

Buscando la gobernabilidad perdida

Marino J. González R.*

Venezuela se acerca al final de la primera década del siglo XXI experimentando la mayor concentración de poder en manos de un gobernante desde 1935. Las tendencias excluyentes en la conducción política han agravado limitaciones estructurales de nuestra dinámica de desarrollo.

Es cada día más claro que las aspiraciones de democracia y bienestar de los ciudadanos no podrán conseguirse en un clima contrario al encuentro social y a la comunidad de intereses. En tales condiciones es evidente que no es posible generar sostenibilidad para políticas públicas efectivas y equitativas. Mientras eso no ocurra el porvenir de las próximas generaciones de ciudadanos está en entredicho. Urge, como pocas veces en nuestra historia, identificar caminos para el encuentro y la coincidencia. Pero también es imperativo especificar los factores que han condicionado la situación actual. En la manera que los incorporemos en nuestra praxis social estaremos consolidando acuerdos más sostenibles.

GOBERNABILIDAD PARA LA DEMOCRACIA Y EL BIENESTAR

Gobernar es conducir. Es utilizar las capacidades de la sociedad para garantizar el mejor curso para todos. Conducir es, por otra parte, sinónimo de servir. De colocar el beneficio colectivo antes que las apetencias sectarias. Es por ello que gobernar debe ser fundamentalmente una opción por acordar. Por integrar los diversos pareceres y visiones en un conjunto satisfactorio.

Más que obediencia, el gobernante debe promover el diálogo, el encuentro. Con la madurez de las instituciones, gobernar se ha convertido también en un acto social. Todos participamos porque todos tenemos algo que aportar y algo que recibir. En la medida en que participamos construimos la fortaleza de la gobernabilidad. Por todas estas razones, gobernar debería ser cada día más un acto para promover la libertad, no la sujeción al funcionario de turno.

Pero gobernar necesita un norte. Se trata de promover valores que conduzcan la sociedad a mejores estadios de desarrollo. Al menos dos dimensiones deberían incorporarse en esa perspectiva. La primera es el ejercicio de la práctica democrática, es decir, la relacionada con la valoración de cada ciudadano ante el hecho político. La segunda es la garantía creciente del máximo nivel de bienestar para los ciudadanos. Se trata, en consecuencia, de promover gobernabilidad para la democracia y el bienestar. Cuando no se promueven los valores de la democracia y no se concreta el bienestar, los gobiernos se convierten más bien en expresiones autoritarias, e incluso totalitarias.

Para que la gobernabilidad se traduzca en una mejor democracia y en mayor bienestar para los ciudadanos se requieren instituciones. Es decir, disposiciones, normas de decisión, rutinas, que promuevan el acuerdo en la sociedad. Este es el *continente* de los acuerdos de democratización. Entre algunos aspectos del continente está el respeto a la minoría, el equilibrio de poderes, la



imparcialidad del poder judicial, las elecciones en un marco de transparencia. También se requieren instituciones para promover el bienestar. Ellas configuran el *contenido*. Las instituciones típicas del contenido son justamente las políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población.

Tanto el continente como el contenido son requisitos del *buen gobierno*. Cuando sólo se enfatiza el continente, los gobiernos no satisfacen las demandas sociales. Cuando sólo se enfatiza el contenido, se abre paso al manejo despótico del poder. La historia contemporánea de Venezuela es una expresión concreta de la forma como hemos combinado esta relación entre el continente y contenido de la gobernabilidad.

EN LA CALLE POR LA DEMOCRACIA: EL PROGRAMA DE FEBRERO DE 1936

El 21 de febrero de 1936 el presidente General Eleazar López Contreras anuncia al país el famoso Programa de Febrero. Una semana antes las calles de Caracas presenciaron la manifestación más grande en la historia del país. Manuel Caballero ha señalado que “lo que afloró ese día fue la mentalidad democrática de la población” (Caballero 2004).

