

**Venezuela 1984-1999: 15 años de historia
(La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)
como mecanismo de innovación política)***

Edith Mabel Cuñarro Conde**

** Doctora en Ciencias Políticas, Directora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela). Teléfono (0261)7596679.

E-mail: mabelc18@hotmail.com

Resumen

En la investigación realizada, se sostiene que la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, operó como mecanismo de innovación al hacer posible que se resquebrajaran ciertas costumbres políticas que acompañaron al Pacto de Punto Fijo. La COPRE cambió esta situación, trayendo a colación temas antes excluidos del debate público, resaltando la importancia de que la ciudadanía motorizara las reformas e impulsando la descentralización. El efecto de ésta sobre el sistema político fue que posibilitó la reelección tanto para alcaldes como gobernadores, aumentó la competencia electoral dentro del sistema democrático; inició un proceso de cambio interno de las organizaciones partidistas y la disminución de las barreras de entrada al sistema democrático, produciendo también, una mejora notable en la rendición de cuentas a nivel regional y local. La COPRE puso sobre la mesa de la polémica pública, temas cruciales de la vida política nacional. A pesar de los obstáculos y las resistencias que debió de afrontar, sus logros fueron definitivos a la hora de dotar de apoyos al sistema político venezolano. En realidad, la corriente de opinión favorable a las reformas en pos de la profundización de la democracia, fue un logro efectivo de la COPRE, como se evidencia en la crecida vocación democrática de la ciudadanía venezolana, expresada en su adhesión a los valores institucionales de alternabilidad, justicia e igualdad.

Palabras clave: Venezuela, historia, reforma del Estado, innovación política.

**Venezuela 1984-1999: 15 Years of History
(The Presidential Commission for State Reform (COPRE) as a Mechanism for**

Political Innovation)

Abstract

In this study it is sustained that the Presidential Commission for State Reform (COPRE) operated as a mechanism of innovation when it made possible the undermining of certain political habits that accompanied the Punto Fijo Pact. COPRE changed this situation by raising a number of themes that had previously been excluded from public debate, and gave emphasis to the importance of citizen participation in promoting necessary reforms as well as de-centralization. The effects of these ideas on the political system made possible the re-election of mayors and governors, increased electoral competence within the democratic system, and began a process of internal change in party organizations and the lowering of barriers for entry into the democratic system, producing as well a notable improvement in political accounting on a local and regional level. COPRE placed on the agenda of public debate, crucial themes of national policy and political life. In spite of the obstacles and resistance it had to face, its achievements were definitive in support of the Venezuelan political system. In reality, the present favorable opinion for reforms in favor of democratic deepening, are the result of effective achievements made by COPRE, as is evidenced in the growing democratic vocation of the Venezuelan citizen, expressed in adhesion to institutional values of alternability, justice and equality.

Key words: Venezuela, history, state reform, innovative policy.

Recibido: 15-09-04 . Aceptado: 25-10-04

Introducción

La investigación realizada, la cual se ha titulado **Venezuela: 15 años de historia (La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) como mecanismo de innovación política)**, implicó la indagación acerca de si la COPRE funcionó efectivamente como mecanismo de retroalimentación del sistema político venezolano.

Para averiguar si la COPRE funcionó como mecanismo de innovación política, la investigación se planteó, hasta qué punto, a través de su quehacer, la Comisión logró promover la retroalimentación del sistema político y aumentar su capacidad de respuesta.

Al efecto, se conceptualizó como sistema político "un conjunto de hipótesis interpretativas capaces de indagar las relaciones caracterizantes de las vinculaciones

intersubjetivas propias de cualquier colectividad"¹. En este marco se estableció que "lo que sale del sistema es una innovación cuando el efecto retroactivo directo es una autotransformación del sistema y cuando el efecto retroactivo indirecto estriba en aumentar sus recursos"² y, por ende, su variedad y las posibilidades de opción para sus respuestas posteriores.

Además, la evaluación de si la COPRE funcionó como mecanismo de innovación política, implicó asumir una determinada perspectiva. En ese sentido, el enfoque seleccionado, estuvo marcado por dos consideraciones interrelacionadas que se utilizan para apreciar si se ha operado un proceso de retroacción, y, en todo caso, si ese proceso ha conducido al mantenimiento o a la autotransformación del sistema. Estas consideraciones son, por un lado, el tomar en cuenta las tendencias históricas de largo plazo,³ las cuales, por otro lado, se conjugan con una particular concepción de retroacción⁴.

Ciertas decisiones políticas conciernen directamente el funcionamiento y la organización misma del sistema político, por ejemplo, cuando, una parte de lo que sale del sistema político entra de nuevo inmediatamente en él, a dicho proceso se lo ha denominado "retroacción directa"⁵. En otros términos, en el caso de estudio, se considera que bajo este rubro caen las decisiones políticas que fueron propuestas por la COPRE con base en el proceso de reforma del Estado venezolano.

El haz de decisiones que se impulsaron bajo el proyecto reformista, estaban destinadas a convertirse en una "red de bucles de retroacción", los cuales, a su vez, constituyeron un conjunto de pasos destinados a posibilitar la autorregulación, la autotransformación, o la autoperturbación del sistema político.

Este haz, conformado por las decisiones tomadas, iba dirigido a establecer la dinámica autónoma del sistema político:

La retroacción directa no es necesariamente amplificadora y perturbadora: si fuese así, el funcionamiento del sistema político se hallaría perpetuamente en estado de bloqueo y nada podría salir del mismo. Por retroacción directa, todo sistema social es capaz de autorregulación y de autotransformación, es decir, de seguir funcionando y modificar su funcionamiento o ciertos elementos de su organización cuando se encuentra en una situación de crisis grave⁶.

Enfrentado a unos cambios de su entorno, el sistema político venezolano reaccionó buscando equilibrarse y mantenerse. Dentro de esta búsqueda se creó la COPRE, la cual a

su vez, impulsó determinadas propuestas, (con diferente éxito), pero aquellas que se implementaron realmente, cambiaron “el modo característico de funcionamiento” del sistema y modificaron “su estilo de hacer política”.

Parece valedero también, traer a colación las reflexiones de Balandier:

En el orden de los fenómenos sociales, la transformación no es ni repentina, ni total, ni creadora de una interrupción inmediatamente aparente y consciente. Es la resultante de diversos procesos que acumulan sus efectos; afecta de manera variable las diversas instancias de la sociedad, provocando desigualdades sectoriales en materia de cambio, de intensidad y de rapidez de los cambios. Incluso la revolución, instrumento de la mutación provocada, buscada y no soportada, no escapa a esas servidumbres, aunque se afirma esencialmente como una ruptura. Éstos son datos de hecho, que nos son referidos sobre todo por los historiadores de los movimientos sociales⁷.

En un aparte, que versa sobre “la reforma del Estado antes y después de Chávez”, Ángel Álvarez comparte la siguiente reflexión:

En Venezuela se ha pasado de una democracia representativa con fuerte hegemonía partidista a un régimen que se pretende original. Tal cambio se ha producido por medios democráticos y constitucionales, aunque en medio de una tremenda polarización que divide no solo a los civiles, sino también a los militares. “Por momentos ha parecido que la democracia venezolana está a punto de colapsar. **Pero en coincidencia con Daniel Levine y Brian Crisp, se puede afirmar que tales conflictos han sido parte natural del proceso de renovación del sistema** (destacado de la autora)”⁸.

Coincidimos con estas aseveraciones, y además, agregamos, que la COPRE, jugó un importante rol, al proporcionar apoyos y recursos al sistema, que ampliaron su capacidad de respuesta y abrieron caminos a la probable renovación del mismo.

La instauración de la democracia

A través de un largo y accidentado proceso –cuyas raíces pueden datarse en el año 1928, cuando se produjo una revuelta estudiantil en protesta contra la dictadura de Gómez–, la sociedad venezolana logró la instauración de un sistema político moderno, caracterizado como democrático representativo. Los protagonistas fundamentales de dicha gesta democrática fueron los partidos políticos AD, PC y URD, que mantuvieron una resistencia clandestina internamente en el país, y una amplia difusión de sus plataformas

en el exterior, lograda a través de las relaciones establecidas por medio de sus numerosos militantes en el exilio.

La dictadura de Pérez Jiménez (1948-1958) se fue desgastando progresivamente hasta que en el transcurso del año 1957, se sucedieron diversos movimientos cívicos y militares que buscaban derrocar al dictador. Finalmente, el 23 de enero de 1958, un grupo de militares dirigidos por Wolfgang Larrázabal, accedió al poder, constituyéndose posteriormente en Junta Cívico Militar, al incorporar a diversas personalidades civiles en su integración. Para dar forma al pacto social establecido, una Asamblea Constituyente daría a luz la Constitución de 1961.

El modelo político institucional del país consagrado en la Constitución de 1961 estaba revestido de formas democráticas, y pretendía al mismo tiempo servir como sustento al Estado Social de Derecho perfilado en esa misma Constitución, si bien, en el tiempo se evidenció que su materialización distaba significativamente de las expectativas generadas en amplios sectores de la población.

El funcionamiento ineficaz de la administración pública, la baja calidad de los servicios sociales, el abandono de la educación y la salud, fueron algunas de las carencias que llevaron al gobierno a vislumbrar la necesidad de iniciar una serie de transformaciones que hicieran al Estado más eficiente. Pero a estas fallas de la administración pública, se añadían ahora, además, las demandas de una profundización de la democracia que perseguían una mayor participación y cuestionaban el monopolio representacional de los partidos, la concentración de poder en el gobierno central nacional, la falta de representatividad de los servidores públicos electos, la carencia de responsabilidad de los elegidos frente a sus electores y otros.

Los distintos candidatos presidenciales que se postularon durante la campaña de 1983, tratando de relegitimar el sistema político venezolano y prestando atención a las "demandas insatisfechas existentes en el cuerpo social" prometieron propiciar ciertos cambios políticos, y, por tanto, hicieron suyas las banderas de la Reforma⁹. Los actores políticos fundamentales, representados por medio de sus candidatos presidenciales, asumieron el descontento de los gobernados en relación con la eficiencia del Estado y con la falta de participación democrática, e incluyeron en sus plataformas políticas la necesidad de la Reforma del Estado.

La campaña de 1983 culminó con la victoria del Dr. Jaime Lusinchi, candidato de Acción Democrática (AD). Este partido regresó al poder –luego de un gobierno de COPEI (partido

de raigambre socialcristiana) presidido por Luis Herrera Campíns (1979-1984)– para enfrentar, en los diez años siguientes, la turbulencia más severa que atravesó la sociedad venezolana en el siglo XX. Para responder a las exigencias de cambio emergentes de un entorno cada vez más conflictivo, el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1988) creó, mediante Decreto Presidencial 403 del 17 de diciembre de 1984, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado¹⁰ para asesorar al Ejecutivo Nacional acerca de las medidas conducentes a la modernización del Estado, vieja aspiración de algunos sectores de las elites dirigentes hasta convertirse en una búsqueda constante que acompañó la historia de Venezuela.

