

Venezuela: el antes y el después de la refundación bolivariana

Fernando Errandonea

La Venezuela bolivariana puede ser vista como un denso campo de experimentación política, económico y social en América Latina: las reformas en tiempo rápido que tuvieron lugar durante estos últimos 14 años se parecen bastante a una peculiar refundación política. Al mismo tiempo, la Venezuela contemporánea es un país que divide las aguas: están los que condenan la experiencia chavista por “populista” y “autoritaria”, y quienes la celebran por “socialista” y “latinoamericana”. Pocos de los analistas se han desmarcado de enfoques maniqueos. La Venezuela de los últimos 55 años tuvo dos grandes regímenes: el “Punto Fijo” (1958-1989) y la República Bolivariana de Venezuela (1998-hoy). El segundo es en gran medida una respuesta política y social al régimen anterior, de Punto Fijo. El texto que se presenta a continuación caracteriza a ambos regímenes. Su objetivo es aportar elementos de análisis que den cuenta de la complejidad del proceso, con sus luces, sombras, alcances y límites.

I. Venezuela de Punto Fijo (1958-1989): régimen político duopólico y “legitimidad retributiva”

En Venezuela, el “Pacto de Punto Fijo” de 1958 señala tanto el fin de la dictadura militar de Pérez Jiménez como el punto de arranque de un pacto multipartidario, social e institucional.

El pacto político-partidario consistió en un acuerdo entre Acción Democrática (AD), el Comité de Organización Política

Electoral Independiente (COPEI), y la Unión Republicana Democrática (URD) para fortalecer la “sociedad civil” frente al colectivo militar, respetar los arreglos electorales, elaborar un programa de gobierno común y establecer los márgenes de inclusión en los órganos legislativos, consagrados finalmente en la Constitución de 1961. La vocación hegemónica de AD tuvo que ceder a la presión de sectores políticos de oposición, en particular de COPEI, una fuerza de derecha democrática, católica y anticomunista, crecientemente arraigada en las organizaciones de la sociedad civil. Con ello, pronto se fue reafirmando la tendencia hacia el bipartidismo, excluyendo de entrada a eventuales terceras fuerzas. Terceros partidos como URD en los años sesenta y el Movimiento al Socialismo (MAS) en los setenta, vieron reducidas sus chances de revertir el sistema bipartidista tanto en el nivel local —asambleas regionales y municipios— como nacional —Congreso—. Al mismo tiempo, el sistema era lo suficientemente flexible como para bloquear la alternativa de perdedores permanentes, al introducir en todas las instancias electivas el mecanismo de representación proporcional. Este mecanismo pudo haber desalentado la deslealtad y atraído a integrantes de la izquierda radical hacia el juego electoral.

Pero este pacto desbordó los límites de los partidos y se extendió a dos instituciones, una estatal y la otra extraestatal, que al mismo tiempo habían operado en la historia venezolana como factores de poder: la Iglesia y las Fuerzas Armadas. No solo se incluyó al colectivo militar sino que además, como reaseguro frente a otro eventual golpe de Estado, los partidos trataron de consolidar una estructura interna sólida a escala nacional, para lo cual promovieron sus candidatos en la ciudad y el campo¹. El mega-acuerdo

1 Alfredo Ramos Jiménez (2002): “Partidos y

se cerraba con un compromiso expreso por parte de empresas y trabajadores organizados de brindar paz y estabilidad al ‘Nuevo Orden’, lo cual suponía evitar demandas excesivas.

Algunas de las particularidades de esta configuración política son las siguientes.

En primer lugar, la existencia de un sistema bipartidista o “duopolio gobernante” no polarizado, con un mínimo de diferenciación ideológica entre los partidos que se alternaron en el gobierno. Para ilustrar el bipartidismo, solo AD y COPEI se alternaron durante el periodo 1958-1989 en el poder y entre ambos hegemonizaron las elecciones nacionales, especialmente las contiendas presidenciales, según ha escrito Steve Ellner. Simultáneamente, el sistema era duopólico en el sentido que ambos partidos controlaban las estructuras del Estado y de la sociedad civil. En sus orígenes, los partidos políticos tuvieron una raíz ideológica específica: AD era de tendencia liberal, laica, secular, nacionalista y con vocación social, mientras que COPEI era un partido de matriz cristiana, confesional y anticomunista. Con el tiempo, estas diferencias de origen se fueron borrando y los partidos fueron derivando en partidos pragmáticos, con cultura de gobierno, sin ideologías, casi intercambiables.

En segundo lugar, la presencia de dos partidos hegemónicos *catch all*, de baja intensidad ideológica, altamente disciplinados, con liderazgos moderados de clase media y sin discrepancias internas auspició una permanente y exitosa política de pactos. Aclaremos algunas cosas. Primero, son partidos que reclutan sus adhesiones en todas las clases sociales, en todas las regiones, en todos los credos religiosos.

