

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIOLOGIA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA Y DE LA ADMINISTRACION II

EL RENDIMIENTO DEL SISTEMA VENEZOLANO DE PARTIDOS.
1958-1988

Tesis Doctoral
presentada por: Manuel Hidalgo Trenado
Director: Dr. Ramón Cotarelo
Madrid, 1994

INFORME RAZONADO SOBRE LA TESIS

EL RENDIMIENTO DEL SISTEMA VENEZOLANO DE PARTIDOS (1958-88)

Autor: D. Manuel Hidalgo Trenado.

Director: Dr. D. Ramón Cotarelo García.

La investigación recoge, dentro de un periodo de treinta años sumamente interesante de la vida del país, un análisis muy pormenorizado sobre uno de los elementos clave de los sistemas políticos: los sistemas de partidos.

El complicado escenario político latinoamericano en general - dónde la democracia constituía en aquella etapa una rara avis- y el venezolano en particular -dónde se conjugaron años de opulencia económica, sistema democrático, y crisis de ambas dinámicas-, obligaban a encarar de forma concienzuda, como hace el autor, la acción de los partidos como actores políticos de privilegio.

En primer lugar, la tesis aborda dentro de un marco teórico-conceptual sólido, el origen y el desarrollo de las formaciones partidistas hasta 1958, o sea hasta la caída de la dictadura de Pérez Jiménez.

El estudio nuclear aparece dividido en dos etapas diferenciadas: la primera, hasta 1973, que al autor denomina de "consolidación democrática", y una segunda entre aquella fecha y 1988, a la que bautiza de "crisis", coincidente con la etapa del bipartidismo.

El trabajo no sólo trata las relaciones de interacción entre partidos, sino que también, siguiendo un ajustado criterio, afronta desde una perspectiva evaluativa las funciones del sistema de partidos, los apoyos a los partidos, sus políticas públicas, los fenómenos clientelistas, conformando una excelente visión de conjunto sobre el rendimiento del sistema de partidos venezolano en el periodo estudiado, cubriendo una laguna existente no sólo en nuestra bibliografía sino en la propia del país estudiado.

A mi madre

"Siempre tuve dudas, nunca
he estado conforme con lo
que hacía, tampoco ahora".

Ernesto Sábato

ÍNDICE

	PAGS.
AGRADECIMIENTOS	xi-xiv
INTRODUCCIÓN	1-7

PRIMERA PARTE

MARCO TEOÓRICO-CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE PARTIDOS

CAPÍTULO I: MARCO TEOÓRICO-CONCEPTUAL	9-72
---	------

1. Introducción
2. Partidos políticos y democracia
 - 2.1. Por qué son necesarios los partidos en las democracias
 - 2.2. Definiciones: democracia y partido político
3. El sistema de partidos
 - 3.1. Introducción
 - 3.2. Número de partidos y relaciones entre los partidos en un marco competitivo
 - 3.3. El formato del sistema de partidos, su competitividad y sus consecuencias: el bipartidismo a la luz de los enfoques de Sartori y Hirschman
4. Las funciones de los sistemas de partidos: efectividad y eficiencia
 - 4.1. Introducción
 - 4.2. Funciones

- 4.3. Efectividad y eficiencia

- 5. Los apoyos a los partidos y al sistema
 - 5.1. Fuente utilitaria
 - 5.2. La legitimidad

- 6. Consideraciones finales

**CAPÍTULO II: ORIGEN Y DESARROLLO DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS HASTA 1958 EN VENEZUELA 73-112**

- 1. La desaparición de los partidos decimonónicos y la emergencia de una nueva élite política urbana
- 2. Autoritarismo y oposición política: Ideologías, organizaciones y partidos políticos (1936-1945)
- 3. El sistema de partidos durante el trienio 1945-1948: "el juego imposible"
- 4. Los partidos políticos durante la dictadura, 1948-1958

SEGUNDA PARTE

EL SISTEMA VENEZOLANO DE PARTIDOS, 1958-1973

**CAPÍTULO III: LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS
POR CONSOLIDARSE 113-140**

- 1. Partidos políticos y pactos: la transición a la democracia
- 2. El Lugar y papel de los partidos políticos en el sistema democrático
- 3. Caracterización del sistema de partidos
- 4. Los problemas por consolidarse el sistema de partidos

CAPÍTULO IV: LAS RELACIONES INTERPARTIDISTAS: Reglas del juego y áreas de consenso y disenso 141-164

1. Introducción
2. Relaciones en el seno de un sistema multipartidista con partido dominante (AD), 1958-1968
 - 2.1. La presidencia de Rómulo Betancourt: la importancia del Pacto de Punto Fijo
 - 2.2. El mandato de Raúl Leoni: la consolidación de unas reglas del juego
3. Relaciones mixtas en el marco de un sistema multipartidista con eje bipolar (COPEI-AD), 1968-1973
4. Consideraciones finales

CAPÍTULO V: LAS FUNCIONES DEL SISTEMA DE PARTIDOS 165-206

1. Introducción
2. Las Funciones
 - 2.1. *La organización de las elecciones*
 - 2.2. La organización y funcionamiento del Gobierno
 - 2.3. El control parlamentario del Poder Ejecutivo
 - 2.4. Los mecanismos de participación política
 - 2.5. La promoción del consenso por las élites políticas
3. Consideraciones finales

CAPÍTULO VI: LOS APOYOS A LOS PARTIDOS Y AL SISTEMA DE PARTIDOS 207-234

1. Introducción
2. Los apoyos

- 2.1. Políticas públicas y clientelismo
- 2.2. La legitimidad
 - 2.2.1. Introducción
 - 2.2.2. Cinco casos de "ataque" a la legitimidad
- 3. Consideraciones finales

TERCERA PARTE

EL SISTEMA VENEZOLANO DE PARTIDOS, 1973-1988

CAPÍTULO VII: EL SISTEMA DUOPÓLICO DE PARTIDOS: De la consolidación a la crisis 236-281

- 1. El punto de inflexión en el sistema de partidos: las elecciones de 1973: consolidación del sistema y emergencia del bipartidismo
- 2. El sistema duopólico de partidos
 - 2.1. Introducción
 - 2.2. Los partidos políticos
 - 2.2.1. AD, el partido del pueblo
 - 2.2.2. COPEI, la popularización del social-cristianismo
 - 2.2.3. EL MAS: de la originalidad al pragmatismo
 - 2.2.4. URD: un partido a la deriva
 - 2.2.5. Otros partidos
- 3. Elementos de crisis del sistema duopólico de partidos

CAPÍTULO VIII: LAS RELACIONES INTERPARTIDISTAS: El bipartidismo y la reducción de las áreas de consenso 282-318

- 1. Introducción
- 2. Relaciones en el seno de un sistema duopólico de partidos

- 2.1. La Presidencia de Carlos Andrés Pérez
(1974-1979): mayoría absoluta y punto
de inflexión en el "pactismo"
- 2.2. El período de Luis Herrera Campíns
(1979-1984): Gobierno en minoría y ne-
cesidad de las transacciones
- 2.3. El período de Jaime Lusinchi
(1984-1989): mayoría absoluta del
Gobierno en las Cámaras y oposición
de bajo perfil
- 3. Consideraciones finales

CAPÍTULO IX: EL RENDIMIENTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS:
Efectividad y creciente ineficiencia 319-367

- 1. Introducción
- 2. Las funciones del sistema de partidos
 - 2.1. Organización de las elecciones
 - 2.2. La organización y funcionamiento del
Gobierno
 - 2.3. El control parlamentario del Poder
Ejecutivo
 - 2.4. Los partidos y la participación política
 - 2.5. La promoción del consenso: la falta de
respuestas consensuales a las crisis
económica y política
- 3. Consideraciones finales

CAPÍTULO X: LOS APOYOS A LOS PARTIDOS Y AL SISTEMA
DE PARTIDOS 368-388

- 1. Introducción
- 2. Los apoyos

2.1. Políticas públicas y clientelismo

2.2. La legitimidad

2.2.1. La erosión de la legitimidad

3. Consideraciones finales

CONCLUSIONES 389-410

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 411-440

AGRADECIMIENTOS

En la realización de este trabajo de investigación, distintas instituciones me han prestado su colaboración, recibiendo asimismo el apoyo de un número considerable de personas. Citarlas a todas no me sería posible pero, pidiendo disculpas por las posibles omisiones, quiero dejar constancia de algunos agradecimientos.

En el otoño de 1989, realicé una estancia en el Institute for Latin American Studies, de la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill, y tuve una fenomenal acogida por parte de sus integrantes. En particular, quiero destacar la colaboración prestada por el director del Instituto, Lars Schoults, y por Federico Gil.

A partir de 1989, mis viajes a Venezuela fueron frecuentes y recibí incontables atenciones por parte de profesores venezolanos. En el Instituto de Estudios Políticos (IEP), de la Universidad Central de Venezuela (UCV), tengo que reconocer las labores de tutoría de su director, Humberto Njaim, el cual siempre me brindó el apoyo del IEP, me introdujo en el mundo académico y político venezolano, y realizó observaciones oportunas a mi proyecto. El profesor Ricardo Combellas continuó con dichas tareas, al asumir la dirección del Instituto. Su receptividad a mi trabajo sentó las bases de colaboraciones posteriores. Eladio Hernández revisó las versiones preliminares de algunos capítulos. Sus innumerables críticas fueron siempre un estímulo para seguir. Por otro lado, sin los "préstamos" de su biblioteca particular, este trabajo no hubiese sido el mismo. Carlos Romero también leyó parte del estudio, y sus comentarios sobre la *política invisible*, al decir de Sartori, contribuyeron a enriquecer mi visión sobre la vida política venezolana. Así mismo, los investigadores Angel Eduardo Alvarez, Luis Salamanca y Graciela Soriano, me ayudaron con sus explicaciones, sugerencias y notables estudios.

En la Escuela de Estudios Políticos de la UCV, mantuve frecuentes conversaciones, sobre la democracia y los partidos en Venezuela con Germán Campos, Pedro Guevara, y Borís Bunimov-Parra, quienes siempre fueron diligentes con mis peticiones. En el Posgrado de Ciencia Política de la Universidad Simón Bolívar, conté con la colaboración de varios profesores, en especial de Carolina Coddetta, que realizó observaciones muy pertinentes a

algunos capítulos de la investigación, y me puso al corriente del manejo de los fondos del Banco de Opinión Pública Latinoamericana.

En el Instituto de Estudios Avanzados (IDEA), ubicado a las afueras de Caracas, tuve oportunidad de tener varias conversaciones con el profesor Juan Carlos Rey, que contribuyeron a mejorar mi visión de los problemas de la democracia venezolana. Tanto a Luis Castro como a él, debo agradecerles la acogida que me dispensó el IDEA en una breve estancia que realicé en el verano de 1989. También estoy en deuda con Alfredo Ramos Jiménez de la Universidad de los Andes, en Mérida, por la ayuda prestada. En el Consejo Supremo Electoral, conté con el auxilio de Rafael Delgado Osuna, para conseguir las estadísticas electorales de los partidos políticos. Por último, el envío de material documental y libros desde Venezuela a Madrid fue posible gracias a la colaboración del personal de la oficina de Caracas de la Agencia Española de Cooperación Internacional, en particular de María del Carmen Tato.

