

LA CONCEPCIÓN REFORMISTA EN LA DEMOCRACIA VENEZOLANA 1961-1984

the reformist conception of venezuelan democracy 1961-1984

Recibido: 23. 07. 2017

Aprobado: 09. 01. 2018

Richard Orlando López Álvarez

Profesor instructor del Instituto Pedagógico de Caracas (IPC). Egresado en la especialidad de Geografía e Historia (IPC). Magíster en Historia de Venezuela por la Universidad Católica Andrés Bello. Miembro del Centro de Investigaciones Históricas Mario Briceño Iragorry, coordinador de la línea de investigación Relaciones Civiles y Militares en Venezuela. Correo electrónico: riloale@gmail.com

Resumen: Luego de la jefatura militar en Venezuela durante el periodo 1948-1958, se reinitia en el país el asentamiento y consolidación de la democracia de partidos, ésta da frutos en una sucesión de pactos con las élites representativas de la sociedad, la iglesia, las organizaciones partidistas, el sector castrense, empresarial y laboral. La consolidación del modelo va a traer consigo que las preocupaciones inherentes al peligro del retorno de los militares al poder se disipen y las atenciones vayan ahora dirigidas a cuestionar el sistema democrático instaurado. De allí surgen las necesarias reformas con la finalidad de hacer más viable el modelo democrático, unas desde el Estado mismo (CAP, CRIAP y COPRE). Los centros de investigación sociopolítica como el CENDES, intelectuales, entre otros. La preocupación central va a rondar en torno a hacer efectivo el ideal federalista descentralizado de un Estado de corte políticamente liberal, para ello había que fundar las bases de una legitimidad regional basada en el voto universal directo y secreto.

Palabras clave: Democracia, COPRE, Reforma.

Abstract: After the military leadership in Venezuela during the period 1948-1958, the establishment and consolidation of party democracy is reinitiated in the country, this takes place in a succession of pacts with the representative elites of society, the church,

the organizations partisans, the military, business and labor sector. The consolidation of the model will bring with it that the inherent concerns of the danger of the return of the military to power will dissipate and the attentions will now be directed to question the democratic system established. From there arise the necessary reforms in order to make the democratic model more viable, some from the State itself (CAP, CRIAP and COPRE). Sociopolitical research centers such as CENDES, intellectuals, among others. The central preoccupation is going to hover around to make effective the decentralized federalist ideal of a politically liberal state, for it had to found the bases of a regional legitimacy based on the direct and secret universal vote.

Keywords: Democracy, COPRE, Reform.

Introducción

Luego de 1959, con la elección de Rómulo Betancourt como presidente constitucional (1959-1964), se reinició en Venezuela el tránsito hacia la consolidación democrática. El proyecto de país estuvo fundamentado en la constitución y ampliación de los mecanismos de representación popular. Inicialmente el Pacto de Punto Fijo fue la garantía de la diversidad política y, en la medida que el nuevo Estado hubiese logrado sortear los obstáculos impuestos de las pretensiones castrenses en el tutelaje político, las disidencias de los sectores radicales de izquierda, la emergencia económica y la fragilidad institucional, entonces, hubiese podido acelerar la construcción de una base democrática regulada por la participación popular en la elección de los representantes en todas las escalas de la administración territorial.

La imposibilidad de lo anteriormente mencionado, implicó que las críticas hacia el Estado democrático de derecho fundado en la Constitución de 1961, fuera objeto de revisión desde los ámbitos políticos, económicos, sociales, jurídicos, educativos, entre otros. El órgano, por excelencia, que monopolizó las demandas de reforma y que tuvo una amplia promoción política en la década de los 80 fue la COPRE. No obstante, anteriormente hubo intentos de reforma desde el Estado, como lo fue la Comisión de Administración Pública (CAP) y la Comisión de Reforma de Administración Pública (CRIAP). Las características de estas últimas es que fueron limitadas en su radio de acción, mientras la COPRE fue un intento reformista amplio, generalizado a todos los sectores constituyentes del

Estado.

Es importante resaltar que la reforma del Estado no fue tema de preocupación exclusiva de la sociedad venezolana, por el contrario, las ciencias políticas registran que América Latina se caracterizó por un periodo notable de transitoriedad motivado, inicialmente, por el cambio de estructuras políticas dictatoriales a formas de gobierno democráticos liberales que inevitablemente desembocaron en marcos regulatorios constitucionales adecuados a las exigencias del nuevo paradigma.

En el caso Venezuela, el fin de la década militar (1948-1958), y la apertura al sistema democrático de partidos será el ejemplo elocuente de lo afirmado líneas arriba. “... *múltiples países latinoamericanos comenzaron a presentar fenómenos que admitían en su conjunto, ser considerados como retornos a la democracia; en algunos casos, como primeras experiencias de convivencias bajo reglas democráticas*”¹ Esta tesis sobre la variabilidad constitucional, centrada en la ruptura histórica que va a representar el cuestionamiento de los regímenes de fuerza y la apertura hacia un sistema de votación popular, no va a terminar con el tránsito hacia las últimas.

Así, la instauración de las democracias liberales y las consecuentes problemáticas que afloraron en su seno mantuvieron la dinámica de movilidad constitucional conocidas en la historiografía, por lo menos venezolana, como reformas de Estado.

América Latina, entonces, no ha abandonado el escenario constitucional, pero ya no presenta-por decirlo así y, desde luego, usando los términos con todo respeto hacia nuestros propios procesos y hacia nuestros propios esfuerzos- los mismos papeles, sigue en el escenario pero con textos nuevos, recitando parlamentos diferentes²

En este sentido ya la preocupación no estuvo dada en simplificar las distinciones y bondades del sistema democrático con respecto al Estado de hecho, en cuestión. Ahora, el punto nodal, era viabilizar, hacer efectivo, eficiente, eficaz, el orden prometido por la democracia representativa liberal. El tema de la transitoriedad no apuntaba a entender

1 Romero Pérez Antón. *Democracia y Reforma Constitucional*. En: Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar. Caracas, Año XVIII, números 2/3, Abril-Septiembre 1995 (68-69), p. 341

2 *Ibíd*em, p. 342

sino el mecanismo superficial de cambio de un Estado a otro (de la dictadura a la democracia), cosa por demás poco significativo, porque realmente importa es el estadio mismo al cual se hubo llegado.

Ciertamente, se plantearon algunos puntos importantes para atender las reformas en América Latina. Inicialmente se afirmó la dinámica transitoria-reformista constitucional, caracterizando por regiones o países sus experiencias de reformas de forma superficial. En el caso Venezuela, se entendió una democracia con rango de autoridad, por el tiempo que tenía de ser instituida. Nació en los 40 con el trienio de Acción Democrática en el poder, en la figura de Rómulo Gallegos y, su consolidación a finales de los 50 e inicios de los 60 con la elección de Rómulo Betancourt, también del mismo partido. Pero llama la atención que a diferencia de las poliarquías y dictaduras de seguridad nacional que afectaron a naciones suramericanas en ese momento, en Venezuela los problemas inherentes a la reforma constitucional estaban relacionados al sistema democrático que allí imperaba.

Así, la discusión estuvo en reconocer la dinámica reformista latinoamericana que, además trascendió lo meramente constitucional y se centró en exponer ciertas preocupaciones por redimensionar el rol del ciudadano en las democracias regionales, haciendo énfasis por lo característicamente similar en países como Argentina y México. En otros casos, fue el presidencialismo como respuesta a sistemas que salen del trauma dictatorial. Así como el parlamentarismo también fue una propuesta que afloró en Costa Rica, Uruguay y Bolivia.

Ahora bien, en qué consistieron las demandas reformistas y cuál fue el punto nodal o subyacente del debate, obviamente nos referimos a las preocupaciones de la intelectualidad del momento. El cuestionamiento sobre el funcionamiento del Estado, pasó inexorablemente por el tema de los partidos políticos, porque fueron quienes asumieron a través de sus representantes la conducción del gobierno y, las características de la estructuración de la democracia venezolana los tuvieron como piedra angular. Así, la revisión de los demandantes de la reforma del Estado, plantearon como eje transversal la necesidad de cuestionar y limitar la presencia de las organizaciones partidistas. La cual, solo era posible en la medida que el modelo de representación política fuese cada vez más democrático.

La reforma política

Para el año 1958, la diatriba se centró en hurgar sobre la problemática de la inviabilidad del sistema político que caracterizó al Estado venezolano. El debate atacó diversos flancos, todos en procura de demostrar las causas y necesidades de reformas atinentes al Estado venezolano.

Particularmente se planteó, que la instauración de la democracia con el triunfo de Rómulo Betancourt en las elecciones de 1958, consolidaron perversiones traducidas en una mayor desigualdad social producto de la contradicción de dos clases sociales muy definidas, una representante de una estatus social político alto con una visión particular de mundo y, la otra, ubicada en los sectores populares tanto de las zonas urbanas marginadas y los campesinos habitantes de los centros rurales.

