055
BARÉ	2.815	305	2.510
BARI	2.200	1.867	333
CAQUETÍO	10	-	10
CARIBE	165	3	162
CHAIMA	4.084	1.202	2.882
CHIBCHA	2	-	2
EÑEPÁ (Panare)	4.207	4.040	167
GAYON	5	-	5
GUAJIBO Jivi	14.750	10.473	4.277
GUANANO	6	4	2

INGA	204	1	203
JAPRERIA	216	191	25
JIRAHARA	14	-	14
HODI (Hoti)	767	753	14
KARIÑA	16.686	11.789	4.897
KECHWA	1	-	1
KUBEO	25	13	12
KUIVA	454	428	26
KUMANAGOTO	553	1	552
KURRIPAKO	4.925	3.034	1.891
MAKO	1.130	1.113	17
MAKUCHI	83	81	2
MAPOYO	365	140	225
MATAKO	1	1	-
PEMÓN	27.157	24.121	3.036
PIAPOKO	1.939	1.486	453
PIAROA, Wotjuja	14.494	12.558	1.936
PIGMEO	1	-	1
PÍRITU	236	1	235
PUINAVE	1.307	640	667
PUMÉ	8.222	7.269	953
SÁLIVA	265	201	64
SANEMÁ	3.035	2.956	79
SAPÉ	6	-	6
TIMOTO CUICA	66	-	66
TUKANO	11	2	9
TUNEBO	11	-	11
WAIKA	78	52	26
WAIKERÍ.	2.839	1	2.838
WAPISHANA	17	16	1
WARAO	36.028	28.633	7.395
WAREKENA	513	153	360
WAYUU	293.777	33.845	259.932
YANOMAMI	12.234	12.003	231
YAWARANA	292	151	141
YEKUANA	6.523	5.505	1.018
YERAL	1.294	487	807
YUKPA	7.522	6.688	834
<b>TOTAL VENEZUELA</b>	<b>511.329</b>	<b>183.343</b>	<b>327.986</b>

Así, en un país donde hasta hace pocos años políticos e historiadores afirmaban que ya no había indígenas, o casi, y que los antropólogos los inventaban, se descubre que hay importantes contingentes poblacionales indígenas distribuidos en comunidades y ciudades (ver cuadro anexo). El dato poblacional urbano llama la atención, sobre todo porque contradice en gran parte los análisis sobre la desaparición de los pueblos indígenas una vez que sus componentes migran a la ciudad, además de mostrar un fenómeno nuevo muy interesante: rompiendo con el proceso de invisibilización progresiva, los indígenas migrados a las urbes criollas declaran cada vez más su etnicidad y no solamente como algo inherente a su origen sino también como condición actual (cf. Amodio 1993b, 1996). Es el caso de los wayúu en Maracaibo o de los *kariña* en Ciudad Bolívar, donde constituyen sectores importantes de la población local y, lo que es más importante, pretenden hacer valer su condición y cultura en el ámbito urbano.

La inversión de tendencia en cuanto a la identificación étnica se observa también en el caso de pueblos que se pensaban completamente desaparecidos o integrados al mundo criollo y que ahora encuentran la fuerza para volver a identificarse a partir de su diferente origen y de porciones de su cultura tradicional que han conservado, sobre todo en el ámbito de la vida privada e intrafamiliar. Es el caso, por ejemplo, de los chaima y cumanagoto del oriente de Venezuela, quienes, considerados extintos hasta por algunos de los últimos censos, han reaparecido en el escenario nacional reclamando un reconocimiento que le ha sido negado en las últimas décadas (y no es alrededor del problema de las tierras que se juega esta nueva reafirmación étnica).

El cambio radical, por lo menos en el ámbito jurídico y de los principios constitucionales, se produce con la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, precedida de un amplio debate sobre los derechos culturales indígenas en el seno de la Asamblea Constituyente, integrada también por representantes de los pueblos indígenas (cf. Bello, 2005, 50-77). Como afirma Luis Jesús Bello, se trata de "una verdadera ruptura epistemológica en la forma de concebir los derechos de los pueblos indígenas en Venezuela", comenzando con el mismo Preámbulo donde se declara:

El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones...

Donde, no solamente se reconoce el "sacrificio de nuestros antepasados

aborígenes", sino que se declara la República como "multiétnica y pluricultural", reconociendo así de manera explícita la existencia de los grupos étnicos en el contexto nacional presente y de culturas diferentes, con igual valor e importancia.

Los artículos de la nueva Constitución Bolivariana que se refieren particularmente a las culturas indígenas y que deben servir de referente fundamental para cualquier acción pública y privada hacia los pueblos indígenas, a parte del Preámbulo ya citado, son el artículo 9 y todo el capítulo VIII, junto a otras referencias relativas a las tierras indígenas, a las organizaciones y a la participación política. El artículo 9 es particularmente importante, ya que se refiere a las lenguas indígenas:

El idioma oficial es el castellano. Los idiomas indígenas también son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados en todo el territorio de la República, por constituir patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad.

Sin embargo es el capítulo XVIII, desglosado en ocho artículos, el que constituye la base sustancial del respeto de los pueblos indígenas y la referencia para cualquier acción legislativa posterior. Por lo que se refiere a las culturas indígenas, el artículo 119 profundiza lo indicado en el Preámbulo:

El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida.

Evidentemente el artículo utiliza una noción de cultura de tipo antropológico, la que incluye, por ejemplo, también las "religiones" indígenas, quedando así, de una vez por todas, declarada improcedente la acción de las misiones religiosas católica o protestante, es decir, la imposición, explícita o implícita, de cultos foráneos (salvo evidentemente la libertad individual de adherir a ellas, sin que eso menoscabe el valor de las religiones tradicionales locales).

De la misma manera que el concepto de cultura, también el de identidad encuentra espacio en la Constitución y esto es de suma importancia ya que reconoce que las identidades no son necesariamente excluyentes y es posible expresar al mismo tiempo tanto una identidad nacional como una indígena que la contiene y hasta puede desbordarla. Véase el artículo 121:

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto. El Estado fomentará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones.

Se reafirma nuevamente el valor de la cultura y la necesidad de fomentar su respeto, al mismo tiempo que atribuye al Estado la responsabilidad de favorecer una educación propia y un régimen educativo intercultural y bilingüe, lo que de manera explícita reafirma el valor actual del Decreto de 1979. Sin embargo, es útil indicar una confusión posible entre el término "educación", entendido como proceso de socialización y enculturación primaria y secundaria, y el término "educación", entendido como transmisión formal de saberes dentro de la escuela, es decir, la "instrucción formal". Es precisamente este nudo que espera una solución, sobre todo considerando la multiplicación de planteles de educación preescolar y de Multihogares de cuidado diarios formaliza de alguna manera la "educación", transformándola en "instrucción", según planes derivados más de la cultura occidental nacional que de la cultura indígena local (cf. Amodio, 2005).

Finalmente, la Constitución reconoce también el valor curativo de la medicina indígena (artículo 122), la necesidad de proteger los saberes tradicionales (artículo 124), prohibiendo "el registro de patentes, sobre estos recursos y conocimientos ancestrales". Del mismo modo, aunque de manera tímida y un poco ambigua, enfrenta el problema del contraste entre sistemas jurídicos en el artículo 260:

Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público. La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

No cabe duda de que la situación es mucho más compleja de lo que el artículo 260 indica, sobre todo por lo que se refiere a la coherencia de algunos ámbito del derecho, cuando respetar las leyes nacionales entra precisamente en constante con la aplicación del derecho consuetudinario de algunos de los pueblos indígenas de Venezuela.

Con base en estos artículos, se ha abierto una intensa discusión en los últimos años, sobre todo en relación con la necesidad de legislar según un nuevo texto constitucional, incluyendo una Nueva Ley de Educación, una Ley de Pueblos Indígenas, etc. De estas discusiones y confrontación, el Gobierno nacional ha aprobado varias leyes de interés indígenas como:

- Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (2001).
- Ley Aprobatoria del Convenio sobre los Derechos del Niño y Ley Orgánica de Protección de la Niñez y los Adolescentes (Lopna).

- Ley Aprobatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre "Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes" (2001).
- Decreto N° 1.393: creación de la Comisión Presidencial para la Atención de los Pueblos Indígenas (2001).
- Decreto N° 1.795: sobre uso de idiomas indígenas en planteles ubicados en hábitat indígenas (2002).

Decreto N° 1.796 :  
creación del Consejo Nacional de Educación Indígena (2002).

Sin embargo, todavía se tienen dificultades en la aplicación de estas leyes, faltando precisamente la participación ampliada de las mismas comunidades indígenas, que deben ser consideradas las verdaderas protagonistas y no solamente sujetos subalternos que acatan lo que se decide en las altas esferas del gobierno. En esa dirección parece moverse la demarcación de las tierras indígenas, ya que la Misión Guaicaipuro, encargada de realizarla, ha tenido problemas con el cumplimiento de la tarea que le fue encomendada, además de una no definitiva adscripción institucional, siendo su última adscripción precisamente el recién creado Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, conformado por ocho viceministerios definidos territorialmente y ecológicamente, es decir, un ministerio por cada región ecológicamente homogénea y con presencia indígena. Lo que llama la atención es que son los mismos indígenas los que integran el nuevo ministerio, más que indigenistas, lo que les permite participar activamente en la elaboración de políticas indígenas. Esto implica, entre otros aspectos, la necesidad de articular las formas tradicionales de gestión de cada comunidad con la nueva "geometría del poder" socialista que se intenta implementar en todo el territorio nacional.

Evidentemente, la coherencia entre formas políticas tradicionales y formas políticas de origen foráneo a las comunidades ha sido históricamente problemática, como demuestra el ejemplo de las alcaldías en los territorios indígenas amazónicos, donde formas ajenas han tenido dificultad de coordinarse con los sistemas de poder tradicionales de los distintos pueblos que, de manera violenta, han sido agrupados sin considerar las diferencias étnicas y culturales. Por esto, la adhesión indígena actual a la formación de Consejos Comunales resulta sugerente, ya que se trata de formas de agregaciones más cercanas a las tradicionales de cada comunidad indígena. Para agosto de 2007 se contabilizaban en todo el territorio nacional cerca de 600 consejos comunales indígenas, lo que puede representar un importante cambio en las estructuras de poder tradicional, pero no necesariamente de tipo destructivo, sobre todo si estos consejos consiguen articular lo tradicional con el proyecto nacional que, de manera explícita, reconoce su autonomía, aunque es en la práctica de la

relación entre estas nuevas formaciones y el Estado central donde se demostrará su potencialidad. Declara la ministra Maldonado:

Sabemos que si pueden existir comunidades y consejos comunales bajo ese lineamiento de la nueva etapa pero esto implica sentarse a explicar un proceso bidireccional de educación ¿Qué entendemos nosotros por el proceso bidireccional de educación? Donde los pueblos indígenas aprendemos de todas las cosas buenas del país y el país entero aprende de las cosas buenas que nosotros tenemos, un proceso bidireccional lo llamamos, de doble entrada para poder compartir lo que necesitamos" (Entrevista de Radio Nacional, 26 de enero de 2007).

Finalmente, una última referencia debe ser hecha a la propuesta de reforma constitucional que impulsa el presidente Chávez, sobre todo por lo que se refiere al artículo 100 de la Constitución Nacional, donde explícitamente se hace referencia a los pueblos indígenas, con la intención de profundizar la visibilización de éstos, ya presente en el dictado constitucional. Veamos la versión actual y la propuesta del presidente Chávez:

*Propongo al Pueblo Soberano modificar el Artículo 100, el cual reza textualmente:*

Las culturas populares constitutivas de la venezolanidad gozan de atención especial, reconociéndose y respetándose la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas. La ley establecerá incentivos y estímulos para las personas, instituciones y comunidades que promuevan, apoyen, desarrollen o financien planes, programas y actividades culturales en el país, así como la cultura venezolana en el exterior. El Estado garantizará a los trabajadores y trabajadoras culturales su incorporación al sistema de Seguridad Social que les permita una vida digna, reconociendo las particularidades del quehacer cultural, de conformidad con la ley",

*De la forma siguiente:*

La Republica Bolivariana de Venezuela es el producto histórico de la confluencia de varias culturas, por ello el Estado reconoce la diversidad de sus expresiones y valora las raíces indígenas, europeas y afrodescendientes que dieron origen a nuestra Gran Nación suramericana. Las culturas populares, la de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes, constitutivas de la venezolanidad, gozan de atención especial, reconociéndose y respetándose la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas. La ley establecerá incentivos y estímulos para las personas, instituciones y comunidades que promuevan, apoyen, desarrollen o financien planes, programas y actividades culturales en el país, así como la cultura venezolana en el exterior. El Estado garantizará a los trabajadores y trabajadoras culturales su incorporación al sistema de Seguridad Social que les permita una vida digna, reconociendo las particularidades del quehacer cultural, de conformidad con la ley.

La nueva propuesta reafirma fuertemente lo que estaba ya contenido, de alguna manera, en el Preámbulo de la Constitución que ya hemos citado, es decir, la venezolanidad se origina de la confluencia de tres corrientes cultura-

les, lo que recuerda las teorías del “crisol de razas” tan utilizado por Uslar Pietri para explicar las características de la identidad nacional (cf. Amodio, 2004), aunque ahora la metáfora es vegetal, la de tres raíces que dan origen a un único árbol. Hay aquí una evidente trampa, se espera solamente retórica, entre el pasado que se pretende fundacional (de la nación mestiza, evidentemente) y el presente de la diferencia cultural que se pretende respetar. Articular ideológicamente los dos aspectos, el indígena pasado, heroico e imaginado y el indígena actual real, no es tarea fácil, sobre todo si pensamos en los ejemplos suramericanos de exaltación de los héroes indígenas y la represión de los pueblos indígenas contemporáneos (casos mexicano y peruano, por ejemplo). Pero, no cabe duda que reafirmar la “interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas” es un gran paso adelante, sobre todo porque se insinúa casi de manera explícita que cualquier relación cultural debe darse en plano de igualdad, tanto política como cultural y étnica.

Evidentemente, este avance constitucional necesitará ser operativizado por leyes específicas y, lo que nos parece más importante, por la revisión de las leyes vigentes, como es el caso del Código Penal y Civil, la Ley de Educación, la Lopna, etc. Y aquí claramente está la dificultad, ya que se percibe claramente en los grupos sociales que apoyan el proyecto socialista un genérico indigenismo, pero poca reflexión sobre lo que de verdad implica una postura intercultural, es decir, una disposición a considerar al otro como igual, aceptando que la cultura propia puede ser puesta en discusión por la cultura del otro. En este sentido, les tocará nuevamente a los mismos indígenas reclamar a los nuevos poderes locales y nacionales que sean coherentes con la ideología que explícitamente ahora expresan.