A Terry Karl, de la Universidad de Stanford, le debo gran parte de lo que sé de política económica venezolana, y sus consejos sobre cómo abordar el trabajo desde el punto de vista metodológico. Los meses que pasé en el *Center for Latin American Studies* (CLAS), durante el año 1992, sirvieron para profundizar mis conocimientos sobre dicho país, y escribir gran parte de la investigación. Estoy muy agradecido a los integrantes del CLAS, por su excelente acogida. También, estoy en deuda con Philippe Schmitter por sus críticas certeras al marco teórico-conceptual, y con Larry Diamond, de la Hoover Institution, quien contribuyó con sus sugerencias a perfeccionar dicho marco. Por otro lado, sus recomendaciones sirvieron para fortalecer el apartado de fuentes de la investigación. Así mismo, he de agradecer a mis compañeros del curso de doctorado "Research in Latin America" sus críticas y oportunos comentarios. En Stanford, no quiero dejar de señalar la colaboración prestada por Mauricio Tenorio, y las interminables conversaciones sobre política en Venezuela con los venezolanos Harold Trinkunas y Freddy Seba.

En Madrid, tuve la suerte de iniciarme en los temas latinoamericanos en la Asociación para la Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI). Debo de agradecer la colaboración prestada a sus miembros académicos, y al personal de

documentación.

En los actuales Departamentos de Ciencia Política y de la Administración I y II de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, de la Universidad Complutense de Madrid, profesores e investigadores me auxiliaron en distintos momentos; también Pilar Cuesta, secretaria administrativa, con sus incontables favores. En particular quiero destacar los intercambios de ideas mantenidos con Javier Baonzas, los comentarios a un capítulo por parte de Secundino González Marrero y de Josep M^a Reniu, la invitación del profesor Juan Russo a exponer las principales ideas del marco teórico-conceptual en el "Seminario de Política Comparada I", y el apoyo impagable de Paloma Román.

La última parte de este trabajo, la redacté en la Universidad Carlos III de Madrid. Allí, el Departamento de Humanidades, Ciencia Política y Sociología puso a mi disposición los medios necesarios, y sus miembros crearon el clima adecuado, para ponerle el punto final. Muy especialmente estoy en deuda con Ester García, Antonio Natera -quien además fue inclemente en sus críticas al capítulo primero-, Salvador Parrado, y Francisco J. Vanaclocha, por ello y por otras muchas cosas. También con Eva Martínez, de Decanato, por su ayuda informática.

Ramón Elvidio Pérez, venezolano con espíritu universalista, leyó una de las versiones del estudio e hizo importantes objeciones, atinados comentarios y oportunas indicaciones. Las incontables horas que pasamos hablando sobre la política venezolana, entre otros temas, permitieron un intercambio fructífero de ideas, y fueron el prelude de una buena amistad.

En el apartado de agradecimientos que exceden el ámbito académico, quiero señalar a la familia Moreno Palmero, por su cariño y magnífica acogida durante mis viajes a Venezuela. Sin duda alguna, gracias a ellos mis estancias fueron provechosas y gratas. Por otra parte, durante los años que ha durado todo el proceso de realización de este estudio, mi familia ha sido fundamental. Posiblemente, sin su constante ánimo, paciencia y comprensión no habría sido capaz de finalizarlo.

Finalmente, me gustaría manifestar mi más sincero reconocimiento al profesor Ramón

Cotarelo. Sus pertinentes indicaciones, observaciones de método, fecundas enseñanzas y saber hacer posibilitaron que pudiese acometer una empresa cuyos resultados más visibles dan buena cuenta las próximas páginas.

Obviamente, a las instituciones y las personas mencionadas más arriba sólo debe imputárseles lo que de bueno o positivo haya en este trabajo. De las carencias, los errores y las omisiones el único responsable es, como no, el autor.

INTRODUCCIÓN

Hasta hace pocos años, Venezuela contó durante décadas con una de las democracias más estables de América Latina, logro éste bastante singular si tenemos presente que, en dicha región, hasta la década de los ochenta la democracia fue la excepción y no la norma. Por otro lado, hasta 1958, cuando se instauró el régimen democrático todavía hoy vigente, la historia del país estuvo dominada por regímenes de fuerza, exceptuando la breve y particular experiencia del trienio *adeco* (1945-1948).

La estabilidad democrática alcanzada estuvo ligada, sin lugar a dudas, a la importancia del petróleo como fuente de riqueza, pero igualmente relevantes fueron las actuaciones de los partidos políticos. De hecho, difícilmente puede entenderse el funcionamiento del sistema político venezolano, si quiera parcialmente, sin tomarlos en consideración. Y es que los partidos siempre tuvieron una presencia destacable en las organizaciones de la sociedad, muchas de las cuales fueron creadas por ellos. Además, accedieron a un Estado cuyos recursos les colocaron en una situación privilegiada para desarrollar sus programas políticos. Por tanto, hablar de democracia en Venezuela es referirse a un sistema de partidos vigoroso con capacidad de canalizar y agregar demandas e intereses, y a unos partidos cuya organización y funcionamiento, que por otro lado les asemejaría más a los partidos europeos occidentales que a los latinoamericanos, facilitaron las múltiples tareas que realizaron.

Si bien es cierto que los partidos cumplieron una labor destacable en la instauración y mantenimiento de la democracia, no es menos cierto que muchos de los problemas surgidos o pendientes se les debe a ellos. En este sentido, para entender las serias dificultades y los desafíos que tiene que enfrentar el país a partir de 1989, cuando accede por segunda vez Carlos Andrés Pérez a la Presidencia de la República, hay que analizar sus actuaciones previas a las elecciones de 1988. No exageramos al señalar que los partidos fueron los máximos responsables -que no los únicos- en conducir al país a una situación de notable crisis económica, importante deterioro social y "bloqueo" de la competencia político-partidista, con anterioridad a dicho proceso electoral.

Posiblemente sería más correcto no atribuir las responsabilidades de ello a todos los partidos y fijarnos, por contra, en el bipartidismo que emergió en las elecciones de 1973 y que se mantuvo hasta las de 1988, año en que se abrió paso un sistema multipartidista moderado. Las peculiaridades que revistió su funcionamiento y las actuaciones de los dos principales partidos del sistema, el socialdemócrata Acción Democrática y el socialcristiano COPEI, permiten entender, en gran medida, la situación a la que llegó el país a finales de los años ochenta, y las soluciones adoptadas por los gobernantes a partir de 1989.

El pobre desempeño del sistema bipartidista a partir de 1973, adquiere mayor notoriedad si lo comparamos con la más que satisfactoria actuación de los partidos en el seno de un sistema multipartidista (1958-1973), el cual fue muy eficaz en la implantación y consolidación de la democracia, a pesar de los problemas por los que atravesó para afianzarse y a los peligros externos que tuvo que hacer frente. Con todo, existen elementos de continuidad y cambio entre ambos tipos de sistemas partidistas que conspiran contra el mero tratamiento del bipartidismo, so pena de no contar con la suficiente perspectiva histórica para entender las actuaciones de las élites políticas en las décadas de los setenta y ochenta. Por otro lado, analizarlos conjuntamente tiene la ventaja de poder comparar sus logros y deficiencias y, además, entender de qué situación partió el país tras la caída de la dictadura en 1958 y a cual llegó en 1988.

A partir de lo anterior, puede señalarse que los tres objetivos principales de esta investigación son:

- 1) Analizar el rendimiento del sistema venezolano de partidos durante el período 1958-1988, en particular el sistema bipartidista, con respecto a su contribución al funcionamiento regular de las instituciones democráticas y al control del conflicto social, en función de los objetivos externos trazados por los dirigentes políticos de los principales partidos del sistema.
- 2) Explicar hasta qué punto era conveniente para el país un sistema bipartidista con

las características que presentó en Venezuela.

3) Sacar algunas conclusiones en cuanto a las "bondades" y beneficios, en términos de estabilidad democrática y calidad de los valores democráticos que algunos autores, particularmente anglosajones, han atribuido durante mucho tiempo a este tipo de sistema de partidos.

Uno de los problemas básicos que tuvimos para realizar la investigación, fue encontrar un marco teórico apropiado para el análisis del rendimiento de un sistema de partidos. Que sepamos, tal perspectiva no ha sido aún adoptada entre los estudiosos de los partidos, aunque existen notables trabajos que inciden en algunos aspectos del mismo. Ante tal dificultad, optamos por recurrir a distintas teorías y elaborar un esquema de análisis *ad hoc*. El escollo central que nos encontramos fue cómo medir, y a partir de qué criterios, el *rendimiento* del sistema venezolano de partidos. Al final, decidimos considerar las funciones de los sistemas de partidos como el elemento central.

En efecto, igual que los partidos realizan un conjunto de funciones de manera individual, pensamos que también se les puede atribuir una serie de funciones a los sistemas, siendo posible en cada caso empírico indagar cuáles son las más importantes y estudiar sus consecuencias. Nótese que aquí se consideran las funciones de los sistemas como algo cualitativamente diferente de aquéllas que pueden ser realizadas por cada partido u otras organizaciones. En este sentido, resulta indispensable observar detenidamente las unidades del sistema, sus características, el contexto en el que actúan y las relaciones que se establecen entre ellas.

Temporalmente, como señalamos más arriba, la investigación cubre la etapa comprendida entre diciembre de 1958, cuando se celebran las primeras elecciones del actual período democrático, y diciembre de 1988, cuando se rompe el esquema bipartidista.

En cuanto a la metodología, debemos destacar que las fuentes de información han sido

básicamente de dos tipos: 1) Documentos, periódicos, revistas y entrevistas. Debido al amplio período de tiempo que cubre la investigación, tuvimos que restringir la consulta de la prensa nacional y las revistas a aquellos momentos en que ocurrieron hechos o se debatieron temas importantes (aunque ciertamente tal proceder entraña los riesgos consabidos). Básicamente utilizamos estas dos fuentes a partir de las elecciones de 1973, por nuestro mayor interés en profundizar en el análisis y estudio del bipartidismo. Las entrevistas realizadas han sido pocas. A los problemas que tuvimos en muchas ocasiones para poder efectuarlas una vez concertadas, se sumaron aquellos otros derivados de la imposibilidad de atendernos algunos dirigentes partidistas por su frenética actividad política. En todo caso, los políticos venezolanos se caracterizan por un amplio uso, a veces desmedido, de los medios de comunicación para dar noticias importantes, ya sea mediante declaraciones o artículos de opinión, con lo cual y a los efectos de nuestro trabajo la no realización de un número considerable de entrevistas creemos que ha sido un problema menor. 2) Bibliografía existente sobre Venezuela. A pesar de los numerosos estudios realizados sobre la vida política del país, no existen muchos trabajos sistemáticos sobre los partidos de manera individual o con respecto al sistema de partidos, lo cual ha dificultado mucho nuestra labor¹.