Los albores de las reformas: El acontecer nacional en el gobierno de Lusinchi

“La desactivación económica del país comienza a mostrar sus primeros signos en 1978, pero es en 1983 (el “viernes negro”) cuando se toma plena conciencia de que estamos sumidos en una crisis económica de grandes proporciones y en una pérdida de vitalidad del sistema político. La COPRE fue la respuesta que se le ocurrió al Presidente Lusinchi para reanimar el sistema”¹¹.

De esta manera, Manuel Rachadell, quien fue uno de los más destacados actores de la COPRE, tanto por lo prolongado de su trayectoria, como por el área en la que se desempeñó, caracterizó la coyuntura crítica, en la cual surgió la institución reformista

El 2 de febrero de 1984 inició su gestión de gobierno Jaime Lusinchi quien ganó la Presidencia¹², su partido AD obtuvo también la mayoría en el voto para las Cámaras y en las elecciones municipales (27-5-84)¹³. Se puso así de manifiesto el hecho de que Acción Democrática tendría en sus manos durante dicha administración, todo el poder necesario para implementar las políticas que considerara necesarias para llevar adelante el nuevo pacto social, propuesto en la campaña electoral¹⁴.

La Comisión desarrolló diversas actividades dirigidas a jerarquizar las reformas más sentidas por la sociedad. Si bien los diagnósticos que se plasmaron en Documentos, pudieron conseguir consenso interno en las Plenarias de la Comisión, otra fue la situación cuando se intentó convertir las transformaciones propiciadas en normativa vigente y eficaz para regular la vida sociopolítica de la nación. En este terreno se enfrentaron varios obstáculos, irónicamente, los primeros enfrentamientos fueron con el mismo Poder Ejecutivo que había decretado la creación de la comisión, así como con los partidos políticos que estuvieron de acuerdo “teóricamente” con la necesidad imperiosa de reformas. Al consultar a algunos actores destacados sobre los principales escollos que

debieron sortear en su impulso reformista, estos hicieron referencia al disgusto provocado a la Presidencia de la República y su entorno¹⁵, al ser propuesto el conjunto de reformas que debían conducir a la descentralización del poder hacia las instancias estatales y municipales. Comenzando prácticamente su gestión, la cual se inició en 1985 la COPRE le dirigió al Presidente de la República (21-5-86) un documento contentivo de las “Propuestas para Reformas Políticas Inmediatas” (PRPI) en el cual alega:

La Comisión ha tenido muy presente la existencia de una demanda social dirigida hacia el cambio, pues ésta ha sido en buena medida la razón de su creación por parte del ciudadano Presidente de la República. En este sentido parece indispensable considerar que las reformas políticas son parte fundamental de la respuesta a esas demandas, cuyo aplazamiento o desconocimiento podría conducir a generar tensiones indeseables¹⁶.

El sistema político recibía imperiosas demandas de cambio, de su capacidad de responder a dichas exigencias dependía su mantenimiento futuro, ya que si no respondía adecuadamente, se corría peligro de que la turbulencia socio-política aumentara. Esto dependería de las capacidades del sistema político venezolano que debía abocarse a la implementación de dichas propuestas destinadas a retroalimentar su funcionamiento para lograr mantener la estabilidad política. Se especifica, en el material comentado, que las proposiciones de reformas no son arbitrarias sino que responden a una necesidad social y que la labor de la COPRE se enfilaría a satisfacer esas exigencias a fin de proporcionar apoyos al sistema político venezolano, razón por la cual se sostiene en este trabajo, la idea de que dicha institución operó como mecanismo de innovación política.

Las /reformas/ que aquí se presentan son aquéllas que se han estimado más urgentes (...). Sin incurrir en desproporción, estimamos que éstas pueden constituir algunas de las propuestas de reformas del sistema político más importantes que se hayan formulado de manera orgánica y consensual desde la instauración del régimen democrático en 1958¹⁷.

La elite política que componía la COPRE y cuya composición era plural, demostraba a través de estas advertencias, la perentoriedad de emprender ciertos cambios en el ámbito político, cambios a los cuales le atribuyeron carácter trascendental. Estos serían demorados por la resistencia de los partidos políticos.

En este marco se elaboraron las PRPI, que conformaron, según palabras de los proponentes un todo orgánico, que conduciría a la profundización de la democracia en Venezuela. De los abundantes materiales escritos por la Comisión, de lo expresado por algunos de sus integrantes en entrevistas, y del texto mismo de las PRPI, se infiere que la

profundización de la democracia, en el plano político, se entendía como la ampliación de la distribución del poder tanto en sentido horizontal como en sentido vertical¹⁸. Los medios a través de los cuales se pretendía alcanzar dicha distribución del poder en sentido horizontal eran la ampliación de los espacios para el sufragio, la superación del sistema de listas cerradas y bloqueadas y la nominalidad en la elección de los representantes a los organismos deliberantes, entre otros. Las instancias que viabilizarían la distribución del poder en sentido vertical estaban constituidas por el reconocimiento de autonomía a las entidades menores, entendiendo por tales a los Estados y a los Municipios, proceso que se alcanzaría a través de la Descentralización Territorial.

También fue considerado necesario para el proceso democratizador superar la concentración del poder en manos de los principales partidos políticos, situación que exigía, que estas organizaciones fuesen reformadas estableciendo una serie de mecanismos que permitieran la expresión de las bases partidistas y la eliminación de las roscas entronizadas en su dirección.

No obstante, las reformas que se sancionaron durante el gobierno de Lusinchi sólo se dieron en las últimas semanas del Congreso saliente, o sea en agosto, en medio de tensiones e improvisaciones. Aunque las leyes que se aprobaron tuvieron que reelaborarse en el gobierno siguiente de Carlos Andrés Pérez, fueron sancionadas: la creación de la figura del alcalde y su elección universal, directa y secreta, así como la igual elección de los gobernadores de las entidades federales, aunque sin transferir a éstos ningún tipo de competencias, facultades o recursos¹⁹.

Se desplegó un proceso de aprendizaje interactivo entre la COPRE y amplios sectores sociales y políticos, que se embarcaron en las reformas, dando lugar a un bucle de retroacción que incrementó los recursos del sistema político, tal como se esperaba al proponer esas medidas como alternativas dirigidas a sustentar la estabilidad política.

Frente a la resistencia proveniente tanto del gobierno como de las dirigencias partidistas²⁰, la COPRE utilizó una línea de acción, propuesta por Carlos Blanco y aceptada por los demás miembros, consistente en dirigirse directamente a la opinión pública nacional, promoviendo la descentralización desde “abajo hacia arriba” con los factores de poder desde los diferentes estados, vinculándose con los empresarios y con los liderazgos políticos tanto regionales como comunitarios. Esta estrategia llevada a cabo entre 1985 y 1988, condujo a que, ya en plena campaña electoral (1988), cuando llegaban Carlos Andrés o Eduardo Fernández, se encontraban con esos factores de poder presionando por la descentralización.

Respecto a las élites económicas, éstas se manifestaron acordes con el proceso de modernización institucional promovido por la COPRE, y aprovecharon la oportunidad para ir introduciendo el discurso "antipartido"²¹. A este discurso, utilizado posteriormente como bandera de lucha demagógica, algunos actores le enrostran el descrédito en que cayeron dichas instituciones y que, en última instancia, condujo a un cuestionamiento del sistema democrático representativo bajo el cual se habían amparado²².

En los años que median entre 1985 y 1988, se instaló en el país una conciencia, bastante extendida, reflejada en el ambiente dominante de la opinión pública, que procuraba promover el proceso de reformas. El tema que centró el debate político en ese período estuvo ligado a la necesidad de promover la elección popular, directa y secreta de los gobernadores de los estados, así como la creación de la figura del alcalde municipal y su elección popular. La campaña electoral de 1988 fue una buena oportunidad para que el tema de las reformas, y especialmente, el de la elección de esos funcionarios, se colocara en la agenda electoral. Los principales candidatos, Carlos Andrés Pérez de Acción Democrática y Eduardo Fernández de COPEI, se comprometieron pública y solemnemente a llevar a cabo este propósito y, antes de las elecciones, en plena campaña, el Congreso aprobó la ley correspondiente.

Con esta intención la Comisión Presidencial elaboró una serie de propuestas a las cuales se denominó Reformas Políticas Inmediatas (PRPI), el gobierno inicialmente rechazó las PRPI, mientras Acción Democrática (que controlaba con mayoría absoluta ambas cámaras) fue posponiendo su posición oficial. Estas tácticas dilatorias llevaron a que las reformas que se aprobaron durante el período de Lusinchi fueran sancionadas en las últimas semanas del Congreso saliente (agosto-octubre de 1988) y las cuales, como producto de la improvisación, debieron ser corregidas y reelaboradas durante el período siguiente, antes de su entrada en vigencia.

El Presidente Lusinchi se molestó en sumo grado por la propuesta de elegir a los Gobernadores de Estado, contenida en las Propuestas de Reformas Políticas Inmediatas. En esa oportunidad, Lusinchi declaró a la prensa: ¡He designado a la COPRE como un organismo asesor, no como promotora de reformas! Pero además, en el interior de la COPRE personas como Carlos Blanco y Arnoldo José Gabaldón auspiciaban la candidatura presidencial de Carlos Andrés Pérez, cuando era notorio que el Gobierno prefería a Octavio Lepage. Todas las conversaciones sobre este tema fueron comunicadas al Presidente, quien tuvo un motivo adicional de disgusto. En los dos últimos años del período de Lusinchi éste no se reunió con la COPRE, lo que hacía frecuentemente al principio. A

finales de 1987 fui, con los demás integrantes de la Junta Directiva de la Asociación Pro-Venezuela a comunicarle al Presidente de la renovación de la Directiva de ésta. Lusinchi dijo en esa oportunidad que le tenía gran simpatía a Pro-Venezuela, que esta Asociación no era como la COPRE, que se había dedicado a promover reformas muy peligrosas para el país²³.

Además de las PRPI (1986), el otro gran cuerpo de propuestas, que se elaboró en 1987-88 fue el Proyecto de Reforma Integral del Estado (PRIE), el cual había sido pautado por Decreto y cuya concepción implicó una reformulación del Proyecto Nacional. A diferencia de las PRPI, las cuales, teóricamente, debieron haber sido implementadas en el corto plazo, el PRIE fue un proyecto de largo plazo.

Como uno de los logros más importantes de la institución concertadora, durante el lapso 84-88, se señala:

... La COPRE le dijo al país que había llegado el momento de iniciar un proceso de descentralización que revirtiera las tendencias del sistema económico, jurídico y político que habían comenzado desde el gobierno de Guzmán Blanco, que el proceso a iniciarse, que permitiría la participación de la sociedad en los asuntos públicos, era técnica y políticamente posible y que no ponía en peligro la unidad nacional²⁴.