En definitiva, el debate plantea que, el problema central de la crisis de la democracia radicó en su afán excluyente. Se hizo clara la segregación política dirigida a negar la participación real en los asuntos de la cosa pública a un sector de la sociedad bajo la concepción de su nulidad cívica, a una predisposición social a la anomía. En este sentido, se trabajó para y por la masa y, no con ellos. Obviamente este fue un problema de concepción política, de modelo de gestión pública, que tuvo como basamento la diferenciación social entre un sector incapacitado para gerenciar y otro, apto para tales funciones.

La conclusión obligada de los análisis antes expuestos, era que la recién nacida democracia venezolana sufría de una crisis potencial, por cuanto las tendencias inmanentes en su modo de funcionamiento conducían a agudizar la brecha entre los pobres y los ricos y, exceptuando la elección de Presidente y miembros de cuerpos deliberantes, a bloquear la participación de las grandes mayorías en la definición de su propio destino³

Otro aspecto en la discusión sobre la reforma, que tomó la escena en torno al Estado, fue el de desentrañar la problemática sociopolítica producto del legado de la democracia del sistema de partidos instaurada en Venezuela a partir del año 1959 y, lo concerniente a las reformas promovidas para apaciguar los índices de inconformidad social que se

3 *Ibídem*, p.3

hicieron evidentes en la década de los 80.

...se divide en tres secciones: en la primera se presentan algunos rasgos generales del sistema político venezolano tal como funcionó desde 1958 hasta 1989 aproximadamente. En la segunda, la sección más extensa, se examina su crisis. Y en la tercera, a modo de balance, se exponen algunos retos de corto y mediano plazo que se le plantean a la democracia venezolana.⁴

De lo antes expuesto, solo nos interesa los dos últimos puntos y necesariamente el tercero, por aquello de las propuestas de reformas. Así, surgió la interrogante de cuáles fueron los causales de la crisis del sistema o modelo político que definió a Venezuela hasta la década de los 80. Porque es durante este periodo que *“...el país comenzó a experimentar la crisis del modelo rentista; el deterioro de las expectativas de bienestar colectivo; y la pérdida de legitimidad y confianza en las principales organizaciones partidistas y de otro tipo que hicieron posible el orden democrático”*⁵ Ahora bien, se entendió la crisis producto del colapso de la democracia, pero lo que desajustó todo el aparato de toma de decisiones fue la forma como el liderazgo político afrontó la coyuntura. De esta manera, pudiéramos entender, que aun la crisis que se hizo evidente en la presidencia de Jaime Lusinchi, más que una consecuencia de las perversiones acumuladas en la décadas de los 60 y 70 del siglo XX, fueron parte de los factores causales y ubicó el periodo crítico en la manos de las administraciones de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera, ambos en sus segundos mandatos claro está. Por cierto, ambos representantes de los partidos tradicionales que según la crítica eran en parte responsables de la crisis del sistema.

La reforma sociopolítica

En cuanto al tema socioeconómico, estuvieron en consonancia con los planteamientos tradicionales acuñados por los intelectuales más prominentes del momento histórico que nos ocupa, como: Domingo Felipe Maza Zavala, Héctor Malavé Mata, José A. Silva

4 Miriam Kornblith. Crisis y Transformación del Sistema Político Venezolano: nuevas y viejas reglas del juego. En: Álvarez, A. (1996) *El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones*, Caracas, IEP-UCV, p.1.

5 *Ibidem*, p.2.

Michelena, Gastón García Carvallo, entre otros. El elemento en común fue el de responsabilizar el rentismo petrolero como parte fundamental del caos y fracaso del sistema democrático.

Desde la instalación de la industria petrolera en el país, se verificó un proceso de pérdida de importancia relativa de la dimensión productiva del negocio petrolero, y el progresivo predominio de la dimensión rentística. Sin embargo, a lo largo de los años 80 tuvo lugar el colapso de la renta como fuente exclusiva de sostén del crecimiento económico.⁶

Adicionándonos al cliché que originariamente tuvo como autor a Alberto Adriani y a su masificador Arturo Uslar Pietri, resumiríamos la cuestión así: el rentismo petrolero se olvidó de sembrar el petróleo. De allí que la dependencia presupuestaria de un bien tan coyuntural en la época que nos atañe haya hecho tantos estragos en los proyectos establecidos por los gobiernos de turno y haya remarcado las perversiones a tal punto que se hizo imposible omitirlos.

El meollo, entonces, y siguiendo el patrón conclusivo de los análisis que tanto proliferaron para advertir el colapso, estuvo signado en la forma de cómo se distribuyó la renta petrolera. Inicialmente, del Estado como actor detentor del capital responsable para la modernización del país. Cosa que no ocurrió en la Venezuela decimonónica, por dos factores muy claros: primero, lo exiguo de las rentas y; segundo, el medio de producción o el bien productivo era de propiedad particular (la hacienda). Es a partir del petróleo como bien nacional que el Estado adquirió la máquina de hacer capital, la prodigiosa fuente de la que emanaron los dólares que le permitieron llevar a cabo un vasto proceso de modernización con todas sus bondades y perversiones posibles.

En este modelo el Estado adquirió una discrecionalidad, centralidad y visibilidad extremas. En ello confluyeron el manejo relativamente autónomo de ingentes recursos de origen externo, el predominio de la ideología del Estado de bienestar, y la debilidad económica del sector empresarial. Se desarrolló un Estado hiperactivo, cuya vocación intervencionista se plasmó después de 1958 en el veloz crecimiento de la administración descentralizada, compuesta por aproximadamente

⁶ *Ibidem*, p.6.

400 entes de variada ⁷

El tema de la discrecionalidad del Estado en el manejo de los recursos es importante para entender el problema, porque en el caso venezolano el excesivo presidencialismo, la preeminencia y privilegios del poder ejecutivo le permitió administrar los recursos con muy poco contrapeso institucional. La debilidad empresarial dejó entrever que es el Estado quien realmente es motor económico, por sus recursos capitales, para dinamizar la sociedad. La conclusión a tales premisas es la intervención estatal en casi todos los ámbitos que hacen vida en la sociedad, sindicatos, ministerios, empresas, productivas, entre otros. *“...el Estado se vio obligado a cumplir con una variada gama de compromisos, que se convirtieron en costosos lastres políticos, sociales y económicos para el desempeño de la función pública”⁸* Se asumió como un Estado subsidiario, con bajos niveles de productividad, ocasionando un parasitarismo social, con altos costos para la nación. En definitiva, quienes administraron el Estado venezolano desarrollaron un sistema que garantizaba el beneficio a las élites empresariales y políticas y por otro lado mantenía a la mayoría de la población en una especie de inercia o de estancamiento social, donde las políticas subsidiarias garantizaban una válvula de escape que hacía soportable la crisis. Este era el argumento central. Por ello se hacía necesaria la idea de desarrollar mecanismos que sirvieran de apertura para el acceso a la administración pública a aquellos sectores, representantes u organizaciones políticas que estaban al margen o que simplemente no predicaban la misma ideología.

Con respecto al tema de la reforma llama la atención que en algunos casos, los críticos del modelo de Estado que imperaba aún en la década de los 90, se saltan un período tan importante para entender las acciones que luego van a tomar los sucesivos gobiernos de Pérez II y Caldera II respectivamente, para solventar la crisis nacional. Omite la COPRE como un factor fundamental de institucionalización de las peticiones de reforma que demandaban los actores sociales del momento. Quizá, por aquello de fijar el debate solo en las décadas de los 60 y 70, creyendo que el proemio a la reforma es exclusivo al período mencionado, cuando realmente la COPRE es parte también de una amplia pro-

⁷ *Ibídem*, p.7.

⁸ *Ibídem*, p.7.

puesta reformista del Estado. Además, el “Gran Viraje” de Pérez tenía mucho de aquella Comisión.

A raíz de la crisis del modelo rentista, se pusieron en marcha procesos de reestructuración del sector público, como la privatización de empresas públicas, la reforma fiscal y tributaria, la liberación de las tasas de interés, la unificación del mercado cambiario y la desregulación de la política comercial⁹

Nada de esto niega las propuestas surgidas en la COPRE, organismo que fue enfático en la premura de iniciar procesos de racionalización del Estado. Constriñendo sus funciones de promotor de actividades económicas, desarticulando las ideas centralistas y concentradoras del poder y dándole una mayor cabida y responsabilidad en acciones de tipo productivo.

Así, el discurso presentando para la década de los 90, en el abordaje de la reforma del Estado, omite elementos fundamentales que pudieran darle soporte a la comprensión no solo de la crisis que se hizo evidente en la década de los 80, sino al abordaje de la misma. Porque pudiera entenderse que “El Gran Viraje” de CAP, es producto de un afán de tecnocratizar al país. Sin embargo, aunque pudiera haber algo de eso, también es cierto que tras tales políticas hay un basamento social que los impulsó a tomar tales decisiones.

