

# EL SISTEMA POLITICO VENEZOLANO: ESTABILIDAD, CRISIS E INCERTIDUMBRE

*Carlos Sabino*

## 1.- El Pacto de Punto Fijo y la Emergencia de la Democracia

Como en el resto de América Latina, la tradición venezolana en materia de gobiernos democráticos es relativamente reciente. Si bien durante la Guerra de Independencia se trató de organizar una república bajo la forma de un sistema constitucional democrático y representativo, la tentativa quedó más circunscripta al plano de los enunciados teóricos que al de la aplicación práctica. Carente de una tradición de gobierno propio durante la Colonia, y devastada por luchas intestinas que a veces adquirieron singular pugnacidad, Venezuela recorrió reiteradamente durante el siglo pasado un ciclo en el que se alternaban situaciones de anarquía, caracterizadas por gobiernos débiles y de escasa representatividad, con dictaduras más o menos consolidadas, que derivaban rápidamente en un sistema autoritario y por completo personalista. Caudillismo, lucha civil y anarquía fueron así las notas predominantes de un largo período que concluyó, aunque no completamente, con el fin de la dictadura de Juan V. Gómez, ocurrida cuando éste murió a finales de 1935.

Las constituciones elaboradas durante ese siglo reconocieron, por lo general, la estructura caudillista del poder: establecieron por lo general un ejecutivo fuerte y una representación de tipo indirecto, basada sobre elecciones de segundo grado, para los cuerpos legislativos. A la muerte de Gómez se produjo un rápido proceso de modernización social y económico que fue alentado primordialmente desde el Estado - ya fortalecido por los ingresos petroleros- y por las fuerzas políticas que emergieron en oposición a la dictadura y sus continuadores.

El período que media entre 1936 y 1958 muestra la inestabilidad política propia de un país que va incorporando, a través de sucesivos ensayos, una franja cada vez mayor de ciudadanos al quehacer político. La democracia que por fin emerge en la última de esas dos fechas es el producto de una lucha en la que, paulatinamente, todas las fuerzas políticas se van uniendo contra la dictadura militar que existía para el momento, la de Marcos Pérez Jiménez. Este proceso de aglutinación, junto con la tradición política vigente a la fecha y los rasgos ideológicos comunes a las fuerzas políticas predominantes, imprimen su sello sobre la etapa democrática que emerge y se consolida a partir de 1958.

Los partidos políticos, especialmente Acción Democrática, que había ya ejercido el poder durante el período 1945-48, tenían una estructura interna caracterizada por el caudillismo y proclamaban la necesidad de realizar profundos cambios sociales para distribuir mejor la riqueza y llevar el país al desarrollo económico. Todas las fuerzas políticas, además, coincidían en el imperativo de lograr que la riqueza petrolera llegase por fin a la mayoría de la población y consideraban que el Estado debía constituirse en la palanca fundamental de los cambios necesarios para lograr el desarrollo.

La diferente respuesta inicial dada a la dictadura de Pérez Jiménez por las principales fuerzas políticas - la ya mencionada AD, el partido socialcristiano COPEI, la Unión Republicana Democrática (URD) y el Partido Comunista de Venezuela- generaron un debilitamiento de la oposición que permitió que éste se consolidase en el poder. Este hecho, andando el tiempo, hizo comprender a muchos dirigentes la necesidad de lograr al menos algunos consensos básicos que permitieran la consolidación del sistema democrático. Surgió primero un acuerdo general para enfrentar la dictadura y luego, ya derrocada ésta, un mecanismo formal que logró aglutinar a tres de los cuatro partidos mencionados, pues el Partido Comunista quedó excluido del acuerdo firmado, y que pasó a conocerse como el *Pacto de Punto Fijo*.

El régimen democrático surgido de este acuerdo contaba con un amplio respaldo popular y con el apoyo explícito de los principales partidos y organizaciones económicas y sociales, pero se veía acosado por dos peligros que provenían de sectores políticamente opuestos, aunque a veces convergentes: por un lado, los restos del perezjimenismo, que todavía tenían cierta influencia en las Fuerzas Armadas y contaban con el apoyo de diversos núcleos de civiles; por otra parte la izquierda que, viendo la imposibilidad de radicalizar el nuevo régimen y de llevarlo al socialismo, fue distanciándose paulatinamente de él y abrazando cada vez más el camino de la lucha armada, especialmente luego del ascenso de Fidel Castro al poder.

El Pacto de Punto Fijo intentaba, dentro de este cuadro, consolidar las fuerzas que estaban dispuestas a constituir una auténtica democracia. El respeto a los resultados electorales cualquiera que estos fuesen, ciertas normas de convivencia democrática y un relativo balance de poder que evitase su excesiva concentración en manos de un solo partido, eran los elementos clave del acuerdo.

## 2.- El Sistema en Funcionamiento

El sistema surgido a la caída de la dictadura mostró enseguida que resultaba operativo y capaz de sostenerse. Durante más de dos décadas Venezuela encontró una forma de resolver sus conflictos dentro de un marco de relaciones democráticas, mientras los partidos se alternaban en el poder y se daba un crecimiento económico acompañado de amplia movilidad social que consolidaba el sistema de gobierno establecido.

En efecto, el primer gobierno de la democracia, el de Rómulo Betancourt (AD), pudo enfrentar con éxito los alzamientos de la izquierda y de la derecha militarista, superó una crisis económica de cierta magnitud y logró llegar incólume a las elecciones de 1963. También durante este lapso se aprobó la constitución que todavía está en vigencia, una constitución que ha mostrado una capacidad bastante alta para plasmar un marco jurídico adecuado al desarrollo de una democracia naciente.