Así se expresó Manuel Rachadell, al pronunciarse acerca de la significación que tuvo la creación de la COPRE. Varios elementos de los arriba señalados, harían del proceso descentralizador, uno de los catalizadores más importantes del proceso de innovación política impulsado durante el lapso. En primer lugar, se trataba de revertir el centralismo, que históricamente, se había venido afianzando, cada vez más. En segundo lugar, se abrirían espacios para la incorporación de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones públicas. Todo esto sin cuestionar el proceso de integración nacional. Estos propósitos al convertirse en realidades desencadenaron cambios al interior del sistema político que le permitieron su estabilidad y su mantenimiento en épocas difíciles. Pero, además de promover la redistribución del poder en sentido vertical y horizontal, a través de la descentralización, la institución reformista tomó otras importantes iniciativas:

La COPRE sostuvo la necesidad de reformar los partidos políticos, para dotar a los cuerpos deliberantes de una mayor capacidad de control sobre los Poderes Públicos. Se propusieron diversas reformas, pero la más importante, en mi criterio, fue la modificación del sistema electoral para introducir elementos de personalización de sufragio, lo que debía inducir la democratización de las organizaciones políticas²⁵.

Los nuevos elementos que se introdujeron a través de cambios en el sistema electoral, tuvieron también amplias repercusiones en la autorregulación del sistema político. Debido al "éxito" que tuvieron estas medidas, Rachadell opinó que:

"El mejor período de la COPRE fue durante el Gobierno de Lusinchi, cuando las relaciones de éste con la Comisión casi se rompieron y la COPRE, aparecía ante el país como integrante de la sociedad civil, antes que como un organismo gubernamental... Durante el gobierno de Pérez se dio al Presidente de la COPRE el rango de Ministro de Estado, lo que le restó influencia a la institución"²⁶.

La turbulenta situación nacional había conllevado que la mayoría de los sectores se encontrasen acordes en la urgencia de cambios importantes en los sistemas económico, político, social y cultural, cambios que, podían y debían ser impulsados por el Estado bajo la presión de la sociedad civil movilizada. Pero, las diferentes corrientes ideológicas no estuvieron conformes en la orientación de los cambios a implementar (caso de la economía y la uninominalidad) o no aprobaron los cambios porque estos lesionaban sus intereses (casos de las reformas a la Administración Pública, la Descentralización y la Ley de Reforma de los Partidos Políticos).

Los intentos de reforma administrativa tanto en el ámbito central como descentralizado, se enfrentaron con la férrea resistencia del Presidente Lusinchi y de su partido, que veían como amenazas a sus recursos partidarios, tanto la posible elección de las autoridades de las entidades descentralizadas, como las exigencias de la profesionalización de la carrera administrativa y la instauración de una meritocracia, situación que consideraban atacaba las bases de su poder de cooptación, el cual ejercían a través de mecanismos clientelares (40000 cargos públicos eran distribuidos, según señalamiento de A. Quintín).

Concretamente cuando se suscribe el acuerdo para la profesionalización de la administración pública ningún partido lo suscribió, en la Plenaria, dijeron, perfecto, ok, hasta les gustó la idea pero después fueron distanciándose. Esto sucedió con las propuestas de reforma para elaborar la Ley de Administración Pública en 1986. Ninguno quiso firmar porque implicaba renunciar al sistema del botín, a 40000 cargos efectivos muy bien vistos, para quien ganara las elecciones. Allí había dos frentes de oposición a la COPRE muy importantes, el Ejecutivo mismo y los partidos políticos²⁷.

La designación directa de los gobernadores de Estado y de su plana mayor, era una herramienta fundamental para el Ejecutivo, quien se aseguraba así el dominio de los

estados, en cuanto a apoyos políticos y en cuanto a recursos económicos²⁸. Las reformas al Poder Judicial, que consiguieron ser aprobadas en el interior de la Plenaria, serían largamente postergadas en su implementación en el ámbito nacional, debido a la importancia que la manipulación política del Poder Judicial tenía para los partidos AD y COPEI, quienes se repartían los principales cargos a su gusto.

En este período, quedó claro, con el monitoreo de las Reformas Políticas Inmediatas que fueron diferidas para otra ocasión, que el discurso de apoyo a las Reformas que pronunciaban los partidos políticos tradicionales, tenía como fin último aprovechar la oportunidad para ganar votos entre los electores, sin importarles la profundización de la democracia ni el rediseño del Estado.

Fueron muy importantes los estudios que se hicieron, así como la sensibilización de la opinión pública, con la consiguiente influencia en la cultura política de la sociedad venezolana. En ese sentido Quintín piensa que fue muy importante el legado que la COPRE le dejó al país, ya que muchos de sus estudios sirvieron de base a la Constituyente del 99²⁹.

“Chávez tomó muchas de las propuestas, por ejemplo las figuras, las ideas refrendarias, el referendo revocatorio, abrogatorio, todo eso son estudios de la COPRE. Yo si pienso que fue mecanismo de innovación política³⁰”.

La aprobación de la Reforma Parcial a la Ley Orgánica de Régimen Municipal y de la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, aprobadas luego de incansables debates, ampliaron los espacios políticos en los cuales se ejercía el sufragio viabilizando la emergencia de nuevos actores. En dicho proceso se retomó la autonomía municipal y estatal contribuyendo al cambio del mapa político del país y desencadenando cambios al interior de los partidos.

La COPRE, opera como mecanismo de innovación, también al incorporar a la agenda política, temas excluidos de la deliberación pública por los principales actores del Puntofijismo. Se incorporaron a la agenda pública, como temas más discutidos:

- descentralización-participación
- municipalización
- reformas poder judicial
- el estado en una nueva estrategia económica

La difusión de la urgencia de las reformas y su incorporación al debate público es un hecho de gran relevancia porque la agenda política, en Venezuela, hasta ese momento, había sido elaborada por los partidos políticos mayoritarios, y se discutía sólo lo que sus intereses les marcaban como prioritarios. La estrategia, propuesta por Blanco e implementada por la COPRE, durante la Administración Lusinchi, de llevar la discusión acerca de las reformas propuestas a la provincia y a todos los niveles de la sociedad, puso en la primera plana de los medios de comunicación, los temas arriba enunciados, con especial énfasis en la necesidad de la descentralización y de la participación ciudadana. Es nuestra opinión, que el impulso que dio la COPRE a la discusión sobre dicho tema, ha sido fundamental en el cambio de actitud de la ciudadanía venezolana, que ha pasado de una actitud apática a una ciudadanía activa.

La discusión sobre la importancia de la participación la aprovecharon también las organizaciones –para el momento– incipientes, de la sociedad civil, las Universidades Nacionales Autónomas (especialmente la Universidad Central de Venezuela y la Universidad del Zulia)³¹ operaron como puente multiplicador en este tema, abriéndose diversos programas de extensión y llevándolos a los barrios más apartados.

El acontecer nacional durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez y el período transitorio de Ramón J. Velásquez

Carlos Andrés Pérez asumió el poder el 2 de febrero de 1989. Durante su administración, los partidos políticos, incluido el partido de gobierno, no apoyaron el proceso de reformas iniciado cuando Lusinchi. En el seno del propio gobierno había discrepancias y las reformas político- institucionales no fueron asumidas como la principal tarea de la administración.

El nuevo equipo gobernante, constituido por Carlos Andrés y un grupo de tecnócratas, adoptaron como política para enfrentar la crisis, el programa económico conocido como el “gran viraje”, el cual recogía en el corto plazo las medidas de “saneamiento” de la economía y propiciaba la adopción de un conjunto de disposiciones que debían cumplir con las pautas establecidas en el Consenso de Washington.

En el VIII Plan se proponía una estrategia de crecimiento hacia fuera, acompañada de una política de apertura comercial, de un programa de promoción a las exportaciones y de una política de reconversión industrial. En lo general formulaba una “nueva estrategia de desarrollo” cuyos rasgos característicos fueron “más equidad social, mayor eficiencia

económica y profundización del desarrollo cultural”, siendo su objetivo fundamental, que la gran mayoría de la población pudiera lograr mayores beneficios que en el pasado, integrando la acción eficiente del Estado con la participación real de la sociedad civil (...) [32](#).

Cuando llega al gobierno Carlos Andrés Pérez, recién electo Presidente de la República, su primera decisión política fue darle prioridad a la Ley Orgánica de Descentralización, (cumpliendo el compromiso que había suscrito durante su campaña) pero Acción Democrática no estuvo de acuerdo, de manera que el Presidente, no gobernó con el partido, y en la medida que el tiempo avanzaba, cada vez se iba separando más [33](#). Dicha división entre el mandatario y su partido, se evidencia también, en 1990 cuando se firma el Pacto por la Reforma [34](#), y en 1991 cuando se realiza el Foro por la Reforma (ambos eventos promovidos por el Ejecutivo nacional y la COPRE), sin la presencia de la delegación de Acción Democrática, partido que no participa en el foro, manifestando de esa manera su disgusto con el impulso reformista del gobierno.

A pesar de su ánimo reformista, el Ejecutivo, no supo leer las señales que le enviaba el país sobre la espiral de deslegitimación, que rápidamente sobrevenía. Testimonios de la época evidencian la conflictividad creciente. En los últimos meses de 1991, los rumores – sobre la posibilidad de un golpe militar– corrían, pero la dirigencia política del país nunca las tomó en serio. El 10 de noviembre Marcel Granier (importante líder empresarial vinculado a los medios de comunicación) advertía sobre las amenazas de anarquía o dictadura militar, el 30 del mismo mes, el expresidente Luis Herrera Campíns alertaba sobre el peligro de ruptura del hilo constitucional. Los “Notables” [35](#) opinaban que se había llegado al límite de lo tolerable y que era necesario un acuerdo nacional. FEDECAMARAS (la organización empresarial que reúne todas las cámaras de comercio, industria, sector agrario y capital financiero) señalaba que el presidente Pérez carecía de piso político, es decir, que no contaba con el apoyo de los partidos políticos ni con el de los empresarios. La Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), la asociación más grande entre las centrales obreras, llamó a paro nacional el 7 de noviembre de 1991, con el objeto de presionar al gobierno para que tomase en cuenta los efectos de las medidas de “ajuste” económico sobre los trabajadores [36](#). En síntesis, amplios sectores de la sociedad civil le estaban pidiendo a la dirigencia política que cambiara el rumbo del sistema político.

Una vez iniciado el “proceso de ajuste”, el empresariado, aunque retóricamente coincidía con los cambios económicos en marcha, comenzó a librar la lucha para evitar que a cada cual le cayera el peso inevitable de una reorientación de las políticas comerciales, cambiarias, monetarias y salariales. Sin el apoyo de las elites político-económicas, en

medio de una creciente impopularidad, precisamente por las condiciones que se arrastraban y por las que implicaba el propio ajuste macroeconómico, el gobierno fue abandonado a su suerte.

