

Nueva Sociedad Nro. 154 Marzo-Abril 1998, pp. 34-41.

Luces y sombras de la democracia venezolana. A 40 años del 23 de Enero

José Enrique Molina/Carmen Pérez Baralt

Carmen Pérez Baralt: profesora de Ciencia Política; editora de la revista *Cuestiones Políticas*, de la Universidad del Zulia, Maracaibo.

José Enrique Molina: profesor de Ciencia Política y coordinador el programa de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad del Zulia, Maracaibo.

Palabras clave: democracia, partidos políticos, sistema político, Venezuela.

Resumen:

Transcurridos 40 años desde el derrocamiento de la dictadura perezjimenista, el 23 de Enero de 1958, resulta pertinente una evaluación de la democracia venezolana, analizando las condiciones de su implantación y las transformaciones ocurridas en el sistema de partidos, así como sus efectos: luces y sombras. El modelo político de 1958 trajo consigo consecuencias positivas como las libertades cívicas, el pluralismo político y un sistema democrático que sobrevive pese a las dificultades por las cuales atraviesa; pero también aspectos negativos como la centralización, la partidocracia y el clientelismo. El nuevo reto de la democracia venezolana actual consiste en la superación de sus deficiencias, para lograr la relegitimación de sus instituciones.

El final de la dictadura gomecista en 1935, marca el inicio de una nueva etapa en la historia contemporánea venezolana, y a partir de este momento comienza a perfilarse lo que será el sistema de partidos modernos en Venezuela. La autocracia del general Juan Vicente Gómez basó su dominación en la represión de toda forma de oposición política, arrasando por completo las organizaciones y lealtades políticas del siglo XIX. Las escasas pero significativas voces de oposición al régimen gomecista, protagonizadas por los estudiantes –la llamada «generación del 28»–, fueron reprimidas de manera violenta; sin embargo, constituyeron el germen de lo que posteriormente se convertiría en el sistema de partidos políticos moderno. Este comienza a perfilarse durante los gobiernos de transición de López Contreras y Medina Angarita, entre 1936 y 1945, con la aparición de los primeros intentos de organización partidista, entre

los que destacan la Federación de Estudiantes de Venezuela, como organización política, el Movimiento de Organización Venezolana (ORVE), y la Unión Nacional Estudiantil (UNE) (Magallanes, pp. 253-297).

Después se constituyen el Partido Comunista y Acción Democrática, principal impulsor del golpe de Estado contra Isaías Medina Angarita, en octubre de 1945, con el que se inicia el turbulento periodo conocido como el Trienio. Entre 1945 y 1948, se experimenta en el país una intensa vivencia democrática: surgen nuevos partidos¹ y se consolidan los ya existentes; se suceden tres procesos electorales –los primeros con sufragio universal y directo–, con amplísima participación popular², y se expresan con inédita soltura posiciones ideológicas enfrentadas. El sistema de partidos toma la forma de «partido predominante» (Sartori, p. 192), ya que Acción Democrática obtiene triunfos indiscutibles en procesos electorales pluralistas, con una votación superior al 70% en cada uno de los procesos (Molina/Pérez). Acción Democrática se constituyó como el primer partido venezolano con una organización partidista de carácter nacional. Sus principales esfuerzos estuvieron dirigidos a establecer organizaciones de tipo social, particularmente sindicatos y agrupaciones campesinas. Es justamente el sector rural, mayoritario para el momento, con el que crea los lazos de adhesión partidista más fuertes y más perdurables. Sin embargo, el Trienio es también un periodo de gran inestabilidad política. Las relaciones entre los partidos estuvieron marcadas por un antagonismo exacerbado; las posiciones ideológicas se planteaban en términos radicales, con pocas posibilidades de acuerdo.

En noviembre de 1948, con el derrocamiento del presidente Rómulo Gallegos, se instaura la dictadura perezjimenista, la cual tendrá efectos importantes sobre la nueva conformación del sistema de partidos. Inmediatamente AD es ilegalizado y sus líderes exilados o encarcelados. Poco tiempo después es ilegalizado el Partido Comunista, y el resto es sometido a un estricto control del gobierno militar y a graves restricciones. Durante este largo periodo de persecución y clandestinidad, los partidos debieron fijarse el objetivo común del restablecimiento de la democracia, y la creación de lazos de cooperación y ayuda entre sí (Ellner). Estos son también años de cambio en la sociedad venezolana. Por primera vez, en 1950, la proporción de la población urbana es mayor que la rural; el proceso modernizador iniciado en los años 40 provoca una importante movilización del campo a las ciudades, las que se convierten en polos de atracción para los migrantes rurales, comenzando a conformarse barriadas marginales con condiciones de vida precarias, en particular en la ciudad capital.