## Bibliografía

- Abercrombie, Thomas (1991): “Articulación doble y Etnogénesis” en Segundo Moreno, y F. Salomon (eds.), *Reproducción y transformación de las sociedades andinas*, siglos XVI-XX. Quito, Mlal y Abya Yala.
- Amodio, Emanuele (1993a). *Formas de la alteridad. Construcción y difusión de la imagen del indio americano en el primer siglo de la conquista*. Quito, Abya Yala.
- \_\_\_\_\_ (1993b): “Soñar al Otro: la identidad étnica y sus transformaciones entre los pueblos indígenas de América Latina” en Daniel Mato (ed.), *Diversidad cultural y construcción de identidades*. Caracas, Tropykos y CEAP-Faces-UCV.
- \_\_\_\_\_ (1996): “Los indios metropolitanos: Identidad étnica, estrategias políticas y globalización entre los pueblos indígenas de América latina” en Daniel Mato, Maritza Montero y Emanuele Amodio (eds.), *América Latina en tiempos de globalización: Procesos culturales y transformaciones socio-políticas*. Caracas, UCV-ALAS-Unesco, pp. 51-66.

- \_\_\_\_\_ (2004): "El crisol criollo. Mezclas, fusiones y contraposiciones de culturas en Venezuela" en Ipasme (ed.), *Aportes culturales a la venezolanidad*. Caracas, Ipasme.
- \_\_\_\_\_ (2005): *Pautas de crianza entre los pueblos indígenas de Venezuela*. Caracas, Unicef-Venezuela.
- Buarque de Hollanda, Sergio (1986): *Visión del paraíso*, Caracas, Biblioteca Ayacucho.
- Bello, Luis Jesús (2005): *Derechos de los pueblos indígenas en el nuevo ordenamiento jurídico venezolano*. Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (Iwgia).
- Bonfil Batalla, Guillermo (1993): "Implicaciones étnicas del sistema de Control cultural" en León Olive (ed.), *Ética y diversidad cultural*. México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1989): "La teoría del control cultural en el estudio de procesos étnicos", *Ariansana*, n° 10, pp. 5-36.
- Cardoso de Olivera, Roberto (1992): *Etnicidad y estructura social*. México, Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social.
- Colmenares, Ricardo (2001) *Los derechos de los pueblos indígenas*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.
- INE (2002): *XIII Censo General de Población y Vivienda 2001. Primeros Resultados*. Caracas, Instituto Nacional de Estadística.
- Maybury-Lewis, David (1988): "Viviendo dentro del Leviatán: Grupos étnicos y el Estado", *Anuario de Etnología y Antropología Social*, n° 1, pp. 98-110.
- OCEI (1985): *Censo indígena de Venezuela*. Caracas: Oficina Central de Estadística e Informática.
- \_\_\_\_\_ (1993): *Censo Indígena de Venezuela 1992*. Caracas, Oficina Central de Estadística e Informática.

# LA DEMARCACIÓN DE TIERRAS INDÍGENAS EN VENEZUELA

Hortensia Caballero Arias

## Introducción

El fin del siglo xx ha marcado una importante etapa para los pueblos indígenas en América Latina al abrirse un compás de alternativas y de reconocimientos por parte de los Estados-nación hacia estos grupos étnicos. En estos últimos años, los indígenas han emprendido procesos significativos de revitalización cultural frente a las sociedades nacionales. Éstos se han caracterizado, entre otros, por el resurgimiento de los movimientos sociales indígenas que claman sus derechos y reivindicaciones como pueblos originarios, la participación directa de representantes indígenas en espacios políticos regionales y nacionales, y los procesos de reindianización de comunidades que habían perdido o simplemente disimulado sus identidades étnicas ante la neocolonización. Al mismo tiempo, estas acciones indígenas, con el apoyo de ONG y profesionales de diferentes áreas, han creado espacios de discusión para fomentar transformaciones en materia de derechos humanos en las esferas internacionales y nacionales. Estos cambios son evidentes en las instancias jurídicas de organismos internacionales como la ONU y la OEA, y en diversas Constituciones nacionales que explícitamente reconocen los derechos indígenas. Aunque la cuestión indígena es única en cada país de acuerdo con su población y diversidad étnica, sistemas políticos nacionales y representaciones sociales que se han construido sobre los indígenas en cada nación, el caso de Venezuela forma parte, indiscutiblemente, de este resurgimiento indiano de corte étnico-jurídico ocurrido en los últimos quince años en Latinoamérica.

Un elemento central en este proceso de reivindicación de los derechos indígenas tiene que ver con el reconocimiento del uso y disfrute de los hábitat y tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan los indígenas. Este trabajo analiza, por lo tanto, los actuales procesos de demarcación territorial indígenas en el marco de las políticas del Estado-nación venezolano. Es innegable que existe una relación directa entre la continuidad cultural de los pueblos indígena y el uso y manejo de sus territorios (Anaya, 1996; Colchester *et al.*, 2001), pero también es cierto que esta correlación ha estado determinada por las políticas, regulaciones y acciones implementadas por el Estado hacia los pueblos indígenas que han habitado y habitan el territorio nacional.

Partimos de la idea de que, en los actuales procesos de demarcación de tierras que se llevan a cabo en Venezuela, los indígenas experimentan diferentes formas de territorialización que los lleva a reconceptuar sus espacios territoriales, identidades étnicas y pasado histórico. Por formas de territorialización me refiero tanto al ordenamiento territorial desde el punto de vista político-administrativo establecido por las instituciones del Estado en áreas indígenas, como a las representaciones cotidianas y simbólicas que los mismos indígenas revelan y expresan sobre sus hábitat y tierras ocupadas como resultado de los efectos de esas políticas territoriales (Caballero Arias y Cardozo, en prensa).

El propósito de este ensayo es examinar y comparar las diferentes políticas territoriales establecidas por el Estado venezolano desde una perspectiva histórico-jurídica y en particular analizar los actuales procesos de demarcación y titulación de tierras y hábitat indígenas. Para ello, describimos y consideramos los aspectos instrumentales, institucionales y burocráticos que rigen el proceso de demarcación territorial; las implicaciones que tiene el uso de ciertos conceptos y definiciones en las disposiciones territoriales actuales; y el papel de la antropología en el respaldo y asistencia a este proceso. Asimismo, se presenta una síntesis de los problemas más importantes que ha tenido la demarcación de tierras indígenas.

### **Tenencia de la tierra indígena: aspectos históricos y legales**

Desde la llegada de los europeos a América, los pueblos indígenas han estado amenazados por los procesos de colonización cultural y la usurpación y control de sus territorios. A fin de reglamentar y organizar las áreas que ocupaban tradicionalmente los indígenas, la Colonia instituyó diferentes formas de disposición territorial como las encomiendas, las reducciones y los pueblos de indios, entre otras, que dependían de las directrices de la Corona española.

En la Venezuela colonial, además de estas figuras jurídicas territoriales como la encomienda que se mantuvo hasta 1718 (Arcila Farías, 1966), los resguardos indígenas constituyeron una de las formas de tenencia de la tierra que más influyeron en el ordenamiento territorial de las poblaciones nativas. Los resguardos eran porciones de tierras colectivas concedidas a las comunidades indígenas por el rey para su uso y aprovechamiento. La Corona confería la posesión de tierras comunales a los indios, quienes estaban bajo su tutela en una suerte de adjudicación de títulos de tierras que tenían la propiedad de ser inalienables, es decir, tierras que no podían ser vendidas o traspasadas a otros. Esta figura de propiedad comunitaria indígena, que predominó sobre todo en el siglo XVIII, resultó ser objeto de controversia entre la metrópolis y los colonizadores y criollos, quienes argumentaban que estas extensiones de tierras no eran adecuadamente aprovechadas por esos indígenas. A pesar de que para fines del siglo XVIII se habían constituido en Venezuela cerca de trescientos comunidades indígenas o resguardos (Arcila Farías, 1968), lo cierto es

que muchas de estas tierras fueron luego usurpadas en el oriente y occidente del país por los colonizadores (Amodio, 2005; cf. Martínez Guarda, 1982; Samudio, 1992/1993), con lo cual se daba una disociación entre lo establecido legalmente en los resguardos y lo que sucedía en la realidad con las comunidades indígenas.

El proceso independentista en Venezuela generó cambios importantes en la tenencia de la tierra indígena y sus formas de territorialización. Desde los inicios de la conformación de la República hasta principios del siglo xx, el nuevo Estado-nación a través de leyes y reformas constitucionales fue derogando los resguardos indígenas en el país. Esta figura de propiedad territorial colectiva así como las Leyes de Indias eran vistas como vestigios de los cánones coloniales que perjudicaban a los indígenas y contradecían los principios de libertad individual, igualdad y ciudadanía que proclamaban los emancipadores para todos los pobladores. En este período republicano, varios instrumentos jurídicos hacen alusión a la necesidad de la disolución de los resguardos y la repartición individual de tierras (Pérez Vila, 1988). Cabe mencionar entre ellos la Constitución Federal de la Primera República de 1811, la Ley del Congreso de la Gran Colombia de 1821, y las leyes subsiguientes del 2 de abril de 1836 y la del 7 de abril de 1838 (cf. Armellada, 1977).

A pesar de que estas leyes insistían en la derogación de los resguardos, estas políticas territoriales fueron difíciles de implementar debido a problemas administrativos y a la misma resistencia indígena a entregar sus tierras comunales para su repartición. Es durante la presidencia de Guzmán Blanco que la propuesta de extinguir los resguardos indígenas cobra nuevamente relevancia. Ésta, entre las muchas políticas establecidas en ese periodo, permitiría aplicar los proyectos económicos liberales y reorganizar de manera más centralizada la nación. Así, la Ley del 2 de junio de 1882 sobre Reducción, Civilización y Resguardo establecía la derogación definitiva de los resguardos indígenas con excepción de las comunidades indígenas que existían en los Territorios Amazonas, Alto Orinoco y la Guajira, que serían administradas por el Ejecutivo Federal. También planteaba que con la incorporación voluntaria de los indígenas a una "vida civilizada", se les otorgaría hasta un perímetro de veinticinco hectáreas de tierras baldías. Al reconocer como indígenas sólo a aquellos asentados en zonas fronterizas, las tierras y las identidades indígenas comenzaban a ser posicionadas por el Estado en función de una territorialización confinada y limitrofe. Posteriormente, la Ley sobre Protección y Civilización de 1884, flexibilizó un poco la derogación de los resguardos (Coppens, 1971), y determinó que los indígenas tendrían un plazo de dos años para demostrar la ocupación de sus tierras; de lo contrario éstas serían consideradas como tierras baldías (artículo 4, ver Armellada, 1977). Esta ley reconocería que las comunidades indígenas seguían siendo las dueñas de sus respectivos resguardos, siempre y cuando procedieran "irremisiblemente a su división como propiedades de ellos". Aunque esta legislación instituía la legitimación de la propiedad individual, también permitió que algunas comunidades indígenas ratificaran su ocu-

pación en estos territorios y reterritorializaran las áreas ya ocupadas por ellos. La ley de 1904 confirma esta disposición de otorgar a los indígenas la posibilidad de formalizar la propiedad individual de la tierra, pero esta vez sin límite de tiempo (Coppens, 1971). En todo caso, aunque estas leyes buscaban si no la desaparición total al menos la división de los resguardos indígenas, es cierto que muchas comunidades indígenas no solicitaron la repartición territorial ni legalizaron estas propiedades individuales usufructuándolas de manera colectiva.

Otras medidas legales subsiguientes planteaban la necesidad de formalizar la propiedad individual de las extintas reducciones indígenas como la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1910, la de 1911 y la de 1936, que establecían ciertos lapsos para hacer la solicitud. Al no legalizar esas tierras como propiedad individual pasarían a ser ejidos administrados por el Estado. La disolución de los resguardos como propiedad comunal generó, por lo tanto, la desintegración cultural y la desterritorialización de muchas comunidades indígenas sobre todo en la región centro-occidental y norte-costera del país al ser estas usurpadas y apropiada por terceros. Hasta aquí vemos entonces que los tipos de tenencia de tierra en áreas indígenas contempladas por la legislación nacional eran: las propiedades individuales indígenas y lo que quedaba de cinco comunidades indígenas resguardadas<sup>1</sup>; todo lo demás correspondía a las categorías de ejidos (regidos por ordenanzas municipales) y tierras baldías, en donde habitaban los indígenas de Amazonas, Alto Orinoco y la Guajira en la periferia del país.

Estos grupos indígenas fronterizos que ocupaban tierras baldías quedaron luego bajo la tutela y adoctrinamiento de varias órdenes religiosas de acuerdo con lo establecido en la Ley de Misiones de 1915 y su reglamento de 1921<sup>2</sup>. El Estado concedió a los misioneros católicos (capuchinos y salesianos) la tarea de reducir, evangelizar y educar a los indígenas que debían incorporarse progresivamente a la vida ciudadana. Aunque el Estado venezolano no otorgó, vendió o repartió tierras indígenas entre las misiones religiosas, si les delegó a los vicariatos apostólicos, de acuerdo con sendas resoluciones oficiales, la jurisdicción para el control y regulación administrativa de estos territorios habitados por los indígenas. Con la concesión administrativa de estas zonas fronterizas, la vida indígena y el uso de sus territorios iban a depender de las decisiones y normativas misioneras.

---

<sup>1</sup> Coppens (1971, 14) menciona que los resguardos indígenas que llegaron a mantenerse hasta ese entonces fueron: El Poblado, en la isla de Margarita; El Guasey, en el estado Anzoátegui; Tacarigua de la Laguna, en el estado Miranda; Chivacoa, en el estado Yaracuy; y Marite-Chichirivichi, en el estado Falcón.

<sup>2</sup> La Ley de Misiones publicada en Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela N° 12.562 del 16 de junio de 1915 y sus reglamentos estuvo en vigencia hasta finales de 2005 cuando fue derogada al decretarse la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (Lopci), el 27 de diciembre de 2005.