“ En el marco de un poderoso descontento popular, fueron las elites las que crearon las condiciones para la caída del gobierno de Carlos Andrés Pérez, pero, sobre todo, para la detención del proceso de reformas que había comenzado en Venezuela como respuesta a las barreras del rentismo económico y político prevaleciente en la Venezuela petrolera”³⁷.

La afirmación anterior, cuyo autor es Carlos Blanco, aporta una nueva manera de enfocar el desplazamiento de Pérez del poder, pues, ubica su caída, como un episodio más del bloqueo de proceso de reformas, que llevaron adelante las cúpulas tradicionales, para impedir el proceso de innovación que la COPRE, junto con otros actores, impulsaban.

Para acompañar las medidas de saneamiento en el plano económico que se propusieron en 1989 –para cambiar el sistema populista por un sistema productivo–, el Ejecutivo debió haber buscado consolidar alianzas políticas. También, hubiese sido necesario impulsar una campaña propagandística a través de los medios de comunicación, para superar el aislamiento. Pero el gobierno no tomó ninguno de los dos caminos y fue, debido a esta carencia de orientación precisa y de apoyo político que, el proceso de erosión de los partidos fundamentales que ocurrió cuando se operó la crisis del modelo rentista, fue acompañado de una búsqueda de retorno a las condiciones anteriores de redistribución del ingreso, y no de un cambio cultural, orientado en sentido productivo. No obstante, a pesar del repetido señalamiento de la necesidad de hacer que la reforma fuese sentida como una conquista de la ciudadanía, Carlos Blanco opina que al Gobierno le faltó una política clara en ese sentido:

El proceso de reformas diseñado por la COPRE, tuvo, también, limitaciones y errores. La reforma promovida “desde arriba” y “desde el centro” fue un proyecto de elites en el que no hubo participación popular, aunque tuvo un amplio apoyo de la opinión pública, especialmente impulsado por los medios de comunicación. Es posible que este tipo de reformas tenga la fatalidad de ser impulsadas y desarrolladas de este modo, pero el calado reformador de la propuesta tiende a reducirse y los logros tienden a hacerse vulnerables porque no se asumieron como conquistas colectivas de la ciudadanía³⁸.

A pesar de los repetidos señalamientos en cuanto a cómo impulsar la reforma, ni siquiera, el gobierno de Carlos Andrés, que estuvo comprometido con el proceso de cambios, comprendió la importancia que tenía el hecho de que la sociedad civil asumiera

como suya la bandera reformista:

“El gobierno proporcionó una contribución inestimable a su propia derrota, porque tuvo una concepción de los cambios que no se apoyó en la sociedad, que era su destinataria, pretendió que la propia bondad de sus propuestas era suficiente y no entendió la necesidad de hacerle una base “por abajo” a lo que eran diseños “desde arriba”³⁹.

La combinación de penuria económica, deterioro social y pérdida de condiciones de gobernabilidad, amalgamados con la acumulación de problemas sucesivos en los gobiernos del período, y agravados por el intento drástico de pasar de una economía subsidiada a una economía de mercado (1989-1993), colocaron en una encrucijada a la democracia hasta alentar condiciones para su derrumbe. Las amenazas de mayor envergadura a la democracia provinieron de sectores militares, con dos intentos de golpe: el 4 de febrero y el 27 de noviembre de 1992, los cuales aceleraron la crisis política y desembocaron en una crisis de legitimidad que finalmente encontraría una salida transitoria con la suspensión del Presidente Pérez, mediante una decisión de la Corte Suprema de Justicia, y la formación de un gobierno provisional a cargo de Ramón J. Velásquez.

Quintín, quien se mantuvo activo durante toda la vida institucional de la COPRE, relata:

La salida de Carlos Andrés la forjaron Canache Mata y Peñalver, cuando Escobar Salom regresa de Europa, ya estaba todo preparado, el partido ya lo había forjado todo. El grupo de Carlos Andrés era muy reducido, es decir, la fuerza dentro del Partido era la facción de Alfaro Uceró, él fue quien manejó todo, junto con Pedro París Montesinos, Canache Mata, Octavio Lepage y otra gente que era carlosandresista y se le dio vuelta al grupo de Carlos Andrés Pérez... Claro, pero en todo caso el partido se opuso a las reformas⁴⁰.

La oposición de los partidos políticos a las reformas, aparece como una de las principales tensiones que provocaron la inestabilidad política. Esta oposición era tan fuerte que llevó a afirmar que

...una de las causas más profundas de deslegitimación del régimen y de disminución de la gobernabilidad es la indefensión que buena parte de la población sentía frente a un Estado que no le rendía cuentas y a un sistema electoral en el que salvo para elegir al presidente de la República, se votaba por listas de partidos en las que ni siquiera se especificaban los nombres de los candidatos a diputados y senadores⁴¹.

La quiebra del proceso de reformas puede atribuirse, en primer lugar, a la crisis de los partidos políticos venezolanos.

Fueron esos partidos los que a pesar de su ostensible deterioro, pero todavía en control de las instancias institucionales de poder (Corte Suprema de Justicia, tribunales y Congreso) forzaron la salida del entonces presidente como válvula de escape de la crisis política. Este caso ilustra la dinámica de los partidos en medio de patrones culturales producidos por el modelo rentista: de redistribución del ingreso por parte del Estado, que desbordaban las fronteras del Estado social moderno, para constituirse en políticas de cooptación electoral⁴².

Testigo relevante del proceso, Blanco afirma:

Paulatinamente, se fueron, configurando contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez, alianzas tácticas que produjeron rupturas en el modo de funcionamiento característico del sistema político venezolano, rompiendo la complicidad entre AD y Copei, resquebrajando la ya precaria cohesión interna del partido de gobierno. Finalmente, y después de muchas vicisitudes, fue designado como Presidente Interino de la República, Ramón J. Velásquez⁴³.

En el marco de la inestabilidad política y del descontento popular, agravado por el paquete de "ajustes", el periodista José Vicente Rangel presentó el 8 de noviembre de 1992 una denuncia a través de los medios de comunicación sobre el aprovechamiento ilícito de Pérez y dos de sus ministros de 250 millones de bolívares. La denuncia fue investigada por la Comisión de Contraloría del Congreso, la Contraloría General de la República, y el Tribunal de Salvaguarda⁴⁴.

La iniciativa de solicitar un antejuicio de mérito contra el presidente la ejerció la Fiscalía General de la República por presunta malversación y peculado. El 20 de mayo de 1993, la Corte Suprema de Justicia determinó que existían méritos suficientes para un antejuicio contra el presidente Pérez, que fue entonces suspendido por el Congreso de la República, asumiendo un gobierno de emergencia. Fue designado Presidente de la República el historiador Ramón J. Velásquez en junio de 1993. El nuevo gobierno se formó con el apoyo de Acción Democrática y Copei pero a los pocos meses se vio privado de ese soporte político.

Los objetivos del gobierno de transición fueron: llevar adelante algunas medidas económicas, para enderezar el rumbo de las finanzas públicas a través de la aprobación de algunas leyes fiscales, como la que introdujo el IVA al consumidor y conducir al país a un nuevo proceso electoral en diciembre de 1993.

Durante el período de Ramón J. Velásquez, el logro más importante fue, haber contribuido a que el país, que vivía un período de tensiones muy fuertes, culminara con el proceso electoral que se realizó el 6 de diciembre de 1993⁴⁵.

En ese momento las instituciones estaban muy desacreditadas, especialmente los partidos políticos que durante muchos años habían sido el soporte fundamental de la democracia, la turbulencia era tan grave que se temía por el destino de la democracia venezolana y se pensó que no se iban a realizar las elecciones. En ese momento fue definitivo el apoyo que las instituciones le dieron al Presidente Velásquez, entre ellas, como sustento fundamental se encontraba la COPRE⁴⁶.

La COPRE fue un factor que apoyó al Presidente Ramón J. Velásquez, a que llevara a buen término esta experiencia. Destaco expresamente esto, porque el Presidente Velásquez precisamente llega, a ese cargo, a la Jefatura del Estado venezolano, con el apoyo de la dirigencia de los partidos políticos más importantes del país, hubo un acuerdo entre todos los partidos políticos, incluso hubo consenso entre los partidos políticos de apoyar el gobierno de Ramón J. Velásquez, sin embargo, una vez en el ejercicio de la Presidencia, Ramón J. Velásquez no recibió el apoyo activo, permanente y sostenido de los partidos políticos. O sea que, las instituciones más importantes del país, como la COPRE, que se habían ganado un espacio muy sólido en la opinión pública, se vieron obligadas a ocupar el lugar que los actores políticos tradicionales no habían desempeñado. Entonces, nosotros (la COPRE) nos convertimos en una pieza importante para apoyar al Presidente de la República, en garantizar el clima de estabilidad y de confianza que permitió el desarrollo del proceso electoral de 1993 y creamos la confianza en la gente, o ayudamos a crear la confianza en la gente de que el proceso electoral se iba a hacer⁴⁷.

Debido a la turbulenta situación nacional y a la atomización creciente de los partidos tradicionales en facciones, el tránsito institucional del año 1993 se hizo muy difícil. En dichas circunstancias tocó a diversas instituciones marcar orientaciones para mantener el sistema democrático.

En ese sentido, por ejemplo, hicimos una campaña en los medios de comunicación, en la que invitábamos a la gente a votar, porque uno de los fantasmas que se levantó fue el fantasma del abstencionismo, y era muy grave que en las elecciones de 1993, la cifra de abstención fuera excesivamente alta, porque ese habría sido un factor que hubiera debilitado más la frágil democracia venezolana. Entonces hicimos una campaña, a través de los medios, tanto a través de la televisión como de la radio, en la que invitábamos a la

gente a votar por cualquiera de los candidatos. Luego hicimos en la COPRE una ronda con los candidatos más importantes, aquellos que aparecían mejor en las encuestas. Estuvieron Rafael Caldera, Claudio Fermín, Osvaldo Alvarez Paz y Andrés Velásquez, quienes hicieron exposiciones sobre lo que ellos consideraban que eran los problemas fundamentales del país y del Estado venezolano. Esas fueron intervenciones que tuvieron una amplísima cobertura en los medios de comunicación. En los días previos a que se terminara la campaña electoral la COPRE logró que el Presidente de la República autorizara una cadena nacional de cinco minutos que se transmitió durante el día y durante la noche en la que se invitaba a votar y en el que se señalaba cual tenía que ser el papel de cada una de las instituciones de la República. Se habló del papel de las fuerzas armadas, del papel del Consejo Nacional Electoral, del papel del Gobierno Nacional, del papel de los Gobiernos regionales, de las Gobernaciones y de las Alcaldías, de la importancia de la Iglesia y de las organizaciones de la sociedad civil y de la importancia de los partidos políticos. La COPRE llamaba a todas esas instituciones a cumplir con el deber que en una democracia tiene las instituciones que se encargan de promover la participación electoral⁴⁸.

Ese es el logro más significativo de la Copre en el año 93 una vez que asume la Presidencia Ramón J. Velásquez.

