

**Impulso, abuso y desuso de instituciones:
Venezuela bajo el caudillismo de Hugo Chávez**

Javier Corrales

Associate Professor of Political Science
Amherst College
jcorrales@amherst.edu

12 de noviembre de 2008

Borrador

Ensayo preparado para la conferencia sobre “Liderazgo Político en Sociedades Modernas” a celebrarse el 12, 13 y 14 de Noviembre del 2007, Xalapa, Veracruz, México.

Agradezco enormemente la ayuda de Daniel Mogollón en Caracas y Octavia Foarta en Amherst, MA cuyas asistencias de investigación sirvieron de base para este estudio.

I. Introducción

En trabajos anteriores, he discutido cómo se ha valido el gobierno de Hugo Chávez Frías (1999-presente) de tácticas tales como la confrontación deliberada (Corrales 2005; Corrales 2006b) y el uso favoritista de recursos del estado (Corrales and Penfold 2007) para ganarse aliados y derrotar la oposición. En este ensayo abordo un tema relacionado, pero diferente, y hasta ahora, poco estudiado: ¿Cómo se ha valido Chávez—un caudillo populista, autoritario y supuestamente revolucionario—de las instituciones políticas para adelantar sus objetivos políticos?

Esta pregunta no es tan fácil de contestar como parece a primera vista. Hay dos modos opuestos de encarar la temática sobre la relación caudillo-instituciones. Un modo es partir de Weber y asumir que la construcción de cualquier proyecto político, sobre todo de aquéllos que procuran cambiar profundamente el estatus quo, tienen posibilidades de sobrevivir sólo en la medida que den a luz instituciones que sirvan de pilares. Todo líder, sin importar su carisma, necesita de instituciones capaces de adelantar sus proyectos políticos. Sin instituciones que funcionen, el líder se desgasta; tiene que dedicarse a la micro-administración de todas las funciones del gobierno, lo cual es humanamente imposible y vía segura para cometer errores en exceso. Sin instituciones que funcionen, le es difícil al presidente dejar legados y protegerlos de enemigos políticos (Moe 1990). Sin instituciones y organizaciones representativas aliadas, que el líder pueda “estructurar, subsidiar y controlar,” le resulta difícil a cualquier líder populista perpetuarse en el poder (Collier and Collier 1991). El populismo, alega Canovan (1999), recoge energías políticas nuevas y éstas pueden dar lugar a partidos políticos nuevos y renovación institucional. Siempre y cuando no sea hipernacionalista y radical, de la Torre afirma que el populismo puede inclusive ser democrático (De la Torre 2007). En Latinoamérica, inclusive los regímenes de corte militar--tanto los populistas/inclusivistas como los excluyentes—se han basado en instituciones. Los populistas descansan en instituciones que representan sectores populares no organizados (Remmer 1991); los excluyentes, crean burocracias con técnicos (O'Donnell 1973). Sin instituciones técnicas o representativas, por consiguiente, el poder político populista se desvanece, tarde o temprano. Es decir, el personalismo a extremo—sin instituciones acompañantes—es imperdurable y hasta inestable. Este planteamiento lo lleva a uno pensar que a mayor supervivencia en el poder de un caudillo, mayor creación de instituciones de apoyo debemos de encontrar, porque sin ellas, perdurar en el poder sería imposible.

El otro modo de pensar es que, por el contrario, la concentración de poder en un líder es por naturaleza destructora de instituciones. Entre los teóricos del populismo en América Latina, por ejemplo, existe el consenso que el surgimiento de gobiernos populista viene acompañado de la desaparición de instituciones políticas intermedias: aquéllas que buscan intermediar entre el líder y las masa (Conniff 1999). El líder prefiere en cambio tener una relación directa con los grupos no organizados sin depender de instituciones intermedias (Roberts 1995; Weyland 2001). Según esta visión, el caudillo se dedica principalmente a desactivar instituciones por considerarlas más bien como obstáculos a sus deseos, nido de liderazgos rivales, y plataformas de fácil captación por parte de enemigos políticos (ver Reno 2000) Es decir, el liderazgo fuerte y populista es la antítesis de la

institucionalidad. Según esta perspectiva, mientras mayor sea la duración en el poder de un líder populista, mayor es la probabilidad de que encontremos un vaciamiento de instituciones.

¿A cuál de estas dos visiones sobre la relación liderazgo e institucionalidad se asemeja más el gobierno de Chávez? A casi 9 años en el poder y sin peligro de perderlo en el corto plazo, Chávez pudiera considerársele ya como un caso de concentración de poder con duración en el tiempo. Hoy por hoy, corre menos riesgo político de perder en el poder que en cualquier momento anterior al 2005. Dada su durabilidad, el caso de Chávez se presta ya para analizar la temática sobre la relación entre el personalismo y la institucionalidad en la política.

Mi primer planteamiento en este ensayo planteo es que el caso de Chávez pone en manifiesto que la relación líder-instituciones en un gobierno caudillista es mixta. En vez de pensar en términos reñidos entre uno o lo otro, sugiero pensar que ambas motivaciones—tanto la de crear como la de deshacer instituciones para hacerse de espacios políticos—son innatas a, y omnipresentes en, todo gobierno caudillista. En ocasiones, el líder actúa como constructor sin igual de instituciones representativas y del estado, mientras que en otras oportunidades, se vuelve en destructor principal.

Documentar esta aseveración, de por sí, no es una gran revelación. A nadie le causaría gran sorpresa enterarse de que todo líder de corte autoritario-populista crea y destruye instituciones simultáneamente. Lo que debemos de contestar es qué tipo de instituciones son creadas, cuáles son destruidas, y en qué momentos. En este ensayo, pretendo demostrar que las instituciones que más riesgo tienen de perecer en gobiernos caudillistas son aquellas en las que existe una mayor probabilidad de participación plural por parte de la ciudadanía, y aquellas que requieran de personal especializado y técnico. Es decir, la concentración de poder político en la figura de un presidente no es incompatible con la institucionalidad de por sí (ver Linz 1975), pero sí es incompatible con instituciones pluralistas y especializadas.

La mejor manera de demostrar este planteamiento, a mi modo de ver, es pasar revista de las diferentes etapas del gobierno de Chávez. En cada etapa, el mandatario enfrentó problemas políticos diferentes. La primera etapa fue procurar llegar al poder por vía electoral (1998-2000). El reto principal en esta etapa era sobrepasar y derrotar los partidos políticos tradicionales. La segunda etapa (2001-2004) fue sobrevivir las protestas masivas sociales. El reto principal consistió en desmovilizar dichas protestas sin por un lado reprimir, y por otro, tener que ceder. Una vez superada la protesta social, la tercera etapa consistió en aprovechar la calma emergente para radicalizar las medidas económicas y políticas (2005-presente).

