

Ruptura, transición y desafíos
actuales de la democracia en
Venezuela

Humberto Njaim

1. La ruptura

La ruptura antiautoritaria en Venezuela se produce dentro de un marco que puede considerarse "clásico" en América Latina. Una dictadura carente de toda habilidad de maniobra política y de capacidad de diálogo con la oposición es sustituida por una Junta Militar primero y Cívico Militar después que, como uno de sus primeros pasos, llama a elecciones para dentro de un breve lapso de tiempo.

La estructura institucional del régimen de Pérez Jiménez era bastante elemental. Se fundamentaba en una Constitución deliberadamente esquemática para que no se convirtiera en un engorroso obstáculo al autoritarismo. El mismo gobierno terminaría contradiciéndola llamando al final del período en ella establecido, a un plebiscito con posibilidad de voto para los extranjeros. De esta manera, se precipita por la propia torpeza de sus actos en una crisis constitucional que se suma a otra de legitimidad que ya venía siendo preparada por otros desaciertos en el terreno político.

Estos desaciertos habían venido alienando a la dictadura respecto de la Iglesia y el empresariado y finalmente de las mismas Fuerzas Armadas. La salida del plebiscito fue cocinada a toda prisa y pocos días antes de la fecha de las elecciones y en lugar de convertirse en una solución, fue un factor más de desprestigio. Su caída arrastra consigo, sin pena ni gloria, un cuadro apenas

rudimentario de instituciones que no se convertiría en lastre para el futuro.

El apoyo ideológico de Pérez Jiménez fue siempre muy endeble. Como uno de los personajes militares clave en el movimiento del 18 de octubre de 1945 no podía disociarse completamente de sus orígenes. Su lenguaje es el mismo modernizador de dicho movimiento pero contrastándolo con lo que se presentaba como demagogia y verbalismo de los políticos de partido, incapaces de realizarlo en forma eficiente y constantemente obstaculizados por la incesante discusión política. Rompe por consiguiente con Acción Democrática y la proscribire, pero tampoco representa una vuelta al estado de cosas anterior al 18 de octubre. Es significativo así que en los últimos momentos de su régimen, cuando la rebelión no podía considerarse ya como una agitación instigada por los exiliados sino un amplio movimiento respaldado por las fuerzas vivas en el interior del país, se la intenta explicar por la participación de sectores lopecistas y medinistas.

Este mensaje modernizador se asocia a una cruda ideología del poder y la razón de estado inspirada por un ministro de Relaciones Interiores y que le sirve de base para desconocer los resultados de las elecciones para Asamblea Constituyente de 1952. De allí en adelante el régimen se esfuerza en presentarse como el gobierno de las Fuerzas Armadas, instaurador de una nueva época de prosperidad amenazada por los políticos charlatanes e ineficientes.

Sin embargo, esta fundamentación en las Fuerzas Armadas también va entrando paulatinamente en crisis a medida que el gobierno se asienta cada vez más en un aparato de seguridad, cuya misión es también controlar los movimientos de la siempre inquieta oficialidad. No es de extrañar, entonces, que uno de sus estertores finales lo lleva a destituir a su ministro de Relaciones Inte-

riores y al jefe de la policía política, con lo cual queda desasistido de su fuente fundamental de apoyo.

Además la situación creada por el extraordinario flujo de recursos que representó el otorgamiento de nuevas concesiones petroleras fue sustituida por una crisis económica originada, en parte, por la política estadounidense de restricción a las importaciones de petróleo, problema que heredaría el régimen democrático. Por otra parte, la política de obras públicas orientada en gran medida a grandiosos proyectos que debían atenerse a un cronograma caprichoso de terminación, destinado a celebrar la fecha de instauración del régimen, estaba generando también una crisis de pagos y el consiguiente malestar en los medios privados.

Otro de los bandazos que da la dictadura es con la Iglesia. En 1957 reacciona erráticamente contra una carta pastoral del Arzobispo de Caracas que era bastante moderada en lo político pero que al criticar las condiciones sociales imperantes, constituía un duro golpe para la imagen de prosperidad y bonanza que el régimen se esforzaba por presentar.

Al final nos encontramos con un dictador a quien, literalmente, no le queda más remedio que hacer sus maletas, se le facilita benevolentemente fugarse y no deja tras sí, por lo menos en lo inmediato, ni un cuadro institucional estructurado, ni un movimiento político, ni, en lo inmediato, un prestigio que le sirva de punto de partida para un retorno.

Esto nos presenta un tipo de ruptura menos complejo que el que tienen que enfrentar hoy en día otros países de América Latina. Es indudable que a partir del golpe brasileño de 1964 se desarrollan en nuestro ámbito formas de autoritarismo mucho más refinadas que las de dictadores como Pérez Jiménez. El proyecto autoritario asume, a partir de entonces, un carácter más impersonal. Se trata de asegurar una real hegemonía de las

Fuerzas Armadas como corporación y no de algún personero de las mismas por más destacado que sea y se le reconozca como líder. A las élites políticas democráticas no sólo se las reprime de hecho, sino que se las descarta *de jure*, de toda posibilidad de actuación política mediante el aparato de los "actos institucionales". Y esto se verifica no sólo respecto de los antecesores inmediatos en el gobierno, sino también de todos aquéllos que son considerados responsables del estado de cosas contra el cual se reacciona. A través de los mencionados "actos" se resuelven también las diversas crisis de sucesión y otras que se van presentando.

Por otra parte, aún dentro de un marco estrictamente regulado por las exigencias de la doctrina de la seguridad nacional, se trata de dar la apariencia de una vida política y no de suprimirla completamente. Surgen así nuevos partidos políticos que se quiere sirvan de alternativa a los modos y estilos de los que han sido despojados del poder y existe alguna posibilidad de discusión.

Cuando la crisis de estos sistemas se hace tan aguda que es necesario plantear el retorno del poder a los civiles, se tiene la suficiente lucidez para considerar esta posibilidad y prepararla, pero se toman cuidadosas precauciones a fin de que esto ocurra dentro de una serie de limitaciones que impidan el resurgir de modos de actuación política que se consideran amenazas contra el orden creado. Para los nuevos gobiernos se presenta entonces la tarea de liberarse de este carácter democrático "otorgado" (*octroyé*). Esto junto con el problema de los derechos humanos constituye el fardo más pesado que tienen que sobrellevar.

Nos encontramos, por lo tanto, con dos tipos contrastantes de transición, una abrupta pero simple y otra preparada y encauzada, pero extremadamente compleja.

Los ajustes de cuenta son, en la situación de Venezuela en 1958, los usuales. Por una parte, hay el des-

mantelamiento del aparato de represión y el resarcimiento de los atropellos causados en materia de derechos fundamentales, atroces, sin duda, pero que no alcanzaban la escala que tendrían después en otros países bajo el amparo de la doctrina de la seguridad nacional. La prensa se llena de las denuncias contra los llamados esbirros y se inician una serie de procesos judiciales en contra de personeros de la Seguridad Nacional.

Por la otra, hay otro tipo de actuaciones encaminadas a sancionar lo que se consideran negociados corruptos de la dictadura y que comienzan por el mismo Pérez Jiménez. Una vez instaurado el primer gobierno elegido, el de Rómulo Betancourt, se intensifican las diligencias para la extradición del exdictador, contándose con el apoyo de la administración Kennedy en los Estados Unidos. Este proceso así como los otros emprendidos por similares razones tienen una importancia particular y deben ser mencionados porque reflejan una orientación moralizadora en cuanto al manejo de los fondos públicos que fue muy característica de Betancourt y que luego habría de contrastar agudamente con las realidades desarrolladas en la misma democracia, donde el tema de la corrupción bajo una u otra forma, es una constante entre los más mencionados en los medios de comunicación venezolanos desde 1974 en adelante.

La confrontación con el pasado dictatorial va, sin embargo, difuminándose de una manera gradual e imperceptible. Alcanza un clímax, sin embargo, cuando Pérez Jiménez demuestra un sorprendente arrastre electoral en Caracas y ello da lugar a la enmienda constitucional No. 1 de 1973, por la cual se inhabilita para las altas magistraturas a quien haya sido sentenciado por delitos en el ejercicio de funciones públicas o con ocasión de éstas. Sin embargo, la confrontación con un eventual perezjimenismo nunca llega al extremo de convertirse en una divisoria fundamental en la realidad de la de-

mocracia venezolana. Ni siquiera los intentos de golpe de derecha invocan al perezjimenismo como bandera.