Segundo, son partidos de estatus, con un bajo contenido ideológico, que se ubican en el centro del espectro político. La relación de duopolio genera un fondo común de intereses y de pragmatismo político que borra las diferencias ideológicas de los comienzos. Sobre todo en los años setenta, los partidos se vuelven uniformes, en apego a un centralismo democrático cuasi leninista, que haría difícil el relevo generacional. Cuarto, entre partidos tan semejantes, con una experiencia de gobierno también común y una hegemonía electoral abrumadora, los pactos tienden a ser parte de un metódico *modus operandi*. Los líderes de AD, COPEI y URD establecieron coaliciones para defender la frágil democracia del país después de 1958 y lograron un acuerdo formal para ocupar las posiciones clave en el Congreso y los sindicatos en 1970. Para algunos analistas, esta práctica de pactos contribuyó a la estabilidad política de Venezuela. Para otros, la “pactodemocracia” propició un aislamiento del sistema respecto de la ciudadanía. Finalmente, ambas posiciones pueden ser ciertas.

En tercer lugar, caracteriza al periodo en cuestión la existencia de liderazgos moderados, que evitaban la retórica y la práctica nacionalista. Si bien en sus orígenes Acción Democrática asume una matriz de pensamiento y acción política de corte nacional-popular, derivada de la influencia de Haya de la Torre, en el periodo 1958-1989, sus líderes tanto como los de COPEI se situaron lejos de la ideología y praxis de figuras como Perón, Vargas o Cárdenas, y más lejos todavía del modelo revolucionario del APRA. En cambio, la política panamericanista, favorable al concepto de “hemisferio occidental”, tanto como el rechazo a la Revolución Cubana sintonizaron con ese nacionalismo moderado, de clases medias, lejano a las elucubraciones teóricas, apelaciones populistas

sistema de partidos en Venezuela”. En: M. Cavarozzi y J. Abal Medina (comp.): *El asedio a la política*. Buenos Aires: Homo Sapiens.

y prácticas de nacionalización masiva. La nacionalización del petróleo a mediados de los setenta, por ejemplo, no formó parte de una agenda nacionalista y antiimperialista que pretendiera la estatización de las compañías extranjeras en general; fue más bien producto de un cálculo costo-beneficio del gobierno y de las circunstancias anteriores, que dejaban a las empresas atadas a una ganancia regulada por parte del Estado.

En cuarto lugar, el régimen presidencialista unido a la existencia de partidos compactos altamente institucionalizados, tanto por su inserción en el Estado como en las principales organizaciones de la sociedad civil —universo del trabajo, universidades—, posibilitó el control de los movimientos sociales y cedió paso a formatos de “ciudadanía regulada” en que el margen para la acción social independiente fue escasa. Existían múltiples mecanismos que limitaban el ejercicio de la democracia pluralista y de la ciudadanía integral.

En quinto lugar, en reemplazo de una fuente de legitimidad procedimental —que no existió en todas las épocas por efecto del fraude— o de una legitimidad afincada en la representatividad de sus instituciones —que tampoco existió—, la democracia en Venezuela recabó su legitimidad de los beneficios provenientes de un Estado que pudo redistribuir entre vastos sectores de la población no solo un excedente proveniente del sector proveedor por excelencia, el petróleo, sino también empleos y prebendas. Llamaremos a esta peculiar legitimidad, “legitimidad retributiva” y al Estado, Estado patrimonialista de partidos. El Estado fue colonizado por los partidos políticos y estos utilizaron sus recursos de manera patrimonial para distribuirlo entre clientelas en aumento. Es decir, se consolidó una especie de pacto particularista en el que se obtenían beneficios mutuos para dominantes y dominados: a cambio de

bienes altamente remunerados, vitalicios y por eso mismo codiciados, tales como empleos en el aparato burocrático del Estado, los dominados brindaban desde su lealtad electoral hasta su atonía política a los partidos en el gobierno. En la Venezuela del auge del petróleo, 1973-1983, los procedimientos particularistas llegaron a su máxima expresión, al punto que incluso los cargos públicos no sujetos a resultados electorales como los tecno-burocráticos y los del Poder Judicial quedaron sujetos a influencia política. De esta manera, los dos partidos se convirtieron en los únicos proveedores del personal para el Estado y para los gremios profesionales, sindicales, empresariales, etc.

