

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE
DE AMERICA LATINA – CEPAL
POSTGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS**

Tesis de Maestría

**BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA DEL ESTADO
EN VENEZUELA 1984-1999**

Tesista
Polítg. Eduardo J. Marapacuto

Tutora
Dra. Marleny Bustamante

Mérida, abril de 2002

DONACION

S E R B I U L A
Tulio Febres Cordero

Este trabajo de Tesis de Maestría en Ciencia Política se desarrolló dentro del marco de actividades académicas del Centro de Estudios de Frontera e Integración (CEFI), Universidad de los Andes (ULA), Núcleo Táchira, bajo la tutoría de la Dra. Ana Marleny Bustamante.

A través del proyecto de financiamiento NUTA-H-157-02-09-EM, el CDCHT de la Universidad de los Andes, aportó los recursos económicos necesarios para el desarrollo y culminación de esta tesis, requisito indispensable para optar al grado de Magíster en Ciencia Política.

DEDICATORIA

A la memoria de mi madre,

A Eleida, mi esposa. Gracias por el estímulo, apoyo y paciencia,

A Daniela Alexandra, mi hija y con ella a todos los niños y niñas de Venezuela para quienes anhelo un país de oportunidades, libertad y progreso.

AGRADECIMIENTOS

- Quiero agradecer a la Profesora Marleny Bustamante, tutora de esta tesis, por sus orientaciones y estímulo.
- A mis amigos y colegas del Centro de Investigaciones de Política Comparada, especialmente a José Antonio Rivas Leone, por facilitarme la bibliografía necesaria y orientar el desarrollo de esta investigación. Gracias a todo el equipo por el apoyo incondicional brindado para la culminación de esta tesis.
- A mis hermanas Marta y Mireya. Gracias por su hospitalidad y apoyo durante mis viajes a Mérida. Que Dios les bendiga su esfuerzo y sacrificio.
- A Nelson Pulido, excelente amigo, por sus oportunas orientaciones iniciales.
- Al Profesor Juan Rodríguez, por las correcciones realizadas al proyecto de tesis.
- Al profesor Edith Guerrero Lugo, por su desprendida amistad y por su insistencia en la culminación de esta tesis.
- A Daniel Gutierrez, por estar pendiente de la culminación de esta investigación.

CONTENIDO

RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN	7
 CAPITULO 1: MARCO METODOLOGICO	
1.1 Necesidad e importancia de la investigación.....	12
1.2 Objetivos.....	15
1.3 Hipótesis.....	16
1.4 Metodología.....	16
 CAPITULO 2: FACTORES DE LA CRISIS Y DETERIORO DEL SISTEMA POLITICO	
2.1 Los mecanismos de consenso antes de 1958.....	30
2.2 Retos y objetivos del sistema político.....	36
2.3 La democracia venezolana durante el periodo 1958 -1999 y sus mecanismos de consenso.....	62
2.4 El sistema de partidos “puntofijista”.....	68
2.5 La crisis de gobernabilidad.....	105
2.6 La crisis de legitimidad.....	114
 CAPITULO 3: REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO EN VENEZUELA ENTRE 1958-1998	
3.1 La primera serie de reformas: 1958-1983.....	124
3.2 La segunda serie de reformas: El Proyecto de Reforma Integral del Estado y la descentralización.....	127
3.3 Tercera serie de reformas: 1992-1998.....	165
 CAPITULO 4: LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA	
4.1 Hacia un nuevo sistema político.....	170
4.2 La Asamblea Nacional Constituyente y la nueva Constitución.....	175
4.3 La nueva configuración del sistema de partidos.....	192
4.4 La gobernabilidad democrática después de 1999. Posibles escenarios.....	197
 CONCLUSIONES	207
BIBLIOGRAFÍA	215

RESUMEN DEL PROYECTO

El propósito fundamental de este trabajo es analizar el proceso de reforma y transformación del Estado venezolano durante el periodo:1984-1999. A tal fin, se plantea como objetivo revisar las reformas alcanzadas, el cambio estructural del Estado e identificar las nuevas estructuras creadas, enmarcadas dentro del proceso de modernización del Estado venezolano. Igualmente, se examinará la incidencia de factores políticos, económicos y sociales en la crisis y deterioro del sistema político, así como las diferentes estrategias y mecanismos implementados para avanzar en el proceso de reforma y consolidación de la democracia. Una proposición preliminar del estudio es destacar que, a pesar de la entrada en vigencia de un nuevo texto Constitucional a fines de 1999 y la nueva estructura institucional del Estado; aún persisten los elementos de la crisis, comprometiendo los alcances del proceso de transformación. La metodología que se emplea está dividida en dos secciones: la primera, cimentada sobre la investigación bibliográfica, donde se analizan e interpretan los diferentes estudios sobre el proceso de reforma del Estado venezolano; y la segunda, abarca la evaluación y alcance de las reformas aplicadas, tomando como referencia el método institucional. Este método se utiliza para los estudios de fenómenos políticos relacionados con las formas de gobierno, los sistemas políticos, las estructuras del Estado, los sistemas de partidos políticos. De allí, consideramos que el mismo se adapta para analizar el proceso de reforma y modernización del Estado venezolano a partir de 1984, y que desemboca en los cambios estructurales a fines de 1999.

INTRODUCCIÓN

La reforma política y el cambio institucional experimentados en Venezuela a finales de 1999 se inscriben en una de las grandes estrategias de transformación que pretende una ruptura con el sistema político “puntofijista” instaurado en 1958 y el comienzo de otra etapa política, orientada según el discurso de los nuevos actores, a la “refundación de la república”. Efectivamente, a fines de 1999 se inicia un proceso constituyente, que a parte de marcar ruptura con estrategias anteriores, va a conducir a la redacción y aprobación de una nueva constitución y al logro de profundas transformaciones que conlleven al cambio institucional del Estado venezolano. No obstante, el desarrollo de este proceso de carácter político y con objetivos bien definidos, difícilmente puede entenderse sin conocer sus antecedentes más inmediatos; de allí que nos proponemos en primer lugar, explorar los elementos y factores políticos y económicos que desencadenaron la situación de crisis y deterioro del sistema político; en segundo lugar, revisar cada una de las etapas de la reforma, y por último, analizar el cambio estructural del Estado Venezolano.

El proceso de reforma en Venezuela tiene como punto de partida el año 1984, cuando se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), que se encarga fundamentalmente de elaborar un proyecto de reforma integral, donde se asoman las bases para la transformación del Estado. De esta manera se inicia un proceso que durante casi quince años va a estar marcado por marchas y contramarchas, caracterizado por serios problemas de gobernabilidad y legitimidad, que han influido seriamente en la estabilidad del régimen democrático.

A pesar de la necesidad de la reforma para fortalecer los rasgos fundamentales del Estado, el logro del consenso fue bastante difícil a lo largo del periodo objeto de estudio. Si se toma en cuenta el lapso de tiempo comprendido entre 1984-1999, se podría decir que el consenso como método para avanzar en la toma de decisiones estuvo ausente desde el primer momento. En ello influyeron tendencias contrapuestas respecto a la dirección que debería tomar el proceso de reforma del Estado. Por un lado se cuentan los partidarios de la reforma, quienes creían que un nuevo dispositivo institucional serviría para fortalecer el Estado, y a la vez permitiría detener el deterioro del sistema político. El fortalecimiento institucional proporcionaría eficiencia operativa y capacidad de respuesta a las demandas planteadas por los diversos sectores de la sociedad. Por otro lado, estaban quienes creían que cualquier alteración de los factores constitutivos del sistema, significaba un riesgo bastante peligroso y demasiado grande para la estabilidad del sistema político. Sin embargo, a pesar de esta última tendencia, a finales de 1988 es presentado por la COPRE el Proyecto de Reforma Integral del Estado, que junto al documento de Compromiso Nacional y la aprobación por el Congreso de la República de un importante conjunto de leyes, constituyen un significativo avance en el proceso de reforma.

A comienzos de 1989 ocurre un acontecimiento que acelera la dinámica del sistema político y a la vez cambia el rumbo de las estrategia de reforma integral del Estado. Efectivamente, la rebelión popular del 27 de febrero de 1989 cambia la dinámica del sistema político al introducir nuevas formas de lucha y organización del pueblo, y activa la participación de otros sectores, que posteriormente jugarán un papel protagónico y decisivo en la

evolución político-democrática del país. De esa encontramos, que después de los graves y violentos sucesos de febrero de 1989 la estrategia de reforma integral del Estado es dejada de lado. Se propone más bien una revisión de la Constitución y para ello se nombra una Comisión Bicameral . Sin embargo, a raíz de las intentonas golpistas del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, esta tesis también es dejada de lado y se propone la reforma constitucional. A pesar de que hubo entrega al Ejecutivo Nacional de un Proyecto de Reforma Constitucional, el mismo fue congelado, terminando de agravar la situación de deterioro político-institucional existente. A partir de 1993 y hasta 1998 se entra en una fase de letargo, donde hubo poco esfuerzo para organizar el cambio constitucional. Cuando se inicia la lucha electoral en 1998, la idea de la Asamblea Nacional Constituyente como mecanismo para lograr la transformación del Estado gana apoyo, pues además de ello se crean expectativas en cuanto a que un nuevo texto constitucional resolvería los problemas económicos, políticos y sociales del país. De esa manera, una vez definido los resultados electorales y habiendo asumido sus funciones el nuevo gobierno, en 1999 se inicia un proceso de desconstrucción de las instituciones vigentes y la paralela construcción de otra estructura institucional. Este proceso de reacomodo institucional o *ingeniería política* pasa por un proceso constituyente y se concreta el 15 de diciembre de 1999 cuando a través de referendo popular se aprueba un nuevo texto constitucional, con lo cual queda derogada la Constitución decretada el veintitrés de enero de 1961.

Ahora bien, ¿contribuye efectivamente en el logro de la gobernabilidad la transformación del Estado? ¿Se supera la situación de crisis del sistema político venezolano con la nueva estructura institucional del

Estado? ¿Se fortalece la democracia y restablece la gobernabilidad democrática? El propósito de este trabajo es desarrollar una línea de análisis que permita ubicar el proceso de reforma y cambio institucional del Estado venezolano, así como una aproximación a las hipótesis formuladas, y por supuesto, responder a las interrogantes planteadas.

CAPITULO 1
MARC O METODOLOGICO

1.1 NECESIDAD E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

Una de las tareas planteadas en los actuales momentos es la de explicar el proceso de cambio y las transformaciones estructurales que ha experimentado el Estado venezolano, y que de alguna manera han abierto un nuevo ciclo histórico en la evolución político-institucional del país. Sin pretender abarcar una explicación acabada de tales cambios y transformaciones ocurridas en Venezuela, se intenta en este trabajo, primero revisar los factores que influyeron para que una democracia considerada como estable y respaldada durante muchos años por un amplio consenso colectivo deviniera en una democracia en crisis; y segundo, una aproximación al estudio y análisis del proceso de reforma y transformación del Estado venezolano.

Los cambios logrados en Venezuela a finales de 1999, que incluyen desde la entrada en vigencia de una nueva Constitución hasta la creación de nuevas estructuras de poder, forman parte de esa necesidad de superar la situación de crisis, recuperar el Estado y fortalecer el sistema democrático. Los diagnósticos y estudios que previamente se realizaron obedecen a esa misma necesidad y preocupación de recuperar el Estado y fortalecer el sistema político, con especial énfasis en la democracia. Como se sabe, en la sociedad venezolana se fue acumulando una situación de desencanto, desconcierto y frustración respecto del rendimiento general de los gobiernos; inclusive, fueron los muchos sectores que empezaron a lanzar fuertes críticas hacia un Estado que no respondía a sus problemas, poniéndose de manifiesto su incapacidad para atender a las demandas sociales planteadas. Este planteamiento hace aparecer al Estado como una institución débil para

resolver los problemas de la sociedad¹. A este respecto, valdría la pena preguntarse: ¿Era débil el Estado venezolano? ¿eran débiles las instituciones para procesar las demandas sociales? ¿Se fortalece el Estado con los cambios logrados en 1999? Como parte de las respuestas a estas interrogantes, pretendemos con esta investigación abordar algunos elementos que nos van a permitir determinar si eran o no débiles las instituciones del Estado venezolano y si logran fortalecerse a partir del nuevo texto constitucional.