Las propuestas descentralizantes

Para la década de los 80, la discusión la monopoliza la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. En cuanto a los problemas centrales que fueron motivo para la constitución de ésta, está el tema de que la viabilidad del sistema político vigente no era más que la procura de un Estado eficaz y eficiente en cuanto a la administración de las instituciones y los recursos nacionales. El otro gran problema también, que fue parte de las preocupaciones de los que se encargaron de auscultar a la sociedad venezolana del momento, fue la excesiva concentración de poder en manos del ejecutivo, que además se

⁹ *Ibídem*, p.9.

expresaba en el poder de los partidos políticos tradicionales. La posibilidad de designar a los gobernantes regionales y de las carteras ministeriales les daba un amplio espectro de dominio político.

Lo novedoso de la COPRE, es que la necesaria transformación del aparato estatal estuvo concebida como una especie de evolución política, sostenida en el tiempo y atinente al contexto social del momento. *“Sin embargo, dicha evolución está lejos de ser un proceso espontáneo, pues debe vencer las resistencias de prácticas establecidas, la lentitud del aparato legislativo (...) y los diversos intereses asociados a la permanencia de determinadas estructuras y formas de acción estatal”*¹⁰ Por otro lado, la necesidad de redimensionar los pactos de conformación de la estructura gubernamental. Lo referido al articulado jurídico que le daba viabilidad y sostén a las instituciones que habían funcionado como garantes de la consolidación y permanencia de la democracia representativa liberal. En definitiva, *“Consiste en la pretensión de incidir sobre los pactos constitutivos que forman la matriz organizadora de la institución estatal...”*¹¹ Sin embargo, es importante hacer el llamado a que la COPRE no pretendió una reforma constitucional, por el contrario defendió la idea de que la constitución era lo perfectamente amplia para abarcar los cambios que requería el Estado venezolano.

Con respecto a los partidos políticos toma las posiciones oficiales de éstos a partir de los pronunciamientos de sus secretarios generales (AD, COPEI, MAS, MEP). Todos ellos recogidos en un volumen responsabilidad de la COPRE, titulado: “Consultas al Liderazgo Nacional...” En ella, se recogió los diversos tópicos en los cuales la COPRE dirigió sus deseos de reforma, y por lo tanto, se puede tener una noción clara de las posturas de las organizaciones partidistas antes de ser llevadas a proyecto de ley en el Congreso Nacional.

Sobre el papel de los partidos y los cambios posibles, se dieron dos posiciones antagónicas claras, no en detrimento de las que no presentaban matices tan contradictorios. Por un lado los partidos políticos asumieron un rol autocrítico definiéndose por una postura menos partidizadora de la sociedad que acarreaba en el seno de éstas “...

¹⁰ *Ibidem*, p.77.

¹¹ *Ibidem*, p.77.

falta o pérdida de democracia en el seno de las organizaciones, desigualdad en las relaciones interpartidistas y bloqueo de la dinámica de la sociedad civil..."¹² Sin cuestionar el rol mediador básico entre la sociedad y el poder. En la banda opuesta FEDECAMARAS, un sector en particular, el grupo Roraima en específico, pugnaba por la promoción de una despartidización de la sociedad dándole cabida a grupo heterogéneos de la sociedad civil, abriendo el abanico de posibilidades a las diversas fuerzas grupales distintas a las organizaciones partidistas tradicionales.

Hubo otro punto importante y es el referido a la regularización de estas organizaciones en lo atinente al financiamiento, al acceso a los medios de comunicación y las formas electorales. Una cuestión tan sensible para éstas, por cuanto tocaba directamente sus intereses, fue motivo de omisión en la mayoría de los casos. Citamos in extenso por lo ilustrativo de la cita:

Para los partidos mayoritarios AD y COPEI, el proceso de reorganización interna o la "oxigenación" de sus partidos debían provenir fundamentalmente de ellos mismos. En tal sentido, el Secretario General de AD, Manuel Peñalver, señaló que la COPRE podría fungir de asesor. Eduardo Fernández, Secretario General de COPEI, tuvo dudas sobre la incumbencia de la COPRE para tratar este aspecto y propuso un consenso interpartidista que llevase adelante reformas en reglamentos y en la Ley de los Partidos Políticos. El MAS durante la exposición de su Secretario General ante la COPRE, omitió hablar sobre este punto aunque incluyó, además del control sobre el financiamiento de los partidos, la proposición de controles institucionales que permitiesen un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación. El MEP si se pronunció claramente por las regulaciones desde el Estado, que garanticen la renovación interna de las autoridades partidistas, la periodicidad de las consultas internas, el uso del referéndum, y pautas que pongan a salvo del abuso de reelecciones de autoridades¹³

Nótese que la reacción de los partidos mayoritarios fue de repulsión ante cualquier intento de reformar las estructuras internas de los partidos, especie de cajas negras. Ac-

¹² *Ibídem*, p.99.

¹³ *Ibídem*, p.101-102.

ción Democrática consideró que la COPRE debió tener un rol estrictamente de asesor. El partido social cristiano arguyó que los cambios debían darse dentro del seno de sus pares y que la Comisión no tenía mayor incumbencia en tal pretensión. El caso del MAS se entiende porque para la década de los 80 gozaba de un incremento de su popularidad y buscaba mayor presencia en los medios de difusión masiva. Aunque omitió lo referente a la democratización y financiamiento de los partidos, sí eleva su voz por una participación equitativa de éstos en los medios de comunicación. El MEP, con menos presencia de militancia, acompañaba la idea de una reestructuración y regulación, desde lo externo de los partidos políticos.

Sobre los mecanismos electorales la preocupación se dirigió hacia la necesidad de atender la integración del municipio como una esfera territorial administrada y representada de manera democrática. Y, la necesaria reestructuración de la extensión espacial de la cual gozaría el municipio. En el concurso de los partidos político era claro *“...un consenso en torno a la necesidad de una reorganización territorial que rescatase la circunscripción del municipio sobre la actual, que bien se le llama municipal, corresponde a circunscripciones distritales (unidades territoriales mayores)”*¹⁴

La duración del periodo de ejercicio administrativo del municipio, las formas de elección y la viabilidad del procesos también fueron objeto de debate. En este sentido:

Hubo Coincidencia en cuanto a que las elecciones debían darse separadamente de las nacionales. En el momento de la consulta, esta separación era de seis meses, pero en sus declaraciones ante la COPRE, los actores consideraron este lapso insuficiente. Para COPEI y el MEP deberían también acortarse la duración de los concejales en los cargos, para el primero en tres años y para el MEP en dos años y medio. AD y el MAS, en ese momento, no cuestionaron el régimen vigente de cinco años.¹⁵

La figura del alcalde, novedosa para el momento por cuanto no estaba presente en el organigrama de estructuración de la administración territorial, tuvo interesante participación en la discusión para elevarla a proyecto. *“COPEI, MAS y MEP, así como FACUR, se*

¹⁴ *Ibídem*, p.104.

¹⁵ *Ibídem*, p.104-105.

pronunciaron por la elección directa, universal y secreta de este cargo, mientras AD guardo silencio en esta materia"¹⁶ Para los tres partidos que fueron activos en esa discusión, fue muy importante promover la profundización democrática en la elección de los representantes de las entidades regionales debido a que le restaba poder político a la organización más popular en Venezuela, AD. Inicialmente era el partido de gobierno y, por lo tanto, la elección de los cargos estatales era a discreción del ejecutivo. La intención de esta propuesta fue medirse en elecciones populares y a incentivar y reconocer los liderazgos regionales. Acción Democrática, por su parte, hizo lo que políticamente tenía que hacer, guardar silencio.

En la secuencia por ir caracterizando el mapa de posiciones partidistas, el trabajo de los adscritos al CENDES, puntualizó la discusión de la reforma electoral en un ámbito más allá de la ley electoral.

Para COPEI, la democratización va unida a la descentralización, implica reformas o enmiendas constitucionales para establecer la elección directa y secreta de los gobernadores de estado así como la consagración de un sistema nominal mixto (la mitad de los integrantes por elecciones uninominales y la otra mitad por reparto proporcional de las listas presentadas por los partidos políticos o grupos de electores) para las elecciones en las Asambleas Legislativas de los estados¹⁷

De igual forma, los socialcristianos propusieron la necesaria elección popular para los cargos de gobernadores de estado. AD, por las razones líneas arriba descritas, omitió discutir en la figura de su Secretario General. Sin embargo, Gonzalo Barrios, en calidad de presidente del Partido consideraba mucho más prioritario una reforma educativa y de la administración pública. En definitiva se evidenciaba que el partido de gobierno reaccionaba cautelosamente ante unas posibles reformas que atentaban directamente contra el control del poder político que ejercía ésta.