Varias son las razones para esto. Una de las más importantes fue la propia personalidad del dictador que demostró estar poco dispuesto a los riesgos e incomodidades de la lucha política comparadas con la tranquilidad y confort de su exilio en Madrid. Desde allí lanzaba, en cada proceso electoral, confusos y hasta contradictorios mensajes a sus partidarios que los sumían en una estéril lucha por la auténtica representatividad perezjimenista y que terminaron por dividirlos y debilitarlos. Muchos de ellos concluyeron convenciéndose que más les valía adaptarse al nuevo estado de cosas, donde ya no tropezaban con la hostilidad de los primeros tiempos y hasta eran cortejados por su posible caudal electoral.

Pero también ocurría que a tal confrontación se fue superponiendo y desplazándola la que se dio con los sectores de extrema izquierda embarcados en un proceso de abierta subversión. Este peligro mayor movilizó en apoyo de la democracia a sectores de derecha que de otro modo pudieran haber tenido una oposición más beligerante contra la misma.

2. Las bases de la democracia

Es importante destacar que el sistema democrático restablecido no contó a su favor con una coyuntura de bonanza económica. Además del ya mencionado problema de las restricciones petroleras, el gobierno de Betancourt se tiene que enfrentar con las consecuencias de una política económica de la Junta de Gobierno que, en parte, estuvo inspirada por la necesidad y en parte por razones electorales, pues su principal personero se iba a convertir en candidato presidencial.

A la caída de la dictadura, grandes cantidades de gente se trasladan desde el interior a la capital. Frente a los diversos problemas creados por esta irrupción masiva, el gobierno implementa un llamado Plan de Emergencia mediante el cual se asignaban remuneraciones por trabajos muchas veces inexistentes o improductivos. Esto, por supuesto, lo que hacía era incrementar aún más el éxodo. Las zonas marginales, que habrían sido mantenidas a raya por la dictadura y cuya sustitución había intentado mediante un programa de grandes edificaciones para viviendas, se expanden nuevamente. Aparte de la carga económica que esto representa, significa también un electorado inestable y rebelde frente a los partidos establecidos y una masa efervescente, tanto para las manifestaciones en apoyo del sistema y contra los numerosos intentos de golpe, como posteriormente para todo tipo de disturbios. Así en las primeras elecciones Acción Democrática es ampliamente derrotada en Caracas y posteriormente continuarían dándose otros "fenómenos electorales" cuyo común denominador era una tónica adversa a ese partido. Un teórico marxista, entonces todavía en las filas del mismo, intenta explicar todos esos fenómenos mediante la emergencia de un supuesto *lumpenproletariat*.

Esto supone para el nuevo gobierno una situación particularmente crítica, pues paulatinamente tiene que ir desmantelando el Plan de Emergencia y se establece una política de austeridad, una de cuyas manifestaciones es la disminución en un 10% de las remuneraciones de los funcionarios públicos, medida que los sectores de extrema izquierda bautizan como "ley de hambre".

Todo esto y muchos otros factores que pudieran enumerarse, nos indican que el proceso de implantación de la democracia venezolana a partir del 23 de enero de 1958 no fue fácil y, a menudo, no estuvo acompañado de los mejores auspicios.

Sin embargo, el hecho cierto es que actualmente dicha democracia ha culminado su séptimo proceso electoral presidencial desde la fecha mencionada. En cada uno de dichos actos o en las etapas subsecuentes a los mismos se han ido superando diferentes barreras que en el período anterior se hubieran considerado infranqueables o dándose pasos novedosos que plasman en realidad lo consagrado en las normas. Así, por ejemplo, en este último se reelige por primera vez a alguien que durante el mismo ciclo democrático ya ha detentado la presidencia.

Pero no sólo esto, sino que en diciembre de 1989 se celebran elecciones locales en las cuales se estrenan las novedosas instituciones de gobernadores y alcaldes elegidos directamente por el pueblo y se ensaya una modificación del sistema de listas cerradas y bloqueadas para los Concejos Municipales. La finalización del segundo mandato del presidente Carlos Andrés Pérez significaría 35 años de ejercicio ininterrumpido de democracia en un país que durante la mayor parte de su historia se caracterizó por su inestabilidad política.

Pero ya antes, en el anterior período de Jaime Lusinchi, el 23 de enero de 1985, la democracia superaba en duración al régimen más largo que hasta entonces habíamos conocido, la dictadura de Juan Vicente Gómez.¹ Por otra parte, la Constitución de 1961 ha rebasado también la otra marca, de poco menos de 27 años, establecida por la de 1830. Haber alcanzado estas cotas de superación política constituye un evento de tanta importancia que merece realmente ser profundizado. Una de sus explicaciones es, indudablemente, la forma como se crearon una serie de prerequisites para la estabilidad democrática. Comúnmente hay cierto acuerdo en seña-

1 "La más larga dominación de la historia venezolana". *El Nacional*. 2/2/84, p. A/4.

lar los siguientes factores que coadyuvaron a tal resultado:

- El establecimiento de un pacto político y de unas reglas de juego y las condiciones que, a su vez, lo posibilitaron.
- El “encaje” democrático de las Fuerzas Armadas.
- La importancia de la riqueza petrolera, factor, sin embargo, que debe ser evaluado en cuanto a su alcance.

2.1 El establecimiento de unas reglas de juego

Al hablar de la estabilidad alcanzada por la democracia venezolana, es preciso remontarse a un pacto que hace ya mucho tiempo dejó de estar vigente, pero que ha permanecido en la forma más perdurable e importante de constituir algo así como un espíritu, que sirvió de fundamento a cuanto ocurrió posteriormente y estableció los cauces por donde habría de desenvolverse la lucha política. Esto fue el Pacto de Punto Fijo, firmado el 31 de octubre de 1958 por los tres principales partidos de esa época, Acción Democrática, COPEI y URD.

En el mismo texto de ese documento y en las circunstancias que rodearon su firma, se encuentran los elementos básicos que han caracterizado a nuestra democracia desde entonces e, incluso, las líneas de evolución que la misma había de seguir:

a. La preocupación por la estabilidad: Una expresión generalizada en los medios políticos de ese entonces, era que cada uno de los dirigentes democráticos debían tener en su casa un retrato del derrocado dictador Pérez Jiménez, para recordar lo que ese régimen había representado y no incurrir en conductas que en el futuro pudieran tener como consecuencia un gobierno militar y

una recaída dictatorial. Hoy en día se ha criticado como excesiva esa preocupación por la estabilidad. Una vertiente crítica que estuvo muy en boga fue señalar que el pacto y la ulterior estrategia betancurista, así como el rumbo que habían tomado los acontecimientos desde el 23 de enero, habían frustrado la posibilidad real de una revolución. Otra que es la que está más en boga actualmente, considera que condujo a satisfacer las demandas de los diferentes grupos estratégicos de una manera que afectó seriamente la eficiencia del Estado y de sus políticas públicas. Para esta versión, uno de los retos que se plantean actualmente y que se ha tornado más urgente por la crisis económica es cómo, conservando el sistema de libertades públicas y el progreso democrático alcanzado, se puede seguir impulsando el proyecto modernizador de la democracia, sin el despilfarro que se considera que lo ha caracterizado, y a pesar de que con ello se pueda afectar a algunos de esos grupos en beneficio de otros. Es decir el paso de lo que se ha llamado "la ilusión de la armonía" a un sistema de desacuerdos solventado por estructuras institucionales que como el Poder Judicial se supone que tienen tal misión.

b. El papel de los partidos y las asociaciones como portadores del acuerdo: Los firmantes del acuerdo son los partidos políticos. Pero resulta paradójico, visto desde el momento actual en que tanto se les critica, especialmente a Acción Democrática y COPEI, su mediatización y control de las asociaciones y grupos y el ser impermeables a sus aspiraciones, que el pacto haya sido una respuesta a una inquietud generalizada, porque los mismos no llegaban a concordar en un candidato común siguiendo un modelo parecido al del Frente Nacional colombiano.

Había sido precedido, ese acuerdo, por otra parte, por el llamado Avenimiento Obrero Patronal entre las cúpulas sindical y empresarial. Es necesario tener en cuenta, además, que, a diferencia de lo que ocurriría pos-

teriormente, Acción Democrática y COPEI estaban todavía lejos de haber alcanzado la hegemonía que luego adquirirían sobre las diferentes agrupaciones no partidistas.

