

El sistema de partidos falló

Juan Carlos Rey*

Al considerar el apasionante tema de los partidos políticos venezolanos, entre las muchas cuestiones dignas de examen, destaca la de la partidocracia que se supone existió en Venezuela durante el periodo 1958-1999. Este trabajo aborda ese tema y lo que tuvo de mito



El tema de la partidocracia llegó a ocupar uno de los primeros planos de la opinión pública venezolana durante la presidencia de Jaime Lusinchi, con motivo de las discusiones sobre la reforma de Estado promovida por ese presidente. Muchas de las personalidades que participaron públicamente en tal debate —y particularmente los llamados “notables”, que en su mayoría sostuvieron posiciones radicalmente antipartidistas—, al tratar el importante tema de la responsabilidad política de los gobernantes en una democracia representativa, manifestaron una gran preocupación por la interferencia que, según su opinión, venían haciendo las organizaciones partidistas venezolanas en tal cuestión y sostuvieron la tesis de que tal responsabilidad debía ser exclusivamente personal y directa, entre el elector y el elegido, sin intervención de los partidos políticos. Reconocían la utilidad de éstos, como instrumentos mediante los cuales los electores, al asociarse en un partido y concertarse sobre por quién iban a votar, podían conseguir que el triunfo de un candidato común fuera mucho más probable de lo que sería si los votantes se limitaran a votar siguiendo sus preferencias individuales. Pero sostenían que los partidos políticos, en vez de haberse comportado como instrumentos al servicio de los ciudadanos, habían usurpado el poder que debía correspon-



...dichos “notables” se inclinaron por la solución más tosca y simplista: propusieron eliminar a los partidos como intermediarios entre el elector y su representante, para establecer, en cambio, una relación directa entre ambos.

der a éstos, estableciendo una forma de gobierno al servicio de tales organizaciones y de los políticos profesionales que las controlaban. En esto consistiría básicamente la *partidocracia*.

LOS GRANDES EQUÍVOCOS

Es necesario examinar con atención esta problemática porque la supuesta existencia de una partidocracia ha sido el principal motivo que se ha esgrimido en Venezuela para criticar y rechazar la existencia de los partidos políticos; y, a la vez, se ha considerado que fue la causa de la crisis, de la decadencia y del final desplome de nuestra democracia representativa.

Pero el planteamiento sobre la existencia de una supuesta partidocracia partía de dos serios errores que hay que tratar de disipar. Por una parte, desde el punto de vista empírico, desconocía la forma en que efectivamente se habían tomado la mayoría y las más importantes decisiones públicas en el sistema político durante la democracia. Por otra parte, desde un punto de vista teórico, no tenía en cuenta las funciones, relacionadas con su responsabilidad política, que deben cumplir los partidos políticos modernos de masas, ni tampoco que para poder cumplir con esta responsa-

bilidad necesitaban satisfacer ciertas condiciones, nada sencillas, que no se han cumplido en el caso del sistema de partidos venezolano.

Comencemos a examinar el primer aspecto señalado. Uno de los más reputados especialistas en el análisis jurídico-institucional del Estado venezolano, que puede ser considerado como uno de los exponentes con más prestigio de la tesis mayoritaria, después de referirse a la crisis por la que estaban atravesando todas las instituciones, públicas y privadas, del país, dijo: “Los responsables de la crisis institucional, sin la menor duda, hay que repetirlo una y otra vez, son los partidos políticos” (Brewer Carías 1988: 41); y llegó a afirmar que nuestra democracia degeneró en una partidocracia, pues “ha dejado de ser el gobierno del pueblo y para el pueblo y se ha convertido en un gobierno, no sólo de los partidos, sino para los partidos” (Brewer 1985: 57).