El MAS y el MEP acompañaron a COPEI en la necesidad de ir a elección directa de gobernadores y extendieron, para este nivel, la proposición de elecciones nominales de listas abiertas para las Asambleas Legis-

16 *Ibídem*, p.106.

17 *Ibídem*, p.106-107.

lativas. El MEP propuso también acortar la permanencia en funciones legislativas a plazos de dos años y medio.¹⁸

Dos cosas estaban muy claras: la primera era que dentro de la pugna entre los partidos políticos, hubo un claro consenso en minimizar el poder de AD, las listas nominales buscaron mermar la maquinaria adeca; la segunda, el acortamiento del período de ejercicio legislativo tenía la clara intención de no instaurar una hegemonía partidistas, ya sea en solitario o en alianzas, durante intervalos largos de 5 años. Así, estuvo el panorama con respecto a este tema, antes de ir al Congreso a las discusiones finales, por allá en 1988.

En cuanto a las propuestas de los partidos sobre la reforma de administración pública y la de justicia. Los puntos nodales se circunscribieron a la controversia “...centralización-descentralización del Estado y como superar la excesiva partidización de la esfera pública. El tema también se relacionó directamente con el problema del clientelismo político y la corrupción generalizada del Estado”¹⁹ Las soluciones rondaron alrededor de la creación de una legislación que amparara la carrera de administración pública, buscaron fortalecer el criterio de desempeño profesional y no el de adscripción política.

Otro aspecto se refirió a la transferencia de competencias del poder central hacia los poderes regionales y locales. COPEI se pronunció por un “nuevo federalismo” que permitiese a instancias intermedias (regionales o locales) cumplir funciones administrativas, políticas y económicas como paso a una mayor eficacia, y garantía para una mayor despartidización²⁰

Éstas propuestas, emanadas de las organizaciones partidistas, fueron parte de un concierto consensuado de otros actores políticos. Cuando se vea el abordaje de la COPRE, en su generalidad, sobre estos tópicos, se caerá en cuenta que el diagnóstico y sus posibles tratamientos cuentan con un respaldo casi al unísono, salvo excepciones. Obviamente desde la comodidad del discurso, desde la utopía de los proyectos que significó la COPRE, y no en la hora determinante, allí donde el Congreso tiene la responsabilidad y potestad de darle

18 *Ibidem*, p.108.

19 *Ibidem*, p.114.

20 *Ibidem*, p.115.

vinculación a toda la trama de reformas planteadas.

En lo judicial fue imperante la independencia de la justicia, por ello era prioridad despartidizar la institución, darle estabilidad al juez y su acceso por concurso, amén de la pertinencia profesional. Resumiendo, así lo plantearon los autores de marras:

Manuel Peñalver (AD) habló de fortalecer este poder público para darle autonomía plena frente a los otros y a los partidos, pero no propuso mecanismos específicos. COPEI presentó, para ser evaluados por la COPRE, varios proyectos e ideas elaborados por el partido. Entre otros, el partido se pronunció por una reorganización de las circunscripciones judiciales, la informatización del poder judicial y la implantación del juicio oral. Dijo igualmente que una reforma institucional que obligara, para la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, al voto parlamentario de las dos terceras partes, garantizara menor dependencia de los magistrados a los partidos, y el MEP entró en detalle sobre este tema, resaltando su preocupación por que las reformas elevasen la condición socioeconómica de los jueces, mejorasen las instalaciones judiciales y creasen una mayor racionalización de la competencia judicial.²¹

Entre la amplia gama de propuestas, una atendió las condiciones del juez, los aspectos socioeconómicos, su estabilidad laboral e independencia frente a cualquier influencia externa, partidos políticos o fuerzas grupales. Llamó la atención que los mismos Secretarios Generales proyectaron un acto de constricción con respecto a la injerencia en materia judicial; la reforma estructural sugirió ambientes de trabajos adecuados, modernización del aparato de procesamiento judicial, entre otras.

De esta manera, el planteamiento se enmarcó dentro de la dinámica de las propuestas de la COPRE. Además, se ubicó en el contexto de la discusión en el Congreso en el periodo que va desde febrero a agosto de 1988.

Otra de las interrogantes suscitadas, tuvo como móvil fundamental explorar los impactos de las sucesivas reformas en la sociedad venezolana, partiendo de que las características fundamentales de éstas respondieron a la necesidad de adecuarse a un modelo

²¹ *Ibídem*, p.116-117.

económico en particular y bajo un marco normativo democrático. Evidentemente entendible luego del fenecimiento de la década militar y el ascenso al control del aparato del Estado por parte de las organizaciones políticas, con los civiles a la cabeza.

La reforma administrativa

Otros intentos de reformas, tiene sus antecedentes en la Comisión de Administración Pública (CAP) y la Comisión de Reforma Institucional de la Administración Pública (CRIAP), hasta llegar a la COPRE.

Luego de la larga dictadura militar 1948-1958, los nuevos actores políticos centraron sus necesidades en dos objetivos prioritarios. Inicialmente, promoción del proceso de sustitución de importaciones a través de la redistribución de la renta petrolera y allí jugará un papel fundamental la asesoría técnica de las Naciones Unidas y la conformación por parte del nuevo gobierno de la Comisión de Administración Pública (CAP). Las *“...propuestas centraron la atención en la modernización del nivel operativo de la administración pública: procedimientos, administración del personal ejecutor, etc”*²² Todo ello deviene, en la creación de una ley de Carrera Administrativa, sin mayores pretensiones reformistas.

Ahora bien, la razón de ello parte del contexto histórico en el cual se urge la reforma de administración pública. Por un lado estuvo la amenaza de la vuelta de los militares pretorianos en el ejercicio del poder político y, por el otro la influencia de la revolución cubana. Ambos fenómenos hicieron necesario que el gobierno priorizara en materia de consolidar la democracia, que...

...diera prioridad a la promoción de la economía y a la defensa de la democracia, para la cual el funcionamiento eficaz de la administración pública no era importante. Por el contrario, mientras se producían cambios importantes en la administración pública que la alejaban cada vez más del uso de criterios de eficiencia, el gasto público constituía la principal fuente del Estado para cumplir sus funciones de acu-

22 Haydée Ochoa Henríquez. *La reforma de la Administración Pública en Venezuela. Gestión y Política Pública en Venezuela*. Volumen VI, Número I, Primer Semestre 1997, p.126.

mulación y legitimación²³

La década de los sesenta se presentó en Venezuela un fenómeno que sentó las bases para lo que a partir de 1974 fue un modelo de distribución de la renta petrolera con base a ideas populistas. En el ámbito de la administración pública, las características fundamentales del sistema empleado era la poca...

...planificación, evaluación y formulación de políticas; dichos procesos, más que instrumentos de definición de políticas, son estrategias de legitimación, por la racionalidad que denotan: débil control del cumplimiento del modelo normativo y, contrariamente, una excesiva regulación; elevado crecimiento de las instituciones y del empleo, no solo por el papel del Estado en la economía, sino también por el uso de criterios de bonanza que orientaron la creación de instituciones y cargos como una salida frecuente para los conflictos del poder²⁴

En definitiva el rol del Estado se sobredimensionó, asumió un modelo de gestión basado en el gasto público, con fuertes subsidios, se convirtió en el gran empleador, estimuló el incremento de dinero inorgánico, avanzó sus tentáculos en el campo de la economía asumiendo políticas de regulación propias de estados estatistas. Todo ello bajo el auspicio de los ingentes recursos de la renta petrolera, la bonanza de los hidrocarburos fue la base que les permitió a los gobiernos asumir tales procedimientos. Luego, en la década de los setenta se vio como a mayor bonanza, mayor perversión del modelo.

A comienzo de los setenta, en el marco de estas condiciones administrativas y de un ambiente de estabilidad política, el gobierno, también bajo la influencia de las Naciones Unidas, presentó desde la CAP un proyecto de reforma igualmente con pretensiones de globalidad²⁵ Entonces, las reformas fueron dirigidas a la macro organización de las estructuras del Estado y los sistemas funcionales bajo el paradigma de gerencia administrativa que para aquel momento estaba en boga, desplazando la idea de administración pública. La primera se refirió a la gestión eficaz y eficiente de los recursos de las instituciones. Se

23 O Connor. En: Haydée Ochoa Henríquez. *La reforma de la Administración Pública en Venezuela. Gestión y Política Pública en Venezuela*, Volumen VI, Número I, Primer Semestre 1997, p.127.

24 Haydée Ochoa Henríquez. *La reforma de la Admi...*, p.127.

25 *Ibidem*, p.128.

buscaba un Estado más racional y funcional. Con las nuevas propuestas la intención fue orientar a las organizaciones estatales y en general a un ordenamiento sin contradicciones que respondiera a un proyecto en específico. Sin ambigüedades.