La realidad sociopolítica de 1958 era muy plural y multiforme, con un piso todavía no firme en cuanto a las Fuerzas Armadas, y con una importante presencia del Partido Comunista en sindicatos y gremios, entre estos últimos especialmente el de los periodistas. El Pacto reconocía implícitamente esta situación y convocaba el concurso y apoyo de los militares y de las diferentes fuerzas sociales tan activas entonces. Este llamado recibió una respuesta positiva de las diferentes agrupaciones y gremios que, por otra parte, ya en todo el período del gobierno provisional habían tenido que movilizarse para manifestar su apoyo al mismo, como una posibilidad de evolución democrática, frente a los diferentes intentos desestabilizadores.

Se establece así una orientación pactista o consensualista que ha permanecido como una constante a lo largo de este período de historia democrática. Lo que pueda estar en discusión es si tal pacto debe ser explícitamente político. Y frente a un pacto partidario como el de Punto Fijo, se han intentado presentar versiones alternativas. El llamado *Pacto Social* de Jaime Lusinchi y en el comienzo del actual gobierno la *concertación*, reflejan estas intenciones. Pero cuando las características de la situación requieren un acuerdo directo entre los partidos, se ha demostrado la fuerza de una tradición que se impone, pese a las algarabías polémicas en los medios o el agudo grado de tensión que, en un momento dado, hayan alcanzado las relaciones entre gobierno y oposición, representadas principalmente, y en forma alternativa, por Acción Democrática y COPEI.

En este orden de ideas merece destacarse el llamado pacto Institucional, al cual nos referimos enseguida y más

adelante en este trabajo. Surge hacia 1970 cuando en el segundo período legislativo del gobierno de Caldera se comprueba la fragilidad de una coalición multipartidista para integrar las directivas del Congreso y nombrar una serie de importantes magistraturas. Dicho pacto ha sufrido diversas vicisitudes. Durante el gobierno Lusinchi fue bastante socavado e incluso llegó a afirmarse que nunca había existido como un acuerdo expresamente establecido. Tal posición estaba condicionada, sin embargo, por una situación de clara mayoría en ambas cámaras por parte de Acción Democrática. La misma no pudo ser obtenida por Pérez a pesar de su gran prestigio electoral. Se contaba con una cierta resistencia de su parte para cualquier reactivación del mismo, teniendo en cuenta lo duro de los ataques que había sufrido en la campaña electoral. Pero, sin mayores alharacas, se hizo nuevamente vigente en toda su plenitud.

Hacia algo semejante parece apuntar el desarrollo de los acontecimientos después de las elecciones de 1989 con la obtención de numerosas instancias de poder local por parte de la oposición. De la concertación entre partido de gobierno y grupos se ha pasado a hablar ahora de una concertación entre partidos.

Estas alternativas y giros sucesivos y cambiantes le dan al pacto democrático venezolano un carácter bastante informal y flexible si se lo compara con fenómenos similares en otros países democráticos. Tanto en ellos como en el nuestro, parece demostrarse la necesidad de los mismos para la subsistencia de la democracia. Sin embargo, el pacto venezolano nunca ha estado consagrado en documentos exhaustivos y detallados o bajo la forma de regulaciones constitucionales. El Pacto de Punto Fijo y el programa mínimo común, desde este punto de vista, son textos relativamente rudimentarios. La mis-

ma constitución de 1961, sobre la cual volveremos en el punto siguiente, es, por supuesto, expresión de un acuerdo político fundamental, pero el funcionamiento del mismo no está garantizado por la Constitución como tal cual ocurrió, por ejemplo, en las primeras épocas del Frente Nacional Colombiano.

Este rasgo representa desventajas pero también ofrece ventajas en cuanto que no congela las relaciones políticas en una tesitura que, muchas veces, puede parecer formal y ritualista. Le da a las fuerzas políticas sustentadoras del sistema, una mayor capacidad de diálogo y libertad de movimiento, respecto de las cuestionadoras. Estas no se ven enfrentadas con un bloque que, además de su fuerza real, tiene la consagración de una serie de normas que forman parte de algún ordenamiento más o menos rígidamente formalizado.

c. La convergencia en una plataforma programática común: Punto Fijo fue profundizado y consolidado con un Programa Mínimo de Gobierno común a los tres partidos. En el Pacto ya se había adelantado como norma que en caso de presentarse programas específicos, fuera del común al que se comprometían los firmantes, aquellos no contendrían puntos contradictorios con él y los que no estuvieran en el mismo se discutirían de una manera cívica y en un clima electoral de altura. De entonces acá, cada candidato ha presentado su programa, más voluminoso a medida que más tiempo pasa, pero la coincidencia básica de los partidos políticos venezolanos en sus programas es inocultable.

Esto se comprueba fehacientemente si se examina, por ejemplo, los programas de gobierno presidenciales presentados en las sucesivas elecciones y se confirma, una vez más, en las del 88. Una comparación entre los de

los tres principales —AD, COPEI y el MAS— lo confirma.² Y esta constatación resulta tanto más significativa cuanto que se hizo en el marco de una campaña calificada como “sucía” por los mismos contendores dado el calibre de las cuestiones que mutuamente se enrostraban.

Los partidos políticos venezolanos han sido contestes, en efecto, en cuanto a la democracia representativa como valor digno de ser sostenido y defendido; han propiciado la economía mixta; han hablado de industrialización sustitutiva de importaciones cuando ello estaba en el orden del día y han cambiado hacia un modelo de crecimiento hacia afuera cuando la crisis actual lo ha hecho necesario; han flexibilizado conjuntamente, siguiendo la onda universal, sus concepciones y expectativas optimistas respecto de la intervención del Estado en la economía. Este último aspecto es importante de destacar pues representa un giro importante respecto de una mentalidad predominante desde el 58. Las consignas de enfrentar el problema de la ineficiencia del sector público, si es necesario a través de la privatización, de mayor margen a una economía de mercado, en el fondo sólo se discuten en cuanto a variaciones, en cuanto a quién es más fiel intérprete de tal proyecto o dentro del mismo no abdica completamente de la ideología igualitaria y de promoción social de los sectores menos favorecidos. Esto da pie a una mescolanza que no resulta del agrado de los doctrinarios, pero que es una expresión más de un funcionamiento típico del sistema.

Posteriormente a Punto Fijo y al Programa Mínimo Común, este consenso sustantivo no se expresó más en reglas que limitaran la competencia interpartidista, la cual se ha hecho cada vez más libre y ha explorado posi-

2 Esto lo realizamos en un foro en el Ateneo de Caracas al final de la campaña. El ambiente que privaba en aquella reunión, donde estaban representados voceros técnicos de los partidos además de académicos, contrastaba radicalmente con lo que era la campaña de calle y la algarabía que la rodeaba.

bilidades de esa competencia que en 1958 no parecían posibles y que se hubiera considerado que darían lugar a golpes de estado. Tuvimos así gobiernos de coalición para luego pasar a gobiernos monocolors, tuvimos sucesión del mismo partido y luego alternación de partidos en el poder, tuvimos temas que se consideró que no debían someterse al calor de una discusión electoral hasta una campaña como la del 88 donde no pareció haber, más allá de toda prudencia, asunto que pudiera considerarse tabú.

Esta situación evidentemente ha sido posible porque el electorado a pesar de que rige un sistema de representación proporcional, fue consagrando y fortaleciendo en cada elección, el bipartidismo de AD y COPEI y esto facilitó entendimientos que hubieran sido más problemáticos de haberse mantenido un pluripartidismo como el que rigió hasta 1968. Esto significó que la formulación de Punto Fijo según la cual los votos que se dieran a cada una de las candidaturas a presentarse en el proceso electoral se interpretarían como votos de apoyo al sistema democrático ha sido, cada vez más, en el sentido de los votos dados a AD y COPEI, los cuales, entre sí, llegaban al 90% de la población votante.

Uno de los acuerdos que así se facilitó fue el ya citado *Pacto Institucional* mediante el cual se solventa la incertidumbre que en cada período legislativo podría suscitarse en cuanto a las directivas de las Cámaras. En virtud de éste el partido que ejerce la presidencia de la República ocupa la de la cámara del Senado y el principal partido de oposición, la de diputados.

Con esto se previene una situación constitucional delicada, pues la primera posición se encuentra en la línea de sucesión en caso de falta absoluta del Presidente de la República (Aparte único del Art. 184 de la Constitución) y se evitan difíciles y hasta feas negociaciones como

las que se dieron en el primer año del Presidente Caldera cuando COPEI buscó acuerdos con otras fuerzas diferentes de AD. El pacto incluye también un acuerdo sobre los nombramientos del Contralor General y el Procurador General, así como sobre la composición de la Corte Suprema de Justicia y la distribución de las presidencias de las comisiones parlamentarias.