Ante una situación de crisis de eficacia del Estado, la respuesta y la estrategia para superarla es allanar el camino de la reforma y encontrar verdaderas instituciones que sirvan y atiendan mejor las demandas y derechos de los ciudadanos. En beneficio de su propia salud política, el Estado debe ser efectivo y eficiente, es decir, debe “revisar, reformar, reconstruir; de hacer nuevas propuestas frente a nuevas realidades y exigencias; de construir el futuro con imaginación y talento”². Para el logro de sus objetivos con el uso de menor esfuerzo posible, el Estado debe promover la evaluación de sus programas y políticas y corregir cuando su desempeño haya sido errático y deficiente. En la medida que se oriente en esa dirección, la situación de crisis se irá superando, a la vez que creará el marco para la redefinición de las relaciones Estado-Sociedad.

Lo anterior significa que a través de la estrategia de la reforma se puede avanzar en el cambio institucional y lograr modernizar las estructuras

¹ Cf. Jacques LAGROYE, *Sociología Política, Argentina, FCE*, 1994, p. 10.

² Enrique NEIRA FERNÁNDEZ, *Reingeniería Política. Análisis del caso Colombiano*. Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes. 1999, P. 11.

del Estado. De esa manera pudiera el Estado aumentar la capacidad de respuesta para atender las demandas de los ciudadanos y a la vez lograr la gobernabilidad y superar la crisis de legitimidad. Precisamente, la necesidad misma de reconstruir y fortalecer los rasgos básicos de un Estado moderno, eficiente y eficaz, fue lo que inclinó la balanza para que en Venezuela se iniciara el proceso de reforma. Respecto a esto último Combellas (1988) plantea que sin reforma democrática no se puede profundizar la democracia³, ni tampoco se puede "propiciar la edificación de una democracia solidaria y responsable, cuyo régimen que la sustente, se fundamente sobre la responsabilidad y la organización participativa de la comunidad nacional"⁴. Es pues en este marco donde se propone la reforma del Estado venezolano. Todo ello con el propósito de hacerlo más eficiente y organizado para que la administración pública pueda responder a las demandas que le formula la sociedad y al mismo tiempo fortalecer la democracia.

El periodo que tomaremos como referencia para el desarrollo de este trabajo está marcado profundamente por una serie de acontecimientos políticos, económicos y sociales que desencadenaron una situación de crisis global de la democracia, que el modelo político iniciado en 1958, y sustentado fundamentalmente en la Constitución de 1961 y el "Pacto de Punto Fijo", no pudieron superar, dando muestras de un agotamiento tanto del sistema político como del "pacto" mismo que lo sustentaba. La manifestación de la crisis expresada a lo largo de los ochenta y buena parte de los noventa daban cuenta de una situación bastante complicada, al punto

³ Ricardo COMBELLAS, *La democratización de la democracia*, Caracas, IFEDEC, 1988, p. 54.

⁴ Oswaldo ANGULO, *La descentralización del poder*, Valencia, Venezuela, editado por la Universidad de Carabobo, 1997, p. 34.

que en 1998 parecía que se había llegado a un momento crucial para la democracia venezolana donde quedaba planteado su relanzamiento o su desmoronamiento. En 1999 se abandonan las estrategias anteriores de revisión y reforma de la Constitución y se adopta una posición radicalmente diferente que conlleva a la reconstrucción institucional del Estado expresada en un nuevo texto constitucional, con lo que se espera el Estado pueda ser más eficiente y eficaz.

1.2 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

OBJETIVOS GENERALES

1. Analizar el proceso de reforma del Estado venezolano durante el periodo comprendido entre los años 1984-1999.
2. Determinar el papel cumplido por los gobiernos en el avance del proceso de reforma del Estado y en la consolidación de la democracia.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Determinar los factores estructurales que generaron la crisis del sistema político venezolano.
2. Revisar las propuestas de reforma del Estado venezolano y los logros alcanzados.
3. Determinar las áreas sobre las cuales giraron las propuestas de reforma del Estado, en la intención de superar los factores estructurales que generaron la crisis.
4. Estudiar la reforma del Estado en Venezuela y determinar cuáles

fueron las estructuras creadas.

5. Examinar los mecanismos de consenso en Venezuela y las limitaciones en torno a la propuesta de reforma del Estado.

1.3 HIPÓTESIS

HIPÓTESIS GENERAL

Si bien es cierto que el proceso de reforma del Estado en Venezuela se plantea como una alternativa frente a la crisis de la democracia, no es menos cierto que a pesar de haberse logrado la transformación del Estado, ahora con nuevas estructuras, y una nueva Constitución que contempla una democracia participativa; aún persisten los elementos estructurales de la crisis, de manera que la reforma como tal no solventó la situación de crisis del sistema político venezolano.

HIPÓTESIS ESPECIFICA

Si la reforma del Estado se plantea como una opción ante la crisis y agotamiento del sistema político venezolano, caracterizada por serios problemas de gobernabilidad (legitimidad + eficacia); tendríamos que evaluar los logros del proceso de reforma y modernización del Estado, y determinar si el mismo logró fortalecer la democracia y restablecer la gobernabilidad democrática en el país.

1.4 METODOLOGÍA

Tomando como referencia el periodo comprendido entre los años 1984-1999, se pretende analizar el proceso de reforma y transformación del

Estado venezolano. Para ello nos apoyaremos en el método institucional, utilizado en la ciencia política, pues consideramos al mismo como el que más se adapta para el análisis del proceso de reforma y modernización de las estructuras del Estado venezolano, que a finales del año 1999 experimentaron cambio importantes.

Nos parece pertinente justificar el porqué de la utilización del método institucional para analizar el proceso de reforma y transformación del Estado venezolano entre los años 1984-1999. Este método es utilizado, según Haluani (1991), para los análisis "...de fenómenos políticos a través de las instituciones que representan a los mismos: formas de gobierno y de sistemas políticos, burocracia estatal, poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, sistemas de partidos políticos o mecanismos para la solución de crisis y conflictos"⁵. Precisamente, ante la crisis de la democracia y del sistema político venezolano, la reforma y modernización de las estructuras del Estado, se plantean, primero como una alternativa para consolidar la democracia y construir la gobernabilidad democrática del país; y segundo, para transformar al Estado y crear nuevas estructuras que le permitan mayor capacidad para operar con eficacia y eficiencia ante las demandas de los distintos sectores de la sociedad.

Siguiendo a Haluani, y a quien citamos *in intenso*, el procedimiento metodológico institucional comprende seis etapas:⁶

- a) Coleccionar y clasificar los datos empíricos [...] disponibles respecto al objeto de estudio. La clasificación de los datos se

⁵ Makran HALUANI, *La ciencia del control político*, Caracas, Alfadil ediciones, 1991, p. 103.

⁶ Ibid., pp. 103-105.

realiza de acuerdo a las variables del objeto de estudios y que se determinan de antemano. Esta fase representa una concretización del análisis, en el sentido en que se seleccionan aquellas variables (elementos, factores, que especifican la naturaleza y el funcionamiento de las instituciones en cuestión).

- b) Establecer los marcos teóricos de la variables, a fin de ubicar su campo de acción y de influencia: económica, política, ideología, administración...
- c) Determinar la interdependencia, es decir, las relaciones estructurales, causales y funcionales, entre las variables establecidas, para así poder estudiar el grado, frecuencia e intensidad de la influencia que una variable puede ejercer sobre otra, relativas al mismo objeto de estudio.
- d) Destacar aquellas variables que representan los factores críticos o relevantes, tanto en su propio campo de acción como en otros. Para ello se utilizan los datos empíricos disponibles, a fin de comprobar la relevancia o no de las variables en cuestión.
- e) Actualizar la base empírica de las variables críticas, o sea, relevantes, para verificar la importancia constantemente, y para asegurarse que estas variables siguen manteniendo su relevancia pese a influencias externas, cambio de estructuras y de funciones a largos periodos de tiempo.
- f) Relacionar las variables, más que todo las críticas, entre si, según su campo y modo de acción, su influencia sobre otras variables, así como según su resistencia, es decir, su duración, a fin de establecer nuevas formas de influencia y actuación de

las variables, positivamente críticas, en las estructuras y funciones del objeto de estudio en cuestión.

Aquí, se destacan como variables de estudio la gobernabilidad y la legitimidad, las cuales se relacionan y comparan entre sí para comprobar las hipótesis formuladas. Igualmente tomamos como elemento de análisis la reforma integral, la descentralización, el proceso constituyente y la nueva Constitución. Efectivamente, un sistema político entra en crisis de gobernabilidad y legitimidad cuando muestra incapacidad para responder a las demandas planteadas desde los diversos sectores. Por un lado la gobernabilidad abarca aspectos relacionados con la capacidad institucional del Estado para dar respuesta a las demandas de la sociedad civil, y a la vez indica capacidad institucional para actuar en términos de eficiencia y eficacia. En tanto, la legitimidad tiene que ver con la aceptación del sistema y sus procedimientos para darle solución a los problemas.

Se toma en consideración los elementos descriptivo-inductivo e histórico-comparativo, porque nos van a permitir examinar la estructura del Estado en cuanto a su funcionamiento, así como el rol y comportamiento de las formas de organización política y societal. Además, nos va a permitir investigar los acontecimientos políticos, económicos y sociales ocurridos entre 1984 y 1999; y a las instituciones como tales, en sus estructuras y en su funcionamiento, haciendo énfasis que el proceso de cambio y transformación del Estado venezolano es causa y/o consecuencia de hechos políticos, económicos y sociales. Es necesario destacar que esta investigación es documental, basada en un análisis bibliográfico.

A fines de alcanzar los objetivos de esta investigación vamos a dividir el análisis en cuatro capítulos. Un primer capítulo, que constituye el marco metodológico de la investigación, y donde se destaca la importancia que reviste tanto el estudio como la explicación del proceso de cambio y las transformaciones estructurales experimentadas por el Estado venezolano. Igualmente, en este primer capítulo se formulan los objetivos del trabajo, las hipótesis y se describe la metodología a utilizar..

En el segundo capítulo, se revisan los tipos de factores que influyen en el desencadenamiento y desarrollo de la crisis y deterioro del sistema político. Igualmente, se analizan sus retos y objetivos, así los mecanismos de consenso antes de la democracia y durante el periodo comprendido entre 1958-1999. También se analiza el sistema de partidos "puntofijista", la crisis de gobernabilidad y legitimidad . Sin dejar de mirar el proceso de reforma como estrategia para superar la situación de crisis, en el tercer capítulo, se pasa revista a la serie de reformas que se han aplicado en Venezuela desde 1958 hasta 1999, que han marcado la dinámica modernizadora del Estado.

En el cuarto capítulo se analiza la transición hacia el nuevo sistema político, la Asamblea Nacional Constituyente y la nueva Constitución, revisando sus alcances y la estructura del Estado; la transición hacia una nueva configuración del sistema de partidos a partir de 1998. También se analiza desde una visión prospectiva la gobernabilidad democrática después de 1999 y los posibles escenarios, y determinar si los cambios institucionales condujeron finalmente al fortalecimiento de la democracia y restablecimiento la gobernabilidad.