En sexto lugar, el modelo político de la democracia venezolana se corresponde con una acusada centralización del poder político en el nivel funcional y en el nivel territorial. Esta centralización funcional no es ajena al régimen presidencialista y tiene por efecto concentrar la toma de decisiones en el presidente y sus ministros, aplazando al parlamento y al poder judicial. Además, en el caso venezolano, los gobernadores y alcaldes no eran elegidos por sus respectivas circunscripciones. Tampoco existía previsión constitucional alguna respecto de institutos de democracia directa: referéndum y plebiscitos. Esta mediatización del ciudadano no incluido en filas partidarias traería hacia fines del periodo fuertes demandas por participación así como la emergencia de nuevos actores.

En séptimo lugar, el modelo venezolano de democracia y de desarrollo descansaba en la condición de país exportador de petróleo de Venezuela. Casi todo lo que ocurre en Venezuela tiene que ver con el petróleo². Se reitera que la demo-

2 Luis Lander y Margarita López Maya (2002): *Venezuela, golpe y petróleo*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

cracia, la eficacia y el bienestar estaban de tal manera entrelazados en Venezuela que una no eficiente gestión pública de los recursos ponía en jaque la legitimidad del modelo democrático imperante. La crisis del petróleo, la crisis de la deuda externa y la crisis bancaria, unida a planes de estabilización trancos, significó no solo la crisis de un modelo de desarrollo sino además el comienzo de la crisis del modelo democrático en términos de legitimidad.

Como se verá, el esquema de poder bolivariano es una respuesta en toda la línea al régimen de Punto Fijo.

II. La Venezuela bolivariana (1999-hoy): democracia plebiscitaria y ¿nuevo modelo de desarrollo?

Hacia fines de los noventa colapsa el régimen de Punto Fijo, tras el abandono de los líderes históricos de sus respectivas estructuras partidarias, la licuación del sistema de partidos y la desafección político-electoral de la ciudadanía a la antigua “partidocracia”. Asimismo, gana presencia una agenda nacionalista y popular cada vez más robustecida que abre un periodo acelerado de reformas bastante parecido a una refundación revolucionaria.

En primer lugar, la Venezuela bolivariana innova de manera radical en cuanto a régimen político: se trata de un tipo de democracia plebiscitaria, que incorpora con amplitud los institutos de democracia directa. A partir de un cuestionamiento a los límites formales de la democracia representativa propia de Punto Fijo se introducen en la Constitución de 1999 un conjunto de modalidades de participación alternativas. En lo político, la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la

asamblea de ciudadanos y ciudadanas. En lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluso las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad³. La participación de las comunidades organizadas y de los pueblos indígenas en la planificación y gestión pública también está prevista.

A lo largo de los gobiernos de Chávez se fueron sumando otras formas de participación, formales e informales, como las misiones, las mesas técnicas de agua, de energía y de telecomunicación, los consejos comunales y las comunas socialistas. Las características comunes a la mayoría de estos mecanismos es que si bien promueven la participación directa de la ciudadanía, son diseñados (y en algunos casos, controlados) por el poder ejecutivo, según ha sostenido Alicia Lissidini.

En segundo lugar, hay que destacar la presencia de un liderazgo carismático presidencial con rasgos demiurgos erigido en “tribuno de la plebe” y encarnado en la estructura estatal (las Fuerzas Armadas) que procesa la incorporación y empoderamiento de grupos excluidos al juego político a través de organizaciones sociopolíticas muchas veces controladas por el régimen. Si bien algunas de estas carecen de independencia, obran como el “socio fantasma” del gobierno y cumplen la función latente de asustar a los círculos de la vieja política liberal y excluyente. Al mismo tiempo, el gobierno opera la inclusión a la vida política, social y cultural de la nación de los trabajadores del sector

3 Edgardo Lander (2007): “El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela”. En: *Osal*, n° 22, 2007, Buenos Aires: CLACSO.

informal y los asalariados rurales, anteriormente excluidos.

En tercer lugar, el régimen liquidó la vieja arquitectura corporativa que ligaba los sindicatos y las empresas con el aparato del Estado, y en su lugar procedió a una nueva fusión de actores sobre bases distintas de las industrial-laborales inaugurando otro tipo de fusión, con una semejanza: el predominio de las categorías políticas sobre las categorías sociales. Es así como, desde la Presidencia de la República, se procedió a la creación informal de un conjunto de organizaciones parainstitucionales, inscriptas como instancias de coparticipación estatal. Estas organizaciones llevan a cabo acciones políticas y el Estado provee de recursos y una estructura de oportunidades para su actuación pública. Sobre el particular, las acciones más robustas las han llevado adelante: a) los Círculos Bolivarianos; b) las Misiones; c) los Consejos Comunales; d) y el papel de PDVSA en la inserción de estas acciones.

