

50 años de democracia en Venezuela

José Virtuoso s.j. *



Foto: Luis Carlos Díaz

Vivimos en un tiempo en que se promueve una lectura superficial y sesgada de nuestra historia, especialmente de la referida a nuestros orígenes republicanos y al fenecido régimen político de *Punto Fijo*. En el calor de la lucha por legitimar los cambios políticos que ocurren a partir de 1998, así como en los esfuerzos por oponerse a ellos en búsqueda de nuevas alternativas, corremos el peligro de ignorar cómo llegamos a esta hora presente y cuáles males del pasado siguen causando los mismos problemas de antaño.

Hoy, cuando cumplimos 50 años de vida democrática del país, se impone una revisión a fondo de esa historia, qué hemos alcanzado, qué problemas siguen vigentes, qué males seguimos arrastrando, qué estamos haciendo ahora peor de cómo lo hacíamos antes, qué

novedad hay en el presente con respecto al pasado. Sólo este ejercicio nos permitirá hacernos cargo de nuestra historia, aprendiendo de ella para atisbar salidas que no constituyan nuevos retrocesos.

MODERNIDAD RENTISTA COMO HORIZONTE SOCIAL

La modernidad ha sido el horizonte hacia el cual ha pretendido moverse la sociedad venezolana desde que decidimos constituirnos en República, en 1811. No fue posible arribar a ese horizonte en el siglo XIX, más bien llegamos al final de ese siglo cansados de tanta guerra, hambrientos, endémicos y sin esperanzas de enrumbarnos por la ansiada senda del progreso.

Al amanecer del siglo XX, el régimen político, primero de Cipriano Castro y luego de Juan Vicente Gómez, logran crear el Estado Nacional con capacidad efectiva para imponerse en todo el territorio nacional, siendo su principal instrumento la formación del Ejército Nacional, concebido y organizado como institución profesional y moderna, amalgamado bajo la imagen bolivariana y las ideas republicanas.

La reforma de la Hacienda Pública y la unificación del Tesoro Nacional llevada a cabo bajo la dirección del ministro Román Cárdenas, completa las condiciones necesarias para el completo dominio del Estado central sobre las relaciones políticas del país. El paso siguiente es la

El primer modelo ensayado fue lo que algunos han llamado el modelo de arriba hacia abajo. En este modelo, el sujeto clave es una élite modernizadora que tiene la preparación intelectual y la madurez política necesaria para hacerlo.



Foto: Archivo Gumilla

construcción de una red de comunicaciones en todo el territorio, cada vez más extendida, a través del telégrafo y las carreteras, que permite una presencia constante del poder central en todos los rincones del país.

Un Estado fuerte, conducido por un gobierno centralizado y dictatorial logró imponer “la paz y el orden” en todo el territorio. La corriente intelectual positivista vio en ello una extraordinaria oportunidad para el progreso y la puesta en marcha de la tan deseada moder-

nidad. Esta oportunidad se consolidó con la aparición del petróleo en 1914.

Desde entonces la atención del mundo se concentró en Venezuela. El petróleo aparece en las estadísticas venezolanas de exportación en 1918; para 1927 ya era el principal rubro de exportación del país y para 1929 Venezuela era el mayor exportador de petróleo del mundo.

El país no tenía capacidad técnica ni financiera para emprender por cuenta propia la explotación de su principal recurso. En cambio existían en el mundo numerosas compañías aventajadas en estas tareas. Es comprensible, por tanto, que en un primer momento fueran las transnacionales quienes extrajeran el petróleo bajo la forma de concesiones.

Por regulaciones que provienen de la colonia, en Venezuela el propietario del subsuelo es el Estado. Por eso, el Estado cobraba a las petroleras por los derechos de concesión; es decir, por permitir a una compañía que explotara una zona o región determinada. Además, las empresas debían pagarle una regalía. La palabra tiene resonancias monárquicas. Era lo que se pagaba antiguamente al rey por ser el dueño de las minas, o de otras posesiones utilizadas por sus súbditos. En el caso del petróleo significaba que las petroleras debían entregar al Estado una parte del petróleo extraído. Como Venezuela no tenía entonces medios para comerciar esas cantidades, se las cedía por lo general a las compañías extranjeras para que las vendieran, y recibía el importe de la regalía en efectivo. Adicionalmente, como toda em-

presa, las petroleras debían pagar el impuesto sobre la renta.