Sobre la base metodológica que hemos planteado, así como las hipótesis formuladas y objetivos propuestos, la estructura del trabajo a desarrollar queda de la siguiente manera:

1. MARCO METODOLOGICO

Necesidad e importancia de la investigación

Objetivos

Hipótesis

2. FACTORES DE LA CRISIS Y DETERIORO DEL SISTEMA POLITICO

Retos y objetivos del sistema político

Mecanismos de consenso antes de 1958 y durante el periodo 1958-1999

El sistema de partidos puntofijista

Crisis de gobernabilidad y legitimidad

3. REFORMA Y MODERNIZACION

Primera serie de reformas: 1958-1983

Segunda serie de reformas:

El proyecto de Reforma Integral

La descentralización

Tercera serie de reformas: 1992-1998

4. NUEVA CONSTITUCIÓN Y GOBERNABILIDAD

Hacia un nuevo sistema político

Asamblea Nacional Constituyente y nueva Constitución

La nueva configuración del sistema de partidos

La gobernabilidad democrática y sus posibles escenarios

CONCLUSIONES

Esta propuesta de investigación intenta profundizar en los aspectos aquí esbozados pero haciendo énfasis en dar respuesta a las siguientes interrogantes: 1) ¿Cómo, por qué y desde cuando se genera la crisis del sistema político venezolano?, 2) ¿cuáles fueron los factores intervinientes en el proceso de crisis?, 3) ¿cuál fue el papel y el comportamiento asumido por el Estado, los partidos políticos y el resto de los actores en el proceso de reforma del Estado?, 4) ¿cuáles fueron las estrategias y los mecanismos aplicados para avanzar en el proceso reformador?, 5) ¿cuáles fueron las propuestas de reforma del Estado y cuántas se lograron?, 6) ¿cómo se desarrolla el proceso constituyente de 1999?, 7) ¿cuáles fueron las estructuras creadas?, 8) ¿con las reformas alcanzadas y la entrada en vigencia de una nueva Constitución se superó la crisis de la democracia y construyó la gobernabilidad democrática del país?.

CAPITULO 2

FACTORES DE LA CRISIS Y DETERIORO DEL SISTEMA POLITICO

En primer lugar hay que destacar que la definición de sistema político que se asume en esta investigación, se limita a hacer explícitas las instituciones y elementos asociados al mismo, entre ellas el Estado, los partidos y las organizaciones sociales, actores individuales y colectivos; así como el sistema de relaciones, normas jurídicas y políticas. El sistema político establecido en 1958 ha sido objeto de intensos y continuos estudios, que han dado lugar a las variadas líneas argumentales. De acuerdo con Levine (2001) los primeros análisis interpretan la democracia venezolana como un triunfo de la <<izquierda democrática>> en su lucha por hacer funcionar el gobierno civil y la política de masas contra ataques de enemigos de derecha (mayormente militares) e izquierda (guerrillas de inspiración cubano). Algunas investigaciones centran su atención en la formación de partidos políticos poderosos; otras fijan su interés en el surgimiento de una opinión pública sustentadora de la democracia. Por otro lado, están quienes centran su interés en los pactos de élites y compromisos, facilitadores de acuerdos políticos; en tanto otros autores inclinan sus análisis hacia la estructura y funcionamiento de las instituciones⁷. El propósito que pretendemos en este punto no es otro que resaltar las bases que sustentaron al régimen político venezolano iniciado en 1958, tras la caída de la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez, así como los factores que incidieron en su deterioro y colapso final a fines de 1998.

Sin duda alguna, nadie niega que los ingresos fiscales provenientes de la venta de petróleo permitieron construir una importante base que

⁷ Véase, Daniel LEVINE H. "Diez tesis sobre la decadencia y crisis de la democracia en Venezuela". En: José Vicente CARRASQUERO et al (editores). *Venezuela en Transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas, Red Universitaria de Estudios Políticos de Venezuela-RedPol, 2001, pp. 10-11.

sustentó al sistema político anterior. Sin embargo, a partir de la explosión de los precios petroleros, producto del boom de mediados de los años setenta, se generaron una serie de transformaciones, en su mayoría de carácter negativo como el crecimiento de la corrupción, la inflación, el modo espectacular de malgastar el dinero, "las instituciones copadas de recursos fiscales, resintieron la sobrecarga y empezaron a fallar, no pudieron más"⁸. Otro aspecto importante de destacar es que la participación política en Venezuela en el sistema político "puntofijista", estuvo organizada principalmente alrededor y a través de partidos políticos (fundamentalmente AD y COPEI) que colonizaron, subordinaron y controlaron las estructuras internas y gran parte de las actividades del movimiento sindical, las asociaciones civiles, gremios profesionales importantes del país como el de los ingenieros, el de los médicos y el de los maestros, a sus propios intereses⁹. La presencia de estos dos partidos se notaba en todos los espacios institucionales. Si bien este tipo de participación pronto pasó a ser vista como negativa, irreal y no auténtica, las leyes electorales "acentuaron el poder de los partidos, obstaculizando la competencia de otros tipos de organizaciones"¹⁰. En ese sentido, el Pacto de Punto Fijo y los compromisos y acuerdos posteriores para la estabilización y mantenimiento del sistema democrático fueron considerados como parte del problema y como sinónimos de democracia <<pactada>>, <<empañada>>, <<congelada>> y <<embotellada>>¹¹.

⁸ Ibid., p. 11.

⁹ Idem. Véase también, Trino MARQUEZ, "Hugo Chávez: antecedente de un enigma", *Intento*, N°. 1, Revista del Doctorado de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, noviembre, 2001, p. 30.

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem

Cabe destacar que antes de 1983 había un Estado centralizado, financiado gracias a los ingresos petroleros constantemente crecientes; la fuerte presencia de los partidos políticos, Acción Democrática y COPEI, que constituyeron la base del sistema de partidos venezolano hasta finales de 1993; y unas fuerzas armadas bajo el control civil, encapsuladas y bien remuneradas. El control del poder y sus beneficios fue muy bien manejado por las élites políticas y económicas a través de los pactos y acuerdos logrados. Para Levine, las reglas del juego democrático que determinan la dinámica económica, política y social, pueden resumirse de la siguiente manera:

...en términos económicos una moneda fuerte, baja inflación, crecimiento sostenido y un rol dominante del Estado central como regulador y distribuidor del ingreso petrolero. En lo político, un Estado centralizado, instituciones orientadas nacionalmente (incluidos los partidos), una clase política profesional procedente de distintas partes del territorio nacional y por supuesto, unas fuerzas armadas subordinadas. En términos sociales, educación masificada, gran movilidad social y geográfica, así como la gradual homogenización de la vida cultural y organizacional del país. (Levine, 2001, p. 13).

La decadencia económica que se inicia el 18 de febrero de 1983, con el llamado <<viernes negro>> va a constituir el punto de partida de una cadena de eventos que van a profundizar la crisis del sistema político durante los ochenta y los noventa. Como bien lo afirma Levine, cada evento ocurrido fue socavando y removiendo “los pilares fundamentales del sistema: vigor económico (viernes negro), pactos sociales, control y orden civil (27-F), unas fuerzas armadas controladas y despolitizadas (4-F y 27-N), el

incuestionable dominio del poder ejecutivo (destitución de Pérez) y la hegemonía partidista (elección de Caldera)”¹².

Si bien es cierto que durante los primeros veinte años del régimen democrático, los gobiernos de AD y COPEI lograron satisfacer un conjunto importante de demandas y donde hubo “una mejoría gradual en la distribución factorial del ingreso, el descenso de la pobreza y el incremento continuo de los indicadores de bienestar social, desde la alfabetización y cobertura escolar y expectativa de vida”¹³, que garantizaron la gobernabilidad; a partir de los ochenta el Estado comienza a mostrar cierta incapacidad, iniciándose un proceso de deterioro social, mayor empobrecimiento de los pobres, un estancamiento de los sueldos y salarios, se contraen los ingresos y desciende la calidad de los servicios públicos y se reduce el acceso a ellos¹⁴. Al aumentar el deterioro social aumenta correlativamente la inestabilidad política y con ello se afecta la gobernabilidad democrática, es decir, al descender la calidad de vida de la población la estabilidad de los gobiernos y la gobernabilidad en el sistema político se ven amenazadas.

Otros elementos incidentes en la crisis tienen que ver con la disminución de la capacidad de los dirigentes y las propias estructuras partidistas para controlar las organizaciones, canalizar conflictos, movilizar sus electores y gerenciar las relaciones partidistas y el gobierno. Todo esto

¹² Ibid., p. 14 (el subrayado es nuestro).

¹³ Idem.

¹⁴ Daniel LEVINE (2001), señala que “la proporción de hogares en condiciones de pobreza y extrema pobreza creció en la medida en que descendió el ingreso real promedio por sueldos y salarios” (p. 14).

conduce a una estrepitosa caída de confianza y credibilidad en los dirigentes y partidos, donde

...la cohesión partidista se relaja, llevándose por delante la legendaria disciplina partidista, la abstención aumenta y emerge un conjunto de nuevas organizaciones para retar el monopolio partidista, de la voz y de la representación públicas. El crecimiento de la abstención (desde una magnitud insignificante a más de 40% en elecciones nacionales y mucho más en elecciones regionales y locales) coincidió con la erosión del dominio bipartidista, no solamente en las elecciones sino también en el control que ejercían sobre organizaciones claves tales como los sindicatos. Los partidos ya no cuentan con la disciplina y unidad requeridas para realizar acuerdos, y aunque los tuvieran, los líderes ya no podrían confiar en sus habilidades para mantener alineada la clientela partidista. (Levine, 2001, p. 14).

Daniel Levine ha observado que la pérdida de control de los partidos es sólo parte del proceso de decadencia. También las reformas políticas iniciadas en 1989 socavaron los patrones e instrumentos de control de los partidos que habían ocupado la escena política desde el mismo año de 1958. Lo anterior describe una sociedad y un sistema político donde el poder de movilización era canalizado y controlado fundamentalmente por los partidos Acción Democrática y COPEI; donde el reforzamiento mutuo de las variables económicas y sociales proporcionaron las bases para el sistema de representación y una clave efectiva de legitimación y gobernabilidad por más de tres décadas. Ante la escasez de recursos, las instituciones se resienten y los factores que daban coherencia y estabilidad al sistema político, ahora generaban debilidad. No contando con los amplios ingresos petroleros que le habían permitido pagar clientes y satisfacer demandas, “ las instituciones que habían gerenciado el sistema cayeron por su propio peso: anquilosadas y

rígidas, víctimas de exceso y el envejecimiento”¹⁵; dándose en este caso que la crisis económica debilitó la acción de los partidos políticos. Se produce una separación entre élites y masa. La primera ya no cuenta con herramientas de control que le permitan sus “contactos” y dar beneficios a la masa. Si bien es cierto que AD y COPEI como partidos acapararon el 92,84% de la preferencia electoral en las elecciones de 1988, en los comicios de 1993 el porcentaje sumado de ambas organizaciones sólo alcanza un 45,39%; resultado que pudiera interpretarse como una consecuencia de lo planteado anteriormente. Es decir, disminuidos los recursos que permitían a ambas organizaciones un amplio margen de acción, el debilitamiento es inevitable, que se refleja en su capacidad para mantener la preferencia de los votos en porcentajes parecidos a procesos anteriores. Sin embargo, el deterioro del sistema político no se detiene en 1993 con la llegada de Caldera al poder. Al contrario, la situación de deterioro se profundiza. Finalmente, es en ese escenario de decadencia donde se desarrolla el proceso electoral de 1998, y donde se cristalizan dos opciones personalistas (alrededor de Hugo Chávez y Henrique Salas Römer). Ante la necesidad de cambio y el deseo de salir de la crisis, la masa se fue con Chávez, rompiendo de esa manera con un sistema político y un sistema de partidos de más de cuarenta años.

