

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

TENDENCIAS DE LA REFORMA DEL ESTADO VENEZOLANO EN EL GOBIERNO DE CHÁVEZ

Haydée Ochoa Henríquez (*)

Emilio Chirinos Zárraga(**)

Introducción

A nuestro juicio, 1999 marca el inicio de una nueva etapa en la reforma del Estado venezolano. El triunfo de Hugo Chávez Frías en las recientes elecciones presidenciales en condiciones muy diferentes a las tradicionales, pone sobre el tapete las posibilidades de cambios en la orientación del Estado, tanto en su política como en el aparato a través del cual ésta se formula y se forma.

Chávez gana las elecciones en las siguientes condiciones:

- Con un gran apoyo popular, adverso a los partidos políticos que históricamente habían dirigido al país a lo largo de la experiencia democrática iniciada a fines de los cincuenta.
- Es el único candidato que se presenta con un discurso abiertamente a favor de los sectores sociales más débiles; lo cual, aunado a una campaña de desprestigio por parte de sus opositores con diferentes estrategias, asustó a sectores económicos nacionales e internacionales.
- Su campaña electoral se centró en la crítica a la corrupción cuyos principales responsables serían Acción Democrática y COPEI y en la oferta de un proceso constituyente como estrategia para profundizar la democracia; proceso al cual se oponían abiertamente los partidos políticos tradicionales con su propuesta de reforma constitucional desde el Congreso.
- Su triunfo tiene lugar con el apoyo de grupos políticos emergentes por su discurso antineoliberal.

Al asumir el poder, Chávez decreta de inmediato el inicio del proceso constituyente y solicita la aprobación de una Ley Habilitante para aplicar un conjunto de medidas fiscales, económicas, sociales y administrativas. La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) y los tecnócratas que lideraron un proceso de cambio del Estado hacia la opción neoliberal durante la década de los '90 fueron desplazados por nuevos actores sociales y una gran efervescencia política se percibe en la sociedad; ello, en el marco de una débil oposición a pesar del estilo permanentemente conflictivo con que el Presidente trata a sus adversarios.

Sin duda, existen elementos que abren camino para impulsar una nueva orientación a la reforma del Estado; pero, ¿hasta qué punto un gobierno comprometido con los sectores sociales más débiles podrá llevar adelante reformas que afecten el orden económico en curso desde fines de los '80? Chávez plantea que su propuesta es revolucionaria, crítica al capitalismo salvaje que se ha venido imponiendo en los últimos tiempos, no así al capitalismo; reiteradamente ha aclarado su identificación con éste a sectores gubernamentales y económicos nacionales e internacionales, especialmente a Estados Unidos; su revolución estaría entonces dirigida a quitarle el carácter salvaje al capitalismo, para darle sentido humanista.

Estudiar este proceso de cambio del Estado venezolano y sus perspectivas durante el gobierno de Chávez, es el objeto de este trabajo, a través de una exploración de la orientación que está tomando tanto la política

como el aparato público.

1. Contexto en el que surge el proyecto alternativo de reforma del Estado

Con el triunfo de Carlos Andrés Pérez en 1989 se iniciaron cambios profundos en la política económica y social del Estado venezolano y en su aparato. Aunque el objetivo declarado de tales cambios era profundizar la democracia, en el fondo estaban dirigidos a implantar una economía neoliberal. El proceso se inició a través del programa denominado El Gran Viraje y diseñado bajo la orientación de los organismos multilaterales, en el marco de una gran crisis económica, un profundo deterioro social y un clamor por democratizar la democracia.

Las primeras medidas del programa de gobierno de Pérez desencadenaron el 27 de febrero de ese año una gran protesta social espontánea con saqueos que crearon pánico en los sectores dominantes. Aunque la violencia fue contra las cosas más que contra las personas y más motivada por la apropiación de bienes que por el deseo de atacar los centros (por lo demás muy bien protegidos) de poder político y económico, los sectores medios y altos sintieron su modo de vida amenazado y percibieron a las instituciones públicas como incapaces de protegerlo, reaparece en el vocabulario político venezolano la idea de enfrentamientos en términos de clase. (Gómez, 1995, 121).

En este contexto, el Estado aceleró la aprobación de varias propuestas elaboradas por la COPRE, entre ellas la ley de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público, la ley de elección y remoción de gobernadores y la reforma a las leyes del sufragio y del régimen municipal, todas dirigidas a responder a las demandas de mayor participación y a recuperar la legitimidad perdida. Paralelamente avanzó un proceso de reforma administrativa utilizando la estrategia de seleccionar organizaciones clave para la economía, entre ellas las empresas públicas privatizables y las responsables de la administración tributaria, bajo la asesoría de los organismos multilaterales. En la primera elección de gobernadores, la respuesta que los electores dieron a esas leyes evidenció su escepticismo. La abstención fue la mayor del período democrático ya que alcanzó un 54% de los inscritos. Entre los factores mencionados para explicarla figuraron la preeminencia de la coyuntura económica y de las dificultades cotidianas sobre el debate político; la percepción acerca de la clase política en su conjunto como corrupta y poco confiable,... el carácter incompleto y sesgado a favor de los partidos de las reformas electorales; y el descontento de militantes de partidos,... ante la selección de candidatos en muchos casos impuestos por las maquinarias dirigidas desde el centro (Gómez, 1995, 124).