Esta propuesta recorrió toda América Latina como modelo ideal; sin embargo, en la práctica su aplicación fue casi nula. Se trató de un modelo que intentaba, siguiendo las pautas explicativas del fracaso de la planificación, someter al aparato público a estrictos controles de cumplimiento de la política formal de cada sector por parte de los ministerios responsables. Esto contrastaba con el modelo vigente, en el cual la política formal plasmada en los planes, programas, proyectos, leyes, etc., no constituía la base real de orientación de la gestión²⁶

Llama la atención que posteriormente, cuando se establece la COPRE en 1984, una de las llamadas de atención fue al cumplimiento del ordenamiento jurídico, porque mucho de lo que estaba en tinta y papel era letra muerta. El problema era que el mismo Estado incumplió el marco legal y orientó sus políticas alejadas de los proyectos de gestión formales.

Para la década que va de 1970 a 1980, se formalizó una nueva etapa en la concepción reformista de la administración pública. Se suprimió la Comisión de Administración Pública (CAP) y se estableció la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP), la cual quedó a cargo de Allan Brewer Carías en el gobierno de Caldera. La cuestión es que dicho organismo se potenció, luego, bajo la presidencia de Carlos Andrés Pérez, que además contó con una bonanza petrolera al aumentar los precios sobre los 165%. Ante tantos recursos rentísticos fue inevitable la redimensión del Estado. Nació “La Gran Venezuela”, proyecto de modernización de alta envergadura que tuvo como norte el desarrollo de las fuerzas productivas hacia afuera, el otorgamiento de créditos blandos al empresariado emergente, políticas de nacionalizaciones y aumento general de sueldos y salarios.

En este contexto, el gobierno presenta una nueva propuesta de reforma de la administración pública, que tuvo como punto de partida el desplazamiento de la CAP como responsable de la reforma, al

²⁶ *Ibidem*, p.128.

crearse para dicha función la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP) (...)

La propuesta centra su atención en un espacio de la administración pública: las empresas del Estado. El criterio de dirección que se propone para las empresas es la eficiencia y productividad...²⁷

En esencia, la nueva Comisión tuvo el mismo norte, un indicativo que las anteriores, llevadas a cabo por la CAP, no habían logrado sus fines. El objetivo del modelo democrático representativo era ser eficiente, eficaz y productivo. En este sentido la productividad se planteaba como eje central de estas reformas toda vez que, en el papel, el nuevo modelo económico buscó un crecimiento hacia afuera, donde los mercados se presentaron vorazmente competitivos. Y aunque el Estado avanzó en las nacionalizaciones, bajo el neo paradigma, fue necesaria la participación y protección de la empresa privada.

Pero además, las empresas estatales tenían igualmente que ser eficiente, a la par del sector privado, por ello, el gobierno presidido por Carlos Andrés Pérez instaló un Consejo Nacional de Corporaciones Sectoriales. Su finalidad fue distanciarse de su vinculación del aparato político-burocrático y ejercer funciones con cierta autonomía y criterios de empresa de acumulación de capital.

Así pues, estamos en presencia de una propuesta que se distingue profundamente de las anteriores en tres aspectos: 1) el acento en la necesaria rentabilidad, reconociendo las limitaciones del Estado en este sentido, 2) se intenta separar las empresas del Estado de las instancias donde se define la política sectorial de las empresas, para ser agrupadas por el criterio de dirección que deben tener, y 3) se propone, por primera vez, efectuar cambios en los niveles de decisión, lo cual apunta a desplazar a los partidos como sujetos de decisión²⁸

Situándonos en el debate propuesto por la COPRE, la idea de contener a los partidos políticos, de colocarles un dique en cuanto a su participación en la esfera de las decisiones inherentes al Estado, fue una constante, tanto que estuvo presente en casi todos los aspectos tocados por la Comisión y por proponentes de la reforma de Estado desde los

²⁷ *Ibidem*, p.130.

²⁸ *Ibidem*, p.128.

60 hasta la instalación de la COPRE. Los partidos políticos, como organizaciones mediadoras se distorsionaron al punto que se popularizó el término partidocracia, incidencia de estas organizaciones en los ámbitos de decisión pública.

Si se corre el velo de tales reformas, se puede ver claramente que hubo una intención de racionalizar al Estado, constreñirlo en sus funciones y darle mayor participación a la empresa privada y a la nacional pero bajo un enfoque de productividad propio del sistema capitalista.

Tales propuestas no lograron calar en el seno del Congreso, a pesar de contar con poderes especiales el presidente Carlos Andrés Pérez, a pesar de tener una opinión pública favorable a impulsar la eficacia en las empresas del Estado y a pesar de las nacionalizaciones de la industria del hierro, petróleo y la producción de electricidad. Sin embargo, la negativa dejó avances significativos en materia de administración pública.

El modelo de dirección adoptado en este grupo de empresas, donde se encontraban grandes inversiones del Estado, difirió notablemente del modelo vigente y dominante que de algún modo se quería desplazar con el proyecto de la CRIAP. La mayoría de estas empresas conceden prioridad, en nombre de la tecnificación, al crecimiento económico, global e institucional, por encima de otro tipo de criterios, por lo que hemos denominado tecnocrático a este modelo²⁹

Según entendemos, el enfoque se dirigió a un modelo productivo alejado de la concepción clásica que adoptó en Venezuela una forma de producción donde la prioridad fue el beneficio social. Para estos reformistas el tema iba dirigido a emparentarse con el paradigma empresarial propio de la acumulación capital y, no en el concierto económico internacional en los países de modelo liberal. En ese sentido, son los técnicos quienes tienen la responsabilidad de las decisiones y no el político quien en el caso venezolano era representante y extensión de una organización partidista. Las reformas en Venezuela tuvieron este signo particular, dado la indiscutible influencia de los partidos en las estructuras institucionales del Estado. Frenarlo, limitarlo, encerrarlo y delimitarlo a sus funciones naturales, iba a ser una lucha imperiosa en toda acometida reformista en Venezuela. Más adelante lo veremos con la COPRE igualmente.

29 *Ibidem*, p.131.

Con respecto a la CRIAP, buscó incentivar la descentralización con la promoción del Consejo Nacional de Corporaciones Sectoriales.

En síntesis, se abre, para un grupo de empresas públicas, espacio a un modelo de administración pública alternativa vigente, en gran medida en correspondencia con la propuesta del sector emergente de la burguesía, que tiene como criterio de dirección la eficiencia³⁰

Hay que tener algo muy claro, y es que muchas de estas reformas, aunque abrieron caminos que tuvieron cabida en la opinión pública nacional, no lograron concretarse y a la par de un discurso que estructuraba un sector productivo y eficientemente tecnocrático, se gestó en la realidad la burocracia populista.

En el periodo que abarca desde 1980 hasta mediados de 1990, fue por tradición, de las grandes reformas administrativas de corte liberal, o neoliberal. Hace énfasis en el rol de la COPRE, como el organismo referencial para llevar a cabo las reformas que requirió el Estado. Desde la CAP, pasando por la CRIAP y llegando a la Comisión de marras, esta última tuvo una característica muy particular, porque su radio de acción fue extensivo a múltiples ámbitos, lo económico, lo judicial, lo educativo, lo político administrativo, lo político, lo social, en fin. Era una propuesta de reforma integral de Estado.

En este sentido, la instalación de la COPRE, fue motivada por la crisis fiscal que el modelo burocrático populista dejó como herencia. Además de la fuerte demanda de intelectuales, politólogos, opinadores, economistas, historiadores, sociólogos, entre otros. Para forzar al gobierno de turno, en este caso Jaime Lusinchi, a promover una consulta entre el capitoste nacional para depurar el sistema democrático representativo liberal instalado luego de la caída de la dictadura militar.

Se destacan los siguientes proyectos de reforma: la descentralización político-territorial, profesionalización de la gerencia, reorganización del aparato central, simplificación administrativa, reestructuración de las instituciones descentralizadas y privatización de las empresas³¹ de todas ellas, bien detalladas en un esfuerzo de divulgación incuestionable de la COPRE en folletos, cuaderno, prensa... pocas verán luz.

30 *Ibidem*, p.132.

31 *Ibidem*, p.133.

Ya con el segundo mandato presidencial de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) se hará patente la descentralización:

... a cuyos efectos se aprobó en 1989 la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, por la cual se transfieren poderes a las gobernaciones de los estados. La aplicación de esta ley ha avanzado en algunas áreas, tales como puertos, aeropuertos y puentes, y parcialmente en salud, educación, deporte y cultura³²

En este sentido, se consideró que el modelo empleado por Carlos Andrés Pérez cumplió con los requisitos demandados por el neoliberalismo: descentralización, tecnocracia y mayor amplitud de la empresa privada. Amén de un Estado con menos compromisos en la administración de las empresas e industrias nacionales.

