

La primera década del gobierno de Hugo Chávez Logros y desaciertos*

STEVE ELLNER**

pp. 27-50

Resumen

Un balance de los diez años del chavismo en el poder refuta tanto su satanización por parte de la oposición como la inmaculada visión oficial: la experiencia venezolana presenta buenos resultados en lo social y debilidades en materia productiva. Mientras que se ha incorporado a muchos de los anteriormente excluidos, se han diversificado las relaciones tecnológicas y comerciales, y hay un mayor control nacional de la esfera económica, no se ha logrado incrementar la producción a pesar de las ganancias petroleras y se ha avanzado lentamente en la institucionalización. Juzgada por las normas liberales, la democracia venezolana es deficiente en varios aspectos básicos, pero en términos de los criterios asociados con la «democracia radical» se ha destacado notablemente.

Palabras clave

Chávez / Democracia participativa / Política económica / Programas sociales / Venezuela

Abstract

A balance sheet of the 10 years of chavismo in power refutes both the opposition's demonization of it and its rosy depiction in the official media. The Venezuelan experience scores high on the social front and shows weakness with regard to the stimulation of production of consumer goods. While it has incorporated massive numbers of the formerly marginalized into the decision-making process, diversified technological and commercial ties, and asserted greater national control in the economic sphere, it has failed to substantially boost production in spite of a windfall in oil revenue and has moved very slowly toward institutionalization. Judged by liberal standards, Venezuelan democracy is deficient on a number of counts, but in terms of the standards associated with radical democracy it fares much better.

Key words

Chávez / Participatory democracy / Economic policy / Social programs / Venezuela

Nota Comité Editor: este texto es una versión ampliada del artículo «Hugo Chávez's First Decade in Office. Breakthroughs and Shortcomings», publicado por el autor en la revista *Latin American Perspectives*, Issue 170, vol. 37 n° 1, enero 2010, pp. 77-96.

* El autor recibió un aporte financiero del Consejo de Investigación de la Universidad de Oriente (UDO) que facilitó el trabajo para este artículo. Fue traducido por la profesora Giomar Salas, de la UDO, con la ayuda del profesor Germán Castillo.

** Profesor-investigador de la Universidad de Oriente, UDO, Anzoátegui.

Correo-e: sellner74@gmail.com

Introducción

Ahora que la presidencia de Hugo Chávez está comenzando su segunda década, la insistencia de algunos de sus críticos en achacar responsabilidad al Gobierno mediante la evaluación de sus resultados concretos se hace cada vez más convincente. La evaluación de los logros y los desaciertos es particularmente importante en vista de la afirmación de los adversarios de Chávez, como también de algunos analistas que simpatizan con su gobierno, de que la sociedad y la economía venezolana siguen siendo rentistas, y permanecen dependientes completamente del petróleo.¹ De acuerdo con esta línea de razonamiento, todo el progreso en los últimos diez años sería anulado si los precios internacionales del petróleo declinan significativamente. Este artículo se propone evaluar los logros con el propósito de poner a prueba esta tesis. Específicamente, busca determinar si el paternalismo y las dádivas a los pobres guían la política o si, al contrario, el Gobierno ha puesto en movimiento cambios fundamentales que tienen el potencial de contribuir a la transformación de largo alcance. La principal premisa de este artículo es que, en contraste con la situación de Bolivia y Ecuador, donde Gobiernos izquierdistas han estado en el poder por menos tiempo, es posible sacar conclusiones acertadas sobre la base de los resultados concretos del gobierno de Chávez para determinar sus puntos fuertes y débiles.

El balance propuesto sobre la primera década del chavismo en el poder está diseñado para superar las fallas del debate sobre su desempeño en todos los niveles. Un análisis de carácter empírico que contextualice los aspectos positivos y negativos de la política gubernamental inevitablemente pone de relieve la complejidad de la presidencia de Chávez. La visión mixta resultante refuta tanto la satanización de su gobierno como la tendencia contraria de los medios oficiales. También promete reestructurar el debate no sólo entre los analistas y escritores políticos pro y anti Chávez, sino también entre las principales corrientes dentro del movimiento chavista.

La tendencia de muchos líderes y escritores antichavistas, como también prochavistas, de excluir de su análisis el contexto más amplio de los acontecimientos se deriva en gran parte de dos fallas que este artículo intenta corregir. En primer lugar, ellos pasan por alto las ventajas y desventajas de las acciones del Gobierno y los efectos desiguales sobre los distintos sectores de la población que no pertenecen a la élite. Por ejemplo, el típico análisis prochavista se enfoca en los no privilegiados y no logra con efectividad sopesar los efectos de la política y el discurso del Gobierno sobre los sectores medios, e implícitamente, si no explícitamente, confunde los intereses de la clase media con los de los grandes grupos económicos. En segundo lugar, los escritores llegan a conclusiones diferentes en cuanto a

¹ Coronil, 2008; Kelly y Palma, 2004:229-230; Lombardi, 2003:5-6; López Maya, 2008:7.

resultados concretos de acuerdo a los marcos de referencia y las ópticas que utilizan. Así, por ejemplo, de acuerdo con el modelo de democracia liberal, el sistema político venezolano tiene deficiencias evidentes, mientras que el modelo de democracia radical inspirada por Jean-Jacques Rousseau conduce a conclusiones opuestas.

Es notorio que muchos críticos del gobierno de Chávez, como también las corrientes internas chavistas, no fundamentan sus análisis en los detalles del desempeño del Gobierno y muchos de aquellos que lo hacen no logran vencer las barreras paradigmáticas. Bastarán tres ejemplos: uno de un líder antichavista, otro de académicos antichavistas, y un tercero de las corrientes internas del movimiento chavista. En el libro *Dos izquierdas*, Teodoro Petkoff, uno de los líderes menos dogmático de la oposición, le da a Chávez el mérito de haber convertido el problema de la pobreza en un tema importante de debate público, una hazaña que supuestamente constituye su principal y quizás único logro como Presidente. El enfoque de Petkoff en el libro, sin embargo, resta valor a la discusión de los avances concretos del Gobierno en el ámbito social (ver, e.g., Ellner, 2008:135-136; *Front Line*, 2008; Petkoff, 2005). Esta tendencia a favor del estilo y el discurso por encima de los resultados concretos caracteriza muchas de las discusiones formales e informales del fenómeno Chávez.

Un ejemplo de un estudio empírico cuya adhesión inflexible a un determinado modelo obstaculiza la interpretación objetiva del desempeño del Gobierno es *Leftovers*, editado por Jorge Castañeda y Marco Morales (2008). La mayoría de los colaboradores del libro usan la interpretación desfavorable del modelo de populismo radical² para argumentar que regímenes como el gobierno de Chávez son intrínsecamente autoritarios, oportunistas, derrochadores y dados a excesos retóricos. Como resultado de estar encerrados en esta línea de pensamiento, ellos pasan por alto los avances que quedan fuera del alcance de la noción negativa del populismo radical, como la inclusión y participación social (Ellner, 2010).

Un tercer ejemplo de los obstáculos a la evaluación objetiva al desempeño del Gobierno se refiere a las percepciones divergentes derivadas de modelos distintos dentro del movimiento chavista. Una estrategia de «priorización social», que pone de relieve los valores socialistas y hace énfasis en los objetivos sociales sobre los económicos, no compagina con el enfoque pragmático diseñado para maximizar la eficiencia y garantizar la viabilidad del sistema económico. Mientras que la estrategia más radical de las prioridades sociales favorece el aprovechamiento de la energía del pueblo a través de las movilizaciones y los programas sociales con controles y restricciones limitadas, la «toma de decisiones pragmática» hace hincapié en la importancia de la institucionalización estatal (Ellner, 2008, caps. 6 y 7).

² Esta interpretación de populismo proviene de las obras del sociólogo italo-argentino Gino Germani, quien comparó a Perón con Mussolini, cuyo gobierno lo había encarcelado antes de su emigración en 1934.

Los dirigentes chavistas, incluyendo al propio Chávez, y los analistas que simpatizan con el Gobierno algunas veces dan más prioridad a las metas sociales y culturales que a las económicas (ver discusión en Bowman y Stone, 2006:22; Piñeiro Harnecker, 2009:333-337). Así, por ejemplo, la propuesta de enmienda constitucional de Chávez (derrotada en las urnas en 2007), que habría reducido la semana laboral de 44 a 36 horas, colocaba las metas culturales y sociales por delante de las económicas. Otros que defienden el establecimiento de prioridades sociales tienden a pasar por alto los problemas concretos que afectan la capacidad productiva de las empresas de propiedad estatal, mientras que argumentan a favor de regímenes de participación de los trabajadores. El choque de prioridades requiere una evaluación más matizada, –incluso entre los escritores proizquierda–, que reconozca la pluralidad de objetivos.