El trabajo está organizado en tres partes, que comprenden en total diez capítulos, más la correspondiente introducción y las obligadas conclusiones.

En la *primera parte*, que consta de dos capítulos, exponemos el marco teórico-conceptual para estudiar el caso venezolano y realizamos una introducción histórica sobre los antecedentes del sistema de partidos que emerge en 1958.

En el capítulo primero se definen ciertos conceptos y se presentan elementos de algunas teorías con el fin de elaborar un esquema de análisis para examinar, como ya

¹ Como podrá advertirse a lo largo de este trabajo, debido a que gran parte de la bibliografía utilizada está en inglés, hemos optado por citar a los autores anglosajones de manera textual. El inglés se ha extendido tanto entre los académicos que su utilización puntual en esta investigación creemos que no supone problema alguno para quien la lea. Hemos procedido de igual manera en el marco teórico-conceptual.

indicamos más arriba, el rendimiento de un sistema de partidos.

El capítulo segundo está dedicada al surgimiento y desarrollo de los partidos políticos hasta 1958 en Venezuela. El objetivo principal que se persigue es describir, de una manera sucinta, qué tipos de partidos se crean, en qué contexto operan, y cuáles son los hechos históricos más relevantes para entender el tipo de sistema de partidos que surge en las elecciones de 1958, el comportamiento de los dirigentes políticos, y la situación política y socio-económica del país para ese entonces.

La *segunda parte*, dividida en cuatro capítulos, está dedicada al análisis del sistema multipartidista. El capítulo tercero trata los problemas por los que atravesó el sistema de partidos para consolidarse estructuralmente. En él se abordan, en primer lugar, las actuaciones de los partidos durante la *transición* a la democracia. Seguidamente, se describe el lugar que ocupan los partidos así como su importancia en el régimen democrático inaugurado tras las elecciones de 1958. En tercer lugar, se exponen las características del sistema multipartidista. Por último, analizamos los problemas que tuvo el sistema de partidos para afianzarse.

El capítulo cuarto pretende dar cuenta de las relaciones interpartidistas del período 1959-1973, a partir de la aceptación -y posterior desarrollo- de unas *reglas del juego* por parte de los principales partidos. El seguimiento de las mismas, lo realizamos mediante la descripción de algunas áreas de consenso y disenso.

En el capítulo quinto analizamos las funciones cumplidas por el sistema de partidos durante este período. El fin último ha sido demostrar cómo el desempeño de dichas funciones se relaciona directamente con el principal objetivo de los dirigentes de los partidos más importantes: la consolidación de la democracia. Se describe cómo fueron realizadas y se evalúan las consecuencias que tuvieron para el orden democrático.

El capítulo sexto considera los apoyos, de diversa índole, con que contaron los

partidos y el sistema de partidos. Su estudio se ha realizado a partir de las fuentes de apoyos: los utilitarios y la legitimidad, las cuales nos permiten ver cómo éstos y el sistema fueron progresivamente objeto de mayores orientaciones positivas y mayores respaldos.

En la *tercera parte*, también distribuida en cuatro capítulos, examinamos con cierto detalle el bipartidismo que aparece tras las elecciones de 1973. En el capítulo séptimo caracterizamos el funcionamiento del sistema de partidos durante el período 1973-1988. Inicialmente nos detenemos en las elecciones de diciembre de 1973 con el fin de demostrar cómo, por un lado, en éstas se consolida estructuralmente el sistema de partidos y, por otra parte, emerge un sistema de dos partidos. En segundo lugar, a partir del enfoque de Hirschman se caracteriza dicho sistema como un "sistema duopólico de partidos". Se observa, además, su funcionamiento y se describen los partidos presentes en el sistema. En tercer lugar se apuntan algunos elementos de crisis del sistema con anterioridad al proceso electoral de 1988.

El capítulo octavo aborda las relaciones interpartidistas de dicho período, haciendo hincapié en la reducción de las áreas de consenso entre los principales partidos del sistema pero a la vez subrayando la solidez de las *reglas del juego*.

El capítulo noveno se ocupa del rendimiento del sistema bipartidista, a partir del análisis y descripción de sus funciones. Aquí el objetivo principal es mostrar, teniendo en cuenta lo señalado en los dos capítulos anteriores, cómo se desarrollaron éstas a partir de los intereses de los dirigentes de los principales partidos.

El capítulo décimo está dedicado a los apoyos que tuvieron los partidos y el sistema. Destacamos cómo la crisis económica y las actuaciones de los partidos influyeron decisivamente en que éstos contaran con un rechazo significativo para las elecciones de diciembre de 1988, a la vista del alto grado de aceptación que tenían en 1973.

Por último, nos queda indicar las razones de la elección de la investigación. En primer

lugar, la ausencia de un trabajo en profundidad sobre el bipartidismo en Venezuela, que ponga de relieve sus logros y deficiencias para el orden político democrático y el desarrollo del país, comparándolo además con el sistema multipartidista que le precedió. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, poner a prueba un esquema de análisis para el rendimiento de los sistemas de partidos que, aunque elaborado de manera *ad hoc*, no descartamos utilizar en el futuro en una perspectiva comparada. Finalmente, dar a conocer en España un sistema de partidos con una serie de características bastante peculiares, que operó además en el contexto de un *modelo* de democracia vigente durante treinta años (1959-1988), la cual entró en una crisis profunda a partir de 1989. De ahí la importancia del caso objeto de estudio.

PRIMERA PARTE

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE PARTIDOS

I. MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

1. INTRODUCCION

Como ya señalamos en la Introducción, el objetivo de este capítulo es presentar un marco teórico-conceptual que nos sirva para analizar el rendimiento del sistema venezolano de partidos durante el período 1958-1988. Al efecto, se definen algunos conceptos básicos, cuyos significados no son unívocos entre los científicos sociales, con el fin de delimitar y abordar en mejores condiciones nuestro caso objeto de estudio. Por otro lado, se utilizan ciertos elementos de algunas teorías para la confección del esquema de análisis, los cuales en algunos casos se someten a revisión crítica y en otros se utilizan para elaborar las hipótesis. Finalmente, conviene señalar que las teorías y conceptos se han tratado, en la medida que hemos podido o estimado pertinente, teniendo en cuenta el contexto latinoamericano y en particular la realidad venezolana.

2. PARTIDOS POLITICOS Y DEMOCRACIA

2.1. Por qué son necesarios los partidos políticos en las democracias

Las democracias contemporáneas son **democracias de partidos**, esto es sistemas de gobierno que para su funcionamiento requieren de las múltiples tareas que los partidos políticos realizan: agregación de intereses, reclutamiento de élites, legitimación del sistema político, organización de los procesos electorales o formación de gobiernos¹. No todos los partidos desempeñan las mismas actividades como tampoco lo hacen con la misma intensidad y, por tanto, éstos varían respecto a su importancia en el proceso político y presencia en las organizaciones de la sociedad civil. Pero, por mínimo que sea su protagonismo, son necesarios para los regímenes democrático-representativos puesto que hasta la fecha han

¹ De entre los múltiples estudios que sumarian las funciones más importantes que desempeñan los partidos en las democracias occidentales, véanse Sigmund Neumann (ed.), *Partidos políticos modernos. Iniciación al estudio comparativo de los sistemas políticos*, Tecnos, Madrid, 1965, pág. 597 y sigs., Ramón García Cotarelo, *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985, págs. 118-119; Klaus Von Beyme, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986, pág. 16. Respecto a América Latina, véanse Robert J. Alexander (editor), *Political Parties of the Americas*, vol. 1, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1982, págs. 4-5 de la introducción realizada por el editor; Ronald H. McDonald y Mark Ruhl, *Party Politics and Elections in Latin America*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1989, págs. 4-5.

resultado ser los vínculos más apropiados entre el Estado y la sociedad².

La omnipresencia de los partidos políticos en las democracias de nuestros días³ es consecuencia de un largo proceso histórico durante el cual estas organizaciones fueron ganando tanto aceptación doctrinal como importancia en su papel de intermediación entre la sociedad y las instancias del poder⁴. La paulatina extensión del sufragio universal y la incorporación de las masas a la vida política, hicieron necesaria la presencia de algún tipo de organización que vertebrara los diferentes intereses, frecuentemente contradictorios, presentes en el seno de la sociedad y que fuese capaz de canalizarlos y representarlos en el Parlamento. Esto posibilitó el desarrollo de los partidos políticos cuya relevancia política y social era ya evidente en las primeras décadas del siglo XX. A partir de la II Guerra Mundial, su

² De esa razón de ser, esto es instancias mediadoras entre el Estado y la sociedad, derivan sus funciones. Véase, Ramón García Cotarelo, *op. cit.*, pág. 90.

³ Véase Joseph LaPalombara y Myron Weiner, "The Origin and Development of Political Parties", en Joseph La Palombara y Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966, pág. 3. y Jean Charlot, *Los partidos políticos*, A. Redondo editor, Barcelona, 1972, pág. 6.

⁴ Entre la vasta bibliografía puede consultarse: Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, vol. 1, Alianza, Madrid, 1980, págs. 19-60; Ramón García Cotarelo, *op. cit.*, págs. 11-86; Paolo Pombeni, *Introduction à l'histoire des partis politiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992, págs. 93-131. La teoría más sugerente sobre el origen de los partidos políticos, aunque circunscrita a Europa, sigue siendo la de Stein Rokkan, autor que toma en consideración los *cleavages* a los que se ha tenido que enfrentar el Estado-nación para consolidarse. A partir de cómo éstos fueron resueltos surgieron los distintos tipos de partidos. Al efecto véase el estudio seminal de Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, "Cleavages Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction", en Seymour M. Lipset and Stein Rokkan (editors), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, The Free Press, New York, 1967, págs. 1-64. La teoría de Rokkan, posteriormente revisada por Daniel-Louis Seiler -véase *Les partis politiques*, Armand colin, Paris, 1993, pág. 62 y sigs.- ha sido aplicada a América Latina, para observar la génesis de los partidos y sistemas de partidos. Véase Alfredo Ramos Jiménez, "Organización de los intereses y génesis de los partidos políticos en América Latina", en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, n° 4, Mérida (Venezuela), Junio de 1989, págs. 15-39. Por su parte Robert H. Dix ha puesto de manifiesto el diferente desarrollo que han seguido los partidos europeos y latinoamericanos, lo cual impediría una aplicación directa de la elaboración de Lipset y Rokkan, véase "Cleavage Structures and Party Systems in Latin America", en *Comparative Politics*, vol. 22, n° 1, octubre 1989, págs. 23-37. Por otro lado, Moisei Ostrogorski realizó, a principios del siglo XX, un estudio pionero sobre los partidos políticos en Inglaterra y Estados Unidos, tras la entrada de las masas en la vida política. Dicho trabajo, con el transcurso del tiempo se convirtió en un *clásico*. Véase *Democracy and the Organization of political parties*, 2 vol., Transaction Books, New Brunswick, 1982. Este estudio influyó, entre otros, en la obra de Max Weber y Robert Michels. A éste último le debemos un excelente análisis sobre la naturaleza del partido socialdemócrata alemán, véase *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, The Crowell-Collier Publishing Company, New York, 1962.

protagonismo e importancia en la esfera pública han sido tan evidentes que resulta difícil entender el funcionamiento del Estado contemporáneo sin su participación en el proceso decisonal. De ahí que, como algún autor ha señalado, nos encontremos ante un **Estado de partidos** "...resultado de la articulación e interacción entre el sistema de partidos y el sistema estatal de nuestro tiempo"⁵. Por otro lado, algunos textos constitucionales han reconocido la destacada labor que cumplen en la orientación y participación política de los ciudadanos⁶.