Para enfrentar los retos políticos de cada una de estas etapas, Chávez simultáneamente impulsó, abusó, y desechó instituciones representativas o del estado. Al decir impulsar, me refiero a subsidiar y darle espacio político a instituciones representativas o del estado que son semi-autónomas —es decir, que no están del todo bajo el control del presidente. Abusar significa aprovecharse de dichas instituciones para realizar proyectos que no forman parte del propósito original de dichas instituciones—a saber, atacar o aplastar la oposición. Desusar instituciones significa dejar a un lado, desfavorecer, e inclusive, derogar instituciones.

Mi segundo planteamiento es que Chávez cambia de estrategia según contextos políticos. En momentos de alta competencia política, Chávez hace uso de las tres estrategias resaltadas—impulso, abuso y desuso. En momentos de baja competencia política, Chávez se enfoca mayormente en la estrategia del desuso, es decir, Chávez se dedica a desinflar instituciones.

Mi tercer planteamiento tiene que ver con el conflicto entre lealtad política y meritocracia. Como bien lo elaboran tanto Barbara Geddes (Geddes 1994) como Ben Ross Schneider (Schneider 1998; Schneider and Heredia 2003), todo gobernante procura usar la burocracia como plataforma para lograr dos objetivos políticos: 1) premiar a aliados políticos para asegurar lealtades, y 2) crear efectividad en políticas públicas. Geddes nos indica que mientras mayor sea la amenaza política que enfrente el ejecutivo, más primará el criterio no. 1. Schneider (Schneider 1998) nos indica que mientras mayor sea la crisis económica o de políticas públicas, más primará el criterio no. 2. ¿Cuál es la experiencia del gobierno de Chávez? Mi análisis de la composición del gabinete de Chávez desde sus orígenes en 1999 hasta mediados del 2007 arroja que en dicho gobierno no ha prevalecido ni la tecnocracia ni la continuidad de un grupo de dirigentes leales. Al contrario, hay una rotación de personal político extremadamente alta, y poca entrada de personal técnico. Tal parece que el gobierno de corte populista autoritario ha ocurrido en Venezuela a pesar de, o a consecuencia de, incoherencia tanto a nivel político como técnico en las esferas cercanas al ejecutivo.

II. Neófito al poder (por vía electoral)

Según declaraciones de Luis Miquilena, primer ministro del interior de Chávez y asesor principal de campaña, no fue fácil convencer a Chávez que eligiera la vía electoral para llegar al poder en 1998. Esto no debe de extrañar. Chávez irrumpe en la vida política venezolana como golpista sin remordimiento, no como político. El candidato Chávez de hecho carecía de experiencia electoral cuando se lanza a presidente: provenía del ejército, organización en donde no existe la competencia político-electoral. Además, tenía que competir contra los partidos políticos tradicionales. Aunque debilitados, dichos partidos seguían fuertes en el congreso y en las gobernaciones, lo que sin duda le hacía pensar a Chávez que llegar al poder por vía electoral, sin partidos, le sería difícil. Chávez era por lo tanto un inexperto político en un país que, luego de 40 años de democracia, contaba con muchos políticos expertos.

Para triunfar en esta primera etapa, es decir, para lograr el poder, Chávez *impulsó, abusó, y desusó* de instituciones representativas y del estado. Específicamente, impulsó partidos no tradicionales, abusó del proceso constituyente de 1999, y desusó el Congreso existente. Vayamos por partes.¹

Para llegar al poder, Chávez usó (y por lo tanto, impulsó la institucionalidad) de partidos políticos no tradicionales. En Venezuela en los años 90, el estatus de los partidos políticos era desigual. Los partidos políticos tradicionales (AD y Copei) se encontraban débiles, pero los partidos

¹ Para una teoría más amplia del surgimiento de neófitos en América Latina, ver Corrales (2008).

pequeños (por ejemplo, el MAS) y los recién nacidos (como la Causa R) estaban en auge. El MAS inclusive llegó al poder en el 1994, como integrante de la coalición de gobierno de Caldera (1994-1999). La estrategia de Chávez en 1998-2000 consistió justamente en hacer una alianza política con las fuerzas organizadas pequeñas y recién nacidas para desplazar a las fuerzas organizadas grandes y pre-noventistas. Esencialmente, Chávez realizó un pacto. Chávez les prometió a los partidos políticos pequeños y recién nacidos hacer todo lo posible por debilitar mortalmente a los partidos políticos tradicionales a cambio de que aceptasen su candidatura y propuesta de realizar una constituyente dirigida a fortalecer la presidencia y los militares. Teniendo que escoger entre un Ejecutivo fuerte, o la supervivencia de partidos políticos tradicionales, los partidos pequeños optaron por lo primero—tan era el desprecio que estas organizaciones sentían contra los partidos tradicionales. Esta alianza entre Chávez y partidos pequeños le permitió a Chávez ganar las elecciones del 1998, y conseguir una nueva constitución en 1999. Se pudiera decir, que el periodo 1998-2001 se trató por lo tanto de la época de apogeo de agrupaciones políticas pequeñas: nunca antes había disfrutado de tanto “acceso” al estado venezolano (Mazzuca 2007).²

Mientras Chávez realizaba este impulso institucional (pacto con agrupaciones políticas pequeñas o recién nacidas), simultáneamente actuaba para abusar y desusar otras instituciones existentes. El caso de abuso principal fue el manejo de la asamblea constituyente. Chávez utilizó su casi-hegemónico control de la asamblea (95 por ciento de los escaños) para adelantar iniciativas prácticamente inconsultas y concentrar poder. Chávez optó por negociar muy poco con fuerza política alguna salvo las suyas. Fueron muy pocas las concesiones que recibió la oposición. El logro principal que se le atribuye a la oposición fue la creación del referendo revocatorio. Sin embargo, esta concesión fue contrarrestada, casi se diría cancelada, con la contrapropuesta de Chávez de aplicar el referéndum revocatorio a todos los puestos electos, no sólo al presidente. Además, Chávez insertó medidas que dificultan el triunfo de un proceso revocatorio contra el presidente: exigir que se recojan firmas que superen el 20 por ciento de votantes registrados, que voten más del 25 por ciento votantes registrados, y que se obtengan más votos en su contra de los obtenidos en las elecciones anteriores. En un sistema presidencial, estos requisitos favorecen al presidente por encima de cualquier otro político ya que en dicho sistema suele ser el presidente el político en ejercicio que más votos obtiene en una elección, en comparación con la oposición, que por definición gana menos votos. Es decir, el presidente corre menor riesgo de enfrentar, y menos todavía, de perder un revocatorio, que cualquier otro político.

Además de abuso institucional, hubo también desuso durante esta etapa. Un ejemplo obvio es el modo en que Chávez utilizó el proceso constituyente para debilitar aún más a los partidos políticos tradicionales. La constitución prohibió la financiación con recursos públicos de partidos políticos. Eliminó el senado, arena donde las fuerzas regionales y por ende los partidos políticos, tenían capacidad de ejercer influencia política. Consiguió que la asamblea constituyente, con la anuencia de la corte suprema, abrogara por completo el Congreso existente. En resumen, con la constituyente se obstaculizó el financiamiento de partidos y se cerraron opciones institucionales

² Ver Mazzuca para la distinción entre “acceso” versus “ejercicio” del poder.

con las que pudieran contar los partidos para influir en políticas públicas. Con ello, prácticamente quedaron inhabilitados los partidos políticos tradicionales. Ya los partidos se encontraban débiles, pero con estas medidas, el gobierno los dejó casi-paralíticos.