En vista de estas prioridades y aseveraciones en conflicto, un examen equilibrado del desempeño de los chavistas en el poder que aborde el choque entre distintos objetivos debería proporcionar conocimiento y arrojar luz sobre los sucesos en Venezuela. Este artículo examina los resultados concretos de la presidencia de Chávez en los frentes político, económico y social. Al hacerlo, pone la actuación del Gobierno en un contexto más amplio, examinando tanto a los ganadores y los perdedores de sus políticas entre los sectores que no pertenecen a las élites, como también los diferentes y a menudo contradictorios objetivos que guían sus acciones.

El frente político

Los dos criterios distintos usados para evaluar el sistema político venezolano en la época de Chávez conducen a evaluaciones distintas de su gobierno. Por un lado, la democracia liberal hace hincapié en los controles y equilibrios y en los derechos de la minoría y advierte contra el excesivo poder del Ejecutivo y el centralismo. Por otro lado, la democracia radical hace hincapié en el gobierno de la mayoría y la participación directa del pueblo en la toma de decisiones (aunque no necesariamente en detrimento de las instituciones representativas). Mientras los chavistas abrazan la democracia radical, o lo que ellos llaman «democracia participativa», la oposición venezolana ataca al Gobierno basada en hipótesis relacionadas con la democracia liberal.

A juzgar por los principios liberales, la democracia venezolana es deficiente en varios aspectos. En primer lugar, quienes ocupan cargos claves que la Constitución define como no partidistas, como el Fiscal General, el Contralor Nacional y la mayoría de los miembros del Consejo Nacional Electoral, han sido claramente identificados con el chavismo. Como resultado, los controles institucionales sobre el poder están ausentes en gran parte. En segundo lugar, la Constitución de 1999 fortaleció el poder del Ejecutivo nacional dándole, por ejemplo, control exclusivo sobre los ascensos de oficiales militares. En tercer lugar, el carácter

apolítico de la administración pública, que fue en gran parte un mito en las décadas anteriores a 1998, sigue siendo abiertamente ignorado. Así, por ejemplo, los empleados estatales, al igual que los participantes en los distintos programas sociales, participan en movilizaciones políticas a favor del Gobierno en bloques separados y plenamente identificados como tales. Además la democracia liberal advierte contra las iniciativas electorales procedentes de la rama ejecutiva (peyorativamente etiquetada «democracia plebiscitaria»), ya que el Presidente de la nación termina formulando los términos del debate público sin la participación de la oposición. Algunos analistas políticos aplican esta crítica a Chávez, quien llamó a dos referendos en el inicio de su presidencia, a otro en 2007 y otro más en 2009. Finalmente, el gobierno de Chávez se ha negado a llamar a las comisiones tripartitas —que los Gobiernos anteriores habían creado para promover participación en la formulación de las políticas entre los sectores organizados de la población, tales como el sector laboral y empresarial— aduciendo que ellas son representantes de las élites nacionales y no de las bases.

A juzgar por los criterios asociados con la democracia radical, el sistema político venezolano bajo Chávez tiene un mejor desempeño. La democracia radical (apoyada por el pensamiento de Rousseau) hace hincapié en el gobierno de la mayoría en contraste con los derechos de la minoría. También se concede una importancia primordial a la participación de los sectores no privilegiados de la población. Un componente clave de la democracia radical es la movilización de las clases populares, que a su vez conduce al sentido de empoderamiento, la incorporación y el «aprendizaje político» por parte de los anteriormente excluidos —factores en gran medida subjetivos y difíciles de medir—. Durante el gobierno de Chávez se ha avanzado significativamente en estos frentes. En contraste, se quedan atrás otros tres componentes que son esenciales para la consolidación de cualquier nuevo sistema democrático: los mecanismos para facilitar la discusión crítica interna, la solidez de organización y la institucionalización de las nuevas reglas del juego que definen la participación cotidiana. La siguiente discusión examina los avances y los obstáculos en el logro de estos objetivos.

Un sistema que hace hincapié en el gobierno de la mayoría es conducente a frecuentes contiendas electorales. Durante la presidencia de Chávez se llevaron a cabo un número récord de elecciones, que fueron validadas por observadores de otros países y sondeos realizados por los medios de comunicación internacionales y que los chavistas ganaron en gran parte por altos porcentajes sin precedentes desde 1958, con una tasa de abstención generalmente más baja que durante los años noventa. Estas contiendas electorales incluyen la elección de referendo presidencial de 2004 y los referendos sobre la Constitución en 1999, la reforma constitucional de sesenta y nueve artículos en 2007, y una enmienda constitucional en 2009. El sistema de referendos contiene elementos de democracia directa (o «participativa») por cuanto las elecciones están precedidas por una campaña de firmas (en el caso del referendo

de 2004) y la contienda electoral pone a prueba propuestas específicas en vez de candidatos. Así, por ejemplo, en 1999, 2007 y 2009 los debates nacionales sobre las propuestas constitucionales dieron cabida a todos los electores y no sólo a las élites políticas nacionales, y en gran medida no tuvieron precedentes en la historia de Venezuela, aunque la oposición criticó su duración por ser demasiado corta (García Guadilla, 2003:186-187).

Otro componente importante de la democracia radical es la movilización, particularmente cuando conduce al empoderamiento y aprendizaje político, que a la vez contribuye al crecimiento organizacional. Nunca en la historia de Venezuela había participado un número masivo de personas en marchas y mítines en un periodo tan prolongado como durante la presidencia de Chávez. De hecho, la clave para la supervivencia política de Chávez frente a las tácticas agresivas de calle de la oposición, que comenzaron a finales de 2001, ha sido su poder de convocatoria, que al principio era igual, y luego superior al de sus adversarios.

Es de notar que los cientos de miles de personas de los barrios que rodearon el palacio presidencial y las bases militares en respuesta al golpe de Estado del 11 de abril de 2002 hizo posible el regreso de Chávez al poder. En contraste con las movilizaciones de calle de ese día, que en gran medida fueron espontáneas, la participación del gran número de seguidores de Chávez en las numerosas campañas electorales desde 1998 ha requerido un cierto grado de organización. Las agrupaciones electorales que fueron concebidas como parte de un esfuerzo de abajo hacia arriba incluyeron las Unidades de Batalla Electoral, creadas para la campaña del referendo revocatorio en agosto de 2004, los «batallones», «pelotones» y «escuadrones» formados para la campaña presidencial de diciembre de 2006, los «batallones socialistas» del recién creado Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), que hicieron campaña a favor de la reforma constitucional en el referendo celebrado en diciembre de 2007 y para los candidatos chavistas en las elecciones municipales y de gobernadores de noviembre de 2008, y las «patrullas» de 20 a 30 miembros que el PSUV creó en 2009 para reemplazar los «batallones» que eran unidades mucho más grandes.

La formación del PSUV, que fue diseñado para superar la burocracia y la falta de comunicación con la base chavista que caracterizaron a su predecesor el Movimiento Quinta República (MVR), también promovió la participación de la base. En el primer semestre de 2007, 5.700 millones de chavistas, que representan alrededor del 75 por ciento de los que habían votado por Chávez en las elecciones presidenciales el año anterior, se inscribieron en el PSUV. En una demostración de empoderamiento y descontento de la base, las elecciones del PSUV para los «portavoces» locales del partido (líderes) excluyeron en gran parte a los chavistas que ocupaban cargos en el Gobierno y en el movimiento, de conformidad con un llamado de Chávez en favor de un nuevo liderazgo. Sin embargo, la búsqueda de una dirigencia renovada no se concretó en los meses siguientes. En junio de 2008, alrededor de 2,5 millones de miembros del PSUV participaron en elecciones primarias para elegir candidatos

a gobernadores y alcaldes del partido para las próximas elecciones, en contraste con la metodología de selección desde arriba usada en gran parte por la oposición.

El papel clave de la movilización popular en la estrategia política chavista y el discurso de Chávez que hace énfasis en el papel «protagónico» del pueblo, como fue enunciado en la Constitución de 1999, han contribuido a un sentido de empoderamiento entre aquellos que por décadas habían sido en gran medida excluidos de la toma de decisiones. Las victorias políticas también han animado a la base del movimiento chavista. Así, por ejemplo, los chavistas que salieron a las calles en el momento del golpe de Estado de abril de 2002 asumieron el crédito por el retorno de Chávez al poder, y señalaron que la «clase política» del MVR se había escondido, mientras que ellos habían actuado por su cuenta y habían arriesgado sus vidas en el proceso. Además, después de cada contienda electoral, a partir de la elección revocatoria del 4 de agosto, los chavistas de la base han afirmado que su activismo les da derecho al poder en la toma de decisión del movimiento, particularmente con respecto a la selección de los candidatos del partido.