Es cierto que no todo el crédito por estos hechos puede atribuirse a los instrumentos legales y los acuerdos institucionales que surgieron desde 1958. Una buena parte de la exitosa consolidación de la democracia venezolana proviene, con toda seguridad, del marco de crecimiento económico que surgió de la economía petrolera propia del país; otra parte importante debe atribuírsele, sin duda, al papel jugado por ciertos líderes que, dispuestos a consolidar la democracia a toda costa, lograron mantener una dirección firme del Estado, especialmente en sus difíciles comienzos.

## 2.1.- Presidencialismo, Caudillismo y Clientelismo

Puede decirse que, en este sentido, el liderazgo de las principales figuras de cada partido continuó, bajo otra forma, la tradición caudillista y personalista que no había sido abandonada en ningún momento por el país. Pero los caudillos de la democracia no eran ya los gobernante autocráticos del pasado sino dirigentes políticos que afirmaban su poder al interior de los partidos, eliminando a veces todo disenso y construyendo por lo general "maquinarias" bien estructuradas de militantes ligados por la fidelidad a toda prueba, a quienes se recompensaba con cargos políticos o favores de otra naturaleza llegado el momento de alcanzar el poder. De allí que los partidos políticos venezolanos, aparecidos tardíamente en este siglo, fueron estructurándose sobre un modelo que bien puede llamarse leninista, tal como lo han afirmado muchos analistas políticos nacionales. Pero esa especie de compensación que los militantes obtenían por su leal y consecuente militancia agregaba a los partidos políticos otra característica, de particular interés para el caso venezolano: el llamado **clientelismo**.

Las características sociológicas y culturales del caudillismo se mantuvieron, entonces, durante la etapa democrática iniciada en 1958, y puede decirse que no nos han abandonado aún en la actualidad. Pero las formas políticas del fenómeno, obviamente, tuvieron que variar, pues no pudieron permanecer inalteradas al ejercerse en el marco de gobiernos constitucionales. Se transmutaron entonces en un modelo político donde un ejecutivo fuerte, un presidencialismo sin cortapisas y una estructura centralizada de un Estado que, además, contaba con ingentes recursos económicos, dio por resultado una inmensa concentración de poder en manos del Presidente de la República. La figura de que en Venezuela se escoge, cada cinco años, un rey sin corona, de que nuestro presidencialismo es casi monárquico, no se aleja pues demasiado de la realidad.

## 2.2.- Petróleo, Desarrollo y Estatismo

Pero no puede entenderse a plenitud este proceso si no se analiza, aunque sea brevemente, el particular entorno socioeconómico que generó en Venezuela la riqueza petrolera ya que, como decíamos, el sistema democrático pudo consolidarse en un lapso histórico relativamente breve gracias a las condiciones de crecimiento económico y movilidad social que prevalecieron durante varias décadas.

Como resultado de la riqueza petrolera el ritmo de crecimiento, durante los años cincuenta y sesenta, estuvo generalmente alrededor del 6% anual; la moneda, el bolívar, mantuvo una solidez impresionante y la inflación fue un fenómeno totalmente desconocido. Estos elementos de base produjeron una ampliación considerable de la renta per cápita disponible para los venezolanos lo cual se tradujo, a su vez, en un mejoramiento perceptible de sus condiciones de vida.

Durante las dos primeras décadas de la democracia se completó en el país un rápido proceso de modernización que incluyó una urbanización acelerada, un sistema de salud pública y de seguro social que satisfacía buena parte de las demandas de la población y la expansión considerable del sistema educativo, que primero logró una amplia cobertura para el nivel primario y luego se extendió hacia el nivel medio y superior.

Todos estos cambios ocurrieron, prácticamente, en el lapso de una sola generación, una generación que vivía predominantemente en el campo, tenía bajos ingresos, graves problemas de salubridad y una escasa o nula atención educativa, pero llegó a hacer un tránsito no traumático a las ciudades, donde encontró empleos mejor remunerados, atención médica y oportunidades para que sus hijos estudiaran, llegando incluso a graduarse como profesionales universitarios.

Este proceso de movilidad espacial y social ocasionó que una fracción mayoritaria de la población asumiese al sistema democrático como cosa propia. La identificación entre éste y los beneficios concretos que se percibían en lo económico y social hizo que el venezolano participara activamente en todos los procesos electorales llevados a cabo hasta 1988, que las iniciativas e ideologías más extremas perdieran casi totalmente su predicamento y que los partidos, especialmente los mejor estructurados y los más cercanos a las funciones de gobierno, echasen sólidas raíces en el seno de la población. Este último aspecto puede considerarse decisivo en la conformación del **bipartidismo**, que se impuso como modelo político desde 1973 hasta comienzos de los noventa, y cuya importancia ha sido crucial para entender los últimos cambios ocurridos en el sistema político venezolano.

Pero antes de analizar los procesos que han caracterizado los últimos años, y que sin duda expresan un agotamiento del modelo al que nos venimos refiriendo, conviene que nos detengamos a sopesar otras características de la época de bonanza petrolera que explican, o así lo esperamos, la abrupta culminación de un sistema que tan bien funcionó inicialmente.