El Programa de Febrero dedica el primer aspecto a la caracterización del continente de la gobernabilidad. Se trata, dice López Contreras, de hacer efectivo “el funcionamiento de un régimen de legalidad”¹. Para un país acostumbrado al abuso y persecución del gomecismo era bastante que se recono-

ciera el fundamento de la ley. López Contreras señala también que este propósito expresa “la opinión de todos” sus compatriotas. Más adelante señala a la Constitución como ley fundamental en la cual están “previstas las garantías de los venezolanos”.

No queda allí la novedad. El Programa de Febrero enfatiza la autonomía de los Consejos Municipales, los cuales, según López Contreras, “habían dejado de existir bajo la influencia nefasta de intromisiones extrañas”. También se incorpora la Administración de Justicia como otra de las *reformas urgentes*. Finalmente, dentro del régimen de la legalidad, se postula que los patronos y obreros constituyan grupos de agremiación profesional de carácter nacional.

Nótese que la concepción de respeto a la legalidad estaba concentrada en ámbitos distantes del Poder Ejecutivo: la justicia, la autonomía de los gobiernos locales, la organización de los patronos y obreros. No se incluyó en el Programa de Febrero ninguna previsión sobre la libertad de asociación, o sobre el voto directo. Una década más tarde estos aspectos cobrarían especial valor.

Los contenidos del Programa de Febrero eran amplios y diversos. Se otorgó prioridad a la higiene pública y asistencia social, a la planificación y construcción de vías de comunicación, a la educación nacional, a la agricultura y cría, a la política fiscal y comercial, y a la inmigración y colonización. Durante los gobiernos de López Contreras y Medina se crearon instituciones

claves para el diseño y ejecución de políticas públicas en el país.

Los gobiernos de este período promovieron, no cabe duda, cambios orientados a la modernización de Venezuela. Quizás sus orígenes y la ideología prevaeciente en el momento, impidieron cambios más profundos. La propia naturaleza del Programa de Febrero, esto es, una propuesta derivada del *pueblo en la calle*, en un marco político de extracción militar, sin mayor experiencia asociativa, no era garantía de sostenibilidad.

Las tendencias organizadas para conquistar un sistema electoral basado en el principio *un ciudadano, un voto* fueron lo suficientemente persistentes para desatar una transformación sustantiva. A partir de las elecciones de diciembre de 1946 Venezuela fue otra. El continente había incorporado la práctica del voto universal, con ella la participación popular tenía una dimensión más compleja.

EL PROGRAMA MÍNIMO DE GOBIERNO: RESULTADO DEL APRENDIZAJE DEMOCRÁTICO

No bastaba conquistar el voto universal para consolidar la democracia y el bienestar en Venezuela. La elección del gobierno de Gallegos y su abrupto fin en noviembre de 1948 fueron manifestaciones de la debilidad de la experiencia democrática. Otros factores, como el respeto de la institución militar al liderazgo civil, debían incorporarse para darle fortaleza a la propuesta democrática. El gobierno dictatorial, con su secuela de exilio, anu-

lación de libertades políticas, represión, tuvo un efecto catalizador en la maduración institucional. A pesar de los éxitos aparentes de la dictadura en lo que respecta a los beneficios sociales y económicos, la insatisfacción con el modelo era generalizada. El año 1957 es expresión de la búsqueda de acuerdos en todos los frentes, en los partidos, en los sindicatos, en las asociaciones empresariales, en los grupos estudiantiles, entre los exiliados.

Los liderazgos de la época tuvieron el tino de acordar. Es verdad que tales acuerdos no fueron todo lo inclusivos que han debido ser. Es cierto también que las estructuras partidistas tuvieron una gran preponderancia. A pesar de ello, era evidente que los retos de la modernización del país superaban las capacidades particulares. Era necesario asomarse en conjunto a las posibilidades.

El llamado Pacto de Punto Fijo es fundamentalmente un acuerdo sobre el continente de la gobernabilidad. Quizás por ello es más conocido lo relacionado con el respeto al resultado electoral y al gobierno de Unidad Nacional. Menos conocidos son los contenidos del Programa Mínimo de Gobierno.² De hecho, el Programa Mínimo de Gobierno se menciona como un “anexo” en el texto del acuerdo.