Como puede observarse, el Estado por su condición de propietario, recibía un conjunto de ingresos por conceptos de derechos de concesión, regalía e impuestos sobre la renta. La teoría económica llama a este conjunto de ingresos *renta*. La renta petrolera multiplicó los ingresos del Estado venezolano a unos niveles inimaginables. Con una Hacienda Pública centralizada, el ingreso petrolero permitió no sólo cancelar deudas y contar con recursos para fortalecer las instituciones en las que se sostenía como el Ejército Nacional, sino que le convirtió a él y a quien lo condujera, en el actor más poderoso de la sociedad. A partir de ese momento ningún terrateniente o productor venezolano pudo competir en posibilidades de acceso a recursos económicos con el Estado. Asimismo, éste se independizó totalmente de los productores internos para la obtención de sus ingresos y la distribución de sus recursos. El escaso desarrollo institucional del Estado hacía inoperante el equilibrio en sus decisiones a través de la división de los poderes públicos. El Poder Ejecutivo central, es decir, el gobierno, tenía el peso definitivo en el manejo del Estado y su presidente las riendas de las decisiones públicas en sus manos.

Debemos a Arturo Uslar Pietri la divulgación de varias expresiones que han sintetizado nuestra versión criolla de modernización rentista. Una fue “sembrar el petróleo” y la otra capitalismo de Estado. En el contexto intelectual de la primera mitad del siglo XX ambas

Foto: Luis Carlos Díaz



expresiones son bastante similares. Los abundantes recursos petroleros del Estado, que éste percibía por su condición de propietario, lo colocaban en una situación privilegiada para fomentar una economía capitalista. Siguiendo las ideas económicas mundiales en boga, después de la Gran Depresión, el modelo de Estado interventor se ve como el más apropiado para crear las condiciones económicas necesarias para el desarrollo capitalista: distribuidor, inversor, empleador, responsable de la infraestructura moderna y la expansión de los servicios públicos para toda la población.

La modernización rentista asume además la bandera nacionalista. La presencia de compañías extranjeras en la actividad petrolera, la conciencia extendida de la importancia de la renta petrolera para impulsar la modernización, al lado de la percepción común sobre los enormes beneficios obtenidos por las corporaciones petroleras, entre otras cosas porque el Estado venezolano les exigía demasiado poco, hizo que la lucha por aumentar la renta se convirtiera en la bandera nacionalista apoyada por todos los estratos de la población y todas las corrientes políticas. Así, el nacionalismo, concretado en el disfrute de la riqueza petrolera por los venezolanos, se convirtió en una enorme fuerza aglutinadora de los esfuerzos modernizadores.

Desde 1930 hasta mediados del siglo hay una extraordinaria coincidencia de las corrientes políticas que se han ido conformando en la sociedad en torno a este horizonte. El Estado venezolano ha de utilizar los re-

ursos petroleros para impulsar el desarrollo capitalista creando las condiciones para ello que le permite su potencial económico. Inclusive para las corrientes socialistas y comunistas esta sería una etapa necesaria en la transición al socialismo.

MODERNIZACIÓN RENTISTA SIN DEMOCRACIA

La diferencia real en el horizonte modernizador común a la sociedad venezolana va estar directamente ligada a la cuestión de la democracia, en cuanto que ésta forma parte ineludible del horizonte. El problema es qué tipo de democracia y bajo qué condiciones es posible para facilitar el horizonte modernizador rentista.

El primer modelo ensayado fue lo que algunos han llamado el modelo de *arriba hacia abajo*. En este modelo, el sujeto clave es una élite modernizadora que tiene la preparación intelectual y la madurez política necesaria para hacerlo. El proyecto de modernización impulsado por ella ha de pasar por varias etapas. La primera es la superación de la economía rural y atrasada por una urbana y moderna, construyendo la infraestructura adecuada y fomentando la actividad productiva, especialmente industrial, co-

mercial y de servicios. El éxito en esta etapa traerá consigo el desarrollo social y preparará las bases para la convivencia democrática. Mientras tanto, las organizaciones políticas como partidos o movimientos, los sindicatos, asociaciones gremiales y demás asociaciones de intereses o grupos de presión son interferencias para el desarrollo del proyecto.