Debido al hecho de que, según el ordenamiento jurídico vigente desde la Colonia, la propiedad del subsuelo pertenece al Estado, éste fue el directo receptor de la riqueza originada por el petróleo. Ya sea por la vía de las regalías, los impuestos o el cobro de la llamada renta petrolera, el Estado fue recibiendo, especialmente a partir de la década de los cuarenta, sumas cada vez más grandes por concepto de explotación de hidrocarburos. Los gobiernos se independizaron así, de hecho, de la necesidad de recaudar impuestos internos, con lo que aparecieron ante los ciudadanos como proveedores de bienes y servicios sin que éstos tuviesen que entregar, prácticamente, nada a cambio. Surgió de este modo lo que en el contexto nacional se denomina **paternalismo estatal**: una constante expansión de la actividad del Estado, al cual se le pedía todo y se hacía responsable por todo, que estimuló la pasividad de los ciudadanos y exasperó el clientelismo que hemos mencionado en párrafos anteriores. Los gobernantes, dotados de profusos medios para responder a las peticiones, colectivas o individuales, que se les hacían, fueron gradualmente utilizando este poder para beneficiar a sus adeptos y seguidores, haciendo entonces de la conquista del poder político un supremo bien económico para el partido que triunfase en las elecciones y para quienes lo hubiesen apoyado.

El Estado, además, se constituyó en un empleador privilegiado. Al poder expandirse, casi sin límites presupuestarios, la burocracia estatal, miles de profesionales surgidos de la ampliación del sistema

educativo encontraron rápidamente un trabajo que les permitía alcanzar los niveles de consumo que, universalmente, se consideran propios de los sectores medios. Es casi inútil decir que, en este proceso, también operó un clientelismo cada vez más desembozado.

Los años de bonanza trajeron también un crecimiento notable de la actividad industrial y comercial del país. En una primera instancia el Estado trató de generar y de consolidar una clase capitalista local, dando créditos y participando activamente en el fomento de las actividades económicas, especialmente en el agro y en la industria. Luego, cuando llegó el aluvión de los petrodólares producido por el aumento de los precios de 1973-74, el Estado comenzó a asumir por sí mismo una enorme proporción de la actividad económica nacional. Se consolidó un importante núcleo de empresas básicas, dedicadas especialmente al hierro, el acero, la electricidad y el aluminio, y se culminó estatizando la industria petrolera poco tiempo después. El resultado fue que, a comienzos de los ochenta, una gran proporción de la actividad económica nacional era realizada directamente por el Estado y que incluso la inversión pública había sustituido casi por completo a la inversión privada como fuente de crecimiento.

Todos estos elementos, como de inmediato se verá, propiciaron que el sistema económico y luego el político entrasen en un franco proceso de agotamiento.

### **3.- El Comienzo del Fin**

El modelo de desarrollo estaba llegando a su límite, y pronto se apreciaron los síntomas de una etapa de retroceso que se extendería por largos años. El primer indicio de la crisis fue el problema del endeudamiento externo que, en el marco de condiciones particularmente propicias de los mercados financieros internacionales, creció de un modo acelerado a partir de los últimos años de la década de los setenta. Venezuela, una vez estatizadas sus industrias básicas, tomó grandes cantidades de dinero del exterior para acelerar su crecimiento, trazando planes de expansión ambiciosos y, muchas veces, desproporcionados.

Paralelamente a ello las demandas presupuestarias corrientes, estimuladas por el incremento de los ingresos que ya se había dado y por presiones sociales a veces muy fuertes, continuaron creciendo sin pausa: la ciudadanía, en general, deseaba la continuada expansión del sistema educativo, el mejoramiento de la atención en salud, la creación de nuevas obras de infraestructura y, en fin, una lista de pedidos prácticamente inagotable.

Guiados por la lógica del clientelismo que mencionamos en el punto precedente los gobiernos siguieron gastando como si los ingresos petroleros pudiesen seguir creciendo exponencialmente pero, a pesar del incremento de los precios ocurrido en 1979-80, ello obviamente no sucedió. Los ingresos del fisco se estancaron o disminuyeron durante varios años y el Estado, por primera vez en largo tiempo, se encontró con que ya no tenía recursos para atender el endeudamiento externo y responder a los compromisos internos. Venezuela encontró entonces que resultaba imposible proseguir el camino de expansión y desarrollo que había seguido hasta allí y, en consecuencia, comenzaron a apreciarse los primeros síntomas de inestabilidad, tanto social como política.

### **4.- Hacia un Cambio en el Sistema Político**

Los hechos, sin embargo, no se desarrollaron de un modo rápido o inesperado. Los problemas económicos surgidos de la situación que acabamos de describir fueron manejados, en general, siguiendo una óptica de corto plazo que logró mantener, durante casi toda la década de los ochenta, la imagen de que la prosperidad anterior no se había disipado por completo. Es cierto que se fue apreciando un paulatino deterioro de los servicios básicos -agua, teléfonos, vías de comunicación, etc.- y de las importantes áreas de la salud y la educación, pero el venezolano, en términos generales, no vivió estas dificultades como el inicio de una nueva etapa sino más bien como problemas puntuales, que podían ser resueltos sin mayores modificaciones estructurales. La creciente ineficiencia del Estado no fue percibida como una consecuencia de la crisis del modelo seguido hasta entonces sino que se achacó a deficiencias concretas de los gobiernos de turno, especialmente al mal manejo de los dineros públicos. Se fue creando así un ambiente en que paulatinamente, desde mediados de los años setenta hasta la actualidad, se atribuyó a la **corrupción** la causalidad primera del retroceso que se iba percibiendo.