Paralelo a esos intentos del Estado por impulsar la participación vía el voto y a través de la descentralización político-territorial, la situación política del país se hacía cada vez más tensa debido a las huelgas de la clase trabajadora, a las frecuentes manifestaciones de la sociedad civil organizada, y a las opiniones y rumores sobre la posibilidad de un golpe de Estado.

Dos fallidos intentos de golpe de Estado, evidenciaron que los rumores tenían base. En febrero de 1992, un grupo de militares comandados por Chávez, intentaron derrocar a Pérez, argumentando los elevados niveles de corrupción y el deterioro de la democracia. Este intento de golpe, a diferencia de aquellos ocurridos a inicio de la instauración del sistema democrático finalizando los años 50 y comenzando los 60, no fue rechazado por las multitudes en la calle. Una vez que el golpe fue controlado por el gobierno de Pérez, las argumentaciones esgrimidas por los golpistas para justificar su acción, así como la actitud misma que éstos mostraron en las primeras horas de la derrota, despertaron una ola de simpatía. Los tenientes coroneles Hugo Chávez Frías y Francisco Arias Cárdenas, el primero líder principal de la conspiración y el segundo quien tuvo a su cargo las exitosas operaciones en la estratégica región del Estado Zulia, adquirieron desde entonces una notoriedad política que no los ha abandonado (Lander y López, 1999, 9). En las siguientes elecciones para gobernador del Estado Zulia triunfó Arias Cárdenas y en 1998 fue reelecto. El segundo intento de golpe, frustrado rápidamente, fue promovido el 27 de noviembre por un movimiento nuevo que lideró Gruber Odreman, actual gobernador del Distrito Federal.

Tal como señalan Lander y López (1999, 9), el 4 de febrero comienza la historia pública del Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200), organización creada originalmente en 1982 por un grupo de militares y convertida en movimiento cívico militar después del 27 de febrero de 1989. Sobre el carácter de ese movimiento dice Chávez a Blanco Muñoz: Si un signo tiene ese movimiento - y yo me alegro que lo tenga- es su génesis popular... El movimiento bolivariano impacta en las clases marginales, en los barrios de las grandes ciudades, en los campos, entre los indígenas... Será difícil que nos tuerzan el brazo, para que el movimiento vaya a servir intereses que no sean los de esa mayoría, los de ese pueblo pobreza, de las

clases marginales. Hacia allá va dirigido el movimiento, de allí se alimenta, y por tanto hacia allí debe orientar su acción transformadora (Blanco, 1998, 80-81).

Los intentos de golpe trajeron consecuencias importantes, una de ellas fue el conocimiento de Chávez como líder carismático; incluso, para algunos autores, aunque el mensaje del MRB-200 era un lugar común, fue el liderazgo de Chávez lo que estremecería políticamente al país. (Gómez, 1995, 133). Las demostraciones de apoyo que él y sus compañeros insurrectos recibirán a partir del 4 de febrero y durante su permanencia en la cárcel evidenciaron ese liderazgo.

Otra consecuencia importante del 4 de febrero fue que el ex presidente Rafael Caldera creó condiciones para ganar en las siguientes elecciones. En su intervención ante el Congreso a raíz de los sucesos del 4 de febrero, Caldera atacó severamente la orientación neoliberal del gobierno de Pérez y de alguna manera se inclinó en favor de los insurrectos, lo cual le hizo ganar una gran popularidad que capitalizaría luego en su triunfo para la Presidencia de la República.

Después del 4 de febrero, se puso sobre el tapete la idea de una Asamblea Constituyente propuesta por los insurrectos. La Comisión Bicameral Especial para la revisión de la Constitución, creada en junio de 1989 y presidida por Caldera, incorporó la constituyente y el referéndum revocatorio en el proyecto que entregó al Congreso en marzo de 1992 para una discusión que no avanzó, pero que a fines de ese año incidió en la apertura de otros canales de legitimación. Entre tanto, los insurrectos continuaron promoviendo el debate sobre una Asamblea Constituyente; para ellos, tal Asamblea era la piedra angular de la reforma del sistema político venezolano y debía ser la vía para reformar la Constitución.

El 4 de febrero fue, sin duda, un motor en el juicio que por corrupción se siguió al Presidente de la República y que condujo finalmente a su salida. Pérez fue la figura central adversada por las medidas de ajuste y la corrupción que promovieron los principales eventos en contra del sistema político.

