

## 2. VENEZUELA

### VENEZUELA: CARACTERÍSTICAS, CRISIS Y POSIBLE FUTURO DEMOCRÁTICO\*

Daniel H. Levine\*\* y Brian F. Crisp\*\*\*

El sistema democrático en Venezuela, tanto en el plano ideal como real, ha estado dando tumbos en las últimas décadas. Cuatro décadas de ininterrumpidas sucesiones constitucionales y de política democrática masiva han transformado la democracia de sueño imposible en un estado de rutina y de expectación. Las generaciones recientes de Venezuela han llegado a la madurez conociendo sólo un tipo de sistema político; la revolución izquierdista es un débil eco del pasado, la dictadura militar sólo un recuerdo lejano. En tanto el sistema democrático ha pasado a ser la norma, la cuestión de preservarla (de suprema importancia en los años inestables posteriores a 1958) se hace menos acuciante que el reto de mejorar, ampliar y democratizar el sistema. El elogio de la democracia como tal ha recibido fuertes y continuas críticas. De forma más clara, la luna de miel de Venezuela con su sistema democrático se acabó hace algún tiempo. A mediados de la década de 1980, a medida que los problemas políticos económicos e institucionales convergían para crear lo que comúnmente los venezolanos denominan simplemente como *la crisis*, muchos han empezado a percibir, en buena medida, que es el estilo del sistema democrático venezolano la clave del problema.

Los regímenes democráticos desde 1958 han moldeado profundamente la transformación de la moderna Venezuela, convirtiéndola en el modelo de país que es hoy. Y es un proceso con luces y sombras. Apoyadas sobre la base firme de la corriente estable de ingresos de la industria petrolífera (a veces con incrementos espectaculares), las élites, a través del control de partidos políticos poderosos, construyeron un estado centralizado fuerte. Este aparato estatal empleó los recursos proporcionados por el petróleo construyendo calles, ciudades, escuelas y obras públicas, de manera que la sociedad pobre, analfabeta, fragmentada,

enferma y predominantemente campesina se transformó en una nación altamente urbana, móvil, educada y empapada por los medios de comunicación. Cuando a principios de la década de los 70 el precio del petróleo se disparó, parecía posible la idea de una gran Venezuela ("La Gran Venezuela" celebrada en los discursos del presidente Carlos Andrés Pérez). Las sombras aparecerían poco después. A partir de la devaluación de la moneda en 1983 (la primera vez en este siglo), creció de manera inexorable la desigualdad en los ingresos, bajaron los niveles de vida y las instituciones estatales se mostraron incapaces de ofrecer los servicios básicos a la población. Los indicadores de sanidad y servicios sociales decrecieron en gran medida, aumentando la malnutrición y la incidencia de enfermedades como la malaria, el dengue, la tuberculosis y el cólera, que reaparecieron después de una larga ausencia. La corrupción a gran escala se convirtió en algo endémico y el descontento ciudadano se reflejó en el aumento de la abstención electoral, en el surgimiento de movimientos ciudadanos reformistas, en la existencia de manifestaciones y protestas, incluidos los disturbios callejeros masivos, y en el apoyo que recibieron conspiradores militares sin éxito, así como partidos nuevos y líderes políticos con campañas basadas en plataformas anti-partidistas.

\* Extraído de *Democracy in Developing Countries: Latin America*, 2nd edition, Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds.) Copyright (c) 1999 by Lynne Rienner Publishers, Inc. Utilizado con permiso de la editorial. La versión original incorporaba un análisis histórico que ha sido suprimido por razones de espacio, con el permiso de los autores. Además, ha sido revisado por los autores con el fin de incorporar al análisis de los últimos acontecimientos. La traducción del inglés ha sido realizada por América Latina Hoy, bajo la responsabilidad de Marisa Ramos.

\*\* Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Michigan, actualmente director del Department of Government de esa universidad.

\*\*\* Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Arizona.

Este breve esquema apunta hacia un modelo de conflicto y cambio, a veces confuso, que es el que ha marcado el sistema democrático en Venezuela en el período reciente. Además, ha habido una extensa y dura discusión entre los analistas con respecto a las causas de esta crisis, su significado y la viabilidad de las reformas. Es difícil encontrar un punto de equilibrio, y muchos se han rendido con facilidad al pesimismo general. Un observador ha llegado tan lejos como para comparar la situación actual con una recolocación de las sillas en el Titanic<sup>1</sup>. Nosotros tenemos otro punto de vista, ya que, aunque no hay duda de la gravedad de la crisis del sistema democrático venezolano, la necrológica del mismo sería prematura. El sistema se ha mostrado considerablemente capacitado para recuperarse en relación a los comentarios y las teorías que no preveían esta reacción. A pesar del descenso económico, la violencia civil, la conspiración militar, la decadencia institucional y las traiciones de los líderes, quedan suficientes reservas en el sistema y entre la población como para superar dos intentos de golpe de Estado, para generar diversos movimientos políticos nuevos (incluyendo un gran partido político nuevo), para destituir a un presidente en ejercicio y elegir a un sucesor para el período intermedio, para celebrar dos elecciones nacionales y para recuperar para la presidencia a un anciano hombre de estado, todo ello en el espacio de unos pocos años. Un aspecto relevante de lo que se puede llamar manejo político de la crisis es lo estable y estricto que ha sido el seguimiento de las normas constitucionales. No ha sido derribado ningún gobierno. Incluso la destitución del presidente en 1993 —un evento sin precedentes en la historia venezolana— se manejó siguiendo escrupulosamente el procedimiento constitucional. Aunque han sido tiempos duros, el sistema no se ha dejado vencer fácilmente. La población se ha esforzado en buscar soluciones, y aunque éstas no siempre han resultado exitosas e incluso han podido fracasar a largo plazo, los ciudadanos han rechazado ser actores pasivos.

Los retos que presenta recientemente el sistema democrático venezolano no se explicarían sin los cuarenta años previos de desarrollo democrático. Consideramos que la crisis que atenaza a Venezuela desde finales de los ochenta no es simplemente el deterioro del sistema establecido, sino más bien una crisis *al interior* de la democracia. Las bases del sistema democrático y la clave para entender las posibilidades de su transformación y supervivencia futura, se apoyan en cinco elementos que estructurarán nuestro análisis: el modelo de desarrollo socioeconómico dirigido por el Estado, el sistema de partidos y el sistema electoral, la evolución de las estructuras estatales y sus relaciones internas, la emergencia y posible relevancia de la sociedad civil y el papel cambiante de las fuerzas internacionales. Los poderosos elementos democratizadores dentro de la sociedad venezolana han generado una multitud de reformas políticas e institucionales que, en conjunto proporcionan pautas para la configuración y las características de un posible futuro democrático. Las principales reformas del sistema electoral, combinadas con elementos relevantes de descentralización, constituyen la chispa que dio inicio, por primera vez en este siglo, a dinámicas políticas locales y regionales vigorosas. Como consecuencia de ello, se han producido cambios importantes en la dinámica

intrapartidista, en el reclutamiento de líderes y en la forma de funcionamiento de las legislaturas. Se ha incrementado notablemente el activismo ciudadano manifestado en una variedad de movimientos sociales, desconocidos en Venezuela hasta la década de 1990. Estas transformaciones democratizadoras se han llevado a cabo en un contexto de inacabable y severo deterioro económico, reflejo del fracaso de la estrategia de desarrollo que inspiró a los fundadores de este sistema democrático. A su vez, las reformas políticas y económicas son, sin duda, difíciles de conseguir. La tarea dependerá, en gran medida, de la habilidad, flexibilidad y creatividad que cuatro décadas de vida democrática han creado no sólo en los líderes del país, sino también en sus ciudadanos y en la nueva sociedad civil emergente en años recientes<sup>2</sup>.

De acuerdo a la importancia que le damos a los factores políticos, frente a los culturales, sociales o económicos, puede ser útil empezar por clarificar algunos términos políticos claves. Utilizamos democracia tal como ha sido definida en la serie *Democracy in Developing Countries*: un sistema político caracterizado por la celebración de elecciones libres y abiertas, con barreras de participación relativamente bajas, con competencia política genuina y con protección de derechos y libertades civiles. Usamos "democratización" en dos sentidos relacionados entre sí, cada uno con notables implicaciones para el sistema democrático. El primero es temporal: la democratización aparece como una fase en la creación y mantenimiento de un sistema democrático. En este proceso se encuentran implicadas varias fases, desde la transición hasta la consolidación, transformación y madurez. Esto no quiere decir que el proceso sea irreversible o que la madurez sea un punto de equilibrio. Como la experiencia venezolana indica, una estabilidad de difícil logro puede ser puesta en peligro por un rápido cambio social, por una rigidez institucional y por una ineficacia organizativa. El segundo sentido de democratización se refiere a la naturaleza de la organización de la vida social y de las orientaciones culturales predominantes. En este caso, democratización implica la creación, maduración y propagación de relaciones sociales más igualitarias y de normas de autoridad y liderazgo. Estos elementos se practican en la vida organizacional, especialmente a través de la participación, desarrollando nuevas fuentes y modelos de liderazgo y creando relaciones permanentes entre la vida del grupo y la política nacional. Vínculos como éstos contribuyen a enfatizar la legitimidad formal de la democracia a través de la práctica cotidiana de la competencia y de la organización en todas las facetas de la vida, de la difusión de los recursos del liderazgo y de la propagación de normas de responsabilidad y transparencia en el manejo de los asuntos públicos. Estos comentarios apuntan a que el sistema democrático venezolano no puede ser concebido únicamente como una creación por

1. Aníbal Romero, "Rearranging the Deck Chairs on the Titanic: The Agony of Democracy in Venezuela", *Latin American Research Review* 32, no. 1 (1997).

2. Levine trata la naturaleza del sistema democrático y de la democratización, así como sus implicaciones para los grupos y la vida institucional en "Paradigm Lost: Dependence to Democracy", *World Politics* 40, no. 3 (Abril, 1988): pp. 377-394.

parte de ciertos líderes cultos o supuestamente modernos, cuyos valores han sido gradualmente asumidos por las masas incultas. Antes al contrario, desde el principio, el sistema democrático venezolano se ha basado en la alianza de líderes de clase media con las clases populares y otros grupos periféricos.

Analizamos con detalle el significado de democracia y democratización porque consideramos que estas cuestiones deben situarse en términos positivos. La democracia es más que la ausencia de autoritarismo o de reglas militares. La democracia tiene bases, dinámica y valores propios. Esto es particularmente importante para tratar en el momento actual los conceptos de democracia y democratización, en tanto la consolidación de nuevos o restablecidos regímenes democráticos en América Latina requiere de una comprensión común. Nuestro esfuerzo por dar sentido teórico al deterioro y crisis del sistema democrático venezolano comparte muchas de las preocupaciones que han dado lugar a diversos estudios comparativos sobre democracia y democratización. Vamos a intentar llevarlo a cabo desde cuatro perspectivas: énfasis en el análisis de cómo las condiciones históricas contingentes moldearon los procesos y los resultados posibles; atención a la construcción de instituciones, reglas del juego y relaciones internas en el Estado; énfasis en el estudio de canales de intermediación políticos específicos, sobre todo partidos políticos; e interés por la sociedad civil como generadora de nuevos actores y reglas del juego y la sociedad. En la literatura académica, cada una de estas perspectivas se ha desarrollado de forma más o menos independiente: la primera, enfatizando en las fuerzas económicas y en los asuntos de política económica; la segunda, subrayando la política en sí misma, incluyendo una nueva mirada hacia las instituciones; y las otras dos, analizando las fuerzas sociales y la dinámica política, incluyendo temas relativos a las organizaciones y a los liderazgos. Nuestro artículo subraya la necesidad de combinar estas perspectivas, examinando detalladamente las capacidades reales de la sociedad civil y de las fuerzas sociales.

Seguimos los análisis generales de O'Donnell, Schmitter y Whitehead, o de los Colliers, Terry Karl y otros, que han argumentado que las estructuras estatales y el desarrollo histórico de las instituciones (concebidas de forma amplia) en Venezuela han sido moldeadas por la industria petrolífera, y sobre todo por la abundancia de ingresos, a bajo coste, que ésta proporcionó a los líderes políticos y a los burócratas<sup>3</sup>. El dinero del petróleo pagó, en términos de Cavarozzi, la matriz estadocéntrica, capaz simultáneamente de mitigar el conflicto social y de manejar el crecimiento económico y la distribución<sup>4</sup>. El Estado estaba controlado por élites y colonizado por grupos de interés, dependiente cada vez más del dinero del petróleo. Cuando estos ingresos decrecieron, el modelo se agotó y el conflicto salió a la superficie provocando en parte una crisis de la vida cotidiana. Desde esta perspectiva, las instituciones son históricamente contingentes de variables sociales y económicas. Nosotros ponemos un mayor énfasis en la concepción de las instituciones como estructuras que moldean los incentivos y las conductas de políticos y ciudadanos. Este enfoque ilumina

la comprensión de las razones por las cuales los grupos de interés en América Latina interactúan casi exclusivamente con el poder ejecutivo y por las que presidentes han evadido a un Congreso inactivo<sup>5</sup>. Como consecuencia de ello, el poder relativo de los distintos poderes se descompensa en favor del ejecutivo. El excesivo presidencialismo se convierte en un elemento problemático, siendo, como veremos, un importante factor en el inmovilismo institucional y en la caída de la legitimidad. Este enfoque apunta a la reforma de las reglas electorales y a la recolocación de los poderes constitucionales como posibles respuestas a la crisis. La distribución de estos poderes y el control partidista de los poderes ejecutivos y legislativos puede contribuir a explicar la posibilidad de un equilibrio en las relaciones entre los poderes y el grado de hegemonía presidencial.

El énfasis exclusivo en las instituciones formales debe suprimir una gran cantidad de aspectos acerca del proceso político. Un estudio comparativo sobre partidos políticos ha subrayado el papel central que los partidos institucionalizados y los sistemas de partidos pueden desempeñar en la movilización de fuerzas sociales y en la canalización de conflictos, creando y sosteniendo lealtades permanentes, concentrando la elección, y seleccionando, adiestrando y promoviendo la circulación generacional de líderes<sup>6</sup>. En Venezuela, distintos estudios han analizado muy a fondo estos procesos<sup>7</sup>. Además, un cuerpo creciente de investigación ha señalado el poderoso impacto que tienen las reglas electorales en la formación partidista y en la estabilidad del sistema de partidos<sup>8</sup>.

3. Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, and Laurence Whitehead, eds., *Transitions From Authoritarian Rule. Prospects for Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986); Ruth Berins Collier and David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1991); Terry Lynn Karl, "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela", *Latin American Research Review* 22, no. 1 (1987):63-94; and Terry Lynn Karl, "The Venezuelan Petro-State and the Crisis of 'Its' Democracy." In *Venezuelan Democracy Under Stress*, ed. Jennifer McCoy, Andrés Serbin, William C. Smith and Andrés Stambouli (New Brunswick: Transaction Publishers, 1995).

4. Marcelo Cavarozzi, "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", *Journal of Latin American Studies* 24 (1992): 665-84.

5. Barry Ames, "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel Bases of Voting in the Brazilian Congress" *Journal of Politics*, 57 (1995); Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. (New York: Cambridge University Press, 1997); y Matthew Soberg Shugart and John. M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (New York: Cambridge University Press 1992).

6. Atul Kohli, *Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability* (New York: Cambridge University Press, 1990) y Scott Mainwaring and Timothy Scully (eds.): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 1995).

7. John D. Matz, *Acción Democrática: The Evolution of a Modern Political Party in Venezuela* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1966); Juan Carlos Rey, "El Sistema de Partidos Venezolanos" *Politeia* 1 (1972); Daniel H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1973); Michael Coppedge, *Strong Parties and Lame Ducks Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela* (Stanford: Stanford University Press, 1994).

8. Jose Enrique Molina, *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas* (Valencia: Vadell Hermanos, 1991); Miriam Kornblith and Daniel H. Levine, "Venezuela: The Life and Times of the Party System", en *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America*, ed. Scott Mainwaring and Timothy Scully (Stanford: Stanford University Press, 1995); y Miriam Kornblith, "Elecciones 95: Nuevos actores, reglas y oportunidades", *Debates IESA* No. 3 (1995): pp. 3-7.

Al mismo tiempo, la emergencia de la sociedad civil ha incorporado al proceso político a activos movimientos sociales de los tipos más variados: asociaciones de derechos humanos y empresariales, grupos eclesiales y vecinales, nuevos sindicatos, organizaciones feministas y grupos ciudadanos de todas clases. Este fenómeno tiene un espacio pequeño en el léxico teórico del nuevo institucionalismo y esta ausencia hace difícil decir algo acerca de quien consigue organizarse, de qué manera y cómo y por qué interactúan con los políticos y los *policy-makers*. El impacto de las relaciones entre el Estado y la sociedad en la creación, crecimiento y calidad de la democracia ha sido una corriente del análisis político desde Aristóteles a Tocqueville, por citar sólo a dos distinguidos predecesores. Lipset, Lipset y Rokkan y Dahl han enfatizado en cómo un desarrollo plural y equilibrado de las fuerzas sociales facilita la política democrática<sup>9</sup>. Los estudios de los movimientos sociales y de la sociedad civil han ampliado esta perspectiva, insistiendo en el impacto democratizador que pueden tener los movimientos sociales en las instituciones y en las prácticas políticas. Los llamados nuevos movimientos sociales son percibidos, de forma generalizada, como un semillero de valores y prácticas más igualitarias, y como un canal a través del cual pueden ser reclutados para el activismo político los nuevos estratos sociales<sup>10</sup>.

Muchos trabajos recientes diferencian claramente entre sociedad civil y el Estado, como si los grupos y movimientos estuvieran aislados y fueran completamente autónomos de las instituciones estatales<sup>11</sup>. Esto es poco realista y, en el caso de Venezuela, claramente ficticio. Aunque históricamente el Estado venezolano ha sido grande y rico, no ha sido ni autónomo ni totalmente dominante. Con el fin de apreciar el potencial de los grupos de la sociedad civil para influir en el cambio político debemos conocer las cualidades de los mismos grupos y la naturaleza de su interacción con el Estado. Las estructuras del Estado contienen diversos canales institucionales para la participación de los grupos organizados. Durante gran parte de la etapa democrática, las asociaciones empresariales y los sindicatos colonizaron el Estado; en la actualidad, una más diversa formación de grupos está intentando participar. Estos elementos de la sociedad civil se engranan en una interacción permanente con el Estado, buscando accesos, conexiones y recursos, y trabajando para modificar en su interés las reglas del juego político. En contraste con mucha de la literatura reciente, reconocemos que no todos los grupos calificados como sociedad civil son pequeños en escala e igualitarios en carácter: los actores tradicionales, incluyendo partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales, también forman parte de la sociedad civil<sup>12</sup>.

Por otra parte, Levine ha señalado el significado de la construcción de normas de legitimación y el papel autónomo de líderes y organizaciones políticas<sup>13</sup>. Juntos, crean lazos y lealtades compartidas entre las élites y las masas públicas, que promueven la estabilidad de formas de poder y, por tanto, hacen efectiva la política. Los compromisos políticos pueden desarrollarse porque el poder de una organización fuerte posibilita la implementación de políticas. Asimismo, se crean instituciones y se consensuan las reglas del juego que hacen posible la competencia entre grupos y *policy-*

*makers* con el fin de funcionar y competir dentro de un marco democrático común. Una voluntad general para jugar según determinadas reglas y su incorporación en una práctica política permanente y rutinaria, mantuvo las instituciones políticas estables por más de treinta años. Cuando el proceso establecido dejó de adecuarse a la sociedad y cuando las políticas generadas empezaron a beneficiar sólo a unos pocos privilegiados, se aceleró el ritmo de las reformas políticas y económicas y se hicieron esfuerzos por revitalizar el sistema. Examinamos estas reformas, tratando de evaluar su significado en la estructuración del espacio político y de la legitimación de la autoridad política en Venezuela.

La experiencia venezolana ha sido enormemente dinámica. Durante los primeros cincuenta años de este siglo Venezuela representó un modelo de dictadura militar. El establecimiento y sorprendente supervivencia del sistema democrático en las décadas posteriores a 1958 lo convirtieron en un modelo de democracia en un continente donde los regímenes autoritarios militares eran la norma. La crisis actual del sistema democrático venezolano ha mostrado de forma muy evidente sus defectos, sobre todo teniendo en cuenta el contraste con los prometedores sistemas democráticos establecidos en la región. Como veremos, los elementos que resultaron críticos para la transición y la estabilidad a largo plazo del sistema político (partidos fuertes, conflicto social de baja intensidad en una sociedad civil manejable y un Estado fuerte lubricado por las rentas del petróleo) pueden ser considerados, asimismo, las causas de su

9. Seymour M. Lipset, *Political Man* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1981) y Seymour M. Lipset and Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments* (New York: The Free Press, 1968).

10. Arturo Escobar and Sonia Alvarez, eds. *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy* (Boulder: Westview Press, 1992); Alberto Melucci, *Nomads of the Present Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society* (Philadelphia: Temple University Press, 1988); Susan Eckstein, ed., *Power and Popular Protest. Latin American Social Movements* (Berkeley: University of California Press, 1989); Philip Oxhorn *Organizing Civil Society. The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile* (University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1995); Jonathan Fox, "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico", *World Development*, 24:6 (1996), pp. 1089-1103; y Luis Gómez Calcaño, "Organizaciones Sociales Autónomas y Reconstrucción de la Legitimidad Democrática en Venezuela, 1992-1996". Presentada al simposio "La crisis de legitimidad de la democracia en Venezuela", Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1996. En cualquier caso, como cautelas frente al romanticismo, ver: Judith Adler Hellman, "The Study of New Social Movements in Latin America and the Question of Autonomy" en *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy, and Democracy*, ed. Arturo Escobar and Sonia Alvarez (Boulder: Westview, 1992); Sidney Tarrow, *Power in Movement* (New York: Cambridge University Press, 1994); y Sherry Ortner (1995). "Resistance and the Problem of Ethnographic Refusal". *Comparative Studies in Society and History* 37(1):173-93.

11. Ver, por ejemplo, Escobar and Alvarez, eds. *The Making of Social Movements in Latin America*.

12. Gómez Calcaño, "Organizaciones Sociales"; Margarita López Maya, "El Ascenso en Venezuela de la Causa R". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 2-3 (abril-septiembre 1995):205-39; y Margarita López Maya, "Nuevos actores en la crisis de legitimidad del sistema político venezolano. La Causa R, Convergencia, y el MBR-200". Presentada al simposio sobre "La crisis de legitimidad de la democracia en Venezuela", Universidad Simón Bolívar, Caracas.

13. En particular, ver Levine *Conflict: "Venezuela Since 1958: The Consolidation of Democratic Politics"*, in *Breakdown*, ed. Linz and Stepan; y "The Transition to Democracy: Are There Lessons From Venezuela?". *Bulletin of Latin American Studies* 4, no. 2 (1985): pp. 47-61.

deterioro. El reto para el futuro será democratizar el sistema democrático venezolano, de forma que refleje y represente mejor el modelo de sociedad venezolana actual.

## ANÁLISIS TEÓRICO: BASES DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

El análisis que realizamos se apoya sobre variables políticas: los fines del liderazgo; la habilidad de los líderes para crear y controlar organizaciones; las instituciones creadas para regularizar la interacción entre estas organizaciones de la sociedad civil y el Estado; y el desarrollo de políticas promovidas por esta interacción. Las bases de este sistema y la clave para entender las posibilidades de su mantenimiento y transformación en el futuro se apoyan en cinco elementos: el modelo de desarrollo socioeconómico dirigido desde el Estado; el sistema de partidos y el sistema electoral; la evolución de las estructuras estatales y las relaciones entre los distintos poderes; la emergencia y posible relevancia de la sociedad civil; y el rol cambiante de las fuerzas internacionales.

### Desarrollo socioeconómico dirigido desde el Estado

Las bases sociales del sistema democrático venezolano fueron construidas a lo largo de los numerosos cambios que ha sufrido la nación durante este siglo. Desde el descubrimiento y la explotación a gran escala del petróleo justo antes de 1920, casi todos los aspectos de la vida nacional sufrieron tales transformaciones que resultan irreconocibles. En los últimos setenta años, la población se multiplicó por seis. Una nación que era eminentemente agrícola y analfabeta, pasó a ser urbana y educada. En 1920, casi tres cuartas partes de la mano de obra trabajaba en la agricultura; en 1981, menos del 15 % lo hacía. De 1941 a 1981, la tasa de alfabetización creció más del doble (ver tabla 1). La población se volvió cada vez más joven (bastante más de la mitad tienen menos de diecinueve años) y urbana.

más rápido que el resto. El campo se quedó vacío, permitiendo a Venezuela resolver su problema con el campesinado a través de la eliminación del campesinado como grupo social: apenas quedan campesinos. Como consecuencia, lo que una vez fueron notables diferencias regionales, han quedado diluidas a medida que las mejoras en los transportes, las comunicaciones y el desarrollo de organizaciones nacionales y medios de comunicación se combinaron para crear una auténtica sociedad, cultura y mercado nacionales<sup>15</sup>.

Existe un acuerdo generalizado en que el petróleo jugó un papel relevante en la estimulación y promoción de estos cambios. La industria petrolera dio forma a la moderna Venezuela de al menos tres maneras, cada una de las cuales contribuyó indirectamente a la democracia: (1) fiscal y administrativa (incluyendo la consolidación de la maquinaria estatal); (2) demográfica y social; y (3) económica.

El impacto más inmediato y fácilmente visible de la industria petrolera fue sobre las finanzas públicas. Iniciada la producción y exportación de petróleo a gran escala a partir de la década de los veinte, los ingresos oficiales se expandieron enormemente y el Estado pudo pagar la deuda externa, estabilizar la moneda y afianzar una extensa burocracia y políticas de empleo público. De hecho, desde los años veinte, los gobiernos venezolanos han dependido de los ingresos en alza del petróleo para resolver la mayoría de sus problemas<sup>16</sup>.

La unificación administrativa del país se combinó con la eliminación por el régimen de Gómez de los viejos canales de articulación política, para posibilitar nuevas formas de organización cuando la dictadura finalmente desapareció. También puso en marcha y reforzó los mismos elementos de cambio social que más tarde convergerían para desestabilizar la democracia. Con medidas sistemáticas de salud pública, las enfermedades tropicales remitieron y la población conoció un crecimiento explosivo que ha continuado hasta el presente. Se construyeron nuevas carreteras, facilitando los viajes, y la eliminación de la guerra interna permitió que el comercio creciera. Finalmente, con el crecimiento

Tabla 1  
Indicadores de Cambio Social y Económico, 1936-1991

	1936	1941	1950	1961	1971	1981	1991
Población (millones)	3.4	3.9	5.0	7.5	10.7	15.6	18.1
Densidad	—	-42.5%	51.2%	65.2%	77.1%	88.1%	91.0% <sup>d</sup>
Población Económicamente Activa por Sector							
Agricultura <sup>a</sup>	58.0%	51.3%	40.2%	29.3%	20.0%	14.5%	10.7%
Manufacturas	15.0%	16.0%	30.7%	11.7%	13.9%	17.0%	14.9%
Comercio y Servicios	25.0%	28.1%	28.9%	33.3%	37.2%	39.1%	50.9%
Producto Interno Bruto por Sector							
Agricultura	21.0%	—	7.9%	7.0%	6.9%	7.0%	5.5%
Mimera y Petróleo	20.8	—	29.8%	26.3%	16.7%	18.1%	18.2%
Manufacturas <sup>b</sup>	11.7	—	10.0%	12.5%	12.9%	21.3%	19.6%
Construcción, Usdnt, Comercio, Servicios y otros	46.5%	—	52.3%	54.2%	64.5%	53.4%	56.7%

a. La figura para Agricultura en 1920 era del 72%. b. Incluyendo actividades relacionadas con el petróleo.  
c. La figura es para 1980. d. La figura es para 1995.  
Fuente: Ver nota 11

La población nacional creció en más del 40% desde el censo de 1936, y varias regiones crecieron a una velocidad excepcional. Dos casos notables son el Distrito Federal (Caracas) y los estados centrales que lo rodean, cuya población creció en un 730 % y 673 % en el mismo período, respectivamente. Como rasgo general, las ciudades crecieron más rápido que las áreas rurales, y las ciudades más grandes

14. Las fuentes de la Tabla 1 son: *Compendio estadístico de Venezuela* (Caracas: Dirección de Estadística y Censos Nacionales, 1968), p. 10; Noveno censo general de población. Resumen general de la República, Parte A. (Caracas: Dirección de Estadística y Censos Nacionales, 1966), pp. 12-13; X censo de población y vivienda. Resumen nacional características generales tomo II (Caracas: Dirección de Estadística y Censos Nacionales, 1974), p. 3; Informe Social 1982 (Caracas: Presidencia de la República, 1983), pp. 25, 133; Terry Karl, *The Political Economy of Petrodollars. Oil and Democracy in Venezuela* (Ph.D. Diss., Stanford University, 1982), p. 132; James Hanson, "Cycles of Economic Growth and Structural Change since 1950". En *Venezuela: The Democratic Experience*, ed. John Martz and David Myers (New York: Praeger, 1977), p. 68; Encuesta de hogares por muestreo. Resumen Nacional. Segundo Semestre, 1981 (Caracas: Oficina Central de Estadística e Informática, 1982), p. 65; Franklin Bustillos Galvez, *Introducción a la economía venezolana* (Caracas: Librería Editorial Salesiana, 1978), p. 128; y South America, Central America, and the Caribbean: 1997. 6th ed. (London: Europa Publications Limited, 1997), pp. 661, 671, 674.