Los diversos programas sociales que proporcionan educación y oportunidades de empleo a un gran número de los no privilegiados, de conformidad con la política gubernamental de priorizar cantidad sobre calidad (como se discutirá más adelante), también han contribuido al empoderamiento. Mientras que un sentido de paternalismo (la antítesis del empoderamiento) prevalecía en muchas de las cooperativas originales y algunos consejos comunales, que consistían principalmente de venezolanos de bajo ingreso, y aunque un gran número no pudo arrancar, aquellos que sí se consolidaron logran obtener conocimientos sobre asuntos legales y administrativos con el propósito de facilitar negociaciones con las instituciones del Estado. Así, por ejemplo, su solicitud de préstamos, asignaciones y contratos de las instituciones estatales han resultado ser una experiencia de aprendizaje para los miembros de las cooperativas y los consejos comunales, al tiempo que adquirieron un sentido de eficacia (López Maya, 2007; Piñero Harnecker, 2007:30-31; Ellner, 2007, 2009).

La movilización y el empoderamiento han influenciado las actitudes generales hacia la democracia venezolana. En los últimos años las encuestas anuales de opinión pública del Latinobarómetro han colocado a Venezuela por encima del promedio del continente en términos de actitudes positivas de los encuestados hacia el sistema democrático de la nación. En 2006, por ejemplo, el promedio del continente fue del 58 por ciento, 12 puntos por debajo del de Venezuela. Altos niveles de compromiso democrático se hicieron particularmente evidentes en el momento del golpe de Estado de 2002 cuando tanto la oposición como las fuerzas pro Chávez participaron con fervor en las manifestaciones masivas exigiendo la restauración de la democracia (Santiso, 2006:105-106).

La movilización y el empoderamiento no han estimulado, sin embargo, el desarrollo organizativo y el debate interno formal, que son también elementos esenciales de la

democracia radical. Las organizaciones sociales tales como los Círculos Bolivarianos han demostrado ser de corta duración, ya que sus miembros los dejaron para ingresar en los programas sociales estatales y luego a las organizaciones electorales chavistas. Aunque el dinero estatal no coopta necesariamente a los chavistas de la base, que mantienen una actitud crítica hacia el partido y los funcionarios electos, la falta de continuidad organizativa limita los medios de participación popular en la toma de decisiones.

La falta de estabilidad organizativa y consolidación del movimiento chavista se reflejan de una manera significativa en el movimiento obrero. La prochavista Unión Nacional de Trabajadores (UNT) tuvo un inicio auspicioso después de la huelga general de 2002-2003, cuando desplazó a la desprestigiada Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV). No obstante, una lucha intensa entre las corrientes internas (entre aquellos como el trotskista Orlando Chirinos, quien insistía en la autonomía absoluta, y otros que hacían hincapié en la necesidad de defender al Gobierno a toda costa) ha retrasado las elecciones para las autoridades de la confederación y la consolidación estructural de la organización (Ellner, 2008:157-158). Tan conflictivo es el debate interno que el director de la UNT del estado Anzoátegui declaró: «Les decimos a nuestros miembros que dejen sus simpatías grupales fuera de la organización, pues de otro modo las reuniones se harían estridentes» (Luis Serrano, entrevista, Barcelona, Venezuela, 18 de diciembre, 2007). Animadas por la reciente nacionalización de la Siderúrgica del Orinoco (Sidor) como resultado de un intenso conflicto laboral, las marchas del Primero de Mayo en 2008 patrocinadas por la UNT expresaron el apoyo contundente de la base a la unidad del movimiento laboral chavista. En agosto de 2008 la tendencia de la UNT más resistente a la bandera de la autonomía sindical se separó para formar la Central Socialista de Trabajadores (CST).

Hasta la derrota del Gobierno en el referéndum celebrado en diciembre de 2007, el movimiento chavista constantemente aplazó el debate interno y la autocrítica. En reuniones (como las de los batallones socialistas del PSUV) y las discusiones en los medios de comunicación chavistas surgieron dos posiciones sobre los resultados electorales desfavorables de 2007 (Guillermo García Ponce, entrevista, Caracas, 24-1-2008). Algunos chavistas, e inicialmente el mismo Chávez, centraron su análisis en tácticas erradas, así como en el exceso de confianza de los chavistas y los errores de comunicación. También culparon a una campaña de desinformación diseñada por los adversarios del Gobierno. Una segunda posición hizo hincapié en las implicaciones mayores de la derrota y fue defendida por chavistas en todos los niveles, como, por ejemplo, el diputado nacional representante del estado Táchira, Luis Tascón, y también intelectuales asociados con el movimiento, como Heinz Dieterich. Estos chavistas atribuyeron la derrota a errores de política y estrategia cometidos durante un espacio de tiempo y particularmente a que los funcionarios chavistas electos a nivel local y estatal no lograron garantizar la eficiencia de su gestión. Los chavistas críticos también

afirmaron que miembros de la tendencia moderada del movimiento chavista conjuntamente con los chavistas corruptos, ambos de los cuales temen al proceso de radicalización, habían trabajado clandestinamente contra la aprobación del referéndum. Al inicio del año nuevo, Chávez modificó su posición y solicitó un debate abierto dentro de su movimiento y por primera vez reconoció la existencia de corrientes internas de opinión y la necesidad de aprovecharse de ellas en vez de suprimirlas.

En resumen, desde 1999 el gobierno de Chávez ha hecho ciertos avances hacia la «democracia radical», pero obstáculos importantes bloquean la realización definitiva de esta meta. La continua movilización de un número sin precedentes de venezolanos y la incorporación de los sectores excluidos y su resultante sentido de empoderamiento representan pasos importantes hacia un nuevo sistema político más incluyente. El debate interno crítico entre los chavistas iniciado por la derrota del referéndum en 2007 inició una polémica dentro del movimiento que pudiera servir para contrarrestar la burocratización y la corrupción. Al mismo tiempo, sin embargo, el papel omnipresente de Chávez y la tendencia de los chavistas de depender de él para formular las posiciones oficiales desalientan el debate interno y la creación de mecanismos bien definidos y viables para la toma de decisiones. Además, la tendencia de los chavistas con posiciones críticas a desertar a la oposición (como el grupo disidente liderado por Francisco Arias Cárdenas en 2000, el Movimiento al Socialismo y Luis Miquilena en 2001-2002, y Podemos junto con el general Raúl Baduel en 2007) milita contra la tolerancia y el pluralismo dentro del movimiento, que es una condición *sine qua non* para la democracia interna.

El mayor desafío que los chavistas enfrentan en su esfuerzo por transformar el sistema político de la nación es la solidificación organizacional y la institucionalización. Se han dado pasos modestos hacia la institucionalización en el pasado reciente. En algunas áreas, el Estado se ha vuelto más exigente en cuanto a las formas experimentales de actividad económica (de conformidad con el enfoque pragmático de la toma de decisiones). Así, por ejemplo, tras el fracaso de la práctica inicial de otorgar capital de arranque a un número masivo de cooperativas, sin garantías efectivas, el Gobierno ha endurecido las exigencias de los nuevos préstamos y asignaciones a los veinte mil consejos comunales de la nación. No obstante, se carece de la supervisión institucional constituida por vínculos entre las Contralorías nacional, estatal y municipal y las «contralorías sociales» de la comunidad (y el acceso de la comunidad a la información técnica sobre los proyectos de obras públicas locales).

En otra iniciativa organizativa, al principio favorable, el PSUV fue diseñado para establecer mecanismos de articulación entre la base y el liderazgo chavista. Los batallones socialistas del PSUV jugaron un papel central en la campaña para las elecciones locales en noviembre de 2008, para las cuales el partido (en contraste con la oposición) realizó elecciones primarias para escoger sus candidatos. Los batallones, sin embargo, fueron menos

activos en la campaña para el referendo sobre la propuesta de enmienda constitucional que fue realizado cuatro meses después, cuando los chavistas contaban en grado mayor con la participación de las misiones sociales y otros programas del Estado. En el lado positivo, el PSUV ha llevado a cabo elecciones primarias para seleccionar candidatos a alcaldes y gobernadores en 2008, delegados para el Primer Congreso Extraordinario del partido en 2009-2010 y se ha comprometido a realizar primarias para las elecciones de septiembre de 2010 para la Asamblea Nacional. En el lado negativo, el PSUV no ha logrado una posición autónoma frente al Estado, ya que ministros, gobernadores y alcaldes juegan un papel predominante en el liderazgo del partido. Además, las células del partido (ahora conocidas como «patrullas») han demostrado estar dispersas con poca comunicación entre ellas.