La legislación venezolana vuelve a considerar el derecho colectivo de los indígenas sobre sus tierras con la Ley de Reforma Agraria de 1960. El artículo 2, apartado [d] señalaba que el Estado:

Garantiza y reconoce a la población indígena que de hecho guarde el estado comunal o de familia extensa, sin menoscabo del derecho que le corresponde como venezolanos, de acuerdo con los apartes anteriores, el derecho de disfrutar de las tierras, bosques y aguas que ocupen o les pertenezcan en los lugares donde habitualmente moran, sin perjuicio de su incorporación a la vida nacional conforme a ésta u otras Leyes.

Esta ley se articula luego con el muy citado artículo 77, cláusula 2, de la Constitución nacional de 1961, el cual de manera general establece que:

El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina. La Ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la nación.

Vemos entonces que estos instrumentos legales reconocen la existencia de las comunidades indígenas y su derecho a usufructuar colectivamente las tierras que han ocupado con anterioridad, aunque también establecen la incorporación paulatina de estas comunidades a la sociedad nacional por medio de una campesinización de los indígenas. Aun cuando la Ley de Reforma Agraria consideró luego la dotación de tierras baldías a los indígenas, éstos debían demostrar su ocupación continua durante al menos diez años y el aprovechamiento efectivo de esas tierras. El Instituto Agrario Nacional creado en 1971 tuvo como objetivo el de garantizar a los grupos étnicos minoritarios el derecho sobre sus tierras mediante el programa de dotación de tierras. Este instituto llegó a otorgar 142 títulos provisionales en siete estados del país entre 1972 y 1993 (cuadro 1), pero muy pocos pasaron a ser títulos definitivos como lo estipulaba la ley<sup>3</sup>. Al mismo tiempo, la Constitución nacional era lo bastante ambigua con su régimen de excepción para que cualquier política o programa se aplicara entre los indígenas, tal como sucedió con los proyectos de desarrollo de La Conquista del Sur (1969-1974) y con las invasiones de tierras piaroa por parte de ganaderos en el valle de Guanay en Amazonas (Clarac, 1986).

---

<sup>3</sup> Para más detalles sobre la política indígena del IAN ver *Temas Agrarios*, nº 15 (IAN, 1983) y Clarac, 1983. Sobre una revisión crítica del proceso de dotación de tierras indígenas establecido por el IAN, ver Arvelo-Jiménez y Perozo, 1983; Heinen y Coppens, 1986; Kuppe, 1997.

**Cuadro 1. Títulos otorgados por el programa de dotación de tierras del IAN según grupo indígena y extensiones de tierras (1972-1993)**

Entidad	Tipo de dotaciones	Grupo Indígena	No. de Comunidades	No. de Familias	Superficie dotada (hectáreas)
Amazonas	95 Títulos provisionales/ 7 Autorizaciones de uso, goce y disfrute	Baniva	6	82	22.800
		Bare	2	29	14.000
		Curripaco	7	87	98.600
		Guahibo	33	598	153.030
		Guaraquena	1	30	40.000
		Maco	4	59	13.000
		Piapoco	2	57	3.850
		Piaroa	27	607	223.645
		Puinabe	5	67	18.500
		Yanomami	1	17	10.000
		Ye'Kuana	8	179	215.000
		Yeral	4	30	102.000
		Saliva/Guahibo/criollo	1	16	1.516
Criollo/Mapoyo y Piapoco	1	46	10.000		
Anzoátegui	9 Títulos provisionales/ 1 definitivo/ Reconoc. de títulos coloniales	Kariña	12	754	23.146
Apure	3 Títulos Provisionales/ 3 definitivos/ 1 provisional intercomunitario/ 1 definitivo intercomunitario	Pume	22	168	214.094
		Cuíva	3	78	9.893.75
Bolívar	15 Títulos Provisionales/ 6 definitivos/ 1 provisional intercomunitario/ 1 definitivo intercomunitario	Kariña	2	60	10.154
		Mapoyo	1	19	45.000
		Panare	1	50	14.400
		Pemon	12	527	111.554
		Piaroa	6	225	100.000
Delta Amacuro	3 Títulos Provisionales	Warao	3	62	3.060
Monagas	3 Títulos Provisionales	Warao	3	93	3.500
Sucre	Catastro a dos comunidades	No reportado	2	No reportado	No reportado
Zulia	14 Títulos Provisionales y catastros	Yucpa	14	302	36.872
<b>Totales</b>	142 Títulos Provisionales y 12 Definitivos	<b>22</b>	<b>183</b>	<b>4242</b>	<b>1.497.614,75</b>

Fuente: Elaborado en base a los datos recopilados por Cooperativa Makunaima, 2005.

Otra figura jurídica de control y manejo de tierras fueron las áreas protegidas decretadas por el Estado y administradas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, sobre todo a finales de los años 70. El objetivo principal de estas zonas protegidas, denominadas áreas bajo régimen de administración especial (Abraes), era conservar los recursos naturales existentes a través de figuras como parques nacionales, monumentos naturales, reservas forestales, zonas protectoras, etc. Sin embargo, muchas de estas áreas protegidas se instauraron y sobrepusieron en zonas habitadas por población indígena, particularmente en los estados Bolívar y Amazonas. Esto trajo varios inconvenientes, entre ellos: discrepancias entre lo establecido en la normativa de las Abraes para proteger el ambiente y la presencia y usufructo de las tierras por parte de los indígenas; las áreas protegidas no reconocían las formas tradicionales indígenas de uso y manejo de los recursos; y, al decretarse estas figuras, los indígenas no tendrían posibilidad de solicitar títulos de propiedad colectiva. En 1991, el Estado decreta además dos Reservas de Biosfera la del Alto Orinoco-Casiquiare y la del Delta del Orinoco. Aunque esta figura contempla la presencia de población indígena, el Ministerio del Ambiente no llegó a elaborar sus planes y reglamentos de uso. Por lo tanto, estas políticas territoriales de corte ambiental y conservacionista apenas consideraron la existencia y la participación de grupos indígenas en el manejo de estas áreas protegidas; y en algunos casos se ha argumentado que han servido incluso como escenarios para la invasión minera.

### **Instrumentos jurídicos recientes en la demarcación de tierras indígenas**

Los pueblos indígenas en Venezuela experimentan actualmente un momento excepcional en cuanto al reconocimiento de sus derechos a través de la promulgación de diferentes instrumentos legales. Aunque este nuevo ordenamiento jurídico ha sido ampliamente analizado (Bello, 2005; Colmenares, 2001; Mansutti, 2000), consideramos necesario hacer un resumen de estas leyes en el contexto de la demarcación de tierras indígenas. La Asamblea Nacional Constituyente proclamó la nueva Constitución nacional de la ahora República Bolivariana de Venezuela en 1999, que incluyó explícitamente el capítulo VIII sobre los derechos de los pueblos indígenas. Luego del escueto contenido del ya mencionado artículo 77 de la Constitución nacional de 1961, el cual determinó por más de treinta años las políticas indigenistas en el país, los derechos de los pueblos indígenas pasan a ser reconocidos oficialmente en la nueva constitución en sus artículos del 119 al 126, (CRBV, 1999), y se abre una oportunidad sin precedentes para el empoderamiento de los pueblos indígenas.

Esta nueva constitución establece en su preámbulo no sólo el carácter multiétnico y pluricultural de la nación sino también confirma, ontológicamente, la existencia de los pueblos y comunidades indígenas y reconoce sus formas de organización social y política, sus culturas, costumbres, idiomas, religión, así

como sus hábitat y derechos sobre las tierras que ancestralmente han ocupado. El artículo 119, que expresamente se refiere a las tierras indígenas, señala tres aspectos importantes de resaltar: el consentimiento oficial de que existe una correlación entre tierras y continuidad de las formas de vida indígena; la corresponsabilidad necesaria entre el Ejecutivo Nacional y los pueblos indígenas para la demarcación (participación indígena directa); y la consideración de que las tierras indígenas son propiedad colectiva de los pueblos, condición que no es modificable al calificarlas como inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles.

Además de los cambios constitucionales y en conformidad con los acuerdos internacionales en materia de derechos indígenas, Venezuela ratifica y aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT en 2001 (Ley Aprobatoria, 2001). Sobre las tierras, este convenio (parte II) señala que los gobiernos que suscriban este acuerdo deben respetar la importancia que tienen para las culturas indígenas su relación con la tierra, y en especial el aspecto colectivo de esa relación (artículo 13.1). De igual forma, los Estados deben reconocer el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan los indígenas (artículo 14.1).

Para hacer efectivo el derecho constitucional de los indígenas sobre sus tierras, el Estado decreta el 12 de enero del 2001 la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (LDTPIL 2001) y conforma, según decreto presidencial N° 1392, la Comisión Nacional de Demarcación del Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas el 9 de agosto de ese mismo año (Gaceta Oficial N° 37.257). Esta ley tiene como objetivo sistematizar y regular la elaboración, coordinación y ejecución de las políticas públicas relativas a la demarcación de los hábitat y tierras indígenas en el país, y garantizarles su derecho a la propiedad colectiva (artículo 1, Ldtpil 2001), la cual estará a cargo del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Ella señala, nuevamente, el reconocimiento y los derechos originarios de los pueblos indígenas sobre sus tierras y la necesidad de llevar a cabo la demarcación de manera conjunta entre el Ejecutivo nacional y los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas (artículos 4 y 8).

La novedad de esta legislación incluye la utilización de conceptos para identificar colectivamente a estas poblaciones humanas y sus espacios territoriales. Para designar a los grupos humanos descendientes de los pueblos originarios se utiliza el término Pueblos Indígenas; los grupos formados por familias indígenas vinculadas entre sí son Comunidades Indígenas; y a los individuos descendientes de un pueblo indígena son Indígenas. Desde el punto de

vista geo-espacial, los conceptos centrales son Hábitat Indígena<sup>4</sup>, que define la totalidad del espacio ocupado física, cultural y simbólicamente por los indígenas para garantizar sus formas de vida; y Tierras Indígenas como aquellos espacios físicos de ocupación tradicional y ancestral que habitan los pueblos y comunidades indígenas (artículo 2). La ley identifica, además, étnicamente los pueblos y comunidades indígenas que habitan en los diferentes estados para la demarcación de sus tierras, sin negar la existencia de otros grupos (artículo 14); así como reconoce aquellos pueblos y comunidades que ya poseen títulos de propiedad colectiva sobre las tierras que ocupan, y aquellas poblaciones que tengan adelantados proyectos de autodemarcación (artículo 9).

Finalmente, la actual legislación indígena está amparada por la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (Lopci) decretada el 27 de diciembre del 2005, que tiene como objetivo, una vez más, reconocer y proteger la existencia de los indígenas como pueblos originarios, y garantizar los derechos constitucionales y los convenios internacionales que han sido ratificados por el Estado. En su apartado sobre hábitats y tierras (título II), la Lopci reconoce los derechos originarios sobre las tierras que los indígenas ancestralmente ocupan y la propiedad colectiva de las mismas para el desarrollo de sus formas de vida. Igualmente, fija los criterios a seguir para los procedimientos de la demarcación de tierras que incluye la participación de los pueblos y comunidades indígenas. La Lopci priva por encima de las otras leyes decretadas, por lo cual la Ley de Demarcación de 2001 queda sujeta a las disposiciones establecidas en esta ley orgánica.

Todos estos instrumentos jurídicos sugieren ciertas disposiciones en cuanto a la demarcación de hábitat y tierras que se resumen en: 1) sin tierras no hay garantía de las formas de vida indígena; 2) la demarcación es un asunto de Estado que se realizará con la participación de los indígenas; y 3) el objetivo último es la expedición de títulos de propiedad *colectiva*, que serán inalienables, inembargables e intransferibles. En suma, estos documentos legales parecieran no sólo garantizar sino blindar los derechos originarios sobre las tierras que los indígenas ancestralmente han ocupado.

Frente a este panorama jurídico tan favorable cabe preguntarse por qué el proceso de demarcación de tierras indígenas ha sido tan lento, engorroso y accidentado si la legislación reconoce plenamente los derechos indígenas y si las condiciones políticas están dadas para que los indígenas participen en la demarcación de sus tierras. Más allá de que este proceso de territorialización resulta ser un acontecimiento inédito tanto para el Estado como para los pueblos indígenas y demás actores sociales, considero que las dificultades resi-

---

<sup>4</sup> Hay que advertir que "Hábitat Indígena" reemplazó el término de "Territorio" en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente (1999), por considerar que este último sólo se aplica para designar el espacio territorial nacional.

den en los aspectos instrumentales y administrativos del proceso, y sobre todo en la incongruencia entre la retórica discursiva del gobierno y las acciones reales que se adelantan en el proceso de demarcación. Este aspecto se refiere, en especial, a las formas de participación indígena y al otorgamiento de grandes extensiones colectivas de tierras.

La problemática de la demarcación de tierras tiene que ver, por lo tanto, con ciertas paradojas legales y conceptuales. La primera es que se reconocen los derechos originarios de los indígenas sobre sus tierras, pero el subsuelo siempre le pertenecerá al Estado. La segunda, la demarcación debe realizarse conjuntamente entre el Ejecutivo nacional y los pueblos indígenas, pero en realidad es el Estado el que toma las decisiones y establece los parámetros para el ordenamiento territorial. La tercera, la legislación contempla el otorgamiento de títulos de propiedad colectiva a pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, hasta ahora el Estado no ha titulado grandes extensiones como propiedad colectiva de los pueblos, y sólo ha reconocido el uso y disfrute de las tierras y hábitats de algunas comunidades indígenas, las cuales son inalterables al considerarlas inalienables e inembargables. Examinemos un poco más estas paradojas en el marco de lo que ha acontecido hasta el momento en la demarcación de tierras indígenas.

### **En qué consiste el proceso de demarcación de tierras indígenas**

Desde el punto de vista institucional la demarcación de tierras indígenas ha requerido gestionar una nueva estructura pública con la conformación de instancias administrativas como la Comisión Nacional, las Comisiones Regionales y la Secretaría Ejecutiva. La Comisión Nacional de Demarcación del Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas es una comisión paritaria formada, originalmente, por miembros de ocho ministerios<sup>5</sup> con competencia en la materia y por ocho representantes indígenas de los estados Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre y Zulia. Hasta la presente fecha, la Comisión Nacional ha estado coordinada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales cuyo ente ejecutor es la Secretaría Técnica Ejecutiva que depende de la Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental de este ministerio. En 2003, se decretaron oficialmente las Comisiones Interinstitucionales Regionales en los ocho estados con población indígena. Estas comisiones tendrían la tarea de diseñar, coordinar y llevar a cabo la demarcación de tierras en sus regiones, conjuntamente con los pue-

---

<sup>5</sup> Estos organismos son: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Interior y Justicia, Ministerio de Educación y Deportes, Ministerio de la Defensa, Instituto Nacional de Tierras y el Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar. A estas instancias ministeriales se debe agregar el Ministerio del Poder Popular de los Pueblos Indígenas, creado a principios de 2007.

blos y comunidades indígenas, y con el apoyo de diversos profesionales, principalmente, de la antropología, la geografía y el derecho.

