

Venezuela: la búsqueda de un proyecto contrahegemónico¹

Edgardo Lander

El propósito de este texto es el de caracterizar las direcciones principales en la búsqueda e intentos de construcción de un proyecto contrahegemónico hoy en Venezuela. A pesar de que serán destacados algunos de los principales obstáculos, debilidades y tensiones en este proyecto de cambio, no se pretende ni hacer un balance general de su coherencia, errores o limitaciones, ni sobre su viabilidad. Se busca más bien identificar lo que constituyen las líneas gruesas de esta construcción a partir de las declaraciones de sus protagonistas, de sus principales textos políticos y de las direcciones dominantes de las políticas públicas. Busca este texto realizar una contribución al debate de estos asuntos, sin pretender abarcar sino parcialmente lo que constituye una compleja gama de temas y problemas en permanente movimiento que requieren necesariamente mayores niveles de seguimiento e investigación. Más que conclusiones, aporta elementos para la discusión.

En un contexto global post Muro de Berlín, caracterizado por la ausencia de alternativas claras al modelo capitalista neoliberal hegemónico, no es de extrañar que no exista hoy en Venezuela lo que podría caracterizarse propiamente como un proyecto alternativo de país. Son más claras las propuestas en el plano político que aquellas referidas al modelo económico. Los valores que orientan el proceso no llegan a constituir un proyecto orgánico o estratégico del país que se quiere. En los discursos de Chávez, como candidato y al inicio de su presidencia es clara la insistencia en lo *popular, lo nacional, la soberanía, la equidad, la democracia participativa, la crítica al “capitalismo salvaje” y al neoliberalismo, así como el rechazo al mundo unipolar y la prioridad de las relaciones con los países del Sur, en particular los de América Latina*. Queda sin embargo abierta una cuestión básica: ¿En que consistiría un proyecto contrahegemónico viable en el mundo actual? ¿Es la búsqueda de mayores niveles de autonomía nacional? ¿El retorno al desarrollismo, a la sustitución de

1. Este texto es uno de los resultados del proyecto de investigación *La política y el sistema político en la actual coyuntura venezolana* financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela.

importaciones? ¿Un modelo de desarrollo endógeno? ¿Un Estado de bienestar social? ¿Un proyecto anti-neoliberal al interior del capitalismo? ¿Un proyecto anti-capitalista?²

Cuando Chávez gana las elecciones y llega a la presidencia de la República no cuenta el gobierno con un cuerpo ideológico o doctrinario sistemático, ni con las líneas maestras claras de lo que podría ser un proyecto de país en sus principales ámbitos, ni con organizaciones políticas con capacidad de responder en forma adecuada a estas carencias. En términos de las clásicas distinciones entre izquierda y derecha, el proyecto en sus fases iniciales fue heterogéneo y tuvo en su seno incluso posturas que podían ser catalogadas como de un tradicional nacionalismo militar conservador.

Por ello, para analizar el proceso venezolano como búsqueda de alternativas a las hegemónicas en el mundo actual, es necesario no tanto el estudio detallado de los documentos doctrinarios fundamentales de este proyecto político, sino más bien explorar cómo -a partir de unos supuestos iniciales bastante generales- se van delineando, en el proceso de la confrontación política y en la experiencia de gobierno, las principales direcciones de este proceso de cambio. En la confrontación política y en la separación de algunos sectores del proyecto se van deslindando posiciones, definiendo rumbos y respuestas ante las sucesivas coyunturas críticas que se van confrontando.

2. No se trata ni de un proyecto socialista, ni de un proyecto básicamente estatista. Mientras que en la mayor parte de los documentos doctrinarios iniciales del movimiento bolivariano aparece el Estado como eje articulador principal de la transformación de la sociedad, para el momento de la Constitución el papel del Estado ha sido acotado al interior de una economía de mercado con un peso preponderante de la actividad privada. Ver: Yrayma Camejo, "Estado y mercado en el proyecto nacional-popular bolivariano", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, septiembre-diciembre, 2002.

Las definiciones iniciales del proyecto de cambio como bolivariano, y la referencia reiterada al llamado *árbol de las tres raíces* tienen más un contenido simbólico de sentido integrador de reconstrucción del sentido de la historia nacional y continental que propiamente contenidos del proyecto político o económico para el país.³ Asociado a la idea bolivariana está la noción de la unidad cívico militar, y el papel preponderante que han tenido los sectores militares en todo el proceso. Este fuerte componente militar, junto al carácter unipersonal del liderazgo, fue un argumento utilizado por algunos sectores intelectuales venezolanos tradicionalmente identificados con la izquierda para argumentar su rechazo al proyecto, que caracterizaron como un populismo militar de carácter o tendencias autoritarias, o incluso como neopopulismo neoliberal.

1. La prioridad inicial: el cambio político-institucional

Durante los primeros dos años de gobierno, la prioridad estuvo en el cambio institucional, en el paso de la llamada Cuarta República a la Quinta República. En el mismo día de su toma de posesión como Presidente de la República en enero de 1999 Chávez anuncia la convocatoria de un referéndum para consultar a la población sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Obtiene un apoyo mayoritario cuando a los pocos meses se realiza dicho referéndum y logra igualmente una amplia mayoría en la Asamblea Constituyente, lo cual unido al peso preponderante de su liderazgo personal lo ubica en

3. “El ‘bolivarianismo’ que inspira este movimiento no conforma una doctrina ni un cuerpo teórico que pueda utilizarse para solucionar los problemas reales que enfrenta la sociedad, es más bien un espacio en el cual se le asigna contenido metafórico a la sociedad venezolana. (Alberto Müller Rojas, *Epoca de revolución en Venezuela*, Solar Editores, Caracas, 2001, p. 90). A través de la formación de símbolos se refuerzan los valores que nos define nacionalmente; de esta manera se forma a través del fortalecimiento de la figura del Libertador, matizándola con dos figuras emblemáticas: Ezequiel Zamora y Simón Rodríguez quienes le conceden el carácter igualitario y revolucionario al movimiento, para diferenciarse de las invocaciones bolivarianas que tradicionalmente se habían realizado para sostener la hegemonía de las élites políticas y económicas del país. Así Ezequiel Zamora le da sentido estratégico al discurso bolivariano por el liderazgo que ejerció en los pardos, negros e indios, población segregada social y políticamente del Estado en su lucha igualitaria contra los blancos criollos; y el educador Simón Rodríguez, maestro del Libertador le otorga el carácter revolucionario porque es el símbolo de la investigación científica, de la educación y de los problemas de la producción económica, de la idea de república y ciudadanía y de la importancia de ajustar estos valores universales en proyectos políticos que respondan a especificidades nacionales. (Müller Rojas, pp. 90-98)” Yrayma Camejo, op, cit. p. 18.

condiciones de incidir fuertemente en la orientación de la nueva Constitución, aún en temas polémicos para sus propios seguidores como el cambio del nombre del país a República Bolivariana de Venezuela.

La convocatoria a la Asamblea Constituyente arranca con algunas notorias debilidades. La propuesta sobre la necesidad de una nueva constitución se formula como un acto simbólico de “refundación de la patria”, reemplazando la corrupta de los últimos cuarenta años por una nueva -La Quinta República-. No es el resultado de un proyecto político - producto de luchas y confrontaciones anteriores- en las cuales se hubiesen construido los lineamientos centrales en torno al país que se pretende construir. No estuvo claro en el debate político previo a la convocatoria de la Asamblea Constituyente cuáles eran los principales problemas del país que tenían su origen en la Constitución de 1961, o que requerían una nueva constitución para ser resueltos.