¹ En 1945, surge Unión Republicana Democrática (URD); en 1946, aparece Copei.

² En 1946, para elegir diputados a la Asamblea Constituyente; en 1947 para la escogencia del presidente de la República y congresantes; y en enero de 1948, se eligieron Concejos Municipales, en algunas entidades.

El 23 de Enero y el sistema de partidos

La restauración del sistema democrático cristalizada el 23 de Enero de 1958 fija nuevos objetivos a los partidos: la propia supervivencia de la democracia y el logro de la estabilidad política del régimen que recién se instauraba. Varios elementos atentaban en contra de la estabilidad, por una parte la persistencia del poder militar, y por otra la subversión de la izquierda, expresada en la guerrilla.

Ante este panorama, el liderazgo político estableció un tipo de régimen caracterizado principalmente por el consenso y el acuerdo de elites. La lección del Trienio fue asimilada: para poder disentir y confrontar opciones había que asegurar una base mínima de acuerdo; sin una democracia consolidada, era imposible la competencia entre partidos. El objetivo central fue entonces el establecimiento de un sistema que permitiera la confrontación, pero estableciendo límites para evitar poner en peligro el sistema, que lograra el necesario apoyo popular pero concediendo suficiente libertad al liderazgo político para actuar sin presiones, y un mayor control tanto de la esfera política como económica y aun social por parte de los protagonistas del nuevo régimen: los partidos políticos. El denominado «sistema populista de conciliación» (Rey) estableció una manera de hacer política, donde el acuerdo y el consenso privaron por encima de la confrontación. Los partidos asumieron en este sistema un rol preponderante, convirtiéndose en los únicos mediadores entre los ciudadanos y el sistema político. Esta intermediación fue puesta en práctica en función de una relación clientelar, que intercambiaba apoyo al sistema por beneficios materiales presentes o promesas de bienestar a futuro. En la base de este patrón está, desde luego, el modelo económico rentista. El hecho de que el Estado dispusiera de una abundante renta petrolera, permitió establecer un «sistema de botín» donde el gobierno otorgaba beneficios más o menos cuantiosos en función de los apoyos obtenidos.

No obstante lo antes dicho, el utilitarismo no constituyó la base exclusiva de este sistema. Es necesario señalar la importancia del proceso de socialización democrática, que logró internalizar los valores democráticos (Pereira 1995), acompañado de un estilo clientelar, tanto hacia los círculos intragobierno como hacia los círculos extragobierno. Este tipo de arreglo político, en conjunto con los esfuerzos socializadores que convencieron a la población del valor intrínseco de la democracia, cumplió sus objetivos: el sistema democrático logró, a pesar de lo frágil de su equilibrio inicial, sobrevivir a sus peligros iniciales y consolidarse rápidamente.

Las primeras elecciones de esta nueva etapa democrática reflejan una nueva conformación del sistema de partidos, pasando de partido dominante a un multipartidismo inestable (Molina/Pérez). En 1958, tres partidos obtienen en conjunto el 90% de la votación. Aunque triunfador en estos comicios, Acción Democrática vio descender la votación disfrutada en la época del Trienio, por

encima del 70%, para ubicarse en el 49% en 1958. Por su parte, tanto la URD como Copei se incorporan a la lucha electoral, obteniendo 31% y 15% respectivamente en las elecciones presidenciales. Este carácter plural del sistema de partidos se mantendrá hasta las críticas elecciones de 1973, cuando cristaliza un nuevo modelo: el bipartidismo atenuado (Molina/Pérez).

Las consecuencias

El 23 de Enero innegablemente constituye un punto importante de la historia contemporánea venezolana. El tipo de sistema político que se conforma marcará la pauta para el desarrollo posterior de la democracia en Venezuela.