La búsqueda de consenso en torno a las reformas políticas, había tenido un momento estelar de manifestación con motivo de la campaña electoral de 1988 en la que los candidatos y los partidos, trenzados en una competencia muy fuerte, se comprometieron a la realización de las reformas más importantes que la COPRE había venido impulsando. El ambiente era obviamente proclive a las reformas de mayor contenido político y en las que los partidos podían hacer más ofrecimientos porque probablemente consideraron que con éstos podían obtener más votos.

No es posible desconocer, que si bien el hecho electoral fue favorable para aflojar las estrecheces conceptuales de los partidos, tuvo el desagradable efecto de que la tentación demagógica fue muy grande. Posteriormente, una vez pasado el acto electoral la voluntad política fue reblandeciéndose, hasta llegar al desconocimiento de los lapsos que se asumieron en el Pacto para la Reforma firmado en diciembre de 1990.

El Pacto para la Reforma fue recibido con una mezcla de parco optimismo en unos sectores y de escepticismo, en otros⁴⁹. Este compromiso que se venía promoviendo desde hacía mucho tiempo recibió un impulso definitivo con los reclamos que hicieron al Presidente de la República, al Congreso y a los partidos un grupo de personalidades (se

les llamó el Grupo de los Notables por la relevancia de algunos de sus integrantes, especialmente Arturo Usler Pietri).

La conformación del Pacto para la Reforma fue producto de una intensa negociación que culminó mediante un conjunto de compromisos de corto plazo –a ser cumplidos en el año 1991– de mediano y largo plazo, a ser cumplidos en el resto del período constitucional del Presidente Carlos Andrés Pérez.

Algunos sectores criticaron ese acuerdo porque argumentaban que los partidos no tenían franca disposición a cumplirlo. La actitud de los partidos daba pie para esas prevenciones, lo cual se demostró con absoluta claridad cuando ninguno de los compromisos adquiridos fue cumplido para el año previsto de 1991.

La pregunta que se puede formular es por qué la COPRE impulsó un acuerdo con bajas probabilidades de suscitar un compromiso firme por parte de sus firmantes. El razonamiento al cual se llegó en el diseño de la estrategia era que un Pacto como el aludido, al firmarse con solemnidad ante la opinión pública, ponía en un serio brete a los partidos, los cuales serían objeto de un reclamo social en caso de no cumplirlo. Por otra parte, era presentarle al país un programa mínimo de cambios que pudiera reunir mayores voluntades en su torno, dispuestas a impulsarlo⁵⁰.

La resultante fue que los partidos se vieron acosados por la opinión pública al no cumplir con los compromisos adquiridos. Era una oportunidad para la rehabilitación de las organizaciones partidistas, en caso de hacer honor a la palabra empeñada. También sería ocasión, para que la opinión pública hiciese un reclamo grave a los partidos.

Una fase del descrédito de los partidos, en lo que a esos compromisos se refiere, es responsabilidad exclusiva de sus direcciones. Fueron estos niveles los culpables de que los partidos hayan llegado a simbolizar el incumplimiento de todo compromiso ante los ciudadanos. Esta situación lo que hace es evidenciar la necesidad de la reforma democrática de los partidos⁵¹.

A pesar de que la Ley del Sufragio sólo se aprobó en febrero de 1992, de modo incompleto y tardío, y de que los demás proyectos no recibieron aprobación parlamentaria, los esfuerzos realizados durante el lapso trazaron las bases de una posible Reforma del Estado. En medio de la creciente inestabilidad política, el impulso reformador estaba próximo a agotarse y conseguiría, a duras penas, subsistir hasta agosto de 1993.

Las reformas políticas tuvieron efectos múltiples y multiplicadores. Se ha dicho que el de la COPRE fue el de erosionar a los partidos políticos y abrirle las compuertas a grupos económicos y medios de comunicación para que cumplieran la función de encuadrar la opinión pública. La descentralización política que debía arrastrar a la descentralización administrativa y económico financiera, fue la reforma que resumió espacialmente, en un campo donde la población pudo experimentar la tangibilidad de los cambios, el conjunto de transformaciones emprendidas, de manera más radical y profunda.

La descentralización tuvo la característica de ser una reforma que produjo sus propios actores los cuales, a su vez, se convirtieron en propulsores de los demás cambios que estaban en juego. Esos actores tuvieron la peculiaridad de que, al ser producto del proceso, independientemente de las posiciones políticas o ideológicas que expresaban y asumían fueron, inevitablemente, expresión e impulso de la descentralización.

Al incentivar la incorporación de nuevos actores a la arena política, la descentralización creó la opción y también la necesidad de un proceso organizativo de la sociedad civil. Fue posible hacerlo porque no se requirieron descomunales despliegues de recursos como para, por ejemplo, tener una intervención de carácter nacional. Además los ciudadanos pudieron constatar, sin demasiadas mediaciones, los efectos de su presencia y de su ausencia.

La importancia del recién iniciado proceso descentralizador se evidenció durante la crisis de gobierno que sobrevino durante el año 1992, hasta culminar en el desplazamiento de Pérez en 1993. Dichas turbulencias se expresaron como crisis de representatividad y aceleraron la deslegitimación de la autoridad presidencial, contribuyendo el referido proceso a fortalecer la precaria paz social existente durante dicha coyuntura, mediante la apertura de nuevas instancias políticas a nivel regional y local, que funcionaron como vías de escape a las tensiones existentes, concentradas sobretudo alrededor del Ejecutivo Nacional⁵².

Después de los alzamientos militares, Carlos Andrés Pérez ofreció avanzar en materia social. Del seguimiento de la agenda social de la COPRE⁵³ se puede inferir la prioridad que se otorgó a los megaproyectos sociales, prometiendo intensificar el apoyo material hacia los sectores de menos recursos.

La demanda de elección uninominal, tantas veces discutida en la COPRE y siempre diferida, la cual reposaba en el Congreso, fue retomada con diligencia y aprobada: 50 por ciento de representantes por votación uninominal y 50 por ciento en planchas de partidos.

La pérdida de legitimidad del gobierno y la inestabilidad política que amenazaba con quebrantar la democracia, hicieron propicia la ocasión para que el gobierno de Pérez se abriera a una estrategia de coalición. El único partido que ingresó al gobierno fue COPEI, del que no tardó en salirse a los pocos meses, ya que el descrédito de Pérez y su gobierno terminó siendo endosado a la dirigencia copeyana con lo cual cayó la popularidad de su secretario general Eduardo Fernández, quien perdió la nominación presidencial.

Durante el mandato de Carlos Andrés Pérez, como corolario de los acontecimientos de febrero (1989), el Congreso se apresuró a aprobar ciertas reformas. En 1990, luego de arduas negociaciones, se logró la firma del Pacto para la Reforma. En el 91, a pesar de la crisis existente, AD no asiste al Foro por la Reforma y sigue resistiéndose a los cambios. Las intentonas de golpe de Estado del 92 evidencian el peligro existente para el sistema democrático de una ruptura institucional.

El 4 de febrero de 1992, Rafael Caldera (ex presidente y senador vitalicio) pronunció un discurso, que marca un hito en la historia de los partidos políticos tradicionales, atribuyéndoles responsabilidad en la grave situación económico-social atravesada por el país, en lugar de señalar como únicos responsables a los militares insurgentes. Dichas circunstancias aceleran la deslegitimación de AD, COPEI y la CTV. El triunfo de Caldera, con el discurso antipartido, también es visto desde diversas ópticas. Algunos autores ponen el acento en la crisis socioeconómica y otros en la crisis política. De todas formas, el triunfo de Caldera en las elecciones del 93, señala el fin del bipartidismo en las elecciones nacionales venezolanas⁵⁴. En 1993, Carlos Andrés es desplazado de la Presidencia de la República, alegando corrupción. Si bien las causas del desplazamiento de Carlos Andrés son interpretadas de diversas maneras, (unos comentaristas opinan que fue realmente por peculado, mientras, otros piensan que fue por su apoyo al proceso de reformas), no puede desconocerse la importancia histórica que tuvo la pérdida de poder del Presidente de la República, a través de mecanismos institucionales y democráticos, como síntoma inequívoco de que algo estaba cambiando en el país.

La COPRE fue mecanismo de innovación política, porque durante la administración Pérez se aprobaron las siguientes reformas, las cuales operarían como apoyos al sistema político:

- Reformas aprobadas:
- Reglamento No. 1 de la LORM, sobre participación ciudadana.

- Restitución Garantías (1991)
- Ley Orgánica del Sufragio (20-8-93)
- Reglamento sobre Integración, Instalación y Constitución de Mesas electorales (23.19.93)
- Reforma Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura
- Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz
- Normativa atinente a la Descentralización
- Simplificación procedimientos Administrativos
- Instituto Alta Gerencia Pública

Se habían impulsado cambios fundamentales en los terrenos de las Reformas Políticas, de la Reforma General de la Constitución, de la Reforma del Poder Judicial y de la Modernización Administrativa y se logró aprobar la Ley Orgánica del Sufragio, el Reglamento para las Mesas Electorales, la reforma a la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, el Decreto de Restitución de las Garantías Económicas y el Reglamento Parcial No. 1, bajo la Presidencia de Carlos Andrés Pérez. Durante la Administración de Ramón J. Velásquez se aprobaron la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz y una normativa atinente a la Descentralización en el marco de la Ley Habilitante de agosto de 1993.

La COPRE, operó como mecanismo de innovación, también al incorporar a la agenda pública, temas excluidos de la deliberación pública por los principales actores del Puntofijismo. Se incorporaron a la agenda pública, como temas más discutidos:

- Descentralización-participación
- Garantías económicas
- Democracia interna y financiamiento de los partidos políticos.
- Corrupción en la administración pública
- Después de 1992:
- Reforma Constitucional
- Pobreza
- Elecciones, transparencia y automatización, Representatividad y uninominalidad. (Concejos municipales, Juntas Parroquiales).
- Poder judicial.
- Transformaciones necesarias del modelo económico, privatización y competitividad.

La descentralización tuvo la característica de ser una reforma que produjo sus propios actores los cuales, a su vez, se convirtieron en propulsores de los demás cambios que estaban en juego. Esos actores tuvieron la peculiaridad de que, al ser producto del proceso, independientemente de las posiciones políticas o ideológicas que expresaban y asumían fueron, inevitablemente, expresión e impulso de la descentralización.

El acontecer nacional en el gobierno de Caldera

Con la victoria del Dr. Rafael Caldera en las elecciones de diciembre de 1993, la sociedad venezolana se encaminó hacia una nueva etapa, pues el candidato triunfante venció en esta oportunidad, gracias al apoyo de **organizaciones distintas** a las que habían llevado al poder a los presidentes desde 1958. Así mismo, la composición del Congreso, (durante el período Caldera) quedó distribuida entre fuerzas de peso equiparable, en vez del esquema bipartidista que había prevalecido con anterioridad, aunque Acción Democrática siguió teniendo un peso decisivo en el organismo parlamentario⁵⁵.