Se pueden ofrecer varias explicaciones para la lentitud de la institucionalización. Un obstáculo es las diferencias en las estrategias dentro del movimiento chavista. Los que defienden el modelo de la «priorización social» ponen de relieve la movilización de un gran número de personas y su participación en diferentes programas, pero temen que la injerencia del Estado en los programas pudiera disminuir el entusiasmo popular. En cambio, el enfoque de la «toma de decisiones pragmática» subraya la importancia de los mecanismos formales para asegurar la eficiencia y es así más insistente en promover la institucionalización. Además, la desconfianza de muchos chavistas hacia los líderes de los partidos políticos y de los empleados profesionales del sector estatal (llamados peyorativamente «tecnócratas») frena el crecimiento organizacional e institucional. Esta actitud se manifiesta especialmente en la línea de pensamiento de «priorización social». Además, la frecuente sustitución de personal en cargos ministeriales y su inexperiencia, en el contexto de profundos cambios estructurales, contribuyen a la incertidumbre respecto a las reglas del juego y la falta de regularidad en la administración pública, que son características de bajos niveles de institucionalización.

Las dificultades del chavismo de lograr avances importantes hacia la institucionalización pueden ser entendidas en el contexto histórico y teórico. En primer lugar, el fenómeno de chavismo se asemeja a otras etapas de los procesos revolucionarios, como el de Cuba en la década de los sesenta y la Revolución Cultural en China, que se caracterizaron por el «ultraizquierdismo», el sectarismo, el voluntarismo, y las campañas contra la burocracia establecida y promovieron estructuras improvisadas que frenaron la institucionalización. La apelación directa a la masa de la población por encima de las restricciones legalistas y burocráticas es con frecuencia una reacción a las amenazas percibidas (y muy a menudo reales) de un enemigo interno y externo implacable.

En segundo lugar, la observación de Max Weber de que el liderazgo carismático genera legitimidad al mismo tiempo que retarda la aparición de estructuras legales, es aplicable a la presidencia de Chávez. De hecho, las cualidades carismáticas de Chávez han militado contra la institucionalización al obstaculizar el desarrollo del sistema de controles y contrapesos

asociado con el modelo de democracia liberal. Además, el papel indiscutible de Chávez como líder máximo del gobierno y del movimiento chavista impide el surgimiento de un liderazgo colectivo complementario y la competencia por puestos en la dirigencia, y en esta forma obstaculiza el desarrollo de la organización del partido. Estas deficiencias desalientan la rivalidad sana dentro del PSUV que estimularía el debate interno. Ellas también impiden que el partido sirva como enlace bidireccional entre la base chavista y los movimientos sociales, por un lado, y las instituciones estatales, por el otro.

El frente económico

El gobierno de Chávez ha abrazado tres metas económicas fundamentales que han sido defendidas por la mayoría de los líderes políticos en Venezuela, al menos al principio, desde el inicio del periodo democrático moderno en 1958. La primera meta explícita es la diversificación de las relaciones comerciales con el fin de superar la dependencia del mercado petrolero norteamericano. Un segundo objetivo relacionado es el logro de la «soberanía» nacional a través del aumento de la capacidad productiva independiente, específicamente mediante el rompimiento de la dependencia del capital y la tecnología de las naciones capitalistas avanzadas. En tercer lugar, el Gobierno trata de romper el control oligopólico de la economía mediante la promoción de nuevas fuentes de competencia. En el intento de alcanzar estos objetivos, el gobierno de Chávez ha tomado iniciativas audaces en distintos frentes nacionales e internacionales y ha dado muestras de un sentido de nacionalismo económico. Cualquier evaluación de los resultados económicos del Gobierno debe centrarse en los avances en estas tres áreas, así como las deficiencias y dificultades resultantes de los desaciertos gubernamentales y la resistencia de los grupos económicos poderosos.

La llamada nacionalización de la Faja Petrolífera del Orinoco se ha diseñado para promover los dos primeros objetivos. Según esta medida, a la empresa petrolera estatal PDVSA, que hasta entonces había sido un socio menor en las empresas que producían y refinaban petróleo no convencional de la Faja del Orinoco y otros lugares, se le daba un mínimo del 60 por ciento de participación. Además, los empleados de esas empresas fueron transferidos a la nómina de PDVSA. La decisión fue riesgosa y produjo resultados mixtos. Por un lado, Exxon Mobile y Conoco Phillips, ambas con importantes inversiones en la Faja del Orinoco, se negaron a aceptar los nuevos términos de propiedad y se retiraron. La escasez de personal calificado resultante se ve agravada por la escala salarial para los empleados profesionales y técnicos de PDVSA, que es inferior al de las multinacionales e incluso a sus salarios en el pasado.³ Sin embargo, otro productor importante de la Faja del

³ Los salarios más bajos de la nómina mayor de PDVSA están diseñados como un correctivo a la percepción anterior de los empleados de la industria petrolera como una élite tecnocrática.

Orinoco, Chevron Texaco, y varias otras multinacionales aceptaron las nuevas medidas, al mismo tiempo que se negoció un papel ampliado.

La diversificación de la participación extranjera en el Orinoco contribuyó al éxito relativo de las medidas. Poco antes de la aplicación del régimen de nacionalización, PDVSA había abierto algunos de los veintisiete bloques del Orinoco a empresas estatales fuera del mundo capitalista avanzado en países como China, Irán, Rusia, Bielorrusia, Vietnam, Argentina, Uruguay y Brasil. La posibilidad de ser desplazadas en las reservas del Orinoco (posiblemente las más grandes del mundo) por países ávidos de energía como China, influyó en la reacción de las multinacionales ante las iniciativas del Gobierno.

La política exterior activista de Chávez, incluyendo sus frecuentes viajes al exterior, ha facilitado convenios que permiten a Venezuela diversificar las fuentes de capital, tecnología y comercio. Durante su presidencia, las exportaciones de crudo de Venezuela a China han aumentado significativamente, y superaron los 350.000 barriles por día en 2008. Además, el gobierno de Chávez estableció PetroCaribe, integrada por dieciséis naciones (incluyendo a Jamaica, Cuba, la República Dominicana y, a partir de 2007, Nicaragua y Haití) que recibieron términos de pago blandos para el 40 por ciento del precio del petróleo venezolano importado. Gestiones diplomáticas también allanaron el camino para la construcción de un gasoducto que conecta la región occidental de Venezuela y Colombia, que se completó en 2007, así como una refinería en Cienfuegos, Cuba, concluida en 2007 y otra en Pernambuco, Brasil, que se finalizará en 2011. Venezuela tiene un 49 por ciento de participación en la refinería de Cienfuegos y el 40 por ciento en el caso de Pernambuco. Estos esfuerzos contribuyeron a una modesta reducción de la dependencia de los mercados norteamericanos, como lo demostró la disminución de las exportaciones de crudo a Estados Unidos en un 8,2 por ciento en 2005 y 2006 (Luhnow y Millard, 2007).

Otros sectores de la economía también se benefician de la política de atraer inversiones de las naciones no avanzadas, en particular de las empresas estatales, que a diferencia de las empresas multinacionales no suelen bloquear la transferencia de tecnología. La diversificación de la inversión y la transferencia de tecnología más allá del bloque capitalista avanzado se reflejan en el caso de la ambiciosa expansión del sistema de transporte público de la nación. En 2006 se completaron en Caracas tres líneas de ferrocarril, una que atraviesa el centro de la ciudad y las otras dos que conectan el sistema del rieles con los pueblos circundantes de Los Teques y Cúa. En el mismo año, fueron inauguradas las primeras líneas de sistemas de metro en Maracaibo (con dos estaciones de extensión de 1,1 kilómetros) y Valencia (con siete estaciones que se extienden 4,7 kilómetros). Poco después el trolebús de Mérida comenzó a funcionar, mientras que otro en Barquisimeto estaba a punto de completarse. La empresa brasileña Odebrecht dirigió varios proyectos importantes de transportes, que incluyó la línea metro paralela al interior de la ciudad de Caracas y su prevista ampliación

(hasta la ciudad satélite de Guarenas), además del segundo puente sobre el río Orinoco, completado en 2006, y un metrocable en el barrio San Agustín de las laderas de la capital que comenzó a funcionar en enero de 2010.