Pero la ciudadanía, inicialmente, reaccionó sin cuestionar para nada al propio sistema político. Ya las elecciones presidenciales de 1973 habían mostrado una polarización sin precedentes entre los dos partidos que habían sido los verdaderos pilares del sistema derivado del Pacto de Punto Fijo, AD y COPEI, otorgando la mayoría al candidato del primero, Carlos Andrés Pérez. En 1978, sin todavía conciencia de la crisis pero con un sentimiento anticorrupción bastante desarrollado, los votantes otorgaron su favor a Luis Herrera Campíns, candidato de COPEI, manteniendo y consolidando el bipartidismo. Algo semejante ocurrió cinco años después, ya en medio de una situación económica mucho más delicada, cuando venció Jaime Lusinchi, candidato de Acción Democrática. En todos estos procesos electorales, así como en el siguiente, desarrollado en 1988, el electorado concurrió masivamente a las urnas y volcó sus preferencias por los llamados "partidos del sistema", desechando otras variadas opciones que, generalmente desde la izquierda, se le ofrecieron.

Pero ya la disconformidad con el sistema establecido había madurado y, de un simple reclamo anticorrupción, había evolucionado hacia un cuestionamiento más general que en ocasiones se traducía en propuestas concretas y específicas. Entre los elementos que se gestaron en estos años, y que todavía definen los problemas fundamentales del sistema político actual, deben mencionarse:

- 1) La prédica generalizada contra los partidos políticos, vistos como estructuras cerradas, impermeables a las demandas de la ciudadanía o de sus propias bases y relacionados directamente con la corrupción.
- 2) La discusión sobre la reforma de la Constitución de 1961, especialmente para dar mayores canales de participación a la ciudadanía y limitar el presidencialismo, que ha asumido contornos cambiantes durante los últimos años.
- 3) La lucha contra el centralismo que, aunque de larga data, se concretó de un modo definitivo en los ochenta.
- 4) El reclamo contra el modo cerrado de elección de los congresantes, que impedía el contacto y la responsabilidad directa de cada uno de estos con sus electores.

A cada uno de estos puntos, por su importancia particular, nos referiremos seguidamente con mayor detalle.

## 5.- El Rechazo a los Partidos Políticos

Alimentada por la convicción de que el deterioro económico de Venezuela había sido provocado, básicamente, por el mal manejo de los dineros públicos, fue creándose en el país una matriz de opinión que hacía responsable a los partidos políticos por todos los males económicos y sociales conocidos. Es cierto que esta actitud se tradujo inicialmente en un comportamiento electoral que no cuestionó al sistema y se limitó, por lo general, a votar por la oposición. Pero, andando el tiempo, esta actitud fue adoptando otras formas más directas y definidas que han colocado una pesada hipoteca sobre el sistema político del país.

Ya en las elecciones regionales de diciembre de 1989, las primeras realizadas a ese nivel (V. infra, 7), se registró un porcentaje de abstención cercano al 50%, totalmente inusual para el país. Es verdad que la complejidad del sistema de votación y la novedad del proceso pueden haber explicado en parte la retracción ciudadana, pero, en todo caso, llama la atención el hecho de que la concurrencia electoral se haya restringido precisamente en el momento en que se abrían nuevos espacios para la participación. El aumento de la abstención, por lo tanto, puede conectarse, aunque tal vez indirectamente, al fenómeno que estamos considerando. Pero la actitud de la población, poco tiempo después, ante el intento golpista de Hugo Chávez, marca sin duda una cota mucho más alta en cuanto al descrédito de los partidos. Para entender mejor esta reacción, que enseguida consideraremos con algo más de detalle, conviene remontarse hacia lo sucedido con la presidencia de Carlos Andrés Pérez (CAP), quien ganó con amplio respaldo las elecciones de 1988.

Pérez enfrentó, apenas comenzado su mandato, una de las protestas más violentas de que se tenga noticia, sin ninguna clase de precedentes en Venezuela: el 27 de febrero de 1989, con menos de un mes en la presidencia, se produjo una especie de alzamiento generalizado, una protesta popular que se concretó básicamente en el saqueo y destrucción de comercios en Caracas y muchas otras ciudades del país. El movimiento no tenía líderes conocidos ni tampoco un programa definido: era simplemente una reacción espontánea, pero de inmensa magnitud, ante el aumento del precio del combustible y el acaparamiento que muchos comerciantes realizaban a la espera de la liberación de precios anunciada por el gobierno. La lenta reacción del gobierno ante los hechos permitió que estos se extendieran rápidamente y que se desarrollasen durante más de 24 horas de continuo horror y violencia; la represión posterior, en la que tuvo que intervenir el Ejército, dejó un saldo que, según datos oficiales, fue de alrededor de 300 muertos, aunque estimaciones privadas dan una cifra varias veces mayor.

El gobierno de Carlos A. Pérez quedó así cuestionado desde el principio. Medios de comunicación y analistas políticos atribuyeron a su programa de ajustes económicos y a un largo proceso de deterioro en el nivel de vida las manifestaciones de protesta, sin tener en cuenta de que el programa económico de reformas no había aún comenzado a implementarse y que no podía ser el responsable de los hechos mencionados.

Siguió un período de relativa bonanza, durante el cual un alza en los precios petroleros se conjugó con la liberalización de la economía para producir tasas de crecimiento notables, especialmente durante 1991 y 1992. Pero estos éxitos no llegaron a traducirse en efectivas ganancias políticas porque otro elemento de la política económica fue descuidado: la inflación. Con tasas superiores al 30% anual la riqueza

producida en esos años no alcanzó a modificar sustancialmente el nivel de vida de los estratos populares. En cambio el deterioro en los servicios siguió siendo fuente de malestar y de crítica.