Una vez elegido Caldera se estableció como primer objetivo del nuevo gobierno el restablecimiento de la calma en el sistema político y la estabilidad democrática⁵⁶.

El balance de los años previos a su triunfo (1992-1993) habían sido de incertidumbre para la democracia venezolana. El abuso de poder de los partidos políticos tradicionales y la corrupción que permeaba la mayoría de las instituciones habían creado una situación de desconfianza generalizada.

Caldera inició su gestión el 2 de febrero de 1994, para la conformación de su gabinete ministerial respetó las antiguas lealtades. Los nombrados eran amigos personales de Caldera, seguidores de vieja data y tecnócratas de las diferentes tendencias⁵⁷. En los comienzos del gobierno, las organizaciones políticas hicieron una oposición discreta porque el presidente no quebrantó el "pacto institucional", según el cual ambos partidos (AD y COPEI) se repartían las presidencias del Senado y Diputados⁵⁸.

En el período de transición de casi dos meses entre la victoria de Caldera y su asunción, se desató la más grave crisis financiera que haya conocido el país. A raíz de la quiebra de un importante banco, vino una serie de bancarrotas de instituciones financieras y compañías de seguros⁵⁹. La situación nacional fue diagnosticada como "la crisis social más profunda en lo que va del siglo XX. El colapso del esquema rentista petrolero se ha acompañado de una crisis institucional ética y moral"⁶⁰. A esta dramática afirmación acerca de la coyuntura vivida, le sigue un análisis crítico de la situación anterior:

En lo económico ha convergido el deterioro de la renta petrolera, que tradicionalmente sirvió de soporte a la gestión fiscal, con las influencias de la globalización mundial de la economía. Frente a este proceso el aparato productivo venezolano había estado de espaldas por muchos años (SIC), para luego insertarse de manera traumática como resultado de la violenta apertura iniciada en 1989⁶¹.

En el análisis se hacía referencia a los problemas de la economía rentista venezolana para insertarse en el mundo global, por las deficiencias del aparato productivo (se refería al carácter monoprodutor y no competitivo de la economía) y a cómo se intentó, en el año 1989, con el Gran Viraje, iniciar un proceso de apertura de manera tan abrupta, que se resquebrajó la situación social y se comprometió la estabilidad política.

Con la victoria de Rafael Caldera, en las elecciones presidenciales de diciembre del 1993, se esperaba emprender una nueva fase del proceso de reforma Constitucional. Caldera había presidido la Comisión Bicameral en el período 89-92 y entre sus promesas electorales estaba la de impulsar los cambios planteados⁶². Pero, la debilidad parlamentaria del gobierno de Convergencia, dificultó la profundización del proceso de transformación institucional. En los primeros meses de gobierno se presenciaron significativas tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, las cuales derivaron en amenazas del primero de disolver al segundo, si éste dificultaba la acción de gobierno. Las amenazas del Ejecutivo fueron motivadas por la dificultad para conseguir del Congreso los apoyos necesarios para las medidas de emergencia ante la crisis financiera que asoló el país a lo largo del año 1994, pero también, se hizo referencia al hecho de no poder avanzar en el proceso de reformas, especialmente en la constitucional⁶³.

Se desaprovechó la ocasión por parte de las cúpulas de AD, Copei y Convergencia de impulsar los cambios propuestos para la Reforma del Estado venezolano. Por el contrario, atrincherados en el Parlamento, los actores tradicionales, procederían a un continuo ejercicio de desaciertos en el que los ciudadanos identificaban cada vez más los resultados de una etapa de frustración de las expectativas y de promesas incumplidas⁶⁴.

Uno de los problemas subyacentes en las discusiones en torno a los planes económicos a largo plazo radicaba sin duda en la resistencia de Caldera a aplicar las políticas de ajuste, hecha explícita y asumida como compromiso durante el proceso electoral⁶⁵. No obstante, al pasar los primeros dos años, en el mensaje presidencial al Congreso del 12 de marzo de 1996⁶⁶, se anunciaron las bases de la Agenda Venezuela, cuyos detalles se revelaron a mediados de abril, no sin ocultar que se tomaban las medidas (enmarcadas en las del

Consenso de Washington y concertadas con las instituciones comprometidas con el mismo) muy a su pesar, en vista de las coacciones generadas por la situación económica.

A finales de 1998, las protestas tomaron un carácter más agresivo, apareciendo como actos de fuerza de la población frente a las instituciones y varios paros cívicos tuvieron lugar, promovidos por el descontento popular contra el gobierno de Caldera⁶⁷. Pero por el restablecimiento de la calma y la estabilidad hubo que pagar un precio. Se trató de la Reforma del Estado y de la Constitución. El perfil de la primera fue bajado considerablemente, sin que desapareciera por completo; la segunda desapareció del debate público (aunque se mantuvo viva en el seno de la COPRE)⁶⁸. Esta situación ambigua respecto de las dos reformas se mantuvo durante el período conllevando un cierto inmovilismo político.

En el tema de la reforma de la Constitución, nosotros apostamos siempre a la reforma de la Constitución pautada dentro de la Reforma General, y el referéndum constitucional, lamentablemente este proceso no tuvo apoyo, no tuvo voluntad política de los partidos, se durmió y la verdad sea dicha, visto esto en retrospectiva, el Presidente Caldera tampoco le puso todo el empeño que nosotros hubiésemos querido que se le pusiera, es decir, convertirlo en un tema más de agenda y que se discutiera. Entonces en el último año cuando ya nos dimos cuenta que eso no iba a parar a ningún lado, comenzamos a impulsar el proceso constituyente. Pero no fue una política oficial sino oficiosa, la gente estaba a favor, convencida que la única reforma que valía era convocar un proceso constituyente, y eso significó en algún momento también la simpatía que se tuviera hacia Chávez⁶⁹.

Ante el amplio respaldo popular que pareció tener el Presidente en esos meses y un igualmente significativo rechazo público al Congreso, AD, el partido mayoritario del parlamento, se avino a apoyar las políticas gubernamentales⁷⁰. Dada la urgencia de la crisis económica, que obligó al gobierno a negociar con AD leyes inaplazables en esta materia, las reformas impulsadas por la COPRE fueron aplazadas.

A mediados del 1994 al producirse un impasse entre el Legislativo y el Ejecutivo a raíz del decreto de suspensión de garantías, promulgado por éste para enfrentar una masiva fuga de capitales el presidente terminó optando por una alianza con el partido AD, esta alianza nunca formalizada, se prolongaría a lo largo de todo el período constitucional y sería uno de los mayores obstáculos para el avance de las propuestas de cambios, por ser AD el principal defensor del status quo del sistema político.

Un material indispensable para evaluar el quehacer de la COPRE durante la Administración Caldera, lo constituye la obra **COPRE 1994-1998, balance y legado**, coordinada por Ricardo Combellas, presidente de la institución para ese lapso. En el antedicho documento se pronuncia la siguiente afirmación:

Transcurridos los cinco años de gestión de la COPRE, correspondientes al actual período gubernamental, consideramos en su seno necesario y conveniente la realización de un balance de sus actividades, haciendo hincapié en las propuestas surgidas o en todo caso impulsadas directamente por ella, su trayectoria vital y sus conclusiones, independientemente de su variado éxito. **No decimos fracaso, pues algunas de dichas propuestas no sólo mantienen palpitante actualidad, sino que han devenido en un legado acusador de las dificultades de autotransformación del sistema político venezolano**, cuya reforma entonces se ha tornado ya no sólo necesaria sino urgente (destacado de la autora)⁷¹.

En primer lugar se señala, el “variado éxito” de las propuestas, y luego se hace referencia, a las dificultades de autotransformación, afirmación que parece de especial relevancia para este trabajo, ya que se refiere explícitamente, al bloqueo, operado por los partidos, del proceso retroalimentador que debía conducir al proceso de innovación:

La COPRE surgió, y ha enarbolado su bandera a lo largo de sus trece años de ininterrumpido funcionamiento, como ente propulsor de políticas públicas proyectivas, que gracias a la formación de los necesarios consensos, cristalizaran en efectivas realidades. Lamentablemente no siempre ha sido así, pues los actores del sistema, más de una vez desvirtuaron el carácter innovador de sus planteamientos reformistas al terminar, sea abandonándolos por diferimiento (i.e. la reforma constitucional), sea desnaturalizando sus nobles propósitos (i.e. la reforma electoral)⁷².

Se destaca su papel de ente propulsor de políticas públicas proyectivas y se afirma que se hizo un esfuerzo concertador para que se implementaran. Pero, los agentes encargados de hacerlas cristalizar, sea por diferimiento o desnaturalización, intentaron frenar el proceso innovador. Este documento, salido del seno de la propia comisión, señala los obstáculos enfrentados en el proceso innovador. No obstante, las dificultades enfrentadas, el proceso reformista impulsado por la COPRE, dejó un importante legado.

Uno de los elementos más importantes fue: “el establecimiento del carácter no sólo representativo sino también participativo de nuestro sistema democrático como un principio fundamental del orden constitucional venezolano”.

El quehacer de la COPRE, contribuyó a poner en primer lugar del debate nacional, la necesidad de implementar el carácter participativo del sistema democrático, herencia que fue recogida por los Constituyentes del 99.

A nivel del Poder judicial, las transformaciones impulsadas, dejaron como "legado", por un lado, una nueva forma de administrar justicia en Venezuela, y por otro, una nueva manera de concebir las reformas. Pero además, existen otras consideraciones de importancia sobre todo lo que significó el proceso de formación del COPPP para la COPRE, específicamente, la conciencia interinstitucional de la necesidad de implementar un instrumento legal que se presentó, a todas luces, como revolucionario, desde el punto de vista de la cultura ciudadana e institucional del país.⁷³

"Cuando Combellas, fue importante lo que se hizo. Todo lo que respecta al Poder Judicial y la Reforma del Tribunal Supremo... Tengo la impresión que durante ese período la COPRE se abocó más a un trabajo interno de diagnóstico, en cambio el anterior había sido un trabajo político en tanto se dirigía a las mayorías, a la opinión pública nacional..."⁷⁴.

En cuanto a la reforma electoral, las propuestas que la COPRE divulgó durante 1994 y 95, y discutió y defendió durante 1996 y 1997, fueron acogidas sólo de manera parcial por la Comisión Electoral. En el anteproyecto de ley se plasmaron los principios de despartidización, automatización y personalización del voto. Además el agregado del referendo consultivo permitió que realmente la nueva ley, no fuera solamente una Ley del Sufragio, sino también, como su nombre lo indica, de participación política. El resultado de todo esto fue un ordenamiento aprobado a última hora (diciembre de 1997). "... fue importante, también, por el impacto que tuvo hacia la despartidización de la organización electoral. La automatización, también, fue otra de las virtudes, hacia la despartidización de las elecciones⁷⁵.