La misma Constitución de 1961 representa, no sólo por su primacía formal sino también por el espíritu que animó su elaboración, una de las piezas fundamentales de los dispositivos institucionales que posibilitan la estabilidad de la democracia venezolana. Como dice uno de sus artífices:

“Redactamos una Constitución en la cual nos esforzamos en combinar el idealismo fundamental con la realidad, con el realismo, con el sentido pragmático que nos daba la experiencia. Fue una Constitución redactada con una afluencia grande de profesores y de intelectuales, pero con una integración fundamental de políticos prácticos, todos los cuales habían sufrido la persecución, la cárcel, el exilio”.³

Esta Constitución consagra así la misma ideología que hemos tratado de sintetizar al hablar de la plataforma común a los partidos pero, por la fecha en que fue dictada, tiene además la ventaja de que no fue un producto del bipartidismo sino también de otras fuerzas que, incluso hoy día, la tienen como paradigma ideal a cuya realización hay que propender y a la cual, según alegan, se han mostrado infieles los dos principales partidos. Pero puede observarse que con ello la crítica de las fuerzas

3 Rafael Caldera. Texto de su intervención oral en un Seminario sobre *La Democracia en América Latina. Frustraciones y Perspectivas* celebrado en 1981. Se recoge en volumen del mismo título publicado por la Universidad Simón Bolívar. Caracas, 1985, p.71. En Caldera se encuentran, como en ningún otro político venezolano, numerosas y articuladas reflexiones sobre la trayectoria de la democracia venezolana después de 1958 y esto lo hace un obligatorio punto de referencia como se comprueba en esta cita y las subsiguientes que haremos.

diferentes a la de los partidos del status no tiende a socavar la base constitucional del sistema sino a consolidarla.

Otro elemento básico de los arreglos institucionales que posibilitan la democracia venezolana, cuya importancia nunca podrá exagerarse demasiado, es el sistema que rige para la realización de las elecciones y que ofrece notables garantías para el libre ejercicio del voto y de pulcritud y confiabilidad en cuanto a los resultados electorales.

Esta es, desde luego, una piedra de toque y una cuestión candente en cuanto al carácter genuino de una democracia pero que en Venezuela ha sido decisiva, pues una de las justificaciones del golpe del 18 de octubre de 1945 (al cual se remonta, en definitiva, como ya hemos mencionado, la génesis de las actuales fuerzas políticas) fue la reacción contra un sistema electoral que, además de restrictivo, se consideraba radical y deliberadamente viciado. Se configuró así un organismo autónomo de cualquiera de los tres poderes, presidido por un independiente y en el cual, según su composición actual, están representados los cinco principales partidos e independientes afectos a los dos mayores.

Operativamente funciona a través de tres sistemas, el de inscripción en el registro electoral que tiene carácter permanente (es decir que cuando uno se inscribe la primera vez ya quedó registrado para los otros procesos electorales que tengan lugar en el futuro), el de votación y, finalmente, el de escrutinios.⁴

El sistema de votación ha sido muy criticado por basarse en listas ("planchas" decimos nosotros en Vene-

4 Roberto Chang Mota. "Contando votos". En *Revista Gerente*. Noviembre de 1988, p.p 151-156.

zuela) bloqueadas y cerradas, y por colores, pero ofrece la gran ventaja de su simplicidad. Anteriormente se entregaba a cada elector un juego de tarjetas electorales pero esto se prestaba a manipulaciones, en especial en cuanto a los funcionarios públicos pues se decía que para demostrar su voto por el partido de gobierno se les exigía mostrar las restantes que no fueron empleadas. Esto se eliminó de una manera ingeniosa y sencilla imprimiéndolas en una gran boleta electoral ("tarjetón") donde se sellan las de preferencia y que finalmente se deposita en la urna electoral. También se ha criticado que el voto sea obligatorio.

En el sistema de escrutinios, una vez contados los votos, se deja constancia de los mismos en actas que pasan a ser el instrumento único de prueba de los mismos, pues una vez firmadas por los miembros y testigos de mesa se procede a destruir los tarjetones. Esto evita posibles complicaciones por cuestionamientos y solicitudes de revisión que siempre crean incertidumbres, algunas veces políticamente peligrosas, que podrían hacer más lento el proceso.

Este dispositivo electoral, que hasta ahora ha funcionado suavemente y sin tropiezos, ha fortalecido indudablemente el apoyo y la solidaridad que los partidos, representados en el mismo, le brindan a la democracia, pues les asegura que sus votos no serán falseados o escamoteados pero, a su vez, ha sido función de las condiciones de competencia y alternación real en el poder que se han dado desde 1958. Esto ha permitido que se perfeccionara hasta su estado actual, pero ello ha sido un proceso que no ha dejado de tener sus momentos dramáticos. Uno de ellos se presentó en 1968 cuando las elecciones apretadamente ganadas por Rafael Caldera de COPEI contra Gonzalo Barrios de AD. Otro, cuando en 1973 se produjo una especie de colapso del sistema de inscripción.

El sistema, sin embargo, tiene un punto débil en lo que a estricta pulcritud se refiere. Desde siempre se ha hablado de que brindaba ventajas para los partidos representados en las mesas para ponerse de acuerdo en repartirse los votos de los no representados o atribuirse votos en realidad nulos. Las elecciones de diciembre de 1989 para gobernadores, alcaldes y concejales, lo patentizaron de manera irrefutable. En diferentes localidades se produjeron cuestionamientos que hicieron muy problemático todo el proceso y arrojaron sombras sobre el mismo como en ninguna oportunidad anterior.

Se comprende, por otra parte, que para su cabal funcionamiento depende de la buena voluntad de millares de activistas dispuestos a realizar desinteresadamente el trabajo de las mesas electorales. A medida que la población votante aumenta el número necesario de representantes de cada fuerza se incrementa geoméricamente y con la introducción de métodos más complejos de elección con listas abiertas, elementos uninominales, etc., el escrutinio se haría más laborioso y prolongado. De manera que ahora, también en este punto de funcionamiento electoral, se plantean retos importantes para lo inmediato.

2.2 Las condiciones que posibilitaron el acuerdo

Uno de los esquemas conceptuales que se han empleado para sintetizar el proceso que ha conducido a la estabilidad de la democracia venezolana es el de caracterizarlo como un exitoso aprendizaje de convivencia política por parte de actores que en el período 1945-48 se enfrentaron de una forma tan antagónica que terminó por echar a pique aquella experiencia. Esta síntesis conceptual puede considerarse acertada pero es necesario indagar con detenimiento las condiciones que facilitaron

tal aprendizaje. Y si hacemos esto quizás resulte sorprendente constatar que una de ellas consistió en que quienes así aprendieron lo hicieron tan rápidamente porque, a pesar de los acerbos enfrentamientos del trienio, había mayor homogeneidad entre ellos que lo que esos enfrentamientos parecían revelar.

El 18 de octubre de 1945 quizás no haya constituido desde el punto de vista del proyecto modernizador ningún cambio radical. Si comparamos el Plan de Barranquilla de los exiliados con el Plan de Febrero de López Contreras, la diferencia fundamental que encontramos es, a nuestro modo de ver, sólo el énfasis puesto en el primero, en los procedimientos de sufragio universal. Pero sí significó el descarte de todo un sector dirigente tradicional que, desde entonces, prácticamente desaparecería de la escena política.

Acción Democrática, URD y COPEI constituían para 1958 fuerzas octubristas, cuyos sectores dirigentes provenían de una clase media deslastrada, por una u otra razón, de nostalgias por el período anterior al 18 de octubre y que debían su desarrollo y hasta existencia a aquel movimiento. Incluso el mismo sector militar que implantó la dictadura posterior es un sector octubrista que, como hemos visto, habla el mismo lenguaje que los políticos, pero enmarcándolo en una ideología de eficiencia que a su entender éstos eran incapaces de realizar.