15. Los datos de población se derivan de las fuentes citadas en la tabla 1 y de la nota 10, citada anteriormente. Para más detalles sobre las transformaciones demográficas, ver see C.Y. Chen, *Desarrollo regional-urbano y ordenamiento del territorio mito y realidad* (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 1978).

16. Tugwell detalla la dependencia estatal de los ingresos del petróleo en *Politics of Oil*. See also Karl, *Political Economy*.

del comercio y de la burocracia pública, comenzaron a emerger nuevas clases medias (especialmente funcionarios y profesionales menores). Sus hijos e hijas primero sobresalieron en política estudiantil y después aparecieron como fundadores de los partidos políticos.

Este breve repaso muestra la dificultad de clasificar los efectos directos e indirectos del petróleo. A corto plazo, el crudo afianzó la dictadura al proporcionar el dinero para financiar un estado fuerte y a los militares. Pero a largo plazo, el petróleo creó la sepultura del viejo sistema. La compleja e interrelacionada naturaleza del proceso está bien ejemplificada en el destino de la agricultura, y en la evolución del modelo de cambio económico en general.

Un efecto inmediato del boom del petróleo fue la distorsión de la estructura de los precios agrícolas y de la inversión, provocando un deterioro rural masivo. La pérdida de hipotecas y el abandono de granjas fueron generalizadas, la concentración de la propiedad de la tierra se aceleró y los campesinos—cuando no habían sido ya arrastrados a los campos de petróleo y a las ciudades con cuentos de dinero fácil—fueron masivamente arrojados fuera de la tierra<sup>17</sup>. Hasta el siglo XX Venezuela era un país de agricultura de exportación, pero con el advenimiento del petróleo cada rubro de producción y exportación agrícola cayó bruscamente. La fracción del PIB correspondiente a la agricultura mermó de más de un tercio en los años veinte a menos de un décimo para 1950: la contribución más pequeña de toda América Latina<sup>18</sup>. El empleo en las fábricas se incrementó algo desde la década de los veinte (cayendo en los años cuarenta e impulsándose de nuevo después), mientras que el comercio y especialmente los servicios han crecido intensamente. La composición sectorial del PIB de Venezuela ha variado también notablemente desde 1936: el sector primario (incluyendo el petróleo) ha caído de más de dos quintos a poco más del 13%; la aportación del sector secundario se ha incrementado en más del doble (11.7 a 26.5 %); y el sector terciario ha crecido ligeramente del 46.4 al 56.2 %<sup>19</sup>.

Las ganancias del petróleo correspondientes al Estado han significado más de la mitad de los ingresos gubernamentales durante la era democrática y los gastos gubernamentales han supuesto más de un veinte por ciento del PIB. Una forma especialmente notable en la que dichos fondos han aumentado el poder central del Estado ha sido proveyendo la base fiscal para una serie de corporaciones estatales y empresas públicas. Estas han crecido constantemente durante el período democrático y han dado a las autoridades públicas un conjunto de herramientas con las que dar forma al desarrollo económico, subsidiar al capital privado, recompensar a los aliados políticos y cooptar a los enemigos. Mediante una amplia gama de corporaciones públicas o semipúblicas, el Estado ahora sostiene intereses sustanciales en toda la economía, desde la agricultura y el petróleo, a la electricidad, el transporte y el turismo<sup>20</sup>.

Los fondos del estado han sido también utilizados para apoyar el desarrollo del sector privado. Tanto los propietarios de negocios como los trabajadores urbanos organizados han tenido mucho éxito presionando al gobierno para que hiciese gastos de los que pudieran beneficiarse. Varios cientos de comisiones de consulta y las juntas directivas de

las burocracias públicas descentralizadas han sido utilizadas para proporcionar a los grupos de interés acceso regular al proceso de elaboración de políticas, permitiéndoles presionar para la adopción de tipos de interés preferentes, condonación de deudas, incentivos fiscales y transferencias directas<sup>21</sup>. Por ejemplo, entre 1970 y 1980 el promedio de subsidios a los productores agrícolas supuso un 15% del PIB generado por el sector. Igualmente, el promedio de subsidios a los productores industriales fue de más del 10% de la inversión privada hasta los booms del petróleo de la década de 1970, momento éste en que los subsidios se incrementaron hasta una cuantía igual al 50% de la inversión privada<sup>22</sup>. Los trabajadores se beneficiaron del incremento de oportunidades laborales privadas y públicas y de salarios más altos de lo que hubiese sido posible en otras circunstancias<sup>23</sup>. Por añadidura, los depósitos del gobierno apoyaron el *Banco de los Trabajadores de Venezuela*, que significó un imperio financiero bajo el control del sindicato más grande, la *Confederación de Trabajadores de Venezuela* (CTV)<sup>24</sup>.

El modelo de conjunto refleja la emergencia de una economía urbana, orientada al sector servicios. Tiene sentido en una sociedad que nunca ha despegado industrialmente, apoyándose, en cambio, en las importaciones (últimamente financiadas con el petróleo) para satisfacer sus necesidades, y sobre los servicios semicualificados, el comercio y los

17. Para el tema del decaimiento de la agricultura, ver Margolies, "Urbanization and the Family Farm;" Roseberry, Coffee; and Powell, *Political Mobilization*. El declive de la vida rural y el empuje hacia las ciudades y centros petrolíferos es una corriente de la literatura venezolana del período.

18. Karl, *Political Economy*, p. 84.

19. La composición relativa de cada uno de estos sectores es la siguiente:

	1936	1950	1960	1970	1980
Primario	41.8%	38%	36.0%	26.2%	13.8%
Secundario	11.7	17	19.8	19.7	26.5
Terciario	46.4	45	44.2	44.1	56.2

Datos para 1936 de Rodwin, *Planning Urban Growth*, p. 63. Datos para 1950, 1960 y 1970 de Franklin Bustillos G'ívez, *Introducción a la Economía Venezolana* (Caracas: Librería Editorial Salesiana, 1978) p. 128. Datos para 1980 calculados de los datos de Ewell, *Venezuela*, p. 233.

20. Sobre el crecimiento de las empresas públicas, ver especialmente Janet Kelly de Escobar, "Las empresas del estado: del lugar común al sentido común", en Moisés Naim and Ramón Piñango, *El caso Venezuela: Una ilusión de armonía*, 2d ed. (Caracas: Ediciones IESA, 1985); y Gene E. Bigler and Enrique Viloria, "State Enterprises and the Decentralized Public Administration", en *Venezuela: The Democratic Experience*, rev. ed. John Martz and David Myers (New York: Praeger, 1986).

21. Sobre participación de grupos en comisiones consultivas e instancias de gobierno, ver Brian F. Crisp, *Control Institucional de la Participación en la Democracia Venezolana* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1997).

22. Ver Comisión de Estudio y Reforma Fiscal (CERF), *Análisis de los Efectos Económicos y Sociales del Gasto Público en Venezuela* (Caracas: República de Venezuela, 1987).

23. Sobre el componente de la renta petrolera en los salarios de los trabajadores, ver Asdrúbal Baptista, "Gasto Público, Ingreso Petrolero, y Distribución del Ingreso". *Trimestre Económico* XLVII (2/Abril-Junio, 1980): 431-464; Asdrúbal Baptista, "Gasto Público, Ingreso Petrolero, y Distribución del Ingreso: Una Nota Adicional". *Trimestre Económico* LII (1/Enero-Marzo, 1985): 225-236; y Asdrúbal Baptista and Bernard Mommer, "Renta Petrolera y Distribución Factorial del Ingreso", en *¿Adiós a la Bonanza?* ed. Hans-Peter Nissen and Bernard Mommer (Caracas: ILDIS-CENDES and Editorial Nueva Sociedad, 1989).

24. Margarita López Maya, *El Banco de los Trabajadores de Venezuela: ¿Algo más que un Banco?* (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1989).

trabajos en la construcción con el fin de crear empleos para su gente. Las ganancias del crudo han sido recicladas dentro de la economía fundamentalmente a través de los gastos del estado central.

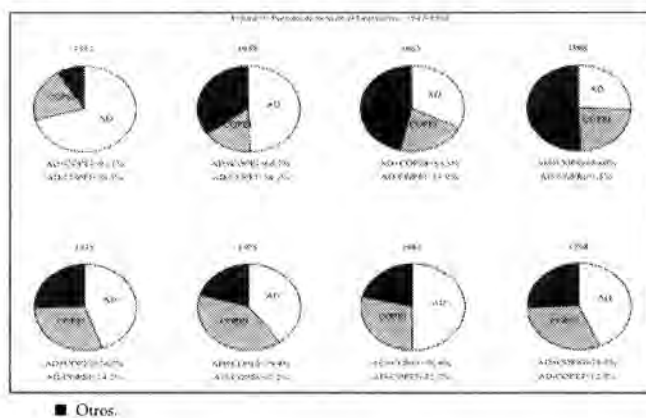
### El sistema de partidos y el sistema electoral

El impacto político de estos cambios socioeconómicos comenzó hace algún tiempo. Su impacto en la interacción con los sistemas de partidos y electoral es clave a la hora de entender tanto la estabilidad de Venezuela como su inestabilidad. Las alianzas políticas presentes en la creación de la democracia fueron forjadas inicialmente entre las ciudades pequeñas y medianas, los jóvenes de clase media y los pobres y desposeídos de la periferia de Venezuela. Estas alianzas respondieron a los cambios sociales que se pusieron en marcha por el petróleo. Una vez en el poder, los regímenes democráticos promovieron políticas que recortaron su propia base. El continuo crecimiento del empleo público y la educación, junto con la incansable expansión urbana, eliminaron buena parte de la base social de la alianza democrática original. Este proceso generó un dilema que parecía crítico hacia mediados de la década de 1970: la habilidad de las organizaciones políticas para representar las necesidades y circunstancias cambiantes y para incorporar a las nuevas generaciones y grupos dentro del proceso político de una manera ordenada y duradera.

Este dilema se resolvió de varias maneras. El registro y la participación de votantes se mantuvieron a la altura del crecimiento de la población. Entre 1958 y 1988 el porcentaje de población en edad de votar, que estaba registrada, nunca cayó por debajo del 83%, y en ese mismo período, el porcentaje de votantes registrados que realmente votaba nunca estuvo por debajo del 82%<sup>27</sup>. Este fenómeno no es una hazaña desdeñable en un país tan joven y con tan rápido crecimiento, sino que el esfuerzo fue deliberado y constante. Votar es fácil en Venezuela, el registro es simple y las barreras a la participación se mantuvieron deliberadamente bajas. Hasta 1979, cuando se instituyeron las elecciones municipales separadas del resto, votar para un cargo público en Venezuela ocurría sólo una vez cada cinco años. Para emitir su voto, los votantes tenían que hacer dos elecciones: una para el presidente, eligiendo o marcando una papeleta grande con el correspondiente color o símbolo del partido; y la otra repitiendo la operación con una papeleta pequeña, emitiendo así un voto para la lista del partido para todos los cargos legislativos (incluyendo los candidatos al Senado y a la Cámara de Diputados a nivel nacional, y también para las asambleas legislativas de los estados y los consejos municipales). Pero el incremento del número de participantes y las facilidades para el voto no son factores suficientes para la estabilidad y la continuidad: el esfuerzo organizacional intenso y la creación de nuevas tácticas políticas también desempeñan un papel crucial.

Tanto AD como COPEI articularon serios esfuerzos para reconstruir las estructuras urbanas a lo largo de los sesenta. El fuerte respaldo financiero de los empresarios y del gobierno permitieron a estos dos partidos soportar los pesados costos de esta batalla organizacional<sup>28</sup>. Tuvieron

éxito gracias a una diestra combinación de efectivas campañas en los medios de comunicación y de una cuidadosa y deliberada estrategia organizacional a todos los niveles. Los competidores fueron desplazados y a partir de las elecciones de 1968, la preferencia electoral se concentró abrumadoramente en torno a AD y COPEI<sup>27</sup>, dos partidos socialmente heterogéneos que recabaron su apoyo de bases sociales similares. Sus diferencias en variables tales como sexo, niveles de alfabetización, educación, ingresos, religiosidad o región tenían poco impacto discernible sobre la elección partidista<sup>28</sup>. Desde finales de los setenta hasta los ochenta, AD y COPEI acapararon una fracción del voto legislativo que se aproximaba al 80%. A diferencia del trienio (1945-48) e incluso de la elección de 1958, las décadas de 1970 y de 1980 no fueron totalmente dominadas por AD. Los dos partidos competían a la par y de manera similar en todo el país. La evolución de los repartos de voto se muestra gráficamente en el figura II.



La facilidad de uso del sistema electoral lo convirtió en un elemento estabilizador, pero su naturaleza cerrada

25. Ver Miriam Kornblith and Daniel H. Levine, "Venezuela: The Life and Times of the Party System". In *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, ed. Scott Mainwaring and Timothy Scully (Stanford: Stanford University Press, 1995).

26. El coste de la política aumentó rápidamente después de 1968, a medida que la utilización tradicional de las concentraciones de masas, manifestaciones y creación de barricadas cedió paso a las votaciones regulares y a la utilización de forma extensa de las campañas a través de los medios de comunicación. Para una discusión completa sobre costes, ver Penniman *Venezuela at the Polls* y Levine *Venezuela*.

27. Mientras que el resultado es bastante claro, se necesita cautela para trazar la dinámica del cambio, en especial en la generación de conclusiones acerca de las preferencias individuales y de grupo a partir de datos electorales agregados o demográficos. No podemos estar seguros que el cambio ocurriera dentro de grupos idénticos, o si se deriva de la incorporación de nuevos votantes (como se sugiere en estas líneas). Las conclusiones acerca de los cambios en las bases decisionales de voto de individuos o grupos son cuestionables. Los datos no nos permiten afirmar con certeza si los cambios se explican por las actitudes cambiantes de la clase trabajadora, por las orientaciones de la clase media o por otros factores. Un intento reciente para avanzar generalizaciones de este tipo es David Blank, "The Regional Dimension of Venezuelan Politics", en Penniman *Venezuela at the Polls*.