Los altísimos niveles de popularidad del gobierno de Chávez y el apoyo generalizado a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, ofrecían una extraordinaria oportunidad para convertir la constituyente en un amplio proceso participativo de reflexión y aprendizaje colectivo sobre el país, el poder, la propiedad, el mercado, el Estado, la igualdad, la justicia y la democracia. Esta posibilidad se limita al establecerse un breve período de seis meses (posteriormente reducido a tres por expresa exigencia del Presidente) para la discusión y elaboración del nuevo texto constitucional. A pesar de que hay una amplia difusión y debate de opinión en los medios de comunicación, con transmisión en directo de los debates de la Asamblea Constituyente por radio y televisión, las posibilidades de organización y participación popular en torno al debate constituyente quedan severamente restringidas por el ritmo acelerado con el cual se realiza el debate.⁴

A pesar de estas limitaciones, es significativo el contraste entre el proyecto de país delineado en este texto y la ortodoxia neoliberal que domina en la mayor parte del continente. Este contraste aparece tanto en disposiciones que ratifican (o profundizan) contenidos de la constitución anterior, como en nuevas disposiciones.

4. El atropello con el cual se realizaron las últimas discusiones permitió incluso que se incluyera a última hora, sin un debate expreso, y sin que la mayoría de los miembros de la Asamblea estuviesen al tanto de lo que estaban aprobando, la posibilidad privatización de las empresas filiales de Petróleos de Venezuela.

El nuevo texto constituyente garantiza la libertad económica⁵ y la propiedad privada⁶, a la vez que define claras y centrales responsabilidades del Estado en la política comercial y defensa de las industrias nacionales.⁷ Reserva para el Estado la actividad petrolera y otras de carácter estratégico,⁸ y le asigna un papel rector en el desarrollo de una agricultura sustentable y la seguridad alimentaria.⁹

5. “Artículo 112. Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.”

6. “Artículo 115. Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.”

7. “Artículo 301. El Estado se reserva el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas. No se podrá otorgar a empresas y organismos o personas extranjeros regímenes más beneficiosos que los establecidos para los nacionales. La inversión extranjera esta sujeta a las mismas condiciones que la inversión nacional.”

8. “Artículo 302. El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo.”

9. “Artículo 305. El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, y en consecuencia garantiza la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria deberá alcanzarse desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria,

Es igualmente significativa la garantía que establece el texto constitucional a los derechos económicos, sociales, en particular a la salud, la educación, y la seguridad social.¹⁰

Los capítulos referidos a los derechos humanos incorporaron todas las principales proposiciones de las organizaciones venezolanas de derechos humanos, que de acuerdo a la principal de éstas, el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) son las siguientes:

- 1) constitucionalización de los tratados sobre ddhh [derechos humanos];

pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al desarrollo económico y social de la Nación.”

10. Ilustrativo del nivel de precisión con el cual aparece la garantía de estos derechos son los siguientes artículos referidos a la salud:

“Art. 76. Todos tienen derecho a la protección de la salud. Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos.”

“Artículo 83. La salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. El Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el de cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley, de conformidad con los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República.”

“Artículo 84. Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El sistema público de salud dará prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad. Los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados. La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud. “

“Artículo 85. El financiamiento del sistema público de salud es obligación del Estado, que integrará los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de la seguridad social y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la ley. El Estado garantizará un presupuesto para la salud que permita cumplir con los objetivos de la política sanitaria. En coordinación con las universidades y los centros de investigación, se promoverá y desarrollará una política nacional de formación de profesionales, técnicos y técnicas y una industria nacional de producción de insumos para la salud. El Estado regulará las instituciones públicas y privadas de salud.”

- 2) exclusión de la justicia militar (histórica fuente de impunidad) para juzgar delitos de ddhh;
- 3) imprescriptibilidad de los delitos graves de violación a los ddhh;
- 4) prohibición del indulto o la amnistía a personas que hubieran violado los ddhh;
- 5) obligación estatal de investigar y sancionar los delitos de ddhh;
- 6) reconocimiento de la legitimidad de denunciar al Estado ante instancias internacionales de ddhh y obligación del Estado de darle cumplimiento a las decisiones de esas instancias;
- 7) obligación del Estado de reparar los daños causados a las víctimas de violaciones a los ddhh;
- 8) prohibición expresa de la desaparición forzada de personas;
- 9) progresividad en materia de derechos sociales;
- 10) reconocimiento de los derechos originarios de los pueblos indígenas;
- 11) reconocimiento de nuevos derechos (como el ambiente sano, los derechos de las personas con necesidades especiales, entre otros);
- 12) reconocimiento de los derechos o intereses colectivos y difusos;
- 13) reconocimiento de la posibilidad de un servicio social distinto al militar;
- 14) creación de una Sala Constitucional en el máximo tribunal;
- 15) creación del Defensor del Pueblo (figura conocida también como defensor de los ddhh);
- 16) creación del Comité de Postulaciones Judiciales;
- 17) excelente regulación de los Estados de Excepción; y
- 18) inclusión de temas fundamentales de ddhh en las disposiciones transitorias.¹¹

Es similarmente amplia la cobertura de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas:

“...su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida.(...)” (Artículo 119).

“El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a la Constitución y a la ley. (...)” (Artículo 120).

11. Provea: *Derechos Humanos Coyuntura*, n° 41, Número especial “¿Sí o no?: Pistas para un voto razonado”, Caracas, diciembre de 1999.

“Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto. El Estado fomentará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones.” (...) (Artículo 123)

“Los pueblos indígenas tienen derecho a una salud integral que considere sus prácticas y culturas. El Estado reconocerá su medicina tradicional y las terapias complementarias, con sujeción a principios bioéticos.” (Artículo 122).

“Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades.” (...) (Artículo 123).

“Se garantiza y protege la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones de los pueblos indígenas. Toda actividad relacionada con los recursos genéticos y los conocimientos asociados a los mismos perseguirán beneficios colectivos. Se prohíbe el registro de patentes sobre estos recursos y conocimientos ancestrales.” (Artículo 124).

“Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley. (Artículo 125).

“El idioma oficial es el castellano. Los idiomas indígenas también son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados en todo el territorio de la República, por constituir patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad.” (Artículo 9).

Quizás el cambio más significativo de la Constitución de 1999 respecto al texto anterior (1961) se da en la amplia gama de nuevas formas de participación que definen un régimen político que combina las formas tradicionales de la democracia representativa liberal (separación de poderes, y la elección de autoridades ejecutivas y legislativas en los niveles municipales, estatales y nacionales), con formas de democracia directa, “participativa y protagónica”.

Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y

ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este Artículo. (Artículo 70).

Estas modalidades de participación se especifican en forma adicional en los siguientes términos:

1. Realización de referéndum consultivos en “materias de especial trascendencia nacional” (Artículo 71).
2. “...todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”, mediante la convocatoria de un referéndum revocatorio una vez transcurrida la mitad del respectivo mandato para el cual fue elegido. (Artículo 72).
3. Sometimiento “a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los los integrantes de la Asamblea.” (Artículo 73).
4. Referéndum para a abrogar leyes parcial o totalmente. (Artículo 74)
5. “Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.” (Artículo 168).

2. Orientaciones iniciales de la política económica

Con la notoria excepción de la política petrolera, durante los primeros años de gobierno no hay ni una propuesta integral de modelo de desarrollo ni una política económica que sea consistente con el radicalismo del discurso político.