Una vez que la dictadura de Pérez Jiménez impone otra homogenización, esta vez en la restricción de las libertades, las afinidades van aflorando y gradualmente conduciendo al acuerdo posterior. Estas afinidades se pueden documentar incluso cuando en el período 45-48 parecen más exacerbados e irreconciliables los ánimos. Hay entonces toda una labor constitucional y legislativa

que, más allá de las agudas divergencias en la cuestión educativa y en la lucha contra la hegemonía de Acción Democrática, se va desenvolviendo en forma sorprendentemente fluida.⁵

Un signo interesante que puede percibirse hoy de estas simpatías contenidas y que con el cambio de las situaciones se patentizan es que, probablemente fuera de AD, no haya más fervorosos admiradores de Rómulo Betancourt que los copeyanos, algunos de los cuales han escrito libros encomiatorios de este padre fundador de la democracia venezolana.⁶

Pero hay otro descarte que facilitó la forma como se configuró el sistema posteriormente, fue el de los comunistas y el del ala izquierda de Acción Democrática. Aunque esto al principio causó una grave conmoción que hoy parece olvidada, durante todo el período de gobierno de Betancourt y buena parte del de Raúl Leoni, produjo una seria situación de violencia subversiva. Esta va desde 1960 hasta quizás abril de 1967, cuando el VIII Pleno del Comité Central del PCV decide participar en las venideras elecciones, expulsa a los disidentes de tal línea y resuelve no participar en la I Conferencia de la Organización de Solidaridad Latinoamericana convocada por Fidel Castro en La Habana.

La actitud de Betancourt de excluir a los comunistas tanto del Pacto de Punto Fijo como del nuevo gobierno,

5 En cuanto a la atmósfera de un conflicto agudamente exacerbado véase, por ejemplo, entre muchos otros: "Constitución y democracia en Venezuela" por Miriam Kornblith. Ponencia presentada en el Primer Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. Maracaibo, 14-16 de junio de 1989. Y en cuanto a lo segundo y para el caso específico de una ley muy importante como la de penalización del enriquecimiento ilícito de 1948 nuestro "Antecedentes de la lucha contra la corrupción como un problema de política pública". *Revista venezolana de Ciencia Política*. No. 2. 1988. El ejemplo es tanto más significativo cuanto que las sanciones en esta materia contra los personeros del régimen derrocado el 18 de octubre estuvieron entre las medidas que más exaltaron los ánimos.

6 En otra onda pero que sirve para ilustrar una cierta escisión del alma donde al mismo tiempo que pervive el encono antiadeco del 45-48 se percibe la fascinación por el personaje Betancourt véase Rodolfo José Cárdenas. *Copei en el trienio populista 1945-48. La tentación totalitaria de Acción Democrática*. Madrid, 1986.

y la fascinación que en ese momento ejercía la revolución cubana y las teorías foquistas de Régis Debray, así como la expulsión de la extrema izquierda de Acción Democrática, llevaron a un colapso de la organización legal de los marxistas-leninistas y de todo lo ganado durante años de "larga marcha a través de las instituciones". Se arruinó su capacidad para la lucha cívica posterior y se creó una escisión en su seno, de la cual nunca terminaron de recuperarse definitivamente. Su derrota facilitó la instauración de la hegemonía bipartidista hasta el momento actual.

Finalmente hay otro factor, esta vez de carácter organizacional, que quisiéramos destacar: el papel desempeñado por los partidos políticos como maquinarias desplegadas por todo el país y con una presencia y capacidad de penetración en todos los sectores sociales. Provistos de los recursos que esto les confirió, pudieron enfrentar el período de subversión, formar gobiernos de coalición, realizar procesos de oposición constructiva y superar las disconformidades y cuestionamientos de sectores exaltados dentro de los mismos, que hubieran deseado que adoptaran otras conductas que hubieran podido resultar peligrosas para la estabilidad de la democracia.

Hoy en día está de moda criticar el papel mediatizador, más que mediador, que han desempeñado los partidos en nuestro sistema. Se siente como intolerable que los cargos en la administración pública dependan del carnet de partido, que las directivas de los organismos gremiales y sindicales sean determinados por la influencia partidista, que para elegir a los rectores de las Universidades sea decisivo el apoyo político.

El sistema se encuentra en movimiento en cuanto a esto. Sin embargo, la gente muchas veces olvida o no es consciente de que frente al poder gubernamental y la capacidad de organización de los empresarios, el poder del

pueblo fácilmente se dispersa si no existen organizaciones como los partidos.⁷ El reto no está en destruirlos como algunos, en forma confesa o velada, postulan, sino en que los mismos se flexibilicen como las demandas sociales lo exigen, replegándose a sus funciones integradoras más esenciales pero sin que desaparezcan como tales instancias de integración. La folklórica explosión de grupos y grupúsculos, la presencia de personajes abigarrados y extravagantes, el ejercicio del poder del dinero para levantar agrupaciones con aspiraciones políticas, alertan acerca de males peores que los que hasta ahora hemos soportado con los partidos.

No deja de ser un tanto paradójico, en este sentido, que la misma opinión pública que enrostraba a los partidos su omnipresencia, los haya criticado también, a raíz de los dramáticos sucesos de febrero de 1989, por haberse alejado de los barrios populares y no estar en capacidad de controlar las irrupciones de violencia que se produjeron.

2.3 *El “encaje” o encuadre democrático de las Fuerzas Armadas*

La expresión sobre el “encaje democrático” de las Fuerzas Armadas se la oímos, por primera vez, a Rafael Caldera en una rueda de prensa donde se refería a la falta de tal “encaje” como una de las causas de los frustrados esfuerzos para establecer un régimen democrático en Haití.⁸

7 Véase a este respecto nuestro “El Sistema Venezolano de Partidos y Grupos de Influencia. Consideraciones Introductorias”. *Politeia*. No. 7, especialmente las primeras páginas.

8 Véase también, en un sentido parecido, sus palabras ante el Parlamento boliviano el 3 de marzo de 1980. “La batalla por la democracia”, en el libro de recopilación de sus discursos como Presidente del Consejo de la Unión Interparlamentaria, *Parlamento Mundial. Una Voz Latinoamericana*. Caracas. Ediciones del Congreso de la República. 1984, pp. 115-134.

En ningún país latinoamericano, en efecto, es posible hablar de la viabilidad de la democracia si no se toma en cuenta y se trata de resolver el problema de la incorporación de las Fuerzas Armadas al sistema y su aceptación de las condiciones básicas del mismo. El caso de Haití, el de Bolivia hasta hace algún tiempo, el de Chile, las sucesivas recurrencias que, pese a todo, se suceden en la Argentina, y así podríamos citar país por país, nos revelan, de manera inocultable e insoslayable, lo fundamental de este asunto.

Después de más de treinta años de democracia no podemos decir los venezolanos, ni los civiles ni, desde luego, los militares, que estemos liberados de esa fantasía colectiva latinoamericana según la cual después de todo las Fuerzas Armadas lo podrían hacer mejor que los políticos y que, frente al "bochinche" del mundo civil, éstas constituyen una reserva de orden que en cualquier momento puede operar no ya para las situaciones de crisis extrema sino para cualquier problema que se presente y que rápidamente es interpretado como una muestra de incapacidad del mando civil.

Resulta así imprescindible, dado el objeto de esta ponencia, examinar cómo se configuran las relaciones entre poder civil y militar, pues una de las características más importantes del liderazgo político venezolano ha sido su capacidad para establecer un sistema de deferencia mutua⁹ entre ambos poderes, lo cual constituye una de las claves fundamentales de la estabilidad democrática. Esta condescendencia de parte y parte no sólo ha permitido sortear graves crisis internas, sino incluso los procesos antidemocráticos a que, desde finales de los sesenta, dio lugar en otros países latinoamericanos la doctrina de la seguridad nacional.

9 En esto de la deferencia bajo la forma de confianza y respeto también ha hecho énfasis Caldera. Véase su intervención, importantísima para este tema, el 12 de abril de 1988 en un Seminario sobre Consolidación Democrática en América Latina. *Revista Informe Odca*. No. 174, junio de 1989, pp. 19-31.

Una expresión muy frecuente en nuestro país es que las Fuerzas Armadas son “garantes del orden democrático”. Considérese si no, cómo en los procesos electorales, a través de la llamada “Operación República”, ellas tienen a su cargo toda la logística del suministro de los materiales electorales, la custodia de los locales de votación y el traslado de las actas de votación, a las cuales nos referíamos anteriormente, a la sede del Consejo Supremo Electoral. Sin el apoyo de las Fuerzas Armadas, por otra parte, no hubiera podido enfrentar Betancourt los intentos de subversión de izquierda y derecha que tachonaron trágicamente sus años de gobierno. Estos intentos, al ser frustrados, permitieron una depuración de los sectores, de izquierda y derecha, con mentalidad golpista.