28. Para las elecciones de 1978, Robert O'Connor comenta, "Demographic variables do not account for the voting intentions of the Venezuelan electorate. If one were to select at random 100 Herrera [COPEI] supporters and place them in a room, and then repeat this procedure with Piçnera [AD] supporters, the two groups would look very similar". O'Connor, "The Electorate", en Penniman *Venezuela at the Polls*, pp. 56-90.

también lo hizo parcialmente responsable de la insatisfacción y la inestabilidad de las décadas de 1970 y 1980. La organización de la votación y el proceso de selección de candidatos constriñeron la elección del votante de modo que magnificaron el poder de los líderes partidistas nacionales. Las cúpulas partidistas controlaban la selección de candidatos completamente y fijaban el lugar que ocuparía cada candidato en la lista del partido. Las listas eran cerradas: los votantes no podían añadir o alterar el orden de ningún candidato. El voto legislativo era, de esta forma, una proposición de todo o nada, centrada en las diferencias entre partidos. Los nombres de los candidatos legislativos individuales a menudo eran poco conocidos<sup>29</sup>. El poder ejercido por las élites partidistas en los procedimientos de elección y nominación resultó en delegaciones legislativas altamente disciplinadas. Los legisladores no tenían incentivos para servir a sus electores particulares puesto que eran las élites partidistas las que los nominaban y determinaban su posición en la lista del partido, determinando de este modo sus posibilidades de reelección. Como consecuencia, los representantes democráticamente elegidos no resultaban receptivos ni directamente responsables ante el electorado.

La naturaleza poco receptiva de los representantes elegidos se hizo incluso menos tolerable por las arrolladoras capacidades organizativas de las élites partidistas. Por un lado, se manejaron con éxito en el establecimiento de una democracia estable, pero por otro, controlaban a los representantes elegidos, dirigían los partidos de una manera muy centralizada y penetraban a fondo cada grupo social en la sociedad civil. La naturaleza centralizada de la toma de decisiones interna del partido, incluyendo las nominaciones, significó que el activismo partidista a través de las primarias o convenciones no era un medio viable para influir a los futuros representantes elegidos. La penetración en otros grupos significó que no era posible evadir a las élites partidistas incorporándose a grupos autónomos. El espacio político estaba monopolizado por los partidos y los partidos eran dirigidos por un pequeño grupo de líderes (*cojillos*).

Dada la penetración de los partidos en otros grupos de la sociedad civil y la forma altamente disciplinada en que se esperaba que se comportasen los partidos, existía una idea generalizada de que Venezuela estaba gobernada por los partidos (*partidocracia*), no por la gente que los eligió. Para las elecciones de 1993 el sistema electoral fue revisado, de modo que aproximadamente la mitad de la Cámara de Diputados era elegida en distritos uninominales. La razón fundamental que hay detrás de este cambio era que los legisladores de distritos uninominales serían más responsables y receptivos ante sus electores, generando así mayor legitimidad para el régimen. Hay una serie de razones que explica que esta reforma no consiguiera los resultados esperados. La movilidad de la población venezolana y la forma indirecta de representación que había predominado durante tanto tiempo supuso que mucha gente originalmente se registrara y continuara votando en distritos diferentes al que vivían, socavando así el sentido de representación y la conexión entre legislador y elector que se pretendía. Es más, el proceso de selección de candidatos no cambió, de suerte que los candidatos en distritos uninominales siguen dependiendo de las

élites partidistas. En cualquier caso, los diputados elegidos a través del nuevo sistema constituyen únicamente la mitad de la Cámara, la cobertura partidista de la legislatura está aún determinada por la fracción de voto proporcional en lista cerrada y el Senado continúa siendo elegido en su totalidad bajo el viejo sistema. Dadas estas limitaciones, la cuestión de la reforma electoral en mayor profundidad sigue sobre la mesa, junto con una reforma constitucional de carácter más general.

La elección directa de los ejecutivos a nivel de estados y municipios engloba un cambio importante en la filosofía de la representación y del gobierno. El poder de nombrar gobernadores estatales había estado concentrado en las manos del ejecutivo nacional y la figura del alcalde no existía antes de 1989. En 1995, los ciudadanos eligieron 22 gobernadores estatales y 330 alcaldes, oportunidades éstas de representación que no habían tenido bajo la constitución adoptada en 1961. Sin embargo, los resultados de estas reformas fueron más ambiguos que lo que los promotores de la descentralización y del incremento de la participación podían haber esperado. En primer lugar, los nuevos cargos electos al nivel municipal se enfrentaban a un gobierno central con un papel en cuanto a responsabilidades políticas. Resultó difícil para los gobernadores locales y regionales asumir responsabilidades cuando su poder era limitado. Esto fue particularmente evidente en cuanto a su limitada capacidad para recaudar impuestos y administrar los presupuestos gubernamentales. En segundo lugar, la sensibilidad pública por la renovación electoral fue silenciada. Tal como muestra el gráfico 1, la abstención en estos comicios fue mayor que en las elecciones nacionales, y se mantuvo alta a medida que los índices de abstención aumentaron dramáticamente en todas las elecciones. O los votantes no percibieron descentralización como algo relevante, o no creyeron que la elección directa de gobernadores y alcaldes fuese a aumentar su capacidad de control sobre las políticas públicas. El debate sobre la reforma electoral puso en evidencia la intención de muchos de romper la maquinaria electoral nacional que daba el predominio a COPEI y AD. A pesar de ello, los partidos tradicionales continuaron obteniendo buenos resultados electorales. Además, AD y COPEI ganaron el 90% de gobernaciones en 1989, el 70% en 1993, y el 66% en 1995. A nivel municipal, ganaron el 94% de las alcaldías en las elecciones locales de 1989, el 51% en 1992 y el 59,2% en 1995<sup>30</sup>. Aún así, las victorias de otros partidos supusieron

29. A la mitad de 1988, después de un largo periodo de estudio y de un intenso debate nacional, se adoptaron dos reformas políticas importantes. A principios de 1989, se eligieron en elecciones separadas a alcaldes y gobernadores (hasta entonces nombrados por el ejecutivo). Estos cambios fueron posibles por la oposición de los partidos para construir bases locales y regionales independientes de forma efectiva. Se hicieron planes de reformar las listas de los partidos, haciéndolas abiertas y dando a los votantes la oportunidad para elegir por nombre y apellidos. Si hubiera sido implementado completamente, estas y otras reformas propuestas por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado hubiera cambiado la forma en la que se organiza el poder en el Estado, en los partidos políticos y en el proceso electoral. El paquete completo de reformas de esta Comisión supuestamente estimuló la descentralización y desconcentración del poder, haciendo más fácil y más efectiva la participación ciudadana a todos los niveles.

30. Álvarez, "Venezuelan Local and National Elections", p. 256.



una experiencia de gobierno valiosa y útil, además de una plataforma de lanzamiento de nuevas carreras políticas individuales, que debieron haber sido tenidas en cuenta por las élites de los partidos nacionales.

## ESTRUCTURA DEL ESTADO Y RELACIONES ENTRE PODERES

La terminología federalista es una de las pocas herencias visibles que el siglo diecinueve dejó al discurso político venezolano. Pero la nomenclatura sobre términos estatales y territoriales no debe ocultar la práctica política real, caracterizada por un sistema de gobierno y de administración pública altamente centralizados. Esta centralización de la vida política y administrativa generaba grandes críticas en Venezuela y fue la Comisión Presidencial para la reforma del Estado la encargada de elaborar propuestas para mejorar la administración pública y promover la participación ciudadana por varias vías, con el fin de convertir la democracia venezolana en un sistema más eficiente, eficaz y en último término más participativo<sup>31</sup>.

Dentro de la amplia lista de propuestas se incluían las elecciones directas de alcaldes y gobernadores y la creación de distritos uninominales para la mitad de la cámara baja. Aunque el poder fue repartido en cierto nivel, los reformadores fueron incapaces de romper las tendencias políticas nacionales, el mantenimiento del predominio de las élites políticas partidistas sobre los diputados individuales y el tipo de relaciones básicas entre el ejecutivo y el legislativo.

El sistema electoral y el sistema de partidos promovían la disciplina de partido, pero esta disciplina provocó el debilitamiento institucional del Congreso, la interacción exclusiva de los grupos de interés con la rama ejecutiva y el predominio de la agenda presidencial sobre la agenda legislativa. En tanto los diputados no tenían motivación para escuchar a los grupos de la sociedad civil o atender las demandas de los distritos geográficamente reducidos (donde podrían solicitar el apoyo para sus acciones), el Congreso como institución se mantenía internamente debilitado y marginado del proceso de toma de decisiones políticas. El Congreso posee suficiente personal especializado, así como medios materiales. Además, hay una estructura de comisiones permanentes en el legislativo, pero los diputados encargados son relevados anualmente por lo que no pueden acumular experiencia ni antigüedad en el puesto. En este sentido, mientras prácticamente todos los asuntos son remitidos a las comisiones, las consideraciones de éstas rara vez incluyen escrutinios serios por parte de los diputados, ni eran usados como una oportunidad para escuchar las propuestas de los grupos de interés.

En tanto que los diputados estaban sujetos a una estricta disciplina de partidos y en ese sentido no tenían incentivos para desarrollar una estructura institucional de interacción con los grupos de presión, estos grupos centraban su acción en el poder ejecutivo. Entre febrero de 1959, cuando fue electo el primer presidente de esta etapa democrática, y diciembre de 1989, el gobierno venezolano creó 330 comisiones consultivas cuyos participantes eran represen-

tantes de grupos de interés o de diferentes entidades y sectores socioeconómicos. Los presidentes utilizaban las comisiones consultivas para institucionalizar la interacción con importantes grupos de interés. Las comisiones consultivas regulaban la influencia de sindicatos y patronal, capacitándolas en última instancia para promover la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones lo cual les hacía beneficiarios de los gastos del Estado procedentes de los ingresos petroleros. La interacción con el poder ejecutivo permitió a los grupos de interés influir en la agenda legislativa, en tanto la gran mayoría de la legislación estaba diseñada y propuesta por el poder ejecutivo.

La conformación partidista del legislativo también influyó en sus relaciones con el ejecutivo. La concurrencia natural a las elecciones presidenciales y legislativas promovía una importante contienda partidista para la presidencia del Congreso. El sistema de representación proporcional hace difícil que un único partido consiga el control de la Cámara. Las características de este sistema han asegurado que si hay mayoría en el Congreso, esta sea del partido del presidente. El efecto de arrastre de las elecciones presidenciales, anima también el voto para el legislativo, dando prioridad a los partidos mayoritarios que tienen verdaderas posibilidades de ganar las elecciones. El sistema de representación proporcional, que es el método utilizado para asignar los escaños en las legislativas, por otra parte, esto no supone mecánicamente la infra-representación de los pequeños partidos, y como consecuencia, esto no anima psicológicamente a los votantes a apoyar a alguno de los dos partidos mayoritarios. De acuerdo a esta combinación, no es sorprendente que el partido presidencial trate de conseguir buenos resultados (efecto tiron) pero muchos de estos partidos encuentran una enorme dificultad para conseguir mayoría absoluta en el congreso (con representación proporcional) lo que resulta la mejor receta para tener un poder Legislativo inactivo. En el sistema venezolano de 1958 a 1998, los diputados y senadores del partido presidencial normalmente eran capaces de evitar que el Congreso destituyese o cambiase a sus ministros, y cuando eran mayoría, aumentaban el poder presidencial delegando en el Presidente grandes prerrogativas de autoridad.

El apoyo fuerte y disciplinado al Presidente ha generado tanto un fracaso de las actividades de control del ejecutivo, como una voluntad de ceder poderes al Presidente, delegándole la capacidad de legislar por decretos-ley. El poder de legislar por decreto en materia económica y financiera ha sido delegado a cinco presidentes diferentes. En los primeros tres casos esta autoridad fue encargada al poder Ejecutivo y fue utilizada para apoyar y desarrollar la mayoría del programa presidencial. Todo Congreso en el que ha existido un partido con mayoría, éste ha delegado grandes poderes al presidente durante un año. En cada Congreso

31. Sobre la COPRE, ver Rey, "El Futuro"; Janet Kelly de Escobar, "Reform Without Pain: The Commission on State Reform in the Lusinchi Administration". Ponencia presentada al 13<sup>a</sup> *International Congress of the Latin American Studies Association*, Boston, October 1986; y COPRE, *La Reforma del Estado: Proyecto Nacional de Nuestro Tiempo* (Caracas: COPRE, 1994).

donde AD consiguió la mayoría delegó este poder por un año en sus presidentes; por ejemplo, Betancourt en 1961, Pérez en 1974 y Lisinchi en 1984. Las disciplinadas delegaciones del partido en el Congreso eran propicias a la cesión de poder al poder ejecutivo y a los grupos de interés que influían en él. Las dos veces siguientes en que se cedió el poder de legislar por decreto, no resultaba de forma tan clara un mecanismo para que el presidente desarrollara su programa. De manera cuidadosamente limitada, se delegó el poder transitoriamente en el Presidente Ramón J. Velásquez en 1993 y en Rafael Caldera en 1994.

Además, con la suspensión de cualquier garantía social, económica y política en la constitución, el presidente puede asumir poderes que normalmente están reservados al Congreso. La mayor parte de los decretos en estos ámbitos están relacionadas con el derecho de libertad económica (artículo 96), que ha sido restringido o suspendido durante casi toda la era democrática. Esta garantía protege frente a los monopolios, la usura y la subida indebida de precios. Los presidentes han usado este poder para controlar los precios, fijar las tasas de cambio, ofrecer tasas diferenciales en el mercado de divisas e influir en la producción de bienes y servicios básicos. Entre 1961 y 1994 este poder fue utilizado al menos en 194 decretos.

La disciplina de partido conduce a una relativa inoperancia del Congreso, lo que favorece la reafirmación de la presidencia a pesar de su debilidad comparativa de poder constitucional. Los presidentes tomaron la iniciativa en la mayor parte de la legislación sobre distintos temas. De acuerdo a este equilibrio de poder, los grupos de interés centraban su atención en el poder Ejecutivo. Como consecuencia de ello, la parte principal del diseño de políticas está altamente centralizado en torno a una sola persona que no podrá volver a ser elegida en la siguiente convocatoria electoral. Esta dinámica de relación entre poderes disminuye la responsabilidad como consecuencia tanto del rol marginal de la mayor partes de los representantes electos como de la debilidad del estatus de presidente en ejercicio.