Por consenso, el Congreso designó como sustituto de Pérez y en condición de encargado al Dr. Ramón J. Velásquez, quien debió enfrentar una profunda crisis financiera que lo llevó a intervenir al Banco Latino, uno de los principales del país, que por entonces ocupaba el segundo lugar en número de depositantes.

Poco antes de las elecciones de 1993, en su Carta de Intención al Pueblo de Venezuela, Caldera se comprometía a evitar la privatización masiva y analizar, en cambio, las circunstancias de cada caso y su verdadera necesidad o conveniencia. El programa de gobierno también reclamaba la suspensión del Impuesto al Valor Agregado (IVA), por cuanto constituía una carga injusta sobre los consumidores de menores recursos. Otra parte del programa con implicaciones radicales era su promesa de poner especial interés en el desarrollo del mercado nacional y renegociar enérgicamente la deuda externa y llevar el asunto a la arena internacional (Ellner, 1998, 125); es decir, Caldera hacía un conjunto de propuestas alternativas a la orientación neoliberal, que favorecieron su triunfo en 1993.

Inicialmente, Caldera puso en práctica un programa de estabilización y recuperación económica criticado por los neoliberales porque persistía en los controles de cambio, precios, tasas de interés y movimiento de capital y amenazaba con un retorno al proteccionismo...También atacaron fuertemente a Caldera por posponer el aumento de los precios de la gasolina, una postergación que olía a 'populismo económico' (Ellner, 1998, 126). Paralelamente, el primer año de gobierno de Caldera, el Banco Central debió inyectar al sistema financiero recursos del Estado equivalentes al 10% del PIB; esto debilitó la promesa de Caldera de desarrollar un modelo alternativo al del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En 1997, Caldera pone en práctica el programa denominado Agenda Venezuela, una versión atenuada del programa de Pérez (Lander y López, 1999, 6).

Al mismo tiempo, la reforma del aparato público -impuesta por los organismos multilaterales- continuó, en la línea promovida desde 1989, desarrollando procesos de reducción de la estructura estatal mediante diversas formas de privatización que se aplicaron tanto en el sector central como en el descentralizado. Mientras tanto, se traspasaba a la sociedad civil la ejecución de algunos programas y la modernización (simplificación y flexibilización) de ciertos procesos y se aplicaban reformas selectivas en la administración de personal (incorporación de la meritocracia; p. ej., en la administración tributaria). En otros procesos, la orientación de la reforma se debilitó al incorporarse en niveles de decisión a líderes partidistas que apoyaron a Caldera en detrimento de tecnócratas y al frenarse la descentralización político-territorial en relación con las demandas subnacionales

A fines del gobierno de Caldera, según CORDIPLAN (1999b), la situación social era la siguiente: 80% de pobreza, 39% de pobreza extrema, 14% de indigentes, 15% de desempleo, 50% de empleo informal, 37% de desnutrición infantil y 30% de deserción escolar.

El MRB-200, que hizo campaña abstencionista en las elecciones de gobernadores en 1995, decidió utilizar la vía electoral en 1996. Desde entonces, tal como dice Blanco Muñoz (1998,17), se ve en Chávez el centro mismo, el liderazgo, el héroe para buena parte del colectivo. Un heroísmo que aceleradamente se trastoca en mesianismo. En el momento en que los liderazgos - como el de CAP- y los propios partidos políticos se vienen a pique, queda abierto un importante espacio para el nuevo liderazgo que en este caso encarna Hugo Chávez Frías.

En este contexto y en el de una baja de los precios del petróleo Chávez triunfa en las elecciones de 1998, con el porcentaje más alto en la historia democrática del país.

2. Hacia donde se dirige la política estatal en el gobierno de Chávez

Tanto el programa electoral de V República, como el programa de gobierno oficial de Chávez plantean la búsqueda de un modelo de desarrollo mediante el cual se proponen el establecimiento de una economía humanista, autogestionaria y competitiva, ubicando al hombre como su centro y razón de ser, de tal forma que el quehacer productivo en última instancia permita condiciones dignas de vida como resultado de una apropiada satisfacción de las necesidades de la población. El mecanismo fundamental sería el mercado, pero agregando formas organizativas complementarias de propiedad privada que, como el cooperativismo y las asociaciones estratégicas de consumidores y productores, favorezcan una dinámica de diversificación de la producción y agregación de valor que permita altos niveles de consumo y ahorro, con una masiva creación de fuentes de empleo, asegurando un nivel elevado de ingreso real para la familia venezolana (CORDIPLAN, 1999).

De modo reiterado, en sus documentos y discursos, el Presidente ha señalado que en el nuevo modelo se trata de hacer converger la mano invisible del mercado con la mano visible del Estado, en un espacio donde exista tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario (CORDIPLAN, 1999); de este modo se distancia de las propuestas neoliberales ortodoxas que niegan la participación estatal -reducida profundamente desde el gobierno de Pérez- pero siempre presente en nuestro país. Hoy día, muy pocos se atreven a negar la necesidad de participación del Estado para el crecimiento de la economía, aunque haya discrepancias en cuanto al enfoque. En el debate sobre la esta materia, se ha forjado una corriente de oposición teórica que argumenta el re-establecimiento de la actuación estatal en la economía (Barboza, 1997,155).