El sistema de mutua deferencia que hemos mencionado y que ha posibilitado la función de guardián de la democracia para el poder armado, lo forman una serie de cautelas cuya enumeración puede comenzar con el cuidado que tienen los civiles por las condiciones de bienestar social de los hombres en uniforme. Cercano está el recuerdo de que otra de las justificaciones del 18 de octubre, y que cristalizó la coalición entre Acción Democrática y los militares, fueron las pésimas condiciones reinantes en los cuarteles. A esto se agrega las visitas, periódicas y ya rituales, de los Presidentes de la República a las guarniciones y otros recintos militares tanto al comienzo y al final de su mandato como durante el mismo con ocasión de diferentes celebraciones.

Se tiene además, buen cuidado de no suscitar suspicacias en cuanto a la formación de grupos que pueden sentirse por los militares como paralelos. También aquí opera otro recuerdo, esta vez el de cómo la supuesta constitución de un aparato de milicias por parte de Acción Democrática fue uno de los argumentos para legitimar el golpe del 24 de noviembre de 1948. Esto, de

paso, no ha impedido sin embargo, la constitución de una policía política bajo órdenes civiles.

El "encaje" democrático de las Fuerzas Armadas no significa, sin embargo, un esfuerzo manipulativo de parte y parte que, si en eso se agotara, a la larga no podría mantenerse. Más allá de esto existe un encuadre normativo que ha sido aceptado por los actores civiles y militares como una realidad efectiva.

La pieza fundamental de este encuadre es el reconocimiento de la disposición constitucional, de larga tradición en Venezuela, que establece que el Presidente de la República es Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (Art. 131 y ordinal 3º del 190) que son consideradas apolíticas, no deliberantes y que no pueden estar al servicio de parcialidad política alguna (Art. 132). Los ascensos a partir de Coronel o Capitán de Navío son autorizados por el Senado (Art. 150, ordinal 5º). Funciona también, como cuestión de costumbre, que el Ministro de la Defensa es siempre un militar.

Por otra parte, en el importante aspecto de la doctrina de seguridad nacional, se ha desarrollado en contraste con otros países de América Latina, una vertiente democrática de la misma a través de un interesante proceso de intercambio y crítica entre voceros militares e intelectuales académicos. La fundación del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IADEN) fue una decisión bastante arriesgada, pues se hizo bajo el gobierno de Caldera en pleno auge de la doctrina de la seguridad nacional y con el ominoso precedente del CAEM peruano. De hecho el Instituto abrevó su concepción inicial en dicha doctrina, pero gracias al intercambio mencionado así como, sobre todo, a la perspicacia de políticos y militares se convirtió en un importante instrumento de interrelación entre el mundo militar y el civil. La doctrina de la seguridad nacional dejó, sin embargo, una im-

pronta muy cuestionada en la ley de seguridad y defensa muchas de cuyas regulaciones se han considerado incompatibles con los principios democráticos.

Otros aspectos podrían señalarse del característico encuadre de las Fuerzas Armadas venezolanas en el sistema democrático. Se podría detallar ciertas formas y estilo, ciertos modos de actuación, disposiciones organizativas, etc. Una de las que más ha llamado la atención es la que establece el retiro forzoso después de 30 años de servicio. Esto significa, en la práctica, que los oficiales venezolanos se jubilan hacia los cincuenta años y se ha justificado porque

“asegura la rotación en los rígidos cuadros de la jerarquía militar, sin sujetar a las nuevas promociones a una espera indefinida, y, por la otra, acostumbra a militares y civiles a mirar como normal la alternación en las funciones directivas, que en otro orden y en el nivel más alto, se manifiesta en la transmisión del mando presidencial al finalizar cada período constitucional”.¹⁰

Además de las funciones enumeradas en la cita se ha argumentado que la situación así creada obliga a los oficiales venezolanos a un estrecho contacto con el mundo civil a cuya incorporación relativamente temprana, en funciones de tipo económico o profesional, deben irse preparando. Esto explicaría porqué un número bastante grande de ellos se preocupan en estudiar una segunda carrera que pueden empezar a ejercer al pasar a retiro. Una inquiritoria que hicimos al respecto a uno de los más brillantes y connotados ex-jefes militares nos negó que existiera tan premeditado cultivo de tales relaciones con vista al futuro y más bien afirmó que predomina el sentimiento de frustración por el retiro cuando están en más alto grado de posesión y madurez de toda su capa-

10 Véase Rafael Caldera. “Retirados de cincuenta años”. *El Nacional* jueves 10 de julio de 1980, p. A/4.

citación castrense. Queda indicado así el efecto ambiguo de tales regulaciones cuya importancia no debe exagerarse como factor explicativo del “encaje”. Cumplen un papel importante, sin duda, pero son secundarias frente a la mencionada deferencia y a aspectos como el de que el sistema esté en capacidad de asegurarles un reconocimiento a sus demandas, tanto en el terreno militar—modernización del armamento, etc.— como en el económico y social. Se comprende entonces que también en cuanto a esto, la situación de crisis económica que vive el país, presente un cariz bastante delicado.

2.4 La importancia de los recursos petroleros

Lo expresado al final de la sección anterior pareciera abonar una interpretación generalizada, según la cual la democracia venezolana sería una especie de “don” del petróleo. Está muy conectada con la caracterización del régimen como “populista”, es decir uno en el cual la abundancia de recursos permite compensar a los sectores perjudicados por las diferentes políticas públicas, de manera que lo que se les quita, por un lado, se les otorga por el otro, así sea en forma disminuida e inferior a la de los sectores más favorecidos. Una de las formas de realizar esta distribución sería a través del sector público como fuente de empleo.

En los prohombres del sistema que han reflexionado sobre el asunto, detectamos tomas de posición contrapuestas en cuanto al mismo. Así Gonzalo Barrios, más que presidente de AD ya patriarca de dicho partido, decía en 1976 que:

“La abundancia de los rendimientos fiscales del producto ha servido como factor de estabilidad democrática, al capacitar al poder público para eliminar, mi-

tigar o silenciar por medios financieros las tensiones sociales que lo comprometen".¹¹

Rafael Caldera, por su parte, ha reaccionado expresamente contra tal interpretación, esgrimiendo dos argumentos. El primero, que más bien la democracia venezolana se ha mantenido a pesar del petróleo, pues éste ha causado numerosas distorsiones en la vida del país, entre ellas el consumismo desaforado y la corrupción. Llama la atención, en segundo lugar, sobre la escasa capacidad de empleo directo que tiene el sector petrolero que antes de la nacionalización llegaba a 30.000 personas y que después de la misma aumentó sólo algo más.

Al examinar detenidamente este problema creemos que no se puede llegar a afirmaciones tan concluyentes sobre el petróleo como factor necesario y suficiente para explicar la estabilidad de la democracia venezolana.

En su evolución se pueden distinguir dos etapas. En la primera que va desde el gobierno provisional hasta el final del de Caldera los ingresos petroleros no fueron ni tan abundantes ni tan estables. El país, como toda América Latina, vivió el problema del deterioro de los términos de intercambio y el gobierno de Betancourt se inauguró con severos problemas fiscales causados entre otras cosas por las restricciones estadounidenses a las importaciones de petróleo foráneo.

Hubo un caso que entra nítidamente en el tipo ideal de populismo impulsado por razones de estabilidad, que fue el ya citado Plan de Emergencia de la Junta de Gobierno. Betancourt, en medio de una situación subversiva, se ve obligado al principio a mantenerlo, pero con un claro propósito de irlo desmontando gradualmente. La realización de esto último y la "ley de hambre" nos indican que la democracia venezolana y sus líderes supieron

11 Reportaje del diario *El Nacional* del día 5/5/76 sobre un Seminario organizado por el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.

desenvolverse en condiciones relativamente estrictas donde no existió bonanza petrolera.

Cuando Gonzalo Barrios pronuncia las ya citadas palabras estamos en otra etapa. Venezuela ya ha experimentado la indigestión de recursos causada por el *boom* petrolero y, además, es negro el panorama de la democracia continental. Esto último es lo que produce reflexiones sombrías en un espíritu escéptico como el de Barrios.

En esta época vemos en el país las manifestaciones de un populismo de la abundancia: condonaciones de deudas con el sector público, restauraciones del capital varias veces perdido de institutos autónomos de servicios y de empresas públicas, crecimiento presupuestario desproporcionado, en comparación con otras ramas, de la educación superior, auxilio del Estado a empresas privadas en crisis y salvataje de bancos en quiebra, generosas disposiciones en materia de prestaciones sociales y aumento por decreto del salario mínimo, subvenciones y subsidios de todo tipo, etc.