En el proceso venezolano del siglo XX varios gobiernos, por no señalar otros actores políticos, intentaron este camino de arriba hacia abajo para alcanzar la sociedad moderna y democrática. En primer lugar, los equipos de gobierno de la segunda mitad del período gomecista, formados por la intelectualidad positivista del país. También los gobiernos presididos por los generales Eleazar López Contreras (1936-1941) e Isaías Medina Angarita (1941-1945), cada uno con su estilo particular y las circunstancias del momento, intentaron esta vía. El gobierno de las Fuerzas Armadas (1948-1957) con Marcos Pérez Jiménez como hombre fuerte, lo formuló como el "Nuevo Ideal Nacional".

Hasta 1958 se avanzó más en modernidad que en democracia. El predominio de gobiernos cuya estrategia fue de arriba hacia abajo explica ese balance. Los

signos de modernización en este período fueron de tal magnitud que quedaron impresos en la conciencia de los venezolanos hasta el día de hoy, especialmente en la conformación de nuestra topografía urbana.

MODERNIZACIÓN RENTISTA CON DEMOCRACIA

La segunda vía a la Venezuela moderna y democrática propone un movimiento simultáneo *de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba*. Para ello se requiere un *pueblo encuadrado* en organizaciones policlasistas a través de las cuales se logra la movilización de las masas y la participación inmediata de la gente en los beneficios de la modernización rentista. El partido populista consigue el apoyo popular a las acciones de los dirigentes que conforman la élite política, dispuesta a establecer alianzas con las otras élites modernizadoras para conducir el proceso modernizador con una alta participación popular a través del voto, los sindicatos y todas las formas posibles de organización social.

Este modelo democrático es el que se ha llamado *sistema populista de partidos políticos y conciliación de élites*. En su primera versión se pone en marcha durante el trienio 1945-1948, con un marcado acento sectario y vanguardista que le valió su rápido remplazo por las elites modernizantes más conservadoras en la sociedad civil y en las FF.AA. Su segunda versión se pone en marcha con el *Pacto de Punto Fijo* de 1958.

El *Pacto de Punto Fijo* fue la demostración de la posibilidad de establecer una relación po-



lítica basada en el diálogo y la negociación en lugar del recurso a la fuerza de las armas, normalmente utilizado en la historia venezolana hasta ese momento para imponer algún tipo de régimen político o para cambiarlo. De esta forma se establecieron nuevos parámetros para lograr la estabilidad y la gobernabilidad mucho más cercanos a los proclamados ideales democráticos.

El *sistema populista de partidos políticos y conciliación de élites* logra la suficiente legitimidad política para resistir los embates de ambos lados. Su estrategia modernizadora contiene elementos que alimentan esa legitimidad: participación electoral masiva, crecimiento de diversos tipos de organizaciones políticas y sociales, enormes inversiones estatales en servicios públicos como atención a la salud, expansión de la educación gratuita, planes de vivienda popular, construcción de infraestructura pública, etc. A esto se unen planes como la reforma agraria, el compromiso del Estado con las empresas básicas y enormes facilidades para la actividad privada en las áreas más rentables de la economía. La abundancia de la renta petrolera permite al Estado satisfacer prácticamente todas las demandas de los diversos grupos sociales. Al mismo tiempo que combate la subversión de la izquierda comunista, lanza una ofensiva internacional de defensa de la democracia representa-

tiva en el continente y de los recursos propios de la nación.

La derrota política y militar de la subversión armada, seguida de la política de pacificación, al mismo tiempo que se produce la alternabilidad en el gobierno entre los dos grandes partidos populistas (AD y COPEI) por la voluntad popular expresada a través del voto, son los primeros indicadores de la culminación de la modernización populista. La nacionalización de la industria petrolera ratifica finalmente el éxito del proceso.