A pesar de que se declara que el hombre será el centro de atención, las políticas económicas programadas dan prioridad al crecimiento económico. Según CORDIPLAN (1999): La política económica estimulará en todos los sectores productivos el desarrollo de producción aguas abajo, la creación de un tejido de relaciones intersectoriales, para lograr una total integración económica interna, capaz de generar crecientes niveles de valor agregado, del más alto nivel tecnológico y de la mayor competitividad internacional. Además, la ocupación racional, eficiente y armónica del espacio, es una cuestión relevante en las propuestas del actual gobierno, por lo que el Estado dará prioridad a las actividades económicas que se vinculen estrechamente a la vocación productiva de cada una de las regiones del país. Se trataría así de dar prioridad al crecimiento económico -lo cual no es garantía de bienestar humano, como bien lo han demostrado los críticos de la teoría del derrame o del enfoque secuencial, según el cual primero se crece y posteriormente viene la eventual redistribución (Ramos,1995,14)- y de dar prioridad al crecimiento espacialmente armónico, lo cual -en sí mismo- tampoco garantiza el bienestar humano.

Las primeras medidas de Chávez apuntan a reducir el déficit fiscal, el cual debe contribuir a mejorar el equilibrio macroeconómico que, a juicio del gobierno, es el paso previo para crear confianza y abrir espacio para la inversión privada y asegurar la diversificación del aparato productivo y el crecimiento sostenido (CORDIPLAN, 1999a). En la visión de su gobierno, el déficit fiscal se reduce a través de:

- El incremento inmediato de ingresos al crearse el impuesto al débito bancario y el IVA, el cual sustituye el Impuesto General a las Ventas y al consumo suntuario, con la ventaja de que amplía la base tributaria y tiene mejores posibilidades de controlar la evasión.
- La incorporación progresiva de otros instrumentos que incrementen el ingreso, entre ellos la

modificación de los regímenes de exención y aduanero y el mejoramiento de la eficiencia en la recaudación tributaria.

- La reducción del gasto, especialmente del superfluo, y la eliminación de gran número de empleos en la industria petrolera, dada la disminución de la producción que ocasiona la nueva política de precios; hasta el momento, los trabajadores petroleros no habían sufrido las consecuencias de los programas de ajuste.
- La reducción del aparato público programada en la Ley Habilitante. Se trata de medidas que están golpeando considerablemente a los sectores populares y a la clase media, pero que el gobierno considera necesarias para impulsar equilibrios macroeconómicos que favorezcan la inversión privada y, en consecuencia, el empleo.

Otra importante medida inicial fue la disminución de la producción petrolera buscando mejorar los precios, una decisión de la OPEP que venía siendo violada reiteradamente por los gobiernos anteriores y destinada a responder a las presiones que realizaban los países consumidores para lograr una mayor producción a menor precio y el capital petrolero transnacional para mantener el control mundial del sector. La nueva política revela una orientación de defensa del recurso nacional y de un mecanismo de integración internacional como es la OPEP y busca rescatar, a partir del petróleo, la posición geo-estratégica de Venezuela en el mundo.

Junto a las medidas destinadas a reducir el déficit fiscal y defender los precios del petróleo, está previsto para el primer año de gobierno la aprobación y ejecución de un conjunto de instrumentos que apuntan a promover inversiones nacionales y extranjeras, favorecedoras de una economía de mercado, que generarían empleo. Tales instrumentos dejan ver, por una parte, el retiro del Estado de la actividad productiva y, por otra, una participación importante para promover la economía de mercado.

Entre estos instrumentos están: la privatización; la creación de condiciones para la seguridad jurídica, para la innovación y transferencia de tecnológica, construcción y mantenimiento de infraestructura; el financiamiento a rubros banderas; capacitación de recursos humano; desgravámenes que incentiven la inversión, la producción y la exportación; el facilitamiento del acceso a fuentes de financiamiento y afianzamiento bancario y asistencia técnica a las PYMIS y PYMES; la eliminación de la doble tributación; la modificación de las Leyes de Licitaciones y Concesión de Obras Públicas para evitar las prácticas fraudulentas y de corrupción e impedir las prácticas discriminatorias contra los sectores nacionales. En estos instrumentos se expresa la contradicción entre la visión neoliberal de los sectores empresariales que demandan la apertura y la defensa nacionalista a los sectores internos, sobre todo a las pequeñas y medianas empresas. Estamos en presencia de políticas económicas dirigidas a crear condiciones para la acumulación privada del capital, por una parte se privatiza y por la otra se prevé la intervención del Estado a través de instrumentos (financiamiento, creación de infraestructura, capacitación y tecnificación) que, según Barboza (1997), numerosos autores recomiendan a las economías de desarrollo para avanzar en el crecimiento.