Tampoco ayudaron a CAP el aura de corrupción que lo había rodeado durante el primer gobierno, ciertos detalles poco ortodoxos de su vida personal y -quizás como elemento más importante- la reacción de diversos grupos sociales y de una intelectualidad todavía anclada en el pensamiento socialista ante su programa de apertura económica. El hecho es que el gobierno, gozando de baja popularidad, se enfrentó de pronto a algo que parecía por completo descartado dentro de los avatares de la política venezolana: **un intento de golpe de Estado**. La asonada, mal planificada y sin mayor apoyo dentro de las Fuerzas Armadas, fue rápidamente controlada; pero el hecho sirvió, sin embargo, para catalizar el fuerte descontento que, contra el gobierno de Pérez, los partidos políticos y la decadencia del Estado venezolano, se había desarrollado en la opinión pública.

El Teniente Coronel Hugo Chávez comenzó a gozar de altos índices de popularidad, la opinión pública se ensañó contra los partidos del sistema y se planteó de inmediato la imperiosa necesidad de reformar la constitución. Se produjo en general un vuelco en las preferencias electorales que se expresó luego en el proceso regional de 1992 y, más acusadamente, en las elecciones presidenciales del año siguiente, cuando surgieron infinidad de pequeñas agrupaciones políticas que trataron de capitalizar la nueva situación.

El resultado global de este cambio, que no podemos analizar con más detalle por obvias razones de espacio, es que acabó el bipartidismo que había caracterizado la política venezolana durante veinte años. Rafael Caldera, veterano caudillo de COPEI que se había separado de esa organización y que, en un célebre discurso, había manifestado cierta simpatía por los móviles esgrimidos por los golpistas, distanciándose así de los dos partidos del sistema, ganó las elecciones de 1993 con el 30% de los votos válidos. El partido que creó para concurrir a las elecciones, *Convergencia*, que aglutina a diversas formaciones de izquierda, grupos provenientes de COPEI e independientes, logró una votación algo menor para el congreso; el resto, casi en partes iguales, se repartió entre AD, COPEI y La Causa Radical, un partido que surgió vertiginosamente como una alternativa al deterioro de la política tradicional enarbolando posiciones radicales, no muy definidas ideológicamente, pero que insistían en la participación, la lucha contra la corrupción y un planteamiento vagamente socializante en materia económica.

La desconfianza en los partidos políticos, sin embargo, permaneció firmemente anclada en el electorado: en estas elecciones se registró un porcentaje de abstención de casi el 40%, sin precedentes en el país. Transcurrido más de un año, el fenómeno parece haberse incluso consolidado. La última encuesta disponible indica que en la actualidad sólo un 35% de los ciudadanos se identifica con algún partido político, repartándose las preferencias del siguiente modo: Convergencia, 10%; Acción Democrática, 9%; COPEI, 6%; Causa R, 4%, y el resto para otros partidos.

Si bien no se aprecia ya casi ningún apoyo para Chávez u otras fuerzas comprometidas con el golpismo, el resultado ofrece aún serios motivos de preocupación. Ante el descrédito de los partidos políticos tradicionales, el estancamiento o disminución del apoyo a las nuevas formaciones y el hecho de que no haya surgido, naturalmente, ninguna alternativa a los partidos como polo de nucleamiento de la



participación ciudadana, se abre un vacío en el sistema político que puede tener derivaciones insospechadas.

## 5.- La Reforma de la Constitución

La nueva situación surgida luego de la asonada golpista propició una corriente de apoyo a la reforma constitucional. Para la época ya existía en el Congreso un proyecto bastante amplio de reforma que, alentado principalmente por el Dr. Rafael Caldera, avanzaba lentamente por los vericuetos de la normativa parlamentaria. El intento de golpe de Estado volvió a poner sobre el tapete tan importante tema y el Congreso se hizo cargo de ello con renovado interés. Pero, paralelamente, creció un movimiento que proponía el cambio a través de un mecanismo más directo, la convocatoria a una Asamblea Constituyente, figura no contemplada en la Constitución de 1961 pero que prometía un resultado más radical y a más corto plazo.

Eran varios -y muy diversos- los sectores que coincidían en la necesidad de reformar la carta magna del país. En un extremo se encontraban los seguidores de Chávez y el partido La Causa Radical, la gente que veía en una Asamblea Constituyente el mecanismo más rápido y adecuado para dar un vuelco a la vida política del país y acabar con el flagelo de la corrupción; ambas fuerzas políticas pensaban, además, que su posición se vería reforzada electoralmente en el caso de una convocatoria más o menos inmediata. Por otro lado, tanto desde la COPRE como desde COPEI, otras figuras políticas alineadas más hacia la derecha también favorecían la convocatoria: pensaban que ese era un modo de quebrar el *impasse* político en que se encontraba Venezuela sin interrumpir el proceso de modernización y apertura económica que se había llevado a cabo.

Durante algunos meses de ese año, entonces, pareció como si todo el país coincidiese en la necesidad de reformar la constitución, dividiéndose las opiniones entre quienes propiciaban la vía de la Reforma Constitucional desde el ámbito parlamentario, para luego proceder a un referéndum aprobatorio, y entre los partidarios de la convocatoria inmediata a una Asamblea Constituyente. Pero esta división en el procedimiento escogido no resultó, en definitiva, más que un elemento superficial: las verdaderamente importantes eran las discrepancias en cuanto a qué elementos debían reformarse y en qué dirección se debía hacerlo.