Su culminación inicia el agotamiento del modelo. La nacionalización pone en aprietos al Estado rentista, ahora es éste el que debe velar por la salud económica y administrativa de la industria petrolera, garantizar sus inversiones y capacidad tecnológica para competir en el mercado internacional, sin afectar los ingresos para el presupuesto ordinario de gastos públicos. Para una sociedad y un Estado rentistas no resulta fácil aceptar la nueva relación de una industria petrolera que debe manejarse como *empresa comercial* y la creciente demanda de renta pública para sostener el proceso de crecimiento económico.

Además de esta contradicción estructural, varios elementos se juntan para dar como resultado *la caída del sistema*:

1. Los cambios en la economía mundial y el crecimiento de la demanda interna contribuyen a una progresiva y drástica disminución de la renta pe-

rolera per cápita en Venezuela, asentando un golpe mortal al pilar fundamental de la modernización rentista-populista. El llamado *viernes negro* en febrero de 1983 es el detonante de la crisis.

2. A partir de este momento comienza una caída continua de los indicadores, económicos y sociales. El proceso modernizador cambia de signo para las mayorías. De ser fuente de mejoras económico-sociales y generador de expectativas de un futuro mejor se convierte en productor de angustias en relación al porvenir y en la desconocida e impactante experiencia de empobrecimiento gradual de toda la población y acentuadamente entre los más pobres, o sea, a los que menos había favorecido la injusta distribución de la renta petrolera en los tiempos de su abundancia.

3. Los partidos políticos dejan de ser organizaciones generadoras de proyectos de futuro, de ideas, y organizaciones políticas. En lugar de representar al pueblo se empeñan en sustituirlo. Se olvidan de la educación ciudadana para convertirse en administradores de una vasta red clientelar, alimentada con renta petrolera e infectada con el virus expansivo de la corrupción administrativa. La modernización rentista-populista recibe otro golpe.

4. El sistema pierde su legitimidad y la capacidad de gobernabilidad. La sociedad se enfrenta a graves problemas de inestabilidad social y política, unas de cuyas expresiones más notorias fueron los sucesos de 1989 (el llamado *caracazo*) y los golpes de Estado en 1992. Paralelamente, se inicia el crecimiento exponen-

cial del clima de violencia social al que quedó expuesta la sociedad ante el derrumbe de la institucionalidad pública y las diversas formas de representación y expresión social.

MODERNIDAD-DEMOCRACIA Y JUSTICIA

Finalizamos el siglo XX y es evidente que Venezuela no es un país moderno ni democrático en el sentido pleno de estas palabras. Muchas voces se levantaron en esta segunda mitad de siglo para señalar los correctivos necesarios que permitieran corregir las desviaciones para enrumbarlos a puerto seguro.

En efecto, en cuanto al horizonte modernizador, se insistió mucho en aquellos años de crisis del modelo, que el paradigma modernizador que habíamos asumido los venezolanos se tradujo en la aspiración a participar en el consumo de los bienes y servicios modernos que circulan en el mercado globalizado. Y aspirábamos a ello porque nos decíamos que “somos un país rico”, con una cuantiosa renta petrolera que es de todos los venezolanos y que el Estado está en la obligación de distribuir directamente o indirectamente creando las condiciones para que sus efectos beneficios puedan llegar a la mayoría. Desde este diagnóstico se concluía que su superación sólo sería posible si éramos capaces de dar el paso de la Venezuela rentista a la Venezuela productiva, a la Venezuela capaz de generar riqueza gracias al trabajo y a la producción.

De acuerdo con esta propuesta era necesario, por una parte, el fortalecimiento de una

El Pacto de Punto Fijo fue la demostración de la posibilidad de establecer una relación política basada en el diálogo y la negociación en lugar del recurso a la fuerza de las armas, normalmente utilizado en la historia venezolana hasta ese momento para imponer algún tipo de régimen político o para cambiarlo.

industria petrolera, abierta y plural, con participación social, no sólo estatal; a la vez que la proliferación de una vasta red de empresas grandes, pequeñas y medianas, todo lo cual conformaría un complejo aparato productivo de carácter mixto y diversificado como eje del desarrollo económico y social sustentable.