El propósito declarado de impulsar organizaciones alternativas no se expresa en la Ley Habilitante recién aprobada y se encuentra escasamente desarrollado en el programa de gobierno como política de empleo a aplicar a través de tres proyectos: asistencia técnica y crediticia a las microempresas, el banco de la mujer y el banco de financiamiento popular (CORDIPLAN, 1999). De tal manera que es poco lo que este gobierno se plantea, más allá de las acciones que se vienen desarrollando desde gobiernos anteriores, para promover las cooperativas y microempresas. Convertir a las cooperativas y otras organizaciones pequeñas de producción en alternativas vinculadas al desarrollo donde el hombre sea el centro de atención es una vieja aspiración de algunos sectores sociales; pero, en la práctica, estas organizaciones han encontrado grandes obstáculos estructurales vinculados a la lógica de acumulación para cumplir sus propósitos formales de mantenerse y expandirse para cumplir un papel significativo en el bienestar social.

En cuanto a la política social, se ha dado continuidad a algunos de los programas compensatorios y se eliminaron otros. A la vez, se diseña y se pone en práctica el Proyecto Bolívar 2000 que formalmente consiste en un plan cívico militar que tiene como finalidad activar y orientar la recuperación y fortalecimiento de Venezuela y atender las necesidades sociales del país. En su primera fase, denominada Proyecto País (Propaís), plantea atender a la población en situación de pobreza extrema, que no está cubierta por los programas sociales existentes; orientarla sobre el uso y acceso a los servicios básicos; insertarla en programas permanentes para que pueda superar su situación y reinsertarse socialmente; realizar un censo de problemas de la población en situación de pobreza, para disponer de un registro de beneficiarios de los

programas sociales y articular la red de organizaciones sociales e integrar a la ciudadanía en la ejecución, evaluación y control de las acciones para atender a la emergencia social (CORDIPLAN, 1999b)

Como se observa se trata de un proyecto que, en primer lugar, busca dar respuesta inmediata a viejas y reiteradas demandas de los sectores excluidos; en segundo lugar, se propone conocer con mayor profundidad los problemas sociales y, en tercer lugar, incorporar de modo masivo a los ciudadanos en la solución de sus problemas, al lado de un nuevo actor social: los militares.

En la práctica, a través del proyecto Bolívar 2000 y con la dedicación de cuantiosos recursos, se están atendiendo viejas demandas de saneamiento ambiental, salud, mantenimiento de infraestructura educativa y de salud y precios accesibles en alimentos, todo ello con un liderazgo visible de las Fuerzas armadas y con participación activa de la población. Algunas de estas acciones tienen visos populistas al trascender los límites de la atención a los sectores más necesitados.

El proyecto Bolívar 2000 prevé una segunda fase denominada Proyecto Patria (Propatria) que se propone incorporar a empleados públicos y desempleados a las actividades de atención a la sociedad y organizar a las comunidades para el trabajo productivo (CORDIPLAN, 1999b). En este nivel se plantea la inserción social de la población para promover su integración al desarrollo (Ministerio de la Familia, 1999). La tercera fase del proyecto Bolívar 2000, denominada Proyecto Nación (Pronación), estima desarrollar las grandes industrias y atender la educación masiva; la política social estaría dirigida al logro del equilibrio retributivo y distributivo (Ministerio de la Familia, 1999).

En síntesis, las medidas fiscales y económicas en curso con su orientación neoliberal apuntan fundamentalmente a responder a las exigencias de los organismos multilaterales. Las propuestas económicas alternativas lucen muy débiles tanto en el programa para el primer año de gobierno como en la Ley Habilitante que impulsa inicialmente los proyectos fundamentales. En lo social se mantienen transitoriamente algunos programas compensatorios creados para atenuar las medidas ortodoxas y se incorpora el Proyecto Bolívar 2000, el que -a corto plazo y con una política social mucho más agresiva que la de los anteriores gobiernos- centra su atención en la solución de viejas deudas con los sectores excluidos; pero que, en lo fundamental, sigue siendo compensatoria y de alguna manera, conjuntamente con la expectativa sobre los resultados de la constituyente, contribuye a mantener la esperanza de la población en la solución estructural de sus problemas.

3. Hacia dónde se dirigen las reformas en el aparato estatal

En algunos aspectos, el proceso de reforma del aparato estatal impulsado por Chávez está tomando un nuevo rumbo. Uno de ellos es el carácter con el que se adelantan los cambios: se pasa de la participación elitista de la COPRE a una participación democrática en el proceso constituyente.