Basa tales afirmaciones en su creencia de que los partidos políticos venezolanos son los autores –y por tanto los responsables– de la mayoría y de las más importantes decisiones del Estado venezolano, y sostiene la idea simplista y errónea de que el nuestro era un *Estado de partidos*, como dice en una de sus obras, pues “los partidos políticos han llegado así a ser a la vez los únicos canales para el ejercicio de la democracia, y los órganos indispensables para la formación de la voluntad estatal” (Brewer 1988: 9). Pero la verdad es, más bien, como he demostrado en varias de mis obras, que en el sistema político venezolano que se desarrolla después de 1958, junto al procedimiento de participación estrictamente democrático que opera a través de los partidos, preponderantemente mediante las elecciones, existe otro procedimiento de participación no democrático, distinto y paralelo al de los partidos, que he denominado *sistema populista de conciliación de élites*, en el que tienen una representación y participación privilegiada en ciertas decisiones del Estado diversos grupos privados (empresarios, trabajadores, profesionales diversos, etc.).¹

Hay que recordar que una parte muy importante de las decisiones estatales –y a partir de la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez, en 1974, la mayoría de las que se refieren al gasto público– se originaban en el sistema de la administración pública descentralizada, que

...la supuesta existencia de una partidocracia ha sido el principal motivo que se ha esgrimido en Venezuela para criticar y rechazar la existencia de los partidos políticos; y, a la vez, se ha considerado que fue la causa de la crisis, de la decadencia y del final desplome de nuestra democracia representativa.

estaba bajo el absoluto control (con tal que quisiera ejercerlo) del Presidente de la República, quien al haber sido liberado de la disciplina partidista, podía tomar sus decisiones no sólo sin contar con la opinión de su partido, sino frecuentemente contra dicha opinión, como ocurrió particularmente durante la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez (Rey 2009: 288-290).

TOMA DE DECISIONES

De manera que al referirse a Venezuela como un *Estado de partidos*, se ignoraba el poderoso sistema semicorporativo para la toma de las decisiones públicas, que existía y que funcionaba al margen y sin el control de los partidos. Se pasaba por alto, también, la práctica que siguieron ininterrumpidamente desde 1958 tanto AD como COPEI, de liberar de la disciplina partidista a sus candidatos a la presidencia; y, al menos en el caso de AD, una vez que resultarían electos, delegarles grandes poderes legislativos², lo cual permitió a esos jefes de Estado tomar decisiones y aumentar su poder a través del desarrollo de ese sistema administrativo descentralizado.

Hay que recordar, además, que los partidos permitieron que se mantuvieran suspendidas las garantías constitucionales relativas a las libertades económicas, durante 28 años seguidos, a pesar de que mediante la mayoría del Congreso hubieran podido restituir en cualquier momento tales garantías, convirtiendo los que se suponía debían ser poderes excepcionales y temporales del Presidente, en facultades normales y permanentes. A esto hay que añadir las delegaciones legislativas otorgadas por los partidos en el Congreso, que por la amplitud de materias y los escasos límites de tales autorizaciones constituían cartas en blanco que se daban al Presidente.

Se trataba de una conjunción de factores cuya consecuencia fue un notable debilitamiento de los controles institucionales, tanto políticos como jurídicos, de nuestro sistema político y de gobierno, que trajo consigo un gran desarrollo del personalismo presidencial. La suma de todos estos factores constituye una verdadera *dejación*, por parte de los partidos políticos mayoritarios, de sus responsabilidades políticas y constitucionales, pues, por una parte, renunciaron a ejercerlas sobre sus presidentes y, por otra, no dudaron en entregarles a

éstos poderes extraordinarios, despojándose de los que les eran propios, más allá de lo que aconsejaba una elemental prudencia política, e incluso yendo contra el espíritu de la Constitución.

PERSONALISMO EN ALZA

De manera que, en atención a los factores que hemos considerado, la responsabilidad de nuestros partidos políticos, que sin duda la tuvieron, fue más bien por *omisión* que por *acción*. Por tanto, hablar de partidocracia es inexacto, pues lo que hubo fue un aumento cada vez más acusado del personalismo presidencial, con la abdicación, por parte de los partidos, de los propios poderes en beneficio del presidente.

Muy discutibles eran, también, los remedios que se sugerían para superar esta situación. El autor al que nos hemos referido proponía “modificar y aumentar las bases de la representación política, de manera que además de los partidos, todos los ciudadanos [...] puedan directamente e incluso a través de sociedades intermedias, obtener representación en los órganos representativos” (Brewer 1988: 48). De modo que pedía “despartidizar” el Estado propugnando, mediante esta expresión, que los partidos pasaran a compartir su poder con otras entidades de la sociedad civil (Brewer 1988: 59); pero en realidad, si tenemos en cuenta la existencia del poderoso sistema semicorporativo de consulta y toma de decisiones públicas, al que ya me he referido, se podría más bien acusar a los partidos de haber renunciado a sus responsabilidades políticas, entregando buena parte del poder estatal a diversos sectores privados (principalmente a empresarios y a trabajadores organizados).

