

Neopopulismo y crisis de los partidos

La democracia puede sobrevivir a la crisis de los partidos. De hecho, es posible conservar el método democrático y suprimir los partidos de facto o de lege. Y es que esa escurridiza palabra, democracia, significa demasiadas cosas y como todo término ideológico es más lo que oculta que lo que revela.

Hay miles de definiciones de democracia, pero si alguna sirve para describir algo que sea observable es aquella que la identifica como un método que permite que la mayoría elija periódicamente al gobierno mediante el voto, entre aspirantes que compiten entre sí, sin que el gobierno impida la competencia. Vista de este modo, la democracia no necesita de partidos; aunque sí de candidatos en competencia, de elecciones periódicas y del principio de la mayoría.

Las democracias neopopulistas o "delegativas", como las ha llamado O'Donnell, que personifican gobiernos como el de Mennen y Color de Melo, pero principalmente los de Fujimori y Chávez, pueden vivir plácidamente sin partidos o, por lo menos, con unos partidos muy débiles, que sirven más como maquinarias electorales que como aparatos políticos permanentes.

En estos regímenes, los partidos, como todas las demás instituciones y organizaciones, estorban pues su clave está en el nexo emotivo del pueblo con el líder que interpreta sus necesidades.

En la nueva Constitución los partidos desaparecen. Apenas se les menciona. Lo mismo el carácter representativo de la democracia. Partido y representación son, para la nueva clase revolucionaria, conceptos puntofijistas que deben dar paso a la auténtica democracia participativa.

¿Participativa o delegativa?

Formalmente, la nueva Constitución de Venezuela establece como régimen político la democracia social y participativa. Mis propósitos son entonces:

1. Discutir hasta que punto este nuevo diseño institución se acerca a lo

que Guillermo O'Donnell ha denominado "democracias delegativas".

2. Exponer de que manera las reglas de juego de este nuevo orden político permiten o no manejar los conflictos políticos que tradicionalmente han perturbado el funcionamiento de la democracia en Venezuela.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en referéndum el día 15 de diciembre de 1999, fue expresamente concebida como una salida a lo que el Presidente de la República Hugo Chávez, sus colaboradores, los miembros del Polo Patriótico y los de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) coinciden en diagnosticar como una crisis institucional del llamado "puntofijismo" derivada de la "corrupción" partidista.

Los críticos más moderados del sistema preexistente, dentro y fuera de las filas del chavacismo, atribuyen los males del "puntofijismo" a la supuesta confiscación de la voluntad política del pueblo por parte de los partidos políticos, que diseñaron instituciones para asegurarse el monopolio de la representación política. Dicho de otro modo, la democracia "puntofijista" pecó, según sus críticos, de ser sólo formalmente representativa y de haber garantizado sola y defectuosamente los derechos políticos necesarios para la elección de representantes (Combellas, 1994: 23; Njaim, 1998: 231-233).

Mucho antes del auge del Polo Patriótico, Ricardo Combellas (1994: 23), quien fuera Presidente de la COPRE y posteriormente miembro de la Asamblea Nacional Constituyente postulado por el Presidente Chavez, lo había puesto de esta manera:

"El sistema constitucional venezolano es formalmente representativo. El reto no está solamente en la realización de la voluntad constitucional, es decir, en el logro de una democracia más representativa, sino en hacerla a su vez, efectivamente participativa. Es así porque las carencias de representatividad del sistema no están en la

Constitución sino en los actores políticos, los partidos, a los que se les cuestiona precisamente el abuso de la función de representación, su mediación en función de intereses partidocráticos, lo cual se destaca en la perversión del principio de independencia de las ramas del Poder Público, su configuración centralista y disciplinada en torno a una oligarquía dirigente y el control hegemónico de la sociedad civil y sus expresiones asociativas"

En las décadas de los ochenta y los noventa, algunas organizaciones sociales muy pequeñas pero activas tales como: ciertas élites económicas y académicas; algunos organismos gubernamentales y hasta los propios líderes de AD y COPEI cuestionaron sistemáticamente a los partidos, al sistema electoral, a los organismos electorales y al modelo de democracia representativo..