La reforma del Estado, adelantada desde fines de los '80, fue liderada por la COPRE que impulsó sus proyectos consultando a algunos sectores de la población para destacar su carácter plural; en la práctica, esto significó la participación de actores vinculados a la estructura de poder. La reforma que actualmente se impulsa descansa en el proceso constituyente que incorporó a la sociedad en pleno a la discusión sobre el futuro institucional del Estado y la sociedad, no sólo por el uso del referéndum como estrategia de decisión, sino por la efervescencia política que ha provocado en los hasta ahora marginados sectores populares la posibilidad de insertar sus necesidades e intereses en el nuevo orden institucional.

Chávez identifica cinco fases del proceso constituyente¹, pero independientemente del número de fases, para algunos autores, (Delgado, 1999,4), este proceso constituyente es más importante que la Constitución... pues permitirá la participación democrática de todos los sectores de la opinión pública en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan al país en estos momentos.

Un gran vacío se observa en las propuestas gubernamental en cuanto a la participación de la sociedad en la fase más larga del proceso constituyente: la ejecución de la constitución. Se plantea que será necesario abrir hacia la ciudadanía canales de comunicación, información, control y participación (Chávez, 1998,13), sin que se precise mínimamente cuáles serían las formas de control y participación en el Poder Ejecutivo, cuestión que es importante para garantizar un proceso democrático continuo, más allá de la aplicación puntual del referéndum para algunas decisiones.

Aparte de la propuesta del defensor del pueblo (Ombudsman) como parte de lo que Chávez (1998,12)

denomina el Poder Moral o conciencia ética del sistema constituido por instituciones formales e informales orientadas a vigilar, controlar y servir de contrapeso a la acción de los gobiernos, sólo se observan estrategias dirigidas a crear condiciones para la participación (fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Consejo Nacional Electoral, desvinculadas de la tutela de los partidos políticos, cambios en procesos del poder Judicial, nuevo sistema de elección del poder legislativo, rendición de cuentas de los congresales a sus representados y garantía de libre expresión) que no constituyen en sí formas de participación.

Lo que sí está planteado y que se discute desde hace mucho tiempo es la necesidad de democratizar las organizaciones mediadoras entre el Estado y la sociedad (partidos políticos, asociaciones sindicales, vecinales, profesionales, empresariales y otras organizaciones no gubernamentales). En su programa electoral, Chávez (1998,12) ofrece garantizar el carácter democrático de estas organizaciones estableciendo que la selección de sus directivos debe hacerse mediante elecciones universales, directas, secretas y de primer grado que garanticen la representación proporcional de las minorías. En sus estatutos deben estar especificados los derechos de los miembros y los mecanismos de entrega de cuentas por parte de los directivos, así como una relación sobre el origen de sus ingresos financieros. Los estatutos tendrán carácter contractual y su modificación por medios distintos a los consagrados por ellos, permite la demanda ante tribunales competentes para que le sean restituidos los derechos a los afectados (Chávez, 1998,12). La democratización de las organizaciones de la sociedad civil es un planteamiento que se hace hoy día como una necesidad para la democratización del Estado.

En ausencia de propuestas claras sobre nuevos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, se impondrán las tendencias actuales que abogan por incorporar a la sociedad en la ejecución de las políticas públicas a través de ONGs, muchas de ellas vinculadas a la iglesia y a otras organizaciones de la sociedad civil.

Paralelamente, nuevos actores sociales se incorporaron al proceso de decisión. Se trata de militares e intelectuales progresistas. Los militares participan activamente a través del Programa Bolívar 2000, pero además ocupan posiciones de decisión en diversas instancias del aparato público del Poder Ejecutivo². La presencia de los militares en tareas de dirección se corresponde con los planteamientos de Chávez respecto a la necesaria participación activa de las Fuerzas Armadas en el proceso político y administrativo del país, dada su preparación profesional; sin embargo, esta política ha generado críticas de algunos sectores no sólo por el desplazamiento de los civiles, sino por la posibilidad de estarse construyendo una ocupación militar del aparato público que facilite el camino a una dictadura.

Algunos intelectuales progresistas sin militancia partidista, pero del entorno presidencial, que a lo largo del período democrático no habían accedido al poder, ocupan posiciones de alta dirección en el aparato público diseñando con los militares y los asesores multilaterales las políticas de Gobierno. En este cuadro de dirección, el Ministerio de Hacienda es ocupado por una funcionaria del Banco Interamericano de Desarrollo que integró el Gobierno anterior, lo que contribuye a legitimar la política económica. La presencia de militantes de los movimientos políticos que apoyaron al Presidente ha sido escasa en la conformación de la estructura de dirección.

Estos nuevos actores sustituyen a los sujetos provenientes de partidos políticos con que Caldera había reemplazado a los tecnócratas sin militancia partidista que tuvieron bajo su responsabilidad el inicio de reformas del Estado hacia la orientación neoliberal. La característica general en los altos funcionarios del gobierno actual es la imagen pública que de ellos se tiene como personas honestas y de gran capacidad profesional.