En junio de 1998 la COPRE organizó un foro sobre el financiamiento electoral, en el cual estuvieron presentes representantes de AD, COPEI, MAS, CONVERGENCIA, CAUSA R, PPT Y EL MIN.

Los distintos sectores políticos representados en este foro, mostraron interés y consenso en la necesidad de aprobar una serie de normas que lleven a controlar el financiamiento electoral. Los partidos, en las observaciones al proyecto, tocaron puntos de forma, mas no se manifestaron en contra del fin perseguido con este proyecto de ley de financiamiento. A pesar de las buenas intenciones mostradas en el foro, **el proyecto de ley no fue**

aprobado para la campaña electoral de 1998⁷⁶

En el área de la Reforma de la Administración Pública, el curso de las “propuestas reformistas sufrió el impacto de una situación fiscal restrictiva y de coerciones internacionales apremiantes” que orientaron la reforma administrativa a la desincorporación de personal. Por otra parte, el proyecto de la Fundación Instituto de Gerencia Pública fue abandonado, alegándose para ello carencias presupuestarias sin que se desarrollaran otras alternativas⁷⁷.

La COPRE consideró que el rescate de la ética y la moral de los funcionarios públicos debía constituir uno de los componentes esenciales en la tarea de reformar el Estado. Por ello, dentro de las metas que la Comisión estableció para el lapso 94 -99 fue la elaboración de un Código de Ética de los Servidores Públicos.

En mayo de 1996, la COPRE realizó un evento sobre referendo consultivo en el que participó la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para la Reforma del Sistema Electoral; en el mismo el Comisionado de la COPRE, Carlos Ayala Corao, presentó las bases normativas para la reglamentación del Referendo Consultivo que le había sido solicitada con anterioridad por la Comisión de Diputados. Dichas bases fueron incorporadas, prácticamente sin modificaciones en el proyecto de Ley Orgánica del Sufragio y de Participación Política. **Este fue el mecanismo de participación a nivel nacional**, más importante, elaborado por la COPRE durante la administración Caldera, y finalmente aprobado.

Se puede destacar el carácter innovador del referendo consultivo, en tanto fue una apertura incruenta a la convocatoria de la Constituyente: “el referéndum consultivo que es lo que permitió el proceso constituyente, y ese referéndum consultivo todavía está vigente, en la medida que el acuerdo de la “Mesa de negociación” establece que debe guiarse por este procedimiento y que mientras no se modifique la ley, el país debe regirse por esa ley⁷⁸.”

El Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Radiodifusión de Servicio Público fue entregado el 28 de mayo de 1998 para dar inicio al trámite parlamentario. Dicha propuesta fue diferida indefinidamente.

El seguimiento de la larga discusión iniciada en 1989 acerca de la necesaria Reforma de la Constitución, que buscaba superar el egoísmo de AD y COPEI, operó como mecanismo de desenmascaramiento progresivo, obligando a estas organizaciones partidistas, a

mostrar cual era su verdadera actitud hacia las reformas. En este período, gracias a la acción de la COPRE, quedó claro, con el monitoreo del Proyecto de Reforma General de la Constitución que el discurso de apoyo a las Reformas que pronunciaban los partidos políticos tradicionales era falso y tenía como fin último aprovechar la ocasión para ganar votos entre los electores, llegando incluso por su obstinada ceguera a poner en peligro la estabilidad del sistema democrático tan penosamente construido.

La COPRE fue mecanismo de innovación política, porque durante la administración Caldera se aprobaron las siguientes reformas, las cuales operarían como apoyos al sistema político, o permanecerían como "legado" para ser retomadas posteriormente:

- Informe para el estudio de la Reforma Constitucional del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- Ley Orgánica del Sufragio.
- Código Orgánico Procesal Penal.
- Reforma Ley orgánica de Tribunales y Justicia de Paz.
- Reforma Decreto Ley FIDES.
- Ley de Asignaciones Económicas Especiales.
- Código de Ética del Funcionario Público.

Se continuaron implementando diversos aspectos de la Descentralización, específicamente la fiscal (FIDES Y LEY DE ASIGNACIONES ECONOMICAS ESPECIALES). Se estudió el régimen parroquial y se modificó sustancialmente la Ley Orgánica del Sufragio.

En dicho proceso se siguió profundizando la autonomía municipal y estatal, contribuyendo al cambio del mapa político del país y desencadenando cambios al interior de los partidos.

La COPRE, operó como mecanismo de innovación, también al incorporar a la agenda política del país, temas antes excluidos de la deliberación pública, por los principales actores del Puntofijismo.

Temas que pone en agenda:

- Reforma Constitucional.
- Reforma Judicial.

- Reforma Electoral.
- Corrupción, Ética del funcionario público.
- Descentralización fiscal.

Reflexiones finales...

La COPRE operó como mecanismo de innovación al hacer posible que se resquebrajaran ciertas costumbres políticas que acompañaron al Pacto de Punto Fijo. En el marco de dicho acuerdo, se había convenido excluir a ciertos actores y a determinados temas, sobretodo en momentos de competencia electoral, bajo el argumento que era necesario estabilizar la democracia a través de mecanismos no democráticos. Este último aspecto del Pacto de Punto Fijo, fue sin duda uno de los elementos más conservadores, que en el mediano y largo plazo, mostró tener consecuencias bastante negativas, tanto desde el punto de vista político como social, sobre el proceso de consolidación democrática.. El Pacto de Punto Fijo, de una forma no intencionada, fijó las raíces de una democracia caracterizada por la exclusión y la falta de amplitud, ambas características comenzaron a ser fuertemente criticadas, especialmente durante la década de los ochenta, una vez que los partidos políticos tradicionales comenzaron a mostrar signos de cansancio electoral⁷⁹. La COPRE cambió esta situación:

- trayendo a colación temas antes excluidos
- impulsando el debate público sobre la necesidad de impulsar las reformas
- resaltando la importancia de que fuese la ciudadanía, la fuerza que motorizara las reformas, es decir, propuso democratizar la democracia.

También operó como mecanismo de innovación al lograr que se aprobara la descentralización. El efecto de la descentralización sobre el sistema político se materializó a través de diversos desarrollos:

i. a posibilidad de reelección tanto para alcaldes como gobernadores, aumentó la competencia electoral dentro del sistema democrático. Esto se produjo a través del aumento de los espacios de competencia electoral que obligó a los partidos a optar por sistemas de alianzas, para poder mantenerse competitivos en los niveles regionales y locales.

ii. Este incremento en los espacios electorales, tuvo como efecto generar presiones sobre las estructuras partidistas, para iniciar un proceso de cambio interno de las organizaciones y la disminución de las barreras de entrada al sistema democrático.

iii. Después de la aprobación de la Ley de Elección directa de Alcaldes y de Gobernadores en 1989, los partidos políticos debieron comenzar a competir en tres arenas muy diferentes, cada una con su propia lógica. Partidos políticos como AD y COPEI, con estructuras jerárquicas y poco flexibles, debían comenzar a adaptarse a un proceso de competencia electoral en más de trescientos municipios y veinte estados, que requerían comenzar a relajar sus estructuras internas. Aquellos partidos políticos que perdían elecciones a nivel nacional ahora podían tener la opción de aspirar a puestos públicos a nivel regional y local.

iv. Mejora notable en la rendición de cuentas a nivel regional y local, lo que reavivó la vida política y el debate público en la provincia. En 1998, 21 gobernadores aspiraban a la reelección y 17 de ellos repitieron. Estos datos demuestran que la mayor parte de los gobernadores, debido al desempeño en la gestión de gobierno, (lo que implica un esfuerzo por la eficiencia), lograron repetir en sus puestos.

v. Se otorgó también, mayor autonomía en los militantes, que ahora deben su éxito a sus logros políticos concretos y no a su obediencia a las jerarquías partidistas.

vi. Se impulsó un mayor debate interno en los partidos políticos. A nivel de concejales, mayor preocupación por los problemas comunitarios, y a nivel de las juntas parroquiales, un incremento notable de los liderazgos populares femeninos de base.

La COPRE puso sobre la mesa de la polémica pública, temas cruciales de la vida política nacional. De las propuestas de reformas que realizó, algunas llegaron a ser aprobadas y otras no. A pesar de los obstáculos y las resistencias que debió de afrontar, sus logros fueron definitivos a la hora de dotar de apoyos al sistema político venezolano. En realidad, la corriente de opinión favorable a las reformas en pos de la profundización de la democracia, fue un logro efectivo de la COPRE, como se evidencia en la crecida vocación democrática de la ciudadanía venezolana, expresada en su adhesión a los valores institucionales de alternabilidad, justicia e igualdad.

* Este artículo constituye un avance del Programa de Investigación: "Hacia un Nuevo

Modelo Político en América Latina" (4a. Fase), financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia (CONDES), Maracaibo (Venezuela).

1 Norberto Bobbio. **Diccionario de Política**, p. 1522.

2 Lapierre, W. **El análisis de los sistemas políticos**, p. 278.

3 Balandier. **Sociologie des mutations**, Paris, pp. 23-24.

4 A esos efectos seguiremos el texto de Lapierre, pp. 207 a 281.

5 Lapierre. **Op. cit.** p. 261.

6 Idem, p. 268.

7 Balandier, Georges. **Sociologie des mutations**, pp. 24-25.

8 Alvarez. La reforma del Estado, antes y después de Chávez, p. 188.

9 Carlos Blanco y otros (1986). **Consultas. El liderazgo nacional, Documentos para la Reforma del Estado**, Vol. I, COPRE, p. 8.

10 La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado será denominada en adelante bajo la sigla COPRE.

11 Manuel Rachadell fue Miembro del Comité Coordinador durante varios años y, desde sus inicios, Coordinador de la Subcomisión de Descentralización. Fue, además, miembro activo de la COPRE, durante todo el tiempo de su duración. Junto con Arnoldo Gabaldón, fue el único comisionado que tuvo tal condición. Rachadell, entrevista, 15-6-03.

12 Lusinchi batió con 3.775.341 votos a Caldera que obtuvo 2.298.176 votos (el 56,5% de los votos contra un 30,6%). Borges y Pereira (1996). **Op. cit.**, p. 365,

13 Los resultados dieron un 66% de los votos para el partido AD y un 23,7% para COPEI. Idem.

14 **Lusinchi**: Cámara Diputados AD=56%. COPEI 30%; Cámara Senadores AD=64%. COPEI=32%. / **C.A. Pérez**: Diputados AD=53%. COPEI 40%; Cámara Senadores

AD=48%. COPEI=33%. / **Caldera:** Diputados AD= 27%. COPEI 22%; Causa R=20%; Convergencia =13%; MAS 11%. Senadores: AD=32%; COPEI=28%; Convergencia=20%; Causa R=18%; MAS=2%.

Estos datos vienen a demostrar la mayoría absoluta que tuvo Acción Democrática durante los períodos de Lusinchi y Pérez en ambas Cámaras del Congreso Nacional. Así mismo se evidencia la mayoría relativa que tuvo AD durante la Administración Caldera, circunstancia por la cual sus votos eran indispensables a la hora de tomar decisiones. Datos tomados de Brian Crisp (1998). **Op. cit.** p. 24.