En su mayoría, estos proyectos están siendo ampliados. Ha habido avances modestos en el pasado reciente, como el establecimiento del servicio durante el día completo en las líneas de los Teques y Cúa, que anteriormente había sido suspendido entre las 9 a.m. y las 5 p.m. mientras se realizaba trabajos en las pistas paralelas. Sin embargo, el plan de ampliación del sistema ferroviario nacional no ha recibido la atención prioritaria que se merece si se toma en cuenta los problemas de tráfico generados por el auge de las ventas de automóviles como resultado del aumento del poder adquisitivo. Consideraciones electorales pueden explicar el impresionante número de inauguraciones de los proyectos antes de las elecciones presidenciales en 2006, en contraste con el ritmo más lento de construcción desde entonces.

Las exigencias del gobierno de Chávez hacia el capital extranjero no tuvieron equivalencia en los Gobiernos venezolanos que implementaron políticas económicas intervencionistas en los últimos cincuenta años. La audacia de Chávez fue evidente en su enfrentamiento en 2007 con Sidor, cuya accionista principal era el consorcio Ternium dominado por el capital argentino. En mayo de ese año, Chávez acusó a Sidor de dar prioridad a los mercados extranjeros a costa de los internos, lo que obligó a Venezuela a importar de China tubos sin costura para su industria petrolera. Al mismo tiempo, amenazó con la nacionalización, la cual el sindicato combativo de los trabajadores siderúrgicos había estado exigiendo desde hace algún tiempo. En un esfuerzo para evitar la nacionalización, los directivos de Sidor y sus empresas matrices se reunieron con el Ministro de Industrias Básicas y Minería y el Ministro de Industrias Ligeras. El acuerdo resultante comprometió a Sidor a vender acero a los clientes venezolanos con descuento y ofrecer a las cooperativas de trabajadores una reducción adicional de 2 por ciento. Sidor también acordó invertir 500 millones de dólares (que incluyó 70 millones de dólares para protección ambiental) con el fin de incrementar la capacidad productiva de la compañía. Además, la empresa argentina Techint, que controla Ternium, acordó suministrar a Venezuela tubos sin costura. En un acuerdo sin precedentes, se estableció una comisión que incluyó al Ministro de Industrias Básicas para operar dentro de Sidor con el fin de vigilar el cumplimiento de los términos. A finales del año, Sidor alegó estar colocando 80 por ciento de su producción en el mercado nacional.

El nuevo conjunto de medidas, sin embargo, no impidió que el Gobierno venezolano nacionalizara a Sidor el año siguiente como resultado de un conflicto laboral relacionado con la demora en firmar un nuevo contrato colectivo. La decisión siguió a la expropiación de CANTV y varias compañías eléctricas y precedió a la adquisición de tres compañías cementeras (siendo la más grande de propiedad mexicana, Cementos Mexicanos) y uno de

los bancos más grandes y viejos de la nación, el Banco de Venezuela. Todas estas empresas expropiadas eran extranjeras, al igual que otras más pequeñas que incluían varias que servían a Sidor, así como diversas empresas procesadoras de alimentos. El control estatal de los sectores estratégicos de la economía ha sido una bandera política que se remonta a los primeros partidos izquierdistas y nacionalistas en la década de los treinta y formó parte del programa económico de los dos principales partidos pro-*establishment*, Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei), antes del periodo neoliberal de la década de 1990. Chávez había abogado por el control estatal de la industria básica antes de llegar al poder en 1998, pero luego puso de lado el planteamiento hasta su tercera victoria presidencial en diciembre de 2006.

La nacionalización de importantes sectores de la economía que comenzó en 2007, como en el pasado, fue diseñada para lograr objetivos nacionales y sociales más que consideraciones de generar ganancias. Durante los primeros años, las empresas nacionalizadas alardearon de alcanzar objetivos no vinculados a las ganancias: Sidor comenzó a colocar algunos de los 10.000 trabajadores de empresas contratistas en su nómina; la nueva cementera estatal abordó el problema de la demanda nacional que no se había sido satisfecho, mientras el 50 por ciento de la producción de la industria se destinaba a la exportación, una situación que Sidor también prometió corregir; y CANTV ofreció un «plan de solidaridad» en las tarifas con descuentos del 10-15 por ciento a 820.000 suscriptores de bajo ingreso.

El Gobierno también ha tomado control de compañías más pequeñas que estaban quebradas y no pudieron cumplir las obligaciones financieras a los empleados. Otras fueron tomadas debido a los aumentos de precios de mercancías considerados injustificados. En algunos casos, el Gobierno trató de romper el control monopólico de la industria alimenticia con el fin de lograr lo que los chavistas llaman la «soberanía alimentaria». En sus esfuerzos por generar la competencia para evitar la escalada de precios, el Estado se hizo cargo de varias empresas en 2009 que incluyeron a la productora de café Fama de América y la procesadora de sardinas La Gaviota. En este último caso, se les dio a los trabajadores participación en la toma de decisiones de la compañía.

Existen diferentes criterios dentro del movimiento chavista sobre el manejo y los objetivos de las industrias nacionalizadas. Los miembros de la corriente de la «priorización social» defienden una estrategia de desconocer las exigencias del mercado y las presiones de la globalización y centrar los esfuerzos en el logro de las prioridades establecidas por la planificación nacional. En contraste, los miembros de la corriente de la «toma de decisiones pragmática» aunque apoyaban objetivos no económicos, priorizaron la eficiencia y los objetivos de producción. También han cuestionado la aplicación de esquemas cogestionarios de los trabajadores en sectores estratégicos estatales como la industria del aluminio, la compañía eléctrica Cadafe, y PDVSA. Por el contrario, los defensores de la priorización

social, que incluyen a los sindicalistas de la UNT, piden una reorganización completa de la burocracia de estas compañías y advierten que algunos de sus gerentes son adversarios del proceso de cambio y posiblemente han cometido actos de sabotaje.

Una deficiencia importante de la política económica del Gobierno ha sido la incapacidad para estimular la producción en determinados sectores clave en el grado necesario para satisfacer los niveles de demanda generados por los precios récord del petróleo. La distribución de la tierra facilitada por la Ley de Tierras de 2001, la promoción del Gobierno de miles de cooperativas agrarias con generosas cantidades de capital de arranque, y la cadena estatal de distribución de alimentos Mercado de Alimentos (Mercal), con sus 15.000 puntos de venta (muchos de ellos «bodegas Mercal» en casas de familia ubicadas en las comunidades de bajo ingreso) fueron diseñadas para romper el control oligopólico de la industria de alimentos que había inducido la escasez durante la huelga general de 2002-2003 y posiblemente en momentos críticos en los años posteriores. En 2007, sin embargo, estos esfuerzos no eran suficientes para aliviar de manera significativa la escasez de ciertos alimentos básicos, como leche, azúcar, carne y jugo de naranja, que sin dudas contribuyó a la derrota del Gobierno en el referéndum celebrado en diciembre de ese año.

La elevada dependencia del país de las importaciones extranjeras impide el logro de la meta fundamental de los chavistas de la soberanía nacional. Con el constante aumento de los ingresos petroleros, el problema de la dependencia comercial había llegado a un extremo para 2007. En el primer semestre de 2007, la demanda nacional total subió un 30 por ciento con respecto a los meses equivalentes del año anterior, mientras que la producción nacional aumentó solo un 7 por ciento (*El Caribeño*, 28-7-2007, p. C-14). En su discurso anual a la Asamblea Nacional en enero de 2008, Chávez reconoció que la insuficiente producción nacional y la escasez resultante se reflejaron mal en los esfuerzos nacionales de planificación del Estado. La escasez crónica, un clima de poca inversión privada, y el desfase entre la capacidad productiva de la nación y el ritmo del aumento de la demanda se tradujeron en inflación, que alcanzó el 22,5 por ciento para 2007, el 30,9 por ciento en 2008 y el 25 por ciento en 2009.

El aumento astronómico de las importaciones de automóviles y los problemas resultantes pusieron en evidencia la poca efectividad del Gobierno para actuar en función de las prioridades económicas. Mientras que las ventas de automóviles subieron un 176 por ciento entre enero y junio de 2007 en comparación con el primer semestre de 2006, la producción aumentó sólo un 5 por ciento (*El Universal*, 6-7-2007, pp. 1-14). Además de permitir que las importaciones sobrepasaran la producción nacional, esta tendencia perjudicó la industria venezolana de componentes automotrices, que está orientada hacia los modelos ensamblados en el país. Además la inversión en transporte público, a pesar de los resultados halagüeños discutidos anteriormente, ha sido insuficiente para disminuir el fuerte aumento

de la demanda de automóviles. Junto con el auge de las compras automotrices, varias políticas del Gobierno agravaron el problema del tráfico urbano: bajos precios de la gasolina, fijados en unos quince céntimos de dólar por galón; los «carros populares» auspiciados por el Gobierno, conocidos como «Venemóvil» (cuyas ventas representaron el 18 por ciento del mercado nacional en 2007), que están exentos del IVA; y la negativa gubernamental de establecer un impuesto sobre los automóviles de lujo (a pesar del apoyo verbal de Chávez a la proposición). A mediados de 2009, Chávez dio marcha atrás en su anunciado plan de aumentar los precios de la gasolina.