Desde la promulgación de la ley de 2001, estas comisiones se han reunido y trabajado, con algunas dificultades operativas, en la definición de los procedimientos necesarios para que los indígenas soliciten formalmente la demarcación de sus tierras. Desde el principio, estos procedimientos no han estado visiblemente identificados, lo que ha ocasionado confusión y discrepancias entre las comunidades indígenas y las instancias regionales responsables (cf. Silva Monterrey, 2007; Gil, 2007). Sumado a esto, los líderes indígenas de la demarcación han tenido dificultades para la organización y les ha faltado voluntad y capacidad para emitir propuestas políticas coherentes en este proceso de demarcación de tierras (Mansutti, en prensa).

La ley de 2001, que en términos prácticos estuvo en vigencia hasta la promulgación de la Lopci en diciembre de 2005, no establecía el "cómo hacer" la demarcación. La Comisión Nacional, ante este vacío de información, diseñó y aprobó en septiembre de 2004, de modo preliminar, una lista de requisitos que debían contener los expedientes de demarcación. La documentación debía incluir: 1) la solicitud de demarcación identificando a los representantes indígenas encargados, el pueblo o comunidad indígena aspirante, su ubicación geográfica, los datos de población identificando a cada integrante, el acta consenso de la asamblea indígena para abrir el proceso de demarcación y el acta consenso de la asamblea de validación de la información del expediente; 2) el informe histórico y socio-antropológico de la comunidad o pueblo incluyendo los aspectos sociales, culturales y políticos; y 3) los mapas mentales elaborados por los indígenas y el informe explicativo de la propuesta de autodemarcación. El expediente debía contener además un informe de campo preparado por la comisión técnica regional identificando conflictos con terceros, ocupación de tierras, toponimia (bilingüe) y linderos. Todo este proceso debía ser coordinado por las comisiones regionales técnicas en conjunción con las comunidades indígenas. Una vez conformado el expediente, la Comisión Regional lo remitiría a la Comisión Nacional, cuya Secretaría Ejecutiva convalidaría la información consignada, revisaría los aspectos legales de las tierras con respecto a terceros, y verificaría los datos cartográficos para establecer los límites de las extensiones territoriales (este último con el Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar). Luego, la Comisión Nacional consignaría esta documentación ante la Procuraduría General de la República, la cual estaría encargada de verificar la información y elaborar los títulos colectivos de tierras a ser entregados a las comunidades y pueblos indígenas.

Si bien la Lopci (2005) contemplaría luego, en el capítulo IV, los pasos, instancias de gestión, requisitos y tiempos establecidos para la demarcación, lo cierto es que durante los primeros cinco años, la falta de definición de criterios y acuerdos con respecto a los procedimientos, el tamaño de las extensiones de tierra a otorgar y el tipo de titulación afectó negativamente el proceso de

demarcación de hábitat y tierras indígenas. En esta etapa los principales problemas detectados fueron: falta de articulación entre las comisiones regionales y las comunidades indígenas, poca coordinación entre las comisiones regionales y la comisión nacional, falta de confianza de los indígenas hacia las instituciones públicas responsables de la demarcación, desinformación entre los indígenas sobre la demarcación, desánimo entre los representantes indígenas de las comisiones paritarias que trabajaban *ad honorem*, demora en los presupuestos para las comisiones regionales haciendo imposible realizar las visitas de campo necesarias, carencia de recursos básicos (materiales de oficina, logística y transporte) en las oficinas regionales, y finalmente los cambios continuos a nivel institucional<sup>6</sup>, de personal y conceptual<sup>7</sup>. A estos aspectos técnicos se les suma el hecho de que la dirigencia indígena presentaba múltiples voces, no siempre coherentes, y que cada propuesta de demarcación debía ser considerada como un caso particular por la diversidad cultural de cada grupo.

A pesar de estas dificultades, el Estado ha concedido un total de 32 títulos de tierras a comunidades indígenas en tres actos públicos. En 2005, el presidente Chávez, en dos entregas, otorgó 21 títulos a comunidades indígenas kariña, pumé, hiwi, cuiva y warao de los estados Anzoátegui, Monagas, Sucre, Delta y Apure (cuadros 2 y 3). La tercera entrega tuvo lugar el 8 de agosto de 2007 en el marco del I Congreso Internacional de los Pueblos Indígenas Antimperialista de América, en el cual el vicepresidente de la República, Jorge Rodríguez, entregó 11 títulos a comunidades indígenas de Apure, Anzoátegui y Monagas (cuadro 4). Estos 32 títulos representan 939.313 hectáreas de tierras otorgadas a comunidades indígenas que conforman una población de 9.107 individuos.

A pesar de estas titulaciones, lo cierto es que el proceso de demarcación ha sido poco transparente y espasmódico debido a problemas de organización, planificación y ejecución. De hecho, muchos de estos títulos fueron producto de demarcaciones rápidas y poco consultadas con las comunidades indígenas (algunos profesionales las han calificado como "demarcaciones *express*"), y otras se realizaron a solicitud expresa del Presidente de la República por una relación afectiva que ha mantenido con algunas comunidades Cuiva

---

<sup>6</sup> Uno de esos rumores en el ámbito institucional era que la coordinación, a cargo del Ministerio del Ambiente, pasaría a otro ente. A finales de 2005 se hablaba de que sería responsabilidad del Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social, y luego se difundió la noticia de que sería dirigido por el Ministerio de Pueblos Indígenas (2007). Hasta el presente, sigue bajo la coordinación del Ministerio del Ambiente.

<sup>7</sup> Hay una propuesta reciente de la ministra de Pueblos Indígenas para cambiar los términos de "tierra" y "hábitat" por el de "territorios comunales" en la Lopcí con la reforma de la Ley Habilitante. La Federación de los Pueblos indígenas del estado Bolívar, así como otros representantes rechazan categóricamente esta propuesta de reforma, que no ha sido consultada entre la mayoría de los indígenas (*Correo del Caroní*, 2007).

de Apure. De las comunidades indígenas que han recibido título hasta ahora, las de Anzoátegui son, quizás, las que mejor han llevado adelante la demarcación al haber conformado grupos de trabajo efectivos con la participación indígena, la comisión regional y un cuerpo de asesores (Ramos de Ruiz, en prensa; Silva Monterrey, 2007).

Lo que sorprende es que, hasta la presente fecha, ninguno de los pueblos o comunidades habitantes de los estados fronterizos de Amazonas, Bolívar y Zulia, los cuales tienen la mayor población indígena y son considerados tradicionalmente como regiones indígenas, ha sido merecedor de títulos de tierras. A pesar de los esfuerzos de ciertas organizaciones regionales como Orpia en Amazonas, Kuyujani en Bolívar y Amazonas, y otras iniciativas indígenas que han adelantado propuestas de “autodemarcación” entre los Yekuana, Hoti, Panare, Pemón, Bari y Yukpa, con la asesoría de antropólogos y antropólogas, poco se ha logrado con respecto a la titulación colectiva de tierras indígenas.

Hasta aquí hay que destacar al menos dos aspectos de carácter conceptual y práctico que han determinado el proceso de demarcación de tierras indígenas. Primero, los títulos que se han entregado han sido sólo a *comunidades* indígenas, ninguno ha sido otorgado a un *pueblo* indígena, aunque existen solicitudes que han sido consignadas para la demarcación de tierras por pueblo como en el caso de los Yekuana del Caura. Esto pareciera indicar que, a pesar de las solicitudes de titulación por pueblo que han sido incluso aprobadas por la Comisión Nacional como la de los Barí de la Sierra de Perijá y la de los Yekuana-Sanema del Caura, el Estado no está en disposición de entregar grandes extensiones de tierra colectiva a grupos minoritarios. Como señala Mansutti (en prensa), se había previsto la entrega de estos títulos de propiedad por pueblo el 12 de octubre de 2006 (Día de la Resistencia Indígena), pero la celebración se transformó en duelo cuando el mismo Presidente negó la aprobación de los títulos al argumentar que era demasiada tierra para los indígenas. Existe en la demarcación de tierras, por lo tanto, una correspondencia directa entre la definición de Pueblo indígena y grandes extensiones de tierras que, a pesar de estar contemplada en las leyes, no resulta viable para el Estado venezolano.

**Cuadro 2. Títulos otorgados por la Procuraduría General de la República  
(9 de agosto, 2005)**

Entidad	Pueblo Indígena	Comunidad	Superficie demarcada (Ha)	Porcentaje del estado	Población beneficiada
<b>Anzoátegui</b>	Kariña	Caico- Seco	3027,05	0,07	247
	Kariña	Tabero	62939,72	1,45	345
	Kariña	San Miguel	6119,96	0,14	136
	Kariña	Vallecito	9971,93	0,23	108
	Kariña	Santa Rosa de Táchata	40760,43	0,94	1693
	Kariña	Santa Cruz de Cachipo	11500	0,27	289
	Kariña	El Guasey	9996,00	0,23	193
<b>Totales</b>			<b>144.315,20</b>	<b>3,,33</b>	<b>3012</b>

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente

**Cuadro 3**  
**Títulos otorgados por la Procuraduría General de la República**  
**(12 de Octubre, 2005)**

Entidad	Pueblo Indígena	Superficie demarcada	Número de Títulos entregados
<b>Apure</b>	Pumé (Yaruro) Jiwi (Cuiva)	386.362	10
<b>Anzoátegui y Monagas</b>	Kariña	70.000	2
<b>Sucre</b>	Warao	196.213	1
<b>Delta Amacuro</b>	Warao	27.763	1
<b>Totales</b>		<b>680338</b>	<b>14</b>

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente

**Cuadro 4**  
**Títulos otorgados por la Procuraduría General de la República**

Entidad	Pueblo Indígena	Comunidad	Superficie demarcada (Ha)	Población beneficiada
<b>Anzoátegui</b>	Cumanagoto	San Lorenzo de Guere	9.092	135
	Kariña	Santa Rosa de las Magnolias	2.304	150
	Kariña	Sombrerito	1.718	62
	Kariña	Mapiricure	15.226	425
<b>Apure</b>	Yaruro	Copa de Oro	8.704	183
	Yaruro	Santa Josefina	13.323	179
	Yaruro	San José de Capanaparo	2.371	54
<b>Monagas</b>	Warao	Guamalito	15.644	179
	Warao	Santo Domingo de Wakajarita	14.530	331
	Warao	El Pajal	10.606	210
	Warao	El Guamal	21.147	230
<b>Totales</b>		<b>11</b>	<b>114.665</b>	<b>2.138</b>

**(9 de agosto, 2007)**

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente

En segundo lugar, hay que destacar que estos títulos no son explícitamente títulos de propiedad colectiva de tierras sino documentos que *reconocen* y parcialmente conceden la posesión colectiva de esas tierras que ocupan los indígenas. El título que emite la Procuraduría General de la República textualmente declara que: "En nombre de la República Bolivariana de Venezuela se *reconoce* el hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupa" una determinada comunidad. La comunidad por su parte, según este documento, acepta el reconocimiento de los derechos originarios e históricos que hace el Estado venezolano,

... a través del Gobierno Bolivariano impulsado por el ciudadano presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez Frías, así como, de la propiedad colectiva de las tierras indígenas que se describen en este documento.

¿Por qué si la Constitución nacional y demás leyes establecen el otorgamiento de la propiedad colectiva a las comunidades y pueblos indígenas, el título de tierras que confiere la Procuraduría General de la República es tan impreciso en la concesión de este tipo de propiedad? Además de los problemas que implica entregar grandes dotaciones de tierra a unos indígenas, la noción de propiedad colectiva sigue siendo una cuestión legal y política no resuelta para el Estado. Aquí lo que vemos es un choque entre dos sistemas, uno consuetudinario y otro oficial; para los indígenas, las tierras han sido de uso y disfrute colectivo, simbólica y espiritualmente las han compartido sin delimitaciones fijas ni cerradas; para el Estado, en cambio, los espacios de uso colectivo que podrían convertir en propiedades colectivas aún no han sido claramente prescritos. En este sentido, el Estado pareciera estar en la disposición de reconocer los derechos originarios sobre las tierras indígenas en compensación de la deuda histórica que tiene con estos pueblos, pero no de otorgarles explícitamente propiedades de carácter colectivo.

### **Demarcación o autodemarcación**

Con la promulgación de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas en enero del 2001 (Ldtpi 2001), una gran mayoría de pueblos y comunidades indígenas iniciaron por su cuenta los procesos de demarcación para solicitar la titulación de sus tierras ante el Ejecutivo nacional. Estas iniciativas locales han sido definidas como procesos de *autodemarcación* en vista de que han sido los mismos indígenas los que delimitan sus espacios territoriales a través de los mapas mentales y reconstruyen sus historias por medio de las narraciones orales que dan cuenta sobre sus movimientos migratorios, actividades de subsistencia y usos simbólicos de sus tierras. Estas actividades realizadas por las comunidades indígenas a través de reuniones y asambleas han contado con el respaldo de antropólogos y antropólogas que llevan años trabajando con esos grupos y que han colaborado, bajo diferentes enfoques, en la preparación de esos expedientes, sobre todo en la elaboración del informe socio-antropológico, en la metodología para el

diseño de los mapas mentales, y como intermediarios entre las comisiones regionales y las comunidades indígenas (ver, por ejemplo, Caballero y Cardozo en prensa; Colchester, Silva y Tomedes, 2004; González y Zent, en prensa; Zent-López *et al.*, 2004, entre otros).