Existían, en este plano, las proposiciones más diversas: estaban quienes pensaban que había que ampliar los derechos sociales asentados en el texto constitucional y quienes sostenían que era preciso limitarlos y redefinirlos; quienes insistían en la incorporación de los problemas ecológicos y quienes consideraban que era preciso reforzar el federalismo; en fin, una variada gama de posiciones que se extendía por todo el espectro ideológico conocido sin encontrar mayores coincidencias de fondo.

Esta circunstancia, y los posteriores hechos ocurridos en el país, hicieron que en menos de un año el tema de la reforma se alejara por completo de la opinión pública, al menos en cuanto a concitar masivas adhesiones o un alto interés: el posterior intento de golpe de Estado de noviembre de 1992 cambió el tono del debate, y la destitución del presidente Pérez, seis meses después, hizo desaparecer un elemento polémico que estimulaba las propuestas reformistas. En todo caso el país se enfrascó en la campaña electoral y, luego de elegido Rafael Caldera, el tema pasó nuevamente al Congreso, donde no ha

avanzado casi nada durante todo el año 1994. Sin mayor presión de la opinión pública y sin demasiado interés entre los partidos tradicionales, la reforma constitucional no parece ahora ser un punto realmente importante dentro del debate político coyuntural.

A pesar de ello, y de que no pueda descartarse una revitalización de la polémica en el mediano plazo, conviene destacar algunos de los puntos sobre los que parece existir mayor coincidencia:

1.- **El carácter participativo de la democracia.** Se ha planteado, en parte como una respuesta al problema de los partidos que comentamos en el punto precedente, que la democracia venezolana se limita al nivel imprescindible de la representación, pero que debe extenderse para lograr una mayor participación ciudadana. Se busca, en tal sentido, una más estrecha vinculación entre gobernantes y gobernados, una mayor responsabilidad de los primeros y canales orgánicos para que los segundos puedan expresar propuestas, hacer sentir sus opiniones y controlar las acciones de los dirigentes del Estado. En la misma línea se ha propuesto además la figura del Defensor de los Derechos Humanos (similar al *Ombudsman* escandinavo) y otras modificaciones menores complementarias.

2.- **La creación de varios tipos de referenda.** En la misma línea del punto anterior la propuesta actualmente discutida en el Congreso incorpora la institución del referendun a la constitución, según diversas modalidades: aprobatorio, abrogatorio, consultivo y revocatorio. Con esta figura se pretende estimular y canalizar la participación ciudadana y encontrar además una válvula de escape para superar situaciones como las presentadas en 1992, cuando la mayoría pensaba que el gobierno de CAP debía terminar, pero no existían vías legales para hacerlo. En todo caso no existe sobre este punto un amplio consenso que permita afirmar que se introducirá esta polémica institución en el sistema político del país.

3.- **La figura del primer ministro.** Como un modo de reducir el presidencialismo predominante y con el objeto, además, de distanciar a la figura del presidente de los movimientos coyunturales de opinión, se ha propuesto la creación del cargo de Primer Ministro. Se crearía así un régimen semi-presidencial, en algún modo semejante al francés, que haría al Primer Ministro responsable ante el Parlamento pero dejando al Presidente como figura suprema del Estado y del gobierno. Quienes defienden esta modalidad de gobierno señalan que otorga, a la vez, las ventajas del presidencialismo y del parlamentarismo, dando mayor flexibilidad a la obra de gobierno, haciendo más responsable al ejecutivo frente al congreso y facilitando una válvula de escape para superar las crisis políticas. Quienes se oponen destacan, por otra parte, que el nuevo cargo no podría adquirir real significación dentro de nuestra tradición política, convirtiéndose simplemente en un ministro más, y que en nada reduciría el presidencialismo vigente.

Aparte de estos tres puntos existe otro tema que siempre ha estado presente en el debate de la reforma constitucional, aunque sin que se haya apreciado hasta ahora una coincidencia entre las diversas posiciones: el de la **reelección presidencial**. Las opiniones se dividen entre quienes prefieren mantener el sistema actual (un período de cinco años con posibilidad de reelección luego de pasados dos períodos constitucionales de cinco años), los que abogan por la no reelección absoluta con un mandato de cinco o seis años y quienes prefieren un sistema como el norteamericano, de cuatro años con posibilidad inmediata de reelección.

Por otra parte parece existir consenso en mantener y hasta ampliar los derechos sociales asentados en la Carta Magna, en incorporar a ella derechos ecológicos no contemplados en la actual, en consolidar el

federalismo y en legislar sobre otros aspectos de detalle que la experiencia ha aconsejado modificar. Al margen del posible consenso que hoy pueda apreciarse entre las principales fuerzas políticas cabe insistir en la pérdida de empuje que ha sufrido el proyecto reformista, habida cuenta del desinterés de la opinión pública, más preocupada hoy por problemas económicos críticos que por este tema.

## 7.- La Descentralización

Desde el siglo pasado el problema de la descentralización, de un modo u otro, ha estado planteado dentro de la política venezolana. Ya la Guerra Federal se desarrolló, al menos en cuanto a las razones manifiestas, alrededor de posiciones encontradas sobre el grado de autonomía que los estados debían poseer. Y aunque el bando federalista resultó triunfante, de hecho, sin embargo, el país adoptó un modelo de organización completamente centralizado, en el que el Ejecutivo Nacional designaba los gobernadores y todos los funcionarios locales de menor rango.