En el área de petróleo se realizan reorientaciones básicas desde el primer momento. Se revierte en forma radical la política de aumento de la producción, que en base de la prioridad de aumentar la participación en el mercado, había contribuido significativamente al colapso de los precios petroleros globales. Se asumen iniciativas internacionales con países exportadores tanto de la OPEP como de otros importantes exportadores no miembros de la

organización y se logra por esta vía incidir en forma inmediata y eficaz tanto en el fortalecimiento de la OPEP, como en la política de restricción de la oferta y en la recuperación de los precios del petróleo. Paralelamente, se suspende el proceso de apertura petrolera que formaba parte de la estrategia de privatización de la gerencia de Petróleos de Venezuela. Se dan igualmente los primeros pasos para recuperar el control del ejecutivo sobre la política petrolera y sobre las orientaciones básicas de la empresa que en los años anteriores había adquirido crecientes niveles de autonomía.¹²

Sin embargo, en ausencia de un proyecto de desarrollo global, que sirviera en forma efectiva para orientar la política económica en diferentes ámbitos, es posible encontrar orientaciones variadas, e incluso algunas que podrían corresponder a propuestas estratégicas divergentes.

Dada la profundidad de las crisis económica y fiscal, las orientaciones básicas de las políticas macroeconómicas son bastante ortodoxas, con prioridad a los equilibrios macroeconómicos y al control de la inflación.¹³ A pesar de que se insiste políticamente en la necesidad de revisar y renegociar la deuda externa, ésta se paga con rigurosa puntualidad. Dada esta capacidad de pago, no se solicitan nuevos préstamos al Fondo Monetario Internacional, evitando de esa manera nuevas negociaciones, condicionalidades y supervisiones por parte de dicho organismo.¹⁴ En reiteradas oportunidades el Presidente Chávez se reúne con inversionistas extranjeros conminándolos a invertir en Venezuela, garantizándoles seguridad jurídica y estabilidad política. Los ejemplos más resaltantes de decisiones económicas que representan continuidad con las políticas neoliberales fueron dos

12. Para una discusión detallada de estas reorientaciones de la política petrolera venezolana, ver los textos incluidos en: “La reforma petrolera en Venezuela” (Tema central), *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, n° 2, mayo-agosto, 2002; y Bernard Mommer, “Petróleo subversivo”, en Steve Ellner y Daniel Hellinger (editores), *La política venezolana en las época de Chávez*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

13. El promedio de la inflación en la década anterior había sido de 50,5%, llegando a un pico de 99,9% en el año 1996. Banco Central de Venezuela. Página web [<http://www.bcv.org.ve/>]

14. Consecuencia de esta decisión política es un aumento significativo de la deuda pública interna, el alza de las tasas de interés y incremento de las ganancias del sector financiero.

normas jurídicas de los primeros tiempos del gobierno: la *Ley sobre Promoción y Protección de Inversiones*¹⁵ y la *Ley*

*Orgánica de Telecomunicaciones*¹⁶, que fue reivindicada por los inversionistas internacionales como modelo de apertura y transparencia.

Uno de los documentos en los cuales aparecen más nítidamente las dificultades para formular directrices económicas consistentes con las orientaciones políticas y sociales del proceso de cambio es *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 - 2007*¹⁷. En este documento, estructurado en torno al objetivo de lograr equilibrios en cinco grandes áreas (económico, social, político, territorial e internacional), se formula el equilibrio económico de la siguiente manera:

“En el lapso 2001-2007, se sentarán las bases de un modelo productivo capaz de generar un crecimiento autosostenido, promover la diversificación productiva y lograr la competitividad internacional en un contexto de estabilidad macroeconómica, lo cual facilitará una profunda y diversa reinserción en el comercio internacional globalizado.”

Una y otra vez se insiste sobre la prioridad que tienen el crecimiento hacia afuera y las exportaciones en el modelo que se propone para Venezuela:

15. *Gaceta Oficial* N° 5.390 Extraordinario de fecha 22 de octubre de 1999 En Pantín y Asociados, [<http://comunidad.vlex.com/pantin/pinversiones.html>]. Esta ley contiene las orientaciones básicas de protección de la inversión extranjera contenidas en la mayor parte de los tratados internacionales de libre comercio más recientemente negociados. Establece una definición amplia de inversión, el derecho al trato nacional (pudiéndose reservar determinados sectores para el Estado o para el inversionista venezolano); las inversiones no requerirán autorización previa, salvo en caso en que la ley expresamente lo indique; se introduce el concepto de “medidas equivalente a la expropiación”. En caso de expropiación, la indemnización será a precios de mercado y éstas “serán abonadas en moneda convertible y serán libremente transferibles al exterior.” Las controversias entre inversionista y el Estado venezolano no se abordarán en los tribunales nacionales, sino por vía diplomática, o en un tribunal arbitral internacional.

16. *Gaceta Oficial* N° 36.920 de fecha 28 de marzo del año 2000. En Pantín y Asociados [<http://comunidad.derecho.org/pantin/telecomunicaciones.html>].

17. República de Venezuela, Ministerio de Planificación y Desarrollo, [<http://www.mpd.gov.ve/pdeysn/plan.htm>]

...se requerirá una fuente adicional de ingreso fiscal, el cual se derivará de las nuevas ramas agrícolas, industriales y de servicios privadas, las cuales conformarán una nueva economía de exportaciones masiva de bienes y servicios, que, al lado de librar la economía nacional de una excesiva dependencia de exportaciones de crudos y refinados primarios de origen petrolero, incrementarán sustantivamente los ingresos fiscales no petroleros.

La sustentabilidad del crecimiento económico-social exigirá añadir, al motor del desarrollo que actualmente se concentra en el producto petrolero, nuevas ramas de producción agrícola industrial y de servicio, capaces de generar una firme corriente de exportación a los mercados globalizados, al tiempo que podrá cubrir las demandas esenciales en el mercado interno.

No es de extrañar que a la luz de estas políticas muchos analistas críticos del proceso lleguen a la conclusión de que se trata de una orientación económica básicamente neoliberal.¹⁸

Los empresarios venezolanos y los mercados financieros son de otra opinión. Se toman más en serio el discurso político que los enunciados de política económica: sube el riesgo país¹⁹ y ocurre una masiva fuga de capitales de dimensiones históricamente desconocidas.²⁰ Se produce una severa contracción de la *formación de capital fijo* por parte del sector privado, produciéndose una reducción de 15% en el año 1999 y 18,7% en el año 2002. Estas no son compensadas por la formación de *capital fijo público* que en esos dos

18. Leonardo Vera, “¡El balance es neoliberal!”, *Venezuela Analítica*, 23 de julio de 2001 [<http://www.analitica.com/va/economia/opinion/1338346.asp>]; Humberto García Larralde, “Limitaciones de la política económica actual: la ideología económica y el deterioro del bienestar del venezolano”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 6, n° 1, enero-abril, 2000. Para otra perspectiva ver: Dick Parker, “¿Representa Chávez una alternativa al neoliberalismo?”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, n° 3, mayo-agosto, 2003.

19. Vladimir Hernández Lavado, “Riesgo país subió 930 puntos básicos” *El Nacional*, Caracas, 1 de junio, 2002. En el año siguiente, después de la recuperación de la producción petrolera, la cifra desciende en forma continua, llegando a 522 puntos para final de 2003. (Banco Mercantil, Caracas, 30 de diciembre 2003). [<http://www.bancomercantil.com/mercprod/site/home>].