Sin embargo, hay que acotar que estas delimitaciones territoriales indígenas no son un acontecimiento nuevo. De hecho, varios pueblos indígenas como los Bari, los Piaroa y sobre todo los Yekuana (Arvelo-Jiménez y Jiménez 2001; Jiménez y Perozo, 1994) iniciaron la demarcación de sus tierras mucho antes de la promulgación de la ley de 2001. En estos casos, sí podemos hablar de experiencias de autodemarcación pues son procesos que surgieron por iniciativa de los mismos indígenas y con el apoyo de ONG y otros especialistas. Con esto queremos resaltar que, aunque las instancias coordinadoras y demás funcionarios y profesionales identifiquen las experiencias actuales de delimitación territorial indígenas como procesos de "autodemarcación," lo cierto es que esa supuesta autogestión de las comunidades y pueblos indígenas para demarcar sus tierras está condicionada por los procedimientos y directrices establecidos en las leyes y en las decisiones de la Comisión Nacional. Esas autodemarcaciones son producto de una intencionalidad gubernamental y, por consiguiente, constituye sólo una faceta más del proceso de demarcación de tierras guiado por el Estado. Aquí se produce un distanciamiento conceptual y práctico entre las acciones que realizan los indígenas y las disposiciones territoriales gubernamentales, cuando se establecen estas diferencias entre demarcación (la oficial) y autodemarcación (la indígena). En todo caso, a los indígenas estas experiencias les han servido para estar conscientes del significado material y simbólico que tienen los espacios que ellos ocupan dentro del Estado-nación; es lo que algunos dirigentes indígenas definen como procesos de autorreconocimiento étnico.

### **A modo de conclusión**

La demarcación de tierras indígenas en Venezuela es un fenómeno que, sin duda, ha generado la participación e incorporación de la población indígena en una nueva forma de territorialización de sus áreas ocupadas. La promulgación de leyes y decretos sobre la demarcación no sólo reconoce el uso y disfrute de las tierras de las tradicionales zonas indígenas fronterizas sino también de espacios indígenas en áreas semiurbanas que de acuerdo con un proceso de reindianización, la población se está autorreconociendo como tal. Si bien existen todavía claras divergencias entre el ordenamiento jurídico, la estructura institucional, los tipos de titulación otorgadas y las solicitudes que hacen las comunidades y pueblos indígenas con respecto a sus hábitats y tierras, también es cierto que estas poblaciones indígenas están cada vez más conscientes de sus derechos sobre sus tierras. De estas experiencias indígenas de demarcación ciertamente han emergido expresiones culturales de reafirmación étnica a través de la elaboración de los mapas mentales, los relatos históricos y las caracterizaciones socio-antropológicas, pero éstos también son

documentos etnográficos que revelan una reconceptuación de sus territorios en función de un espacio territorial más amplio que es Venezuela.

## Bibliografía

- Amodio, Emanuele (2005): *La tierras de los Caribes*. Caracas, Faces-Universidad Central de Venezuela.
- Anaya, James (1996): *Indigenous Peoples in International Law*. Oxford, Oxford University Press.
- Arcila Farías, Eduardo (1966): *El régimen de la encomienda en Venezuela*. Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- \_\_\_\_\_ (1968): "El régimen de la propiedad territorial en Hispanoamérica" en Eduardo Arcila Farías *et al.* (eds.), *La Obra Pía de Chuao, 1568-1825*. Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Armellada, Cesáreo de (1977): *Fuero Indígena Venezolano*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.
- Arvelo-Jiménez, Nelly y Abel Perozo (1983): "Programa de desarrollo entre poblaciones indígenas de Venezuela: antecedentes, consecuencias y una crítica", *América Indígena*, n° 3, pp. 501-536.
- Arvelo-Jiménez, Nelly y Simeón Jiménez (eds.) (2001): *Atlas Dekuana*. Caracas, Asociación Otro Futuro.
- Bello, Luis Jesús (2005): *Derechos de los Pueblos Indígenas en el nuevo ordenamiento jurídico venezolano*. Caracas, Iwgia.
- Caballero Arias, Hortensia y Jesús Ignacio Cardozo (en prensa): "Políticas territoriales, memoria histórica e identidad: Los Yanomami ante la demarcación de sus tierras," *Antropológica*, n° 105-106.
- Clarac, Gerardo (1983): *Las comunidades indígenas del país*, Caracas, Instituto Agrario Nacional.
- \_\_\_\_\_ (1986): "El caso de los Piaroa del Valle de Wanay" *Boletín Antropológico*, n° 10, pp. 55-62.
- Colchester, Marcus, Fergus MacKay, Tom Griffiths y John Nelson (2001): *A Survey of indigenous Land Tenure: A Report for the Land tenure Service of the Food and Agricultural Organization*. Inglaterra, Forest People Programme, [http://www.forestpeoples.org/documents/law\\_hr/fao\\_land\\_tenure\\_report\\_de\\_c01\\_eng.pdf](http://www.forestpeoples.org/documents/law_hr/fao_land_tenure_report_de_c01_eng.pdf)
- Colchester, Marcus, Nalúa Silva Monterrey y Ramón Tomedes (2004): *Protegiendo y fomentando el uso consuetudinario de los recursos biológicos: Alto Caura Venezuela*. Inglaterra, Forest Peoples Programme.
- Colmenares, Ricardo (2001): *Los derechos de los pueblos indígenas en la constitución de Venezuela de 1999*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Cooperativa Makunaima R.L. (2005): *Breve Recuento sobre las Acciones efectuadas por el programa de dotaciones de tierras indígenas del Instituto Agrario Nacional, durante las décadas setenta al noventa*, Caracas, Cooperativa Makunaima R.L. Consultores, (mimeo).

- Coppens, Walter (1971): "La tenencia de tierra indígena en Venezuela. Aspectos legales y antropológicos", *Antropológica*, n° 29, pp. 3-37
- Correo del Caroní (2007): "Rechazan reforma de leyes indígenas", *Correo del Caroní*, 4 de septiembre de 2007.
- CRBV (1999): *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas. Imprenta Nacional.
- Gil, Mauro (2007): "Avances y limitaciones de la comisión de demarcación del Estado Zulia" en *Pueblos indígenas, territorios y demarcación*. Maracaibo, Imprenta Internacional, pp. 109-118.
- González Jeyni y Stanford Zent (en prensa): "Experiencias en el proceso de demarcación de hábitat y tierras de las comunidades multi-étnicas Yabarana-Joti-Panare-Piaroa del sector Parucito-Manapiare-Yutaje, Edo. Amazonas, Venezuela", *Antropológica*, n° 105-106.
- Heinen, Heinz Dieter y Walter Coppens (1986): "Indian Affaire" en John Martz y David Myers (eds), *Venezuela, the Democratic Experience. Revised edition*, Nueva York, Praeger, pp. 364-383.
- Instituto Agrario Nacional (1983): *Número Especial sobre Dotación de Tierras, Temas Agrarios*, n° 15.
- Jiménez, Simeón y Abel Perozo (eds.) (1994): *Esperando a Kuyujani: Tierras, leyes y Autodemarcación. Encuentro de comunidades Ye'kuanas del Alto Orinoco*, Caracas, Asociación Otro Futuro/GAIA/IVIC.
- Kuppe, René (1997): "The indigenous peoples of Venezuela between Agrarian Law and Environmental Law", *Law & Anthropology*, n° 9, pp. 244-257.
- Ldtpi (2001): "Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas", *Gaceta Oficial* N° 37.118 del 12 de Enero de 2001.
- Ley Aprobatoria (2001): "Ley N° 41 Aprobatoria del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales", *Gaceta Oficial* 37.305 del 17 de octubre de 2001.
- Lopci (2005): "Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas", *Gaceta Oficial* 38344 del 27 de diciembre del 2005.
- Mansutti, Alexander (2000): "Pueblos indígenas y cambios constitucionales: El caso de Venezuela", *Boletín Antropológico*, n° 50, pp. 79-98.
- \_\_\_\_\_ (en prensa): "La demarcación de territorios indígenas en Venezuela: Algunas condiciones de funcionamiento y el rol de los antropólogos", *Antropológica*, 105-106.
- Martínez Guarda, María (1982): "La tierra de Resguardos Indígenas. Un Aspecto de la propiedad territorial en el siglo XIX", *Revista Universitaria de Historia*, pp. 97-115.
- Pérez Vila, Manuel (1988): "Resguardos Indígenas," en *Diccionario de historia de Venezuela*, Tomo III. Caracas, Fundación Polar.
- Ramos de Ruiz, Nirbia Irene (en prensa): "Experiencia de la Demarcación de Territorios Indígenas en el Estado Anzoátegui", *Antropológica*, n° 105-106.
- Samudio A, Eda (1992/1993): "El resguardo indígena en Mérida, siglos XVI al XIX. (I Parte)", *Paramillo*, 11-12, pp. 5-90.

- Silva Monterrey, Nalúa (2007): "Demarcación de los territorios indígenas en Venezuela. Avances y Perspectivas", en *Pueblos indígenas, territorios y demarcación*, Maracaibo, Imprenta Internacional, pp. 49-66.
- Zent-López, Egleé., Stanford Zent y Leticia Marius (2004): "Autodemarcando la Tierra: Explorando las Ideas, los árboles y caminos Hoti", *Boletín Antropológico*, nº 59, pp. 313-338.

# APROXIMACIÓN A LA ÉTICA, LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD VENEZOLANA

Oliver Du Arte Herrera

Es difícil reflexionar sobre la institucionalidad venezolana con imparcialidad. La idea de justicia en relación con planteamientos que provengan de intelectuales se encuentra rodeada de un misterio, muchas veces impenetrable, donde las instituciones se resisten a todo análisis. Pensar sin la presión institucional se presenta como un reto a quien pretende interpretar una realidad organizacional.

El análisis de un sistema social interinstitucional toca transversalmente elementos de transformaciones sociales, tipos de instituciones políticas contrapuestas en su funcionamiento, formas de saber, proyectos de racionalización de los conocimientos y de las prácticas y hasta mutaciones tecnológicas.

Como antropólogo, con estadía mediana en diversas instituciones públicas venezolanas, debo partir de una mirada fundamentada en la epistemología como garantía del estatus científico de estas líneas, por encima del rol que he jugado como individuo inserto en la estructura formal de dichas realidades. Todo lo que refiera a tintes ideológicos debe ser rechazado en la medida en que pretenda privar sobre la reflexión. La temática sobre la ideología es demasiado flexible, amplia y diversa para servir de marco para el análisis. Como señala Michel Foucault:

... desde el siglo XVIII, lo que se llama humanismo se ha visto siempre obligado a apoyarse en ciertas concepciones del hombre tomadas de la religión, de la ciencia y de la política. El humanismo sirve para colorear y para justificar las concepciones del hombre a las que éste se ve claramente obligado a recurrir (Foucault, 1999, 335).

El tema de la institucionalidad venezolana se escribe normalmente en dicho humanismo. Frente a éste debo oponer una mirada crítica, que permita creación y autonomía. En este sentido, se contraponen los discursos sobre lo político y sobre lo ético para tener ciertas precauciones. Es vital darle contenido positivo a la crítica de lo que decimos, pensamos y hacemos, para poner en práctica los que el autor antes mencionado define como *ontología histórica de nosotros mismos*.

El presente trabajo es de carácter experimental y está orientado a abrir camino a investigaciones históricas en las instituciones para capturar los puntos que, en la sincronía, puedan predecir la forma en que se darán los cambios tanto en la superestructura como en la infraestructura de un Estado en transición.

### **¿Qué Estado tenemos?**

Es necesario expresar algunas definiciones que en relación con "lo institucional" vamos a emplear. Según Manuel García-Pelayo, una institución debe definirse como un

... sistema de gestión y administración altamente racionalizado, de máxima eficiencia técnica, caracterizado por la organización estratificada, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias entre las distintas unidades que lo integran, la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales, el procedimiento formal y escrito en la tramitación y resolución de los asuntos (García-Pelayo, 1987, 16).

La institucionalidad venezolana presenta varios escenarios que cambian de grado en relación la cercanía o lejanía del concepto antes dicho. Existen sobre todo contradicciones que se reflejan en la práctica político-administrativa a través de refutaciones entre el discurso ideológico que sustenta al Estado actual, fundamentado en ideas revolucionarias, con parte del discurso ideológico de Estados del pasado. Esto como consecuencia del inicio de un proceso de sustitución de unos contenidos sociales por otros. Proceso que afecta drásticamente la psicología colectiva de los integrantes del sistema. La transición ha generado categorías de instituciones que se encuentran a diario con el reto de transformar un aparato estatal con contenidos ajenos a la tradición político-administrativa que se instaura. Las dinámicas institucionales de hoy se encuentran en momentos de contingencia donde se contraponen tecnocracia, decisionismo y pragmatismo, por un lado, y la sustitución de estructuras mentales que definieron el estilo institucional del pasado, por el otro. Sin embargo, es el estilo institucional del pasado el que ocupa el lugar predominante en las formas de pensar y de actuar de los individuos en las instituciones venezolanas, lo que lo convierte en el discurso hegemónico que sustenta la formación discursiva del presente.

En este sentido, la racionalidad política del Estado revolucionario entra en contradicción con la racionalidad administrativa presente en las instituciones, lo que permite observar la presencia de formas de actuar provenientes de una lógica institucional de larga duración que ha desvirtuado el funcionamiento organizacional como aparato que debe radicar en valores de equidad convertidos en hábito institucional.

Algunas estructuras institucionales del Estado venezolano son de carácter tecnocrático, donde prima lo técnico sobre lo político, pero en general las instituciones son de naturaleza burocrática con una dirigencia escogida por fidei-

dad política. También aparecen nuevas estructuras institucionales en la escena, donde el tiempo para responder a las demandas populares ha disminuido y generan buenas expectativas en relación con el necesario cambio de funcionamiento. Sin embargo, el radio de acción de la burocracia tradicional hace inoperante los intentos por agilizar el sistema. Este escenario convierte al político y al técnico, como servidores públicos, en sujetos de observación para recoger el pensamiento institucional. Como individuo, cuya estructura de pensamiento se deriva de una tradición ideológica institucional distinta a la nueva, el servidor público de la actualidad acciona y reacciona presentando formas institucionalizadas como la corrupción, la negligencia y la inoperancia; producto de la diacronía histórica en la vida cotidiana de los despachos de las organizaciones. Esto en contraposición a la racionalidad política del discurso que le da cuerpo al andamiaje jurídico del sistema actual.

El Estado revolucionario debe ser capaz de sustituir los contenidos y las formas del discurso hegemónico para generar cambio en la realidad. Los contenidos nuevos deben incidir en las identidades institucionales para generar solidaridad y cooperación en los colectivos. Esto sólo será posible cuando los individuos compartan las mismas categorías de pensamiento acordes con la equidad en el uso público de la razón (cf. Douglas, 1996, 24), es decir, en la ética institucional.