Mientras que las importaciones en general han aumentado, el incremento de la producción nacional no ha alcanzado el mayor poder adquisitivo. El modesto aumento en la producción se debió principalmente a la utilización del exceso de capacidad y no a las inversiones del sector privado. Así, en 2008 la economía estaba operando al 90 por ciento de la capacidad, en contraste con el 60 por ciento de hace cuatro años atrás (*Panorama*, 14-1-2008).

Los analistas y los políticos han ofrecido varias explicaciones sobre la escasez y la insuficiente inversión de capital nacional y extranjero. Se atribuye el problema a las políticas regulatorias del Gobierno, que son incompatibles con las realidades de la economía globalizada. El Índice de Libertad Mundial, que clasifica a las naciones en gran medida sobre la base de las libertades económicas, bajó el ranking de Venezuela de la posición 135 a 141, e hizo especial referencia a la regulación estatal del trabajo, crédito y precios (*Economía*, 4-9-2007 pp. 1-12). A principios de 2007, se ajustaron algunos de los precios establecidos por el Gobierno para combatir la inflación desencadenada por la huelga general de 2002-2003. Los ajustes, sin embargo, al parecer no estaban de acuerdo con los aumentos de los costos de producción y para empeorar las cosas, la agencia de protección al consumidor (ahora «Indepabis») cerró temporalmente cientos de establecimientos comerciales por haber ignorado los precios regulados (Ordoñez, 2007). Otros críticos de los chavistas explican la disparidad entre la oferta y la demanda nacional al señalar que los inversionistas siempre reaccionan negativamente a los Gobiernos considerados como hostiles, en particular aquellos que, como el de Chávez, amenazan con la expropiación y defienden el socialismo (Rosenberg, 2007). El gerente general de la organización empresarial VenAmCham, Carlos Tejera París, resumió esta dinámica con las palabras «El capital es cobarde» (*El Universal*, 7-9-2007, pp. 1-12).

En 2008, el Gobierno comenzó a limitar las importaciones en las áreas no prioritarias. Se asignó un mayor porcentaje de dólares preferenciales (vendidos a una tasa de cambio menor) para la importación de alimentos y medicina a expensas de los automóviles y otros productos no esenciales. Además, a mediados de 2008, tomó medidas para eliminar el programa Venemovil.

La diversificación de las relaciones comerciales y de la inversión ha demostrado ser más alcanzable, al menos en el corto plazo, que aumentar la producción. La estrategia de PDVSA para satisfacer sus requerimientos industriales refleja este desfase productivo. En 2007 la empresa creó a PDVSA Industrial y PDVSA Servicios para el suministro de componentes y equipo para la industria petrolera, en parte para superar la escasez de taladros. Asimismo emprendió un proyecto para construir una fábrica en la región del Orinoco para ensamblar taladros con componentes importados de China. Mientras tanto, como parte del proceso de diversificación ha comenzado a importar taladros, en gran parte de la China, de cuyo mantenimiento se encarga PDVSA Servicios. La estrategia refleja la lentitud en la aplicación de los planes para aumentar la capacidad productiva a fin de satisfacer la creciente demanda generada por los ingresos extraordinarios del petróleo.

El frente social

Las políticas de juego de suma cero en el gobierno de Chávez incluyen la aplicación estricta del impuesto sobre la renta por la agencia de recaudación Servicio Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat), la reducción del impuesto al valor agregado, y la priorización del gasto social (Parker, 2007:68-69). Además, por primera vez desde el inicio del periodo democrático en 1958 el Gobierno se ha abstenido de nombrar a representantes empresariales para puestos claves en la formulación de la política económica. Aunque estas medidas favorecen a los menos privilegiados a expensas de los privilegiados, el abundante ingreso petrolero durante la presidencia de Chávez ha obviado la necesidad de una transferencia de riqueza de un sector de la población a otro. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2007), las tasas de pobreza y de pobreza extrema disminuyeron en un 18,4 y un 12,3 por ciento respectivamente entre 2002 y 2006, el segundo descenso más acentuado en el continente.⁴ Al mismo tiempo, el aumento de más del doble en las ventas de automóviles en 2007 y el gran número de nuevos vehículos «cuatro por cuatro» visibles en las urbanizaciones pusieron en evidencia el mejoramiento en el poder adquisitivo de la clase media y clase media alta.

Algunos de los principales avances logrados con el gobierno de Chávez implican un paquete de ventajas y desventajas (*tradeoffs*) en las que se da prioridad a la cantidad sobre la calidad. Esta estrategia es diseñada para facilitar la incorporación de sectores de la población anteriormente excluidos, una meta chavista fundamental. En algunos casos, sin embargo, los perdedores no pertenecen a la élite.

⁴ Las cifras generalmente ofrecidas por los analistas referentes a los beneficios netos sociales bajo la presidencia de Chávez en su mayor parte no toman en cuenta los servicios y bienes gratuitos y subsidiados suministrados a los pobres en áreas como la salud y distribución de alimentos.

Un ejemplo de esta dinámica es las «misiones» educativas, que consisten en clases de alfabetización así como programas en la escuela secundaria (Misión Ribas) y universitaria (Misión Sucre). Para el 2008, la Misión Ribas había graduado 450.000 estudiantes. El uso de videocasetes y «facilitadores» como substitutos de los profesores es una innovación práctica, pero no sorprende que no iguale la calidad de las escuelas tradicionales. Así, por ejemplo, la Misión Ribas emplea graduados universitarios principalmente como supervisores pero no como facilitadores, como era la intención inicial (aunque los facilitadores están obligados a ser matriculados en cursos universitarios). Algunas universidades (las no autónomas) bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación Superior juegan un papel supervisor en la Misión Sucre y confieren a los graduados diplomas en nombre de sus respectivas instituciones. Los «perdedores» son los graduados de las escuelas tradicionales que eventualmente compiten con los egresados de la Misión en el mercado laboral, y las universidades privadas que pierden los estudiantes que terminan inscribiéndose en la Misión Sucre y la Universidad Bolivariana.⁵ Algunos miembros de la oposición cuestionan la validez de los títulos de las misiones, y argumentan que no se les debe dar el mismo peso que los emitidos por las escuelas tradicionales debido a la disparidad en calidad académica entre las dos. En particular, critican los programas médicos, a nivel universitario y de postgrado, que están bajo la dirección de los médicos cubanos. Sin embargo, el éxito de las misiones en atraer un número tan grande de estudiantes de las clases populares se debe en parte a la emisión de títulos de bachillerato y licenciatura, ya que los de técnico superior universitario devengan notoriamente bajos salarios en el mercado de trabajo.⁶

Así como la oportunidad de obtener un título de bachiller o un título universitario (y también un estipendio) motiva a los estudiantes de la Misión Ribas y la Misión Sucre, la posibilidad de recibir subvenciones para proyectos vecinales ha catalizado la formación de consejos comunales a partir de 2006. Los consejos seleccionan proyectos de obras públicas prioritarias para sus respectivas comunidades y luego los diseñan, solicitan financiamiento y los llevan a cabo. En contraste con las cooperativas, todos los responsables de los consejos están en igualdad de posiciones y son simplemente llamados «voceros». Diversos organismos proporcionan financiamiento, incluyendo el Ministerio de Protección y Participación Social, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides), los gobiernos municipales y

⁵ Las instituciones universitarias tradicionales se vieron amenazadas en sus intereses por la demanda del movimiento estudiantil prochavista de que todas las universidades concedieran un trato preferencial de ingreso a los graduados de la Misión Ribas.