El carácter tecnocrático de la descentralización se expresa, por una parte, en el acento que se ha puesto en la eficiencia sobre la base de privatizar los servicios descentralizados, sin importar el efecto en los usuarios. En algunas áreas descentralizadas, tales como puertos y aeropuertos, la privatización se ha dado mediante la contratación de la administración con empresas privadas que ha conducido casi de inmediato al incremento de las tarifas de los servicios. En otras áreas, como la salud, proceso de privatización tiene lugar bajo el concepto de autogestión, pero no con el contenido político que históricamente ha tenido dicho concepto, sino con un contenido económico³³

Sobre el tema de la autogestión y su argumento como política neoliberal, ésta tendió a beneficiar a quienes tuvieron capacidad de financiamiento y perjudicó a quienes se encontraron limitados económicamente. Aunque los beneficios de servicios mejoran, también excluyen y, dentro de un Estado con vocación social y de gasto social tradicional, era de entender la resistencia que acarrearía. Por el lado de la descentralización, se manejó la tesis de la fragmentación del poder estatal, debilitar el poder central fue una máxima del modelo de acumulación capitalista.

La crisis económica, política y fiscal, aunada a las presiones de los

32 *Ibidem*, p.134.

33 *Ibidem*, p.134.

organismos multilaterales, incorporan a Venezuela a las tendencias neoliberales a fines de los ochenta, cuando el Estado decide promover la economía de mercado y paralelamente presenta un conjunto de proyectos para la democracia y la eficiencia, algunos más visibles que otros, para la reforma administrativa³⁴

Evidentemente, las reformas que se promovieron desde la COPRE, hay que entenderlas como un efecto causal, la grave crisis general del modelo de la democracia representativa liberal burguesa hizo aguas en la década de los ochenta, no dejando otra vía sino abrir la válvula para liberar la presión social que amenazaba con un conflicto social, ampliamente denunciado por los organismos encargados de la interpretación social venezolana. Además, de nuevo hay que entender que el fundamento subyacente era restar influencia del poder central, el cual, ahora debía entender que la designación de la administración de las regiones pasaba por el escrutinio y aprobación de la voluntad popular, donde ahora el monopolio no era una garantía desde la presidencia de la República.

Porque a fin de cuentas, todo acontecimiento histórico, es la expresión de ideas en un tiempo y lugar determinado. Es importante comprender las razones que motivaron, durante el periodo de interés, a darle un manto de rigor científico que justificara la reformas en los campos administrativos, económico, políticos, entre otros. Esa fue la preocupación de los actores en escena, ya sea desde la óptica del materialismo, desde la socialdemocracia o el tímido liberalismo de la década de los 60, 70 y 80 del siglo XX.

En el caso venezolano, uno dentro de los temas bandera surgidos en la COPRE, fue el referido a la descentralización y desconcentración del poder, no solo fue una preocupación en el seno de la Comisión, ni en la década de 1980-1990, sino una demanda circunscrita en el siglo anterior a la instalación del órgano asesor para las reformas ya hartamente mencionado.

Ahora bien, la descentralización y desconcentración, irremediablemente llevó el debate en torno al tema de la región, porque el punto nodal, dentro de un Estado con una arraigada tradición centralista heredada con Juan Vicente Gómez y plenamente justifica-

³⁴ *Ibidem*, p.147.

da desde lo histórico, por aquello de la desfragmentación territorial acaecida durante la égida del caudillismo en el decimonono, fue cómo promover el fortalecimiento de las regiones sin perjuicio de debilitar el poder central o, mejor aún, cómo compaginar equilibradamente poder central con poder regional. De todo ello, se desprende un circuito de ideas en un momento histórico en que los politólogos, sociólogos, historiadores, economistas y opinadores de oficio, amén de la opinión pública, consideraron necesaria una reforma en aspectos puntuales del Estado.

La cuestión regional, entonces, fue materia de reflexión para argumentar la necesidad de una reforma cónsona con las exigencias de la sociedad. En este sentido, se plantearon dos preguntas fundamentales para concurrir al debate: 1- si la nueva concepción de desarrollo regional responde a las necesidades del sistema capitalista con la finalidad de profundizar la productividad inherente a los rubros de interés y; 2- si ésta busca por el contrario ahondar en la promoción de una democracia más plena. Valdría la pena atreverse a preguntar sobre, si es que el fenómeno de cuestionar al Estado centralizado es producto de la realidad sociopolítica o es una reforma del capitoste político-económico.

El tema de la descentralización irrumpió en el escenario político en la década de 1960-1970, con el argumento de hacer más extensiva la democracia, es decir, de acercar las organizaciones decisoras en materia del bien común a los ciudadanos. También la idea de optimizar la administración pública fue llevando a los competentes en el tema a plantearse reformas que la hicieran más viable, eficaz y justa. Sin embargo, se consideró que más allá de lo anteriormente expuesto, en el caso de América Latina, la descentralización respondió a temas históricos y no necesariamente a planteamientos teóricos. La promoción de redimensionar la organización de la administración pública centralizada era perentoria, toda vez que fue un problema sociopolítico, evidentemente concreto, material, palpable.

“Concretamente, en las implicaciones políticas del rotundo fracaso de las estrategias de desarrollo polarizado en lo que refiere a sus efectos redistributivos...”³⁵ los famosos polos de atracción o de desarrollo, que en el caso venezolano está históricamente tipificado con la Ciudad Venezolana Guayana (CVG), los casos concretos de los centros de explota-

35 *Ibidem*, pp. 167-168.

ción petrolera que hasta la literatura ha hecho referencia a ello, basta mencionar la harta conocida novela del célebre escritor y político venezolano Miguel Otero Silva y su Oficina Nº 1.

En definitiva, esta estrategia de desarrollo no devino en cambios significativos en beneficio de las regiones, por el contrario se acentuó la perversión en el sistema distributivo de la renta y se mantenía la hegemonía del poder central en la asignación de recursos a las regiones.

Estos resultados poco alentadores de la aplicación de las políticas de desarrollo polarizado a América Latina no van a pasar desapercibidos por poblaciones cada vez más conscientes del problema de las desigualdades de ingresos en sus distintas manifestaciones territoriales. Problema al cual contribuye en no poca medida la distribución geográficamente selectiva del gasto público por parte de agencias gubernamentales altamente centralizadas. En un contexto social tan marcado por la presencia del Estado...³⁶

Ahora bien, también la dinámica internacional de las economías transnacionalizadas y su forma de crecimiento desordenado llevó al replanteamiento de la distribución del poder público nacional y la necesidad de acondicionar a las regiones para este tipo de crecimiento imperante.

La penetración masiva y anárquica de las economías capitalistas subordinadas por parte de corporaciones gigantes, multisectoriales, dispuestas a acometer cualquier actividad económica que les asegure un margen extra de ganancias. En términos de localización, ello implica que de ahora en adelante otras áreas distintas a las congestionadas capitales nacionales pueden ser objeto de interés por parte del capital transnacional.³⁷

La cuestión es que la realidad de las regiones implicó que la desconcentración industrial, que se evidenció en el asentamiento de estas transnacionales en la periferia, o interior del país, confrontó con áreas deprimidas o con problemas de desarrollo institucional propio del sistema centralista que imperaba para aquel momento. Es quizá

³⁶ *Ibidem*, pp.168.

³⁷ *Ibidem*, pp.168

allí donde estuvieron las presiones socioeconómicas para promover un cambio en las estructuras políticas del organigrama de distribución del poder. En este sentido “...*queda por conocer la resistencia que las estructuras políticas existentes están ofreciendo a las fuerzas que pugnan por un cambio real o aparente, en las relaciones de poder que las conforman*”³⁸ En definitiva, el replanteamiento de las concepciones de la distribución del poder alejadas de un centro hegemónico indiscutible, tradicionalmente aceptado en la política venezolana, es motivo de pugnas, resistencias y movilizaciones de los actores políticos afectados.

Otro punto importante que vale la pena destacar, es el referido a la descentralización como ideología. El problema que se presentó en el debate en torno a la democratización nos refiere a que se fundó una falsa premisa que a mayor descentralización, mayor democracia. Sin embargo, “*cabe citar experiencias en las cuales la descentralización, en ausencia de condiciones ampliamente democráticas, implicó el reforzamiento de las estructuras de poder local. Este hecho lejos de favorecer a las comunidades afectadas por tal medida, las subordinó aún más a instituciones altamente jerárquicas, parroquiales y muy resistentes al cambio*”³⁹

Otro aspecto, es el entendido a las reformas parciales, limitadas, que se han llevado a cabo y que se propusieron para la década de 1980. Reformas, administrativas, regionales y más aún, descentralización dentro de ámbitos locales pero que no tienen un espectro de acción nacional.