La psicología individual radica en la forma de actuar de los individuos y, para que ésta pueda cambiar, es importante abordar las maneras de realizar clasificaciones de la realidad, las operaciones lógicas y las metáforas orientadoras como el centro de atención de las políticas reguladoras del sistema político e institucional venezolano. Esto pone por encima del grado de variación entre ideologías diferentes, no sólo a las estructuras sociales y morales, sino también a la orientación cognitiva.

Para incidir en las representaciones colectivas, las instituciones deben trabajar en profundidad en políticas para el tratamiento de las identidades que generen fortalecimiento interno de los equipos con relación a la gestión administrativa. Para ello, siguiendo a Mary Douglas, hay que tomar en cuenta que:

... si los costes de pertenecer al grupo aumentan por encima de los beneficios esperados, la amenaza de desertar se constituye en una gran baza de negociación para los miembros, que pueden utilizarla contra cualquiera que intente arrancarles más contribuciones de las que están dispuestos a aportar (Douglas, 1996, 64).

Por lo general, es normal encontrar resistencia de los individuos a los cambios de políticas que conlleven nuevas formas y contenidos en las formas de pensar y de vivir a la institución. Este problema se plantea con mayor agudeza en el momento llamado de transición entre dos sistemas político-ideológicos, donde las representaciones colectivas de los grupos arrastran estilos de pensamiento pasados, en regímenes político-administrativos con diferentes formas

y contenidos. La transición requiere de planificar el cambio tomando en cuenta el proceso de larga duración que esto implica. Por ello, las formas institucionales de transición presentan, y deben presentar, híbridos en relación con la cultura organizacional que determina el funcionamiento cotidiano de los individuos. Los contenidos de nuevo orden no asimilados en un momento determinado obedecen a la manera en que son transmitidos, pero también a la exigencia al cambio en una temporalidad abrupta y no racional. Esto indica que la planificación del cambio debe realizarse tomando en cuenta varios criterios elementales relacionados con la psicología colectiva y con los mecanismos empleados para crear identificación institucional. Un estilo de pensamiento es un producto colectivo, y éste sólo se concretará a partir de la aplicación de estrategias que garanticen dicha construcción. El compromiso individual con la organización aparece en el individuo a causa de las transversalidad de coacciones, relaciones cruzadas, convenciones e intereses personales y colectivos. Esto define a las instituciones como *agrupaciones sociales legitimadas* (cf. Douglas, 1996, 75).

### **Individuo, autoridad y coordinación institucional**

Lo que ha recibido menos atención es el papel que desempeña la cognición en la formación del vínculo social. Esto ocurre cuando la naturaleza tecnocrática y efectista de una institución prevalece sobre una política que dirija las estrategias orientadoras. Generalmente los individuos dan por sentado que las decisiones son tomadas por la institución, a partir de la estructura burocrática tradicional. Las decisiones que se toman bajo el esquema vertical tradicional, de arriba hacia abajo, han determinado la manera de funcionar del aparato estatal. Un discurso alternativo tendría que plantear y garantizar nuevas formas para la toma de decisiones que permitan que el poder fluya en varias direcciones para evitar la conformación de cúpulas de poder irremplazables. Las autoridades institucionales deben ser capaces de fundamentar la naturaleza y la razón de las normas instituidas a partir del compromiso automático de los individuos.

Es necesario explicar el compromiso que subordina los intereses individuales a un todo social más amplio. Los problemas que plantea la acción colectiva racional se pueden solucionar a través la coacción y a través de actividades de bajo coste encaminadas a producir beneficios individuales y colectivos. Un colectivo que carezca de estímulos adolecerá de indecisión y disensión. Todo individuo que expresa falta de identificación se enfrenta ante el dilema de la integración a la institución, aún más cuando sabe que no puede ser sancionado y que no existen recompensas específicas por su servicio comunitario. En este caso, el grupo permanecerá en estado latente y puede generar esfuerzos concertados para actividades como protestas, negligencia o, incluso, transgresiones en los subsistemas organizacionales (cf. Douglas, 1996, 44).

Cualquier orden social supone ser contenciosos de justicia y moral. Esto produce un orden cognitivo que garantiza el establecimiento de convenciones expresadas en reglas institucionales y políticas que son validadas colectivamente. Sin embargo, en el caso de la institucionalidad venezolana, dicha validación es, en muchos escenarios, producto no de la razón sino de la fuerte identificación con la autoridad central del Estado, que penetra capilarmente en la red institucional, pero que no es suficiente para producir lo mismo en relación con la frágil figura de la autoridad local.

Crear y confiar son requisitos previos de la comunicación, la cooperación y la coordinación de los equipos institucionales. Este debe ser un nudo importante a ser reflexionado por las autoridades de toda institución que pretenda cambiar. En el escenario político y social del país debe ser prioridad darle cumplimiento a la tarea titánica de los Comités Centrales de Planificación, recientemente constituidos, para que orienten su trabajo hacia la construcción de un orden social con bases cognitivas acordes con el discurso político revolucionario que en la teoría persigue la *suprema felicidad social*. Estas categorías cognitivas serán negociadas constantemente antes de su implantación. Mucha de la reflexión debe estar despojada de lo que Carlos Marx criticaba en relación con el saber burocrático, al que compara con el saber eclesiástico cuando se rodea de un halo de misterio que le da, más allá de la razón, la pretensión de interpretar el devenir histórico con la verdad en la mano (cf. Chalet, 1977).

La garantía del cumplimiento de la función pública, a partir de bases éticas, radica en la equidad convertida en hábito estamental y, como señala Manuel García-Pelayo, en la objetividad generada por el sentimiento de encarnar la conciencia y grandeza del Estado (García-Pelayo, 1987, 137). Los nuevos contenidos éticos deben estar orientados a modificar la relación preexistente entre la voluntad, la autoridad y el uso público y privado de la razón (cf. Foucault, 1999, 3). Los servidores públicos serán los actores de dicho proceso en la medida en que se sientan parte de él, y el cambio se producirá en la medida en que los individuos decidan ser los actores voluntarios de tal proceso. Se debe trascender el "obedece y no razones", uso tradicional que se le da al poder en contextos militares, políticos y religiosos. Lo ético no debe provenir de la fidelidad a elementos de doctrina, sino a la creación de una actitud crítica permanente de nuestro ser histórico, de lo que somos, de lo que pensamos y de lo que hacemos. La *ontología crítica de nosotros mismos*, como señala Foucault:

... se ha de considerar no ciertamente como una teoría, una doctrina, ni tampoco como un cuerpo permanente de saber que se acumula; es preciso concebirla como una actitud, un *éthos*, una vida filosófica en la que la crítica de lo que somos es a la vez un análisis histórico de los límites que se nos han establecido y un examen de su franqueamiento posible (Foucault, 1999, 350).

**Bibliografía**

- Châtelet, F. (1977): *Los marxistas y la política I: la metamorfosis de la revolución (1843-1917)*. Barcelona, Taurus.
- Douglas, M. (1996): *Cómo piensan las instituciones*. Madrid, Alianza Universidad.
- Foucault, M. (1999): *Estética, ética y hermenéutica*. Barcelona, Paidós.
- García-Pelayo, M. (1987): *Burocracia y tecnocracia*. Madrid, Alianza Universidad.

**La república indígena. Pueblos indígenas y perspectivas políticas en Venezuela**

Emanuele Amodio

**Resumen**

El cambio político y social que supone para Venezuela la Constitución de 1999 involucra a todos los grupos sociales y, particularmente, a los pueblos indígenas, sobre todo a partir del enfoque nacionalista que intenta, de manera ideológica, fundar la Nueva República sobre la base del pasado heroico de resistencia de estos pueblos asumida como ejemplo prototípico de la identidad nacional. No se trata solamente del desarrollo de nuevos espacios de inclusión para estas poblaciones históricamente marginadas, sino de asumirlos como referente obligado para la constitución de un estado multiétnico y pluricultural. De estas presuposiciones y su intento de hacerlas realidad nacen nuevos desafíos para la antropología: la de redefinir el lugar de la diferencia y la representación que del otro se ha hecho a lo largo de su corta historia. El otro reclama un lugar no para ser pensado sino para pensarse, lo que definitivamente pone en jaque el pensamiento occidental que precisamente sobre la diferencia hipostatizada fuera de sí ha construido su identidad.

**Palabras clave:** Pueblos indígenas, política de Estado, Venezuela

**The Indigenous Republic. Indigenous Peoples and Political Perspectives in Venezuela**

Emanuele Amodio

**Abstract**

The political and social change for Venezuela implicit in the 1999 Constitution involves all social groups but particularly the indigenous peoples, above all because of a nationalist vision that, in ideological terms, attempts to found the New Republic on the basis of the heroic tradition of resistance on the part of precisely these peoples, assumed to be prototypical examples of national identity. It is not just a matter of the development of new inclusive spaces for this historically excluded population; it involves assuming them as the key referent for the constitution of a multiethnic and pluricultural State. These assumptions, and the attempt to make them reality, signify new challenges for the anthropologist: a redefinition of the way of conceiving 'difference', and of the way of representing the 'other' in this new, and very short phase. The 'other' claims space, not to be thought about, but to think on its own terms, and it is precisely this fact that leads to a radical questioning of a western thought that has built its own identity differentiating itself from what it conceives of as 'alien'.

**Key Words:** Indigenous Peoples, State Policies, Venezuela

**Educación y revolución. Aproximaciones acontecer educativo venezolano (2000-2007)**

María Bethencourt

**Resumen**

Con el triunfo del presidente Chávez en las elecciones de 1998, un nuevo proyecto de sociedad comienza a surgir en Venezuela, definido por el chavismo como un proyecto bolivariano y socialista enfrentado al sistema capitalista mundial. Desde entonces han transcurrido ocho años de transformaciones profundas en todos los ámbitos de la sociedad, siendo el de la Educación uno de los más conflictivos, ya que es en este campo donde se juega la identidad de la nación y la transmisión del conocimiento que requiere el nuevo proyecto para sostenerse en el tiempo. En este texto intentamos describir el quehacer educativo del chavismo en cuanto a las ideas que lo han sustentado y en relación las acciones desarrolladas.

Palabras clave: Educación, Revolución, Venezuela, 2000-2007.

**Education and Revolution. Approaches to Venezuelan Education (2000-2007)**

María Bethencourt

**Abstract**

With Chávez's triumph in the 1998 presidential elections, a radically new political project was launched in Venezuela, defined by its partisans since the outset as Bolivarian and, more recently, as socialist, and in any event, and beyond the terms themselves, defying the overall logic of the predominant globalized capitalist system. Since then eight years have gone by with profound transformations in all aspects of social life, but the changes in education have been particularly conflictive and naturally so, because the stakes are particularly high: it is where the attempt to introduce new values and a long-lasting change in attitudes is fought out. In this article, the author attempts to assess the policy of the Chávez government in this field, the ideas that inspire it and the problems of trying to implement it.

Key Words: Education, Revolución, Venezuela, 2000-2007.

**Demarcación de Tierras Indígenas en Venezuela**

Hortensia Caballero Arias

**Resumen**

El presente trabajo analiza las diferentes políticas territoriales establecidas por el Estado venezolano desde un enfoque histórico-jurídico, y en particular examina los actuales procesos de demarcación y titulación de tierras y hábitats indígenas. Para una comprensión de esta nueva forma de territorialización in-

dígena se examinan los aspectos institucionales e instrumentales de la demarcación, las implicaciones prácticas que tienen el uso de ciertos conceptos en las disposiciones territoriales, las dificultades técnicas que han surgido, y el papel de la antropología en la asistencia de este proceso. A pesar de que existe un marco jurídico que respalda plenamente los derechos indígenas en Venezuela, aún hay discrepancias entre el discurso del Estado en materia indígena y el otorgamiento real de títulos colectivos de tierra.

Palabras clave: Tierras Indígenas, Demarcación, Venezuela.

The Demarcation of Indigenous Lands in Venezuela

Hortensia Caballero Arias

Abstract

This article analyzes, from a legal and historical perspective, the different territorial policies pursued by the Venezuelan State, paying particular attention to the current process of indigenous land and habitat demarcation. For an understanding of this new form of indigenous territorialization, the author examines the institutional and instrumental aspects of the land demarcation, the practical implications of certain concepts related to territorial dispositions, the technical difficulties that have emerged with these procedures, and the role of anthropology in assisting this process. In spite of the current legal framework backing indigenous rights in Venezuela, there is still an enormous distance between the State's discourse on indigenous questions and the effective granting of the collective land titles which the discourse promises.

Key Words: Indigenous Lands, Territorial Demarcation, Venezuela.

Aproximación a la ética, la función pública y la nueva institucionalidad venezolana

Oliver Du Arte Herrera

Resumen

Estas líneas presentan una reflexión sobre el carácter histórico de las instituciones, en momentos de transición y cambio en el sistema socio-político venezolano, y su capacidad para crear representaciones colectivas orientadas a una práctica institucional, donde lo ético debe ser construido en base a la crítica permanente de lo que somos, de los que pensamos y de lo que hacemos; poniendo, por encima de intereses privados, la equidad en el servicio público.

Palabras clave: institucionalidad, ética, antropología, sistema socio-político.

**An approach to Venezuelan new institutionalism, ethics and public function**

Oliver Du Arte Herrera

**Abstract**

These lines present a reflection on the historical role of institutions, at times of transition and change, in the Venezuelan socio-political system, and its capability to create collective representations focused on an institutional practice, where ethics must be built under a permanent discussion of what we are, what we think and what we do, putting in that way equality in the public service over private interests.

Key Words: institutionalism, ethic, anthropology, socio political system.

**Seguridad ciudadana, confianza pública y policía en Venezuela**

Luis Gerardo Gabaldón

**Resumen**

Las encuestas de victimización y opinión pública muestran un incremento de los delitos violentos y de la desconfianza en el sistema de justicia penal. El marco constitucional y legal que se ha venido desarrollando desde 1999 enfatiza un concepto muy amplio de seguridad, que incluye tutela amplia de derechos y satisfacción de necesidades indefinidas. El plan piloto de seguridad ciudadana enfatiza la vigilancia ostensiva y la disuasión mediante acciones de ocupación territorial transitoria. La disminución de ocurrencias delictivas es dudosa. Se propone un marco de reflexión e investigación incorporando criterios de transparencia y participación que contribuyan a generar corresponsabilidad y a reducir la violencia.

Palabras clave: Seguridad ciudadana, confianza pública, policía, Venezuela.