Ahora bien, para entender el proceso de deterioro y agotamiento del sistema político venezolano¹⁶, así como la evolución del desencanto de

¹⁵ Ibid., p. 12.

¹⁶ Siguiendo a Levine (2001), cuando se habla de <<agotamiento>> del modelo político venezolano se alude a: Colapso de la fórmula que aseguró la moderna economía y la vida política; descenso de los ingresos petroleros; la inmensa carga de la deuda externa y la mala administración, dan cuenta que ya no hay recursos para contener el conflicto mediante el experimentado uso del clientelismo; derrumbe

distintos sectores hacia el mismo, es necesario revisar sus antecedentes, sus retos y objetivos, sus etapas, sus rasgos, sus actores y las principales características que lo identificaron a lo largo de cuarenta años. Para los antecedentes, volvamos la mirada de manera breve en la identificación de los mecanismos de consenso durante el periodo histórico que va después de la muerte de Juan Vicente Gómez en 1935 hasta 1958, que son necesarios para comprender cómo se construye posteriormente el consenso en la democracia "puntofijista".

2.1 LOS MECANISMOS DE CONSENSO ANTES DE 1958

La dinámica de los sistemas políticos democráticos se desarrolla en el marco de un complejo juego de poder y de intereses en conflicto. Estos juegos de poder y de intereses (políticos, económicos, sociales, religiosos, etc., internos o externos) someten al sistema a una serie de tensiones (demandas) en procura de respuestas que favorezcan el logro de objetivos.

Cuando el sistema político no puede dar respuestas a las demandas formuladas, sobreviene entonces una situación de crisis, que puede conducir inclusive hasta la mutación del régimen. De allí que el consenso, al interior de los mismos, es indispensable para hacerle frente satisfactoriamente a las demandas. Este consenso puede darse como una simple coincidencia circunstancial de intereses de los actores o, en grado avanzado, como un acuerdo más permanente sobre las reglas fundamentales que deben regir el desenvolvimiento de la dinámica político-económico-social.

del edificio partidista y clientelar por no poseer bienes que distribuir y decaimiento de la estructura institucional.

En este punto se revisa la manera cómo se logra el consenso en el curso de la historia política venezolana, partiendo desde los años finales de la dictadura gomecista en 1935 hasta el año 1958, así como las actitudes y conductas de los distintos actores del sistema frente a las coyunturas claves del periodo de estudio.

El proceso de transformación de la sociedad venezolana que se comienza a experimentar a finales del gobierno de Juan Vicente Gómez, es impulsado fundamentalmente por la explotación petrolera. Según Villalba (1975) entre esas transformaciones destacan: *"...la emigración campesina a las ciudades, la aparición de un proletariado urbano, la formación y crecimiento de nuevas capas de la burguesía industrial, profesional, de la clase media y el surgimiento embrionario de los partidos políticos"*¹⁷. Siguiendo a Fuenmayor (1975), ese nuevo cuadro político-social requiere de *"...instituciones más modernas, reglas de juego más flexibles, participación en el poder político, en suma, una evolución del Estado y del gobierno, una nueva visión de la realidad social y horizontes más amplios sobre la actividad económica"*¹⁸.

Entendiendo que no había respuestas para estas demandas por parte del sistema político vigente para la época, Eleazar López Contreras, quien había sucedido al dictador¹⁹, rompe con lo más retrógrado del régimen

¹⁷ Jorge VILLALBA, "Crisis y consenso en la política venezolana". Edición Especial *El Universal*, Caracas, domingo 1 de abril de 1984, p. 18.

¹⁸ Juan Bautista FUENMAYOR, *Historia de la Venezuela Contemporánea: 1899-1969*. Tomo I, Caracas, 1975, p. 185.

¹⁹ Tras la muerte del General Juan Vicente Gómez, el 17 de diciembre de 1935, el gabinete decide de acuerdo con el precepto constitucional, elegir entre los ministros al presidente que lo sustituiría hasta el 19 de abril de 1936, fecha en que debía concluir el periodo gomecista. El 18 de diciembre de 1935, el General López Contreras (ministro de Guerra y Marina) resulta electo. Posteriormente, el Congreso

gomecista. Para garantizar y consolidar su estadia en el poder, el nuevo gobernante procura los apoyos necesarios para satisfacer las demandas y evitar la crisis. De esa manera permite ciertas libertades, por ejemplo, las acciones de masa contra las propiedades de los más connotados gomecistas. Igualmente, se promulga la primera Ley del Trabajo, con lo cual complace a la nueva burguesía emergente²⁰. Apoyos de consideración para el gobierno de López Contreras, fueron los del ejercito y la iglesia católica, que constituyeron dos factores de consenso sumamente importantes. Por un lado, la Iglesia católica manifiesta su espíritu de apoyo para el nuevo orden establecido; en tanto, el ejército inicia el proceso de profesionalización de sus cuadros²¹.

La base de este consenso se termina de ensanchar durante el gobierno de Isaías Medina Angarita (1941-1945), quien profundiza la evolución político-institucional del país. En el marco de esa evolución encontramos que

Medina legaliza inclusive a los partidos AD y PCV [...] adopta medidas nacionalistas respecto a la explotación de hidrocarburos, favorece a la industria manufacturera a través de incentivos y control de importaciones, e introduce una relativa democratización en las relaciones de propiedad en el campo. Estas políticas le granjearon el apoyo de la burguesía progresista, de sectores considerables de la clase media, e incluso de la clase obrera, del campesinado y de las organizaciones políticas populares como el PCV, aunque también el disenso aparente de las compañías petroleras, del comercio importador y de la banca, así como de los grupos latifundistas. (Villalba, 1984, p. 19).

Nacional, instalado el 19 de abril de 1936, lo elige Presidente Constitucional para el periodo 1936-1943. No obstante, la entrada en vigencia de una nueva Constitución el 16 de julio de 1936, reduce el periodo presidencial de 7 a 5 años.

²⁰ Véase, Jorge VILLALBA, op. cit., p. 18.

²¹ Véase, Ibid., p.19.

El consenso manifestado hacia los gobiernos posgomecistas se resquebraja dramáticamente con el Golpe de Estado del 18 de octubre de 1945. Esa situación de fuerza hay que analizarla a partir de dos factores principales como son el descontento de la oficialidad del ejército y la demanda del sufragio universal.

El primer factor es importante, puesto que la división interna del ejército²² influye en la ruptura del consenso que permitió la supervivencia de los gobiernos de López Contreras e Isaías Medina Angarita. El segundo factor, la demanda del sufragio directo y secreto, originó una interesante búsqueda del consenso entre los principales actores políticos, pero al no lograrse, se produce la ruptura del hilo constitucional²³. Hay que recordar que durante el gobierno de Medina Angarita, la presión popular reclamaba reformas políticas que consagraran el derecho al voto universal directo y secreto, pero que por cuestiones de "ceguera histórica" se negó a conceder.

La Junta de Gobierno cívico-militar que se instala el 18 de octubre de 1945, obtiene el apoyo de amplios sectores del país, entre los que incluye la Unión Nacional Estudiantil (que estaba en tránsito de convertirse en COPEI), de la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS, formada en 1944), del Partido Comunista de Venezuela (PCV), de la iglesia católica (aunque con ciertas

²² Efectivamente, para 1945 "conviven dos tendencias enfrentadas dentro de las FFAA: un sector tradicional gomecista, sin ninguna o con muy poca preparación técnica, que ocupaba los principales mandos, que lleva un estilo de vida como producto en muchos casos de la malversación del presupuesto destinado a la defensa y obstruye el ascenso de las nuevas promociones y, un sector de jóvenes oficiales, muchos formados profesionalmente en el exterior, que llevan una vida precaria y con poco o ningún acceso a las posiciones de mando. Estos forman en 1944, la Unión Militar Patriótica (UMP). (Jorge VILLALBA, op. cit., p. 19).

²³ Véase, VILLALBA, op. cit. p. 19.

reservas) y hasta del Departamento de Estado norteamericano²⁴. La legitimación del régimen surgido en 1945 parece lograrse con las elecciones de 1946 para la Asamblea Constituyente y las presidenciales de 1947, en las que gana Rómulo Gallegos del partido AD. No obstante, por muchas razones de peso, este amplio consenso comenzó a desmoronarse.

En abril de 1946 Caldera denuncia atropellos contra militantes copeyanos y renuncia al cargo de Procurador General de la Nación; también el PCV y URD acusan de sectario e ineficiente al partido de gobierno, pasando los tres a la oposición. La iglesia católica enfrentada a la Junta a propósito del famoso decreto 321 sobre la educación privada anatematiza contra AD acusándolo de ser un partido ateo y marxista. Por si fuera poco el ejército se resiente por presuntas interferencias de AD en sus asuntos internos, así como el marginamiento de oficiales en desacuerdo con las políticas gubernamentales. La crisis se precipitó en noviembre de 1948, cuando el Presidente Gallegos rechazó un pliego de peticiones del ejército y ratificó a su Gabinete Ejecutivo, por cuyo cambio presionaban las FFAA. (Villalba, 1984, p. 19).

Tras el desmoronamiento del consenso se produce el derrocamiento del Presidente Gallegos el 24 de noviembre de 1948. La Junta cívico-militar que asume el poder obtiene de inmediato el respaldo de los partidos COPEI y URD, así como de la iglesia católica. El nuevo gobierno inhabilita a AD y a su vez promete el pronto restablecimiento de la legalidad democrática. Esta Junta de Gobierno logra consolidar a su alrededor importantes apoyos de sectores del país, que ven garantizada su permanencia dentro del sistema político. Además de estos apoyos, el nuevo gobierno también supo ganarse a

algunos sectores de la economía, como el de la construcción y en particular a los petroleros que recibieron nuevas ventajas

²⁴ Véase, Andrés STAMBOULI, *Crisis Política: Venezuela 1945-58*. Caracas, Editorial Ateneo de Caracas, 1980, pp. 59-60.

y concesiones. También el gobierno de EUA obtuvo ventajas como el tratado comercial que abrió los mercados nacionales a los productos norteamericanos en condiciones privilegiadas (Villalba, 1984, p. 19).

El consenso empezó a debilitarse a partir del fraude electoral de 1952, que origina que partidos como COPEI y URD pasen a la oposición²⁵. Hay que destacar también, que para 1957 ya es palpable el descontento de los militares. La Seguridad Nacional, policía política del régimen, obtenía cada vez más injerencia en los asuntos internos del ejército. Los empresarios por su parte, estaban afectados por la política económica del gobierno, en especial los industriales perjudicados por el tratado comercial que se había logrado con Estados Unidos. Por otro lado, a raíz de la disminución de las reservas monetarias y el déficit fiscal hacen que se pierda la confianza en la administración de Pérez Jiménez. Inclusive, la iglesia católica, beneficiaria durante los primeros años del gobierno militar, manifiesta preocupación por la situación planteada. Finalmente, el entrecruzamiento del descontento en los cuarteles y el repudio de amplios sectores del país contra la corrupción, la represión y el marcado tinte autoritario del régimen, terminan por erosionar sus bases, precipitando de esa manera su caída, que se produce finalmente el 23 de enero de 1958²⁶. De inmediato se constituye una Junta provisional de Gobierno, presidida por el contralmirante Wolfgang Larrazábal (Comandante en Jefe de la Marina) y constituida por jefes militares que habían encabezado el movimiento contra

²⁵ Estos dos partidos integrarán en 1957, junto a AD y el PCV, la Junta Patriótica, que desde la clandestinidad dirigirá la lucha para el derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez. (Jorge VILLABA, op. cit., p. 19)

²⁶ Véase, VILLABA, op. cit., p. 20.

el dictador. Entre los aspectos más sobresalientes de esta gestión de gobierno sobresalen:²⁷

- Reajuste de los ingresos del Estado por concepto de la renta petrolera, elevándolos a un 60% sobre los beneficios de las compañías.
- Plan de emergencia, con especial énfasis en el subsidio del desempleo.
- Legalización de los partidos disueltos por la dictadura
- Se promueve el regreso de los exiliados.
- Se decreta la ocupación de los bienes de Pérez Jiménez.
- Investigación de la conducta de altos funcionarios de la dictadura.
- Se proclama el llamado a elecciones.
- Se busca crear las bases de la democracia participativa.