⁶ El gobierno de Chávez ha aplicado la misma política de privilegiar la cantidad por encima de la calidad al Programa de Promoción del Investigador (PPI), que otorga estipendios vinculados a la productividad a los profesores universitarios dedicados a la investigación. Durante su primera década en 1990, el PPI fue a menudo criticado por ser elitista y demasiado selectivo. En el gobierno de Chávez los requisitos fueron flexibilizados y la publicación en revistas académicas venezolanas recibió un mayor peso. Como resultado, el número de profesores en el programa se ha triplicado. Los «perdedores» en este caso son los investigadores más renombrados, quienes se quejan de que la incorporación de profesores menos productivos al PPI ha socavado el prestigio del programa y reducido la compensación para quienes más lo merecen.

estadales, y varios bancos estatales, en concordancia con el Artículo 25 de la Ley de Consejos Comunales. (La asignación obligatoria del 5 por ciento del presupuesto federal ordinario para los consejos comunales era uno de los sesenta y nueve artículos de la reforma constitucional rechazados en el referéndum nacional en 2007). Hasta la fecha, gran parte del dinero ha sido utilizado para la construcción de centros comunitarios, carreteras, aceras, y viviendas familiares, aunque los consejos también ofrecen préstamos a pequeños empresarios locales, tras la aprobación en las asambleas de la comunidad.

A pesar de mayores controles estatales, que fue el caso en el comienzo con las cooperativas, los bajos niveles de institucionalización del gobierno de Chávez han contribuido a la malversación de fondos públicos. Al mismo tiempo, sin embargo, los consejos que han logrado consolidarse han producido resultados favorables. Dado el tiempo y el esfuerzo invertido por sus principales miembros, los consejos comunales que han durado en el tiempo tienen un interés personal en el cumplimiento de las obligaciones fiscales con el fin de calificar para ayuda adicional.

Diferentes actividades promovidas por los consejos comunales demuestran su potencial para asumir diversas funciones. En primer lugar, sus comisiones de «contraloría social» monitorean las obras públicas de conformidad con el Artículo 11 de la Ley de Consejos Comunales, que define su papel como uno de «fiscalización, control y supervisión». Las contralorías sociales complementan la actividad de los inspectores enviados por el organismo que financia el proyecto de la comunidad y pueden llevar las quejas al Registro Nacional de Contratistas. En segundo lugar, los consejos comunales establecen comisiones de empleo que demandan la contratación preferencial de los residentes del vecindario en la realización de proyectos de obras públicas dentro de su área de desempeño (Leandro Rodríguez, entrevista, Caracas, 24-1-2008).

Una serie de iniciativas gubernamentales vinculan los consejos comunales a las actividades y programas del Estado. Así, los estudiantes universitarios matriculados en la Misión Sucre toman cursos llamados «Proyectos» en los que trabajan con los consejos comunales para diseñar propuestas que son consideradas por las agencias financieras del Estado. Del mismo modo, los líderes de los consejos comunales acompañan a la agencia de protección al consumidor Indepabis en las inspecciones de los establecimientos comerciales a fin de controlar los precios de los productos básicos regulados y cerrar por 24 a 28 horas las tiendas con sobreprecios. Además, CANTV ofrece tarifas con descuentos mensuales a los voceros de los consejos comunales.

Los chavistas de la base con frecuencia alegan que existe evidencia visible de clientelismo, corrupción y estilos de vida exagerados entre algunos dirigentes chavistas. Otros vicios en el sector público también son perceptibles. En 2004, los nombres de aquellos que habían firmado la petición a favor de la revocatoria presidencial fueron publicados en lo

que se conoció como la «Lista Tascón». Aunque varios altos funcionarios del Gobierno, así como el propio Chávez, se opusieron públicamente a la discriminación en contra de los firmantes de la petición, el polémico ministro de Salud Roger Capella adoptó la postura contraria: «En la NASA si alguien firma una petición contra el gobierno de Bush y declara que está conspirando contra el gobierno, puedes sólo imaginar si continúa o no en la NASA» (*El Universal*, 17-11-2004).

Al mismo tiempo, sin embargo, importantes programas sociales del Gobierno son de ámbito colectivo, y representan la antítesis del clientelismo y paternalismo. El sistema de pensiones del seguro social, por ejemplo, compensa a la gente que trabaja por sus años de servicio y así representa lo contrario de una «limosna».⁷ El gobierno de Chávez por primera vez equiparó las pensiones del seguro social con el salario mínimo (que constantemente se aumenta), una medida que había sido establecida por la ley pero no puesta en práctica en el anterior gobierno de Rafael Caldera. Diversos obstáculos para entrar en el sistema fueron eliminados y los pagos se hicieron a tiempo, también en agudo contraste con la práctica del pasado. Además, el Gobierno aceptó la propuesta del movimiento de los pensionados para un bono navideño correspondiente a dos meses de pago. En 2007 el número de beneficiarios de la pensión había alcanzado 2,2 millones, una cifra que sobrepasó las expectativas de activistas de los movimientos sociales y representaba un triple aumento en relación con el número en 1998 (Arturo Tremont, entrevista, Caracas, 4-12-2007). El Gobierno incluyó la propuesta para un fondo especial de seguridad social para los miembros de la economía informal en la reforma constitucional que fue derrotada en las urnas en diciembre de 2007.

Las diferencias en criterios usados por diferentes corrientes dentro del movimiento chavista, así como los de la oposición, conducen a distintas evaluaciones de los programas sociales del Gobierno. Desde el punto de vista de la meta chavista de la incorporación de los sectores marginales y semimarginales de la población (destacada por la estrategia de «priorización social»), los consejos comunales, y los programas de las misiones educativas han sido innegablemente exitosos. Han brindado oportunidades a cientos de miles de los no privilegiados de aprender y participar en la toma de decisiones, que a su vez realza su sentido de empoderamiento. Además, su participación no es meramente simbólica. Un número significativo de proyectos de obras públicas emprendidos por los consejos comunales en todo el país han sido completados satisfactoriamente. Además, cientos de miles de estudiantes están ahora comenzando a graduarse de los programas de las misiones. No obstante, desde una perspectiva de costo-beneficio, que da prioridad a la calidad por encima de la cantidad, los resultados no son igualmente halagüeños. Los grandes contratistas con mayor capital,

⁷ Un ejemplo de dádivas fue la oferta principal de la campaña de Manuel Rosales (el candidato presidencial de la oposición en 2006) de distribuir en efectivo a todos los ciudadanos por iguales el 20 por ciento del ingreso estatal petrolero.

experiencia, y conocimientos tecnológicos sin duda pudieran dar mejores resultados que los consejos comunales y las cooperativas, al menos en el corto plazo (Ellner, 2009). La prueba verdadera para los programas vendrá con la consolidación de los consejos comunales en una fecha posterior cuando las estadísticas demostrarán cuántos de ellos continuarán funcionando activamente, y cuándo será posible determinar cómo se comportan los graduados de los programas de la misión en el mercado laboral y el lugar de trabajo.

Conclusión

Estudios empíricos de los Gobiernos socialistas en el siglo pasado, que se centran en sus fortalezas y debilidades en áreas específicas, son ideales para la estructuración de los términos del análisis teórico. Así, por ejemplo, un examen objetivo del «socialismo realmente existente» que elabore un balance de las experiencias socialistas desde 1917 conduce a conclusiones de que aquellos que satanizan o glorifican el sistema indudablemente rechazarían: que mientras las naciones socialistas se han destacado notablemente en el frente social, la estimulación de la producción de los bienes de consumo ha resultado ser un punto débil importante. La experiencia venezolana en su desempeño económico y social coincide con esta tendencia histórica.⁸

Este artículo ha señalado avances concretos logrados por el gobierno de Chávez en los frentes político, económico y social, que incluyen la movilización e incorporación de un gran número de los anteriormente marginados en el proceso de la toma de decisiones, la diversificación de las relaciones tecnológicas y comerciales, y el hacer valer un mayor control nacional en la esfera económica. Las fallas incluyen la falta de efectividad en incrementar sustancialmente la producción, a pesar de los ingresos petroleros sin precedentes, y la lentitud de la institucionalización. Este cuadro mixto contrarresta los análisis que simplifican el proceso de cambio que está en curso en Venezuela, como también aquellos que satanizan a Chávez y al movimiento chavista. Además demuestra las limitaciones de la tesis reduccionista que resalta el rentismo como explicación de procesos históricos complejos y niega cualquier modificación durante un período largo en el status de Venezuela como país dependiente del petróleo.