**Public Security, Public Trust and the Police in Venezuela**

Luis Gerardo Gabaldón

**Abstract**

Victimization and public perception studies in Venezuela show a sharp increase in violent crime and mistrust in the criminal justice system. The constitutional and legal framework since 1999 implies a broad concept of public safety, which includes protection of rights and satisfaction of widespread needs among the population. Pilot plans for public safety emphasize surveillance and deterrence through temporal occupation of urban spaces. It is doubtful that crime has been reduced. What the author proposes is a framework for analysis and research, based on transparency and involvement, with a view to promoting a shared responsibility and the reduction of violence.

Key Words: Citizenship Security, Public Trust, Police, Venezuela.

**La salud revolucionaria: El caso Barrio Adentro**

Morelva Leal Jerez

**Resumen**

Este artículo es una primera aproximación al análisis antropológico de la Misión Barrio Adentro, estrategia organizativa del sistema de salud vigente que desde 2003 pretende dar respuesta a las graves deficiencias que históricamente presenta la salud en Venezuela. En el marco del nuevo proyecto nacional plasmado en la constitución de 1999, se describen las principales características del nuevo sistema producto de la revisión documental, de la observación y entrevistas realizadas en consultorios ubicados en los Municipios Maracaibo y San Francisco, del estado Zulia. Se asume que la tríada salud-enfermedad-atención constituye un sistema social y culturalmente determinado y que los cambios así como las resistencias se generan y se expresan en la vida cotidiana de los colectivos sociales. Los primeros resultados destacan que el cambio más importante es la accesibilidad de la mayoría de la población en situación de pobreza a médicos, medicinas y saberes en el marco de la atención primaria de la salud así como la conformación de una red local de relaciones alrededor del consultorio.

Palabras clave: Salud, revolución, misiones, Barrio Adentro, Venezuela

**Revolutionary Health: The Case of Barrio Adentro**

Morelva Leal Jerez

**Abstract**

This article is a first approximation to an anthropological analysis of the Mission "Barrio Adentro", the organizational strategy that, since 2003, has tried to respond to the serious deficiencies of the national health system. Within the framework of the new national project expressed in the 1999 constitution, the author describes the principal characteristics of the new system, utilizing the evidence proportioned by field work in the Municipalities Maracaibo and San Francisco in the State of Zulia. It is assumed that the triad health - disease - attention constitutes a social and culturally conditioned system and that changes as well as resistances will find expression in day-to-day experience. The first results indicate that the most important change is the accessibility of the majority of the population in situation of poverty to doctors and medicine within the framework of primary health care, together with the conformation of a local network of relations based on the doctor's consulting room.

Key Words: Health, Revolution, Missions, Barrio Adentro, Venezuela.

Visiones del regionalismo y la regionalización en América del Sur en el nuevo milenio

Franklin Molina

Resumen

El presente artículo, tiene como objetivo revisar los conceptos de regionalismo y regionalización; en un contexto regional muy particular en el ámbito de la economía política mundial como lo es América del Sur. A largo de la investigación, se distinguen cuatro olas regionalizadoras o de integración que comienzan en los años sesenta, hasta culminar en una nueva regionalización que se inicia en el siglo XXI. América del Sur, es el centro de observación del artículo, por las transformaciones que ocurren en el seno del MERCOSUR, la Comunidad Andina y en la construcción- negociación de la incipiente Comunidad Suramericana de Naciones.

Palabras clave: Regionalismo, regionalización, Suramérica, siglo XXI.

South American Regionalism Perceptions and Regionalization in the New Millennium

Franklin Molina

Abstract

This article aims to revise the concepts of regionalism and regionalization within the particular context of South America. Four waves of regionalization or integration are distinguished, beginning in the 1960s and culminating with the current tendencies. In its course the article examines the changes in Mercosur and the Andean Community, together with the process of construction and negotiation of the incipient South American Community of Nations.

Key Words: Regionalism, Regionalization, South America, 21st Century.

La conservación del Patrimonio Cultural en Venezuela: Nuevas Oportunidades a partir de 1999

Luis E. Molina

Resumen

Luego de una discusión del concepto de patrimonio cultural bajo la perspectiva de la "teoría del control cultural", desarrollada por Bonfil Batalla, se presentan algunas reflexiones acerca de las limitaciones de la actuación del Estado venezolano en lo concerniente a la conservación del patrimonio cultural bajo el marco de la ley que rige la materia y las nuevas posibilidades abiertas a partir de la aprobación de la Constitución de 1999 y especialmente con la posterior promulgación de leyes como la de los Consejos Comunales y la de Pueblos Indígenas.

Palabras clave: patrimonio cultural, control cultural, Constitución de 1999.

The conservation of the Cultural Heritage in Venezuela: New opportunities since 1999

Luis E. Molina

#### Abstract

After a discussion of the concept of Cultural Heritage using the perspective of the "Theory of the Cultural Control" developed by Bonfil Batalla, some comments are made concerning the limits of the performance of the Venezuelan State regarding the conservation of the Cultural Heritage under the current law, and the new possibilities presented as a result of the approval of the 1999 Bolivarian Constitution, together with the later promulgation of laws such as those on Communal Councils and Indigenous Peoples.

Key Words: Cultural Heritage, Cultural Control, 1999 Constitution.

Apertura comercial y seguridad alimentaria en los países industrializados de América Latina

José E. Rodríguez Rojas

#### Resumen

El propósito de este trabajo es analizar el impacto de la apertura comercial en la seguridad alimentaria de los países más industrializados de América latina; haciendo énfasis en los países petroleros de la región como Venezuela. El trabajo se soporta en la discusión de la literatura pertinente y el análisis de información proveniente de fuentes privadas y públicas, de organismos nacionales e internacionales. Se concluye que, en el periodo previo a la apertura comercial, los países de América Latina se caracterizaron por una fuerte heterogeneidad en la cual coexistían países con una elevada autosuficiencia alimentaria (fundamentalmente agroexportadores) y países con un deterioro sustantivo de su autosuficiencia alimentaria (fundamentalmente exportadores de petróleo). Esta situación no se altera con la apertura comercial. En el caso de los países petroleros, como Venezuela el *shock* petrolero de la década de los setenta, de la pasada centuria, y la dinámica macroeconómica que el generó incrementó la dependencia externa del sistema agroalimentario y la presencia relativa de los circuitos agroalimentarios, convirtiéndolos en elementos fundamentales del mismo. La apertura comercial profundiza la dependencia externa del sistema alimentario y la influencia de los grupos importadores, en detrimento de los grupos agrarios.

Palabras clave: Apertura comercial, seguridad alimentaria, países industrializados, América Latina.

**Commercial Opening and Food Security in Latin American Industrialized Countries**

José E. Rodríguez Rojas

**Abstract**

This article analyzes the impact of opening up trade on food security in Latin America's most industrialized countries, emphasizing the experience of oil-exporting countries like Venezuela. It analyzes information obtained from public and private statistical sources, as well as national and international organizations. The conclusion is that, in the period previous to trade liberalization, Latin America countries are characterized by a marked heterogeneity, in which there are countries with a high grade of self sufficiency in food (agro-food exporters) and others with a little self sufficiency (basically the oil exporting countries). The heterogeneity pattern does not change after Latin America's openness to the world economy. In the case of oil countries like Venezuela, the boom in oil prices in the 1970's and the macroeconomic dynamic generated by it, increased its foreign food dependency and accentuated the presence of agro-food importing complexes which became a key part of the Venezuelan agro-food system. The opening of the economy simply accentuated this trend, increasing the role of importer groups and eroding the influence of agrarian groups.

**Key Words:** Commercial Opening, Food Security, Industrialized Countries, Latin America

**¿Globalización sin convergencia?**

Pedro Sanoja

**Resumen**

Este trabajo examina la más reciente literatura en la economía y la ciencia política dedicada a estudiar el impacto de la globalización en las instituciones domésticas. En particular, este trabajo se centra en la crítica de la corriente institucionalista a la tesis de que la globalización ha disminuido la soberanía nacional, y forzado a una convergencia institucional entre las economías abiertas. Entre las contribuciones teóricas de este artículo esta un modelo para explicar la escogencia del mecanismo de gobernabilidad sectorial, mediante la propuesta de dos variables independientes: las propiedades de la tecnología, y la estructura de los mercados internacionales.

**Palabras clave:** globalización, convergencia, instituciones, capitalismo.

**¿Globalization without convergence?**

Pedro Sanoja

**Abstract**

This article examines the recent literature in economics and political science over the impact of globalization on domestic institutions. It particularly focuses on the institutionalist critique of globalization's claims to have eroded national

sovereignty, and forced an institutional convergence among open economies. Among the theoretical contributions of this article is a model for explaining the choice of sectoral governance mechanisms, by adding two independent variables to the existing modified sectoral approach: the properties of technology and the international market structure.

Key Words: Globalization, Convergence, Institutions, Capitalism.

Efectos de la coyuntura económica venezolana de finales del 2002 en el sector construcción nacional

Helena Sanz Lara

Resumen

El acontecer nacional en el año 2002, atravesó una compleja situación política, aunado a un proceso de paralización de la economía a finales del mismo y principios del 2003. Como resultado de este fenómeno, el sector construcción fue el más afectado. Consecuentemente, es importante determinar y cuantificar este impacto económico, así como su proceso de recuperación. El presente trabajo realiza un estudio estadístico para establecer las tendencias de los diferentes parámetros que definieron al sector construcción venezolano durante la década previa (1993-2002) (PIB del sector, tasa de desempleo, etc.). Estas variables macroeconómicas se emplean como parámetro base para hacer la comparación con los valores registrados por el sector posterior a este evento, analizando la modificación del comportamiento económico del mismo en función de un factor externo (paralización de la economía nacional) que influyó en su proceder natural.

Palabras claves: Venezuela, construcción, coyuntura económica, paro nacional

2002 Venezuelan Economic Situation Effects in the National Construction Sector

Helena Sanz Lara

Abstract

In 2002, Venezuela experimented a complex political situation, which culminated with the paralysis of the economy between December and February of the following year. In this context, construction was the economic sector the most negatively affected. This article aims to determine and quantify the impact and the process of recovery. It provides statistical information on the relevant economic variables during the previous decade (GDP for the industry, sector's unemployment rates, etc). These macroeconomics variables are used as a basis for a comparison with the crisis period and in order to register the way in which its behaviour was modified under the impact of the crisis.

Key Words: Venezuela 2002, construction sector, economic situation.

Política de salud y democracia social

Luis Miguel Uharte Pozas

Resumen

La denominada democracia social, eje prioritario de una nueva democracia más integral, estaba directamente vinculada con la política social. Esto significaba que la política social -entendida esta como políticas educativas, de salud, de vivienda y de alimentación-, se convertía en un plano de actuación fundamental para avanzar hacia la democracia social. La política de salud, en concreto, como parte del conjunto de las políticas sociales, la vamos a considerar como uno de los grandes indicadores para medir la democracia social, ya que una mejora en el ámbito de la sanidad pública, se va a interpretar como un avance en términos de democracia social. La prioridad que concedemos a la política de salud y a la política social en general, aparte de ser funcional a un nuevo tipo de democracia, aparece en confrontación con las propuestas del modelo de desarrollo neoliberal, y por tanto reclama un nuevo tipo de modelo de desarrollo más acorde con los intereses de la mayoría empobrecida y menos sometido a la lógica de acumulación del capital. La propuesta de política de salud a presentar tiene tres planos bien definidos. En primer lugar delimitaremos cuál es la esencia de la propuesta que defendemos. En segundo lugar presentaremos los objetivos generales de la propuesta, y en tercer lugar, las herramientas o vías de acceso para acercarnos hacia los objetivos citados.

Palabras clave: Política de salud, democracia social.

Health Policy and Social Democracy

Luis Miguel Uharte Pozas

Abstract

The so-called social democracy, central element for any new and more integral form of democracy, is evidently related to social policies, educative, health, housing and food. Indeed, social policies should be considered of fundamental importance for advancing in the direction of a social democracy. In particular, health policy can be examined as a measure of the advance towards a social democracy. However, as the priority accorded to social policies by the author runs counter to neoliberal priorities, they call for a different development model, more in tune with the needs of the more impoverished sectors and less submitted to the logic of capital accumulation. The article develops its argument in three stages: first, the essence of the overall proposal is presented; then the general objectives are defines; and finally, there is a discussion of the practical measures needed in order to achieve the objectives.

Key Words: Health Policies, Social Democracy.

## COLABORADORES

---

Amodio, Emanuele

arinsana@gmail.com

Antropólogo e historiador, se desempeña como docente/investigador en la Escuela de Antropología, realizando investigaciones sobre los pueblos indígenas del pasado y presente de Venezuela, con particular atención a los temas de la construcción de la identidad étnica y de la transformación de las culturas. Ha publicado libros y artículos científicos en editoriales y revistas nacionales e internacionales.

Bethencourt, María

maria.bethencourt@gmail.com

Licenciada en Educación (UNESR). Magister en Antropología Social y Cultural (LUZ). Educadora investigadora del Centro de Formación e Investigación Padre Joaquín Fe y Alegría.

Caballero Arias, Hortensia

hcaballe@gmail.com

Antropóloga, UCV; Maestría en Historia de Venezuela, USM; y doctorado en Antropología, Universidad de Arizona. Investigadora Asociada en el Centro de Antropología del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC). Áreas de investigación: políticas de identidad, antropología del desarrollo, y antropología política e histórica entre poblaciones indígenas del Amazonas venezolano, fundamentalmente los Yanomami y entre comunidades afrodescendientes de Barlovento.

Du Arte Herrera, Oliver

oliver2ist@gmail.com

Antropólogo de la Universidad Central de Venezuela. Ha trabajado como asistente de investigación en diferentes proyectos relacionados con antropología histórica y pueblos indígenas venezolanos. Desempeñó el cargo de Coordinador del Despacho del Viceministerio de Políticas Alimentarias, del Ministerio para la Alimentación. En la actualidad es Coordinador de Gestión del Fondo de Desarrollo Microfinanciero, Ministerio para la Economía Comunal.

Gabaldón, Luis Gerardo

luisgerardogabaldon@gmail.com

Luis Gerardo Gabaldón es Profesor Titular de Derecho Penal y Criminología en las Universidades de Los Andes, Mérida, y Católica Andrés Bello y Profesor Visitante en la Universidad de Nuevo México, 1997. Ha publicado: *La pericia sobre la personalidad del imputado*, 1976, *La responsabilidad penal de la persona jurídica en Venezuela*, 1978, *La percepción social de la ley penal*, 1978, *Control social y Criminología*, 1987, *Legitimidad y sociedad*, 1989, *La policía en el vecindario*, 1990, *Control social y justicia penal en Venezuela*, 1996, *Violencia Urbana, perspectivas de jóvenes transgresores y funcionarios policiales en Venezuela*, 2001, *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*, 2003 y *Delincuencia Económica y Tecnologías de la Información*, 2004.