En todo caso, convendría tener presente los daños y desajustes que han provocado los partidos con su permanente presencia, sus prácticas y sus arreglos en las instituciones del Estado. De ahí que no sea infrecuente encontramos, en los estudios sobre los partidos, con el término **partitocracia**, mediante el cual no sólo se designa una democracia basada en los partidos, sino que además se subraya el *traslado* de soberanía efectiva del Parlamento al seno de las direcciones de los partidos, en las que un pequeño grupo de personas toma las decisiones más importantes⁷.

Fruto de los cambios socioculturales, económicos y políticos acontecidos en las últimas

⁵ Manuel García-Pelayo, *El Estado de Partidos*, Alianza, Madrid, 1986, pág. 11.

⁶ Ello ha sido después de un largo proceso evolutivo de la actitud del Estado frente a los partidos, y que según la conocida formulación de Heinrich Triepel (1928), correspondería a cuatro etapas sucesivas: 1) lucha, 2) ignorancia, 3) reconocimiento y legalización, y 4) incorporación constitucional, que a juicio del autor, para el momento en que escribía, resultaba "problemática en lo que se refiere a su existencia y a sus características". Véase "Derecho constitucional y realidad constitucional", en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds), *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, pág. 187.

⁷ Como ha señalado Gonzalo Fernández de la Mora: "La nota diferencia de la partitocracia es que las decisiones ya no las toman los parlamentarios, sino los dirigentes de los partidos, que, a veces, operan en la sombra. El epicentro gubernativo pasa de las Cámaras a las secretarías generales. Esta traslación no ha sido fortuita; responde a la dialéctica interna del partido político: cuanto más organizado, más oligárgico, y cuanto más oligárquico, más autoritario. Los partidos dejan de ser simples cauces electorales para convertirse en titulares del mando. El núcleo del poder ya no está distribuido entre los notables, sino sólo entre muy pocos líderes. Y los partidos, cada vez más ambiciosos, han ido ocupando, en constante avance, los resortes del Estado. Lo que los alemanes llaman *Parteienstaat*, los ingleses *Party Government* y los italianos *Stato di Partiti o Partitocrazia*, es aquella forma de Estado demoliberal en que las oligarquías partidistas asumen la soberanía efectiva", *La Partitocracia*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977, págs. 149-151. Aunque este autor manifiesta en su obra una posición abiertamente antipartidista y algunas de sus afirmaciones son cuestionables, creemos que, en conjunto, muestra algunos de los problemas del funcionamiento del Estado de partidos.

décadas, los partidos políticos han sufrido profundas transformaciones en su intento por adaptarse a las sociedades de nuestros días. Con todo, importancia en el proceso político parece haber disminuido, viviendo éstos un período de **crisis**, la cual tiene mucho que ver con la realización de ciertas funciones con menor intensidad, su pérdida de influencia en el proceso de adopción de decisiones en favor de los grupos de interés y su alejamiento progresivo de las necesidades cotidianas de los ciudadanos⁸.

Aunque los partidos políticos atraviesan una crisis de múltiples dimensiones, cuando menos siguen monopolizando la esfera electoral⁹, que les permite continuar organizando "el caos de la voluntad popular"¹⁰. Como ha indicado Giovanni Sartori:

"...cuando se afirma que la democracia no puede realizarse sin la intermediación de los partidos se hace referencia al sistema partidista como sistema de agregación y canalización del voto. Nada más, pero tampoco nada menos. Los electores se expresarían en el vacío y creerían en el vacío -el caos de una multitud de fragmentos- si faltase el marco de referencia y de alternativas propuesto por los partidos"¹¹.

Por tanto, los partidos políticos son necesarios instrumentalmente para los sistemas democráticos, si bien no son *condición suficiente*¹² para su funcionamiento. Que ello sea así, no quiere decir que deba continuar siéndolo en un futuro. Pero antes, habrá que encontrar sustitutos más idóneos.

⁸ Un buen examen de la crisis de los partidos puede verse en Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Alianza, Madrid, 1990, págs. 487-512.

⁹ Existen, claro está, excepciones. Particularmente en los regímenes políticos de América Latina, en los cuales los fenómenos electorales o anti-partido son cada día más frecuentes.

¹⁰ Esta es una de las cuatro funciones que Sigmund Neumann asigna a los partidos políticos democráticos y dictatoriales. Véase su trabajo "En torno a un estudio comparativo de los partidos políticos", en Sigmund Neumann (ed.), *op. cit.*, pág. 597.

¹¹ *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1990, pág. 40.

¹² Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, Frederic A. Praeger, New Brunswick, pág. 8.

2.2. Definiciones: democracia y partido político

Dependiendo del sistema de valores y creencias de los analistas, ámbito geográfico-cultural observado y momento histórico tomado en consideración, los términos democracia y partido político varían en su significado. Son conceptos que a pesar de su amplia utilización esconden realidades muy diversas y han impedido, hasta la fecha, el acuerdo entre los científicos sociales. Sin embargo, y a los efectos de nuestro trabajo, es necesaria una mínima clarificación conceptual, que nos permita analizar el caso venezolano.

Democracia

El vocablo democracia padece en nuestros días un uso indiscriminado. Regímenes políticos de muy distinto signo suelen calificarse como auténticamente democráticos, contraponiendo logros de muy diversa índole -léase políticos, económicos, sociales-, que ha contribuido a desdibujar su significado y ,por consiguiente, a crear confusión al superponerse distintos ámbitos de observación y niveles de análisis. En este sentido, Robert A. Dahl está en lo cierto cuando afirma:

"...un término que puede significar cualquier cosa no significa ninguna, y eso es lo que ha pasado con el término "democracia", que hoy ya no es tanto una palabra con sentido limitado y específico, como la expresión de un vago apoyo a una idea popular"¹³.

En el área de la Ciencia Política, la palabra democracia se utiliza especialmente respecto a las formas de gobierno¹⁴, las cuales han sido explicadas conforme a tres criterios:

¹³ *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona-Buenos Aires, 1992, pág.10. Giovanni Sartori se ha expresado en términos similares y ha señalado que vivimos en "una época de *democracia confusa*". Véase *Teoría de la democracia*, vol. 1, *el debate contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1988, pág. 25. Por su parte Ferran Requejo Coll ha subrayado que tanto el uso generalizado del vocablo democracia como su "carga valorativa positiva son, en términos históricos, cuestiones recientes", véase su obra *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1990, pág. 11.

¹⁴ Algunos autores han llamado la atención sobre la necesidad de adoptar una perspectiva más amplia. Así, Anthony Arblaster ha señalado: "En la raíz de todas las definiciones de democracia, independientemente de cuán refinadas y complejas sean, está la idea del poder popular, de una situación en que el poder, y quizás la autoridad también, descansan en el pueblo. Usualmente se piensa en ese poder o autoridad como algo político y a menudo toma la forma de una idea de soberanía popular: el

1) fuentes de autoridad, 2) objetivos o metas de los gobernantes, 3) procedimiento institucional para la selección de los gobernantes¹⁵. La necesidad de contar con una definición instrumental, que sirva para la realización de nuestra investigación empírica, nos lleva a inclinarnos por el tercer enfoque.

Desde que Joseph A. Schumpeter definió en 1942 el método democrático como un procedimiento institucional para llegar a decisiones políticas¹⁶, notables estudiosos de la democracia -particularmente estadounidenses- han cultivado durante décadas el enfoque institucional, definiendo en sus obras la democracia en un sentido procedimental¹⁷. Es posible que el concepto de democracia no haya ganado por ello en solidez y aceptación generalizada. Pero al menos, ha permitido un mínimo entendimiento entre ciertos sectores académicos, así como avances en el conocimiento de los regímenes políticos comparados.

Larry Diamond, Juan J. Linz, y Seymour Martin Lipset, coordinadores de un proyecto sobre la democracia en países en desarrollo, han propuesto una definición del término democracia que en lo esencial se ajusta a nuestras necesidades y que, por tanto, será la que empleemos en este trabajo. Estos autores, que recogen el bagaje intelectual de la línea institucional, entienden la democracia como:

pueblo como la autoridad política última. Pero no debe ser exclusivamente político. *La democracia no siempre se entiende como una forma de gobierno, o de elegir un gobierno: puede ser un término aplicado a toda una sociedad.* El famoso estudio de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, trata primordialmente sobre la sociedad estadounidense, no sobre su sistema gubernamental o político", *Democracia*, Alianza, Madrid, 1992, págs. 18-19 (El primer subrayado es nuestro).

¹⁵ Una buena presentación, a partir de estos criterios, es la realizada por Samuel P. Huntington en su trabajo "El modesto significado de la Democracia", en *Cuadernos de la Formación Básica*, nº 4, Coordinación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, D.F., 1987, págs. 31-42.

¹⁶ La célebre definición de Schumpeter reza como sigue: "the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote", *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Capitalism, Harper and Brothers, New York, 1942, pág. 269.

¹⁷ Véanse entre otros: Martin Seymour Lipset, *El hombre político*, 4ª edición, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1977, pág. 25; Robert A. Dahl, *La poliarquía*, Tecnos, Madrid, 1989, págs. 13-25; Samuel P. Huntington, *op.cit.*; Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid, 1987, pág. 17.

"...a system of government that meets three essential conditions: meaningful and extensive *competition* among individual and organized groups (especially political parties) for all effective positions of government power, at regular intervals and excluding the use of force; a highly inclusive level of *political participation* in the selection of leaders and policies, at least through regular and fair elections, such that no major (adult) social group is excluded; and a level of *civil and political liberties* - freedom of expression, freedom of the press, freedom to form and join organizations - sufficient to ensure the integrity of political competition and participation"¹⁸.

De esta definición, se infiere que entendemos la democracia como aquel procedimiento que permite que las decisiones políticas, que afectan a toda la colectividad, sean tomadas por los gobernantes de acuerdo a la *regla de la mayoría*¹⁹, elegidos mediante elecciones periódicas por los ciudadanos. Todo ello, garantizándose una serie de derechos y libertades tanto individuales como colectivas.