20. De acuerdo a Lope Mendoza, presidente de Conindustria, durante el período 1999-2002, se produjo una fuga de capitales por un monto total de 33.179 millones de dólares, superior a la cifra total de los cuarenta años anteriores. Mariela León, *El Universal*, Caracas, 6 de febrero de 2003.

años tiene caídas aún mayores, 18% y 26% respectivamente.²¹ Durante los primeros cuatro años de gobierno (1999-2002) la *formación bruta de capital fijo* como porcentaje del *producto interno bruto* bajo a un promedio de 15%, comparado con un promedio de 17.5% de los cuatro años anteriores (1995-1998).²² Contribuyen estas bajas en la inversión a caídas del producto interno bruto de 7,4% en el año 1999 y 12,6% en el año 2002.²³ La *tasa de desocupación* se eleva de 11,8% del segundo semestre de 1998, a un 16,2% en el segundo semestres del 2002.²⁴

3. Primer momento de inflexión: la Ley Habilitante

El primer hito en el intento de hacer converger el discurso político y la propuesta económica se da en el mes de noviembre del año 2001, con la aprobación de la *Ley Habilitante*.²⁵ Del conjunto de las 49 leyes aprobadas de acuerdo a la *Ley Habilitante*, destacan en primer lugar las leyes que tienen como aspecto principal el objetivo de la democratización de la propiedad y de la producción. Son varias las leyes que tienen por finalidad el financiamiento o la promoción de modalidades económicas alternativas a las organizaciones de carácter empresarial. Destacan en este sentido la búsqueda de una reorientación de los instrumentos de financiamiento del sector público para el financiamiento

21. Banco Central de Venezuela, Formación Bruta de Capital Fijo por Sectores Institucionales, [http://www.bcv.org.ve/excel/7_1_4.xls?id=112].

22. Idem.

23. Banco Central de Venezuela, Producto Interno Bruto a Precios Constantes, en Información Estadística de página web del BCV, [<http://www.bcv.org.ve/>]

24. Banco Central de Venezuela, Tasa de Ocupación por Rama de Actividad Económica, en Información Estadística de página web del BCV, [<http://www.bcv.org.ve/>].

25. Este conjunto de leyes fue decretada por el Presidente Chávez de acuerdo a la atribución que le otorgó la Asamblea Nacional mediante la “Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las materias que se delegan” (Ley Habilitante 2000) de septiembre del año 2000.

del desarrollo económico y social;²⁶ el fomento de la pequeña y mediana industria;²⁷ la creación de un sistema de microcréditos,²⁸ el Fondo Único Social,²⁹ y el fomento de modalidades alternativas de propiedad y de organización de la producción como las cooperativas³⁰.

Fueron tres leyes las que produjeron más polémica y reacciones negativas más fuertes por parte de los sectores empresariales, y en general de la oposición política: *Ley de Pesca y Acuicultura*, la *Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*, y la *Ley Orgánica de Hidrocarburos*.

La *Ley de Pesca y Acuicultura* tiene como propósito el garantizar el “aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos hidrobiológicos, teniendo en cuenta los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, de seguridad alimentaria, sociales, culturales, ambientales y comerciales pertinentes”. Le otorga prioridad a la “demanda del mercado nacional” y a la protección de “los asentamientos y comunidades de pescadores artesanales, así como al mejoramiento de la calidad de vida de los pescadores a pequeña escala” y a la protección de “los caladeros de pesca de los pescadores artesanales, en las aguas

26. *Ley de Transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela* (Decreto N° 1.274).

27. *Ley Para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria* (Decreto N° 1.547)

28. “El presente Decreto Ley tiene como objeto crear, estimular, promover y desarrollar el Sistema Microfinanciero orientado a facilitar el acceso a los servicios financieros y no financieros, en forma rápida y oportuna, a las comunidades populares y autogestionarias, las empresas familiares, las personas naturales auto empleadas o desempleadas y cualesquiera otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, que desarrollen o tengan iniciativas para desarrollar una actividad económica, a objeto de integrarlas en las dinámicas económicas y sociales del país”.

29. *Ley de Creación del Fondo Único Social* (Decreto N° 1.532). “Al Fondo Único Social le corresponde concentrar y coordinar los procesos de captación, administración e inversión de los recursos para optimizar el desarrollo y ejecución de políticas, planes y programas destinados a favorecer y fortalecer el desarrollo social, la salud integral y la

educación. Le compete impulsar la economía popular, promover el desarrollo de microempresas y cooperativas como formas de participación popular, en la actividad económica y en la capacitación laboral de jóvenes y adultos.”
[<http://www.oaef.gov.ve/Publicaciones2/Informes/Impacto%20Economico/2002/Habilitante>]

30. *Ley de Reforma Parcial de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas* (Decreto N° 1.327)

continentales y los próximos a la línea de costa marítima.” Promueve “la aplicación de prácticas responsables que aseguren la gestión y el aprovechamiento eficaz de los recursos acuáticos vivos respetando el ecosistema, la diversidad biológica y el patrimonio genético de la nación.” Para ello define como “propiedad del Estado los recursos hidrobiológicos que se encuentran permanente u ocasionalmente en el territorio nacional y en las áreas bajo soberanía de la República”. Establece restricciones a la pesca industrial, y reserva en “exclusividad a los pescadores artesanales tradicionales” una amplia gama de actividades de explotación de los recursos pesqueros.³¹

La Ley de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario:

tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable; entendido este como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, eliminando el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo, asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones.

Partiendo del reconocimiento de la propiedad privada establece limitaciones que se fundan tanto en el derecho de los campesinos a la tierra, como en el objetivo constitucional de la seguridad agroalimentaria, y se establece como meta la eliminación del latifundio..

se declara de utilidad pública e interés social, a los efectos del presente Decreto Ley, la eliminación del latifundio como contrario al interés social en el campo, conforme a lo previsto en el artículo 307 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En tal sentido, el Instituto Nacional de Tierras procederá a la expropiación de las tierras privadas que fueren necesarias para la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola, para asegurar su potencial agroalimentario, quedando subrogado en todos los derechos y obligaciones que de conformidad con este Decreto Ley puedan corresponder a la República.

El Instituto Nacional de Tierras tiene derecho a rescatar las tierras de su propiedad que se encuentren ocupadas ilegal o ilícitamente.

31. Decreto N° 1.524, en Pantin y Asociados, Leyes de Venezuela, [<http://comunidad.derecho.org/pantin/legis.html>]

[Las tierras privadas] quedan sujetas al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación. En tal sentido, deben someter su actividad a las necesidades de producción de rubros alimentarios de acuerdo con los planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional.

Reivindica esta ley el derecho de los campesinos a la tierra, así como el valor del conuco como modalidad productiva.

Se reconoce el conuco como fuente histórica de la biodiversidad agraria. El Ejecutivo Nacional promoverá, en aquellas áreas desarrolladas por conuqueros, la investigación y la difusión de las técnicas ancestrales de cultivo, el control ecológico de plagas, las técnicas de preservación de suelos y la conservación de los termoplasmas en general.³²

A partir de lo contemplado en el texto constitucional, la *Ley Orgánica de Hidrocarburos* precisa un conjunto de normas sobre la principal industria del país que definen orientaciones radicalmente contrarias a la ortodoxia liberalizadora de la mayoría del continente, y que servía igualmente de sustento a la política petrolera que se venía imponiendo en el país en los gobiernos anteriores. De estas orientaciones se destacan a continuación cinco que son de especial importancia. En primer lugar está la reafirmación de la propiedad de la República sobre todos los yacimientos de hidrocarburos:

Los yacimientos de hidrocarburos existentes en el territorio nacional, cualquiera que sea su naturaleza, incluidos aquéllos que se encuentren bajo el lecho del mar territorial, en la plataforma continental, en la zona económica exclusiva y dentro de las fronteras nacionales, pertenecen a la República y son bienes del dominio público, por lo tanto inalienables e imprescriptibles.