15 La principal oposición vino del Ejecutivo. Al principio, la COPRE era hasta simpática, pero cuando se baipaseaba al ejecutivo y se vinculaba directamente a la prensa, generando opinión de reforma, al Ejecutivo no le gustó mucho. Sobretudo con lo de la descentralización Lusinchi montó en cólera, por la pérdida de poder. Pero, ¡monto en cólera de verdad!. Por allí empezó el enfrentamiento con el Ejecutivo, entonces, se limitó el presupuesto y luego sobrevino la renuncia de Ramón J. Velásquez. Entrevista a Antonio Quintín, 17-06-03.

16 PRPI, pp. 4-5.

17 Idem, p. 4.

18 Idem .

19 Memorias COPRE (1988). p. 33.

20 "Otro obstáculo fueron los partidos políticos, los partidos políticos al principio vieron interesantes las propuestas de la COPRE, pero cuando las cosas se iban por el lado de limitar su rol también tomaban distancia. Concretamente cuando se suscribe el acuerdo para la profesionalización de la administración pública ningún partido lo suscribió, en la Plenaria, dijeron, perfecto, ok, hasta les gustó la idea pero después fueron distanciándose. Esto sucedió con las propuestas de reforma para elaborar la Ley de Administración Pública en 1986. Ninguno quiso firmar porque implicaba renunciar al sistema del botín, a 40000 cargos efectivos muy bien vistos, para quien ganara las elecciones. Allí había dos frentes de oposición a la COPRE muy importantes, el Ejecutivo mismo y los partidos políticos". Entrevista a Quintín, 17-06-03.

21 Entrevista a Quintín: La COPRE, efectivamente, elabora una propuesta muy "anti-

establecimiento", se lanzaba contra intereses financieros, políticos y de los partidos políticos, y bregó por que los partidos políticos del status se modernizaran para que se democratizaran, para que abrieran cauces a las reformas. Fueron los sectores económicos, sobre todo Marcel Granier, quienes se aprovecharon de esta oposición y ellos si lanzan el discurso antipartido y antipolítica. Cuando la COPRE decae esta gente sigue con el discurso antipartido y fueron deteriorando el sistema. Luego del 4 de febrero de 1992 aparece Caldera magnificando el discurso antipartido, un hombre de partido que da un discurso antipartido y bueno, nos encontramos con la situación actual, un sistema político representativo sumamente deteriorado sobre todo en lo que a los partidos políticos se refiere. Pero los que largaron el discurso antipartido, que a mi me consta fueron Enrique Machado Zuloaga, Marcel Granier, esos que eran activos en la COPRE, ellos tenían su propia agenda. Chávez es la consecuencia de eso, esa gente contribuyó mucho al desprestigio del sistema, recién ahora están recuperando el discurso partidista, pero se dieron cuenta tarde...

22 Quintín, Rachadell y Blanco, se pronuncian al respecto, asegurando que fue el discurso antipolítico el que llevó a que el proceso venezolano desembocara en la búsqueda y elección de un líder carismático.

23 Idem.

24 Entrevista a Rachadell, 15-06-03.

25 Idem.

26 Idem.

27 Idem.

28 En este punto coincidieron los entrevistados: Trino Márquez, Fernando Aranguren, Manuel Rachadell y Antonio Quintín.

29 Idem.

30 Idem.

31 Mem. 90, 91 y 92.

32 CORDIPLAN (1989). El gran viraje, p. 5.

33 Entrevista con Quintín, 16-06-03.

34 Como una muestra de voluntad política de llegar a políticas concertadas, los partidos políticos venezolanos y el Ejecutivo Nacional, suscribieron el Pacto para la Reforma el 4 de Diciembre de 1990, manifestando en dicha oportunidad, ante la Nación su firme disposición a cumplir con el programa que se formulaba de acuerdo a las condiciones por las cuales atravesaba Venezuela. Este consistía en un programa de acción a corto y mediano plazo, siguiendo la metodología de la COPRE de elaborar propuestas graduales y sucesivas, planificadas y concebidas a diferentes términos, es decir, en el corto y en el mediano plazo.

Los firmantes de este Pacto asumían frente al país compromisos cuya realización estaba planteada para el corto plazo, entendiendo como tal el período que alcanzaba hasta el año 1991. Igualmente asumían otros compromisos que, por su propia naturaleza, sólo serían realizables en un plazo más extendido.

Compromisos de corto plazo:

Se comprometían a discutir y aprobar un Programa Legislativo Prioritario, para 1991. Conformaban este programa mínimo, los siguientes instrumentos legales:

1. Ley Orgánica del Sufragio.
2. Ley de Partidos Políticos (ya aprobada en Diputados)
3. Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.
4. Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público.
5. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación.
6. Ley de Contraloría.
7. Ley del Ministerio Público.

35 Se trata de un "grupo de opinión", liderado por personajes de relevancia en la vida

política nacional. Entre los más destacados se encontraban Arturo Uslar Pietri, escritor y abogado con una dilatada carrera pública, Ernesto Mayz Vallenilla, filósofo y ex Rector fundador de la Universidad Simón Bolívar, Miguel Ángel Burelli rivas, candidato presidencial en las elecciones de 19968, José Vicente Rangel, periodista y candidato presidencial, Ramón Escovar Salom, para el momento Fiscal General de la República y otros. Sonntag.

“Venezuela, el difícil curso de la transición”. **Nueva Sociedad** No. 151: 26.

36 Heins Sonntag y Thais Maingón (1992). **Venezuela: 4F 1992**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, pp. 17-18.

37 Blanco, 42.

38 Blanco, Revolución y Disolución, pp. 42-43.

39 Blanco, p. 44.

40 Entrevista a Quintín, 16-06-03

41 En este sentido opinaba Rafael de la Cruz –quien para el momento (1992) era Coordinador del proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Capacidades Generales del Estado, diseñado para asistir a la Copre–, en su obra “La estrategia de la descentralización en Venezuela” en Rafael de la Cruz (Coord.), **Descentralización, Gobernabilidad, Democracia**. Caracas: COPRE -PNUD, Nueva Sociedad, 1992, p. 21.

42 Carlos Blanco, Ministro de Estado y Presidente de la COPRE, entre 1989 y 1993, también atribuía la responsabilidad de la crisis a los partidos. **Op. cit.** p.45.

43 Blanco, 42.

44 **El Nacional**, noviembre 1992.

45 Trino Márquez, entrevista, 18 agosto 1999.

46 Al cambiar el equipo de gobierno, también cambió la COPRE. Fue nombrado Presidente de la COPRE, Trino Márquez y Secretario Ejecutivo, Julio César Fernández.

47 Trino Márquez, entrevista, 18 agosto 1999.

48 Entrevista a Trino Márquez, 18-06-03.

49 Entrevista a Quintín.

50 Carlos Blanco. "La marcha de las reformas políticas en Venezuela", p. 425.

51 Idem.

52 **El diario de Caracas**, 21 de mayo de 1993 y 2 de febrero de 1994.

53 Mem. 92, pp. 30-55.

54 Molina y Baralt. **Cuestiones políticas** No. 22.

55 Caldera contó en los comicios de 1993 con el 17% por Convergencia y el 11% por el MAS de los votos para la elección presidencial. Para el Congreso los porcentajes fueron los siguientes: **Diputados:** AD-27%, COPEI -26%, Convergencia-13%, MAS-11%, CausaR-20%; **Senadores:** AD-32%, COPEI-28%, Convergencia-20%, MAS-2%, CausaR-18%. Brian Crisp. "El sistema electoral venezolano y las relaciones entre los poderes gubernamentales". **Cuestiones Políticas** 21: 24.

56 Pocos días antes de asumir y de acuerdo con el presidente Ramón J. Velásquez, Caldera dio de baja a todo el Estado Mayor Conjunto y designó uno nuevo, no sospechoso de inclinaciones golpistas; pocos meses después decretó una amnistía para los oficiales cabecillas de los intentos de golpe de 1992. Con estas iniciativas se trató de tranquilizar a la institución militar. Heins Sonntag (1998). "Venezuela, el difícil curso de la transición". **Nueva Sociedad** No. 151: 18.

57 Idem. p.18.

58 Especial mención merece Ramón Escobar Salom, fiscal general en el período constitucional anterior y acusador pertinaz de Pérez, como Ministro del Interior, y Miguel Angel Burelli Rivas, uno de los "notables" antiperecistas como canciller. Idem.

59 Idem, p. 19.

60 IX Plan, setiembre del 94, p. 1.

61 Idem.

62 El proceso de reforma constitucional en Venezuela, iniciado en 1989 como un asunto parlamentario casi rutinario de adecuación de las estructuras institucionales al devenir de la sociedad, se vio alterado en 1992 por la crisis política. Pero, durante el año de 1993 el proceso de reforma constitucional se mantuvo paralizado ya que se alcanzó un alivio relativo de las tensiones políticas a través de los procesos comiciales de diciembre de 1992 y de 1993 y la destitución del presidente Pérez en mayo de ese año. Margarita López Maya-Luis Gómez Calcaño (1996). "Por qué no avanza la Reforma Constitucional en Venezuela". **Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales** Vol. 2 No. 2-3: 61.

63 Idem, p. 59.

64 Alfredo Ramos Jiménez (1999). "Venezuela. El ocaso de una democracia bipartidista". **Nueva Sociedad** No. 161: 35-56

65 **El Nacional**, diciembre 1993.

66 **El Nacional**, marzo 1996.

67 Luis Salamanca (1999). "Protestas venezolanas en el segundo gobierno de Rafael Caldera. 1994-1997", en López Maya, Margarita (Ed.), **Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste**. Caracas: Nueva Sociedad. p. 260.

68 Entrevistas realizadas a Rachadell (15-96-03) y a Quintín (16-06-03).

69 Entrevista a Combellas 17-06-03.

70 **El Diario de Caracas**, 15-2-94.

71 COPRE (1998). Balance y legado, p. 7.

72 Idem.

73 Idem, p. 36.

74 Entrevista Quintín.

75 Entrevista a Combellas.

76 COPRE (1998). Balance y legado, p. 46.

77 Idem, p. 72.

78 Entrevista a Ricardo Combellas.

79 Penfold Becerra (2002). El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada.

Bibliografía y Fuentes

Entrevistas

1.- (Entrevistas a Trino Márquez (18-08-99) y Fernando Aranguren 15-09-99)

2.- (Entrevistas a Manuel Rachadell(15-06-03), Antonio Quintín (16-06-03) y Ricardo Combellas (17-06-03)

Fuentes documentales

3.- Actas de las reuniones Plenarias de la COPRE (período 85-89).

4.- Actas del Comité Coordinador de la COPRE (período 88-98).

5.- Memorias de la COPRE, años: 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96 y 97.

6.- COPRE. Balance y legado 1999. Caracas.