Esta acepción operacional de la democracia al ser *minimalista* resulta incompleta y somos conscientes de los problemas que plantea su uso. En primer lugar, es cuestionable que un sistema de gobierno sea sólo definido a partir de las tres notas esenciales apuntadas, y no se tenga en cuenta como criterios indispensables la **responsabilidad de los gobernantes ante los ciudadanos** y la importancia de contar con **otros mecanismos de competición y participación además de las elecciones**²⁰, por citar sólo algunos. En segundo lugar, esta definición no tiene en cuenta las posibles diferencias que pueden establecerse entre regímenes políticos que cumplan en muy diversa medida los requisitos enunciados y que además difieran

¹⁸ Larry Diamond, Juan J. Linz, y Seymour Martin Lipset (eds), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1989, pág. XVI.

¹⁹ En el proceso de adopción de decisiones es indispensable, conforme al método democrático, la regla de la mayoría. Véase Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1986, pág. 14; Ramón Cotarelo, *En torno a la teoría de la democracia*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pág. 18.

²⁰ En un excelente trabajo sobre qué significa el término democracia, Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl aceptan ciertos aspectos del enfoque inaugurado por Schumpeter, pero ponen mayor énfasis en la responsabilidad de los gobernantes ante los gobernados y en la relevancia de la existencia de una pluralidad de mecanismos de competición y canales de expresión de intereses y valores, véase "What democracy is ... and is not", en *Journal of Democracy*, vol. 2, número 3, Washington D.C., verano 1991, págs. 75-88, cita pág. 76.

en prácticas e instituciones. Aun siendo ciertas ambas críticas, creemos que la definición propuesta sirve para nuestros fines: diferencia un régimen político democrático de otro autoritario o totalitario, a partir de sus elementos esenciales²¹.

En todo caso, aun aceptando los límites de una definición institucional, en América Latina su utilización plantea problemas adicionales. En esta región como en otras del Tercer Mundo, a la democracia entendida como procedimiento se le contrapone una visión social de la misma. Para Dieter Nohlen, este enfrentamiento se debe a que

"Distinto a lo que ocurrió en los países industriales occidentales, en los cuales fue posible la incorporación de políticas públicas y sociales derivadas del concepto de democracia social en el concepto democrático-liberal de democracia. En el Tercer Mundo ambos conceptos de democracia parecen estar en permanente confrontación teórica y política. Con el argumento democrático-liberal (e incluso dictatorial) ha sido rechazada la democracia social y con el argumento para la democracia social ha sido combatido el sistema democrático liberal. Justamente, las difíciles relaciones que se presentan entre los diferentes conceptos de democracia en el proceso histórico-político, han tenido por consecuencia que la democracia como forma de régimen político haya tenido hasta ahora poco éxito en el Tercer Mundo"²².

Con todo, a partir de la década de los ochenta el Tercer Mundo ha conocido una ola democratizadora, que ha permitido la instauración de regímenes políticos que intentan implantar unas reglas del juego democráticas, compartidas por todos²³. Con lo cual la

²¹ Respecto a los regímenes totalitarios y autoritarios, véase el importante trabajo de Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds), *Handbook of Political Science*, vol. 3, Addison-Wesley Reading, Massachusetts, 1975, págs. 175-411.

²² "¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", en *Síntesis*, nº 6, Madrid, septiembre-diciembre de 1988, pág. 42.

²³ Sobre los procesos de democratización en América Latina, véanse dos de los primeros trabajos sistemáticos que, incorporando estudios de casos, intentaron sacar conclusiones sobre la transición a la democracia desde una perspectiva comparada. El primero de ellos, analizaba países del sur de Europa y de América Latina, véase J. Santamaría (comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1981. Con respecto a Latinoamérica, véanse los dos volúmenes coordinados por Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America, y Comparative Perspectives*, y el libro de Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter (eds.), *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, todos ellos publicados por The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London,

"confrontación" apuntada por Nohlen parece haber disminuido en intensidad, si bien el debate sigue abierto²⁴. No obstante, debería quedar claro que en este trabajos primamos el estudio de la **democracia (política)** sobre las denominadas **democracia social** y **democracia económica**, por entender que la primera puede analizarse por separado y de manera independiente -que no aislada- de las otras y porque además pensamos que sin la primera, difícilmente pueden darse las otras dos. Giovanni Sartori lo ha expresado claramente al señalar:

"...nadie niega la importancia de la democracia social como base vital de un Estado democrático, ni tampoco que una democracia primaria, de base, puede tener más valor que cualquier otro aspecto de la democracia. Asimismo, la igualdad económica y la democracia industrial pueden ser más importantes para nosotros que todo lo demás. Empero, sigue siendo un hecho que la democracia política es la *condición necesaria*, el instrumento requisito, para cualquier democracia o fin democrático, que podamos desear. Si el sistema maestro, el sistema político global, no es democrático, entonces la democracia social tiene poco valor, la democracia industrial poca autenticidad, y la igualdad económica puede que no difiera de la igualdad entre esclavos"²⁵.

Partido político

Cuando Maurice Duverger propuso el término estasiología para referirse a la ciencia que estudia los partidos políticos²⁶, manifestaba la relevancia de éstos en las sociedades contemporáneas y su importancia en los procesos políticos. Sin embargo, el concepto partido político se ha utilizado respecto a distintos momentos históricos y a realidades geográficas e

1986. En todo caso, habría que tener en cuenta que la llegada de la democracia a Latinoamérica forma parte de un proceso más amplio, ya que desde mediados de los setenta hasta finales de los ochenta la democracia también se instauró en países del sur de Europa, Asia, Europa Central y del Este. Al respecto véase Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, 1994, Barcelona-Buenos Aires, y José María Maravall, "Las nuevas democracias", en *Claves de razón práctica*, nº 34, Madrid, julio-agosto 1993, págs. 13-23.

²⁴ Una buen estudio sobre la democracia en América Latina, que considera los enfoques teóricos más importantes, es el realizado por Manfred Mols, *La democracia en América Latina*, Alfa, Barcelona/Caracas, 1987. Véase especialmente el capítulo 1, "El problema de la democracia en América Latina", págs. 9-58. Este autor pone de manifiesto las dificultades por abrirse paso una definición de la democracia como la que proponemos en nuestro trabajo.

²⁵ *Teoría de la democracia...*, *op. cit.* págs. 31-32.

²⁶ *Los partidos políticos*, FCE, México, D.F., 1957, pág. 448.

histórico-culturales muy disímiles.

El hecho de aparecer como fenómenos cambiantes y complejos ha impedido, hasta la fecha, una definición mínima compartida por la doctrina que de cuenta de su naturaleza y razón de ser en los regímenes políticos. Esto ha llevado a algunos estudiosos de los partidos a analizarlos y definirlos desde una óptica relativista. Así, Kurt Lenk y Franz Neumann han expresado que:

"No es posible sentar criterios para la caracterización de los partidos políticos en todas las sociedades. El concepto de partido político sólo se puede formular teniendo en cuenta la situación de una sociedad, con atención a ciertos rasgos fundamentales de su constitución política. Los partidos políticos deben ser entendidos como agrupaciones que en concreto median entre los grupos (de interés) de una sociedad y el Estado, que participan en la lucha por el poder (dominio) político y en la formación de la voluntad política del pueblo"²⁷.

La definición indicada más arriba, tiene la virtud de identificarnos algunos de los rasgos esenciales de los partidos políticos, pero resulta excesivamente limitada. Por un lado, los partidos han evolucionado a lo largo del tiempo; de otra parte, éstos se manifiestan de muy diversas maneras. De ahí la necesidad de contar con una definición que nos ilumine sobre sus principales características, para poder posteriormente establecer diferencias entre unos y otros.

A los efectos de este trabajo, entendemos por partido político aquella organización política que se ajusta a las siguientes notas: 1) continuidad en el tiempo, 2) organización permanente al menos en el ámbito local, que tiene relaciones fluidas con otras agrupaciones y asociaciones de la sociedad civil, 3) ideología o cuerpo programático, que le permite elaborar un programa de gobierno que, aunque responde a intereses particulares, tiene pretensiones de "satisfacer" a toda la sociedad, 4) voluntad de ejercer el poder político (o bien influir en él) solo o compartiéndolo, 5) voluntad de contar con seguidores en la sociedad, bien

²⁷ Kurt Lenk y Franz Neumann, "Introducción", en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *op. cit.*, págs. 61-62.

como electores, militantes o simpatizantes²⁸.

La definición anterior plantea problemas si no hacemos distinciones adicionales. No todas las organizaciones políticas reúnen todos los rasgos indicados²⁹, e incluso en el supuesto de que así fuese pueden hacerlo en muy distinta medida. De ahí la necesidad de contar con una tipología (histórica) que nos permita abarcar la diversidad de casos que puedan presentarse en los distintos períodos de la historia venezolana, objeto de análisis.

partido de cuadros. Partido escasamente organizado, basado en comités electorales. No hay una adhesión formal de sus miembros -conocidos como notables-, los cuales son reclutados a partir de sus cualidades personales o posesiones materiales. El partido se financia, en gran medida, por las aportaciones y donaciones privados. Ideología débil o ausente. Este tipo de partido es característico del siglo XIX³⁰, cuando la gran mayoría de la población permanece al margen de la vida política. El partido de cuadros ha logrado mantenerse durante el siglo XX en la escena política, si bien con variaciones en algunos de sus rasgos. Su principal señal de identidad sigue siendo su escasa organización y falta de apoyos entre la población. La ideología, el reclutamiento de miembros y la financiación puede variar de unos partidos a otros.

²⁸ En la preparación de estas notas hemos considerado dos definiciones que resumen lo esencial de la doctrina al respecto: la celeberrima definición de LaPalombara y Weiner, véase "The Origin and Development of Political Parties", en Joseph LaPalombara y Myron Weiner (eds.), *op. cit.*, pág. 6, y la de Ramón García Cotarelo, *Los partidos políticos...*, *op. cit.*, pág. 14.

²⁹ Algunos autores han preferido adoptar una definición "mínima", para poder realizar sus estudios comparados de los partidos. De acuerdo a los criterios que utilizan, un partido sería aquella organización política que presenta candidatos a los cargos públicos representativos, en elecciones competitivas. Ciertamente, desde esa perspectiva los partidos se vinculan a los procesos democráticos. Por otro lado, se reducen las posibilidades de distinguir entre lo que es y no es un partido. Véase, entre otros autores, Stefano Bartolini, "Partidos y sistemas de partidos", en Gianfranco Pasquino y otros, *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid, 1988, pág. 217.