El segundo aspecto a destacar se refiere a un asunto que ha sido extraordinariamente polémico en Venezuela en los últimos años, el tema de la creciente autonomía que había asumido Petróleos de Venezuela respecto al Estado, llegando a operar como “un Estado dentro del Estado”, como una empresa que operaba más con lógica de una transnacional energética, en función de sus intereses corporativos, que como una empresa pública de todos los venezolanos. El control público sobre la empresa queda establecido en los siguientes términos:

32. Decreto N° 1.546, en Pantin y Asociados, op. cit.

Corresponde al Ministerio de Energía y Minas la formulación, regulación y seguimiento de las políticas y la planificación, realización y fiscalización de las actividades en materia de hidrocarburos, lo cual comprende lo relativo al desarrollo, conservación, aprovechamiento y control de dichos recursos; así como al estudio de mercados, al análisis y fijación de precios de los hidrocarburos y de sus productos. En tal sentido, el Ministerio de Energía y Minas es el órgano nacional competente en todo lo relacionado con la administración de los hidrocarburos y en consecuencia tiene la facultad de inspeccionar los trabajos y actividades inherentes a los mismos, así como las de fiscalizar las operaciones que causen los impuestos, tasas o contribuciones establecidos en este Decreto Ley y revisar las contabilidades respectivas.

En tercer lugar, es de destacar la prioridad que le otorga la ley a la formación de capital y capacidades nacionales en el área de hidrocarburos:

El Ejecutivo Nacional adoptará medidas que propicien la formación de capital nacional para estimular la creación y consolidación de empresas operadoras, de servicios, de fabricación y suministro de bienes de origen nacional para las actividades previstas en este Decreto Ley. En tal sentido, el Estado, los entes y las empresas a que se refiere este Decreto Ley, deberán incorporar en sus procesos de contratación, la participación de empresas de capital nacional en condiciones tales que se asegure el uso óptimo y efectivo de bienes, servicios, recursos humanos y capital de origen venezolano.

En cuarto lugar está la definición y límites de las asociaciones que la empresa petrolera estatal puede establecer para la creación de empresas mixtas:

Las actividades primarias indicadas en el artículo 9, serán realizadas por el Estado, ya directamente por el Ejecutivo Nacional o mediante empresas de su exclusiva propiedad. Igualmente podrá hacerlo mediante empresas donde tenga control de sus decisiones, por mantener una participación mayor del cincuenta por ciento (50%) del capital social, las cuales a los efectos de este Decreto Ley se denominan empresas mixtas. Las empresas que se dediquen a la realización de actividades primarias serán empresas operadoras.

Por último, e igualmente a contramarcha del sentido común liberal actual, se establece la regalía como una de las modalidades básicas de la estructura impositiva de la industria de hidrocarburos.

De los volúmenes de hidrocarburos extraídos de cualquier yacimiento, el Estado tiene derecho a una participación de treinta por ciento (30%) como regalía.³³

Las leyes aprobadas bajo la Ley Habilitante, y en particular las leyes de pesca, tierra, e hidrocarburos fueron catalogadas por el empresariado y por la oposición política como un atentado a la propiedad privada, argumentando muchos que con ello se confirmaba el carácter estatista o comunista del proyecto político del gobierno.³⁴ El 10 de diciembre del 2001 se produce un paro patronal nacional de un día exigiendo la revisión de dichas leyes. Los medios asumen posturas cada vez más extremas de denuncia y confrontación con el gobierno, asumiendo parte fundamental de la dirección de la oposición a éste.

Los dos momentos de mayor confrontación, y en los cuáles estuvo directamente en peligro la continuidad del gobierno fueron el golpe de Estado del 11 de abril del 2002, y el paro principalmente patronal y petrolero que igualmente buscaba la salida del Presidente. La derrota política de la oposición en estos dos intentos de derrocar a Chávez produjeron cambios profundos en las condiciones políticas del país. El apoyo popular al gobierno se consolidó, pero sobre todo se movilizó y se organizó. Se desarticuló la amenaza militar sacando de la Fuerza Armada a los oficiales golpistas, y se realizó una profunda transformación de Petróleos de Venezuela retirando la mayoría de los empleados que participaron en el paro golpista.

En el año 2003, el gobierno, después de una fase defensiva en la cual buscó ante todo sobrevivir y reactivar la industria petrolera, base de la economía nacional, adquiere más confianza y pasa impulsar políticas de carácter ofensivo orientadas a consolidar su base política y social, políticas públicas concretas, tangibles, con capacidad de llegar a e incidir sobre las condiciones de vida de la mayoría de la población.

4. Política social: equidad, inclusión y participación

Más allá de las múltiples limitaciones que pueden atribuirse a la improvisación, a las restricciones presupuestarias, y severas fallas en la capacidad de gestión de las políticas

33. Decreto N° 1.510, en Pantin y Asociados, op. cit.

34. Resulta interesante que mientras algunos de los críticos más radicales del gobierno de Chávez lo critican por comunista (Emeterio Gómez, "La unidad de la oposición", *El Universal*, 4 de mayo, 2003 Caracas) otros lo critican con similar radicalidad acusándolo de neoliberal (Heinz Sonntag "Giordani, el ignorante", *El Universal*, Caracas, 21 de junio, 2003).

públicas y de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, ha existido en el terreno de las políticas sociales más coherencia conceptual y doctrinaria que la existente en el terreno productivo. A partir de la garantía constitucional de los derechos económicos, sociales y culturales, en todos los principales documentos en torno a la política social se rechazan las políticas focalizadas hacia los grupos más vulnerables, postulando por el contrario la necesidad de políticas sociales universales tendientes a la equidad social y a la superación de las desigualdades políticas y exclusiones culturales³⁵. Se define esta política como basada en la participación³⁶, como vía de inclusión social y construcción de ciudadanía³⁷.

El primer gran programa social del gobierno de Chávez fue el *Plan Bolívar 2000*, (1999-2001), programa cívico-militar de emergencia para la reparación de la infraestructura

35. De acuerdo a CISOR, "Las acciones de la política social se han orientado más a la supresión de limitaciones políticas (falta de poder y de contextos para participar) y culturales (ausencia de reconocimiento y desvalorización de los estilos de vida), que a la remoción de obstáculos de naturaleza económica (pobreza e inequidad). Desde ese punto de vista, no parece enrumbarse la política social a subsanar las privaciones de libertad o limitaciones que ocasionan las injusticias socioeconómicas. Esto es debido a que la pobreza, desde la perspectiva del actual gobierno, es producto no de las condiciones de productividad, sino de las relaciones sociales de dominación y explotación." Matilde Parra y Tito Lacruz, Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela, Caso de los Multihogares de Cuidado Diario, Informe final, CISOR *Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales*, Proyecto Observatorio Social, Caracas, abril de 2003. [<http://www.apalancar.org/archivos/1006/Seguimiento%20Programas%20Sociales%20GSCESAP.pdf>], p. 80.

36. "Hay una orientación hacia el estímulo de modos de organización relacionados con la economía social. Así, las cooperativas se consideran como instrumentos ideales para la política social, pues: favorecen la organización de base; fomentan el empleo; eliminan la intermediación entre la producción y el comercio. Al ser el problema de la exclusión social causado por una situación de mala distribución de la riqueza y de una exclusión política, la solución se encuentra entonces en una mejor participación en la distribución de bienes y en modos participativos y democráticos de organización social. Por esto temas como la economía social, la democratización de la distribución de las tierras, la reestructuración del régimen de remuneraciones y el fomento de las organizaciones de base aparecen como soluciones al problema social. La participación se convierte en una herramienta para la transformación de las condiciones de vida." Idem. p. 39.