Para críticos más radicales, la de Venezuela no ha sido democracia alguna, sino mera "partidocracia", así lo ha afirmado el Presidente Chávez o un mero régimen de libertades civiles, como lo sostiene Arturo Uslar Pietri. De allí, que el nuevo orden político diga sostenerse en principios diametralmente opuestos a los preexistentes, tales como: la despartidización del Estado y de la sociedad, la lucha contra la corrupción y la participación directa del pueblo.

La matriz de opinión dominante al momento de la irrupción militar en 1992 destacaba que la democracia venezolana sufría de una invasión partidista en todas las esferas de la vida social; de un nivel excesivo de impunidad y corrupción de los políticos y de un marco institucional controlado por los partidos para preservar el sistema político representativo y centralista y sus beneficios.

Los partidos políticos intentaron reaccionar a estas críticas con la creación de la COPRE en 1984; la descentralización y las múltiples reformas de la legislación electoral que intentaron introducir procedimientos de personalización del voto a nivel de los Con-

cejos Municipales y el Congreso Nacional. Pero la frustrada reforma de la ley de partidos, el diferimiento de los proyectos de leyes de regulación del financiamiento de las campañas y de los partidos y, notoriamente, los dos malogrados intentos de reforma de la Constitución pusieron de manifiesto su incapacidad para realizar los cambios necesarios.

Sobre esta base justificó el Presidente Chávez la convocatoria a la ANC a fin de crear un nuevo orden jurídico de naturaleza social y participativo. *Mi tesis, tal como ha sido anunciado antes, es que independientemente de su denominación formal, este nuevo orden político pertenece a la familia de las democracias delegativas que parecen estar surgiendo en América Latina desde el arribo, por ejemplo, del argentino Carlos Menem y del peruano Alberto Fujimori a la presidencia de sus respectivas repúblicas.*

Guillermo O'Donnell (1997: 287) ha afirmado que no todos los procesos de transición política desembocan en los mismos resultados. No todos los regímenes que transitan hacia la democracia tienen porque concluir en democracias institucionalizadas. Pueden perfectamente derivar hacia formas políticas como la democracia delegativa que, aunque no sean permanentes, pueden ser muy duraderas.

Además, como se pone de manifiesto en el caso venezolano, tampoco se debería creer que toda democracia institucionalizada o aparentemente institucionalizada tiene que mantenerse en este estadio. O'Donnell (1996) ha más bien rechazado la noción misma de consolidación democrática. Y, en realidad, pese a los argumentos en contra¹, no creo que haya razones para asumir, más allá de los países altamente desarrollados de Europa y Norte América, que una democracia aparentemente institucionalizada puede, en un momento dado, transitar hacia la forma política delegativa. Al menos en América Latina, la experiencia histórica indica que nada es irreversible, sólo más o menos probable.

Procederemos a caracterizar el nuevo "animal político" que O'Donnell bautizó como democracia delegativa, al tiempo que se expondrá si el caso venezolano se ajusta a tal caracterización.

Rasgo 1º: Predominio del principio democrático del apoyo mayoritario del pueblo sobre el principio liberal de limitación jurídica del poder gubernamental.

Plantea O'Donnell (1997: 293), que "las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato".

Por supuesto, tal premisa no se expresa como norma constitucional, aunque eventualmente el régimen de excepción y las atribuciones presidenciales formales pueden servir, como de hecho sirvieron en el caso Argentino durante los gobiernos de Menem, de marco jurídico del gobierno por decreto.

La democracia delegativa no es una forma política constitucional, sino más bien un tipo democrático de gobierno de facto que ignora o interpreta a su conveniencia el orden jurídico vigente. En el caso venezolano esto se pone de manifiesto, no tanto en las atribuciones que la Constitución de la República Bolivariana le confiere al Presidente, como en el modo en el que se llegó a la convocatoria de la propia ANC y a la aprobación de la Constitución.