EL ERROR DE LOS NOTABLES

Por otra parte, el segundo error al que al principio nos referíamos consistió en que la mayoría de los llamados “notables”, seguidos por una buena parte de los ciudadanos ordinarios, fueron incapaces de analizar seriamente las fallas en el funcionamiento del sistema de partidos, que eran las causas de la falta de responsabilidad política de nuestros gobernantes, con el fin de tratar de corregirlas y para estimular a tales organizaciones a cumplir con dicha responsabilidad. Ignorando totalmente cuáles de-

En cambio un partido responsable trata de ejercer una dirección y un liderazgo sobre la opinión pública del país, para tratar de influir y eventualmente cambiarla, de acuerdo al propio ideario (pues debe tener alguna ideología) y no limitarse a seguir servilmente dicha opinión, de acuerdo a la información que le suministren las encuestas de opinión pública.



berían ser los requisitos para que los partidos cumplieran las funciones que debían en una democracia representativa, dichos “notables” se inclinaron por la solución más tosca y simplista: propusieron eliminar a los partidos como intermediarios entre el elector y su representante, para establecer, en cambio, una relación directa entre ambos. Con ello se pretendía que la democracia se basara únicamente en la responsabilidad política personal del representante individual, desconociendo la necesidad de afirmar, afianzar y fortalecer la responsabilidad política, institucional y colectiva de los partidos, que les era totalmente desconocida.

En lugar de indagar dónde estaban las fallas en el funcionamiento del sistema de partidos, para tratar de corregirlas, consideraron simplemente que los partidos políticos eran el obstáculo o interferencia que había que eliminar para que la responsabilidad política personal de los gobernantes funcionara adecuadamente. Se trataba de eliminar las funciones de los partidos como intermediarios entre el elector y el representante, para establecer, en cambio, una relación directa entre ambos. Lo cual, aplicado al caso del Presidente de la República, en vez de solucionar los problemas de nuestra democracia representativa, tendía a agravarlos, fortaleciendo el ya muy desarrollado personalismo presidencial. En este sentido el triunfo de Chávez en las elecciones presidenciales de 1998, aunque puede parecer —como lo es desde cierta perspectiva— una reacción contra la situación anterior, visto desde otro punto de vista no es sino la continuación y el agravamiento del personalismo presidencial ya muy marcado durante la segunda presidencia

de Carlos Andrés Pérez y que persistió durante la siguiente de Rafael Caldera.

Aparte de algunas propuestas serias para la reforma del Estado, presentadas por algunos miembros de la Copre (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado) y por unas pocas personalidades del mundo académico, las ideas sobre ese particular que proliferaron y lograron el mayor impacto y acogida en la opinión pública, fueron las críticas de los “notables” a los partidos políticos, sumamente virulentas pero muy ingenuas y primitivas desde el punto de vista de la Ciencia Política, pues desconocían el papel que los partidos políticos deben jugar en una democracia representativa.

EL DETALLE DE LA REPRESENTACIÓN

En general, la argumentación básica que, con ligeras variaciones, predominaba para tratar de explicar la falta de responsabilidad política de los gobernantes era como sigue: la principal causa de la crisis de la democracia venezolana se debía a que los partidos y los políticos profesionales, preocupados únicamente por ganar las elecciones y por obtener las ventajas personales que el poder les proporcionaba, una vez elegidos se desentendían de las preferencias de la mayoría de sus electores. A ello se debía que el pueblo, como lo indicaban las encuestas, se sintiera incapaz de influir en las decisiones gubernamentales.

Ese indeseable resultado era la consecuencia de la mediatización ejercida por los partidos políticos, que a su vez se debía al sistema electoral imperante. La votación por listas cerradas y bloqueadas, elaboradas por las directivas de los partidos, hacía que los elegidos no se sintieran obligados hacia el elector,

De manera que al referirse a Venezuela como un Estado de partidos, se ignoraba el poderoso sistema semicorporativo para la toma de las decisiones públicas, que existía y que funcionaba al margen y sin el control de los partidos.