Lo positivo: libertad, pluralismo y democracia. El sistema político democrático que se instituye en 1958 ha traído sin duda algunos notables efectos positivos para la sociedad venezolana. En primer lugar, el disfrute de libertades políticas y civiles. Durante los 40 años transcurridos desde la caída de la dictadura perezjimenista, ha nacido y crecido la mayoritaria porción joven de nuestra población, la cual asume como natural y normal la existencia de libertades políticas y civiles, que la democracia nos ha permitido disfrutar. A pesar de lo deficiente que el sistema democrático pueda percibirse, sobre todo por parte de las «generaciones democráticas», las libertades ciudadanas –libertad de expresión, de tránsito, de asociación– están protegidas y garantizadas en grados que se consideran, a nivel comparado, por lo menos adecuados –aunque lejos de ser totalmente satisfactorios.

Por otra parte, el sistema democrático asumió como política de Estado el logro del bienestar social; en consecuencia, desarrolló una política social expansiva a todos los sectores de la población. La dotación de servicios públicos básicos, aunque no tan eficientes como se desearía, fue una labor emprendida por el sistema político. Entre los mejores logros de la democracia venezolana debe acreditarse el amplio impulso cuantitativo dado a la educación, sin desestimar sus críticas. Ello permitió reducir sensiblemente los niveles de analfabetismo y benefició la movilidad social para amplias capas de la población venezolana.

En relación al sistema de partidos, la implantación en 1958 de esta forma de modelo democrático tuvo también consecuencias positivas. En primer término, se hizo posible el pluralismo político; a partir de este momento se cuenta con la posibilidad de escoger entre opciones, los partidos entran en competencia y existe la posibilidad de que los ciudadanos expresen no solo sus preferencias entre alternativas políticas, sino también que pueden proclamar sus propuestas a través de la formación de partidos políticos.

El modelo del 58, ante las amenazas de retroceso en el proceso de democratización, buscó e institucionalizó el consenso como forma de relación, no solo interpartidista, sino a todo nivel. El liderazgo político acordó tácita y expresamente restringir la beligerancia en pro de la consolidación de la

democracia; los ejemplos más representativos fueron el Pacto de Punto Fijo y el Avenimiento Obrero Patronal. Pero el pactismo fue más allá y estableció una «cultura del consenso». El resultado fue la conformación de elites mucho más dispuestas a la negociación y a la transigencia que a la confrontación. Sin duda, este tipo de comportamiento ha favorecido la estabilidad, pero estableció trabas a los cambios sustantivos que darían continuidad al proyecto democrático, los cuales podían ser excluidos de la discusión en función de los acuerdos (Crisp/Levine/Rey).

En segundo lugar, el 23 de Enero no solo se estableció un tipo de gobierno, además se planteó todo un modelo político democrático, que fue internalizado por la población y transmitido a las posteriores generaciones a través del proceso de socialización. La democracia como valor persiste en la mente de los venezolanos; valores como la libertad y la posibilidad de elegir a los gobernantes forman parte de elementos positivos que los venezolanos ven en la democracia (Pereira 1996). A pesar de sus severas críticas en relación a la forma en la cual se han conducido los gobiernos democráticos, de la profunda desconfianza en las instituciones, y sobre todo, del descontento generalizado hacia los partidos políticos, la democracia sigue siendo preferida frente a otras formas de gobierno (Pereira 1995).

Lo negativo: centralismo, partidocracia y clientelismo. Como hemos señalado, las condiciones existentes en Venezuela para 1958 apremiaron a los líderes políticos a establecer un tipo de democracia que permitiera la competencia partidista y la participación ciudadana, pero sin permitir que ambos procesos pusieran en peligro la consolidación del sistema político. De allí que, a pesar de que es importante reconocer los logros de este producto del 23 de Enero, es necesario igualmente exponer las consecuencias menos positivas de tal arreglo democrático.

En términos más generales, el sistema adoptado en 1958 optó por el centralismo institucional como forma de control. Este patrón centralista se aplicó tanto a la forma de organización del poder público, como al interior de las organizaciones partidistas dominantes. La concentración administrativa y la toma de decisiones exclusivamente en el nivel central del gobierno, van a caracterizar el modelo de la administración pública hasta 1989. Asimismo, en las organizaciones partidistas un pequeño número de líderes han controlado la maquinaria, conformada jerárquicamente. Este centralismo exacerbado limitó el juego político a nivel nacional; en los estados se restringió casi por completo la capacidad de decisión pública, siendo inclusive el gobernador apenas un «agente» del gobierno nacional; por otra parte, en la provincia los partidos dependían totalmente de la autoridad central, hasta para la conformación de las nominaciones locales. En resumen, la política era nacional, y solo era posible la competencia partidista a ese nivel. A partir de las reformas iniciadas en 1989, el proceso de descentralización político-administrativa ha introducido cambios, cuyas consecuencias están aún en desarrollo.