No obstante, al menos el artículo 70 de la Constitución Bolivariana abre la posibilidad para que el principio de la mayoría sea aplicado para la toma de decisiones gubernamentales, más allá de las elecciones y de las diversas clases de referéndum y del carácter vinculante de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas. En todo caso, esta norma es de inspiración delegativa.

Desde el momento de su juramentación como Presidente de la República, Hugo Chávez se encargó de reafirmar que la legalidad preexisten-

te, en el marco de la cual se había realizado su propia elección, era espuria. La Constitución de 1961 pasó a ser denominada en el discurso oficial, como "la moribunda".

El enfrentamiento entre el legislativo y el ejecutivo estuvo signado por la amenaza de disolución del Congreso. El decreto de emergencia legislativa redujo sus atribuciones a la mínima expresión y confirió al poder constituyente las competencias legislativas. Además se destacan dos importantes pugnas políticas en las que el legislativo quedó del todo subordinado al ejecutivo, con violación de normas y procedimientos existentes, me refiero a: la habilitación presidencial de 1999 y la aprobación de la ley de Presupuesto del año 2000.

La Constitución de 1961 establecía que el Presidente de la República sólo podía obtener competencias extraordinarias en materia económica y financiera mediante una ley especial aprobada por el Congreso de la República². Sin embargo, el Presidente solicitó y logró la habilitación para legislar sobre otras materias, como por ejemplo la reforma de la administración central, a pesar de presiones y acciones de protesta masivas de activistas y simpatizantes de los partidos del gobierno, algunas de ellas violentas.

Algo similar ocurrió con la aprobación de la ley de presupuesto. Luego de superadas en parte las violentas tensiones entre el legislativo y la ANC, surgidas como consecuencia del decreto constituyente de emergencia legislativa que reducía al Congreso a su Comisión Delegada y prohibía la reanudación de sesiones ordinarias, el Ejecutivo decide enviar al Congreso el proyecto de presupuesto, tal como lo establecía la Constitución formalmente vigente. El Congreso hace objeciones técnicas legalmente fundamentadas a la estimación de ingresos por concepto de privatizaciones y el Ejecutivo desacata la decisión y envía el presupuesto, para su aprobación, a la ANC.

Ambos casos ponen de manifiesto no sólo la inobservancia de la norma, sino la base misma del argumento político para hacerlo: la voluntad del Presidente, legitimada por éxitos electorales sucesivos y manifestaciones populares.

La inobservancia de los preceptos constitucionales no se ha basado sólo en el carácter precario o "moribundo" de la legalidad existente y la popularidad presidencial, sino también en la condición de transitoriedad y en la identificación del proceso político como "revolucionario". Con ello se ha intentado justificar que incluso la nueva legalidad emanada de la Constitución Bolivariana sea puesta en suspenso. Tres casos ilustran este hecho: 1.El procedimiento empleado para designar a los miembros de los poderes judicial, ciudadano y electoral. 2.La forma en que se modificaron las normas electorales, por medio del estatuto electoral. 3.La manera en que los partidos, incluidos los del Polo Patriótico, han seleccionado a sus candidatos.

Todos los altos cargos de los poderes judicial, electoral, ciudadano, según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, deben ser provistos por un sistema que pretenda estimular y garantizar la participación de la llamada "sociedad civil" que, aunque puede variar en general, sigue este esquema:

1. La "sociedad civil" (incluidas en el caso del Poder Electoral las universidades) y, para el caso del Tribunal Supremo, también los ciudadanos por iniciativa propia postulan candidatos sin vinculación partidista ante el respectivo comité de postulaciones.
2. El respectivo comité de postulaciones elabora una lista de candidatos a ser propuestos para su designación por la Asamblea Nacional. En el caso de los magistrados del Tribunal Supremo, los miembros del Consejo Moral Republicano hacen una segunda revisión y selección de los postulados.
3. La Asamblea Nacional elige a los titulares de cada cargo mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, salvo en el caso de los magistrados del Tribunal Supremo.