La Constitución de 1961 dejó prudentemente en blanco el punto al que nos estamos refiriendo: mantuvo de modo provisional el sistema centralizado tradicional pero dejó abierta las puertas para que, mediante ley especial, los gobernadores de Estado pudieran escogerse mediante voto popular. En los siguientes años no hubo más que presiones muy limitadas hacia la concreción de este cambio pero, a partir de los ochenta, fue generalizándose una crítica al centralismo imperante.

Esto obedeció a que la provincia, por una parte, se había desarrollado económica y socialmente de un modo acelerado durante la época de expansión (v. supra, 2.2) y a que los ciudadanos, en todas partes, manifestaban un deseo de mayor participación y control sobre las autoridades locales. El hecho de que muchas veces se designaran gobernadores de Estado con escaso conocimiento de las realidades de la región que les tocaba dirigir o de que los alcaldes, surgidos de elecciones de segundo grado, no resultasen representativos de sus comunidades sino de las fracciones dominantes en los partidos mayoritarios, comenzó a hacerse intolerable y a despertar una sostenida oposición. La COPRE -Comisión para la Reforma del Estado- realizó una activa labor favorable a la descentralización que, finalmente, y ya con el apoyo de las principales fuerzas políticas, se concretó en la promulgación de una ley que abrió la posibilidad de la elección directa de los gobernadores y alcaldes.

Pautadas cada tres años, estas elecciones ya se han llevado a cabo en 1989 y 1992, arrojando resultados definitivamente positivos. En primer lugar porque han permitido que se desarrollara una labor más directa en favor de los Estados y municipios, haciendo progresivamente responsables a los gobernadores y alcaldes ante sus respectivos electores y promoviendo así una acción mucho más efectiva de gobierno. En segundo lugar porque han permitido que, hasta cierto punto, se renovara sobre bases más firmes el liderazgo nacional. No es coincidencia que, en este sentido, tres de los cuatro principales candidatos a las elecciones presidenciales de 1993 hayan ganado previamente elecciones regionales en importantes circunscripciones: la alcaldía de Caracas y las gobernaciones del Zulia y de Bolívar.

Puede decirse entonces que, aceptado ya en sus líneas generales el proceso de descentralización, y mostrando consecuencias positivas según casi todos los observadores, resta ahora afinar la normativa vigente para que ésta responda a los dos principales problemas que todavía subsisten:

1.- **El problema de la remoción de los alcaldes y gobernadores.** La ley actual fija condiciones muy sencillas para lograr la destitución de los funcionarios locales: basta, entre otras cosas, que una mayoría simple de la Asamblea Legislativa de un Estado rechace la memoria anual de un gobernador para que éste quede removido de su cargo y se abra un nuevo proceso electoral. Se ha propuesto, y es posible que ello se logre en corto plazo, que la ley debe fijar condiciones más estrictas para proceder a la destitución de los gobernadores, pues de otro modo un cuerpo deliberante puede pasar fácilmente por sobre la voluntad directa de los ciudadanos y porque además se generan condiciones que propician una inestabilidad política para nada conveniente.

2.- **La transferencia de competencias del gobierno central a los Estados y municipios.** Se ha manifestado reiteradamente que unos gobernadores sin presupuestos adecuados y sin la capacidad para intervenir en las áreas que hoy se reserva el gobierno central no son más que figuras decorativas, sin poder real de decisión, que quedan sometidas a las contradictorias presiones de las demandas de la población local y las limitaciones que impone el Ejecutivo Nacional. Por ello se ha insistido en que se realice una amplia transferencia de funciones que abarque sectores tan importantes como la salud, la educación, la seguridad social, etc. Pero este reclamo no ha sido aceptado unánimemente: tanto desde el gobierno actual como desde algunos otros sectores se ha advertido que una transferencia excesiva de funciones podría traer como consecuencia tanto problemas prácticos como políticos de gran magnitud. En el primer sentido se menciona el enorme costo que significaría para el erario público el absorber los pasivos que genera la ley del trabajo si se hiciese un masivo traspaso de personal a los estados y la posibilidad de onerosas duplicaciones de funciones que podrían surgir. En el segundo sentido se menciona que una excesiva descentralización podría afectar la propia integridad de Venezuela como nación, al hacer imposible la aplicación de políticas de alcance nacional.

No resulta fácil determinar, al presente, cual de los dos argumentos se impondrá, aunque nos inclinamos por prever que el proceso de transferencias se irá desarrollando gradualmente, a pesar de diversos inconvenientes, porque es muy fuerte la presión existente hacia una verdadera autonomía de los gobiernos locales.

## 8.- La Lucha por la Uninominalidad

En la Constitución de 1961 se estableció un sistema de representación parlamentaria basado en la proporcionalidad que reforzaba además la presencia de las minorías y que operaba sobre la base de "planchas" o listas bloqueadas y cerradas. El constituyente de la época pensó que esa era la mejor manera de lograr que todos los ciudadanos, aún los que se afiliaban a corrientes de opinión minoritarias, pudiesen sentirse representados en el principal cuerpo deliberante del país. Pero, andando el tiempo, dicho sistema electoral comenzó a ser criticado con creciente intensidad.