Otro ejemplo de desuso lo fue el desmantelamiento de programas sociales existentes. Aunque hoy Chávez es conocido mundialmente por la creación de programas sociales (las misiones) y promoción de participación ciudadana, sus primeros actos en el gobierno giraron en dirección opuesta. En 1999, Chávez el Ministerio de la Familia, ente que durante el gobierno de Rafael Caldera (1994-1999) se encargaba de los programas sociales. Además canceló o reestructuró toda una serie de programas sociales manejados en colaboración del gobierno y ONGs (Penfold-Becerra 2007).

También comenzó el inicio del proceso de parcialización de las instituciones de realizar pesos y contrapesos. La asamblea constituyente destituyó a todos los miembros de los poderes públicos, incluyendo al poder legislativo y judicial, al Fiscal, Contralor y a la junta directiva del CNE y nombró de manera provisional a sus nuevos ocupantes. Los nuevos designados fueron en su mayoría simpatizantes de la coalición gobernante.

En suma, en el periodo inicial de Chávez el reto fundamental que enfrentaba Chávez era ganar elecciones sin experiencia política y en contra de partidos políticos tradicionales con mucha experiencia. Para ello Chávez *impulsó* instituciones representativas (al favorecer agrupaciones políticas pequeñas y nuevas), *abusó* de instituciones representativas (al hacer uso de mayorías en la asamblea constituyente para obviar y desfavorecer la oposición), y *desechó* instituciones representativas (al eliminar el congreso y negarle recursos y acceso a los partidos políticos tradicionales).

III. Sobrevivir el repudio de la oposición, 2001-2004

Para mediados de 2001, el gobierno de Chávez salió del clóset. Chávez dio a conocer sus verdaderas intenciones, las cuales iban mucho más allá que debilitar a los partidos tradicionales. Para el 2001, Chávez demostró que perseguía también elevar el papel de los militares en el gobierno; eliminar la autonomía de las instituciones civiles, educativas y gremiales; y manejar la economía a base de decretos inconsultos. Una vez conocidas estas intenciones, Venezuela entra en uno de los períodos de mayor inestabilidad política de su historia. Los miembros de gabinetes y aliados políticos moderados desertaron; la oposición política hizo lo inimaginable—renació; grupos de sociedad civil organizaron protestas multitudinarias; la iglesia, los medios y sectores de las fuerzas armadas se declaraban en contra del nuevo proyecto político; y la popularidad de presidente, en todas las capas de la sociedad, caía en picada (González de Pacheco 2004).

Para finales de 2001, por consiguiente, el objetivo principal de Chávez se convirtió en sobrevivir y revertir este deterioro de su popularidad. Tal como sucedió en su primera etapa, en esta segunda etapa caracterizada también por enorme competencia política, Chávez igualmente impulsó, abusó y desusó instituciones.

El ejemplo por excelencia de impulso de instituciones por parte de Chávez para hacerle frente a la competencia política emergente en el 2002 lo son las muy conocidas “misiones”. Mucho se ha dicho ya sobre las misiones, pero vale la pena recalcar que ellas consisten en el mejor ejemplo de institucionalidad emergente del gobierno de Chávez. A partir de 2003, cuando el gobierno se encontraba en apuros, incapaz de detener el proceso revocatorio, Chávez lanza las misiones para proveer asistencia social en diferentes ámbitos (educativos, médicos, alimenticios, político-administrativo) y en zonas poco antes atendidas. A estas misiones se les asignó cuantiosos recursos. Rápidamente se volvieron muy bienvenidas por la población, y se difundieron a lo largo del país. Hoy por hoy totalizan cerca de 20. Este no es el momento para discutir si estas misiones, como organizaciones prestadoras de servicios públicos, son verdaderamente efectivas, autónomas y limpias. Lo que deseo recalcar es que son ejemplo de que, a la hora de competir políticamente, las misiones demuestran que al ejecutivo no le quedó remedio que impulsar cierta institucionalidad—la creación de estas organizaciones.

A la vez que hubo impulso institucional, hubo también abuso. Dos ejemplos de abuso institucional en el período 2001-04 son el rol de Chávez con los medios (ver Ciudadanía Activa 2006) y la desaparición de la autonomía de las instituciones electorales (ver Kornblith 2005). Tal como lo venían haciendo desde el Caracazo de 1989, los medios de comunicación en Venezuela se convirtieron en difusores implacables de la protesta pública en Venezuela. Chávez, nunca cómodo con la crítica, se sintió amenazado por los medios televisivos (Venevisión, RCTV, Globovisión y Televen), a quienes llamó los “cuatro jinetes del Apocalipsis.” Para enfrentarlos, Chávez empezó a abusar de instituciones del estado para dominar los medios. Lanzó su programa famoso *Aló Presidente* y expandió el uso de “cadenas,” en las que se obliga a los medios a transmitir alocuciones presidenciales, sin importar el tiempo. Más preocupante todavía, creó una ley de “responsabilidad social” que prohíbe, so pena de multas onerosas y revocación de licencias, la difusión de información que sea contraria a “la seguridad nacional” e irrespetuosa de personalidades del gobierno. Prohibió también la transmisión de programas poco aptos para niños durante gran parte del día, con lo cual podía prohibir difusión de información política.

Chávez también transformó tanto la corte suprema y el Consejo Nacional Electoral en organismos completamente copados de fieles políticos. El 20 de mayo de 2004 es aprobada por mayoría simple la nueva Ley Orgánica del TSJ, Gaceta Oficial N° 37.942 con la cual se incrementa el número de magistrados de 20 a 32. Estos nuevos integrantes fueron de tendencia oficialista confesa. Evidencia de la partidización del TSJ es que el diputado del MVR, Luis Velázquez Alvaray, que impulsó la aprobación de la Ley, renunció a su condición de parlamentario en enero de 2005 para ocupar el cargo de Magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, quedando a cargo de la Presidencia de la Comisión Judicial y de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

El propósito de Chávez de copar estos organismos de figuras leales a su gobierno era eliminar la autonomía de estas dos instituciones y con ello evitar que prosperasen los esfuerzos por parte de la oposición de activar un referendo revocatorio. El CNE se dedicaba a poner trabas, y la corte suprema se dedicaba a desconocer las quejas de los querellantes. Estas instituciones no

lograron detener el proceso, pero Chávez sí logró quedarse con el control total de instituciones que existen, supuestamente, para controlar al Ejecutivo.