La incorporación de criterios meritocráticos de modo selectivo en la administración de personal para sustituir las prácticas clientelares impuestas por los partidos políticos que tradicionalmente habían estado en el poder, es una cuestión que paulatinamente viene ganando espacio a lo largo de la década de los '90, producto en gran medida de las presiones de los multilaterales, aunque con altibajos en el gobierno de Caldera. (Ochoa, 1997).

La necesidad de aplicar criterios meritocráticos aparece reiteradamente en el discurso de Chávez. Por una parte, en su programa electoral propone incorporar en la nueva Constitución que la selección y ascensos de los jueces se haga por concursos de oposición, públicos y transparentes y por elección popular los jueces de la base (Chávez, 1998,11); es decir, se busca extraer del juego político-partidista a la selección de los jueces. Por otra, se auspicia incorporar integralmente criterios meritocráticos a nivel del Poder Ejecutivo,

modificando la Ley de Carrera administrativa; en la Ley Habilitante se prevé incorporar obligatoriamente el sistema de concurso para el ingreso de personal y remunerar de acuerdo a la calificación y al mercado laboral. Esta posición desconoce la complejidad del fenómeno de la cultura clientelar, enraizada no sólo en los partidos políticos tradicionales, sino en gran parte de la sociedad. La vigente ley de carrera administrativa prevé el sistema de selección por méritos, pero bajo distintos instrumentos es violado reiteradamente; de hecho en algunos niveles de la administración pública actual, bajo dirección de funcionarios comprometidos con el cambio, persisten estas prácticas al ingresar personal mediante el aval del partido. En este sentido cabe la tesis neoinstitucionalista en cuanto a que no es suficiente la modificación formal en las nuevas reglas del juego; se requieren otros incentivos. Según Prats (1998,17) para analizar una institución no podemos basarnos sólo en la legislación formal ni en las declaraciones de las autoridades formales; lo que necesitamos ante todo es averiguar la estructura de actores y de intereses subyacentes, tanto formal como informal, de lo contrario acabaremos proponiendo meras reformas de papel.

La reducción del aparato estatal es un cambio en curso, aprobado en la Ley Habilitante, que se propone suprimir, fusionar, liquidar o reformar entes descentralizados; reformar la Ley orgánica de la Administración Central para suprimir, fusionar y redefinir ministerios y oficinas centrales (CORDIPLAN, 1999c), continuar el proceso de privatización iniciado en el gobierno de Pérez y continuado con Caldera, por lo que se prevé privatizar la mayoría de las empresas públicas del sector eléctrico y del aluminio, en las que sólo estaría interesado el capital extranjero. Se responde así a las presiones de los multilaterales en contradicción con el discurso nacionalista de Chávez durante la campaña electoral.

Para el actual gobierno la privatización es una de las políticas públicas fundamentales que formará parte de la gestión del gobierno en próximos años (CORDIPLAN,1999), esto se justifica con el discurso tradicional que le asigna al sector privado capacidad gerencial que no tiene el sector público, lo cual se contradice con la política de mantener en poder del Estado los principales procesos básicos de la empresa pública petrolera. Es de hacer notar que el término privatización no se encuentra en el programa electoral de Chávez, aunque entre líneas está previsto el proceso, al señalar que el Estado mantendrá la propiedad de sus dos más importantes empresas energéticas, Petróleos de Venezuela y Electrificación del Caroní (Chávez, 1998,33).

La negociación con los sectores populares aparece en el gobierno de Chávez como un instrumento para dar cumplimiento a la norma, en contraposición con la política represiva que ha caracterizado a los gobiernos democráticos, especialmente en la última década. Un claro ejemplo del uso de la estrategia de negociación con dichos sectores lo constituye el tratamiento que dio el Presidente a las invasiones a terrenos de propiedad privada al comienzo de su gestión, lo cual es una práctica tradicional siempre que hay cambio de Gobierno. A pesar de las presiones de los sectores dominantes respecto a la necesidad de aplicar el peso de la Ley contra los invasores, el gobierno negoció con éstos y los convirtió, según sus palabras, en constructores. La negociación es una estrategia que se recomienda modernamente para avanzar en la eficiencia de la gestión pública (Ochoa, 1997), aunque su uso con los sectores cercanos al poder es una vieja práctica, no lo es con los excluidos, con quienes constituye una novedad.

En síntesis se han iniciado reformas profundas en el Aparato Público del Poder Legislativo y existen propuestas concretas para el Poder Judicial, dirigidas a profundizar la democracia. Comienzan a darse algunas reformas en el aparato del Poder Ejecutivo que modifican las relaciones del Estado con la sociedad, con el propósito fundamental de reducir el gasto e incrementar la eficiencia; con lo cual, los cambios se inscriben en el paradigma dominante de la Gerencia Pública. Las propuestas de Chávez dirigidas a reformar el aparato público por intermedio de la constituyente, centran su atención en el Poder Judicial y Legislativo desde el punto de vista de profundización de la democracia y en la eficiencia, en lo que corresponde al Poder Ejecutivo.