El 7 de diciembre de 1958 se realizan las elecciones presidenciales, donde compiten Rómulo Betancourt, Wolfgang Larrazábal²⁸ y Rafael Caldera, siendo favorecido el primero para gobernar durante el periodo 1959-1964.

2.2 RETOS Y OBJETIVOS DEL SISTEMA POLÍTICO

El propósito fundamental de este punto es revisar los objetivos planteados por el sistema político a lo largo de la década de los sesenta,

²⁷ Véase, Presidentes de ayer y hoy...Atlas Bolivariano de Venezuela, p. 57. (sin año y sin editorial de publicación).

²⁸ Al postularse W. Larrazábal como candidato presidencial, Edgar Sanabria asume la presidencia de la República.

setenta, ochenta y los noventa, así como las acciones emprendidas por los diferentes gobiernos entre 1958-1999. Es necesaria esa retrospectiva, porque nos va a permitir conocer algunos antecedentes históricos, necesarios para analizar el proceso de reforma y transformación del Estado durante el periodo comprendido entre 1984-1999.

Entre los retos y objetivos planteados al sistema político que se inicia en 1959, estaba consolidar el orden político democrático conquistado, con instituciones representativas, y avanzar en una acción gubernamental de carácter eficiente y eficaz. Efectivamente, una vez establecidas las bases políticas y legales, se formalizan las <<reglas de juego>> para la defensa y consolidación de la democracia recién conquistada. De esa manera el énfasis es hacia unas relaciones de cooperación que estén por encima del conflicto inicial que los había identificado en un primer momento. Igualmente, se contempla el compartir responsabilidades en cuanto a decisiones que comprometieran la estabilidad del sistema. También se procura establecer un Estado Social de Derecho, donde estuvieran garantizada la protección de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos. Aunque en el texto constitucional de 1961 no lo explicitaba, del Preámbulo de la misma se puede advertir las características de un modelo de Estado social y democrático de derecho²⁹, que quedaba reafirmado con lo contemplado en una gama de artículos, entre los cuales están

Los contenidos en Capítulo IV, <<Derechos sociales>>, del Título III, <<De los deberes, derechos y garantías>> de la Constitución venezolana (artículos 72 al 94). Tales son los

²⁹ El nuevo texto constitucional vigente desde 1999 si lo explicita en sus principios fundamentales, Título I, Artículo 2: “Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político”.

derechos de la familia y del matrimonio a ser protegidos por el Estado; la inembargabilidad del patrimonio familiar; a que el Estado provea lo conducente para facilitar la adquisición de vivienda (artículo 73); el derecho de la maternidad y del niño a ser protegido por el Estado (artículos 74 y 75); el derecho del niño a conocer a sus padres (artículo 75); el derecho a la salud (artículo 76); el derecho de la población campesina a ser protegida por el Estado (artículo 77) y el de las comunidades indígenas a la protección excepcional del Estado (artículo 77); el derecho a la educación (artículos 78 y 80); el derecho a la libertad de enseñanza (artículo 79); el derecho de protección y fomento cultural (artículo 83); el derecho al trabajo libre (artículos 84 y 85); los derechos del trabajador a una duración máxima de la jornada de trabajo (artículo 86), a un salario justo (artículo 87), a la estabilidad laboral y a las prestaciones (artículo 88), a la contratación colectiva (artículo 90), a la sindicalización (artículo 91) y a la huelga (artículo 92); el derecho del trabajador mujer y menor a una protección especial (artículo 93); y el derecho a la asistencia y seguridad social (artículo 94). (Álvarez Díaz et al. 1999, p. 45)

Para Rey (citado por Canelón y González, 1998) la configuración del sistema político venezolano pensado de esa manera, responde en cierta forma al aprendizaje adquirido por los principales dirigentes de los partidos políticos durante el periodo de la Junta Revolucionaria de Gobierno, instalada a partir del Golpe de Estado del 18 de octubre de 1945 y presidida por Acción Democrática . “En el breve lapso que transcurre entre 1945 y 1948, se vivió una disputa encarnizada entre las distintas fracciones políticas, que los llevó a plantear sus relaciones en términos de contradicciones antagónicas”³⁰, que crean el escenario propicio para que se diera el Golpe de Estado del 24 de noviembre de 1948 y la posterior dictadura militar que

³⁰ Fidel CANELON y Franklin GONZALEZ, “El modelo político puntofijista, desarrollo, agotamiento y perspectiva”. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. IV, N°.1 enero-junio, Universidad Central de Venezuela, 1998, p. 16

duraría hasta mediados de 1958. Esa traumática experiencia de los años 1945-1948³¹ y el truncamiento del proyecto democrático influyó para que los principales rasgos que identifican al sistema político que nace en 1958, fueran el de la cooperación entre los diversos factores de poder y la creación de "mecanismos institucionales que permitieran la participación y la integración de los principales grupos políticos al sistema"³².

En la trayectoria del sistema político se aprecia la búsqueda esos objetivos. Así, durante la década de los sesenta se procura avanzar en la reconciliación, la concertación, la regulación partidista, la ayuda pública y/o asistencial a todos los sectores, y la concentración de poder³³. Sin embargo, esto no fue fácil puesto que las nuevas reglas del juego político no fueron compartidas por todos los sectores. Contra la naciente democracia comienzan a producirse brotes de conspiración militar. Así, en abril de 1958, cuando ni siquiera se habían celebrado elecciones para elegir al nuevo presidente de la República, tuvo lugar la primera dirigida por sectores jóvenes de las Fuerzas Armadas, conocidos como los "Trejistas". Esta conspiración fue controlada. En el mes de junio del mismo año se produce la segunda conspiración militar encabezada por el entonces Ministro de la Defensa, Jesús María Castro León, quien junto a otros militares se oponía a la entrega del poder a los partidos políticos y además, que AD y el PCV participaran en el proceso electoral de diciembre. Las manifestaciones de apoyo a la Junta de Gobierno, la posición institucional del resto de las Fuerzas Armadas, el rechazo a las demandas de los conspiradores y su

³¹ El sectarismo manifestado durante estos tres años impidió el desarrollo del proyecto popular, de allí el énfasis en el consenso, en los pactos, etc.

³² Fidel CANELON y Franklin GONZALEZ, op. cit., pp.16-17.

³³ Véase, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), *Proyecto de Reforma Integral del Estado*, Vol. I, 1988, p. 32.

posterior salida del país liquidan esta segunda amenaza. La tercera situación se da en abril de 1960, cuando Castro León encabeza una nueva rebelión contra la naciente democracia. Al igual que las dos anteriores esta rebelión fue derrotada. Sin embargo las amenazas contra la democracia no terminan allí, pues el 28 de junio de 1961 se da la conspiración del "Barcelonazo", el "carupanazo" del 4 de mayo de 1962 y el 2 de junio del mismo año se produce el "portañazo"³⁴.

Con la insurrección de la izquierda el cerco contra la democracia adquiere un nuevo signo, extendiéndose el rechazo "desde la derecha hasta la extrema izquierda. De allí que este periodo haya sido caracterizado como uno de verdadera emergencia política, durante el cual se usaron reiteradas medidas de carácter extraordinario"³⁵. No obstante, los problemas del nuevo régimen no sólo fueron de índole militar, también los hubo de carácter económico, que alcanzaron repercusiones políticas. Por ejemplo, contra las huelgas y las invasiones de la época se tomaron medidas con sentido de urgencia. Muchas de las huelgas fueron declaradas ilegales, en tanto a los campesinos le repartieron fundos, les facilitaron créditos, asistencia técnica, maquinarias y utensilios agrícolas. Ante la emergencia política, ésta última medida fue fundamental ya que sirvió tanto para frenar el apoyo a la guerrilla en el medio rural como la explosión de la violencia³⁶.

Una vez logrado el objetivo de la estabilización de la democracia en la década de los sesenta, también se van construyendo las redes para avanzar en la resolución de los problemas de manera eficiente y eficaz; en el

³⁴ Véase, J. A. GIL YEPES, *Más y Mejor Democracia*, Caracas, Grupo Roraima, 1987, p. 18.

³⁵ Ídem.

³⁶ Véase, *Ibíd.*, p. 19.

logro del fortalecimiento de las instituciones políticas, brindar atención a los requerimientos de la sociedad y la obtención del apoyo y del consenso necesario a favor del sistema, quedando abierto el camino y las condiciones necesarias para el logro de la consolidación de la democracia³⁷.

En la década de los 70 se presenta la oportunidad para profundizar la democracia. No obstante, y a pesar de la existencia de condiciones favorables, no se avanzó mucho en ese sentido, pues faltó la decisión y la voluntad para el cambio de instituciones, pautas de organización y comportamiento político "que si bien habían sido eficaces en la tarea de la pacificación y estabilización de la democracia [también] eran claramente los más adecuados para alcanzar la meta de la profundización"³⁸.

En la década de los ochenta, concretamente en diciembre de 1984, como una propuesta que surge desde el propio gobierno y que cuenta fundamentalmente con la anuencia de los partidos AD y COPEI, se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) encargada de "hacer propuestas orientadas a mejorar el funcionamiento del Estado y del sistema político en general"³⁹ y de elaborar el Proyecto de Reforma Integral del Estado. Los resultados finales de este proyecto presentados a finales de 1988, recogen las líneas maestras para iniciar la transformación del Estado en Venezuela; cuyos primeros avances fueron reformas específicas como la elección de gobernadores y alcaldes a través de la consulta popular en 1989. No obstante, a pesar de este importante logro, a raíz de los graves

³⁷ Véase, Ídem.

³⁸ Ibid., p. 12.

³⁹ Gastón CARVALLO, "Una visión coyuntural del sistema político venezolano". *Cuadernos del CENDES*, N°. 17-18, Centro de Estudios del Desarrollo, de la Universidad central de Venezuela 1991, p. 280.

hechos ocurridos el 27 y 28 de febrero de 1989, la estrategia de reforma integral del Estado es abandonada y se plantea más bien la estrategia de revisión constitucional.

En la década de los noventa, a raíz de las dos intentonas golpistas del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, se abandona la tesis de revisión constitucional y se propone la reforma general e integral de la Constitución Nacional. No obstante, a pesar de la gravedad de estos dos hechos de fuerza, esta tesis también fracasa, terminando de agravar la crisis general del sistema político. A partir de allí y hasta 1998 poco o nada se hizo para demostrarle al país que esas rebeliones no se justificaban y que el sistema político contaba con mecanismos para corregirse y regenerarse. Sin embargo, como bien lo dice Olavarria (2002), "no se corrigió ni se regeneró"⁴⁰. Como hemos podido observar el sistema político venezolano que se inicia a partir de 1958, desarrolla su propia dinámica donde se ejecutan un conjunto de acciones que inciden sobre instituciones y actores, y determinan una agenda que responden a la búsqueda de objetivos políticos y económicos.