De manera que, en atención a los factores que hemos considerado, la responsabilidad de nuestros partidos políticos, que sin duda la tuvieron, fue más bien por omisión que por acción. Por tanto, hablar de partidocracia es inexacto...

sino sólo hacia su partido, pues era a éste a quien debían el puesto. La solución que se proponía, que no llegaba a eliminar totalmente la mediación partidista, consistía en reformas electorales que permitieran restablecer la responsabilidad y la relación directa entre el elector y el elegido, suprimiendo la votación por listas, aunque para ello hubiera que eliminar el sistema de representación proporcional, que en nuestro país existía desde 1945 y que para la cultura política venezolana era considerado, con toda razón, como una de las garantías necesarias para una verdadera democracia.

Se trataba de explicar la falta de *responsabilidad personal* de los representantes elegidos, por la interferencia que ejercían los partidos políticos, pero no se era capaz de dar razón del fenómeno más grave e inquietante: *la falta de responsabilidad institucional y colectiva de los partidos* a los que los elegidos pertenecían, que es el elemento esencial que debe considerarse cuando se trata de elecciones plenamente democráticas con partidos de masas (véase Rey 2009: 80-90).

En efecto, ¿cuál era la razón por la que los partidos venezolanos no fueran políticamente responsables como colectivos, ante sus votantes, obligando a serlo a las personas elegidas que habían sido postuladas en sus listas, usando para ello, si fuera necesario, la disciplina partidista de la que se supone que disponían? La respuesta no podía consistir en remitirse a una supuesta falta de virtudes y a las malas cualidades personales (egoísmo, búsqueda de ventajas y beneficios personales, etc.) que supuestamente caracterizaría a los militantes de los partidos, y a dar por descontado, con absoluta ingenuidad, que tal cosa no ocurriría si los senadores y diputados fueran independientes y no estuvieran sometidos a la disciplina partidista.

En todo caso, lo que los críticos superficiales de los partidos políticos estaban mostrando, a juzgar por la argumentación simplista que utilizaban, era una total incompreensión del funcionamiento de la democracia representativa, cuyo mérito no consiste, en ningún caso, en garantizar que los elegidos mediante los votos se destaquen por sus altas cualidades morales e intelectuales. Pues la principal ventaja de la democracia representativa, frente a otras formas de gobierno, consiste en que mediante un adecuado funcionamiento de los mecanismos que le

son propios, se obliga a los representantes, sin necesidad de exigir de ellos virtudes extraordinarias o especiales, sino sólo por el interés racional y utilitario que cabe esperar en el político ordinario –que se supone que querrá seguir gobernando–, a que traten de cumplir con su responsabilidad política, que consiste, ante todo, en cumplir con las promesas u ofertas que hizo al electorado, pues de no hacerlo éste le desplazará del puesto que ocupa cuando tenga la primera oportunidad de hacerlo.

LOS DEBERES DEL LIDERAZGO

Pero para que funcionen los mecanismos necesarios para que la responsabilidad política sea efectiva, se necesita que el sistema de partidos cumpla con un conjunto de requisitos que, como vamos a ver, la mayoría de las veces ha faltado en Venezuela (para lo que sigue, véase Rey 2009: 260-264)

Un partido responsable puede ser definido negativamente, como lo contrario de un partido demagógico. Un partido demagógico es aquel que no tiene preferencias propias, sino que en todo momento se limita a seguir los deseos o incluso los caprichos del pueblo. En cambio un partido responsable trata de ejercer una dirección y un liderazgo sobre la opinión pública del país, para tratar de influir y eventualmente cambiarla, de acuerdo al propio ideario (pues debe tener alguna ideología) y no limitarse a seguir servilmente dicha opinión, de acuerdo a la información que le suministren las encuestas de opinión pública. Se trata de una obligación muy compleja, que requiere condiciones adicionales: 1) el partido ha de ser capaz de examinar rigurosamente la situación del país, e inspirándose en sus propios principios doctrinarios (su *ideología*), elaborar un programa en el que expongan las reformas que se propone realizar para mejorar la situación, en caso de triunfar en las elecciones; y 2) el partido ha de tratar de convencer a la mayoría de la ciudadanía de las bondades de tal programa y de que cuenta con la voluntad y la capacidad para llevarlo a cabo. Pero después, si logra conquistar el poder, el partido debe realizar todos los esfuerzos para cumplir lo más fielmente posible sus promesas u ofertas electorales. Para ello, debe contar con una organización y una disciplina interna lo suficientemente sólidas para que le per-