4. A modo de conclusión. Perspectiva de la reforma del Estado en la nueva constitución

La política que actualmente impulsa el gobierno se inscribe en una orientación neoliberal moderada y las reformas del aparato público apuntan a la democratización, especialmente del poder Legislativo y Judicial, así como a la eficiencia de todo el aparato público; pero otras ideas han movido la discusión en la opinión pública en torno a cambios en el aparato estatal tales como la extensión del período presidencial y la reelección lanzadas por Chávez que dieron lugar a que esto sea señalado como el objetivo fundamental de la constituyente, detrás de lo cual estaría la posibilidad de su permanencia en el poder por largo tiempo. Otras ideas propuestas por el chavismo son la incorporación de la figura del Primer Ministro, la composición unicameral del Congreso y la sustitución de las Asambleas Legislativas por Consejos de Alcaldes, en estas

dos últimas propuestas está la reducción del papel de los partidos reiteradamente criticados por Chávez.

En síntesis, el proceso de reforma del Estado promovido por el Gobierno de Chávez apunta por una parte al avance de un Estado neoliberal, pero con visos nacionalistas y una amplia política social y por otra parte al establecimiento de nuevas relaciones del aparato con la sociedad dirigidas a profundizar la democracia y la eficiencia estatal, todo lo cual favorecerá la disminución de conflictos sociales y la legitimación del gobierno.

Bibliografía

Barboza Pérez, Maribel, 1997, "El impacto de la globalización sobre la gestión estatal en economías no desarrolladas" en Revista Venezolana de Gerencia. Año 2 No. 4. Vice-Rectorado Académico de La Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.

Blanco Muñoz, Agustín, 1998, "Habla el Comandante" Cátedra 'Pío Tamayo'. CEHA/IIES/ FACES/UCV. Caracas.

COPRE, 1988, "La reforma del Estado". Editado por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Caracas.

CORDIPLAN, 1999, "Programa Económico de Transición 1999-2000". Caracas

CORDIPLAN, 1999^a, "100 días". Documento. Caracas.

CORDIPLAN, 1999^b, "Proyecto Bolívar 2000". Documento. Caracas.

CORDIPLAN, 1999^c, "Ley Habilitante". Documento. Caracas

Chávez, Hugo, 1998, Discurso del Candidato Hugo Chávez Frías durante el foro: Todo lo que debemos saber sobre La Constituyente. Confrontación de perspectivas. Ateneo de Caracas. Documento en: www.democracia99.com/constituyente/chavez.htm .15-4-99

Chávez, Hugo, 1998, "La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela. Una Revolución Democrática". Movimiento V República. Caracas.

Delgado Ocando, José Manuel, 1999, Entrevista realizada por La Universidad del Zulia. Periódico de La Universidad del Zulia. 30 de mayo al 5 de junio de 1999. Maracaibo. Venezuela

Ellner, Steve, 1998, "Izquierda y política en la agenda neoliberal venezolana", en Nueva Sociedad N° 157. Caracas

Gómez Calcaño, Luis, 1995, "Crisis de Legitimidad e inestabilidad política en Venezuela", en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales 2-3. Universidad Central de Venezuela. Caracas

Lander, Luis y López Maya, Margarita, 1999, "Venezuela. La Victoria de Chávez. El Polo Patriótico en las elecciones de 1998", en Nueva Sociedad N° 160. Caracas.

López Maya, Margarita y Gómez Calcaño, Luis, 1996 "¿Por qué avanza la reforma constitucional en Venezuela?" , en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. 2-3. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

Ministerio de la Familia, 1999, "Proyecto Bolívar 2000". Documento. Caracas.

Ochoa Henríquez, Haydée, 1997, "Emergencia del Paradigma de la Gerencia Pública en Venezuela". Trabajo presentado en el II Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Isla de Margarita. Venezuela.

Prats i Catalá, Joan, 1998, "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista", en Revista del CLAD. N° 11. Caracas

Ramos, Joseph, 1995, "¿Es posible crecer con equidad?", en Revista de la CEPAL. N° 56. Santiago de

1 La primera fase la denomina de activación del poder en la cual se genera conciencia sobre su necesidad y que se cumplió a lo largo de la campaña electoral; la segunda fase, denomina contractual, se cumple para Chávez en el momento en el cual después de promover la constituyente, es elegido Presidente; la tercera fase es la de convocatoria; la cuarta es la Asamblea en la cual se elaborará y aprobará a través de referenda la nueva constitución y la quinta, la ejecutiva. (Chávez, 1998)

2 También el Presidente de la Cámara de Senadores es un militar retirado, miembro del Partido de Gobierno.

(*) Dra. en Estudios del Desarrollo e Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.

(**) Maestro en Gerencia Pública e Investigador del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.