### CLIVAJES SOCIALES, VIDA ASOCIATIVA Y EMERGENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL

La relación entre modelos de clivajes y lealtades políticas o resultados es rara vez simple y directa. Esto es así especialmente en Venezuela donde los cambios sociales de este siglo han formado una significativa homogeneidad en el electorado nacional. Están ausentes las divisiones políticamente significativas, lingüísticas, raciales, étnicas, religiosas o de clase. Las fuertes motivaciones religiosas que caracterizaron a AD durante el *trienio* se desvanecieron hace mucho tiempo. La religión ya no es un factor tan determinante en la opción del voto, ni como argumento ideológico, ni generalmente como parte de la vida política. Además, hay religiones minoritarias pero ninguna posee fuerza suficiente como para ser significativas políticamente. La clase baja, especialmente la clase trabajadora, raramente es la base principal de un partido político, perdiendo esta base incluso partidos populistas, como AD, que prosperó gracias a la

creación de una organización social heterogénea en torno a un discurso nacionalista.

El regionalismo es un interesante caso en tanto poderoso clivaje que aparentemente iba a desaparecer, pero que ha renacido en años recientes. Durante el siglo XIX y principios del XX, las diferencias regionales desempeñaban un papel esencial en la formación política de fuerzas y coaliciones. La dominación andina de la vida nacional que comenzó con Cipriano Castro y Gómez, ilustran muy bien este punto. Las diferencias regionales han servido también para reflejar otras dimensiones. Tomando como ejemplo el caso de la inicial alianza democrática, el maridaje entre jóvenes de pequeñas localidades y masas pobres de la periferia del país, constituye la mejor manera de comprender la convergencia de grupos sociales no regionales. En cualquier asunto, la nacionalización de la economía venezolana, de la cultura o de la vida política, supuso la desaparición del impacto de la región como variable política. El resurgimiento de la región como factor político es el resultado de la descentralización y de las reformas en las relaciones políticas y electorales que comenzaron a partir de los años ochenta. La separación del nivel local y estatal en las elecciones nacionales hace posible que los pequeños partidos consigan crear e incrementar una base política segura, sin tener que luchar duramente en las elecciones nacionales. En este punto se incluye el éxito de La Causa R, surgida sobre la base del Estado Bolívar y el éxito que MAS experimentó a lo largo de la década de 1990, cuando este se expandió consiguiendo un gran número de gobernaciones. Estas reformas deben estimular la creación de un modelo diferente de partido político. Por ejemplo, el MAS se percibe antes como una organización-paraguas donde se agrupan varios líderes regionales que como un partido centralizado<sup>32</sup>.

La vida asociativa y el rol de la sociedad civil ha conocido cambios dramáticos desde mediados de la década de 1980. A lo largo de la mayor parte del período democrático, la vida asociativa en Venezuela estuvo estrechamente vinculada a la estructura de los partidos políticos mayoritarios y controlada por ellos. Los partidos hacían un deliberado y continuo esfuerzo por penetrar las organizaciones sociales (y las áreas de potencial organización), para incorporar líderes y miembros a las redes del partido y someterles a la autoridad de los líderes partidistas. Una vez que era incorporada a las estructuras del partido, en la misma medida era subordinada y controlada por la disciplina partidista. El resultado tiene que ver con lo que Susan Eckstein ha llamado "*la ironía de la organización*". Haciendo referencia al PRI en México, la autora argumentaba que la organización no necesariamente sirve como instrumento de poder político, si sus miembros no tienen acceso institucionalizado al poder político, si a los grupos le faltan recursos económicos propios y si los procesos informales inhiben a los miembros del uso del grupo para conseguir sus intereses colectivos<sup>33</sup>. En otros trabajos hemos analizado cómo el abrumador poder de las

32. Álvarez, "Venezuelan Local and National Elections" p. 260.

33. Susan Eckstein, *The Poverty of Revolution* (Princeton: Princeton University Press, 1976), 101 y capítulo 3 *passim*.

organizaciones de partidos se convierte en una fuente de debilidad cuando la sociedad comienza a cambiar<sup>34</sup>.

Cuando las sociedades cambian más rápidamente que las instituciones políticas, los viejos caminos de hacer política se estancan y menudo se convierten en infranqueables. Los cambios experimentados por la sociedad venezolana durante el período democrático (incluyendo la urbanización, la educación de masas y la movilidad económica y geográfica) supusieron que los grupos establecidos pasaran a ser menos representativos que al comienzo y que aparecieran nuevos grupos que a menudo constituyeron un verdadero reto para ellos. Los nuevos grupos utilizaron tanto los canales de acción convencionales como nuevas vías alternativas. Diego Urbaneja señala que los grupos aspirantes a voz y representación aprendieron pronto que trabajar con los partidos establecidos acarrea un precio demasiado elevado. Como consecuencia de ello, comenzaron a emerger grupos al margen de los partidos que trabajaron para articular nuevas formas de interacción con el Estado<sup>35</sup>. El nuevo movimiento sindical es un claro ejemplo de ello.

A principios de la década de 1980, los grupos insurgentes comenzaron a buscar voz en los sindicatos de trabajadores, especialmente en el sector de la industria metalúrgica en el Estado de Guayana, al este de Venezuela. A la vista de la oposición de grandes masas, un complaciente Ministro de Trabajo y unas federaciones nacionales del trabajo controladas por los grandes partidos, los insurgentes finalmente lograron legitimar su status y tomar el control de los sindicatos del metal a finales de la década de 1980. Este fue el origen de lo que pronto se convertiría en el principal nuevo movimiento de izquierda, La Causa Radical ("La Causa R" o LCR). Si nos fijamos en las estadísticas electorales, el ascenso de LCR aparece de forma verdaderamente meteórica (de la misma manera que decaería posteriormente por el surgimiento de faccionalismos y divisiones internas). El partido emergió de repente desde la oscuridad al ganar la gobernación de un estado importante (Bolívar) en 1989, ganó la alcaldía de Caracas en 1992 y consiguió más del 20% del voto a la Presidencia, junto con una fuerte representación en el Congreso en las elecciones de 1993<sup>36</sup>. Este espectacular éxito electoral hizo olvidar fácilmente los largos años de activismo empleados en la selva, trabajando en la oscuridad por construir un movimiento que luchara contra las aparentemente insuperables desigualdades. Los verdaderos orígenes de este partido se sitúan fuera de las grandes instituciones del sistema. La Causa R se desarrolló al margen de la vía institucional, fuer incluso de las mismas divisiones del Partido Comunista que generaron el Movimiento Al Socialismo (MAS). Su líder ideológico, Alfredo Maneiro, dirigió a un pequeño grupo de simpatizantes que rechazaban la decisión de adaptar el MAS al sistema político, mediante la creación de una organización según el modelo de AD, para competir en elecciones y organizarse en los mismos términos que el resto de los partidos políticos. En su lugar, optaron por construir un movimiento formado por tres componentes: grupos vecinales de los barrios de Caracas, estudiantes universitarios y sindicatos de trabajadores del metal procedentes de Guayana<sup>37</sup>. Los dos primeros fallaron, pero en contra de todos los

pronósticos, se triunfó en cuanto a la creación de un sindicato alternativo, otorgando al nuevo partido político lo que parecía ser una base política fuerte y segura. Sin embargo, después del éxito en las actividades de este sindicato, construyendo una base de apoyo independiente y llegando a ser una fuerza importante en las elecciones nacionales, LCR se dividió en 1997, disminuyendo de este modo sus expectativas electorales.

Los desafíos para el viejo sistema de partidos no sólo adquirieron la forma de los partidos alternativos, grupos empresariales y sindicatos, sino que también estuvieron involucrados en la movilización de organizaciones hasta ese momento desconocidas en Venezuela. A principios de la década de 1980, los grupos se identificaban a sí mismos como sociedad civil oprimida, con un vigoroso empeño de desarrollar un cambio en las reglas del juego. Los grupos de sociedad civil ampliaron su ámbito de acción en la última década<sup>38</sup>. La dominación por parte de los partidos era total y las redes controladas por los partidos eran las vías de expresión privilegiadas por la mayor parte de la vida social organizada. Como es habitual en Venezuela, la sociedad civil incluye tanto a grupos tanto de ámbito nacional como de carácter local. Además, en esta lista deberían incluirse los movimientos vecinales y las asociaciones de barrio, los sindicatos insurgentes, las cooperativas, las organizaciones de derechos humanos, las ONGs, fundaciones privadas, organizaciones de nuevos empresarios, así como los diferentes grupos de trabajo que promocionan la coordinación y la acción comunitaria de los grupos señalados anteriormente.

Los esfuerzos de autoconcienciación por parte de la sociedad civil para presentar un frente conjunto de acción, unir fuerzas y para conseguir voz en el diseño político y en la vida política es una de las características esenciales de la vida política venezolana de los últimos años.

La sociedad civil, en Venezuela o en cualquier sitio, es más que una simple reacción defensiva contra las intrusiones en un mundo impersonal. Los movimientos a los que nos referimos bajo la rúbrica de sociedad civil, han hecho

34. Brian F. Crisp and Daniel H. Levine, "Democratizing the Democracy: Crisis and Reform in Venezuela" *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (1998); Levine, "Goodbye to Venezuelan Exceptionalism"; Daniel H. Levine, "Beyond Exhaustion of the Model: Survival and Transformation of Democracy in Venezuela", en *Reinventing Legitimacy: Democracy and Political Change in Venezuela*, ed. Damarys J. Canache and Michael R. Kulisheck (Westport, CT: Greenwood Press, 1998); Coppedge, *Strong Parties and Lame Ducks*; o Diego Bautista Urbaneja, *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo XX* (Caracas: CEPET, 1992).

35. Urbaneja, *Pueblo y petróleo*, p. 345.

36. LCR perdió el gobierno del Estado Bolívar frente a AD en 1995, en unas elecciones acaloradas y cuestionadas por las denuncias de fraude.

37. Sobre Maneiro y la estrategia inicial de la Causa R, ver Alfredo Maneiro, *Notas Políticas* (Caracas: Ediciones del Agua Mansa, 1986); Farruco Sesto, *Tres entrevistas con Andrés Velásquez. 1986, 1990, 1991* (Caracas: Ediciones del Agua Mansa and Sesto, 1992); and Farruco Sesto, Pablo Medina en Entrevista (Caracas: Ediciones del Agua Mansa, 1992).

38. Gómez Calcaño, "Organizaciones Sociales"; Edgardo Lander, *Neoliberalismo, Sociedad Civil, y Democracia. Ensayos Sobre América Latina y Venezuela* (Caracas: Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1995); Daniel H. Levine, "Beyond the Exhaustion of the Model: Survival and Transformation of Democracy in Venezuela". En *Os Desafios da Democracia na América Latina*, ed. Eli Diniz (Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996).

más que resistir y protestar; han propuesto y construido alternativas, luchando por su incorporación en la ley y mantenido presión constante sobre la opinión pública y las instituciones<sup>39</sup>. El movimiento de mujeres fue revitalizado por la reforma del código civil y creación, consecuentemente, durante la década de 1980 al establecer redes de coordinación nacional. Organizaciones de derechos humanos establecidos en la década de 1980 comenzaron como respuestas a abusos específicos (PROVEA, COFAVIC, Red de Apoyo para la Justicia y la Paz). Las cooperativas, sin duda las asociaciones civiles más extendidas y mejor enraizadas, fueron creadas por pequeños grupos de ciudadanos por la mayoría de las veces como esfuerzos de autodefensa económica que luchaban por mejores precios, capitales y préstamos más accesibles, mejora en los transportes, etc. El movimiento vecinal, en todas sus muchas manifestaciones, comenzó como un esfuerzo descoordinados de los ciudadanos de clase media con el fin de resistir el crecimiento incontrolado de la ciudad y defender sus zonas. No hay que estar de acuerdo con la idea de que estos movimientos nuevos y antipartidistas consituyan la semilla de una nueva cultura política para aceptar su importancia como signo de desmitificación de la política<sup>40</sup>. En el contexto de la política venezolana, es importante señalar el grado en el cual la emergencia de la sociedad civil supone una activación de energías sociales y culturales al margen de los partidos políticos<sup>41</sup>. Por tanto, es una peculiaridad del discurso de la sociedad civil en Venezuela que los partidos políticos tienden a ser explícitamente excluidos, sin duda como reacción frente a la dominación partidista de cualquier expresión organizada de los intereses sociales.

La experiencia del movimiento vecinal es un buen ejemplo de la presencia creciente y del posible impacto que la sociedad civil ha tenido en las últimas décadas<sup>42</sup>. Estos impactos se comprenden mejor no en términos políticos o partidistas, sino como parte de un movimiento amplio para redefinir lo que es político y para abrir nuevos espacios de legitimación de la acción ciudadana. Aunque el movimiento ha desarrollado todo un rango de organizaciones y ha perseguido objetivos muy variados, desde defensa de sus zonas y acción política local a cambios institucionales importantes, las reformas municipales (y cambios relacionados con el sistema electoral) han constituido el punto central de su agenda desde el principio. El movimiento comenzó a principios de la década de 1970 como asociaciones de vecinos surgidas en una serie de zonas de clase media en Caracas<sup>43</sup>. En 1971, FACUR (Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas) se estableció como una instancia coordinadora, proporcionando, consiguientemente, un modelo para otras asociaciones y para federaciones regionales similares en todo el país. A principios de la década de 1990, había alrededor de 15000 asociaciones agrupadas en federaciones en todos los estados.