Finalmente, hubo también desuso institucional. El mejor ejemplo de ello en este período fue la desaparición de la “antigua PDVSA.” PDVSA, la empresa estatal de hidrocarburos y gas, siempre fue un oasis institucional en Venezuela. En un país donde las empresas estatales eran desastres financieros y organizativos, PDVSA se destacaba por ser una multinacional altamente competitiva a nivel global. En los años 1990, PDVSA obtiene un nueva medalla de oro: en época de poca inversión petrolera a nivel mundial, a raíz de precios de petróleos bajos, PDVSA se convierte en una importante captadora de inversiones de empresas privadas internacionales, lo cual hace que su productividad alcance niveles altos para finales de los 90. Esta antigua PDVSA se dedicada a invertir ganancias en aumentos de producción. Chávez cambió la orientación de esta empresa, convirtiéndola en una caja de fondos dedicada a financiar los proyectos del ejecutivo. Se pierde interés en inversiones, tanto por parte de PDVSA como de otras empresas. Este vaciamiento institucional de PDVSA ocurre a raíz del masivo paro petrolero de diciembre-enero de 2002-03. Chávez respondió a esta huelga despidiendo a casi todo su personal técnico y gerencial. Un total de 20,000 empleados perdieron sus trabajos—y sus pensiones—castigo del gobierno por lanzarse a la huelga. Esto no sólo representó una violación de los derechos de los trabajadores venezolanos, sino que demostró hasta qué punto está dispuesto el caudillo a sacrificar la experiencia técnica con tal de preservar la lealtad política. Desde que Chávez logró convertir a PDVSA en suya (es decir, privilegiar la lealtad política por encima de la capacidad técnica), la productividad de PDVSA ha estado en franco deterioro.

IV. Fin de la competencia política, 2005-presente

A partir del referéndum del 2004 baja al competencia política en Venezuela y como resultado, cambia también la actitud del caudillo para con las instituciones políticas. El ejecutivo pierde interés total por impulsar instituciones, y se concentra mayormente en abusar y desusar. Esto queda claro durante el período que va desde el 2004 hasta el presente.

El efecto principal de las sucesivas victorias electorales de Chávez a partir del 2004 (referéndum revocatorio de agosto 2004, las elecciones locales de 2004, las elecciones parlamentarias de diciembre 2005, y elecciones presidenciales de diciembre 2006) fue desmoralizar la oposición (Kornblith 2007). Aunque siempre numerosa, la oposición se quedó sin presencia en instituciones políticas, y aún más calamitosamente, sin ánimos de seguir dando la lucha. Esta desinflación de la oposición significa que Venezuela entra, poco a poco pero indeteniblemente, en un período de baja competencia política como nunca antes visto desde la dictadura de los años 50. En un contexto en el que la oposición adolece de debilidades organizativas, carece de presencia institucional, y pierde fuerza para combatir, el caudillismo cambia de estrategia hacia la institucionalidad. Brota nuevamente el deseo de impulsar instituciones, pero no de aquellas en las que reine la pluralidad política. Al contrario, empieza Chávez a promover sólo aquéllas instituciones obsecuentes con el poder del ejecutivo. Las pocas instituciones en la que pudiera darse la participación plural y política empiezan a ser destrozadas aceleradamente.

Mejor prueba de este cambio en pos del abuso y desuso, por encima del impulso, es la serie de medidas anunciadas y adoptadas luego del triunfo electoral de diciembre de 2006. El gobierno abolió el partido de gobierno (el MVR), le ordenó a sus partidos aliados que cesasen operaciones y se fusionasen al nuevo partido, que indudablemente opera bajo mayor control del presidente. El gobierno se negó a renovar la licencia de operación de uno de los medios privados de televisión, RCTV, y procedió a confiscarle gran parte de sus activos e equipamiento. El cierre de RCTV consiste en la imposición del estado por encima de la libertad de expresión más frontal en toda América Latina desde principios de los años 80. Y en vez de convocar a una asamblea constituyente para reformar la constitución (como hiciese en 1999), el ejecutivo nombró a un comité secreto de abogados y periodistas leales para proponer cambios a 33 artículos. Es decir, de todas las formas de cambiar una constitución (por asamblea constituyente, por comisiones legislativas), Chávez eligió la menos participativa.

Las propuestas de reforma constitucionales, de por sí, apuntan igualmente a impulsar instituciones en las que el ejecutivo expande su poder y simultáneamente restringir las instituciones a las que grupos opositores puedan tener acceso. Por ejemplo:

1. Se extenderá el período presidencial (de 6 a 7 años).
2. Se permite la reelección indefinida del presidente, pero no de ningún otro político.
3. Se dará rango constitucional a los nuevos “consejos comunales”, con lo que se pasa por encima y tal vez se reemplace las autoridades regionales y locales. Chávez ha hablado de crear 600,000 nuevos consejos (Carlson 2007). La propuesta no indica si estos consejos comunales estarán abiertos a elecciones libres, como lo son ahora las autoridades regionales. Se dice que dichos consejos serán el “núcleo básico e indivisible del Estado socialista venezolano.”
4. Se dará rango constitucionales de las misiones sociales (completamente bajo la dirección del ejecutivo) mientras que los demás entes estatales encargados del gasto social, como lo son los gobiernos estadales y las alcaldías, instituciones a las que puede acceder la oposición, pierden estatus político pues no obtienen rango constitucional.
5. Se penalizará la concentración de poder de privados pero disminuyen los límites del monopolio estatal sobre la economía (por ejemplo, se suprime la autonomía del banco central, se llama al estado a controlar los recursos naturales y estratégicos del país, se le autoriza al estado confiscar y expropiar propiedad privada sin autorización judicial).
6. Se pretende eliminar el artículo 115 que reza que toda persona tiene “derecho al...goce, disfrute y disposición de sus bienes,” con lo cual queda eliminada el derecho a propiedad privada.
7. La reforma se aprobará por votación de la población, pero no se ofrecerá ningún mecanismo para que la ciudadanía pueda votar propuesta por propuesta, ni mucho menos, ofrecer enmiendas o contrapartidas.

8. Se prohíbe financiación externa de grupos políticos (pero no se prohíbe financiación pública del partido de gobierno, que en Venezuela, proviene mayormente de fondos extraídos del exterior a través de las expropiaciones de PDVSA)

9. Se amplía el número de vice presidentes, cuyo número y competencias serán establecidos por el presidente, sin tener en cuenta la aprobación de la asamblea nacional.

10. A las fuerzas armadas se le asigna un enemigo interno (las oligarquías) y externo (el imperialismo), y se les pide defender al estado (no a la democracia) de dichos enemigos.

11. Se establece que la educación pública esté destinada a promover un estado socialista.

12. Se elimina la autonomía del Banco Central, con lo cual, las reservas internacionales pasan directamente a estar bajo el control del poder ejecutivo.

13. Se elimina la cláusula constitucional que reza: “toda persona tiene derecho al ... goce, disfrute, y disposición de sus bienes”, con lo cual queda nebuloso el derecho de propiedad privada.