Uno de los efectos más visibles del modelo democrático del 23 de Enero ha sido la preeminencia partidista. El término «partidocracia» (Rey, p. 80) ha servido para caracterizar el régimen político venezolano a partir de 1958. Esto no es gratuito; como apuntamos anteriormente, los partidos se constituyeron en el eje fundamental del nuevo régimen. Dos aspectos ayudan a explicar este predominio. Por una parte, fueron precisamente los partidos los que impulsaron la reinstauración democrática; el tipo de sistema fue conformado por lo tanto en función de su protagonismo. Por otra parte, ya desde los primeros intentos democráticos, las organizaciones sociales fueron promovidas por los partidos, quedando bajo su tutela y control (Bracho), por tanto los partidos no tuvieron que competir para ganar espacios en la sociedad civil, sino que se convirtieron en los únicos mediadores entre la sociedad y el Estado. Esta mediación única dejó pocos espacios para que otras formas de participación tuvieran vida autónoma y la disciplina partidista desplazó los centros de decisión hacia los «cogollos» partidistas.

La partidocracia funcionó eficientemente durante las primeras etapas, de hecho durante los años 60 y 70 se extendieron y consolidaron las lealtades partidistas en la población venezolana (Torres) proporcionando una base firme de apoyo no solo a los partidos con los cuales se establecían los lazos, sino al sistema político en general a través de la participación masiva y altamente legitimante en elecciones periódicas. El descontento con la labor del gobierno se expresaba a través del voto por los partidos de oposición, que a partir de 1973 con el surgimiento del bipartidismo, se limitaron a AD o Copei. La izquierda, una vez pacificada la guerrilla, se incorporó al escenario electoral, contribuyendo a completar sus opciones, aunque en condiciones de minoría, sin posibilidades reales de triunfo presidencial.

En la base de la composición de estas lealtades partidistas se encuentra el clientelismo. La organización y la movilización de los partidarios tienen un fuerte contenido clientelar; más que eso, podemos hablar de una «cultura clientelar», donde los partidos son percibidos por la población como dadores de beneficios de cualquier tipo, más que mecanismos de agregación de intereses y de expresión de demandas. Esta visión está ligada principalmente a los partidos denominados tradicionales, AD y Copei, pero se extiende también a las otras organizaciones políticas.

El clientelismo ha tenido perversos efectos sobre las instituciones públicas. En primer lugar, las ha hecho ineficientes, al limitar su propia capacidad de control. Las decisiones dejan de tener un principio racional –la consecución de un objetivo con el uso eficiente de los recursos disponibles–, para teñirse de partidismo –el objetivo depende de los intereses del partido, los recursos pueden ser redirigidos. En segundo lugar, las lealtades no se establecen con las instituciones, ni con sus objetivos, sino que se dirigen hacia los líderes del partido. Por último, el clientelismo brinda protección a los funcionarios

incompetentes o deshonestos. De esta manera, se crean las más propicias condiciones para que prospere la corrupción, que se extendió no solamente a las instituciones políticas, sino sobre todas las esferas de la vida nacional. La recesión económica hizo aún más crítica la situación cuando los recursos, que en algunas etapas fueron abundantes, comenzaron a reducirse.

La prolongada y profunda crisis económica, y los graves acontecimientos ocurridos a partir de 1989 –motines y saqueos del 27 y 28 de febrero, dos intentos de golpe de Estado, destitución del presidente Pérez– han hecho centrar el interés sobre el desempeño de los partidos como responsables primordiales de las decisiones públicas. En el marco de un proceso de deterioro del apoyo al sistema político, donde la desconfianza en las instituciones democráticas prevalece en la opinión pública, los partidos políticos y sus líderes se han constituido en el centro de la más severa crítica por parte de la población.

Conclusiones: la paradoja del 23 de Enero

La evaluación de la democracia venezolana en 40 años de historia, necesariamente apunta a un elemento favorable: la democracia como valor y modo de vida forma parte del sentimiento de los venezolanos. A partir de aquí, es posible vislumbrar que los vicios y los defectos del modelo instituido el 23 de Enero pueden ser corregidos o moderados, como lo muestran algunas señales positivas.