En lugar de indagar dónde estaban las fallas en el funcionamiento del sistema de partidos, para tratar de corregirlas, consideraron simplemente que los partidos políticos eran el obstáculo o interferencia que había que eliminar para que la responsabilidad política personal de los gobernantes funcionara adecuadamente.

mitan cumplir sus ofertas, obligando a ello a sus militantes, si es necesario bajo la amenaza de sanciones, incluyendo la expulsión. Tal disciplina no debe ser confundida nunca con la negación de la democracia interna, pues la existencia de esta última es una de las condiciones necesarias para que los partidos puedan cumplir con sus responsabilidades.

La democracia del partido, que comprende diferentes dimensiones, es el mecanismo interno que puede servir como medio de presión para obligar a los militantes de la organización, incluyendo a sus dirigentes y a los representantes electos, a cumplir con sus compromisos programáticos, bajo la amenaza de sanciones o incluso de removerlos si no los cumplen. La propia democracia interna debe servir también para actualizar o cambiar los programas del partido ante las insatisfacciones que pueden resultar por sus insuficiencias o falta de realismo, cuando se ha intentado su aplicación en la práctica.

Pero la responsabilidad no sólo se exige a los partidos individualmente considerados, pues también debe existir una *responsabilidad del sistema de partidos* que supone que haya una interacción entre ellos, compitiendo por el éxito electoral. Por otra parte, es necesario que haya libre acceso a dicha competencia de cualquier partido nuevo que desee participar en ella.

Si se dan conjuntamente todas las condiciones que hemos enunciado podemos afirmar que estamos en presencia de un *sistema de partidos responsable*, en el cual hay mayores probabilidades que en cualquier otro sistema de que los gobernantes electos cumplan con sus prome-

tas y ofertas electorales. Un sistema de partidos responsable, dotado de una organización y de una ideología apropiadas, en el que haya democracia interna partidista y en el que exista libre acceso a la competencia electoral por parte de cualquier otra organización política que aspire a participar en ella; las elecciones sucesivas y la alternabilidad que de ellas puede resultar se convierten en un mecanismo semiautomático que premia el cumplimiento y castiga el incumplimiento de las ofertas electorales y hace efectiva, de esta manera, la responsabilidad política de los gobernantes frente a los electores.

Si los partidos existentes defraudan sucesivamente al electorado, y la democracia interna de los mismos no es capaz de producir un cambio de dirigentes, de programas o de ambos, el libre acceso a las elecciones permitirá que surjan partidos nuevos que conquisten el favor de los ciudadanos y desplacen a los antiguos, de manera que se asegure un equilibrio, al menos a mediano o a largo plazo, en el que se satisfarán las preferencias de los votantes.

Pero la existencia del conjunto de condiciones necesarias para tal resultado no es cosa fácil y, en el caso de Venezuela, las fallas que fueron surgiendo en todas ellas fue uno de los principales factores, aunque no el único, de la falta de responsabilidad política de nuestra democracia representativa, que fue determinante para su debacle final³. La recuperación y el posterior mantenimiento de esa democracia exigirá contar con partidos responsables que cumplan con las condiciones que hemos señalado.

* Polítologo.

REFERENCIAS

- BREWER CARÍAS, Allan-R. (1985): *El Estado Incomprendido*. Caracas: Vadell Hermanos.
- (1988): *Los problemas del Estado de Partidos*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- REY, Juan Carlos. (2009): "El sistema de partidos venezolano, 1830-1999". En: *Temas de Formación Sociopolítica*, N° 16-36. Caracas: Centro Gumilla - Publicaciones UCAB.

NOTAS

- 1 Véase, por ejemplo, Rey (2009: 122-126)
- 2 Si no lo hizo Copei, fue porque pese a que ganó la Presidencia de la República en un par de ocasiones, en ninguna de ellas obtuvo una mayoría en el Congreso que le permitiera una delegación legislativa a favor del Presidente.
- 3 He desarrollado extensamente la idea que aquí apenas se apunta en Rey (2009: 264-284)