14. Aumentan los poderes del presidente durante estados de excepción: se elimina la prohibición constitucional contra la suspensión del derecho a un “debido proceso” durante estados de excepción; se eliminan los límites de tiempo de los estados de excepción que se declaren; y pone en duda otros derechos tales como el derecho a la presunción de inocencia, a la igualdad y no-discriminación ante la ley, a ser juzgado por un jurado imparcial; la libertad de credo y conciencia. Todos estos cambios atentan contra los derechos fundamentales esgrimidos por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos (Human Rights Watch 2007).

En total, la reforma constitucional constaba de 40 páginas, la mayoría dedicadas a expandir los poderes presidenciales. La conclusión es que, una vez queda atemperada la competencia política, cambia la actitud del caudillo hacia la institucionalidad. Se impulsan mayormente (y se abusa de) instituciones que expanden el poder presidencial, mientras que se derogan, en mayor número que antes, las instituciones abiertas a la competencia política, inclusive el propio partido de gobierno.

V. Control político sí, eficiencia no

Además de impulso, abuso y desuso de instituciones políticas, Chávez ha acumulado poder basándose también en una doble estrategia para con el estado. Por un lado, no pierde oportunidad ninguna para expandir el papel del estado en la economía, y por el otro, de disminuir los controles autónomos sobre la gestión del estado (accountability). Al inflar el estado, Chávez consigue más puestos políticos que ofrecer a quienes estén dispuestos a apoyarlo, por no decir más oportunidades de gastar y de regular la economía, que es lo mismo que decir, más oportunidades

para cooptar. Al disminuir los controles sobre el estado, Chávez puede realizar estas funciones sin cuestionamientos.

Pero lo peculiar de Chávez no es tanto el aumento de un estado discrecional, sino que dicho aumento ocurre sin atención al tema de eficiencia burocrática. Evidencia clara del bajo interés por promover la eficiencia burocrática lo son: 1) la alta rotación y bajo nivel educativo del cuerpo ministerial de Chávez, y 2) la pésima gerencia del sector petrolero. Uno diría que un gobierno estatizante y petro-dependiente como el de Chávez no debiera darse el lujo de tener caos a nivel del estado, y mucho menos, del sector petrolero. Chávez no sólo tolera dicho caos, sino que lo ha llevado a niveles extremos.

A. Alta Rotación

El número de cambios ministeriales bajo Chávez es mucho mayor que en cualquier otra administración venezolana desde el 1958. En promedio, Chávez cambia 54 por ciento de su gabinete anualmente. Esto es un récord en Venezuela. Inclusive los dos gobiernos anteriores a Chávez, supuestamente los que peores manejaron la economía y la política, tienen niveles de rotación ministerial menores que los de Chávez. Carlos Andrés Pérez (1989-1993) cambió, en promedio, 33 por ciento de su gabinete cada año; Rafael Caldera (1994-1999) en un 33 por ciento.

La alta rotación del gobierno de Chávez no se puede explicar por los años de dificultad política, es decir de mayor competencia política (que dura hasta el 2004). Hay alta rotación en ambos períodos—los de inestabilidad como los de estabilidad política.

La alta rotación ocurre en puestos claves en cualquier gobierno. Por ejemplo

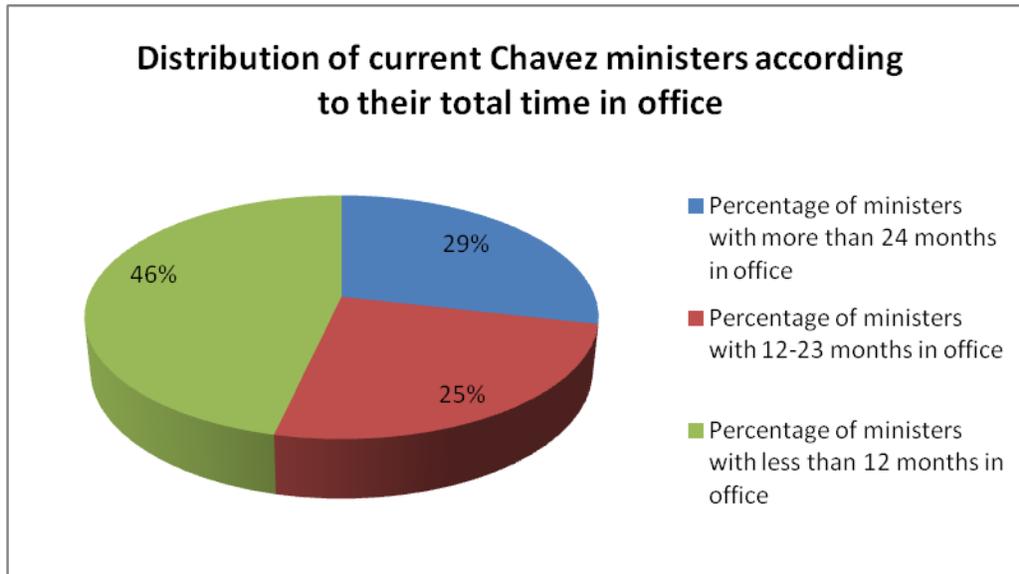
Cuadro 1: Rotación ministerial en Cargos Claves, 1999-jul 2007

Cargo	No. De Ministros
Vicepresidentes	5
Ministros de Relaciones Exteriores	6
Ministros de Relaciones Interiores	8
Secretarios de la Presidencia	9
Ministros de Hacienda	6
Ministros de Industria y Comercio	8

De las 100 personas que han desfilado por el gabinete de Chávez desde sus inicios, sólo 25 duraron más de 2 años, de los cuales, sólo 16 sobrevivieron más de 3 años (ver gráfico 2). Es decir, son muy pocos los que duran mucho, y éstos no duran tanto que digamos.

El gabinete actual está repleto de mucha gente nueva, debido a una nueva ronda de cambios en enero del 2007. De los 30 integrantes en el gabinete de Chávez de hoy, sólo 7 tienen más de dos años con Chávez; 6 lo han acompañado entre 1 y 2 años. Los restantes 13 ministros llevan menos de 1 año (ver Gráfico 3).

Gráfico 3: Ministros actuales de acuerdo a tiempo de entrada (agosto 2007)



Por lo tanto, el grupo de ministros actuales que ha acompañado a Chávez por mucho tiempo es minúsculo: Jorge Giordani (Planificación, 79 meses), Héctor Navarro (Educación, 75 meses), María Cristina Iglesias (MILCO, 65 meses), Rafael Ramírez (Energía, 61 meses). Puede que estas contadas figuras sean las personas más influyentes—o más obsecuentes, quien sabe—en el gabinete. Fuera de este minúsculo grupo, la evidencia demuestra que Chávez ha presidido un verdadero desfile de personas a su alrededor, que entran y salen del gabinete a una alta velocidad.