³⁰ Maurice Duverger llamó partido de cuadros a aquella organización política que reunía las características indicadas y que dominó la escena política del siglo XIX. Aunque Duverger restringe la discusión a Europa Occidental y Estados Unidos, este tipo de partido también podría reconocerse en América Latina, particularmente durante el período del sufragio censitario. Véase *op. cit.*, pág. 94 y sigs.

partido de masas. Reune las cinco características indicadas en la definición. Posee una organización bien asentada por toda la geografía nacional y unos dirigentes profesionales, encargados de su funcionamiento de manera permanente. Cuenta con grandes apoyos identificables en los grupos de la sociedad civil y la afiliación de los miembros al partido está formalizada. La cuota de sus afiliados, a diferencia de los partidos de notables, constituye -en teoría- una de las principales fuentes de ingresos del partido³¹. El partido de masas se desarrolla tras la implantación del sufragio universal en un gran número de países durante las tres primeras décadas del siglo XX, y son característicos de la vida política latinoamericana a partir de la década de los cuarenta.

partido de electores o atrapalotodo. Es resultado de la evolución en el tiempo del partido de masas. En algunos países de América Latina aparece en la vida política a finales de la década de los sesenta. El proyecto primigenio de incorporar las masas al partido, dotarlas de organización, y ejercer el poder (o influir en él) a partir de unos presupuestos ideológicos definidos, es sustituido por otro que produzca mayores y más rápidos beneficios. Este tipo de partido en su intento por alcanzar el poder, sacrifica la ideología por el pragmatismo en aras de conseguir el apoyo del mayor número de electores posibles³².

Finalmente es posible realizar una distinción adicional. Aquellas asociaciones políticas

³¹ La noción de partido de masas fue acuñada por Duverger para contraponerla a la de partido de notables. Véase *op. cit.* pág. 93 y sigs. Como ya hemos indicado, este autor restringe geográficamente su trabajo y por tanto debemos hacer algunas puntualizaciones para ajustar el concepto a la realidad latinoamericana. En primer lugar, los partidos de masas en Europa surgen como partidos clasistas o confesionales para "integrar" a las masas, pero en América Latina generalmente se presentan como partidos multclasistas y los caracteres de clase y confesionalidad se diluyen. En segundo lugar, y a diferencia de lo señalado por Duverger, las cuotas de los miembros del partido no han constituido una de las principales fuentes de ingreso del partido.

³² Kirchheimer al observar la evolución de los partidos políticos en Europa Occidental, después de la II Guerra Mundial, llegó a la conclusión de que éstos se estaban convirtiendo en catch-all parties, esto es partidos atrapalotodo o de todo el mundo. Este tipo de partido "renuncia a los intentos de incorporar moral y espiritualmente a las masas y dirige su atención ante todo hacia el electorado; sacrifica, por tanto, una penetración ideológica más profunda a una irradiación más amplia y a un éxito electoral más rápido". Este cambio de los partidos de masas, es fruto de la competencia por el voto de los electores, y a mi juicio también puede observarse en la vida política latinoamericana. Véase Otto Kirchheimer "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *op. cit.*, págs. 328-347, cita pág.331 (este trabajo fue publicado originalmente en inglés, en 1966).

recien creadas, basadas fundamentalmente en redes y vínculos de amistad, sin una organizacion establecida y una ideología precisa por definir, recibirán la denominación de **agrupaciones políticas**.

La tipología anterior puede ser completada con otra que hace más hincapié en la posición de los partidos ante el cambio político, económico y social, teniendo por consiguiente un carácter dinámico. Restringiendo su ámbito de aplicación a América Latina, podemos hablar, siguiendo a Lindenberg y Pflücke, básicamente de tres tipos: partidos de status, partidos reformistas y partidos revolucionarios³³.

partidos de status. Son aquellos partidos que no cuestionan el orden socio-político imperante. Los partidos liberales y conservadores del siglo XIX fueron las expresiones tradicionales más claras. En algunos casos, como en Colombia, "nominalmente" perduran hasta el presente³⁴; en otros, suponen un retroceso respecto a anteriores posiciones, como son por ejemplo los casos del partido socialdemócrata Acción Democrática y del partido socialcristiano COPEI en Venezuela.

partidos reformistas. Estos partidos son portadores de un proyecto de transformación del orden existente en el marco del sistema capitalista. Históricamente surgieron vinculados a los procesos de modernización, confluyendo distintas corrientes políticas que dieron lugar a: partidos populistas, nacional-revolucionarios, partidos socialistas-socialdemócratas y demócrata cristianos³⁵. A las diferencias que existen entre los programas de unos y otros, hay que añadir el contexto en el que surgieron y la manera como fueron creados³⁶.

³³ Citado por Manfred Mols, *op. cit.*, pág. 167.

³⁴ *Ibid.*, pág. 167.

³⁵ *Ibid.*, pág. 167.

³⁶ Desde otra perspectiva, se ha hablado de Familias Políticas en América Latina que dieron lugar a distintos partidos, algunos de los cuales podrían incluirse bajo la denominación de partidos reformistas. Véase Alfredo Ramos Jiménez, *op. cit.*

partidos revolucionarios. Aquí se incluyen todos aquellos partidos y movimientos defensores no sólo de un cambio político sino también de una transformación radical de orden socio-económico imperante, que generalmente implica la implantación de una sociedad socialista o comunista. En países como Perú, Ecuador, Bolivia, Brasil, Colombia, Uruguay y Venezuela, por citar sólo algunos, han brotado distintos partidos comunistas, castristas, troskistas y radicales en general que, aunque divergentes en muchos casos respecto a estrategias y tácticas a seguir, han portado un proyecto de cambio estructural de la sociedad.

Algunos de los rasgos definatorios de los partidos políticos indicados más arriba, pueden ser cumplidas por asociaciones políticas tanto en regímenes políticos democráticos como en los autoritarios y totalitarios. Sin embargo, bajo nuestro punto de vista "lo que hace de una organización política un auténtico partido es la coexistencia de, al menos, otro grupo competitivo"³⁷. Entramos en el campo de los sistemas de partidos.

3. EL SISTEMA DE PARTIDOS

3.1. Introducción

Los trabajos *clásicos* sobre los sistemas de partidos son muy claros al diferenciar entre la mera suma de partidos políticos, presentes en el escenario político, y un sistema de partidos. Éste consiste en un conjunto de interacciones estructuradas entre distintas unidades partidistas, que pueden darse tanto en un marco competitivo como en un contexto en el que no exista lucha electoral por los cargos públicos, siendo éste último característico de los regímenes autoritarios y totalitarios. En este trabajo, adoptaremos una definición del sistema de partidos desde la perspectiva que lo liga a los procesos democráticos y a la competencia entre los partidos políticos³⁸. De ahí que coincidamos plenamente con Douglas Rae cuando

³⁷ Sigmund Neumann, "En torno a un estudio comparativo de los partidos políticos", en Sigmund Neumann (ed.), *op. cit.* pág. 595.

³⁸ A pesar de la gran aceptación con que cuenta esta aproximación, algunos autores han adoptado otra posición. Debido a su interés por estudiar los sistemas de partido único, han considerado la competencia entre más de un partido como uno entre varios factores. Así Gianfranco Pasquino, siguiendo a F.W. Riggs, considera que el sistema de partido "consiste en algo que va más allá de uno o más partidos, pues comprende también ciertos procedimientos electivos, una asamblea legislativa y un ejecutivo". Véase la voz "sistemas de partido", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (directores),

señala:

"The network of competitive relationships between political parties is what I mean by the term *political party system*. The party system is not literally a collection of parties -men, institutions, activities. It is instead the *competition* between these parties within a single political regime, and it is this system of competition (the party system) which gives to democratic political parties their unique importance"³⁹.

La posibilidad de que al menos dos partidos políticos participen en elecciones libres y abiertas, presenten candidatos a los distintos cargos públicos en disputa y cuenten con opciones de triunfo es, por tanto, un requisito indispensable para que pueda considerarse competitivo un sistema de partidos. Para ello, tiene que existir una estructura de oportunidades regulada que permita la *competencia* entre los partidos políticos. Sólo entonces, puede hablarse de un **sistema de partidos en competencia**. Las peculiaridades en el funcionamiento de cada sistema de partidos, inciden en la *competitividad* del mismo, esto es en qué medida las elecciones son disputadas o no⁴⁰.

Las interacciones entre los partidos políticos revelan dimensiones de éstos que individualmente considerados no se advierten⁴¹. Los sistemas de partidos reflejan no sólo las características de sus unidades (tamaño, ideología, apoyos sociales) sino también aspectos

Diccionario de Política, 2ª edición, tomo 2, Siglo XXI de España, 1982, pág. 1507.

³⁹ *The Political Consequences of Electoral Laws*, 2ª edición, Yale University Press, New Haven, 1971, pág. 47. Por otro lado, este autor diferencia entre: 1) *elective party system*, 2) *parliamentary (legislative) party system* (véase pág. 48). En el caso del primero, se toman en cuenta los votos obtenidos por los distintos partidos, mientras que en el segundo se consideran los escaños parlamentarios de los distintos partidos. La distinción tiene sentido por cuanto que la mayoría de las leyes electorales producen distorsiones en la traducción de los votos en escaños. Ahora bien, debido a que en el caso empírico que vamos a estudiar los grados de proporcionalidad han sido muy altos, cuando hablemos de sistema de partidos nos refiriremos específicamente al sistema de partidos parlamentarios.

⁴⁰ La distinción competencia-competitividad, en Giovanni Sartori, *Los partidos políticos*, op. cit. págs. 259-264. La característica de la competencia fue utilizada por LaPalombara y Weiner para diferenciar entre sistemas de partidos competitivos y no competitivos. Véase su obra *Political parties and political development*, op. cit., pág. 33. El propio Sartori la tuvo en cuenta para elaborar, una década más tarde, su tipología de los sistemas de partidos.

⁴¹ Véase Stefano Bartolini, op. cit., pág. 219.

muy variados de la vida política, social y económica de un país. De ahí la importancia de estudiar los partidos políticos en su conjunto, pero como algo cualitativamente diferente.

Sin embargo, la aproximación al estudio de los partidos como partes de un todo no deja de plantear problemas metodológicos importantes. En primer lugar, el conjunto de interacciones se ajusta a una interpretación del concepto de *sistema* distinto al elaborado por la *teoría general de sistemas*, aplicada a la Ciencia Política entre otros por David Easton⁴². Como se sabe esta teoría, que se desarrolló a partir de los trabajos del biólogo Ludwig Von Bertalanffy⁴³, pone el acento en el estudio del *equilibrio* o *estabilidad* del sistema a partir de sus relaciones con el entorno⁴⁴. En segundo lugar, el propio concepto de sistema de partidos entra en contradicción con el de sistema político, del cual en todo caso podría ser un "subsistema".

Los estudiosos de los sistemas de partidos han obviado las dificultades que plantea un análisis riguroso del concepto y han preferido adoptar un criterio flexible en el que el término tiene validez siempre y cuando: 1) el sistema tenga propiedades diferentes a sus componentes, 2) el sistema sea resultado de la competencia entre sus unidades y consista en interacciones estructuradas de sus componentes. Como ha manifestado Giovanni Sartori, notable estudioso de los sistemas de partidos:

"Los partidos no constituyen un "sistema" pues, sino cuando son partes (en plural), y un sistema de partidos es precisamente el *sistema de interacciones* que es resultado de la competencia entre partidos. Esto es, el sistema de que se trata guarda relación con la forma en que se emparentan los partidos entre sí, con cómo cada uno de los partidos es función (en el sentido matemático) de los demás partidos y reacciona, sea

⁴² Véase *A System Analysis of Political Life*, Poenix edition, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1979.