37. "La política social planteada es una política de propagación de la ciudadanía, pero entendida como aquella que haga efectivos todos los derechos humanos; y las disposiciones constitucionales de 1999 amplían considerablemente la extensión de estos derechos." Idem, p, 80.

de los barrios, escuelas, clínicas y hospitales, atención médica, reparación y construcción de vivienda, así como la distribución de comida en áreas remotas del país. A pesar de que fue un programa que tuvo un impacto social y político significativo en los sectores populares hacia los cuales estaba dirigido, presentó severos problemas y limitaciones, generando por ello grandes controversias debido a su improvisación, falta de institucionalización y transparencia, así como acusaciones de corrupción.³⁸

En los primeros años de gobierno hubo un importante aumento tanto del gasto público como del gasto social. El Gasto Público como porcentaje del Producto Interno Bruto pasó de 22,7% en 1998 a 27,8% en el año 2001. El Gasto Social como porcentaje del Gasto Público pasó de 8,4% en 1998 a 11,3% en 2001. Prácticamente todo este incremento se dirigió hacia la seguridad social y la educación³⁹, áreas que han sido claramente consideradas como prioritarias. La *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*,⁴⁰ a diferencia del modelo imperante en el resto de América Latina, es de cobertura universal, con financiamiento no individual sino colectivo y sus recursos son manejados por el Estado. La participación del sector privado está limitada a instituciones que funcionen “sin fines de lucro”.⁴¹ En el área educativa se produce un incremento significativo y sostenido en la matrícula escolar en todos los niveles,⁴² así como la implementación del programa de las Escuela Bolivarianas, en el que estudiantes de primaria tienen una educación con jornada escolar completa, alimentación y servicio de salud. Con la excepción del servicio de agua potable y saneamiento suministrado por las empresas hidrológicas regionales mayormente adscritas a HIDROVEN, en la demás

38. Gregory Wilpert, “Mission Impossible? Venezuela’s Mission to fight Poverty”, Caracas, 2003 (mimeo).

39. Matilde Parra y Tito Lacruz, op. cit, Cuadro 3, Porcentaje del Gasto Público y del Gasto Social dentro del PIB. 1988-2001, p. 36.

40. Asamblea Nacional, Gaceta Oficial N° 37.600 de fecha 30 de diciembre de 2002, en Pantín y Asociados, [<http://comunidad.vlex.com/pantin/socialintegral.html>]

41. Dick Parker, op. cit., p. 106. Para una evaluación de esta ley ver: Absalón Méndez Cegarra, “El zigzagueante camino de la reforma securista en Venezuela”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, n°. 3, 2003.

42. Fundación Escuela De Gerencia Social, Ministerio de Planificación y Desarrollo, “Equidad y educación en Venezuela: breve caracterización del sistema escolar venezolano”, *Boletín Social* n° 1, Caracas, noviembre-diciembre 2003. [http://www.gerenciasocial.org.ve/boletinsocial/bs_01_estudio.pdf]

áreas de política social son pocos los avances sistemáticos y acumulativos en los primeros años de gobierno.⁴³

Como se indicó arriba, a partir de las derrotas de la oposición en sus intentos de derrocar al gobierno, y del proceso de recuperación de la producción petrolera, el gobierno asume la ofensiva con un cuerpo de políticas públicas que de ser exitosas significarían pasos decisivos en la construcción de una sociedad más democrática, participativa y equitativa. Consciente de que los tiempos políticos han cambiado y de la necesidad urgente de convertir la retórica de cambio e inclusión en realidad, se impulsan simultáneamente una amplia gama de programas públicos que buscan abordar en forma integral y a corto plazo, las exigencias de mejoría de las condiciones de vida la mayoría de la población pobre del país.

Dado que algunas de estas políticas son de muy reciente iniciación (incluso del segundo semestre del año 2003), lo que se presenta a continuación es sólo un bosquejo esquemático de algunos de sus principales programas y ámbitos de incidencia.

En el terreno productivo

- a. Programas de apoyo a los pequeños productores y a las organizaciones cooperativas y programas de microcréditos, en particular el Banco de la Mujer, destinado a capacitar, y otorgar apoyo técnico y financiero a mujeres de los sectores sociales más desasistidos del país. Se promueven Unidades Económicas Asociativas de cinco a nueve mujeres para la realización de la actividad económica a ser apoyada.⁴⁴
- b. El Plan Zamora se propone la entrega de tierras a campesinos y el impulso de los Fondos Zamoranos que incluyen “tierra; organización; asistencia técnica y capacitación; mercadeo; infraestructura, servicios y financiamiento.”⁴⁵ A pesar de que

43. El balance más sistemático y confiable sobre los resultados de la gestión pública referida a los derechos económicos, sociales y culturales es el informe que produce todos los años el Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (PROVEA). [<http://www.derechos.org.ve/>].

44. Banmujer... el banco diferente. [<http://www.banmujer.gov.ve/>]

45. Instituto Nacional de Tierras, *Proyectos agroproductivos que impulsa el INTI*, [http://www.gobiernoenlinea.ve/Gobierno_Aldia/INTI.pdf]. De acuerdo a este instituto, la meta para el año 2003 es la entrega de 2 millones de hectáreas, acompañadas de los programas de apoyo correspondientes. Instituto Nacional de Tierras, *Derecho a la tierra*, [<http://www.derechos.org.ve/situacio/informes/anual/15/DereTierra.html>].

la mayoría de las tierras otorgadas a los campesinos son propiedad del Estado, persiste una fuerte oposición a estos programas por parte de los grandes propietarios de tierra y han sido asesinados varios dirigentes campesinos.⁴⁶

- c. Programas de apoyo crediticio a la pequeña y mediana industria, así como el decreto de compras públicas *Medidas temporales para la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y cooperativas, productoras de bienes y prestadoras de servicios, que estén ubicadas en el país.*⁴⁷
- d. Estos y otros programas se enmarcan dentro lo que ha sido denominado la *economía social*, el área de propuesta política de cambio y de construcción de un orden social con componentes más utópicos o radicalmente alternativos al orden existente.⁴⁸

46. Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, Caracas, diciembre 2003 Capítulo “Derecho a la tierra”.(PROVEA).

47. Este programa tiene por objeto: “Promover y estimular el desarrollo de las pequeñas y medianas industrias (PyMIs) y las cooperativas que estén ubicadas en el país, sean productoras de bienes, ejecutoras de obras o prestadoras de servicios, mediante el establecimiento de márgenes de preferencia, contratos reservados y la utilización de esquemas de contratación que impliquen la incorporación de bienes con valor agregado nacional, transferencia de tecnología, y la incorporación de recursos humanos, en los procedimientos de selección de contratistas regidos por el *Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones*, así como en la contratación de servicios profesionales.” *Gaceta Oficial* No. 37.494 del 30 de julio de 2002 [<http://www.snc.gov.ve/archivos/Decreto1892.doc>]. Este decreto ha tenido un significativo impacto en las compras gubernamentales de obras, bienes y servicios a las pequeñas y medianas industrias y las cooperativas. Ver: República Bolivariana de Venezuela, Comisión Presidencial de Compras, *Ejecución de la programación de las compras programadas del segundo semestre del 2002 y aplicación del Decreto 1892, Período agosto al 8 de noviembre*. [www.snc.gov.ve/archivos/informe_2002.pdf].