Y por último, tal parece que Chávez ni se reúne con su gabinete. Una de las declaraciones más asombrosas del 2007 las dio el General Raúl Baduel, quien fue ministro de defensa, al decir que nunca vio a Chávez en ninguna reunión de gabinete.³ Esto lo confirmó más adelante el General Alberto Muller Rojas, que dijo también que nunca había visto a Chávez. Müller Rojas, quien pasó a retiro en 1985 al cumplir 50 años de edad y 30 años de servicio, fue reactivado como militar en 2005 por Chávez, quien le nombró miembro de un nuevo Estado Mayor Presidencial. Este año, además, asumió la Comisión Promotora de la nueva organización política de Chávez, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), lo que desató una polémica con sectores del propio chavismo por su condición de militar activo.

³ Baduel es un personaje muy famoso en Venezuela. Por muchos años, fue uno de los altos militares más leales a Chávez. En el 2002, por ejemplo, Baduel colaboró con la restauración de Chávez luego del golpe del 2002. En el 2006, Baduel se convirtió en ministro de defensa. Una vez fuera del gabinete, Baduel se convirtió uno de los opositores principales de Chávez, liderando la campaña en contra de la reforma constitucional. Baduel became friends with Chavez during their soldier days in the 1970s, and was among the founding members of Chavez's political movement. He was widely credited with helping return Chavez to power after the 2002 coup, organizing paratroopers to rescue the president from rebel officers while crowds of Chavistas protested in the streets.

En este sentido, el modo de gobernar de Chávez es diferente al de Fidel Castro en Cuba. Jorge I. Domínguez, uno de los mejores estudiosos del régimen cubano, lo clasificó en su momento como una “oligarquía consultiva con un líder indiscutible” (Domínguez en Bethel?). Se refería a la permanencia en torno a Fidel de un grupo no pequeño de asesores y veteranos guerrilleros que acompañaron a Fidel durante toda su gestión—como miembros de gabinete, vicepresidentes, asesores especiales, dirigentes partidistas, etc. En Venezuela, existe el líder indiscutible pero no parece que exista una oligarquía consultiva. Si la hay, es muy reducida, o bien, oculta y fuera del gabinete de Chávez. Según Alberto Garrido, analista cercano a Chávez, los asesores principales de Chávez han sido Douglas Bravo, Norberto Ceresole, Luis Miquilena, Heinz Dietrich (Garrido in Hernández 2007). Lo curioso es que ninguno de ellos, salvo Miquilena, ha estado en el gabinete. A fin de cuenta, no importa mucho este tema de asesores cercanos—fuera o dentro del gabinete—ya que tal parece que Chávez toma decisiones “sin prestarle atención a los consejos de nadie...escucha a sus asesores pero no hace lo que le sugieren”(Garrido en Hernández 2007)

La razón por esta altísima rotación ministerial ha variado en diferentes etapas. Al principio del gobierno (en los primeros tres años), la razón principal era la deserción de chavistas moderados, desilusionados con el giro cada más a la izquierda y menos democrático del gobierno. A partir del 2003, la razón principal de la alta rotación es que Chávez simplemente les pide la renuncia, les dificulta su quehacer, o se apasiona rápido con recién conocidos. Ya bien sea intencional o no, lo importante es destacar que esta alta rotación hace completamente imposible tener una buena gestión de gobierno. Cuando un ministro promedio dura menos de 16 meses en su puesto, es llanamente imposible hablar de capacidad de gobierno.

La baja permanencia en un cargo ministerial no es sólo evidencia de falta de tecnicismo, sino que también da origen a efectos muy nocivos en la administración pública. Primero, es imposible crear políticas a largo plazo. Segundo, los ministros calculan que van a durar poco en sus cargos, y por lo tanto, aumenta el incentivo para saquear el puesto político (aprovecharse lo más posible antes de salir) por encima de la buena gestión. Tercero, los actores de la sociedad pierden interés en negociar con miembros del gabinete que no sea Chávez. Al percatarse de que ningún ministro dura mucho, los actores sociales dejan de enfrentar incentivos para negociar con ellos, sino únicamente con Chávez. Es decir, disminuye la demanda por parte de la sociedad por administración competente y el uso de instituciones, y aumenta la demanda de la sociedad por interactuar únicamente con el caudillo principal. Es decir, la alta rotación es funcional para la concentración de poder ya que encarrila la sociedad detrás del presidente fuera de todo actor político.

B. Técnicos, ¡fuera!

No sólo la permanencia de los ministros es baja; lo es también la preparación académica de la mayoría de ministros. Con la ayuda de un asistente de investigación en Caracas, obtuve información sobre el nivel mayor de escolaridad alcanzado por 47 de las aproximadamente 80 personas que ocuparon cargos ministeriales entre 1999 hasta mediados del 2005. El promedio de escolaridad de los ministros era meramente ciertos cursos de posgrado. Es decir, la mayoría

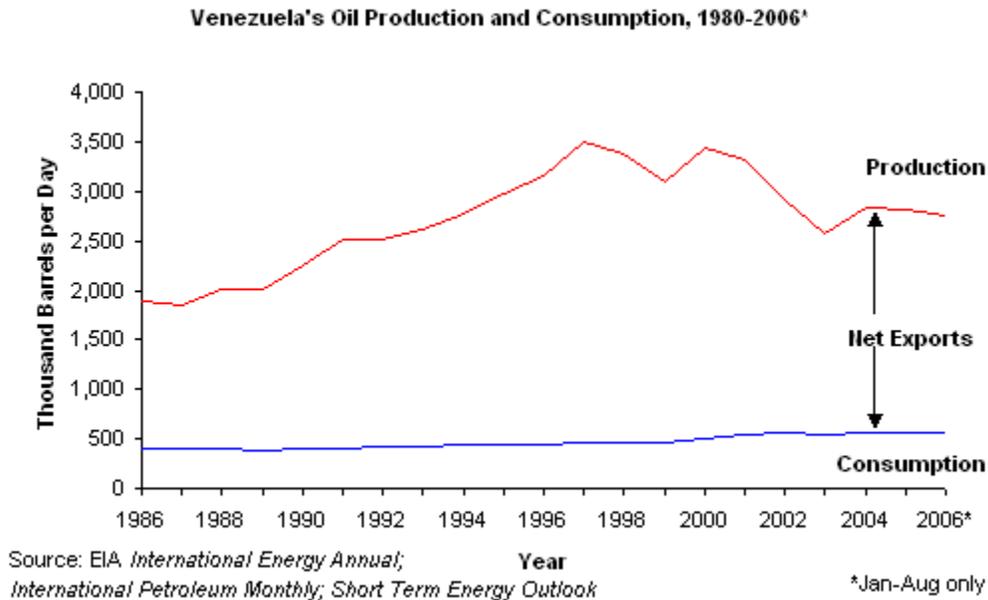
completa el bachillerato universitario, pero el promedio no logra ni tan siquiera completar una maestría.