Un ejemplo (...) viene dado por el decreto sobre regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional promulgado en Venezuela durante la Administración Herrera (Gaceta Oficial Nº, 9978, enero 1980). En este caso, no solo se limitó la participación a aquellos intereses y grupos claramente identificables; también se estipuló que las asambleas de participación funcionaran a nivel de las entidades federales.⁴⁰

Quizá el aporte más interesante, porque va íntimamente relacionado con las polí-

38 *Ibidem*, pp.169

39 *Ibidem*, p.172

40 *Ibidem*, p.173

ticas que Carlos Andrés Pérez va a llevar a cabo desde su segunda presidencia, fue esa necesidad de entender la descentralización (y desconcentración) no solo con fragmentar las decisiones en lo atinente al aparato del Estado, sino ceder en las esfera de acción que tradicionalmente es exclusividad de lo estatal y llevarlo a manos de los particulares. Eso que será tema tabú y de confrontación y que se ha dado en llamar, la privatización. Es posible deducir, que esta corriente, muy popular dentro de la tecnocracia venezolana y latinoamericana, por ponerle linderos conservadores, ha sido concebido producto de las demandas e insatisfacciones de la población en torno a un macro Estado, con múltiples funciones. La descentralización desde la privatización, transfiere las competencias a los particulares. Abonando el camino para la profundización de la democratización de la sociedad.

Entonces, se concibió la descentralización bajo tres formas específicas. La primera estuvo planteada en término limitados, referidos a la administración pública, a la gerencia de las instituciones del Estado, en lo político. La segunda se circunscribió a lo regional, los campos de descentralización buscaron fragmentar la autoridad dentro de la esfera local. La última, entendió la descentralización como la transferencia de poder, acción, competencia, administración y gerencia a particulares, para así profundizar la democratización de la sociedad.

Conclusiones

En el balance de la discusión centralismo-descentralización, la conclusión es interesante. Desde la teoría sociológica, la transición de una sociedad con una estructura de poder (Estado), centralizada a una descentralizada, es la acumulación de anomalías que hace posible el rechazo social y el consabido cambio. Pero, ocurre exactamente, a la inversa de la ecuación, lo mismo. Por lo tanto, el debate que debió darse en América Latina fue a concebir un sistema que reconociera las bondades de cada forma de estructurar el Estado.

Con respecto a los intentos de reformas que se iniciaron en 1958, se caracterizaron por dos preocupaciones muy claras. La primera inherente a estructurar un plan econó-

mico social, en el cual CORDIPLAN fue el organismo encargado para tal acometida y; por el otro, lo atinente a la administración pública, acá será la Comisión de Administración Pública (CAP), quien tendrá ese encargo.

El fracaso de ambos proyectos, por lo menos, hasta 1971 estuvo asociado a la falta de un objetivo ligado al interés nacional. *“...la falta de definición de un objetivo preciso a la reforma. Se inició el proceso de reforma, pero no se tenía claro el objetivo a mediano y largo plazo del país en ese momento, y no se tenían claros, por tanto, los objetivos del desarrollo”*⁴¹ En este sentido, durante los gobiernos precedentes al de Rafael Caldera el tema de la reforma administrativa se manejó aislado de los Planes Cuatrienales y Quinquenales que se establecieron desde la instauración de la democracia plena en Venezuela.

Otro obstáculo fue el referente a la poca o casi nula participación de los trabajadores, empleados y personal afectado por las reformas que se iniciaron durante este periodo de tiempo. *“Esta orientación, por esa resistencia natural al cambio muy típica de la burocracia, trajo como consecuencia que surgiera una pronunciada reacción frente a la Comisión de Administración Pública, lo que impidió que sus propuestas llegaran a materializarse”*⁴² Además, le dio exclusividad odiosa a la CAP para enfrentar los cambios, lesionando principios democráticos del nuevo sistema que estaba pugnando por consolidarse. Por ello, la presidencia en la CAP de Allan Brewer Carías, se había propuesto la necesaria participación de todos los entes en el proceso transformador.

La tercera causa del fracaso se refiere a la extensión de la reforma administrativa, para éste, estuvo la Comisión constreñida a algunos ministerios con algunas funciones bien delimitadas. *“Es decir, no se definió un programa de reforma que pudiera encuadrar todas las actividades de la Comisión y en general, la reforma administrativa, en los años sucesivos”*⁴³ la idea fue enmarcarlo en los Planes de la Nación que representaron las grandes líneas de acción del Estado.

Luego de lo antes expuesto creemos necesaria la pregunta ¿Quién debió llevar a cabo el proceso de reforma del Estado y por qué, tomando en consideración experiencias

⁴¹ *Ibidem*, p.14.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, p.15.

históricas mundiales? Tal pregunta está condicionada por lo sustancioso de su enfoque ideológico, con clara tendencia a una fuerte participación del Estado en la cometida reformista planteada, desde lo económico y el político administrativo.

En el caso de Europa, el proceso de modernización, por sus características históricas, fue excesivamente lento. La entrada de la burguesía en la dinámica social le permitió asumir un rol transformador que por sus particularidades careció de una dirección única e incuestionable que hacía poco probable los cambios direccionados y tutelados por un hegemon, en este caso el Estado.

En efecto, los países altamente industrializados de la actualidad tuvieron un proceso de desarrollo a través de un larguísimo periodo en el cual el proceso de desarrollo y bienestar estuvo guiado por propietarios y por empresarios individuales, la acción del Estado era absolutamente nula, estaba totalmente restringida...⁴⁴

Para las sociedades latinoamericanas, los cambios debieron estar dirigidos por el ente estatal, ello era garantía de un ordenamiento planificado, y mucho más efectivo en sus alcances en el tiempo. Dinámico y eficaz.

Ahora bien, para que pueda ser a corto plazo un proceso de desarrollo es necesario es necesario evidentemente que ese proceso se promueva y dirija, no puede, por tanto, ser un proceso espontáneo, no puede ser un proceso natural llevados por las solas fuerzas del mercado, sino que, insisto, necesariamente tiene que ser un proceso provocado, un proceso dirigido, en definitiva, un proceso planificado; y es evidente que el Estado, la representación organizada de la sociedad, es el único ente con capacidad, con poder, con posibilidad para provocar, para dirigir, para planificar ese desarrollo acelerado⁴⁵

En definitiva, no se cuestionó el papel del Estado en su rol de tutor, garante, director y planificador de los cambios necesarios. Por el contrario, por razones históricas fue demandante su participación. Más adelante, cuando la COPRE inicie sus propuestas

44 *Ibidem*, p.17.

45 *Ibidem*, p.19-20.

veremos una postura más equilibrada y donde necesariamente el Estado deba dejar de lado tanta omnipresencia.

Otros planteamientos surgidos en el debate, aluden, inicialmente, a las características del Estado a partir del desarrollo del sistema capitalista. El planteamiento central llama la atención sobre la distinción entre la organización y funcionamiento del modelo económico de acumulación de capital, donde con leyes, normas y reglas muy precisas hacen posible que el sistema en cuestión logre consolidarse y, efectivamente no es posible el desarrollo de las fuerzas productivas de tendencia liberal si se violentan u omiten tales patrones referenciales. Caso contrario ocurre cuando se aborda la organización socio-política, ferozmente contradictoria por aquello de los intereses de clases que ocasionan un antagonismo pugnas entre las fuerzas grupales contentivas intramuros al sistema capitalista. Devino tal situación, en una caótica organización social y política, muy inestable, que gradualmente mutó y hasta mimetizó, pero que en el fondo mantenía las líneas maestras del sistema económico.

Sirva el párrafo anterior como premisa, para argüir que el intento reformista del Estado debió estar asido a las exigencias sociopolíticas y no caracterizadas y en consonancia con las exigencias del modelo económico. De allí su severa crítica.

Si el impulso reformador concibe al Estado como un ente por encima e independiente de éste desarrollo, como una especie de *recipiente del bien común*, cae en la trampa de la metafísica que la ideología burguesa, desde antes de Hegel incluso, ha tejido alrededor del Estado, y amenaza con quedarse en un vacío social y por ende sin efectos⁴⁶

La cita anterior no deja duda de su carácter netamente materialista, expuesto ampliamente por Karl Marx. Más aun, cuando se refiere a las distintas formas del Estado capitalista, donde a partir del modelo de democracia representativa se fomentaron las reformas sin promover rupturas en el sistema sociopolítico, toda vez que la naturaleza de ésta forma política estuvo legitimada por la voluntad popular. En pocas palabras, la

46 Heinz Sonntag. Reflexiones Sociológicas Acerca de la Reforma del Estado: Un Ensayo. En: CENDES. *Serie Temas para la discusión acerca de la reforma del Estado*. N° 3, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo, 1988, p.2

democracia se traduce en un aparente consenso social, pero que en definitiva es la expresión de la imposición de los intereses de la clase dominante, que fue la que triunfó en la lid electoral.