48. De acuerdo al equipo que ha trabajado estas propuestas en el Ministerio de Planificación y Desarrollo, la *economía social* “es una economía alternativa”, donde “privan las prácticas democráticas y autogestionarias”. Está “motorizada por las formas de trabajo asociado y no asalariado y “la propiedad sobre los medios de producción es colectiva (salvo en el caso excepcional de las microempresas)”. Está “centrada en el reparto igualitario del excedente”, es “solidaria con el entorno social en que se desarrolla” y está “aferrada a su propia autonomía frente a los centros monopólicos del poder económico o político”. Está orientada por los siguientes principios éticos: “1. La expansión de los valores democráticos y libertarios hacia todas las prácticas sociales. 2. El compromiso de hermandad y solidaridad con los entornos comunitarios y laborales en que nos movemos. 3. El encuentro igualitario con el

Ámbito de la participación y el control social de la gestión pública

- a. La *Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública*⁴⁹ está basada en el Artículo 62 de la Constitución que establece que “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.” La ley regula la participación del pueblo en la formulación, ejecución y control de la gestión pública siendo concebida ésta como parte de un sistema nacional de planificación participativa que integra los niveles nacional, estatal, municipal, parroquial y comunal. “Se definen los Consejos Comunales y Consejos Parroquiales como centros principales de participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, en donde se viabilicen las ideas y propuestas para que la Comunidad Organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública.”⁵⁰

A diferencia de otras experiencias de participación local en América Latina como el *presupuesto participativo* en Porto Alegre, en las cuales las normas legales fueron sistematizando la experiencia acumulada, en el caso venezolano estas normas de participación local -de obligatorio cumplimiento para todos los municipios del país- anteceden a la experiencia siendo expresión de mandatos constitucionales y de la voluntad política de impulsarlos.

otro. 4. La lucha por la plena libertad y dignificación de nuestras naciones. 5. El profundo amor hacia la tierra y la naturaleza. 6. El respeto absoluto por los derechos humanos. 7. La prioridad del interés general sobre los intereses individuales.” República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Coordinación de Economía Social, *Sobre el sistema de economía social* [<http://www.economiasocial.mpd.gov.ve/>]. Para una discusión más amplia del sentido de de la economía social dentro del proyecto de cambio en Venezuela, ver: Enrique Vila Planes, “La economía social del proyecto bolivariano”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, nº 3, septiembre-diciembre 2003.

49. *Gaceta Oficial* N° 37.463 de fecha 12 de junio de 2002, en Pantin y Asociados. [<http://comunidad.vlex.com/pantin/g37463l.html>]

50. Ministerio de Interior y Justicia, *Los Consejos Locales de Planificación Participativa*, [http://www.mij.gov.ve/Arch_ZIP_PDF/Consejos%20Locales.pdf]

- b. Las *Mesas Técnicas de Agua* y los *Consejos Comunitarios de Agua* son instrumentos organizativos mediante los cuales las empresas hidrológicas (públicas) del país, por vía de sus Gestiones Comunitarias, estimulan los procesos organizativos en las comunidades con el fin de convertir a éstas en empresas plenamente públicas, esto es controladas y supervisadas por sus dueños, las comunidades a las cuales sirven.⁵¹
- c. Los *Comite de Tierra Urbanos* son las modalidades de organizativas que han sido promovidas para la participación de las comunidades en la regulación de la tenencia de la tierra en las zonas populares urbanas.⁵²

En el ámbito educativo

Además del incremento de la matrícula en todos los niveles y de las Escuelas Bolivarianas a las cuales se ha hecho referencia anteriormente, en el año 2003 se han iniciado los siguientes programas o misiones:

- a. La *Misión Robinson* es un “plan masivo extraordinario” cívico-militar que tiene por objetivo alfabetizar a un millón de personas con el apoyo de cien mil voluntarios.⁵³ En la fase II de la Misión está prevista la realización de estudios hasta sexto grado por parte de los recién alfabetizados.
- b. La *Misión Sucre*, que tiene como propósito la incorporación masiva a estudios de nivel universitario de estudiantes que habiendo concluido sus estudios secundarios, no han podido ingresar a la universidad, teniendo prioridad los estudiantes de sectores de clase media baja y pobres.

51. HIDROVEN, *Primer Encuentro Nacional de Experiencias Comunitarias en Agua Potable y Saneamiento* [<http://www.hidroven.gov.ve/Articulos/Evento%20Comunitario.html>]

“Decreto N° 1.666, Mediante el cual se inicia el proceso de regulación de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares” *Gaceta Oficial N° 37.378*, 4 de febrero de 2002, en Pantin y Asociados, [<http://comunidad.vlex.com/pantin/d1666.html>].

53. De acuerdo al gobierno, al finalizar el año 2003, se había superado las metas establecidas con un total de un millón setenta mil venezolanos alfabetizados. Ministerio de Comunicación e Información, Dirección de Prensa Presidencial, “Misión cumplida. Un millón setenta mil venezolanos ya saben leer y escribir”, Caracas, 10 de diciembre, 2003.

- c. La *Misión Rivas* tiene por objetivo identificar a todos los ciudadanos de cualquier edad que habiendo concluido sus estudios primarios no han podido concluir estudios secundarios.
- d. La Universidad Bolivariana se concibe como una institución universitaria nacional, con amplia cobertura territorial con políticas de admisión dirigidas a revertir la larga tendencia hacia la exclusión social que ha caracterizado al sistema de educación universitario en Venezuela durante las últimas décadas.

En el área de salud

A pesar de los avances conceptuales en la política de salud, tanto las limitaciones presupuestarias como el fraccionamiento institucional -expresión entre otras cosas de las tensiones existentes entre el ejecutivo y las gobernaciones y alcaldías de la oposición-, la salud es un área en el cual ha sido claro el rezago entre las políticas anunciadas y sus resultados.⁵⁴

En el año 2003 se inicia un nuevo programa de salud, la *Misión Barrio Adentro* que, contando principalmente con médicos cubanos, busca llevar atención médica y medicinas gratuitas, con atención de 24 horas al día y visitas domiciliarias, a las regiones más necesitadas del país. De acuerdo a cifras oficiales, durante su primera etapa el programa está “prestando atención médica integral a más de 1.400.000 personas.”⁵⁵

Más allá de su evidente impacto inicial, no es posible realizar una evaluación del éxito a mediano y largo plazo de estas políticas públicas, ni es posible determinar si estas tendrán la capacidad de perpetuarse, sobre la base de continuidad presupuestaria y de una mayor institucionalización de sus modalidades de gestión para superar la improvisación y garantizar mayores niveles de transparencia. Lo que si es posible afirmar es que con éstas se ha abierto un nuevo horizonte de políticas públicas que, en estos ámbitos, representa un intento de ser coherente con los contenidos del proyecto de país representado por el texto constitucional como modelo social contrahegemónico.

54. Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, op. cit. pp. 153-188.

55. República Bolivariana de Venezuela. Programa Nacional Barrio Adentro. [<http://www.barrioadentro.gov.ve/modules.php?name=News&file=article&sid=16>].

5. Principales retos pendientes

A partir de la caracterización que se ha formulado en este texto es posible identificar algunos problemas o retos de carácter general que requieren respuesta como condición para consolidar los cambios que se han iniciado.