El punto principal que se objetaba es que el candidato a diputado o senador obtenía su puesto, primeramente, conquistando o negociando un puesto en las listas de su partido. Si este puesto era "salidor", es decir, si figuraba entre los primeros de la plancha, podía entonces obtener la representación. De tal modo que lo que escogía el ciudadano eran los representantes de los partidos que habrían de integrar el parlamento, no los parlamentarios mismos, pues la organización vertical de los partidos hacía que sólo muy pocos dirigentes, los del llamado "cogollo", tuviesen real poder de decisión a la hora de

escoger la conformación de las listas. Se proponía en cambio una elección de tipo uninominal, como la que se realiza en los Estados Unidos o Gran Bretaña, de modo que cada parlamentario fuese escogido en una circunscripción relativamente pequeña y pudiese responder más directamente ante sus electores.

Quienes promovieron la uninominalidad, generalmente grupos independientes o personalidades que se sentían disconformes con la forma rutinaria y monolítica en que trabajaban los partidos en el Congreso, destacaron que esa era la mejor forma de romper con el verticalismo en el seno de esas organizaciones y de dar mayor participación real al ciudadano en la vida política del país. Del lado opuesto, y salvo en contadas excepciones, hubo más bien una resistencia sorda de las direcciones partidarias que no recogió mayor apoyo en la opinión pública y que fue vista como una forma de velada oposición a la dispersión del poder que el nuevo sistema prometía. De todos modos, y cuando se realizó el correspondiente debate parlamentario, se destacó bastante claramente que un sistema uninominal puro podría llegar a concentrar el poder, igualmente, en manos de uno o dos partidos, y que era preferible un sistema mixto de representación, como el que existe en la República Federal de Alemania.

Finalmente se adoptó esta última vía como fórmula de transacción entre visiones opuestas del problema, determinándose que se escogiese la mitad de los diputados mediante un sistema uninominal y la otra mitad mediante el sistema anterior, de planchas bloqueadas y cerradas. Una vez aprobado el marco legal correspondiente el nuevo sistema se ensayó, por primera vez, en las elecciones generales de 1993.

La modificación de la ley electoral no ha traído, hasta ahora, ningún cambio significativo en la composición del congreso ni ha producido modificaciones perceptibles en la conducta de los parlamentarios. El parlamento sigue dominado por los partidos políticos sin que hayan sido electos diputados independientes o regionales, en las votaciones se mantiene la disciplina de las diversas formaciones políticas y no es perceptible, al menos hasta el momento, ningún acercamiento particular entre los representantes elegidos y sus electores de base.

Estos elementos han servido de punto de partida para que algunos dirigentes políticos tradicionales hayan avanzado la propuesta de volver a cambiar el sistema, regresando al modelo anterior o al menos aproximándose a él. El corto tiempo transcurrido desde el inicio de este experimento hace prematuro, sin embargo, sacar mayores conclusiones sobre el tema, por lo que es probable que no se vuelva a producir una modificación de la ley en el futuro cercano.

## 9. Conclusiones: Un Sistema Político en que Prevalece la Incertidumbre

Venezuela atraviesa, todavía, un largo proceso de decadencia que no muestra hasta ahora signos de reversión. El viejo modelo económico basado en los ingresos petroleros, el proteccionismo y la estatización avanzada de la economía ha colapsado, pero aún no se lo ha sustituido por una economía abierta y capaz de funcionar autónomamente; la movilidad social ascendente que existió durante décadas se ha trocado en lo opuesto, en una movilidad *descendente* que arroja a una proporción cada vez mayor de gente a vivir en la pobreza; la confianza en el sistema político, y en los partidos en particular, se ha erosionado a un grado extremo, sin que hayan aparecido alternativas que parezcan consistentes en el mediano plazo. En este contexto, complicado además por una crisis financiera y fiscal sin precedentes,

pueden parecer hasta fútiles, para la mayoría de la población, las discusiones sobre el perfeccionamiento del sistema democrático que poseemos.

Es muy probable, y hasta cierto punto resulta inevitable, que en algún momento se detenga esta prolongada etapa de retroceso y se asienten las bases para un nuevo modelo de organización societal. Pero es casi seguro también que esto no ocurrirá antes de que la crisis presente se muestre en toda su magnitud, antes de que los problemas que confrontamos obliguen prácticamente a adoptar una solución seria, profunda, de largo plazo. Que esto pueda hacerse en democracia es, todavía, una posibilidad entre varias otras: existen riesgos para el sistema político que provienen de la propia actitud del ciudadano, de su descreimiento y su desinterés, de su compulsiva necesidad de encontrar soluciones para los problemas cotidianos, de su tendencia a buscar formas mesiánicas o caudillistas de liderazgo.

Las reformas políticas esbozadas o alcanzadas en los últimos años no bastan para revitalizar un sistema que se halla en crisis por causas que son, en definitiva, externas a su propia organización. La solución no parece pasar, entonces, por la búsqueda de formulaciones apropiadas para el funcionamiento del sistema político sino por un reordenamiento económico y social que invierta las tendencias fundamentales recorridas en los últimos años. Pero las reformas al sistema político tampoco son, como lo puede sentir hoy la opinión pública, triviales o innecesarias: las nuevas formas de liderazgo y de participación, la renovación de la dirigencia nacional y otros muchos elementos importantes de la solución dependen también, en buena medida, de la forma en que se institucionalice la inevitable lucha política que existe en toda democracia. Sólo nos resta esperar que esto ocurra antes de que una población sin esperanzas recurra a salidas extraconstitucionales que, en definitiva, sólo sirven para demorar la satisfacción de las necesidades legítimas de los ciudadanos.

***Caracas, enero de 1995***