El desarrollo en productividad no podía verse en competencia con la justa aspiración a la equidad. La experiencia demostraba que las ganancias en equidades fundamentales garantizaban la sustentabilidad de procesos de desarrollo productivo de riqueza. Por lo que el paso de la Venezuela rentista a la Venezuela productiva sólo sería posible si la ventaja comparativa y estratégica que significaba nuestra potencialidad petrolera, la poníamos a jugar a favor de la construcción de un modelo socioeconómico de producción colectiva de riqueza que asegurara su redistribución equitativa. En definitiva se trataría de consolidar una economía mixta, con un marcado acento social, no dominada por el antagonismo entre capitalismo de mercado y capitalismo de Estado.

El otro gran reto señalado fue el fortalecimiento del Estado como burocracia eficiente, como Estado de derecho, con independencia y autonomía funcional de los órganos del Poder Público y descentralizado territorialmente. Todo lo cual debía ser concebido



Foto: Luis Carlos Díaz

En los años de crisis de legitimación de los partidos que tradicionalmente habían jugado este rol, asistimos a un proceso de despolitización en la cual se rechazaba emocionalmente el papel de los partidos y de los políticos profesionales vinculados a ellos... Esto, unido al empobrecimiento colectivo y la aparición de la violencia social urbana, con su secuela de inseguridad personal, alimentó las tendencias anómicas de la sociedad y estimuló la búsqueda de salidas individuales, grupales o locales más que públicas.

como un conjunto de características complementarias para rescatar la legitimidad del Estado y de sus instituciones, rescatar la moral pública y la eficiencia y eficacia de sus funciones administrativas y judiciales. Especial énfasis se le dio a los mecanismos de control del Estado, a través del fortalecimiento de la autonomía de los órganos en que se dividía el Poder Público y de una efectiva y real implementación de mecanismos de descentralización democratizadora. En esta línea se proponía que era necesario distinguir dos aspectos complementarios: la descentralización como movimiento de acercamiento de las instituciones públicas y las estructuras de gobierno al ciudadano. Y la descentralización como mecanismo de distribución de los mecanismos de decisión política, es decir, como forma efectiva de desconcentración del poder.

La otra gran cuestión fue la constitución del pueblo organizado como sujeto del proceso democrático. El sujeto político de la democracia de *Punto Fijo* fueron los partidos que representaban al pueblo, encuadrándolo en sus organizaciones y lineamientos. En los años de crisis de legitimación de los partidos que tradicionalmente habían jugado este rol, asistimos a un proceso de *despolitización* en la cual se rechazaba emocionalmente el papel de los partidos y de los políticos profesionales vinculados a ellos. Al mismo tiempo, se reivindicaba el derecho a buscar salidas individuales, independientes de los partidos, sin compromisos organizativos ni programáticos de mediano y largo plazo. Esto, unido al empobrecimiento colectivo

y la aparición de la violencia social urbana, con su secuela de inseguridad personal, alimentó las tendencias anómicas de la sociedad y estimuló la búsqueda de salidas individuales, grupales o locales más que públicas.

Era necesario pasar a otra fase en la cual el pueblo recuperase su soberanía, ejerciéndola desde sus propias organizaciones de base, a través de un amplio proceso de participación directa en la que expresara sus intereses de manera autónoma e interviniera en la cogestión de la vida pública. Pero no bastaba este nivel de organización en la base de la sociedad, había que recrear los partidos políticos como una segunda instancia de organización con la función de articular la diversidad de intereses que se expresaban en esa base. Esto implicaba que ambas instancias (organización popular y partidos políticos) debían entenderse como espacios distintos con su propia especificidad, de manera que hubiese capacidad real de interlocución. El Estado, en la medida en que efectivamente se concebía como una estructura descentralizada y desconcentrada podía crear espacios de articulación y participación de esta diversidad social.

Porque estos retos fueron discutidos durante los muchos años de crisis de la democracia puntofijista fue que caló con tanta fuerza la idea de convocar un proceso constituyente, que al final del siglo XX nos legó una nueva Constitución cuyos principales contenidos ya contaban con bastante consenso.

* Director del Centro Gumilla.