En primer lugar, en el terreno productivo y el modelo de desarrollo hay algunas áreas en las cuales parece haber mayor claridad en cuanto a metas y más coherencia en las políticas implicadas. Estas son la industria petrolera y demás industrias básicas, las necesidades de inversión pública en áreas prioritarias de producción e infraestructura⁵⁶ y en el amplio espectro de la mediana y pequeña producción, las cooperativas, y las diversas modalidades de la *economía social*. En cada uno de estos ámbitos el Estado cuenta con los recursos financieros e instrumentos jurídicos para definir las orientaciones básicas. Más problemáticos han resultado los ámbitos de la economía privada empresarial. La Constitución de 1999 asume una economía capitalista con un peso preponderante del sector privado. Dadas las fuertes tensiones políticas existentes entre el gobierno y la mayor parte del empresariado no se ha logrado el “clima de confianza” requerido para reactivar la inversión privada, la recuperación del crecimiento y la generación de empleo. El gobierno ha impulsado programas de sustitución de importaciones, de protección de la industria nacional y de fomento de ésta mediante programas sistemáticos de compras gubernamentales con reacciones poco favorables por parte del sector empresarial.⁵⁷ Se trata de obstáculos estructurales que van mucho más allá de factores políticos coyunturales. ¿Cuáles podrán ser las características de un modelo de desarrollo *capitalista* más endógeno, más equitativo y democrático, con capacidad de generar empleo de calidad y ambientalmente sustentable en ausencia de un empresariado nacional, de una *burguesía nacional*? ¿Es esta una posibilidad realista en las condiciones actuales de una economía ampliamente globalizada? ¿Qué papel puede jugar aquí la llamada *economía social*? El ingreso petrolero en manos del Estado ha

56. Petróleo, aluminio, generación y transmisión de electricidad, agua potable y saneamiento, sistema ferroviario, metros urbanos, puentes sobre el río Orinoco, etc.

57. . Los lineamientos principales de esta política de desarrollismo cepalino, caracterizada como proyecto de *desarrollo endógeno*, están contenidas en: Ministerio de Producción y Comercio, *Declaración de Pozo de Rosas: Principios rectores de la política industrial de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, s/f. (mimeo)

permitido de alguna manera posponer este urgente debate, pero el riesgo principal de no lograr inversiones productivas en otros sectores de la economía estaría en la reafirmación a largo plazo del carácter monoprodutor y rentista de la economía venezolana, con sus severos costos ambientales

Una condición indispensable para el éxito del proceso de cambio es la transformación del Estado y el fortalecimiento de su capacidad de regulación y de gestión. El Estado venezolano, a pesar de los sucesivos intentos de reforma, y a veces a consecuencia de éstas, ha venido sufriendo un prolongado proceso de deterioro institucional durante los últimos lustros. En algunas áreas esto se ha profundizado en el actual gobierno como resultado de la resistencia a las nuevas orientaciones de la política pública por parte de los empleados públicos organizados en sindicatos políticamente de oposición. No contribuye a la institucionalización de la capacidad de la gestión pública, el estilo personalista de toma de decisiones y de asignación de recursos que con frecuencia elude las estructuras y los procedimientos administrativos formales.

Asociado a esto están las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos regionales y municipales. Ser consecuente con la ampliación y profundización de la democracia, con el incremento de la participación en todos los ámbitos de la vida colectiva, y con el control o contraloría social sobre la gestión pública, requeriría mayores niveles de descentralización de ésta. Sin embargo, dadas las tensas relaciones existentes entre el gobierno central y los gobernadores y alcaldes de la oposición, ha habido choques permanentes que se han convertido en severos y reiterados obstáculos para la gestión coordinada de políticas públicas. El caso más destacado en este sentido ha sido la experiencia negativa en las políticas de salud.

Igualmente problemático es el tema de la corrupción, fenómeno que en general se asume como extendido, pero cuyas dimensiones son difíciles de estimar. Las razones por las cuales existe hoy corrupción en la administración pública son muchas. Tiene que ver con la “naturalización” o institucionalización de la corrupción pública en los últimos lustros, con la improvisación con la cual se impulsan los diversos programas, la debilidad en la construcción de la capacidad institucional del Estado -que dificulta el seguimiento de la ejecución presupuestaria-, así como con la desconfianza del gobierno en relación a las denuncias de corrupción, entendidas en la mayor parte de las ocasiones como propaganda opositora. Es notoria la ausencia de un poder contralor suficientemente autónomo y la debilidad, y limitada legitimidad, del poder judicial. Probablemente también incide el cálculo político a corto plazo que lleva a intentar conservar apoyos, o por lo menos evitar rupturas públicas con

funcionarios cuyas prácticas ilícitas han sido descubiertas. A pesar de que el tema de la corrupción llegó a ser en el discurso electoral de Chávez prácticamente el eje de deslinde básico entre la vieja Venezuela de la Cuarta República y la nueva Venezuela que había que construir, el combate a ésta ha pasado a un segundo plano en las prioridades gubernamentales y no han sido desarrolladas políticas, normas, ni acciones sistemáticas destinadas a erradicarla. De la formulación de efectivas políticas públicas destinadas a la reducción de la corrupción depende en buena medida la legitimidad del gobierno.

Por último, el proyecto de cambio requiere procesos de institucionalización organizativos, tanto sociales como políticos. En ausencia de instancias colectivas de debate, confrontación de ideas y elaboración de políticas, se refuerza un liderazgo unipersonal. Parece haberse entrado en un círculo vicioso en el cual, para evitar confrontaciones internas y posibles divisiones, en lugar de generar mecanismos de procesamiento institucional y democrático de las diferencias, se reafirma el liderazgo unipersonal del presidente. Es este el caso, por ejemplo, en la selección de los candidatos del gobierno para alcaldes y gobernadores para las elecciones del 2004. La ausencia de mediaciones organizativas entre el líder y los sectores populares, reivindicado por muchos como una virtud, constituye una importante fuente de vulnerabilidad de todo el proceso.

6. Comentario final

Por limitaciones de espacio y de tiempo son muchos los temas importantes que no fueron abordados en este texto. Se hace necesario sin embargo concluir con referencias breves a dos que constituyen ausencias notorias. La primera se refiere a las consecuencias de haber optado por una política internacional autónoma y sus implicaciones en las difíciles relaciones que se han mantenido con el gobierno de los Estados Unidos, así como las formas en que se articula el proyecto político y de desarrollo nacional con las posturas que ha venido asumiendo el gobierno en las negociaciones comerciales internacionales. Después de una primera fase en la cual había poca correspondencia entre los señalamientos geopolíticos de carácter general enunciados por el Presidente en los foros internacionales, y las posturas que asumían los representantes de Venezuela en las diferentes negociaciones internacionales,

durante el año 2003 se han logrado niveles crecientes tanto de coherencia como de capacidad propositiva y negociadora.⁵⁸

La segunda se refiere a lo con seguridad constituye el cambio más importante que se ha dado en Venezuela a lo largo de los últimos cinco años: las transformaciones en la cultura política y los procesos de inclusión, la incorporación como sujetos de la acción política y organizativa de las mayorías pobres del país que se encontraban no sólo históricamente, sino -en tiempos recientes- crecientemente excluidas. Ha sido ésta la más importante conquista en dirección de una sociedad más democrática. El significado de estas transformaciones se expresó con contundencia en la respuesta de los sectores populares al golpe de Estado que los partidos de oposición, las organizaciones empresariales, los medios, la jerarquía eclesiástica y algunos militares de alto rango llevaron a cabo el 11 de abril del 2002.

58. Las posturas de Venezuela en torno a las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) pueden consultarse en las siguientes publicaciones: Ministerio de Producción y Comercio, *La República Bolivariana de Venezuela ante el ALCA*, Reunión Ministerial de Miami, noviembre 2003; y Ministerio de Producción y Comercio, Comisión Presidencial para el ALCA, *Posición de Venezuela ante el Área de Libre Comercio para las Américas*, Caracas, noviembre 2003.