El impacto del movimiento ha sido destacado y ampliado por los grupos de la Escuela de Vecinos de Venezuela. La Escuela de Vecinos surgió, dentro de FACUR y se consolidó a nivel nacional a mediados de la década de 1980, como importantes apoyos empresariales y de ONG's nacionales e internacionales. Desde ese momento, la Escuela

de Vecinos ha creado oficinas regionales y ha desarrollado un programa regular de cursos para asociaciones y funcionarios públicos municipales. La Escuela de Vecinos proporcionó, además, una variedad de cursos por correspondencia, organizó reuniones periódicas y, más recientemente, entró en la red de los medios de comunicación con un programa semanal de radio y con un programa diario de televisión, todo ello como intento de encontrar y difundir noticias sobre proyectos y grupos comunitarios. No es fácil identificar un movimiento nacional, no hay un único liderazgo o voz. Al contrario, existe una diversidad de organizaciones y redes, algunas locales, otras promotoras de servicios a organizaciones locales que juntas contribuyen a focalizar energías y a generar nuevos temas. El liderazgo de la Escuela de Vecinos se ha resistido a crear organizaciones estructuradas según el modelo convencional de un partido; por el contrario, se ha desagregado en distintas organizaciones, cada una de ellas dedicada a un tema específico. Los ejemplos van desde Queremos Elegir, como grupo dedicado a las reformas electorales, a Fiscales Electorales de Venezuela, dedicada a promover la implicación ciudadana en la supervisión de los procesos electorales o, más recientemente, Venezuela 2020, una organización que promueve talleres y mesas redondas alrededor de los temas de cambio futuro del país. En otras palabras, no es un partido, pero sí algo más que sociedad civil. Los esfuerzos de estos grupos y de otros relacionados están dirigidos, sobre todo, a crear opinión pública y a generar condiciones para el cambio institucional de largo plazo. La instancia de cambio más importante han sido las transformaciones de los gobiernos de las ciudades y la política municipal, así como una serie de cambios relacionadas con las leyes electorales. Estos cambios, derivados de las iniciativas promovidas por los vecinos, comenzó en 1987 con una caravana (técnica usada en Venezuela) que reunió 140.000 firmas a favor de la reforma de la ley básica de gobierno municipal (Ley Orgánica de Régimen Municipal). Este fue uno de las movilizaciones no violentas más importantes en la historia venezolana contemporánea. Finalmente, los cambios en la ley incluyeron la elección directa de alcaldes y gobernadores, la creación de concejos parroquiales y la posibilidad de revocar funcionarios.

39. Levine, *Popular Voices*, capítulo 3.

40. Daniel H. Levine, *Popular Voices in Latin American Catholicism* (Princeton: Princeton University Press, 1996) y Scott Mainwaring and Eduardo Viola, "New Social Movements, Political Culture, and Democracy: Brazil and Argentina in the 1980s." *Telos* 61 (1986): 17-52.

41. El tema señala el carácter de la protesta. Las acciones públicas no han vuelto a estar monopolizadas por los partidos. Las manifestaciones en la calle y las acciones coordinadas, como cacerolazos y bocinazos son normales en la actualidad. Cf. El Informe Anual de 1991 de PROVEA, un grupo importante de derechos humanos que establece: "In contrast to earlier years, and basically during and after the National Protests of February 1989 it was possible to confirm that the social spectrum participating in protests is widening. Now participation in organized protests has opened fields of action for new groups: along with students and workers one finds a range of professional associations and social groups: doctors, nurses, peasant, indians, firemen, police, cultural workers, housewives, and neighborhood groups actively joining in movements in defense of basic rights" (PROVEA, 114-15).

42. Levine, *Popular Voices*, capítulo 3.

43. Geigel Lope-Bello, *La Defensa de la Ciudad y Santana, El Poder de los Vecinos*.

Estas reformas constituyen el núcleo de los cambios políticos e institucionales desde finales de la década de 1980. La evolución de grupos de base ejemplifica tanto la fuerza como los límites de la sociedad civil como vía de transformación política en Venezuela. La fuerza incluye la capacidad para movilizar a la opinión y situar nuevos temas en la agenda nacional. Los éxitos van desde las campañas para cambiar las leyes electorales y para comenzar, de forma efectiva, la descentralización, que supone un incremento de estatus para estados y municipios, así como la adquisición de nuevas responsabilidades. Las debilidades son también evidentes. Con la excepción de La Causa R, pocos movimientos generados desde la sociedad civil han consolidado una estructura política estable. Incluso para La Causa R, la transición desde un movimiento insurgente a un partido importante ha sido costosa y difícil. Encontrándose ellos mismos, de repente y por sorpresa, en una posición relevante en estados y gobiernos locales y ocupando posiciones en el Congreso, los líderes de la Causa R tuvieron presiones para actuar como un partido, estableciendo alianzas electorales y cerrando tratos de manera que iban en contra del espíritu participativo e igualitario del movimiento. Ha tenido notables fracasos en los gobiernos locales, la emergencia de facciones y el partido estalló en 1997. La experiencia de las organizaciones vecinales es también ambigua. El movimiento vecinal es flexible y sus líderes han sido brillantes en la organización de campañas y en movilización de la opinión. Su fortaleza reside en la sociedad civil. Por otra parte, ya que no pueden o no quieren gobernar, se mantienen vulnerables a la penetración desde los partidos que sí quieren gobernar y presionar desde el Estado mismo. Necesitan al Estado no solo como acceso a la toma de decisiones, sino también para lograr recursos y facilidades con las cuales acceder a los medios de comunicación masiva. La efectividad del movimiento de *vecinos* se fundamenta en la capacidad demostrada de agrupar y reunir recursos para nuevos temas con costos fijos mínimos. En su búsqueda de soluciones políticas convencionales, resulta fácil descuidar la efectividad de estas soluciones de este tipo. La clase de poder y de capacidad política creadas en este caso encaja difícilmente en las categorías estándar que ofrece el sistema. Los canales de articulación política explícitos no son los únicos medios, y posiblemente ni siquiera los más efectivos, para adquirir voz, darle forma al debate y para cambiar, por tanto, las reglas del juego. La experiencia de la sociedad civil sugiere que no existe una solución única y nítida: ninguna respuesta simple puede proporcionar una fórmula confiable para futuras organizaciones.

Muchos de los análisis sobre la crisis política venezolana atribuyen los problemas y el surgimiento de nuevos grupos a lo que de forma imprecisa se ha llamado "*el agotamiento del modelo*", esto es, el colapso de la fórmula que gestó la moderna vida económica y política. Desde esta perspectiva, una vez que se agotaron los recursos, las redes de patronazgo de que dependía el sistema se deterioraron velozmente y las instituciones que administraban el sistema cayeron por su propio peso, petrificadas y rígidas, víctimas del exceso y de su obsolescencia<sup>44</sup>. El problema de esta visión es que conceptualizar la crisis en términos únicamente de declive implica ignorar el papel que desempeñan las nuevas

fuerzas en la creación de presiones para cambiar y explorar nuevas vías de entrada. Antes al contrario, el declive político e institucional desempeña un papel, aunque solo sea a partir del debilitamiento de la capacidad de control y alcance de las élites; sin embargo, el cambio no puede ser entendido simplemente como un resultado pasivo de dicho declive. Las nuevas fuerzas y grupos, así como el cambio de la agenda del discurso político, son el trabajo de hombres y mujeres reales, sujetos activos cuyos esfuerzos empezaron como retos tanto desde dentro del orden político como al margen de él<sup>45</sup>.

Ambos, el declive y el surgimiento de nuevas alternativas, se comprenden mejor no como resultado del agotamiento del modelo, sino como productos del sistema democrático. Son la expresión de una generación sin la experiencia de la dictadura militar, una generación que en los años democráticos pasó a ser más urbanizada, más educada y más integrada en el mundo de las comunicaciones de masas, como ninguna otra en la historia nacional<sup>46</sup>. Estas transformaciones tuvieron el efecto de difundir los recursos de organización y comunicación entre la población (anteriormente monopolizadas por los agentes del Estado y por los partidos políticos), creando una clase de ciudadanía que no se había soñado cuando se trazaron las líneas esenciales del modelo, casi cincuenta años atrás. Consiguieron su fuerza de una sociedad civil organizada que simplemente no existía inicialmente, cuando el sistema de partidos y el Estado se formaron. Los grupos emergentes en la sociedad civil tienen muchos recursos. Son organizativamente flexibles e innovadores, además de tener líderes audaces y creativos. Tienen además pocos costos fijos y, en cualquier caso, están enraizados en un contexto general proclive a la organización que les da suficiente flexibilidad, de forma que, pudiendo ser derrotados en alguna forma, pueden cambiar de terreno y emerger de nuevo en otro espacio. Las reformas que han puesto en marcha otorgan al sistema político venezolano una incalculable flexibilidad y capacidad de recuperación en sus

44. Juan Carlos Navarro, "Venezuela's New Political Actors", en *Lessons of the Venezuelan Experience*, ed. Louis Goodman, Johanna Mendelson Forman, Moises Naim, Joseph Tulchin and Gary Bland (Washington: Woodrow Wilson Center Press ó The Johns Hopkins University Press, 1995).

45. PROVEA (Programa Venezolano de Acción y Educación en Derechos Humanos) documenta los asuntos de derechos humanos y los cursos de acción y campañas sobre derechos humanos. COFAVIC (Comite de Familiares de Víctimas de los Sucesos del 27 de Febrero) fue creado por familiares de los muertos o desaparecidos como resultado de la violencia que acompañó al Caracazo del 27 de Febrero de 1989. La Red de Apoyo Para la Justicia y la Paz es un movimiento ciudadano independiente que controla los derechos humanos, sobre todo a niveles locales. Estas y otras organizaciones han denunciado abusos y han demandado mayores responsabilidades públicas y policiales. Todas son de reciente creación. Cf. Kathryn Sikkink, "Human Rights, Principled Issue Networks, and Sovereignty in Latin America". *International Organization*, 47:3 (Summer, 1993); pp. 411-41.

46. Nelson Geigel Lope-Bello, *La Defensa de la Ciudad* (Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Estudios Regionales y Urbanos, 1979); Rexene Hanes de Acevedo, *El control político en tiempos de crisis: estudio del caso de una asociación de vecinos en Venezuela* (Caracas: Ediciones IESA 1991); Lander Neoliberalismo, Sociedad Civil, y Democracia; Levine "Beyond Exhaustion"; M<sup>a</sup> Luisa Ramos Rollón, *De Las Protestas a las Propuestas. Identidad, Acción, y Relevancia Política del Movimiento Vecinal en Venezuela* (Caracas. Editorial Nueva Sociedad, 1995); Elias Santana, *El Poder de los Vecinos* (Caracas: Tropykos, 1983).

peores momentos. Sin embargo, también tienen debilidades importantes y, por tanto, su éxito no será fácil. Aunque la crisis de los partidos liberó a estos grupos, en la misma medida los dejó sin dirección ni rumbo fijo y con recursos decrecientes, presa fácil de líderes manipuladores y de políticas personalistas. Su función inmediata no solo es representar, sino hacerlo de forma que proporcione un nivel de orden razonable y de gobernabilidad al régimen democrático.

## FACTORES INTERNACIONALES

El impacto de los factores internacionales, tanto políticos como económicos, y la forma en que Venezuela se ha situado en la arena internacional ha cambiado sustancialmente desde el inicio del régimen democrático en 1958. En los primeros años, Venezuela parecía una historia de difícil éxito, una excepción notable a la tendencia hacia regímenes militares y hacia el modelo de Estado burocrático autoritario que barrió el continente desde la mitad de los años sesenta. La fortaleza de sus instituciones políticas básicas permitió a las élites venezolanas y a las masas superar los extremismos, tanto de la derecha como de la izquierda. Hacia finales de los años sesenta, surgió un sistema bipartidista sólido que dominaría la escena política durante más de dos décadas. La solidez política interna proporcionó las bases de una política exterior que combinó el anticomunismo con un constante rechazo de las dictaduras de derecha.

El acuerdo de Venezuela con el sistema económico internacional funcionó como apoyo a la consolidación de la democracia mediante la financiación de un sector público poderoso, dirigiendo el gasto público hacia grupos clave y fomentando la incorporación de las empresas y de los trabajadores en el día a día de las operaciones del Estado. La disponibilidad de ingresos crecientes por la exportación de petróleo le permitió a Venezuela continuar con las políticas de sustitución de importaciones y de generación de un sector público poderoso mucho más allá del momento en que estas opciones dejaron de ser viables en el resto de la región. Los ingresos del petróleo, canalizados a través del Estado, daban incentivos al capital local al mismo tiempo que sostenían una vasta expansión de la educación, los servicios de salud y la movilidad social, incluida la urbanización.

Durante este período, tanto en términos políticos como militares, la influencia de los Estados Unidos de América desempeñó un papel determinante. Creyendo que los gobiernos militares daban estabilidad y una garantía suficiente para los intereses económicos y estratégicos de EE.UU., la administración Eisenhower apoyó de manera contundente y abierta al último régimen militar del país (de Pérez Jiménez). Esto contribuyó a dejar un sabor amargo en Venezuela y a provocar la hostil recepción de que fue objeto el vicepresidente Richard Nixon a principios de mayo de 1958<sup>47</sup>. Con la llegada de la administración Kennedy y el inicio de la Alianza para el Progreso, la política estadounidense cambió, dando un fuerte apoyo político y diplomático al nuevo sistema democrático. Este apoyo aplacó los miedos de los conservadores y frenó a los potenciales conspiradores militares, sobre todo durante los movidos primeros años del gobier-

no de Rómulo Betancourt. El miedo norteamericano a la Revolución Cubana también era importante. Betancourt y su partido habían sido firmemente anticomunistas, pero el ascenso de Fidel Castro como líder radical les ayudó a diferenciar su programa y su orientación general con más firmeza con respecto a los que situaban más a la izquierda. Cuba daba una excusa útil, un argumento para cambiar de aliados potenciales. Cuando la alternativa a AD dejó de ser la militar y pasó a ser algo al estilo Castro y su revolución, AD resultaba considerablemente más aceptable que los conservadores, tanto localmente como en la visión de EE.UU. En los años posteriores, a pesar de que la política de EE.UU. arreció sus críticas sobre la corrupción y su oposición al modelo venezolano de dirección estatal de la economía, su política permaneció firmemente contraria a la intervención militar. Esta postura fue un elemento de refuerzo importante para la oposición a los intentos de golpe de 1992.

La dependencia económica de Venezuela de las exportaciones de petróleo significa para el país y para el gobierno, más allá de las preferencias de liderazgo personal y de las ideologías de los partidos, un vínculo fuerte con las fluctuaciones económicas mundiales. La crisis en otros países exportadores de petróleo (por ejemplo la guerra de Irán contra Iraq y las sanciones contra Iraq) resultaron positivas para los *policy makers* venezolanos. La tremenda expansión del sector público y los planes para "La Gran Venezuela" que vino con el primer período del Presidente Carlos Andrés Pérez fueron posibles gracias al aumento mundial de los precios del petróleo que empezaron a mediados de los años setenta. Del mismo modo, cuando los precios comenzaron a debilitarse, los costos de mantener este extenso e ineficiente aparato resultaron imposibles de afrontar y las coaliciones políticas, que dependían de sus recursos, empezaron a perder su coherencia y viabilidad. A partir de la crisis financiera de 1983, la distribución de ingreso empeoró, los niveles de bienestar disminuyeron y la capacidad de las gigantes instituciones para administrar recursos y brindar servicios cayó en picado<sup>48</sup>. Cuando las presiones económicas internacionales y la inminente crisis financiera forzaron a un cambio de rumbo durante el nuevo gobierno de Carlos Andrés Pérez, la crisis política surgió en forma de manifestaciones y de un descontento público generalizado, de intentos de golpe de Estado, de desafíos significativos hacia los partidos políticos dominantes y, en general, de expresiones contra la forma en que se estaban manejando las relaciones élite/masas.