Poco después de aprobada la nueva Constitución, la ANC procedió a llenar todos estos cargos sin respetar el procedimiento establecido en ella. La argumentación constitucional justificadora de dichas designaciones es que siendo la ANC, por sentencia de la Corte Suprema de Justicia, un po-

der supraconstitucional y dada la urgencia del caso, el procedimiento establecido podía ser temporalmente suspendido ya que las designaciones tienen el carácter de transitorias.

Lo cierto es que, siendo ilimitado el poder de la ANC, pudo también haber dictado un estatuto para los comités de postulaciones, designado a sus miembros y atenerse al procedimiento constitucional. Justamente, el no apearse a las normas que ella misma dictó, contribuye a apoyar la tesis sobre la dirección del sistema político venezolano..

Y finalmente, la Constitución establece que los "organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular, serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes" (artículo 67). Esta norma está, de facto, en suspenso.

Rasgo 2°: Personalismo presidencial que encarna a la nación, define y defiende sus intereses.

Toda la legitimidad de los actos gubernamentales y constituyentes se apoyan, en definitiva, no tanto en su legalidad, como se ha visto, sino en algo mucho más relevante desde el punto de vista del ejercicio delegativo del poder: el carácter soberano del pueblo del cual emana un supuesto mandato revolucionario que ha recibido el Presidente. De allí que, independientemente de la finalidad específica que han tenido las votaciones del referéndum convocatorio a la elección de la ANC, la escogencia por voto popular de los miembros de la misma y el referéndum aprobatorio de la nueva Constitución, todas han cobrado un carácter plebiscitario.

En cada campaña el Presidente ha sido el centro de los argumentos. Incluso sus adversarios han contribuido a esto en la medida en que, con pocas excepciones, la argumentación ha sido principalmente en contra de Chávez.

Un elemento importante de las democracias delegativas, vinculado a este segundo rasgo, es la libertad del Presidente. Siendo éste el intérprete del interés nacional, lo prometido en su campaña electoral no lo ata a la hora de gobernar. A este respecto, el caso Venezolano se aleja del modelo pues

la principal promesa electoral del Presidente Chávez fue la transformación política por medio de la Constituyente y, en consecuencia, el desplazamiento o sustitución de la clase política tradicional. Asociada a esta promesa principal, ofreció acabar con la corrupción, proveer seguridad jurídica y disminuir el desempleo. Sobre estas metas pueden presentarse balances desiguales. El desempleo ha aumentado, pero el Presidente justifica que el 99 fue el año de los cambios políticos y el 2000 será el de la reactivación económica. Por ahora, la mayoría de los electores encuestados está dispuesta a esperar aún más de un año para ver los resultados de la gestión gubernamental.

Rasgo 3°: La base política del Presidente es un movimiento emotivo que supera al faccionalismo partidista.

El Presidente Chávez llega al poder con el respaldo de un frente multipartidista que reúne una serie de partidos minoritarios de izquierda moderada o radical, algunos de los cuales representan menos de un punto porcentual del total de votos emitidos, y un gran movimiento de carácter más emotivo que organizativo: el Movimiento V República (MVR). Esta heterogénea coalición de partidos con un movimiento de civiles y militares; de derechas e izquierdas, se mantuvo intacta por algo más de un año sobre la base de un discurso muy emotivo que identificó a la corrupción política, representada por AD y COPEI, como la causante de la degradación moral, institucional y económica de la nación.

El movimiento chavista es una reacción contra los supuestos vicios partidistas del puntofijismo, en consecuencia aspira a colocar el interés de la República, tal como lo interpreta su máximo líder, por encima del interés de cualquier parcialidad política. Los duros hechos de la realidad política han puesto de manifiesto que el MVR no puede escapar fácilmente de las leyes que según Mitchels rigen la vida de las organizaciones políticas: en un año sus niveles de organización interna han crecido; se han fortalecido los liderazgos al interior de la organización y, en especial, el de Luis Miquilena; las pugnas internas por las posiciones de poder y los

cargos públicos son virulentas y han conducido ya a la primera división del movimiento, además de poner en riesgo la unidad del Polo Patriótico en su conjunto.