Además, este artículo hace evidente la complejidad de la tarea de idear un patrón uniforme para evaluar los aspectos positivos y negativos del gobierno de Chávez y la importancia de ir más allá de los límites paradigmáticos. En primer lugar, diferentes modelos

⁸ La evaluación del desempeño del socialismo necesita tener en cuenta que el comportamiento agresivo de los actores poderosos en sus esfuerzos de restaurar el viejo orden debilita la energía y los recursos del Gobierno socialista. No obstante, contrario a lo que muchos revolucionarios afirman o presumen, las deficiencias y las fallas no pueden atribuirse únicamente a la campaña de desgaste y destrucción, particularmente cuando el Gobierno socialista ha permanecido en el poder por un periodo considerable. Después de reemplazar a su hermano en la presidencia, Raúl Castro reconoció la validez de esta afirmación con respecto a Cuba.

resaltan distintos objetivos. La democracia liberal, que apuntala el pensamiento político de los críticos ubicados a la derecha de Chávez, valora mucho un sistema de controles y contrapesos, que los chavistas que adoptan un modelo de democracia radical tienden a ignorar. Sin embargo, los controles son mecanismos indispensables para enfrentar la corrupción en Venezuela, que es generalmente reconocida como un problema crítico aun por los chavistas. Otro ejemplo de los diferentes modelos que tienden a empañar la evaluación objetiva del desempeño del Gobierno son los enfoques de «priorización social» y «toma de decisiones pragmática» dentro del movimiento chavista. Mientras que el primero postula que las empresas nacionalizadas en las industrias estratégicas deberían estar principalmente comprometidas con las metas sociales y el desarrollo nacional, el último da prioridad a los objetivos de productividad y eficiencia. Además, mientras la tesis de priorización social, que en gran medida rechaza la incorporación de Venezuela en el mercado mundial, llama a PetroCaribe un ejemplo de solidaridad internacional, los defensores de la toma de decisiones pragmática ven el convenio como parte de una estrategia comercial legítima y viable para promover la diversificación mediante la penetración de nuevos mercados.

En segundo lugar, la evaluación del impacto de las políticas del Gobierno necesita tomar en cuenta sus efectos desiguales entre los sectores no elitescos de la población, una realidad que los actores políticos tanto chavistas como antichavistas rara vez reconocen. De hecho, los chavistas tienden a perder de vista el hecho de que las políticas gubernamentales han tenido «ganadores» y «perdedores», y que no todos de estos últimos pertenecen a grupos de élite. Los chavistas, al poner de relieve el éxito de los programas sociales del Gobierno en la incorporación de los menos privilegiados en la vida de la nación, a menudo pasan por alto a los «perdedores». Los estudiantes de universidades establecidas, por ejemplo, terminan compitiendo con los graduados de la Misión Sucre en el mercado laboral, a pesar de las marcadas diferencias en la calidad de los dos programas. Los chavistas pasan por alto esta incongruencia cuando atribuyen la movilización de un gran número de estudiantes antichavistas a la influencia de los medios de comunicación privados mientras no reconocen que objetivamente los programas de las misiones perjudican los intereses del sistema educativo tradicional.

El reconocimiento de la necesidad de un análisis más amplio de las políticas gubernamentales que analice los efectos sobre los «perdedores» no pertenecientes a la élite, y la coexistencia de diversos modelos chavistas, sugiere la importancia para los chavistas de ir más allá de la retórica y el dogma mediante la promoción del debate formal en un esfuerzo para examinar problemas complejos y espinosos e idear soluciones viables. Desde la derrota del proyecto de reforma constitucional en el referéndum en 2007, la autocrítica, que Chávez mismo ha declarado necesaria, ha comenzado a trascender la discusión informal entre los chavistas. El diario en línea prochavista Aporrea.org, por ejemplo, ha abierto sus páginas

a una diversidad de puntos de vista que incluyen a las opiniones críticas dentro del movimiento (Hellinger, 2009). Sin embargo, cuando en junio de 2009 un grupo de intelectuales pro Chávez auspiciado por el grupo de reflexión izquierdista Centro Internacional Miranda, que está orgánicamente vinculado al movimiento chavista, planteaba cuestiones polémicas tales como la necesidad de un liderazgo colectivo y un partido revolucionario internamente democrático, el ministro de Relaciones Exteriores Nicolás Maduro llamó «absurda» la declaración. Chávez reaccionó al documento reiterando su compromiso con la autocrítica, pero advirtió que las diferencias internas de este tipo podían ser utilizadas por los medios de comunicación antichavistas.

Este artículo ha intentado demostrar que un balance general de los éxitos relativos y deficiencias del gobierno de Chávez revela la naturaleza compleja de los cambios actualmente en curso en Venezuela. La explicación dogmática simplista, procedente de todos los lados del espectro político, que hace caso omiso de esta complejidad es particularmente engañosa dado el modelo de «socialismo del siglo veintiuno» adoptado por los chavistas. La estrategia de «ensayo y error», que apuntala el modelo, requiere de originalidad y mentalidad abierta para afrontar los retos y errores que son inevitables en cualquier proceso de cambio novedoso. En este sentido, el socialismo del siglo veintiuno representa la antítesis de las ideas preconcebidas y las simplificaciones que han caracterizado una parte significativa del debate sobre el socialismo en el pasado y del análisis del fenómeno Chávez en el presente.

Referencias bibliográficas

- Bowman, Betsy y Bob Stone** (2006). «Venezuela's Cooperative Revolution», *Dollars and Sense*, julio-agosto, pp. 16-23.
- Castañeda, Jorge G. y Marco A. Morales**, eds. (2008). *Leftovers: Tales of the Latin American Left*, Nueva York, Routledge.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cepal** (2007). *Panorama Social de América Latina*, Santiago, Cepal.
- Coronil, Fernando** (2008). «Chávez's Venezuela: A New Magical State?», *Revista Harvard Review of Latin America*, n° 8, pp. 3-4.
- Ellner, Steve** (2007). «The Trial (and Errors) of Hugo Chávez», *In These Times*, septiembre, pp. 25-27.
- Ellner, Steve** (2008). *Rethinking Venezuelan Politics: Class, Conflict, and the Chávez Phenomenon*, Boulder, Lynne Rienner.
- Ellner, Steve** (2009). «A New Model with Rough Edges: Venezuela's Community Councils», *Report on the Americas*, mayo-junio, NACLA.
- Ellner, Steve** (2010). «The Rightward Drift of a Latin American Social Democrat», *Science & Society*, octubre.
- Frontline** (2008). *The Hugo Chávez Show*, disponible en <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/hugochavez/>.
- García Guadilla, María Pilar** (2003). «Civil Society: Institutionalization, Fragmentation, Autonomy», en Steve Ellner y Daniel Hellinger, eds., *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization, and Conflict*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 179-196.
- Hellinger, Daniel** (2009). «Virtual participation and political virtue: chavistas on the Internet in Venezuela». Ponencia presentada en el Congreso número 28 de la Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brasil.

- Kelly, Janet y Pedro A. Palma** (2004). «The Syndrome of Economic Decline and the Quest for Change», en Jennifer L. McCoy y David J. Myers, eds., *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 202-230.
- Lombardi, John** (2003). «Prologue: Venezuela's Permanent Dilemma», en Steve Ellner y Daniel Hellinger, eds., *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization, and Conflict*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 7-26.
- López Maya, Margarita** (2007). «Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela», *SIC*, diciembre, pp. 448-451.
- López Maya, Margarita** (2008). «After the Referendum: Reading the Defeat», *Revista Harvard Review of Latin America*, n° 8, pp. 5-7.
- Luhnow, David y Peter Millard** (2007). «How Chávez Aims to Weaken U.S.», *Wall Street Journal*, 1° de mayo.
- Márquez, Trino** (2007). «Partido y pluralidad», en Gregorio Castro, ed., *Debate por Venezuela*, Caracas, Editorial Alfa, pp. 83-94.
- Ordoñez, Jorge** (2007). «Situación de la carne del mercado en Venezuela, 2007», *SIC*, septiembre-octubre, pp. 347-350.
- Parker, Dick** (2007). «Chávez and the Search for an Alternative to Neoliberalism», en Steve Ellner y Miguel Tinker Salas, eds., *Venezuela: Hugo Chávez and the Decline of an «Exceptional» Democracy*, Lanham, MD., Rowman & Littlefield, pp. 60-74.
- Petkoff, Teodoro** (2005). *Dos izquierdas*, Caracas, Alfadil Ediciones.
- Piñeiro Harnecker, Camila** (2007). «Workplace Democracy and Collective Consciousness: An Empirical Study of Venezuelan Cooperatives», *Monthly Review*, 59 (6), pp. 27-40.
- Piñeiro Harnecker, Camila** (2009). «Workplace Democracy and Social Consciousness: Venezuelan Cooperatives», *Science & Society*, n° 73, pp. 309-339.
- Rosenberg, Tina** (2007). «The Perils of Petrocracy», *New York Times Magazine*, noviembre, p. 4.
- Santiso, Javier** (2006). *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free-Marketees*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Weisbrot, Mark** (2008). «Poverty Reduction in Venezuela: A Reality-Based View», *Revista: Harvard Review of Latin America*, 8 (1), pp. 36-39.