Las anteriores reflexiones reflejan la enorme diferencia en la forma en que se percibía a Venezuela en el contexto internacional en 1990, en comparación con el inicio de los años sesenta. Mientras las políticas públicas en el resto de

47. Sobre la visita de Nixon ver Kolb, *Democracy*, pp. 182-184.

48. Los mejores análisis sobre la relación entre los factores económicos y las estructuras estatales, las políticas y los resultados políticos son Terry Karl, *Paradox of Plenty* (1997) Moises Naim, *Paper Tigers and Minotaurs*, Michael Coppedge, *Strong Parties and Lame Ducks*, Diego Bautista Urbaneja, *Pueblo y Petróleo en la Política Venezolana del siglo XX*, y Juan Carlos Rey, "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación". *Revista de Estudios Políticos* 74 (1991):553-78. Para revisiones generales de esta literatura, ver Levine, "Goodbye to Venezuelan Exceptionalism" y *Beyond Exhaustion* (1998).

América Latina se orientaban, con un consenso admirable, hacia la privatización y el ajuste estructural, los líderes venezolanos y la ciudadanía resistieron fuertemente, eligiendo en 1993 a un líder bajo el juramento de mantener intacto el papel central y distributivo del Estado. Con la restauración de regímenes democráticos en la región, Venezuela no servía ya como modelo. Más aún, el aumento de la preocupación por los derechos humanos en toda la región, la incorporación de diversos movimientos sociales y de una ciudadanía activa en la política, unido a la revitalización de la política local y regional, contribuyeron a hacer aún menos atractivo el modelo venezolano de partidos fuertes y gobiernos centralizados y hegemónicos. La crítica internacional ha sido especialmente dura en el área de derechos humanos, con el sistema penal y judicial bajo especial vigilancia<sup>49</sup>. Desde el punto de vista de los otros países del área, la política venezolana se ha percibido generalmente como una película a contracorriente: en vez de reforma económica, encontramos una resistencia atrincherada; en vez de consolidación, vemos deterioro institucional y descomposición del sistema democrático; en vez de abandono de gobiernos militares, vemos Fuerzas Armadas saliendo de los cuarteles bajo aclamación popular<sup>50</sup>. Sin embargo, como argumentamos anteriormente y en mayor detalle en otros textos<sup>51</sup>, el pesimismo excesivo no tiene sentido. Los elementos que presionan a favor de la reforma en Venezuela son apoyados por diversas conexiones políticas y económicas internacionales proporcionando modelos y guías, de la misma forma que el sistema democrático venezolano fue modelo cuando era el único en los años oscuros en que los regímenes autoritarios dominaban el resto del continente y parecían destinados a mantenerse en el poder indefinidamente.

## REFLEXIONES FINALES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

¿Cómo se pueden explicar los éxitos y las deficiencias del sistema democrático venezolano con respecto a su propio futuro y a las implicaciones que su experiencia pueda tener para otros países? Nuestro análisis ha atribuido el éxito a la combinación de una organización partidista fuerte con un liderazgo efectivo, una cultura política democrática avanzada y unas instituciones efectivas<sup>52</sup>. Pero esa fortaleza política fue posible por la superación exitosa por parte de los venezolanos de una serie de retos difíciles. Como notables ejemplos, nos encontramos con el aislamiento temprano y el fracaso de la oposición militar de izquierda y derecha; con una tendencia fuerte hacia la disciplina partidaria; con un sistema bipartidista desde 1968 que descansa en el miedo a la atomización partidista, a la dispersión del voto y a la fragmentación política; y con la supervivencia del sistema democrático haciendo frente simultáneamente a una crisis económica, a intentos de golpe y a un proceso de destitución en los primeros años de la década de 1990. Lo que es totalmente seguro es que esa fortaleza política no existiría sin sus contrapartidas. El liderazgo político eficaz implicaba, además, una toma de decisiones centralizadas dentro de los partidos y que estos partidos fuertes otros grupos de la sociedad civil. Las insti-

tuciones políticas canalizaban la participación limitando las opciones de voto y favoreciendo a grupos de interés limitados. Estas sobredosis de control y cautela, condujeron a un crecimiento de la abstención electoral y a una fragmentación del sistema de partidos (más evidente a partir de 1993). Además supusieron la continuación de una estrategia de desarrollo que se había mostrado incapaz, desde hacía tiempo, de transformar la economía venezolana, cada vez más dependiente de los déficits gubernamentales, los préstamos extranjeros y la demanda internacional de productos primarios.

El resumen precedente sugiere que las características que hicieron posible una exitosa transición desde el gobierno autoritario han generado también un sistema democrático limitado e inestable, agravada aun más por su obsoleta estrategia de desarrollo. En los últimos años, gran cantidad de analistas han dibujado un sombrío panorama sobre el futuro del sistema político venezolano. Argumentan que se ha convertido en una rígida oligarquía partidaria (partidocracia). Los partidos se convirtieron en máquinas corruptas por el tráfico de influencias y el clientelismo; los gobiernos fueron atacados por su ineficaz y corrupta administración (especialmente en lo que respecta a la economía) y el sistema electoral fue ridiculizado por su vacuidad y su ambiente carnavalesco. Como apuntó Enrique Baloyra, juzgando estas descripciones apocalípticas, uno puede imaginar que el régimen venezolano sobrevive por una incomparable voluntad política y/o por la completa estupidez de la población<sup>53</sup>. Lo que estos análisis terminaron por desprestigiar fue el continuo proceso de democratización dentro del sistema democrático en sí mismo. A nadie sorprendería que el sistema democrático que emergió en Venezuela en 1958 sufra nuevos cambios, algunos de ellos dolorosos y desestabilizadores. Nos podemos preguntar, ¿qué le faltó a este duradero sistema democrático? Frente a esto, si bien esta crisis todavía supone un cuello de botella no superado, también es cierto que ha representado un reto que los venezolanos se han propuesto superar. Muchos perciben la victoria en 1998 del golpista Chávez, como un indicador del fracaso del sistema democrático. Sin embargo, llegó al poder a través de medios constitucionales y aunque hizo vagas promesas de cambios radicales, es aun pronto para evaluar el impacto de sus esfuerzos en la calidad y naturaleza del sistema.

Nuestra explicación sobre el sistema democrático venezolano implica que algunas variables sean más importantes que otras, especificando las relaciones entre los diversos factores. En primer lugar, el factor histórico no es en sí mismo

49. Sobre derechos humanos y sistema judicial, ver el informe de 1992 de la Comisión Andina de Juristas, *Venezuela: administración de justicia y crisis institucional* (Lima: Comisión Andina de Juristas, 1992). Sobre el desarrollo de grupos de derechos humanos regionales y su relación con la política intrna y los movimientos sociales, ver Sikink, "Human Rights, Principled Issue Networks, and Sovereignty in Latin America".

50. Sobre este punto, ver Levine, "Goodbye to Venezuelan Exceptionalism".

51. Brian F. Crisp and Daniel H. Levine, "Democratizing the Democracy".

52. Esto no quiere decir que el petróleo no desempeñara ningún papel. Trajo enormes cambios sociales y suplió al Estado con ingresos, pero sus efectos sólo se entienden en combinación con las características políticas mencionadas.

53. Baloyra, "Public Opinion", p. 23.

un variable causal, pero nos obliga a tenerlo en cuenta al evaluar los restantes factores (cultural, institucional, asociacional, etc.) como variables cuya importancia puede variar a lo largo del tiempo, en el sentido de que conocer sus características previas nos puede ayudar a explicar los fenómenos actuales e incluso los cambios acaecidos en fechas recientes. Por ejemplo, el conflicto de la cultura política en la década de 1960 ayuda a explicar las demandas que irrumpen en la escena política en las décadas de 1980 y 1990. La repetida e insistente expresión pública de las demandas contribuye a cambiar el estilo operativo de las elites cuyos acuerdos rígidos habían promovido la generación de esas demandas. De la misma manera, como se indica en este artículo, las políticas económicas, militares y de rendimiento no son dimensiones teóricas. Las Fuerzas Armadas son un importante actor cuyas preferencias, recursos, estructura institucional y relaciones con otros actores merecen atención. Tenemos que intentar tomar en cuenta las preferencias de los militares en el análisis del sistema democrático y de los recientes golpes de estado. La política económica es el resultado de la competencia política, un proceso digno de análisis, prestando atención, en nuestro análisis, a las opciones tomadas y el procedimiento utilizado por las comisiones consultivas y por la administración pública descentralizada. Finalmente los factores internacionales son importantes pero sólo respecto a cómo afectan a las otras dimensiones teóricas del análisis. Por ejemplo, el impacto del cambio en el contexto internacional (especialmente tras la Guerra Fría) en la viabilidad de las alternativas socialistas, tienen influencia en la cultura política y en la vida organizativa en Venezuela. De la misma manera, las transformaciones del comercio internacional del petróleo afectó a la fuerza del Estado y al desarrollo de los factores socioeconómicos. Ahora bien, preferimos prestar atención a los aspectos internos de estas relaciones, no a los internacionales.

El ejercicio precedente aun nos deja una larga lista de variables que están relacionadas unas con otras de forma compleja. El liderazgo político, la vida civil y asociativa y la cultura política fueron influidas por el intento fracasado de democratización durante el *trienio*. En su segunda oportunidad, las elites políticas intentaron minimizar el conflicto y trabajar colectivamente para proteger el sistema democrático. Su éxito en el desarrollo de un compromiso con el sistema democrático como prioridad tiene que ser entendido a través del análisis, en particular, de las asociaciones (partidos, sindicatos y cámaras de comercio) que trabajaron denodadamente para construir y dirigir ese proceso. Estas características culturales y movilizadoras se construyeron para concretarse y mantenerse a través de la construcción de un conjunto de instituciones políticas (leyes electorales y asignación constitucional de poderes, por ejemplo) y de una estructura estatal (una gran burocracia y comisiones consultivas infiltradas por los grupos de interés) que privilegiaban a las elites partidarias, a ciertos intereses empresariales y a algunos líderes sindicales. La importancia del Estado y del acceso a sus procesos de toma de decisiones y recursos fue ampliada por el modelo venezolano de desarrollo socioeconómico. El Estado controlaba los ingresos de petróleo que eran distribuidos a los empresa-

rios y trabajadores a través de un importante grupo de políticas proteccionistas. Conseguir acceder al Estado y participar en los recursos que recibía, se convirtió, para muchos actores, en el primer objetivo de su acción política. Por tanto, este modelo de desarrollo no resolvió la desigualdad y las fracturas sociales. Por el contrario, generó una población altamente urbanizada y móvil que dependía de las políticas estatales de desarrollo, sin tener mucho acceso al proceso de decisión de estas políticas.

La vida civil y asociativa que caracterizó a Venezuela cuando se inició y consolidó el sistema democrático no permaneció congelada en el tiempo. Las libertades civiles y los derechos humanos generados por el régimen democrático y el desarrollo socioeconómico apoyado en el petróleo contribuyeron a que la sociedad evolucionara. Por otra parte, el Estado fuerte y las rígidas instituciones construidas a largo de esos años permitieron a las elites proteger sus privilegios. La ausencia de ajuste resultante condujo a la crisis. Los partidos políticos perdieron su control sobre las formas de asociación y el fracaso en su intento de presentar nuevas ideas condujo a un descenso en el interés por la contienda electoral. El poder de los grupos de interés ocupó posiciones más privilegiadas en la toma de decisiones, consolidándose en ellas a pesar de la diversificación de sus propios sectores y de la sociedad civil en general.

Esta falta de ajuste significa que el sistema democrático en Venezuela se enfrenta en el futuro a cuatro retos principales: mantener su fuerza organizativa mientras se abre el espacio político; reformar las instituciones para reflejar mejor el pluralismo de la sociedad civil; detener el deterioro en los niveles de vida y revertir la tendencia al crecimiento de la desigualdad; y manejar de forma eficaz los altos y bajos de la economía internacional de la que Venezuela depende fuertemente. Entre tanto, siguen su proceso la reconstrucción organizativa y la diversificación. Mientras que los partidos tradicionales presentan dificultades para enfrentarse a los retos de Chávez MVR, Causa R, Convergencia y el MAS, para otras organizaciones está resultando fácil evadir la penetración partidista. Como se ha señalado anteriormente, las asociaciones de vecinos, los grupos de derechos humanos, las cooperativas y otros grupos están ganando terreno político, buscando caminos para interactuar con el Estado prescindiendo de los partidos políticos como mediadores.

Las reformas electorales han producido un descenso del rol dominante de los líderes de los partidos tradicionales. La elección directa de gobernadores y alcaldes ha descentralizado el núcleo de decisiones y, mientras los poderes de estos cargos compiten con el ejecutivo, los intereses locales han conseguido poder para ejercer presión sobre las posibilidades de cambio. La adopción de un sistema electoral mixto para la Cámara de Diputados no estaba dirigida a lograr un cambio drástico en el legislativo a corto plazo, sino que constituía una señal de esfuerzo para responder al descontento popular a través de un cambio institucional. El presidente Chávez, elegido en diciembre de 1998, ha prometido profundos cambios en las normas electorales, en las relaciones entre los distintos poderes, en el federalismo y la descentralización. Es improbable que todos estos cambios sigan las



tendencias previas. La desinstitucionalización y la personalización de un poder centralizado en manos del presidente parece ser el futuro más probable.