⁴³ Véase su obra *Teoría general de los sistemas*, FCE, México, D. F., 1976.

⁴⁴ Las principales características de la teoría general de sistemas y algunas críticas en Ramón García Cotarelo, *Crítica de la teoría de sistemas*, CIS, Madrid, 1979, también véase Jean-Pierre Cot y Jean-Pierre Mounier, *Sociología Política*, Blume, Barcelona, 1978, págs. 67-70.

competitivamente o de otro modo, a los demás partidos"⁴⁵.

Los **límites** del sistema se advierten allí donde deja de haber interacciones entre los partidos políticos. La existencia de dichos límites permite estudiar *autónomamente* el sistema de partidos, considerándole como uno de los subsistemas del sistema político⁴⁶, *interdependiente* con el medio ambiente en el que se desenvuelve. Un sistema de partidos puede considerarse autónomo siempre y cuando: 1) las unidades constitutivas del sistema no sean sólo expresión de los intereses de determinados grupos sociales, esto es los principales partidos políticos sean multiclasistas⁴⁷, 2) las interacciones, propiedades y funciones del sistema puedan observarse con cierta independencia de otras instituciones y procedimientos del sistema político.

La consideración del sistema de partidos como una variable interdependiente⁴⁸, pone

⁴⁵ *Partidos y sistemas de partidos, op. cit.*, pág. 69.

⁴⁶ Giuliano Urbani indica que las condiciones bajo las cuales es posible la extrapolación subsistema-sistema son: "considerar los primeros como instrumentos analíticos específicos, caracterizados por la propiedad de ser sistemas operantes en el interior de un "ambiente" que se identifica con un sistema más amplio del cual cada uno de ellos es parte constitutiva". Véase la voz "sistema político", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (directores), *op. cit.*, pág. 1525.

⁴⁷ Samuel P. Huntington establece como uno de los cuatro criterios para observar la institucionalización de una organización la *autonomía-subordinación*, según el cual "La institucionalización política, en el sentido de la autonomía, significa el desarrollo de organizaciones y procedimientos políticos que no son simples expresiones de los intereses de determinados grupos sociales". Véase su obra *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1990, pág. 29. Aunque el concepto de institucionalización es algo más amplio del que aquí emplearemos, consolidación estructural, este criterio sirve para nuestros fines ya que considera los partidos políticos como organizaciones políticas.

⁴⁸ Algunos trabajos con notable influencia en la disciplina, que consideran los sistemas de partidos como variable interdependiente, si bien desde distintas perspectivas teóricas, son los siguientes: Joseph La Palombara y Myron Weiner (eds.), *op. cit.*; Jean Blondel, *An Introduction to Comparative Government*, Praeger Publishers, New York, 1969; G. A. Almond y G. B. Powell(h.), *Política comparada: Una concepción evolutiva*, Paidós, Buenos Aires, 1972; Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos, op. cit.*. Los sistemas de partidos también han sido considerados como variable dependiente, al efecto contamos con una obra clásica que los vincula a los sistemas electorales, véase Maurice Duverger, *Los partidos políticos, op. cit.*

de manifiesto que sus características son determinadas por múltiples factores⁴⁹. Esto es, la circunstancia de que surga formalmente tras un proceso electoral, no implica que sólo las leyes electorales lo modelen. Otro tipo de instituciones dentro del sistema político, como por ejemplo el papel del poder ejecutivo o el protagonismo de los dirigentes políticos tienen una notable incidencia. Además de las variables políticas, hay que tener también presente el ámbito social, es decir las bases socio-culturales que hay detrás de cada partido político porque permiten observar importantes características del sistema y de su funcionamiento. Finalmente, debe tenerse en cuenta el transcurso histórico, puesto que como Harry Eckstein ha señalado:

"Los sistemas de partidos son en cualquier momento, excepto en su origen, criaturas de su propia historia; una vez que existen, se mueven por sí mismos, incluso en el sentido de asegurar su propia existencia. Ello implica que los sistemas de partidos son muy sensibles a los condicionamientos externos únicamente en el período de formación, pues, con posterioridad, conservan sus características esenciales o bien se transforman muy lentamente, a menos que sean completamente destruidos por las conmociones políticas"⁵⁰.

Por último, conviene detenernos en un aspecto sumamente importante de los sistemas de partidos, estrechamente relacionado con lo indicado más arriba, que tiene que ver con su evolución en el tiempo. Nos referimos al enraizamiento del sistema en un determinado contexto socio-político. Observar hasta qué punto aquél es fuerte o débil, permite advertir importantes características de sus unidades, de las instituciones político-sociales, de los comportamientos de las élites políticas y, en definitiva, de las distintas fuerzas sociales del país. ¿Cuándo puede considerarse un sistema de partidos consolidado? Podemos indicar, siguiendo a Sartori, que la presencia en el escenario político de partidos de masas, fuertemente arraigados en la sociedad, constituyen un buen indicador de su *consolidación*

⁴⁹ Una estudiosa de los partidos, los agrupa en tres grandes grupos: 1) factores de orden social, 2) factores de orden histórico, y 3) factores de orden institucional. Véase Paloma Román Marugán, "Los partidos políticos", en Manuel Pastor (compilador de la obra), *Ciencia Política*, McGraw Hill/Interamericana de España, Madrid, 1989, pág. 214.

⁵⁰ "Partidos políticos: El partido en cuanto parte de un sistema", en *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, vol. 7, Aguilar, Madrid, 1975, pág. 655.

*estructural*⁵¹.

Dicha consolidación, no hay que considerarla en términos estáticos. Ésta cambia a lo largo del tiempo debido, principalmente, a las transformaciones de los partidos políticos. En todo caso, siempre que éstos sean fuertes puede interpretarse que el sistema está consolidado estructuralmente, si bien caben destacar distintos grados. Por otro lado, la consolidación formaría parte de un *continuum*, en el que también tendría cabida la *desintegración* del sistema, que se observa al comprobar la progresiva fragmentación del poder político, poniéndose en cuestión la capacidad agregativa del sistema. En este caso, es difícil pensar que los principales partidos son realmente de masas, puede que nos encontremos ante una situación en la que los partidos de cuadros o élites y los fenómenos de personalización política tengan una actuación destacada en la vida política del país⁵².

3.2. Número de partidos y relaciones entre los partidos en un marco competitivo

Para observar el rendimiento de un sistema de partidos, hay que considerar previamente, por un lado, qué partidos políticos son relevantes; de otra parte, cuáles son las relaciones que se establecen entre ellos.

Respecto a qué partidos contar, gran parte de la bibliografía tiene como común denominador considerar a los partidos en función de su fuerza electoral (traducida en escaños), y a partir de ahí establecer distinciones entre los sistemas de partidos. Los autores

⁵¹ Con respecto a la consolidación estructural del sistema de partidos, Sartori indica: "...se aproxima al sentido ordinario de *institucionalización*, es más estricto que, y diferente de, el concepto de Huntington. Según Huntington, "cuanto más adaptable sea una organización o un procedimiento, más institucionalizado está; cuanto...más rígido sea, más bajo será su nivel de institucionalización". En cambio, mi concepto de consolidación estructural hace hincapié sobre todo en la viscosidad, la flexibilidad y el impacto inmovilizador de las estructuras. En particular y concretamente, un sistema de partidos pasa a estar estructurado cuando contiene partidos de masas sólidamente arraigados", *partidos y sistemas de partidos*, *op. cit.*, págs. 291-292.

⁵² En América Latina ha sido un denominador común, históricamente, la escasa vertebración de los sistemas de partidos en la mayoría de los países, respondiendo a razones muy variadas. Buenos estudios de casos nacionales en Robert J. Alexander (editor), *Political Parties...*, *op. cit.* y Ronald H. Macdonald y J. Mark Ruhl, *Party Politics...*, *op. cit.*

que adoptan este criterio, no nos dicen exactamente qué partidos cuentan⁵³.

Otros estudiosos de los sistemas de partidos han ido más lejos en su intento por conocer el número de partidos importantes, elaborando **índices**, destacando los índices de **hiperfraccionalización**⁵⁴, **número efectivo de partidos**⁵⁵, y el más reciente **número de partidos**⁵⁶. Tienen la virtud de operacionalizar el número de partidos a partir de su tamaño, resultando en algunos casos provechosos, pero no siempre aciertan en precisar qué partidos deben contarse⁵⁷. De ahí que dependiendo del caso a analizar pueda emplearse uno u otro. En suma, son manifiestas las dificultades por encontrar un índice que estime certeramente.

Es posible que sólo observando detenidamente el sistema objeto de estudio, se puedan seleccionar realmente los partidos. ¿Pero cómo? Pensamos que las **normas para contar partidos** que propone Giovanni Sartori son muy útiles. Según este autor, debe considerarse el número de escaños, que es la "traducción" de su fuerza electoral. En el caso de los partidos pequeños habría que observar: 1) su potencial de gobierno, esto es sus posibilidades de coalición. 2) sus posibilidades de chantaje, es decir, la capacidad de intimidación de los

⁵³ Véanse, por ejemplo, las consideraciones de Lijphart sobre la tipología de Jean Blondel, *Democracies (Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries)*, Yale University Press, New Haven y London, 1984, págs. 119-120.

⁵⁴ Conocido como índice Kesselman-Wildgen. Véase, Mark Kesselman, "French Local Politics: A Statistical Examination of Grass Roots Consensus", en *American Political Science Review*, vol. 60, Washington, D.C., 1966, págs. 967-973; y John Wildgen, "The Measurement of Hiperfraccionalization", en *Comparative Political Studies*, vol. 4, Beverly Hills, CA, 1971, págs. 233-243.

⁵⁵ Véase Markku Laakso y Rein Taagepera, "The Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe", en *Comparative Political Studies*, vol. 12, nº 1, Beverly Hills, CA, april, 1979, págs. 3-27.

⁵⁶ Véase Juan Molinar, "Counting the number of parties: an alternative index", en *American Political Science Review*, vol. 85, nº 4, Washington D.C., diciembre 1991, págs. 1383-1391.

⁵⁷ Algunas críticas a los índices de hiperfraccionalización (que sobrevalora los partidos pequeños) y número efectivo de partidos (que sobrevalora los partidos grandes) pueden verse en Juan Molinar, *op. cit.* Aunque su índice también resulta controvertido en determinados casos, a partir de los ejemplos que toma.

partidos orientados hacia la oposición⁵⁸. Estas *normas* para seleccionar los partidos *relevantes* no precisan qué partidos cuentan, pero nos sirven para buscarlos. Sin embargo, conviene hacer algunas precisiones a lo indicado por Sartori respecto a las posibilidades de coalición de gobierno de un pequeño partido. En los sistemas presidencialistas de gobierno, en los que el Presidente de la República elige a sus secretarios o ministros, la importancia o no de estos partidos viene dada por su contribución a una mayoría parlamentaria y/o por su presencia en una coalición de gobierno, que en un momento determinado los dirigentes políticos decidan formar por muy distintas razones.