El Presidente ha declarado ante los problemas organizativos de sus seguidores, que de seguir el conflicto entre ellos, los abandona y se va sólo y directo con el pueblo. Las relaciones están signadas por lealtades personales, especialmente con sus compañeros de armas del Movimiento Revolucionario 200 (MBR-200). La realidad presiona hacia la burocratización del movimiento, el Presidente intenta eludir el desgaste carismático a causa de la conversión de su organización política en un partido.

Rasgo 4°: La accountability frente a las instituciones (legislativas y judiciales) impide el ejercicio de la autoridad delegada al Presidente

El Presidente Chávez ha reiterado, que responde sólo ante el pueblo. Sus difíciles y tensas relaciones con instituciones como el Congreso de la República durante todo el año 99 y con la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional Electoral cuando estos decidían o parecían decidir en contra de lo que el Presidente requería, muestran que a este respecto, la democracia venezolana se acerca bastante al modelo descrito por O'Donnell. Un ejemplo se observó en febrero de 1999, cuando por mandato constitucional el Presidente presentó su primer informe de gestión y decidió hacerlo ante la ANC y no frente al Congreso, como la norma exige. Al acto fue invitada la comisión delegada del Congreso, pero la rendición de cuentas se hizo ante un órgano distinto al previsto constitucionalmente. Hechos análogos se encuentran en las relaciones con los nuevos miembros de los poderes públicos, lo cual contribuye al desmontaje institucional.

Su futura relación con la Asamblea Nacional dependerá de la correlación de fuerzas. Si su coalición se mantiene intacta y logra una amplia mayoría sus relaciones serán muy armónicas, si no es así, y bajo el supuesto de que la democracia venezolana está funcionando delegativamente, seguramente provocará conflictos que justifiquen su disolución por las vías previstas en la Constitución.

¿Renacerán los partidos?

Pudiera pensarse que la actual crisis de los partidos es una situación transitoria, pues finalmente el personalismo tiende a rutinizarse y en el largo plazo las lealtades partidistas se imponen sobre las personales. Sin embargo, en Venezuela lo que se está viviendo es la crisis de un sistema de hegemonía política partidista y su sustitución por otros actores, cuya instauración hegemónica está por verse.

El respaldo que todavía tiene la democracia como forma de gobierno en Venezuela, el contexto internacional, la propia orientación institucional de la Fuerza Armada, hacen pensar que se está produciendo en el país un cambio profundo en la relación entre los ciudadanos y las élites políticas que de mantenerse el sistema democrático, conducirá a una nueva forma de institucionalización política y a la sustitución de las formas políticas partidistas tradicionales por organizaciones más regionalizadas, más personalistas y más efímeras.

Si algún partido pudiera revertir esta tendencia este sería el MVR, pero sus divisiones internas, los conflictos con sus aliados y la naturaleza misma del liderazgo del Presidente Chávez son obstáculos importantes para que esto ocurra. En las elecciones de 1998 y las del 2000, dos candidatos concentraron el 95% de votos válidos.

¿Significa esto que el sistema de partidos venezolanos evoluciona hacia un nuevo bipartidismo? Creo que no y la razón es muy simple: no puede haber bipartidismo, sin partidos políticos. Los comportamientos, descritos y los predecibles a partir del actual cuadro político, hacen pensar que los partidos y la democracia de partidos desaparecieron y han sido sustituidos ya por liderazgos que generan lealtades personales y provisionales.

ANGEL A. ALVAREZ.

Politólogo. Profesor de la UCV.

1 Ver por ejemplo a Gunther, Nikiforos y Puhle (1996)

2 Artículo 190, ordinal 8.