Sin embargo, la mayor evidencia del poco interés que tiene Chávez por la eficiencia en el manejo de la cosa pública, y tal vez la más incomprensible, es la falta de atención a la productividad de PDVSA, la empresa petrolera estatal y fuente sine qua non de financiamiento de la revolución chavista, una de las más caras de la historia de América Latina. En una época en que la demanda petrolera internacional y los precios del petróleo son tan altos como lo han sido en el período del 2003 al presente, uno se esperaría que la productividad del sector petrolero venezolano estuviera en aumento. Pero en Venezuela, ocurre todo lo contrario. Desde el 2003, la productividad del sector petrolero ha descendido a niveles casi récord, mayormente porque la productividad de PDVSA ha bajado enormemente. En el año 2003, cuando ocurre el paro petrolero, la productividad de PDVSA alcanzaba 2.2 millones de barriles diarios (esto no incluye la producción de otros hidrocarburos por parte de empresas extranjeras). Hoy por hoy PDVSA produce cerca de 1.6 millones, es decir 30 por ciento menos de lo que producía en el 2003, a pesar de que es difícil decir con certeza pues PDVSA no produce cifras definitivas y constatables (<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Venezuela/Oil.html>). Evidencia del descenso de la productividad de PDVSA es que en septiembre de 2007 la OPEP reasignó cuotas entre sus miembros de manera tal que el nuevo sistema de cuotas reflejase mejor la producción actual y real de cada miembro. La cuota de Venezuela en la OPEP fue reducida de 11.5% a 9,1% (de 3.085.000 b/d a 2.470.000 b/d) para el 1° de noviembre de 2007 (Veneconomía Opina 9 de octubre de 2007), información que el gobierno de Chávez trató de ocultar pero que sí salió a la luz pública.

Hay dos factores principales que explican este descenso en la productividad de PDVSA. Primero, la decisión de Chávez de despedir a 20,000 empleados petroleros, muchos de ellos personal técnico o gerencial, luego del paro petrolero del invierno de 2002-03. Segundo, la decisión de disminuir los tratos comerciales con empresas petroleras multinacionales privadas. La política externa petrolera de Chávez es dicótoma. Por un lado, ha abierto el sector petrolero a empresas petroleras estatales de países aliados (China, Rusia, Brasil) pero a partir del 2005, comenzó a elevar las barreras de inversión y operación a las petroleras internacionales privadas (ver Veneconomía Opina 7 de septiembre 2007).

El costo de esta decisión política—de realizar apertura petrolera a empresas estatales pero no con las privadas—es por un lado, menor inversión, y por otro, menor eficiencia. En cuanto a inversión, Veneconomía (18 de octubre de 2007) ha calculado que entre 2002 y 2007, según datos de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (SIEX), la inversión extranjera directa en Venezuela fue de \$500 millones por año, lo que equivale a apenas \$16,6 por habitante. En comparación, China en el 2006 recibió \$662.000 millones por inversiones extranjeras directas, lo que equivale a \$510 por habitante. Dos países en pleno auge económico, Venezuela encima en pleno auge petrolero, y sin embargo, Venezuela recibe menos inversión extranjera, lo cual es una oportunidad perdida para Venezuela.

Gráfico 4: Producción y Exportación de Petróleo de Venezuela, 1980-2006



El otro costo es en eficiencia. Las empresas internacionales petroleras privadas son por lo general las que mayor capacidad tecnológica y de inversión tienen. Pero en época de liquidez monetaria internacional y precios altos de petróleo, esta meta es poco importante para Chávez, o por lo menos, menos importante que la meta de asegurar alianzas. La ventaja de cerrar o obstaculizar las inversiones de privadas es, para Chávez, reducir las vías a través de las cuales se pueden efectuar auditorías del sector petrolero. Las empresas privadas están obligadas a rendir mayor cuenta de sus operaciones (tanto ante las autoridades en los EE.UU. como ante sus propios accionistas), mientras que las empresas internacionales estatales, sobre todo en estados no-democráticos como China, Rusia, Irán, no rinden cuenta ante privados. Al cerrarles las puertas a las privadas, Chávez cierra otro modo de conseguir información, y por lo tanto, “accountability” de su gobierno.

VI. Conclusión

El caudillismo, por lo tanto, no guarda siempre la misma relación con las instituciones representativas ni del estado. Todo depende del tipo de competencia política reinante. En época de desafíos políticos, el caudillismo impulsa instituciones políticas a la vez que desusa y abusa de algunas de ellas. En época de baja competencia política, se dedica mayormente a desusarlas, sobre todo si son instituciones abiertas a la participación política.

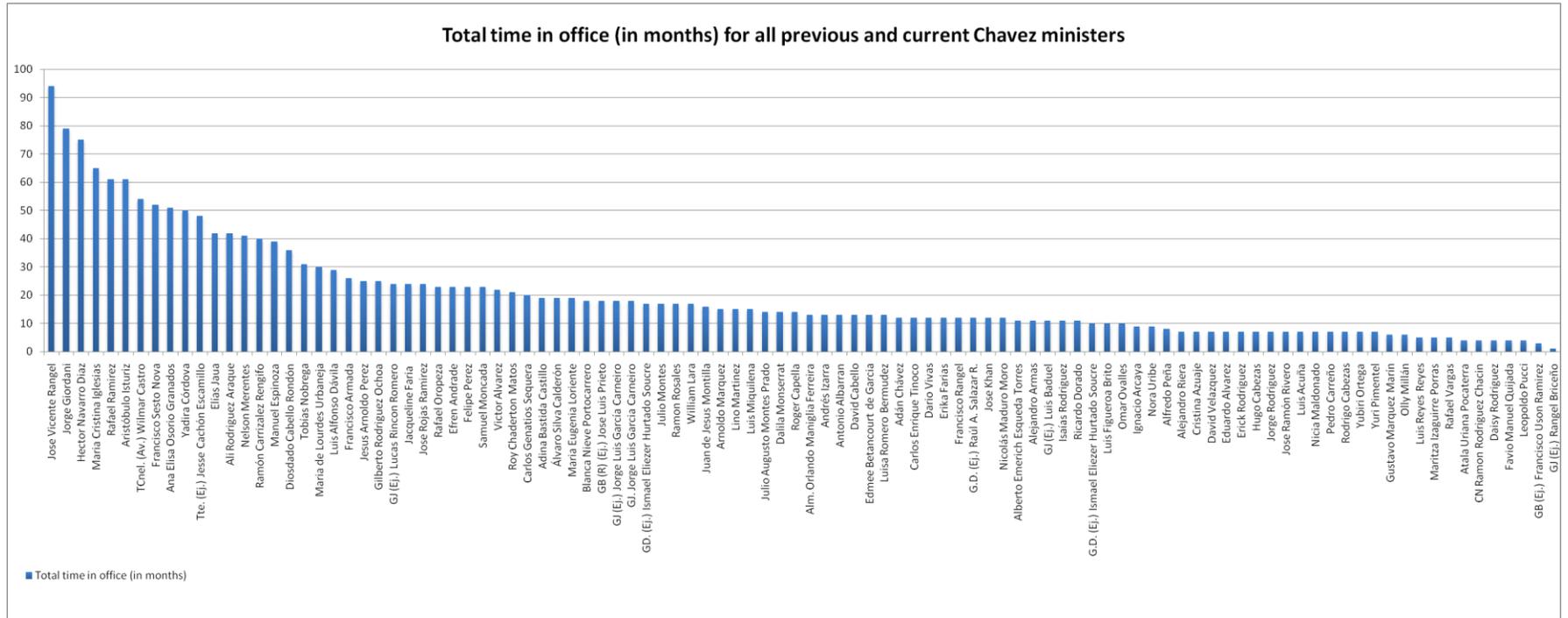
Esta estrategia mixta en época de competencia política causa confusión ante la sociedad y analistas. Le resulta difícil a los ciudadanos dilucidar si el caudillo es un constructor sincero de instituciones (inclusive de instituciones democráticas) o al contrario, un simple dictador en ascenso—hay evidencia precisamente de ambas facetas.