Una de las más claras es el proceso de descentralización. Este ha sido asumido como una necesaria reforma del Estado venezolano y a pesar de los inmensos obstáculos que el proceso ha tenido, y que han impedido su completo desarrollo, parece improbable una vuelta atrás. La descentralización política, en particular la elección directa de gobernadores y alcaldes, abrió nuevos escenarios políticos y ha contribuido a conformar un nuevo panorama para el surgimiento del liderazgo, no solo local sino también nacional. Por otra parte, la descentralización administrativa sigue siendo adelantada a pesar de sus muchos tropiezos y sin negar sus deficiencias, especialmente las que hereda del modelo centralista.

Por su parte, la supremacía partidista parece haber pasado sus mejores días. Aun cuando los partidos siguen siendo protagonistas y la extensión de su influencia sigue marcando pauta en la formación de las políticas públicas, han aparecido fisuras en su hegemonía. Las lealtades partidistas formadas en los años 60 y consolidadas en los 70, comienzan a resquebrajarse a finales de los 80, produciendo un aumento en la proporción de electores independientes. En la base de este resquebrajamiento se encuentra una acentuada actitud negativa hacia los partidos, cuyo desprestigio no se ha limitado a los que se han turnado en el poder, sino que arropa a todo el sistema de partidos. Dentro de este nuevo panorama, la evaluación de la gestión de gobierno, y la personalidad de los

candidatos, pasan a tener un peso importante en las decisiones de voto. En consecuencia, la capacidad de los partidos de movilizar a la población comienza a tener límites.

Esta circunstancia podría favorecer a las organizaciones de la sociedad civil, las cuales obtendrían una mayor autonomía frente a los partidos y una mayor capacidad para agregar y expresar demandas. No obstante, esta debilidad de los partidos podría traer consecuencias inciertas, como la exaltación excesiva de los liderazgos personales, con el riesgo de introducir sesgos autoritarios; o una volatilidad electoral extrema, que reduciría las capacidades del sistema político para estabilizarse y cumplir con sus funciones básicas.

El clientelismo, una de las más dañinas secuelas del modelo del 23 de Enero, sigue presente ayudando a mantener las condiciones que propician la corrupción. Aunque se ha intentado formalmente poner en práctica controles a la corrupción, éstos no tienen mayor impacto, puesto que falta una verdadera determinación para combatirla. Esto implicaría una modificación de las relaciones clientelares presentes en todos los niveles de la administración pública y de las relaciones entre el sector privado y el público.

El 23 de Enero nos recuerda las difíciles circunstancias en las cuales surgió la democracia venezolana. En los momentos actuales, de igual manera, se presentan condiciones adversas para el sistema democrático, mucho más delicadas en cuanto se refieren a la pérdida de confianza por parte de los ciudadanos en la capacidad de las instituciones para dar respuesta a las demandas de bienestar de la población. Si el reto principal para los gobiernos democráticos en 1958 fue su consolidación, el nuevo desafío en los finales del siglo es, a través de la superación de sus deficiencias, el logro de la relegitimación institucional y la justicia social.

Referencias

- Bracho, Pedro: *El partido contra la sociedad*, Ciepa / LUZ, Maracaibo, 1992.
- Crisp, B., D. Levine y J.C. Rey: «El problema de la legitimidad en Venezuela» en *Cuestiones Políticas* N° 16, 1996, pp. 5-44.
- Ellner, S.: *De la derrota guerrillera a la política innovadora. El Movimiento al Socialismo MAS*, Monte Avila Editores, Caracas, 1992.
- Magallanes, Manuel Vicente: *Los partidos políticos en la evolución histórica venezolana*, Editorial Mediterráneo, Madrid, 1973.
- Molina, José y Carmen Pérez: «El comportamiento electoral en Venezuela (1946-1993). Factores explicativos» en *Cuestiones Políticas* N° 17, 1996, pp. 25-60.
- Pereira, Valia: «La democracia en la conciencia política del venezolano» en *Politeia* N° 18, 1995, pp. 43-55.
- Pereira, Valia: «La lealtad democrática del venezolano» en *Cuadernos del Cendes* 13/33, 1996, pp. 91-103.
- Rey, J.C.: «La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación» en *Revista de Estudios Políticos* N° 74, 1991, pp. 533-578.

Sartori, Giovanni: *Parties and Party System*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976.

Torres, Arístides: «Crisis o consolidación de los partidos en Venezuela» en *Argos* N° 1, Caracas, 1980, pp. 9-21.