El tema central del debate, en este caso, fueron las razones por las cuales se gestó un tipo de Estado a partir de Gómez y la forma de régimen que se fue consolidando. Claro está, contextualizándolo en la coyuntura coetánea de la cual surgió la necesidad de abordar el tema de la reforma, que a fin de cuentas era la discusión que reposaba sobre el tapete en el instante en que el presidente Carlos Andrés Pérez asume la presidencia de la República unos meses después, estamos hablando del año 1989. Contando, además con el antecedente realmente importante que vendría a ser la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado convocada por el compañero de partido Jaime Lusinchi un lustro antes, por allá en 1984.

De manera que, ese sentimiento reformista del Estado que se tradujo en un padecimiento casi viral de todos los actores sociales y las fuerzas grupales de aquel momento, tuvieron una clara vertiente liberal o por lo menos los ribetes que se trazaron en cuanto a la funcionalidad del Estado fueron de clara vocación capitalista. “...un Estado más eficaz y eficiente, es decir, con más -poder para obrar- y con más -aptitud para lograr un efecto determinado...”⁴⁷ Inferimos que la idea de eficacia la entendió el capitoste político y social del momento desde la semántica liberal.

La cuestión es que la reforma estuvo dirigida a resolver el problema de la eficiencia entendiéndolo como cosa de la gerencia y no como un causal de la burocracia estatal y una anomalía intrínseca del sistema capitalista. El problema se reduce al sistema empleado, mientras el andamiaje sea capitalista, no iba a ser posible una reforma cónsona con las necesidades de la población, por aquello de que las líneas maestras que perfilan el Estado en cuestión van a responder a los intereses de la clase dominante. Allí, que es un tema ideológico, jugaron un papel importante los partidos políticos, de clara tendencia socialdemócrata o socialcristianismo, pero que en el caso del discurso de los críticos, tenían vocación capitalista, por sus vinculaciones con las élites empresariales.

Otro aspecto resaltante, luego de la huida de Marcos Evangelista Pérez Jiménez

⁴⁷ *Ibidem*, p.3.

(1958), comenzó un proceso de reformas constantes en las estructuras administrativas del Estado, profundizando las exigencias de modernidad e industrialización que fueron a la par con la nueva dinámica petrolera en Venezuela.

Inmediatamente después de la caída de Pérez Jiménez se creó la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), encargada de coordinar las políticas y planificar las direcciones de la realización más amplia y consciente del desarrollo contenido en el pacto.⁴⁸

El “pacto” al cual se refirió el autor, fue al constituido entre los sectores de poder político (partidos) y el sector empresarial (nacional y transnacional). Por demás interesante, toda vez que antes de la década militar y con toda la experiencia democrática que significó el “Trienio Adeco”, el programa modernizador no consideró necesario tomar en consideración el régimen imperante, es decir, era indistinta la dictadura o la democracia, porque en ambos sistemas el proyecto de desarrollo capitalista fluía cómodamente.

No fue así posteriormente, por ello, la instauración de la democracia representativa en Venezuela y el consabido “Pacto” antes mencionado. CORDIPLAN, con Betancourt inicialmente y, con Leoni la Comisión de Administración Pública (CAP), fueron los entes regulares por donde los cuales se fomentó la reforma en la Venezuela de la democracia de los partidos políticos. A fin de cuentas, se plasma que en el país la COPRE no es una novedad, porque la historia contemporánea se ha hecho con base a unas constantes reformas. Con el añadido de que no respondieron, salvó las surgidas cuando Gómez y en los años de la transición postgomecista, a las necesidades sociopolíticas de la nación, sino a los intereses de la clase dominante, según el discurso crítico de la época.

Paralela a esta tendencia de modernización permanente de los aparatos del Estado, corrió otra. Consistía en que el estado fue haciéndose cada vez más productor. Es decir, no solamente intervenía en los procesos económicos a través de sus políticas, sino que además participaba crecientemente en ellos como actor directo, es decir, como propietario de empresas.⁴⁹

⁴⁸ *Ibídem*, p. 5.

⁴⁹ *Ibídem*, p. 6.

Con Gómez, las unidades productoras agrícolas pasaron a manos exclusivas del “Benemérito”, obviamente habría que aclarar bien si realmente fue estatización o usurpación de propiedades particulares para uso particular. Sin embargo, el de la Mulera inicia el proceso de controlar la economía más allá de la rectoría de la planificación de la misma. López y Medina, junto con la Junta Revolucionaria, mantuvieron las políticas de estatización con las empresas e industrias de servicios, fabriles, entre otras. Quizá el ejemplo más elocuente fue la nacionalización de la industria del hierro y petróleo en 1976. Ésta se caracterizó por una concepción de Estado con clara vocación de productor. Una economía estatizante, amén de ser el Estado venezolano el acaudalado capitalista.

En definitiva, la crítica evidente fue con respecto a un modelo de desarrollo cuestionado por su excesiva intromisión en las cuestiones inherentes a la administración de bienes de consumo, lesionando la idea originaria de lo que es una economía liberal capitalista. Ergo, una baja productividad y las otras conocidas perversiones que acarrea tal anomalía.

La otra lectura, fue lo referente al régimen instaurado, que para la década en que se convocó la COPRE, se puede definir como una democracia liberal de partidos. Sin embargo, tal denominación es posible luego de un asentamiento de tal modalidad a través de la historia, y que tuvo su génesis con Gómez. Porque fue éste quien inicia un nuevo tiempo histórico para el país. La pacificación que dio al traste con el caudillismo característico de la Venezuela decimonónica y su consecuente pacificación va a ser un elemento fundamental para unos iniciales 27 años de modernización nacional, con el petróleo como capital impulsor.

La etapa gomecista fue la representación de patrimonialismo, el acceso al poder y los bienes capitales estuvieron restringidos al sector pudiente de la sociedad. En este sentido, la burguesía se hizo del aparato de dominación que representó el Estado en la medida que los partidos políticos fueron fraguando popularidad, porque, según son éstos los vehículos para acceder al poder. Vale la pena citar in extenso:

De todos conocidos es el largo y accidentado camino que ha tomado en nuestro país el establecimiento definitivo de la democracia representativa como forma del Estado capitalista. Con relativa fuerza, el proyecto democrático irrumpió por primera vez en un sistema político “patrimonial” bajo la dictadura de Gómez, caracterizada por

la exclusión no solamente de las clases dominadas sino también de los sectores medios emergentes y de gran parte de las clases económicamente poderosas. Fue básicamente un proyecto de los primeros; las segundas se mantuvieron por unos 25 años apegadas a autoritarismos de diversas índoles. En el período de transición después de la muerte del “Benemérito”, estos sectores empezaron a organizarse en partidos políticos y lograron una cierta participación en algunos niveles del Estado, especialmente el municipal. De ahí en adelante, el proyecto democrático fue crecientemente “absorbido” por las organizaciones partidistas⁵⁰

De esta manera, se explica la consolidación de las organizaciones partidistas en Venezuela, porque se convirtieron en el referente de legitimidad democrática y, además, del vehículo o medio para acceder al poder. De allí que los gremios profesionales, las centrales sindicales y las representaciones empresariales fueron extensiones de los partidos políticos o, mejor aún de Acción Democrática.

Otro aspecto digno de reforma del modelo político del Estado venezolano que proliferó en la década de los 70, fue la idea de centralismo que va más allá del denunciado monopolio administrativo y de la concentración del poder en manos del ejecutivo. Se planteó el debate en torno a los partidos políticos, como núcleo por donde irremediablemente pasa el poder y se disemina. Obviamente, en clara contradicción con la idea universal que se tiene de la democracia.

En definitiva, el modo característico de la democracia venezolana, y lo que se conocerá en la historiografía como partidocracia, tiene su génesis durante la década militar donde se fraguó la alianza entre el sector democratizador-modernizador y el industrialista-modernizador, es decir, los partidos políticos como representantes de la sociedad y la burguesía detentora de los medios de producción. Por ello, la denunciada hegemonía luego de la huida de Marcos Pérez Jiménez.

En vista del proyecto sociopolítico contenido en el pacto no es sorprendente que, durante los cuatro primeros períodos constitucionales de la democracia representativa, el postulado de la reforma del Estado hacia la “democratización de la democracia” no aparezca

⁵⁰ *Ibídem*, p. 8.

(o solo discursivamente en los programas de partidos de izquierda como el Movimiento al Socialismo)...⁵¹

Bajo tales planteamientos, se consideraba, que no era posible una reforma del Estado efectiva que alcanzara a beneficiar las necesidades de la sociedad, en tanto que los mecanismos de estabilidad de la democracia venezolana descansaran en un pacto de racionalidad política que entiende la viabilidad del sistema bajo la alianza de la burguesía con los sectores que administraron el poder político en Venezuela, a saber, los partidos políticos. Por tanto, el sistema capitalista o, mejor aún, el modelo capitalista fue parte nodal en el mantenimiento de la crisis del Estado.

⁵¹ *Ibídem*, p. 10.