Existe no obstante un grupo de la sociedad para quien la confusión no existe: reconocen que el abuso y desuso de instituciones priman por encima de otras tendencias. Reconocen que estas decisiones apuntan en una sola dirección: la erosión de espacios para la oposición. Estos grupos deciden entonces declararle la guerra al caudillo. Esta guerra, librada en Venezuela entre 1999 y 2004, representa un aumento de competencia política que estimula la tendencia del caudillo de acentuar su interés por impulsar, abusar y desusar de instituciones. Se trata de un período de alta inestabilidad donde el resultado final es impredecible. No resulta fácil saber si será el caudillo o los opositores triunfarán en esta guerra. En Venezuela, resultó victorioso el caudillo con el referéndum del 2004, y más todavía, con las elecciones del 2006. Y desde ese momento, baja la amenaza política y, en consecuencia, el interés por impulsar instituciones.

También se puede aseverar que en ninguna de las dos facetas de la relación entre caudillo e instituciones—ni en la primera, cuando hay impulso, abuso y desuso, ni en la segunda, cuando sólo predomina el abuso y desuso—existe poca atención al tema de la eficiencia. El ejecutivo privilegia la cooptación política y el control de lealtades institucionales por encima de la eficiencia administrativa. Como bien lo repite Chávez, el gobierno quiere que sus entes sean “rojos, rojitos,” es decir, apegados al color ideológico más que un compromiso con la administración eficiente. En Venezuela, el hecho de que las dos armas fundamentales del gobierno—un estado sobredimensionado y sector petrolero que opera como la cuenta de cheque personal del Chávez —desplieguen tanta ineficiencia son ejemplos claro del poco aprecio a la tecnocracia. Es justamente en estos brazos sagrados donde uno se esperaría mejor eficiencia, pero en Venezuela bajo Chávez, ocurre todo lo contrario.

Para muchos analistas, la existencia de este caos y confusión dentro de las herramientas fundamentales del gobierno de Chávez los lleva a pensar que el gobierno no se sostendrá en el tiempo. Quién sabe. No cabe duda que el sacrificio de eficiencia a través del estado y en PDVSA es una grieta grave potencialmente amenazante para el régimen. Pero conviene recordar que lo que pierde Chávez en términos de eficiencia administrativa, lo gana en control político. Este control político puede explicar la supervivencia—hasta ahora y tal vez por muchos años más—del gobierno de Chávez. Nos encontramos ante un círculo virtuoso para el ejecutivo (y vicioso para la oposición). Por un lado, las grietas en la administración crean desilusiones políticas cada vez mayores. Pero por otro lado, la creciente capacidad del presidente de controlar la autonomía de instituciones del estado (y de la sociedad) le abre al presidente posibilidades de cooptar y subsidiar a quienes quieran perdonarle sus fracasos, o castigar a quienes sean menos obsecuentes.

Gráfico 2: Duración en el cargo de ministros (en meses), 1999-julio 2007



Bibliografía citada

- Canovan, Margaret. 1999. "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy." *Constellations* XLVII.
- Carlson, Chris. (2007). "What is Venezuela's Constitutional Reform Really About?" Retrieved November 24, 2007, 2007, from www.venezuelanalysis.com.
- Ciudadanía Activa (2006). Abuso Presidencial en los medios de comunicación del Estado. Caracas.
- Collier, Ruth and David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Conniff, Michael (1999). Introduction. Populism in Latin America. M. Conniff. Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press.
- Corrales, Javier. 2005. "In Search of a Theory of Polarization." *European Review of Latin American and Caribbean Studies*(79): 105-118.
- Corrales, Javier. 2006b. "Hugo Boss." *Foreign Policy*: 32-40.
- Corrales, Javier and Michael Penfold. 2007. "Venezuela: Crowding Out the Opposition." *Journal of Democracy*.
- De la Torre, Carlos. 2007. "The Resurgence of Radical Populism in Latin America." *Constellations* XIV: 384-397.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politicians' Dilemma*. (Berkeley, CA: University of California Press).
- González de Pacheco, Rosa Amelia (2004). Encuestas, cacerolazos y marchas. En Esta Venezuela. P. M. Márquez and R. Piñango. Caracas, Ediciones IESA.
- Hernández, Clodovaldo (2007). Interview with Alberto Garrido: A conflict with Brazil could be brewing. El Universal. Caracas.
- Human Rights Watch. (2007). "Venezuela: Proposed Amendments Threaten Basic Rights." Retrieved December 13, 2007, November 29, 2007, from <http://hrw.org/doc/?t=americas&c=venezu>.
- Kornblith, Miriam. 2005. "Elections versus Democracy." *Journal of Democracy*.
- Linz, Juan (1975). Totalitarian and Authoritarian Regimes. Handbook of Political Science: Vol. 3 Macropolitical Theory. F. I. Greenstein and N. W. Polsby. Reading, MA, Addison-Wesley.
- Mazucca, Sebastián L. (2007). Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power. Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods. G. L. Munck. New York, Oxford University Press.
- Moe, Terry M. (1990). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond. O. Williamson. New York, Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. (Berkeley, CA: Institute of International Studies, University of California).
- Penfold-Becerra, Michael. 2007. "Clientelism and Social Funds: Empirical Evidence from Chávez's Misiones Programs." *Latin American Politics and Society* 49(4): 63-84.
- Remmer, Karen. 1991. *Military Rule in Latin America*. (Boulder, CO: Westview Press).
- Reno, William. 2000. "Clandestine Economies, Violence and States in Africa." *Journal of International Affairs* 53(2).
- Roberts, Kenneth. 1995. "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case." *World Politics* 48.
- Schneider, Ben Ross (1998). The Material Bases for Technocracy: Investor Confidence and Neoliberalism in Latin America. The Politics of Expertise in Latin America. M. Ceneno and P. Silva, McMillan/St. Martin's Press.

Schneider, Ben Ross and Blanca Heredia, Eds. (2003). Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Latin America. Miami, North-South Center Press.

Weyland, Kurt. 2001. "Clarifying a Contested Concept." *Comparative Politics* 34(1): 1-22.