Tomando en cuenta cada una de estas cuestiones, damos marcha atrás para revisar las políticas desarrolladas por los gobiernos, que se turnaron en el poder por espacios de cuarenta años. Para ello se dividirá el desarrollo de sistema político en ocho etapas. Una primera etapa comprende los gobiernos de Rómulo Betancourt (1959-1964) y Raúl Leoni (1964-1969). Siguiendo a Urbaneja (1996), la principal preocupación de estos dos gobiernos fue luchar por la "supervivencia, el mantenimiento y la

⁴⁰ Jorge OLAVARRÍA, "Historia Viva". *El Nacional*, martes, 5 de febrero de 2002, p. D-5.

consolidación de las reglas del juego democrático”⁴¹. De acuerdo a lo pautado en “Punto Fijo” durante la presidencia de Betancourt y la de Leoni, se formaron gobiernos de unidad nacional, donde participaron

los principales partidos (al principio AD, COPEI y URD, y luego los dos primeros) que persiguieron como objetivo fundamental la incorporación de las Fuerzas Armadas como parte institucional del sistema, obedientes y no deliberantes, respetuosas del marco democrático y jurídico; y del control y lucha contra los movimientos guerrilleros izquierdistas que procuraban la toma del poder la vía violenta (Canelón y González, 1998, p. 17).

Observamos entonces, que a partir del gobierno de Rómulo Betancourt se ponen en práctica las relaciones de cooperación entre los principales partidos políticos acordadas en “Punto Fijo”. De esa manera, el Gabinete del gobierno quedó conformado por adecos, copeyanos y urredistas; inclusive la cooperación política se extendió hasta las gobernaciones y los institutos autónomos⁴². Además, con la puesta en práctica de las políticas de industrialización para la sustitución de las importaciones, el Estado venezolano asume su papel protagónico y se convierte en un ente de solución de los principales problemas sociales. Con el propósito de fortalecer los cimientos del nuevo régimen democrático, se plantean dos estrategias. La primera, de cara al exterior se aplica la <<Doctrina Betancourt>>, que propiciaba la ruptura de relaciones diplomáticas con los regímenes de facto. Este tipo de política convierte al gobierno de Betancourt “en el campeón continental del anticomunismo y de

⁴¹ Diego URBANEJA, “El sistema político o cómo funciona la máquina de procesar decisiones”, En: *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*, IESA, 3 edición, 1996, p. 230.

⁴² Vinicio ROMERO MARTINEZ, *La Constituyente al alcance de todos*, Folleto, Caracas, Italgráfica, 1999, p. 36.

las campañas anticastristas⁴³. La segunda, de cara al interior se procura aislar y reducir a los movimientos radicales, tanto de izquierda como de derecha, cuyos propósitos se consideraban incompatibles con los postulados del pacto político de Punto Fijo⁴⁴.

"Punto Fijo" sufrió su primera fisura en 1962 cuando URD se retira del gobierno y del pacto, quedando de allí en adelante sólo AD y COPEI. Sin embargo durante el gobierno de Raúl Leoni, URD vuelve a participar en el Gabinete, en el llamado *gobierno de amplia base*, junto con AD y el Frente Nacional Democrático (FND). Este acuerdo se resquebraja en 1966 cuando el FND se retira del gobierno. URD lo hace en 1968⁴⁵.

Una segunda etapa del sistema político venezolano puede considerarse a partir del primer gobierno de Caldera (1969-1974), cuya política central fue la búsqueda de la pacificación de los grupos armados y su posterior incorporación a la vida democrática del país. Logrados esos dos objetivos, la base del consenso hacia el sistema político se amplía. No obstante, durante esta etapa se hace evidente la dependencia que tiene la economía venezolana de los ingresos provenientes del petróleo, a la vez que comienzan a observarse las primeras limitaciones de la política de industrialización para la sustitución de las importaciones. También es importante destacar que durante este periodo se emprendió un proceso de apertura externa que pone fin a la llamada <<Doctrina Betancourt>>, y abre al país hacia relaciones con regímenes de carácter no democráticos. Según

⁴³ Medófilo MEDINA, *El elegido Presidente Chávez: un nuevo sistema político*, Bogotá, ediciones Aurora, 2001, p. 53.

⁴⁴ Cf. Fidel CANELON y Franklin GONZALEZ, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁵ Véase, Vinicio ROMERO MARTINEZ, *op. cit.*, p. 37.

Guerón (citado por Canelón y González, 1998), "el gobierno de Caldera (...) estableció relaciones con la Unión Soviética y otros países socialistas, además de varios países del Medio Oriente y África" ⁴⁶.

Un aspecto importante que merece ser destacado de este periodo, es que Caldera no hizo coalición con ningún otro partido, gobernando sólo con COPEI, haciendo un gobierno monopartidista. De aquí en adelante, "este ejemplo lo siguieron otros presidentes, que si bien gobernaron con colaboradores independientes, no continuaron con el Pacto de Punto Fijo"⁴⁷. No obstante, hay que aclarar que el rompimiento sólo se da a nivel de gabinete ministerial porque a nivel institucional el pacto continúa inalterable. Así por ejemplo, la elección de la presidencia y vicepresidencia del parlamento se hacía en función de AD y COPEI. Igualmente el pacto institucional se extendió para "la elección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial, Consejo Supremo Electoral (hoy CNE), Fiscal General de la República, Contralor General de la República y Procurador General de la República"⁴⁸.

De estas dos primeras etapas se destaca el afianzamiento de las instituciones políticas, después de superar diversos peligros. Además, se construye un piso de confianza entre los partidos signatarios del Pacto de Punto Fijo, particularmente entre AD y COPEI

La tercera etapa del sistema político venezolano comprende el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), donde se manifiestan

⁴⁶ Fidel CANELON y Franklin GONZALEZ, op. cit., p. 18.

⁴⁷ Vinicio ROMERO MARTINEZ, op. cit., p. 37.

⁴⁸ Idem.

los rasgos populistas del sistema. Efectivamente, como consecuencia del aumento de los precios del petróleo, los ingresos nacionales aumentan considerablemente y el Estado adquiere un doble papel protagónico como promotor y regulador de la economía nacional, así como de agente productivo. "Este boom económico va a permitir que el sistema político funcione eficazmente sobre la base de mecanismos de reparto de prebendas entre los distintos grupos sociales, mientras los partidos políticos actúan como los receptores de las demandas"⁴⁹. De acuerdo con Carvallo (1991) este espectacular crecimiento de la renta petrolera a partir de 1974 le confiere al Estado

un poder económico de tal magnitud, que además de permitir un fortalecimiento inusitado de los sectores burgueses que históricamente se habían apropiado de la parte más sustancial de dicha renta, propicio también por distintas vías el enriquecimiento de importantes grupos de la burocracia estatal, partidista y sindical. Al mismo tiempo, el incremento de la bonanza fiscal produjo un crecimiento acelerado de los sectores medios con una elevación sustancial de su estatus económico y en general alcanzó a beneficiar de una u otra forma, aunque en grado diverso, a toda la población. Este fenómeno contribuyó a ampliar la base de apoyo del sistema en su conjunto, así como la de sus agentes de legitimidad. (Carvallo, 1991, pp. 269-270).

La cuarta etapa del sistema que comienza con el gobierno de Luis Herrera Campíns (1979-1984)), puede considerarse como dramática en el desarrollo del sistema político venezolano, pues en ella es cuando las bases del sistema comienzan a mostrar sus primeras fisuras. A raíz de la aplicación de medidas de control de cambio y la devaluación de la moneda, se inicia por un lado la declinación de la base rentista distributiva y comienza por otro,

⁴⁹ Fidel CANELON y Franklin GONZALEZ, op. cit., p. 18.

la profundización de la crisis socioeconómica venezolana. La insuficiencia de recursos monetarios y los compromisos de la deuda externa, comprometen el Estado en su carácter de agente productivo y redistribuidor de riquezas. Precisamente, esta situación de crisis obliga al presidente Herrera a

...implementar una política de ajuste, enmarcada en la ideología de libre mercado, que produjo fuertes enfrentamientos con el movimiento sindical y con casi todos los partidos políticos, incluyendo a Copei. El resultado de estos enfrentamientos fue un resquebrajamiento del consenso existente entre los principales actores del sistema político. (Canelón y González, 1998, p. 19).

El periodo que abarca la tercera y cuarta etapa se corresponde, al menos hasta 1982, con el optimismo y el crecimiento. En ese periodo se registró un alza en los precios del barril de petróleo, lo que permitió al Estado multiplicar sus ingresos. Además de ello, se tomaron una serie de medidas, tales como:⁵⁰

- Nacionalización del hierro el 1 de enero de 1975
- Se extienden los beneficios del Seguro social para prestaciones en dinero por invalidez, incapacidad parcial, nupcias y muerte.
- El 1 de enero de 1976 se promulga la Ley de Nacionalización Petrolera.
- Se aprueba una ley de sueldos y salarios
- Se establece un bono alimenticio para beneficiar a los trabajadores con ingresos bajos
- Con el propósito de cubrir la brecha fiscal que se produce por la reducción de las exportaciones de petróleo, se aumenta el

⁵⁰ Véase, Medófilo Medina, op. cit., p. 55; también, Atlas Bolivariano de Venezuela, Presidentes de ayer y hoy... (sin año de publicación).

precio de la gasolina, el impuesto de salida del país y prohibición de la importación de ropa y calzado para caballeros.

La quinta etapa del sistema político venezolano comienza con la administración de Jaime Lusinchi (1984-1989), periodo en que continúa la crisis pero solapada por el mismo gobierno ante el riesgo de perder popularidad. En un contexto en el que ya no hay bonanza petrolera y donde los precios del crudo llegan a su nivel más bajo desde 1973, Lusinchi debe lidiar con la carga de una enorme deuda externa. Al no contar con los recursos financieros, ya no era posible financiar el costo de la “Gran Venezuela” de Carlos Andrés Pérez, ni tampoco mantener volúmenes de inversión pública como lo hizo Luis Herrera Campíns en sus primeros años de gobierno. Ante esta circunstancia se impone la austeridad y se hacen intentos para que el Estado recupere el nivel de moderación de los primeros quince años de democracia. Sin embargo el intento resulta fallido. *“Como nunca antes había ocurrido en el país, la mayoría de la gente tiene la sensación de que el Gobierno está controlado por los corruptos y que se ha puesto en marcha una gigantesca operación para saquear los dineros públicos”*⁵¹. En un intento por sostener el modo populista de hacer política, durante este periodo se utilizan alegremente las reservas internacionales “para financiar el gasto público y distribuir los subsidios y subvenciones, manteniendo así el espejismo de que la inflación, a pesar de los altos niveles alcanzados, está bajo control, y de que la recesión y la corrupción no son tan graves como señalan algunos sectores de la oposición”⁵². Con ello se

⁵¹ Trino MARQUEZ, “Hugo Chávez: antecedentes de un enigma”. *Intento*, N°. 1, Revista del Doctorado de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, noviembre, 2001, p. 37. El subrayado es nuestro.

⁵² Ibid, p. 38.

mantuvo "la continuidad del partido en el poder, con el arribo a la presidencia de la República del Sr. Carlos Andrés Pérez por segunda vez en el año 1989"⁵³. Igualmente durante esta administración se intenta el rescate y fortalecimiento de las bases del Pacto de "Punto Fijo". Para ello se propone el Pacto Social y se crea la Comisión Para la Reforma del Estado (COPRE). No obstante, la reforma del Estado como objetivo no se logra alcanzar, pues de lado del gobierno y de las élites dirigentes, no se creyó que las bases del sistema político estuvieran realmente deterioradas. Además, a pesar de la creación de la COPRE y la entrega del proyecto de reforma del integral por parte de esta, nada se hizo para avanzar en el proceso de reforma. Aún peor, tal como lo señalan Canelón y González (1998),

....en esta gestión se puso de manifiesto, como en ningún otro momento de la historia democrática, la identificación entre Estado y partido, gracias a la gran concentración del poder en manos del partido de gobierno. Acción Democrática no sólo tuvo una sólida mayoría en las Cámaras de Diputados y Senadores, sino que controló casi totalmente los Concejos Municipales y las Asambleas Legislativas de los Estados (p. 19).