¿Ha supuesto el sistema democrático democratización, en el sentido de una mayor igualdad y participación? La extensión de la democratización en Venezuela en estos términos debe ser valorada en el contexto de una notable continuidad social, importantes desigualdades económicas y fuertes barreras de clases. Si la mayoría de la población sigue siendo muy pobre y fuertemente dependiente del gobierno y de los líderes partidarios, ¿qué puede esto sugerir respecto a la calidad de la democracia? La cuestión tiene tanto implicaciones prácticas como teóricas. En términos de práctica política, el aumento de la desigualdad, el descenso de los estándares de vida y la lejanía en que se percibe a las instituciones son factores que contribuyen claramente al desmoronamiento de la legitimación política, y por tanto, a la crisis que Venezuela ha experimentado desde la década de 1980. Durante mucho tiempo las cuestiones de *quién gobierna y cómo se debe gobernar* se consideraban de poco interés para muchos de los analistas de la política latinoamericana. Los análisis teóricos interesados por la cuestión de la dependencia y del Estado burocrático autoritario contribuyeron a que la democracia material o sustantiva (*¿a quiénes beneficia o para quienes actúa el gobierno?*) resultaran cuestiones más urgentes que los problemas del proceso democrático. Realmente, una de las lecciones que hemos aprendido de las pasadas dictaduras es que la protección pública de las libertades, la garantía de los derechos y la elección de líderes a través de unas elecciones libres y democráticas son cuestiones que merecen ser dignas de gran atención. Sin embargo, en la actualidad, la principal amenaza del sistema democrático en Venezuela y en América Latina en general, no es ajena a estas cuestiones. El peligro fundamental se encuentra ahora en otra parte: en olvidar que incluso aunque el sistema democrático tiene un valor intrínseco innegable, al mismo tiempo la democracia debe ser considerada como una herramienta fundamental que la gente usa para perseguir sus objetivos, y no sólo la libertad, sino también la justicia o el bienestar. En otras palabras, las cuestiones de quien gobierna o para quien gobierna están relacionadas.

Quizás el área en la cual Venezuela ha hecho el menor progreso es en establecer un proceso de toma de decisiones con el fin de diseñar e implementar una estrategia de desarrollo que supere los déficits y las deudas del pasado. Se implementaron reformas económicas en los últimos años de la década de 1980 y en la de 1990. El cambio repentino llevado a cabo por Pérez fue rechazado enérgicamente, pero varios años más de deterioro contribuyeron a que un paquete neoliberal similar fuera aceptado en el mandato de Caldera. Sin embargo, incluso si los cambios en la política económica son exitosos, lo cual está lejos de garantizarse, no han sido el producto de un acuerdo o de un proceso consultivo. Los políticos venezolanos deben encontrar la manera de acomodar los intereses de grupos económicamente poderosos aunque numéricamente pequeños en tanto capitalistas nacionales y trabajadores organizados en el sector moderno. Puede ser que la reforma constitucional, incluyendo la electoral, pudiera dar libertad a los legisladores para responder

también a las demandas sectoriales. Las reformas electorales que proporcionarían libertad al legislador individual frente a la excesiva disciplina partidista, les darían también incentivos para convertirse en participantes más activos en el proceso de toma de decisiones políticas. Como consecuencia de ello, el número de funcionarios electos que se involucrarían en la toma de decisiones se incrementaría, aumentando a su vez, la diversidad de intereses representados.

¿Qué supondría todo esto en término de políticas? Sobre la base de la experiencia venezolana, ¿qué lecciones podemos aprender? Es difícil extraer lecciones generalizables de la experiencia venezolana. Las estructuras y las estrategias no pueden ser transplantadas simplemente a otros países de una manera mecánica. Sin las bases y los compromisos sociales reales que dan sentido al contexto, se produce poco más que frustración y fracaso. En cualquier caso, los sistemas políticos y sociales de este tipo no pueden ser creados por emulación. El intento de construir partidos por decreto generará sólo un cascarón vacío con ningún poder para movilizar a la población. Los partidos de esta clase fracasarán al primer signo de problema o simplemente desaparecerán una vez que el líder abandone la escena. La corta y lamentable vida de las cacareadas organizaciones creadas por el gobierno militar peruano después de 1968, constituyen un buen ejemplo de lo indicado.

Lo mismo sucede con los pactos y las coaliciones. Hacer pactos simplemente como un mecanismo de moda, probablemente constituirá un fracaso si no existe un acuerdo anterior que los pactos deban reflejar, en tanto el compromiso y las coaliciones son las vías adecuadas para organizar los negocios de la vida política. Una elección de este tipo de métodos políticos al menos hace posible crear nuevos caminos de actuación política. Las transiciones en Brasil y en España y los esfuerzos de las coaliciones de la oposición democrática en Chile, ponen de manifiesto el amplio atractivo de esta opción, opción que fue rechazada una vez con desprecio por la izquierda chilena. La experiencia venezolana también sugiere que las transiciones pactas, prestando especial atención a la construcción de instituciones electorales y consultivas, pueden resultar más estables. Controlar el alcance y el ritmo del cambio mitiga los temores de los grupos poderosos. Estableciendo instituciones aceptadas se consigue influir en las conductas de los actores al asegurar que estarán obligados a interactuar también en el futuro. Si las instituciones son cuidadosamente forjadas, las victorias coyunturales no darán a un actor el derecho a excluir del juego a los otros. Una vez más, los hechos de Brasil y España confirman esta hipótesis, en tanto que una mirada al programa de los Demócratas Cristianos de El Salvador muestra cuánto de su estrategia se han conformado a partir de la interpretación de la experiencia venezolana. Sin embargo, el éxito temprano no significa que no se vayan a experimentar sufrimientos traumáticos en el futuro, como se está demostrando en Venezuela a finales de la década de los 90.

El papel que los partidos políticos tradicionales ejercieron en el establecimiento y consolidación del sistema democrático en Venezuela subraya el valor de tener una organización poderosa, con un liderazgo efectivo e instituciones que refuercen la disposición hacia la conciliación y el com-

promiso. Al mismo tiempo, sin embargo, la experiencia venezolana muestra el peligro de que las organizaciones acaben siendo fines en sí mismas y se preocupen por la estabilidad al corto plazo infravalorando el cambio evolutivo a lo largo del tiempo. Los acuerdos que tuvieron lugar en los primeros años del sistema democrático, como forma de estabilizar las débiles instituciones, se volvieron estáticos con el tiempo. El resultado ha sido unas instituciones rígidas, en tanto que las altas estructuras de poder perdieron el contacto con una sociedad en profunda transformación. Es difícil ir en contra de este tipo de tendencias. La ley de hierro de Michels sobre oligarquías funciona de maneras muy diversas, en tanto se crean intereses atrincherados que se defienden en contra de la inclusión de nuevos actores y de los esfuerzos reformistas. Como hemos visto, una forma de desbloquear esta situación es creando condiciones para impulsar la libre asociación y eliminar los obstáculos para la organización ciudadana. No debemos olvidar que las propuestas actuales de avance en la democratización no existirían en Venezuela si no fuera por la larga historia de normas democráticas, incluso con sus defectos. No habría asociaciones de vecinos, cooperativas, asociaciones en pro de los Derechos Humanos, partidos minoritarios y tampoco existiría COPRE sin el espacio político necesario que organice esas normas democráticas. Por otro lado, la presión de estos grupos, que han promovido a favor del cambio desde la mitad de los 80, es un indicativo de que los partidos políticos no pueden monopolizar el espacio político excluyendo a otros grupos organizados. A los grupos diferentes de los partidos se les debería dotar de medios institucionales para persuadir y presionar, en tanto que se debería obligar a los partidos a llevar a cabo un proceso de democratización interna. En palabras de Tocqueville:

“Una determinada nación, se dice, no podría mantener la tranquilidad en su comunidad, hacer respetar sus leyes o establecer un gobierno duradero si el derecho de asociación no estuviese confinado dentro de límites estrechos. Estos beneficios son indudablemente inapreciables y puedo imaginar que para adquirir o preservarlos, una nación puede imponerse a sí misma restricciones temporales: pero aún así sería bueno que la nación supiera a qué precio son adquiridos esos beneficios. Puedo entender que sería aconsejable cortarle un brazo a un hombre para salvar su vida, pero sería ridículo afirmar que será tan diestro como lo era antes de haberlo perdido”<sup>54</sup>.

El tema clave para los políticos venezolanos en este momento no es tanto la democracia o el autoritarismo sino el tipo y la calidad de la democracia que el país puede construir. Las transformaciones actuales que hemos detallado aquí sugieren que la crisis del sistema democrático venezolano ha traído también oportunidades junto con peligros. Los años de la aguda y visible crisis en Venezuela han sido también años de presión ciudadana así como escenario de reformas. Los cambios de los últimos cincuenta años han creado un tipo de ciudadanía en Venezuela que era impensable cuando el modelo y sus instituciones fueron

establecidas por primera vez. La creciente capacidad y presencia pública de esta ciudadanía activa ha estimulado tanto cambios institucionales como reformas políticas que incorporan una concepción de la política y de las reglas de funcionamiento del juego muy diferente de la reflejada en el modelo.

Consideremos la cuestión de la gobernabilidad y la legitimidad. Los análisis que se apoyan en la idea del agotamiento del modelo a menudo acaban percibiendo estas cuestiones desde una perspectiva jerárquica: el modelo decae, la capacidad decisional y de control también, las instituciones se agrietan, las élites se dividen, etc. Sin embargo, este es el punto de vista del administrador del política económica. Desde esta perspectiva, la gobernabilidad se define en términos de capacidad para tomar decisiones y la legitimidad desde una fórmula elitista, elaborada desde arriba y asumida o rechazada desde abajo. Supongamos que invertimos la cuestión y nos preguntamos qué significa la gobernabilidad y cuánta legitimidad existe si situamos la perspectiva desde fuera del sistema, desde abajo o bien, más precisamente, desde los márgenes de los canales de comunicación establecidos. Gobernabilidad y legitimidad tomarán un nuevo significado si consideramos una ciudadanía activa. Desde este punto de vista, gobernabilidad y legitimidad no dependen tanto de la toma de decisiones y del orden como de la responsabilidad, y de las capacidades de conexión y de predicción<sup>55</sup>. Estos elementos exigen tanto condiciones de acceso como reglas de juego más flexibles, menos mediatizadas, en definitiva, por las estructuras centrales. El esfuerzo por construir nuevos cauces de gobernabilidad y legitimidad se fortalecerán a medida que los costes organizativos disminuyan y los espacios creados durante la última década se hagan realmente efectivas<sup>56</sup>.

Democratizar el sistema democrático venezolano requiere continuos cambios en las reglas de juego que organizan la vida política. El abrumador poder de las estructuras partidistas nacionales y la autonomía de sus líderes, la dominación incuestionada del Estado central, la institucionalizada división de la representación y el acaparamiento de los cargos públicos entre partidos políticos, empresas y sindicatos por encima de los compromisos por mantener el sistema mismo, asegurar la igualdad y responder a intereses tanto locales como sectoriales son todas expresiones de un sistema que pierde su efectividad y su capacidad para crear y sustentar la democracia. El éxito en el esfuerzo por reemplazar un conjunto de reglas de juego por otras requiere

54. Tocqueville, *Democracy in America*, pp. 143-144.

55. Construir una teoría realista de la representación puede resultar vital para el esfuerzo completo. No es tan simple como asumir que el sistema estaba tan contaminado desde el inicio que no es posible ningún tipo de representación “verdadera”. Esto exagera la base social de las alternativas excluyentes en los primeros años y reduce la supervivencia del sistema a poco más que un acto de voluntad por parte de los líderes. Sobre trabajos que exageran la ausencia de representación, ver: Daniel Hellinger, *Venezuela: Tarnished Democracy* (Boulder: Westview, 1991); Richard S. Hillman, *Democracy for the Privileged: Crisis and Transition in Venezuela* (Boulder: Lynne Rienner, 1994); and Terry Lynn Karl, “Petroleum and Political Pacts”.

56. Aunque la descentralización no es la panacea, puede proporcionar resistencia y múltiples fuentes de liderazgo para futuras versiones del “modelo”.

tiempo. La cuestión es si el equilibrio entre el deterioro y el cambio permite tomarse el tiempo que requieren estos cambios. La evidencia es confusa, pero cada reforma alimenta la esperanza. El reformismo está en el ambiente y también en el espacio político desde la década de 1980. Una vez iniciadas, las reformas aportan un punto de referencia para la acción, un contexto para la acción ciudadana no violenta, y un conjunto de arenas que atraen nuevos líderes y construyen espacios para trabajar con nuevas normas de responsabilidad. Para ser sinceros, el reformismo no es ninguna panacea. Los reformistas no han conseguido todas sus objetivos y algunos de los cambios implementados no han tenido las consecuencias previstas. Incluso más, el reformismo puede minar las instituciones existentes antes de que las alternativas funcionen. Además, puede generar expectativas y crear deseos que sean imposibles de cumplir. Pero hasta la más pequeña reforma puede tender un puente para el cambio de un modelo a otro.

Puede que el puente no se cruce de una sola vez. La legitimidad de un sistema y su capacidad para proporcionar gobernabilidad tiene que negociarse en arenas específicas. La generación actual de líderes y activistas habrá de inventar un camino para hacer compatibles las virtudes de la dispersión y los estímulos a la participación difusa con las ventajas de un liderazgo coherente y una organización unificada. El éxito en este esfuerzo requerirá un compromiso por mantener los espacios abiertos, ampliando sus límites y cambiando las reglas que determinan el acceso de quién entra en el juego. La cuestión para el futuro es si los cambios en las estructuras formales de representación pueden realmente canalizar y capturar las fuerzas sociales. El futuro de la democracia en Venezuela y cómo se llegará a ese futuro dependerá de las capacidades y compromisos de los hijos de la democracia: las nuevas generaciones de líderes y ciudadanos activos que han llegado a la madurez y han crecido en el escenario público de los años democráticos.

### RESUMEN

El sistema democrático venezolano presenta luces y sombras. Las luces se apoyan en el hecho de que este sistema ha desarrollado, a lo largo de cuatro décadas de funcionamiento, una serie de rutinas y prácticas que hacen que resulte un sistema suficientemente enraizado entre la población y con bases sólidas como para no dudar de su continuación. Las sombras se derivan de la situación de crisis en que se encuentra durante la última década, consecuencia precisamente de su propio funcionamiento y de la influencia de determinados factores que han contribuido a un alejamiento de las instituciones con respecto a una sociedad en constante transformación. La partidocracia, en particular, ha constituido uno de los principales factores de crisis. En el otro extremo, la maduración y organización autónoma de la sociedad puede significar la autosuperación de la crisis por parte del sistema democrático.

Palabras clave: Venezuela, sistema democrático, crisis, instituciones políticas, reforma, sociedad civil.

### ABSTRACT

Democracy in Venezuela has lights and shadows. Lights are founded in the fact that democracy has promoted, during the last four decades, a serie of routines and practices that have worked out a system rooted enough among the citizenship, with solid bases as to avoid the doubt of its maintenance. Shadows are derived of crisis situation that is suffering the system during the last decada, as a result of its own functioning and of the influence of different factors that promoted a removal of links between political institutions and a society in continous transformation. Partidocraeia, in particular, is one of the main factors of this crisis. En the other end, maturation and autonomous organization of civil society can signify the resolution by itself of democracy.

Key words: Venezuela, democracy, crisis, political institutions, reform, civil society.



Jacobo Borges y Luis Guevara Moreno