Todas estas medidas, aparentemente inocentes en la abundancia, han venido a mostrar inclementemente sus efectos acumulativos en la crisis donde todas las variables empiezan a funcionar desordenadamente en una suerte de *feedback* positivo.

Esta problemática se planteó a partir del llamado viernes negro, el 13 de febrero de 1983, cuando, a raíz de la crisis de pagos mexicana se cierran las posibilidades de nuevos créditos internacionales y se plantea el problema de la deuda externa y de la insuficiencia de divisas.

El golpe es brutal. Los ingresos petroleros, además, ya habían descendido en un 40%. El poder de compra de los consumidores declina en un 35% en comparación con

1979, la inflación hasta entonces desconocida en el país se dispara y hoy en día, según cálculos más bien conservadores, llega al 80%.

Todo esto conforma un panorama tormentoso de dificultades para la democracia venezolana propicio a las más pesimistas profecías las cuales parecieron encontrar su confirmación en los trágicos acontecimientos del 27 y 28 de febrero de 1989 a los cuales nos referiremos más adelante.

3. Las limitaciones y retos actuales

Al aproximarnos a las circunstancias vivas y palpitanes de la actualidad, el momento coyuntural se superpone a las líneas estructurales que, a mayor profundidad de enfoque temporal, aparecían relativamente claras y definidas; las incertidumbres del futuro se agolpan enturbiando la visión y desplazan las certidumbres de lo logrado; las dificultades destacan más que lo favorable, y hasta se puede llegar a la conclusión de que la crisis no tiene salida.

Para caracterizarla se puede dejar hablar a los propios actores políticos a través de sus programas de gobierno, presentados al electorado en 1988.

Hubo allí una conciencia en el diagnóstico que podría articularse en los siguientes aspectos:

Un agotamiento del viejo modelo en el cual ha habido una desproporción entre las inmensas riquezas de que ha dispuesto el país y los resultados obtenidos (Programa de COPEI); asignación de recursos que conduce a un uso ineficiente y dispendioso del financiamiento, la energía, la tecnología y el capital (Programa de AD).

Ineficiente y distorsionado aparato productivo no petrolero que no genera una estructura equitativa de

empleo e ingresos (AD). Elevados niveles de desempleo y subempleo (COPEI).

Por supuesto, los programas de la oposición son más explícitos en cuanto a consignar una serie de datos preocupantes, pero éstos seguramente no serían, en lo sustancial, rebatidos por el partido de gobierno:

Producto per cápita situado a un nivel similar al existente hace 30 años (COPEI); salario real de los trabajadores urbanos igual al de hace 20 años (MAS).

El petróleo sigue generando el 80% de las divisas y el 50% de la entrada total de las mismas se destina al pago de la deuda externa (URD).

En resumen:

- (i) ineficiencia de los aparatos estatal y productivo,
- (ii) grave situación social,
- (iii) severa astringencia financiera.

En el aspecto propiamente político la campaña electoral del 88 dejó tras sí una serie de secuelas preocupantes:

- deterioro de la imagen y el prestigio de los políticos por el centramiento, no sólo de la campaña interpartidos sino también anteriormente, en sus torneos internos para la definición de sus candidaturas, en el ataque personal como argumento básico de lucha;
- empleo del tema fronterizo de manera que podía restringir seriamente la capacidad de negociación del país y agregar a los serios problemas internos una permanente y no resoluble tensión externa;
- necesidad del gobierno entrante de buscar nuevos interlocutores partidistas para su anunciada política de concertación, pues todo parecía indicar que

COPEI se sumiría en una feroz lucha interna que amenazaría su unidad y aunque ésta no se produjera, anunciaba una “recia” oposición con las consecuencias que esto podría tener para el Pacto Institucional.

A esto había que agregar los desajustes que provocaría la aplicación de las reformas políticas que el nuevo Presidente, Carlos Andrés Pérez, ofrecía enfáticamente impulsar. Ya, a más tardar, a finales del primer semestre del siguiente año, debían elegirse gobernadores de Estado y todo parecía indicar que algunos serían de izquierda.

Todo esto indicaba que el sistema democrático tal como lo habíamos conocido hasta entonces, estaba en flujo. Se planteaban ahora una serie de situaciones que anteriormente no hubieran podido concebirse, porque se hubieran considerado como amenazadoras de la estabilidad.

4. El “shock del 27-F”

Desde el llamado “viernes negro” del 13 de febrero de 1983 diversos analistas se habían planteado la intrigante pregunta de cómo era que en Venezuela no se habían producido los graves disturbios que en otros países han acompañado a cambios tan drásticos de la situación económica.

La conmoción había de producirse poco más de 6 años después. Uno de los nombres con que se la ha bautizado y el que tiende a predominar es el de “sacudón”. El país efectivamente fue sacudido. Los hechos se produjeron a pocas semanas después de una toma de posesión el 2 de febrero en la cual el nuevo Presidente de la República había empleado a fondo su prestigio y conexiones internacionales para congregarse a una vasta pléyade de

Jefes de Estado y notables. Un aumento del precio de la gasolina y una consecuente elevación de las tarifas de los transportistas de pasajeros en una magnitud no autorizada, sirvieron de ocasión para que se desencadenaran una sucesión de motines en la capital y en ciudades del centro y del occidente del país.

De improviso una serie de variables críticas para la estabilidad del sistema, entraban en cuestionamiento y se agitaban en forma desordenada. La legitimidad del mismo y las tantas veces elogiada habilidad de la élite política aparecían en entredicho. Se criticaba a los partidos políticos por su distanciamiento de los sectores populares que les impidió comprender y prever la gravedad de la situación y a los organismos de seguridad por su impreparación para la misma. Fantasmas aparentemente conjurados como la guerra de clases, la subversión o una solución militar de la crisis se agitaban nuevamente. La clase media quedó seriamente conmocionada por circunstancias hasta entonces desconocidas. El desorden del sistema de comercialización y abastecimiento por los saqueos y la inseguridad, produjo durante las semanas siguientes, fenómenos desconocidos de escasez de renglones alimenticios básicos y largas colas frente a supermercados e improvisados centros de suministro.

A menos de un año de aquellos acontecimientos, para cuando esto se escribe, sería precipitado pretender una evaluación definitiva de los mismos. Muchas incógnitas sobre el futuro aún no se han despejado. Persiste la propensión a interpretar cualquier problema que se presenta en sentido confirmatorio de una inminente catástrofe o como una muestra más de fracaso del sistema. Por ejemplo, el elevado porcentaje de abstención, en la zona metropolitana y en las principales ciudades del país, en las elecciones locales de diciembre de 1989 se

construye, exageradamente a nuestro modo de ver, como una muestra de rechazo mayoritario de la “democracia real”.

Desde la perspectiva, sin embargo, de los numerosos augurios pesimistas que se formularon en los días inmediatos debería reconocerse, sin embargo, que la “performance” del sistema ha sido notable.

Dos aspectos creemos que es necesario destacar en tal sentido. Uno es lo que podríamos llamar la asimilación y comprensión de la necesidad de una política económica de ajuste o de una política económica en general, y otro el de la continuación y profundización de la reforma política.

La política económica se encuentra bajo los lineamientos de la carta de intención para con el Fondo Monetario Internacional aceptada oficialmente por el gobierno en pleno clímax del “sacudón” el 28 de febrero de 1989. El llamado “paquete” económico comportaba una serie de decisiones. Algunas ya han sido tomadas y nos encontramos bajo su pleno impacto: la liberación y unificación del tipo de cambio, el aumento de las tasas de interés; otras representan un proceso a ser realizado en etapas: la elevación de los precios energéticos y de combustible, la eliminación de subsidios, la privatización, la reconversión industrial, la realización de una política social a través de subsidios directos, etc.

Cada uno de estos aspectos, más allá de su estricta racionalidad económica, conlleva, en una democracia, complejos procesos de negociación política para ganar apoyo, allanar resistencias y convencer a la opinión pública. El diseño neto y delineado concebido por los planificadores económicos no es el resultado finalmente obtenido sino una amalgama que puede hasta ser contradictoria. Un sistema democrático maduro diríamos

que se caracteriza por ser capaz de enfrentar estos procesos y de mantenerse si al cabo son necesarias, a pesar de todo, medidas radicales no negociables.