El Programa Mínimo de Gobierno fue suscrito el 6 de diciembre de 1958, un día antes de las elecciones presidenciales. Fue ratificado por los tres candidatos: Rómulo Betancourt, Rafael Caldera y Wolfgang Larrazábal. Entre los contenidos del Programa Mínimo de Gobierno estaban la elaboración de una constitución democrática, la regularización de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, así como la reforma administrativa de los servicios públicos. En el plano económico se asigna un “papel preponderante” al Estado en el “fomento de la riqueza nacional”. Se propone la reforma agraria y la realización de los estudios para la creación de una “Empresa Nacional de Petróleos”. En los aspectos sociales se prioriza la protección a la madre y al niño, la política de vivienda, y el reconocimiento del trabajo como “elemento fun-

damental del progreso económico y del engrandecimiento del país”. En el ámbito educativo se insiste en la lucha contra el analfabetismo y en la protección y dignificación del magisterio. En la política militar se propone el perfeccionamiento técnico y modernización de las fuerzas armadas. En el plano internacional se reafirman los principios de paz y cooperación, así como de autodeterminación de los pueblos.

Los contenidos del Programa Mínimo de Gobierno fueron la base de acción de los gobiernos venezolanos por casi un cuarto de siglo. Combinados con los avances en la modernización institucional promovieron rasgos significativos en la cultura política del venezolano. Sin embargo, la incapacidad de adaptarse a los cambios por parte de los sectores líderes ocasionó un progresivo deterioro tanto de los contenidos como del continente de la gobernabilidad.

SIN CONTINENTE, SIN CONTENIDO: LOS RETOS DE LA HORA ACTUAL

Desde finales de los setenta el país ha restringido sistemáticamente la gobernabilidad. El empobrecimiento descomunal de los ochenta y noventa anuló las posibilidades de ascenso social, características de las dos décadas anteriores. Lo anterior coincide con una reducción de espacios de acuerdo político y el agotamiento de los partidos como instituciones promotoras del encuentro social.

Las elecciones de 1998 permiten el acceso al poder de sectores que han agravado aún más las condiciones de gobernabilidad. No sólo se han agudizado los rasgos de dependencia de la explotación petrolera. También se han debilitado las posibilidades para construir una economía productiva. Hoy tenemos menos empleos en sectores de alta productividad. También producimos menos bienes industrializados que a principios de los setenta. Las restricciones en nuestros sistemas de educación y de salud, así como los instrumentos de una efectiva política de seguridad ciudadana, son apenas expresiones del deterioro en el bienestar de la población.

Pero no sólo se han deteriorado los contenidos de la gobernabilidad. Hay signos evidentes de la reducción del continente de la gobernabilidad. La desaparición del equilibrio de poderes desde finales de 1999, la ausencia de canales para la representación de la oposición democrática, la eliminación de la descentralización, y peor aún, el debilitamiento deliberado del acto del voto, configuran una situación de especial preocupación para todos los venezolanos.

Los caminos planteados para redemocratizar a Venezuela no son sencillos. Exigen un esfuerzo central por promover coincidencias. Examinar con ponderación las lecciones de nuestra historia puede dar pistas. Sin embargo, en el fondo está planteado un gran esfuerzo colectivo por acordar sobre el continente y el contenido de la gobernabilidad. Es, sin duda, una gran tarea para todos.

* Profesor Titular de la Universidad Simón Bolívar

Referencias

Caballero, Manuel. 2004. *Rómulo Betancourt, político de nación*. Caracas: Alfadil Ediciones. Fondo de Cultura Económica.

Notas

- 1 El texto del Programa de Febrero se puede consultar en Suárez Figueroa, Naudy. 1983. *Programas Políticos Venezolanos de la Primera Mitad del Siglo XX*. Caracas: Publicaciones del Colegio Universitario Francisco de Miranda. Tomo I. 2da. Edición.
- 2 El Programa Mínimo de Gobierno se puede consultar en SIC, Año 22, No. 211, 1959, páginas: 14-16.