Leal Jerez, Morelva

morelvaleal@hotmail.com

Egresada de la Universidad del Zulia como Licenciada en Educación Mención Ciencias Sociales Área Historia y Magíster en Antropología mención Antropología Social y Cultural. Profesora Asociada a dedicación exclusiva de la Universidad del Zulia, miembro de la Unidad Académica de Antropología y docente de la maestría en Antropología de la misma universidad. Actualmente admitida como estudiante del Doctorado en Antropología de la Universidad de los Andes. Investigadora acreditada por el Programa de Promoción al Investigador Nivel I.

Molina, Franklin

Internacionalista egresado de la Universidad Central de Venezuela UCV. Investigador del área internacional del Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Política de la UCV. Profesor de la Cátedra de Teorías de Relaciones Internacionales de la Escuela de Estudios Internacionales de la UCV. Investigador acreditado Nivel I del Programa de Promoción al Investigador PPI. Línea de investigación: Relaciones Internacionales e Integración latinoamericana.

Molina, Luis E.

lemolinac@gmail.com

Antropólogo. M Sc en Conservación y Restauración de Monumentos. Profesor de la Escuela de Antropología, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela. Fue Director del Museo Antropológico de Quibor, estado Lara y Director de Conservación Arqueológica del Instituto del Patrimonio Cultural. Ha publicado numerosos trabajos sobre arqueología venezolana y conservación del patrimonio cultural.

Rodríguez Rojas, José E.

Doctor "Cum Laude" en Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de Barcelona, España). Especialidad: Economía internacional y Desarrollo Económico. Tesis de Doctorado en "Políticas Macroeconómicas y Seguridad Alimentaria en América Latina". M. Sc. En Desarrollo Rural (UCV). Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela. Jefe de la Cátedra de Macroeconomía y Contabilidad Nacional del Departamento de Economía Agrícola y Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía de la UCV. Periodo 1998-2004. Responsable del dictado de la asignatura "Teoría y Política del Comercio Internacional" en el Postgrado en Desarrollo Rural (Facultad de Agronomía, UCV) 1998-2006. Proyecto de investigación en curso: "Políticas macroeconómicas y seguridad alimentaria en Venezuela 1998-2007". Acreditado en el Programa de Promoción al Investigador como Investigador nivel I (periodo 2007-2008). Presentación de ponencias en Congresos Científicos en temas relacionados con: Políticas de ajuste macroeconómico, Cambio Tecnológico en la Agricultura, Macroeconomía y Desarrollo rural, Economía Agroalimentaria, Seguridad Alimentaria. Publicaciones arbitradas: a) Rodríguez R., J.

(2007). "Venezuela, reforma, inestabilidad y estancamiento. Implicaciones sobre el sector rural". *Cuadernos de Desarrollo Rural*, N° 57, Bogotá. b) Rodríguez, R J. (2005). "Tipo de cambio real, precios relativos y autonomía del Sistema Agroalimentario Venezolano". *Agroalimentaria*, N° 20:105-116, Mérida (Ven.) ; c) Rodríguez R., J. (2003). "Entorno macroeconómico, productividad del trabajo y cambio tecnológico en la agricultura venezolana". *Agroalimentaria*. N° 17:84-93, Mérida, (Ven.)

**Sanoja, Pedro**

Doctor en Ciencias Políticas de Temple University (2003), Profesor Asistente Adjunto, Ambler College, Philadelphia, USA. En Venezuela ha enseñado en el Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual y en la Universidad Bolivariana. Pedro Sanoja se especializa en el estudio del cambio político, y en particular en el cambio institucional. Ha presentado numerosas ponencias en conferencias en los Estados Unidos y Canadá y posee varios artículos en revisión en revistas especializadas en los Estados Unidos y el Reino Unido. Es coautor del libro *Perspectivas Económicas, Políticas y Sociales de Venezuela, 2004-2009*, conjuntamente con Robert Bottome y otros, y actualmente está preparando un libro sobre "*Cambio Político en la Venezuela del Siglo XXI*".

**Sanz Lara, Helena**[hsanz@usb.ve](mailto:hsanz@usb.ve)

Arquitecto (Universidad Simón Bolívar, Caracas 1994), Magíster en Finanzas (Universidad Metropolitana, Caracas 1997). Estudiante del Doctorado en Arquitectura (Universidad Central de Venezuela 2005- ). Desde 1999 es profesora del área gerencia en el Departamento de Diseño, Arquitectura y Artes Plásticas de la Universidad Simón Bolívar.

**Uharte Pozas, Luis Miguel**

Diplomado universitario en Trabajo Social, Licenciado en Sociología y Doctorando en Estudios Iberoamericanos: Realidad Política Social.

## **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 (entrecorillado), coma, nombre de la revista (en cursivas), coma, volumen, coma, número, coma, lugar de publicación, coma, mes de publicación, coma, páginas. Ejemplo: Tedesco, Juan Carlos (1972): "Universidad y clases sociales: el caso argentino", *Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas*, vol. 3, 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, Ali, 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 inglés, de 6 a 10 líneas del artículo y otro de 6 a 8 líneas de sus datos personales incluyendo: (1) título(s) académico(s), (2) lugar o lugares donde está destacado, (3) breve lista de sus obras más importantes.
6. Los manuscritos que el Comité Editorial considera potencialmente apropiados para su publicación serán sometidos al arbitraje de especialistas en el tema; los comentarios al respecto serán remitidos al autor junto con cualquier sugerencia de la Dirección de la Revista.
7. El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
8. Los autores de los artículos publicados recibirán 2 ejemplares del número en que aparecen, diez separatas y una suscripción a la revista por un año.

**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 2008

Firma: \_\_\_\_\_

**EN VENEZUELA:** cheques y depósitos a nombre de Rodrigo Navarrete, cuenta corriente, Banco Banesco, Caracas, N° 01340339273393170507.

Manuscritos, correspondencias, solicitud de suscripciones, etc., deben dirigirse a: Rvecs, Edificio Faces-UCV, Piso 6, oficina N° 635, Ciudad Universitaria, Caracas, Venezuela o Módulo UCV, Código Postal 1053-A Caracas, Venezuela.

reveciso@gmail.com; reveciso@yahoo.es; reveciso@faces.ucv.ve

Suscripción institucional	\$ 60	Bs. 45
Suscripción individual	\$ 40	Bs. 30
Ejemplar suelto	\$ 15	Bs. 10

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES  
COORDINACIÓN DE EXTENSIÓN  
COLECCIÓN CUADERNOS CODEX

ÚLTIMOS TÍTULOS

**COLECCIÓN CON FINES DOCENTES:**

Nº 26: Pedro Brito y Pedro García Avendaño: ***Biotipología y somatotipo.***

Nº 27: Oscar Mago Bendaham: ***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 TLC***

Nº 121: Adelina Rodríguez Mirabal: ***La España de Felipe V***

Nº 123: Mónica Venegas: ***Derechos humanos y técnicas de investigación en salud mental***

Nº 124: Gregoris 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***

Nº 126: Emanuele Amodio: ***El fin del mundo. Culturas locales y desastres: una aproximación antropológica***

Nº 127: Milko González: ***Occidente, el petróleo y el mundo islámico***

Nº 128: José R. Zanoni: ***La estrategia bolivariana para la integración energética latinoamericana***

Nº 129: Rodrigo Navarrete: ***La arqueología social latinoamericana: una meta, múltiples perspectivas***

**Para mayor información contáctenos a:**

Telefax: +58 212 605.24.85

Correo Electrónico: [culturafacesucv@gmail.com](mailto:culturafacesucv@gmail.com)

# Politeia



**IEP Instituto de Estudios Políticos  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA**

**Politeia** es una publicación semestral arbitrada, publicada por el Instituto de Estudios Políticos y esta abierta a todas las corrientes de pensamiento, especialmente en el área de las Ciencias Políticas y sobre aspectos relativos a América Latina.

En cada número se publican los resultados de los trabajos de los investigadores asociados a este centro de investigaciones, así como también contribuciones, ensayos, artículos e informaciones referidas principalmente a las Ciencias Políticas, y en general a las Ciencias Sociales.

**Politeia** goza de reconocimiento por parte de los estudiosos de la realidad política, gracias a su larga trayectoria y amplio prestigio. En sus páginas han escrito distintas personalidades como Manuel García-Pelayo, Juan Carlos Rey, Humberto Njaim, Ricardo Combellas y muchos otros que han aportado por medio de sus investigaciones, distintos conocimientos que enriquecen la Teoría Política Venezolana.

Información sobre **Politeia** se incluye anualmente en: CLASE, de la Universidad Nacional Autónoma de México/ "International Political Science Abstracts" del International Political Science Association/ "REDINSE" de la Universidad Central de Venezuela.

Suscripciones año 2007 (2 ejemplares):

	<b>INDIVIDUAL</b>	<b>INSTITUCIONAL</b>
Venezuela	BF. 60	BF. 60
Resto del Mundo	US\$ 28	US\$ 28

Favor emitir cheque 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

e-mail: [politeia@mail.com](mailto:politeia@mail.com) / [politeia\\_iep@yahoo.es](mailto:politeia_iep@yahoo.es)

# PUBLICACIONES CDCH-UCV

Crazut, Ramón  
LA SIEMBRA DEL PETRÓLEO COMO POSTULADO  
FUNDAMENTAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA  
VENEZOLANA. Esfuerzos, expectativas y frustraciones  
Coedición con el Banco Central de Venezuela

Delisle, Jean y Georges Bastin  
INICIACIÓN A LA TRADUCCIÓN.  
Enfoque interpretativo. Teoría y práctica (2ª edición)  
Coedición con la Facultad de Humanidades y Educación

Dembo, Nancy  
LA TECTÓNICA EN LA OBRA DE CARLOS RAÚL VILLANUEVA: aproximación en tres tiempos  
Coedición con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo

García Avendaño, Pedro (Compilador)  
INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN BIOANTROPOLÓGICA EN ACTIVIDAD FÍSICA,  
DEPORTE Y SALUD  
Coedición con la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

González Guerra, Miguel  
LORENZO CAMPINS Y BALLESTER.  
Moisés, quijote, apóstol y héroe de la medicina venezolana (2ª edición)

Hidalgo Arzola, Octavio  
PANCREATITIS AGUDA Y SUS COMPLICACIONES

Iribarren, Ileana  
INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LA MEDIDA

Lander, Edgardo  
NEOLIBERALISMO, SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA.  
Ensayos sobre América Latina y Venezuela (2ª edición)

Martín Frechilla, Juan José  
FORJA Y CRISOL. LA UNIVERSIDAD CENTRAL VENEZUELA  
Y LOS EXILIADOS DE LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA 1936-1958

Nikken, Pedro  
CÓDIGO DE DERECHOS HUMANOS (2ª edición)  
Coedición con la Editorial Jurídica Venezolana

Perera, Miguel Ángel  
EL ORINOCO DOMENADO FRONTERA Y LÍMITE. GUAYANA SIGLO XVIII. Ecología cultural  
y antropología histórica de una colonización breve e inconclusa 1704-1816

Swanston, Gilberto  
TOPOGRAFÍA: MENSAJE GRÁFICO GEOESPACIAL

Valera-Villegas, Gregorio y Gladys Madriz  
UNA HERMENÉUTICA DE LA FORMACIÓN DE SÍ.  
Lectura, escritura y experiencia

Vásquez, Maura y Guillermo Ramírez  
ASPECTOS TEÓRICOS DEL ÁLGEBRA MATRICIAL  
CON APLICACIONES ESTADÍSTICAS  
(2ª edición)

Viso Rodríguez, Julián  
DICCIONARIO ANATÓMICO  
Formato Digital (CD-ROM)

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 Sitenia,  
La Floresta, Caracas.  
Teléfonos: 286.8648 (Directo) - 284.7077 - 284.7666.  
Fax: Ext. 244. E-mail: publicac@movistar.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](http://www.cdch-ucv.org.ve) / [www.revele.com.ve/cdch](http://www.revele.com.ve/cdch)



**Próximo número**

---

Nº 1, enero-abril 2008

*Tema central:*

**Política, protagonismo  
y rendición de cuentas  
en la Venezuela bolivariana**

**De venta en las mejores librerías del país**

---

## ARTÍCULOS

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| FRANKLIN MOLINA          | VISIONES DEL REGIONALISMO Y LA REGIONALIZACIÓN EN AMÉRICA DEL SUR EN EL NUEVO MILENIO       |
| PEDRO SAMOJA             | ¿GLOBALIZACIÓN SIN CONVERGENCIA?  |
| HELENA SANZ LARA         | EFFECTOS DE LA PARALIZACIÓN ECONÓMICA DE 2002 EN EL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN VENEZUELA        |
| LUIS MIGUEL UHARTE POZAS | POLÍTICA DE SALUD Y DEMOCRACIA SOCIAL   |
| LUIS GERARDO GABALDÓN    | SEGURIDAD CIUDADANA, CONFIANZA PÚBLICA Y POLICIA EN VENEZUELA                               |
| JOSÉ RODRÍGUEZ ROJAS     | APERTURA COMERCIAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS DE AMÉRICA LATINA |

## TEMA CENTRAL: MIRADAS ANTROPOLÓGICAS A LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA (1998-2008)

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| EMANUELE AMODIO          | PRESENTACIÓN  |
| LUIS E. MOLINA           | LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN VENEZUELA: NUEVAS OPORTUNIDADES A PARTIR DE 1999 |
| MARÍA BETHENCOURT        | EDUCACIÓN Y REVOLUCIÓN: APROXIMACIONES AL ACONTECER EDUCATIVO VENEZOLANO 2000-2007          |
| MORELYA LEAL JEREZ       | LA SALUD REVOLUCIONARIA: EL CASO BARRIO ADENTRO   |
| EMANUELE AMODIO          | LA REPÚBLICA INDÍGENA. PUEBLOS INDÍGENAS Y PERSPECTIVAS POLÍTICAS EN VENEZUELA              |
| MORTENSA CABALLERO ARIAS | LA DEMARCACIÓN DE TIERRAS INDÍGENAS EN VENEZUELA  |
| OLIVER DU ARTE HERRERA   | APROXIMACIÓN A LA ÉTICA. LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD VENEZOLANA         |

## RESÚMENES/ABSTRACTS