Al finalizar el gobierno de Jaime Lusinchi, en 1989, el panorama era el siguiente: Los problemas más importantes del país seguían sin resolverse; crecimiento exponencial de la pobreza, particularmente la crítica; el control de cambio no hace sino profundizar la recesión económica; semi paralización de la industria nacional; despunte con fuerza de la inflación a partir de 1987; aumento de manera alarmante del comercio informal; erosión de los servicios públicos y de indicadores de los sectores salud y educación ante la caída de

⁵³ Ronald CHACIN FUENMAYOR, "Hacia una evaluación del carácter democrático del sistema político venezolano: las elecciones del periodo 1989-1993". *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. VI, N°. 2 mayo-agosto, universidad del Zulia, 2000, p. 206.

inversiones; sensación en la gente de que la corrupción campea en toda la administración pública⁵⁴.

La sexta etapa del sistema político venezolano comienza con el segundo mandato de Carlos Andrés Pérez (1989-mayo de 1993)⁵⁵. Esta etapa al igual que las dos anteriores también puede considerarse como dramática, pues la crisis general alcanza su pleno apogeo. Una vez que asume el nuevo gobierno en febrero de 1989, se pone en marcha un programa de ajuste estructural con el propósito de corregir los desequilibrios macroeconómicos que se habían profundizado durante el periodo anterior. Según Márquez (2001), quien se apoya en el diagnóstico realizado por los técnicos del nuevo gobierno, durante la administración de Jaime Lusinchi ocurrieron una serie de situaciones, tales como:⁵⁶

- 1) Se reducen drásticamente las reservas internacionales del país.
- 2) Se represa artificialmente la inflación a través del control de precios y de la aplicación de una política indiscriminada de subsidios indirectos y subvenciones.
- 3) Se distorsiona el mercado cambiario al existir dos tipos de paridad con respecto al dólar: la controlada, a través del un Régimen de Cambio Diferencial (RECADI), y la libre, fijada por la oferta y demanda de la divisa norteamericana.

⁵⁴ Cf. Trino MARQUEZ, op. cit., p. 38.

⁵⁵ Aunque el periodo constitucional del mandato de Carlos Andrés Pérez concluía en febrero de 1994, este es suspendido de su cargo el 20 de mayo de 1993, a solicitud de la Corte Suprema de Justicia ante el Congreso de la República. Al momento de acordarse la suspensión, Octavio Lepage se encarga del poder hasta el 15 de junio. Ese mismo día es designado Ramón José Velásquez, quien entrega el poder en febrero de 1994 al presidente electo Rafael Caldera. Es de destacar que con esto queda marcado en la historia de Venezuela, la interrupción del mandato de un gobernante, electo por votación universal, directa y secreta para ser sometido a un proceso judicial y su sustitución por un nuevo jefe de Estado resultante de una elección parlamentaria.

⁵⁶ Véase Trino MARQUEZ, op. cit., p. 38.

- 4) Se mantienen tasas de intereses, tanto activas como pasivas, reales negativas, lo cual desestimula el ahorro interno y fomenta la inflación y la fuga de divisas.
- 5) Se aplica una política comercial que promueve la ineficiencia y la falta de competitividad de la industria nacional.

Ante este escenario de distorsiones y desequilibrios, se reorientan algunos propósitos para avanzar hacia una economía moderna y eficiente. Así, el Gabinete del nuevo gobierno, instrumenta un programa estructural de ajuste tipo *Shock*. Los aspectos centrales de este programa de ajuste “consisten en eliminar los subsidios indirectos y liberar los precios de los productos regulados; acabar con la brecha entre el dólar controlado y el dólar fijo, para lo cual se prescinde de RECADI y se fija como paridad única la alcanzada por el dólar en el mercado libre”⁵⁷. Además, se liberan las tasas de interés para llegar a niveles reales positivos y se propone la reforma fiscal, donde se va a materializar el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

La aplicación del programa de ajuste tiene efectos negativos inmediatos sobre la población, especialmente sobre los sectores más deprimidos. La inflación repunta a partir de los meses de marzo y abril de 1989, cerrando al final de año en 82,5%. También durante el primer año del gobierno de Pérez, se produce una severa contracción de la actividad económica. La caída del sector no petrolero es superior al 8,6% del Producto

⁵⁷ Ibid, p. 39. Es importante señalar que, el Régimen de Cambio Diferencial (RECADI) fue creado durante el último año de la administración de Luis Herrera Campíns. Este instrumento permitió a los funcionarios del Ministerio de Hacienda manejar el otorgamiento de divisas en el mercado controlado. Igualmente, además de los abusos y atropellos que propició, fomentó el enriquecimiento ilícito de un importante número de funcionarios públicos y empresarios que convirtieron la compra y venta de divisas en un negocio lucrativo.

Interno Bruto. Igualmente, las cifras de la pobreza aumentan de manera considerable⁵⁸. Ante la magnitud de los efectos negativos, el programa de ajuste es satanizado y descalificado por la oposición, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y por la propia dirigencia y militancia del partido Acción Democrática, por considerarlo salvaje e inhumano. La implementación de reformas estructurales (ejecutadas dentro del marco de la directrices del Fondo Monetario Internacional) en cierta manera cambiaron las >>reglas del Juego>> y las bases del sistema político, así como el modelo económico estatista y paternalista, aceleraron la crisis social y política, caracterizadas por el agravamiento de las condiciones de vida de los venezolanos, particularmente de las clases populares y la clase media; y el creciente deterioro del gobierno, de los partidos políticos y sus principales dirigentes. Medidas como la liberación de los precios y servicios, incrementos salariales insatisfactorios, etc., generaron consecuencias negativas sobre los niveles de medio y bajo de la sociedad venezolana, "consistentes en aumento sustancial de los niveles de pobreza, aumento de la economía informal, incremento del desempleo, bajo nivel de consumo e incremento de la delincuencia a lo largo y ancho del país"⁵⁹.

Sin conseguir el respaldo de su propio partido AD, ni contar con una amplia base de sustento político que le sirviera de apoyo, y sin haber adoptado medidas orientadas a compensar los efectos negativos sobre la población, el gobierno de Pérez lleva adelante el programa de ajuste. Entre las razones esgrimidas por el gobierno era que "la modernización de la economía y la superación del modelo rentista y distributivo, basado en el

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ Ronald CHACIN FUENMAYOR, op. cit., p. 18.

reparto de los ingresos petroleros⁶⁰, sólo era posible mediante la aplicación del programa de ajuste estructural. Según Márquez (2001), el plan “queda convertido en la propuesta de un grupo de economistas y tecnócratas engraidos, indolentes y inexpertos, liderados por un jefe de Estado aislado, que carece del apoyo político de sus compañeros de partido y de la confianza de los electores”⁶¹.

Desde el mismo comienzo, el gobierno de Pérez es considerado como neoliberal, y con ello antinacionalista, sometido a los organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Después que el gobierno nacional firma la Carta de Intención con el FMI, con la cual acepta las <<recetas>> de este organismo, para corregir los desequilibrios y promover el crecimiento, la percepción de que había sometimiento se consolida.

A pesar de ciertos logros como el crecimiento de la economía en el lapso 90-92 (6,5% en el 90; 0,7% en el 91 y 6,8% en el 92); los programas sociales aplicados en forma masiva por el gobierno a finales de 1989; el impulso dado al proceso de descentralización y la disposición de acoger las recomendaciones del Consejo Consultivo⁶², el estigma de neoliberal no se disipa ni se atenúa. Márquez (2001) señala que “la administración de Carlos Andrés Pérez queda etiquetada como una gestión de derecha y antipopular a la que se le debe acorralar y derrotar”⁶³. Este rechazo es aprovechado de

⁶⁰ Trino MARQUEZ, op. cit., p. 40.

⁶¹ Ídem.

⁶² El Consejo Consultivo fue creado después de los sucesos de 1989.

⁶³ Trino Márquez, op. cit., p. 40.

manera audaz por Hugo Chávez para justificar el intento de Golpe de Estado el 4-F. La situación de debilidad política del Presidente Pérez es lo que finalmente permite a sus adversarios armar el entramado jurídico que termina destituyéndolo de la presidencia de la República en mayo de 1993. En medio de un clima caracterizado por la incertidumbre, y con el consentimiento de las máximas dirigencias de AD, COPEI, la Iglesia Católica y militares, Ramón J. Velásquez asume la presidencia de la República. Fundamentalmente se le encarga la gran misión de asumir la transitoriedad y entregar el poder a quien resultase electo en las elecciones de diciembre de 1993.

Cabe afirmar que este complicado panorama mella en la legitimidad y la estabilidad del sistema político. Las violentos sucesos del 27 y 28 de febrero de 1989 con saqueos y protestas generalizadas en las principales ciudades del país⁶⁴, los dos intentos de golpe de Estado del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, la destitución del Presidente Carlos Andrés Pérez en mayo de 1993 por decisión de la Corte Suprema de Justicia; no son sólo acontecimientos que atentaron contra la estabilidad del gobierno, sino que son expresiones de la crisis general del sistema político, la cual consiste –según Rosales Albano– en la combinación de las crisis económica, social e institucional. Según el mismo autor, la crisis general es

*...económica (baja de las inversiones durante más de 20 años,
incremento de la inflación, desempleo, informalidad laboral,*

⁶⁴ Durante estos acontecimientos, que surgieron de manera espontánea y no como un plan de partido o grupo político alguno, eclosiona con fuerza el descontento acumulado en la población con los partidos y dirigencia tradicional, especialmente con los gobiernos de Carlos Andrés Pérez (tanto el primero como el segundo), Luis Herrera Campíns y Jaime Lusinchi. Según Márquez (2001), estos acontecimientos bien pudieran insertarse en la corriente de protestas que para esa época recorren a América Latina, y que se habían producido en algunas capitales como Buenos Aires, Montevideo, Lima, Quito y Santo Domingo. (pp. 35-36).

devaluaciones record, en este lapso un auto pasó a costar 600 veces más y los mejores sueldos aumentaron 200 veces, etc), social (infancia abandonada, criminalidad encendida, inseguridad, impunidad, ranchización social y mental, abandono a la protección a la salud y la seguridad social, buhonerismo imponente, etc), e institucional (poder judicial al servicio de los dirigentes políticos y mafias judiciales, impunidad delictual de cuello blanco y ahora general; Legislativo desprestigiado, simplificado y sustituido, Poder Ejecutivo ineficiente y corrupto, crisis policial y policías peligrosas, crisis carcelaria, crisis en la institución familiar, etc)⁶⁵.

Además de lo anterior, de acuerdo con Chacín Fuenmayor (2000), se añaden otros acontecimientos que influyen en el debilitamiento del régimen democrático y

"que contribuyeron a profundizar aún más la crisis del sistema político: cercenamiento de varios derechos y libertades, como la libertad de expresión, libertad de tránsito y libertad de información, mediante el ejercicio de la represión ejercida por la fuerzas gubernamentales, poniéndose en duda la naturaleza democrática del régimen" (Chacín Fuenmayor, 2000, p. 207).

Sin embargo, hay que destacar que en este periodo entran en vigencia la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores y la Ley Orgánica del Régimen Municipal, concretamente en 1989, las cuales significaron mayor participación democrática para la población, ya que se aplicó el voto directo para elegir las autoridades regionales y municipales. No obstante, para las elecciones de 1989, hubo una abstención de 54,4%⁶⁶.