En este sentido los venezolanos nunca hemos estado sometidos a un desafío tan fácil. Es cierto, como hemos visto, que el país, bajo la misma democracia, ha atravesado por situaciones de penuria y restricción. Sin embargo, jamás estuvieron tantos factores económicos movilizados al mismo tiempo. Instrumentos de política económica que apenas se utilizaban, como la política monetaria, han tenido que ser aprendidos y empleados sobre la marcha. Restricciones a las que no se estaba acostumbrado, se hacen cotidianas. La lección del mercado y del desmonte del paternalismo estatal, ha tenido que ser aprendida de la forma más dura. Esto genera frecuentes situaciones de tensión, con ocasión de sucesivos aumentos de precios, sobre todo en renglones críticos como el de la gasolina. Crea permanentes tensiones en el sistema político y entre las fuerzas que lo componen que, sin embargo, para nuestro caso, y dada la absoluta falta de antecedentes se han manejado en forma sorprendentemente fluida en el paso de la ideología proteccionista y estatista al acuerdo sobre la necesidad de desarrollar modelos económicos diferentes.

Las dificultades económicas han podido también producir una detención del proceso de reforma política. Después de todo, nada hubiera sido más racional que no agregar a las mismas una debilitación del poder central continuando con un sistema criticado pero simple. Reflexiones o conatos en tal sentido no han faltado. Consideramos, sin embargo, que la ganancia hubiera sido más aparente que real, pues a las dificultades económicas se habría añadido y agudizado una crisis de legitimidad democrática. El consenso se ha hecho más complejo y laborioso, es cierto, pero en él participaron más sectores que se ven así obligados a asumir una responsabilidad para con el país. La obtención del mismo es más demora-

da, pero una vez logrado, su permanencia está más asegurada y las transformaciones subsiguientes son más genuinas y reales que las que se hubieran podido obtener por medios autoritarios.

5. Reflexiones finales

A todo sistema político lo que debe pedírsele, pues, fundamentalmente, es que sea fiel a sus principios de legitimidad. Los del régimen democrático son extremadamente exigentes y difíciles. Partimos de la idea de que el índice de acatamiento de los mismos es aceptable en Venezuela.

Además es necesario agregar que la situación internacional es favorable para la democracia. Sistemas que aparecían en competencia con ella se derrumban y el clamor de los pueblos a los cuales regían, es por formas auténticas de libertad. La experiencia acumulada después de la Segunda Guerra Mundial es favorable. Se ha comprendido los requisitos necesarios para su viabilidad y se ha acumulado una vasta experiencia al respecto. La idea democrática no es ya aquella utopía que el pensamiento autoritario fácilmente criticaba y ridiculizaba. Sería, por consiguiente, necio que un país que tiene ya acumulados más de 30 años de su ejercicio botara tal patrimonio por la borda y se dejara seducir por cantos de sirena.

La misma situación económica que parece el desafío y la amenaza mayor, ofrece perspectivas favorables a mediano plazo. El petróleo y la posición de la OPEP muestran signos de recuperación en el mercado mundial. Naturalmente no volverán aquellos auges explosivos y a la larga devastadores como el de 1973. Agudos economistas han señalado que el país debe pasar en cuanto a su riqueza petrolera de una mentalidad rentística a una mentalidad capitalista de avanzada.

Hemos señalado como signo promisor, los avances en reforma política. Esta significa una serie de transformaciones institucionales importantes y necesarias. Sin embargo, desde la célebre formulación de Burdeau se acostumbra hablar también de la democracia como forma de vida. Ello alude, a nuestro entender, a la mentalidad y el espíritu que anima a las instituciones más que a su aparato externo y más perceptible. Elementos de esto son, la capacidad de las fuerzas políticas para acoger con receptividad las demandas de transformación de la sociedad, el respeto y la tolerancia mutua entre las mismas, la fuerza del derecho como límite intangible pero real frente a un poder que, de por sí, estaría en capacidad de violarlo, la realización de ciertas metas y valores que un sistema concreto se impone en forma específica y peculiar.

¿Qué balance final y perspectivas podemos extraer en cuanto a tan importantes factores?

En cuanto a lo primero es fundamental la actitud de los partidos políticos. Creemos que éstos han sido más flexibles y receptivos a las críticas que se les hacen de lo que a menudo se les reconoce. Por el contrario creemos que importantes fuerzas dentro de los mismos han sido los principales promotores del cambio. Después del 27-F y de la abstención no puede afirmarse ya como se lo hacía anteriormente su control omnímodo de la sociedad y del Estado.¹² Esto ha significado mayores grados de pluralismo y de desarrollo político. Los mismos son susceptibles de generar una actitud ansiosa y angustiada respecto de la estabilidad. Al inicio del proceso fue necesario colocar una serie de puntales que gradualmente se han ido removiendo y en esta etapa se han ido quitando otros. En 1959 teníamos multipolarismo pero nos falta-

12 Persiste, sin embargo, tal interpretación. Véase Diego B. Urbaneja. "Partidos y democracia". *El Nacional*. Viernes, 19 de enero de 1990.

ba espíritu de convivencia. Fuimos pasando de la continuidad partidista en el gobierno a alternación de partidos en el mismo y nuevamente a lo primero, de gobiernos de coalición a monocolors, de campañas electorales ideológicas a campañas electorales personalizadas y pragmáticas, de un sistema de partidos en el cual cada uno de ellos se preciaba de su "unidad monolítica" y de dirimir sus pleitos en familia, a otro donde estos parecen una federación de fracciones cuyos trapos sucios se lavan a pleno sol, de un multipolarismo partidista a la polarización y el bipartidismo y ahora a una cierta debilitación de esto último, de gobernadores designados a gobernadores electos, y a un ejercicio multipartidista de gobierno a nivel regional, etc. Podemos, pues, hacer experimentos a los que antes no nos hubiéramos arriesgado. Después de todo lo único esencial, y esto parece haber sido logrado en gran medida, es que los integrantes de la sociedad política comprenden que la lucha política debe ser una lucha civilizada en la cual se deja gobernar al adversario y no se pretende incursionar por las vías muertas del golpe de estado o la revolución. De la misma manera que el gobierno no pretenda acorrallar y aniquilar a la oposición en forma tal que para ésta sea cuestión de supervivencia alcanzar el poder y, a su vez, no perderlo.

De improvviso se revelan, sin embargo, algunas importantes fragilidades e insuficiencias. El gobierno anterior al actual se caracterizó por un gran desenfado y hasta abuso respecto de cuestiones como la libertad de expresión y las relaciones con el Poder Judicial, personajes dudosos en cuanto a su pulcritud, respecto de las formas jurídicas, impusieron su estilo en importantes departamentos gubernamentales, aparte de otros aspectos de desacato a formas y estilo que lo hicieron tristemente célebre hasta más allá de nuestras fronteras. Ello reveló en forma bastante clara el largo camino que todavía hay que recorrer en este terreno y cómo en él todavía

dependemos del estilo personal de los gobernantes. Respecto de los actuales el manejo de la situación de emergencia durante los días del "sacudón" presentó aspectos preocupantes en cuanto a su informalidad¹³ y el respeto a los derechos humanos.

Finalmente en cuanto a los valores y metas peculiares hay que señalar el problema de la corrupción por la importancia que los padres fundadores de la democracia venezolana les asignaron a la honestidad administrativa, como característica e importante justificación de la misma, frente al pasado autoritario. Esto significa que aún cuando el morbo no sea exclusivo nuestro, ni, a pesar de la alharaca de los medios, alcance aquí mayores magnitudes que en otras partes, represente, sin embargo, una permanente fuente de *sires*s para el sistema y de desprestigio para la democracia. En efecto, no basta con un manejo sensato del mismo sino que la opinión pública reclama acciones espectaculares. Se ha llegado a afirmar incluso que la virulencia del "sacudón" se debió en gran parte al mal ejemplo de la corrupción que llevó a las masas a sentirse autorizadas para un saqueo menor en definitiva al que los sectores dirigentes habían sometido al país. No podemos entrar a discutir aquí tal afirmación, pero es evidente que es sintomática. Poco importa, en definitiva, una elucubración académica al respecto, si en la opinión pública está enraizada la idea de que la democracia venezolana es corrupta y de que no es capaz de afrontar el reto que esto significa. No necesariamente esto tiene que llevar el sistema a pique en forma fulminante, pero sí lo debilita considerablemente ante los sectores más ilustrados y conscientes de la sociedad.

13 Véase en el No. 37 de la *Revista de derecho público*, enero-marzo de 1989, pp. 5-54, los trabajos de A.R. Brewer Carías, "Consideraciones sobre la suspensión o restricción de las garantías constitucionales", especialmente su sección IV, y Carlos Ayala Corao, "La inseguridad jurídica ocasionada por las regulaciones militares a las garantías constitucionales suspendidas".