Los Círculos Bolivarianos penetraron por iniciativa de la Presidencia la actividad de la Asamblea de Ciudadanos a efectos de lograr su movilización a favor del régimen. Igualmente, facilitan la gestión social de la parroquia, barrio, cuadra o sector ante las autoridades gubernamentales constituidas: gobierno ejecutivo local, regional y nacional, legislativo, Fiscalía, Defensoría del Pueblo y otras así como la inserción de las misiones en las comunidades. En el marco de esta estrategia de penetración y facilitador de la tarea ciudadana, los CB trabajan en las comunidades “casa por casa, barrio por barrio”. Por último, los CB cumplen la función de neutralizar a los gobiernos estatales y municipales adversarios del régimen.

Las Misiones, de carácter cívico-militar y bajo las directrices de la presidencia, están vinculadas con un modelo

de implementación de políticas públicas (salud, educación, empleo, alimentos) que se presenta como revolucionario. Suma a la agilización de los trámites estatales por parte de las Misiones, la participación de las comunidades en su gestión. Su funcionamiento se superpone a las organizaciones existentes y a través de ellas opera la práctica clientelar del gobierno.

Los Consejos Comunales se plantean como instancias “de participación y protagonismo del pueblo”, y se superponen a la acción de los Consejos Locales de Planificación, que son los mandatados por ley para actuar en los procesos de planificación. En los hechos aquellos actúan como organizaciones de planificación autónomas a los poderes locales y por mandato presidencial.

La creación de este conjunto de organizaciones, al tiempo que brinda voz pública a sectores marginales carentes en el pasado de interlocutores, pretende re-centralizar el poder sobre bases cívico-militares como parte de un proceso tendiente a desandar la descentralización procesada durante el periodo 1993-1998. La autonomía de las referidas organizaciones en relación al poder del presidente y de la Comisión Presidencial —también integrada por jefes de las Fuerzas Armadas— es débil o nula. Estas organizaciones carecen de autonomía y de poder propio al depender de la presidencia y la oficialidad militar. Carecen igualmente de una ideología propia, y en su defecto asumen la del régimen. Pueden ser vistas como una nueva modalidad de fusión Estado-sociedad civil en un contexto en que el Estado es fuerte y la sociedad civil débil. En síntesis, bajo el régimen bolivariano se produjo la transformación por obra del gobierno, de masas más o menos pasivas en actores sociopolíticos movilizados, con expectativas de movilidad estructural crecientes, dotados de dimensiones grupales de voz y estatus

e integrados a formatos institucionales (partido, cogestión de servicios públicos) aunque carentes de autonomía e ideología propiamente de “clase”.

En cuarto lugar, el régimen chavista en un contexto hiperpolarizado pone en práctica un discurso de corte nacional-popular, en que el Uno condensa la presencia del “Pueblo”, la actitud antiimperialista y todas las virtudes nacionales, mientras que el Otro es descrito como el enemigo apátrida y antipopular, que debe ser combatido de manera menos coactiva que simbólica.

En quinto lugar, se destaca una política internacional nacionalista. Diversas influencias ideológicas conforman la visión mundial del chavismo. Chávez y sus compañeros se pusieron en contacto con profesores de tendencia izquierdista y nacionalista de las universidades. Uno de ellos fue el argentino Norberto Ceresole, autoexiliado, experto en Relaciones Internacionales, que aporta una crítica teñida por elementos autoritarios de la dominación estadounidense posterior a 1945. Según Ceresole, el caudillismo une al estamento militar con el pueblo en defensa de los valores nacionales. A esta influencia nacional-militar, se suman influencias más propiamente izquierdistas, que sustentan el antiimperialismo tanto como la vigencia de un tercermundismo en un sentido laxo para el momento actual, a pesar de la disolución del Segundo Mundo. Por ejemplo, Francisco Mieres ve al ALCA como “política imperial”.

Por último, el chavismo instaura un nuevo modelo de desarrollo caracterizado por un nuevo protagonismo del Estado, aunque este modelo guarda continuidad con el pasado. En términos generales, el gobierno de Chávez ha tenido una línea abierta de negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, ha impuesto una política petrolera productora y exportadora centrada en el Estado,

generadora de poder público a la vez que de recursos abundantes para el erario.

La reforma petrolera de Chávez se caracterizó por: a) recuperar para el Ejecutivo Nacional, por intermedio del Ministerio de Energía y Minas, el papel rector en el diseño, definición e implementación de las políticas públicas referidas al sector; b) alcanzar niveles apropiados de ingresos fiscales de origen petrolero para lo cual privilegia la regalía sobre los impuestos; c) frenar las tendencias a la privatización de PDVSA sin negar la participación de capitales privados en el sector.

En los hechos, el modelo en que se asienta Venezuela es rentista: sigue dependiendo fuertemente en el siglo XXI de la renta petrolera. Este rasgo, de una duración de casi cien años, es señalado por críticos y aliados.