⁶⁵ Simón ROSALES ALBANO, "Legitimidad política en Venezuela (1947-2000)", *Revista Venezolana de Ciencia Política*, N°. 18, julio-diciembre, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes.

⁶⁶ Véase, *Revista Elecciones* 1998, C.N.E, p. 22.

También encontramos, que al igual que había ocurrido en anteriores etapas, en esta también ocurre una situación de divorcio entre el gobierno y el partido de gobierno, "lo cual es un signo inequívoco de la pérdida de consenso al interior de las mismas élites partidistas, con respecto a la modificación o no de los grandes lineamientos que marcaron la pauta del proyecto nacional a partir de 1958"⁶⁷. Las contradicciones dentro de AD se hacen evidentes durante esta etapa cuando las relaciones entre el partido y el gobierno se deterioran hasta llegar a niveles muy cercanos al rompimiento⁶⁸.

Siguiendo a Carvallo (1991), en este segundo gobierno de Pérez el clientelismo continúa presente, influido quizás por las presiones del partido y por la reacción social al paquete de medidas de corte neoliberal, cuyo peso recae sobre los sectores más depauperados de la sociedad⁶⁹.

La séptima etapa del sistema político venezolano comienza con el segundo mandato de Rafael Caldera (1994-1999). Con el apoyo de grupos y organizaciones de ala de la izquierda (o fragmentos de ella) se da el triunfo de Caldera. Sin embargo, el soporte fundamental de la nueva gestión de gobierno es AD. Dirigentes importantes de este partido, como Luis Alfaro

⁶⁷ Fidel CANELON y Franklin GONZALEZ, op. cit., p. 20.

⁶⁸ Sobre la situación de conflicto partido-gobierno, en los periódicos de la fecha se leía: "Declarada la guerra partido-gobierno y ortodoxos y renovadores"; "AD pedirá a CAP rectificaciones en su política económica"; "...AD se dedicó a analizar las consecuencias que tendrá para el país y para el mismo partido el <<paquete>> económico de Pérez. Estudiarán alternativas a plantear. Critican la especulación y los precios, el hambre y la falta de vivienda al lado de programas sociales que son un engaño" (*El Diario de Caracas*, 30 de abril de 1991, p. 24). Otros títulos y subtítulos: "La factura partidista"; "Fracasos del paquete económico evaluarán hoy en el CEN de AD"; "En un documento se plantea que el control de precios de que ha hablado el gobierno demuestra que los hechos dan la razón al partido. Destaca que no ha sido diversificada la economía y que a 30 meses del inicio del programa, se depende más del ingreso petrolero" (*El Nacional*, 13 de mayo de 1991, p. D-1).

⁶⁹ Cf. Gastón CARVALLO, op. cit., p. 273.

Ucero, pieza clave en la destitución de Pérez, se convierte en el principal aliado de Caldera. No contando con la mayoría en el Congreso, el respaldo del mismo resulta decisivo para lograr la aprobación de sus propuestas. Márquez (2001) señala que esta relación estrecha entre el nuevo gobierno y AD le da

...solidez al gobierno que en sus inicios tenía una base de apoyo muy precaria. Sin embargo, en esa fortaleza también reside su debilidad más importante. Caldera rápidamente deja de ser la expresión de un cambio verdadero y profundo de la estructura política del país, y pasa a representar, de nuevo, el viejo y cansado liderazgo tradicional del que la mayoría de los venezolanos querían salir". (Márquez, 2001, p. 41).

Siguiendo a Márquez (2001), la administración de Caldera comprende dos momentos claramente diferenciables. El primero, que va desde el 2 de febrero de 1994, cuando asume la Presidencia de la República, hasta finales de 1997. El segundo, desde este último año hasta finales de su gobierno⁷⁰. El primer momento, caracterizado como populista e intervencionista, el gobierno instrumenta políticas de control y restricción, que combinada con una crisis bancaria, provocan la parálisis y colapso de la economía. La recesión, el desempleo y la inflación, rasgos de una crisis general, obligan al gobierno a dar un giro en su política económica. Al igual que lo había hecho la administración anterior, el gobierno presenta al país un programa de ajuste (Agenda Venezuela) cuyo propósito no es otro que corregir los desequilibrios macroeconómicos provocados por "el control de cambio, el control de precios y el déficit fiscal"⁷¹. Este programa de ajuste, combinado con una audaz política petrolera y favorecido por el repunte de la economía internacional, permite cierta recuperación de la actividad petrolera

⁷⁰ Véase, Trino MARQUEZ, op. cit., p. 42.

⁷¹ Trino MARQUEZ, op. cit., p. 42.

del país parecida a los primeros años de la década de los setenta⁷². Respecto a los rasgos más sobresalientes de esta primera etapa, Márquez (2001) señala:

- Relativa bonanza petrolera
- Crece el desempleo
- Superávit fiscal que permite al gobierno elevar sueldos y salarios del sector público
- Caída de la inflación a 37,6%.

Durante el segundo momento, el panorama optimista generado por la aplicación de la <<Agenda Venezuela>> comienza a transformarse en malestar. El desempleo repunta, la inflación persiste como problema, el bolívar comienza a deslizarse hacia abajo y se detiene la inversión en el sector petrolero y no petrolero⁷³. El descontento se hace presente. A medida que el año electoral avanza, el principal soporte político del gobierno, como lo era AD, empieza a distanciarse. También dentro del MAS surgen dos corrientes, unas que plantean su retiro del gobierno y otras que sostienen la necesidad de acompañar al presidente hasta el final de su mandato. Ante el recrudecimiento de los problemas socioeconómicos, el descontento aumenta. Ausente del debate político y con signos de estar cansado, Caldera se muestra desinteresado por los acontecimientos del país y por la toma de "decisiones que permitan superar las dificultades que en todos los ordenes acosan a la nación"⁷⁴. Ese periodo que va desde la quinta hasta la séptima etapa es el de la decadencia de los partidos políticos y crisis institucional.

⁷² Ídem.

⁷³ Ídem.

⁷⁴ Ibid, pp. 43-44.

Resumiendo lo anterior y apoyándonos en un planteamiento de Médina (2001), pudiéramos enmarcar las etapas anteriores en tres periodos:⁷⁵

- 1959-1974: afianzamiento del sistema político
- 1974-1983: prosperidad y crecimiento
- 1984-1999: decadencia de los partidos y crisis institucional

Para finalizar este punto, señalamos entre las características que identifican al sistema político que se formaliza a partir de 1958 está el de ser de tipo populista, partidista, de naturaleza pactada y con un modelo de desarrollo económico estatista y paternalista. Se considera de carácter populista, porque su ideal giraba en torno a “un gobierno que respondiera en grado máximo a los deseos y preferencias efectivas de la mayoría de los electores”⁷⁶. Igualmente se considera partidista, porque los principales partidos políticos (AD y COPEI) monopolizaron el proceso político, jugando el rol “tanto de mediadores entre el Estado y la sociedad civil como de canales de agregación y articulación de intereses societales”⁷⁷. De naturaleza pactada, porque el mismo funcionó “sobre la base de un esquema complejo de negociación y acomodación de intereses acordado por las élites políticas y sociales del país, y además porque se basó en el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de intereses sociales, económicos y políticos”⁷⁸. El modelo de desarrollo económico se considera como estatista porque el Estado jugó un papel fundamental en la estructuración de las principales

⁷⁵ Cf. Medófilo Médina, op. cit., p. 52.

⁷⁶ Juan Carlos REY, *El futuro de la Democracia*, Caracas, IDEA, Universidad Simón Bolívar, 1989, p. 249

⁷⁷ María Teresa ROMERO, “El impacto de la globalización en la cultura democrática venezolana”. *Revista Venezolana de Coyuntura*, Vol. V, N° 1 (enero-junio), 1999, p. 116.

⁷⁸ Ibid., p. 117.

coordinadas del mismo, como propietario de la fuente de energía (petróleo) y como agente de distribución de la riqueza nacional⁷⁹. Por último, rentista por la extrema dependencia de la renta petrolera.

Además, es de señalar que este proyecto político garantizó formalmente los valores de la libertad, la igualdad y la justicia. Estos valores fundamentales en toda democracia, estaban consagrados en la Constitución de 1961. Sin embargo, Romero (1999) considera que la libertad económica estuvo constreñida por muchos años, contrario a la libertad de expresión, el derecho de libertad política y el derecho al voto, que si fueron desarrollados. En cuanto a la Igualdad, la misma fue atendida en el ámbito social (que sin haber significado el alcance de una sociedad más igualitaria) permitió cierto bienestar colectivo. La justicia en tanto fue el valor menos desarrollado, quizás por haber perdido la administración de justicia su independencia, autonomía y eficiencia⁸⁰.

También es necesario resaltar que este modelo permitió el desarrollo de un pluralismo no sólo en lo político (existencia de diversos grupos políticos y de poder) sino también en la actitud cívica respecto a la diversidad de ideas y posiciones, de tolerancia, moderación y diálogo en el manejo de diferencias, divergencias y antagonismos⁸¹. Todo esto permitió el desarrollo de una cultura democrática, que según Torres (citado por Romero, 1999) fue sólida en el sentido de que existía un gran apoyo y

⁷⁹ Idem. De acuerdo con esta misma autora, el modelo estatista estuvo “orientado a la diversificación del aparato productivo nacional, de manera de sustituir productos importados por el establecimiento de industrias productoras o ensambladoras de bienes terminados (modelo cepalista de sustitución de importaciones)” (p. 117) María Teresa ROMERO, op. cit., p. 116

⁸⁰ Ibid., 118.

⁸¹ Idem.

confianza hacia la democracia y su sistema por parte de una gran mayoría de la población venezolana⁸². El desarrollo de una cultura democrática se convierte en un factor de suma importancia para la estabilidad, la consolidación y legitimidad del sistema democrático, por lo menos hasta 1989. A partir de ese año comienza un proceso de resquebrajamiento de esa cultura democrática. Acotamos que cuando nos referimos al término cultura democrática nos estamos refiriendo "al conjunto de valores creencias y actitudes, tanto políticas como económicas, de carácter fundamental y básico, predominantes entre los miembros de una nación o sociedad en la que se desarrolla un sistema de gobierno determinado"⁸³. Según Romero (1999), este mismo término hace referencia a las

Inclinaciones , predisposiciones u orientaciones que facilitan y promueven el desarrollo y consolidación de sociedades democráticas. Pero no se trata sólo de opiniones, percepciones o de evaluaciones sobre la democracia, sino de orientaciones de las cuales derivan formas de comportamiento, conductas y acciones de carácter más permanente hacia la sociedad y acerca de los deberes y derechos de cada persona dentro de ella. De allí que la cultura democrática sea, entonces, uno de los componentes esenciales para el desarrollo y consolidación de la vida democrática (p. 114).

⁸² Véase, Aristides TORRES, La evolución de las actitudes hacia el sistema político en Venezuela, Caracas, COPRE, 1990. (Citado por María Teresa ROMERO, 1999, p. 118).

⁸³ Fundación Pensamiento y Acción. Cultura Democrática en Venezuela. Informe analítico de los resultados de una encuesta de opinión pública. *Folleto*, Caracas, 1996, p.10. Igualmente, en una encuesta realizada por la Red universitaria de Estudios Políticos de Venezuela- Red-Pol, en noviembre de 1998, se recoge el índice de confianza hacia las principales instituciones entre las que se incluyen: Los partidos políticos, CTV, Congreso Nacional, Fedecámaras, Policías, Poder Judicial, Gobierno Nacional, CNE, Alcaldías, Gobernaciones de estado, Fuerzas Armadas, Iglesia Católica. (Véase, Rosa Amelia GONZALEZ de PACHECO, op. cit., p. 178).