Una vez determinado el número de partidos políticos hay que observar, además, las relaciones que se establecen entre ellos. Teóricamente éstas podrían estar atravesadas por líneas de conflictos intensos, ser mixtas (cooperación-conflicto) o fundarse en la plena cooperación. En la práctica, hay que analizar cada sistema detenidamente para observar los tipos de relaciones que pueden darse entre los distintos partidos políticos. En todo caso, conviene tener presente que una condición necesaria para que el sistema de partidos funcione es que existan relaciones mixtas entre los principales partidos que lo componen. Los distintos tipos de relaciones pueden observarse en tres espacios o ámbitos: 1) arena electoral, 2) arena parlamentaria, 3) organizaciones públicas y privadas que cuenten con órganos representativos en los cuales los partidos puedan tener un protagonismo notable.

De los tres ámbitos, el más importante es sin lugar a dudas el segundo, porque afecta más directamente al proceso de toma de decisiones. En los regímenes parlamentarios, en base a la correlación de fuerzas existente en las Cámaras Legislativas y a la naturaleza de las organizaciones con representación, se producen distintos tipos de relaciones que pueden repercutir en los apoyos al poder ejecutivo y en la modificación de su agenda. En los sistemas presidencialistas, dependiendo del número de escaños obtenido por el partido de gobierno en las Cámaras y de la coyuntura política del país, los tipos de relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo pueden ser muy variadas.

⁵⁸ Véase Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas...*, *op. cit.*, págs. 154-157.

En el Congreso, las negociaciones entre los partidos pueden concretarse en pactos parlamentarios, puntuales o duraderos, o en la formación de coaliciones de gobierno.

El estudio de los gobiernos de coalición en los regímenes parlamentarios, cuenta con cierta tradición en la Ciencia Política debido a su trascendencia para el funcionamiento y estabilidad de aquellas democracias en las que existen sistemas de partidos multipartidistas, y en las que por tanto las transacciones entre los partidos son inevitables. De hecho, se han elaborado algunas teorías que han intentado predecir bajo determinadas situaciones qué tipo de coaliciones podrían formarse. Desde el trabajo seminal de William H. Riker⁵⁹, que a partir de la teoría de juegos tomó como criterio el tamaño de las coaliciones, se han elaborado importantes estudios que han intentado mejorar la capacidad explicativa y predictiva de los primeros trabajos⁶⁰. En todo caso no es nuestro interés analizar aquí las teorías de los gobiernos de coalición, las cuales, por otro lado, han sido objeto de un buen examen por parte de Arend Lijphart⁶¹, sino dejar constancia que "en tiempos normales", esto es en situaciones en las que no existe el condicionamiento de un conflicto bélico externo, tres parecen ser los factores más relevantes para observar la formación de los gobiernos de coalición: 1) tamaño de las coaliciones, ya que los principales actores intentarán que integren el gabinete el menor número de socios posibles (coalición ganadora mínima), 2) distancia ideológica entre los partidos políticos, en tanto y cuanto es difícil que partidos con

⁵⁹ Véase "Teoría de juegos y de las coaliciones políticas", en VV.AA. *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, (Edición a cargo de Albert Batlle), Ariel, Barcelona, 1992, págs. 151-169. El trabajo recogido en este volumen, corresponde a los capítulos I y II de su libro publicado en inglés bajo el título *The Theory of Political Coalitions*, en 1962.

⁶⁰ Así por ejemplo, por citar sólo alguno de los más destacados, contamos con el modelo de Abraham de Swaan, basado en la distancia ideológica entre los actores. Véase "Un modelo empírico de formación de coaliciones como un juego de n personas de minimización de la distancia política", en Josep M. Colomer (ed.), *Lecturas de Teoría Política Positiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, págs. 591-626. Este capítulo fue originalmente publicado en inglés, en el libro *The Study of Coalition Behavior. Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*, Holt, Rinehart and Winston, 1970, págs. 424-444.

⁶¹ Este autor se detiene en las cinco que considera más relevantes: 1) "Minimal winning coalitions (size principle); 2) "Minimum size coalitions"; 3) "Coalitions with the smallest number of parties (bargaining proposition)"; 4) "Minimal range coalitions"; 5) "Minimal connected winning coalitions". Véase Arend Lijphart, *Democracies...*, *op. cit.*, págs. 46-60.

orientaciones programáticas muy extremas formen parte de una misma coalición, 3) distribución de las recompensas al formar una coalición vencedora, esto es habrá partidos que por distintos motivos formen parte del gobierno debido a los beneficios que de ello obtengan, ya sea la coalición ganadora mínima o no.

En los regímenes presidencialistas, el presidente de la república es elegido por la población, teniendo la potestad de formar el Gobierno, con lo cual las coaliciones de gobierno no resultan indispensables, aunque su partido no haya obtenido la mayoría absoluta en las Cámaras. Particularmente, en América Latina éstos han sido la excepción, produciéndose en algún momento en Colombia, Venezuela y más recientemente en Chile. No obstante lo anterior, los tres factores considerados en los regímenes parlamentarios son relevantes en cuanto a la constitución de gobiernos de coalición.

Las relaciones interpartidistas son un excelente indicador de la "**integración del sistema partidista**"⁶². Un sistema de partidos está integrado cuando muestra un bajo nivel de enemistad o conflicto. Es posible advertir ese tipo de integración en los sistemas bipartidistas ya que los dos principales partidos suelen ser multiclasistas y de masas, y tienden a "controlar" los *cleavages* en conflicto; y también en los sistemas multipartidistas en los que a pesar de la distancia ideológica de sus integrantes, un grupo de partidos es capaz de cooperar mediante coaliciones de gobierno y/o alianzas parlamentarias. En este caso, nos encontramos con una **integración genuina** por cuanto existe entre los partidos políticos el consenso necesario para llevar a efecto un programa común. Por contra, hablamos de **falsa integración** cuando los partidos sólo colaboran con fines puramente electorales, estableciendo alianzas coyunturales.

La importancia del grado de polarización ideológica existente dentro del sistema de partidos, ha sido tomada en cuenta por algunos autores para establecer distintos tipos de

⁶² Véase Helmunt Unkelbach, *Grundlagen der Wahlsystematik: Stabilitätsbedingungen der parlamentarischen Demokratie*, Vandenhoeck, Göttingen, 1956, especialmente págs. 36-41 y 51-95. Citado por Harry Eckstein, *op. cit.*, pág. 650.

sistemas. Gabriel A. Almond y G. Bingham Powell, Jr., siguiendo a Arend Lijphart, han distinguido dentro de los sistemas bipartidistas y multipartidistas los siguientes⁶³:

a) *sistema consensual*. Los partidos con mayor representación en las Cámaras no están muy lejos en la aplicación de *policies* y confían, de manera razonable, unos en otros.

b) *sistema conflictivo*. El poder legislativo está dominado por partidos con importantes diferencias en *issues* o son altamente antagonistas y desconfiados.

c) *consociacional o acomodativo*. El sistema de partidos tiene características de los dos anteriores.

3.3. El formato del sistema de partidos, su competitividad y sus consecuencias: el bipartidismo a la luz de los enfoques de Sartori y Hirschman

Los teóricos de los partidos políticos han elaborado distintas tipologías pretendiendo dar cuenta del universo de sistemas de partidos. Desde la conocida propuesta de Duverger⁶⁴ a la celebrada de Sartori⁶⁵, han pasado más de dos décadas durante las cuales se ha avanzado en el conocimiento de los sistemas de partidos, pero a la vez han quedado claras las dificultades por contar con una tipología que dé cuenta de la diversidad y complejidad de los casos que pueden presentarse.

Algunos autores, no se han limitado sólo a establecer tipologías sino que además han intentado dilucidar qué tipo de sistema de partidos es más conveniente para un régimen

⁶³ Véase Gabriel A. Almond y G. Bingham Powell, Jr. (editors), *Comparative Politics Today. A World View*, 4ª edición, Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois/Boston/London, 1988, págs. 94-95.

⁶⁴ Distingue los sistemas de partidos a partir del *criterio numérico*, hablando de unipartidismo, bipartidismo y multipartidismo. Véase *Los partidos...*, *op. cit.*, págs. 231-306.

⁶⁵ Establece su tipología en base a dos criterios: *número de partidos* y *distancia ideológica entre los mismos*. Uno de los rasgos notables del marco que propone es su carácter dinámico, esto es la posibilidad de que los sistemas sufran modificaciones en el tiempo y que, por tanto, se transformen en otro distinto. Véase *Partidos y sistemas...*, *op. cit.*, especialmente págs. 151-164.

político, con determinadas características en un momento dado⁶⁶. Muy en particular, científicos sociales de Estados Unidos y Gran Bretaña han seguido esta línea durante décadas, mostrando las ventajas del *sistema bipartidista* para la estabilidad y el funcionamiento de las democracias⁶⁷. Arend Lijphart ha resumido el pensamiento de esta escuela, que toma como referencia las experiencias británica y estadounidense, de la siguiente forma: "Los principales argumentos son que los sistemas bipartidistas no sólo son más estables y efectivos que los sistemas multipartidistas, sino también cualitativamente superiores en términos de valores democráticos básicos"⁶⁸.

Tanto dicho autor como otros estudiosos han subrayado en sus investigaciones la compatibilidad de sistemas multipartidistas con democracias estables, evidenciando así lo erróneo que resulta establecer cualquier nexo causal al respecto. Particularmente esto es cierto en América Latina, donde hasta la fecha no se ha podido establecer una clara relación entre un tipo de sistema de partidos y la estabilidad del régimen político⁶⁹.

Incluso podría irse más lejos. En ciertas ocasiones y bajo determinadas condiciones, los sistemas bipartidistas pueden contribuir en mayor medida que los sistemas multipartidistas, a largo plazo, a la ineffectividad del régimen, a la inestabilidad de algunas de sus instituciones y prácticas políticas y a la degradación de los valores democráticos. Este es el supuesto que deseamos plantear en nuestra investigación.

⁶⁶ Un buen ejemplo de lo dicho, lo constituye el trabajo de G. Bingham Powell, Jr. Este autor pasa revista a distintas propuestas teóricas sobre los tipos de sistemas de partidos "fuertes", para inmediatamente después observar las interrelaciones entre aquéllos y el rendimiento de los sistemas políticos. Véase "Party systems and political system performance: Voting participation, government stability, and mass violence in contemporary democracies", *The American Political Science Review*, vol. 75, 1981, págs. 861-879.

⁶⁷ En cierto modo, las reflexiones del francés Maurice Duverger sobre los partidos y los regímenes políticos, destacando las ventajas del bipartidismo, podrían verse también como una apuesta por este tipo de sistema de partidos. En todo caso, habría que tener en cuenta que su trabajo sobre los partidos lo realizó a comienzos de la década de los cincuenta, cuando el estudio de los partidos y las democracias eran aún incipiente. Véase *Los partidos políticos*, *op. cit.*, especialmente págs. 398-418.

⁶⁸ *Democracies*, *op. cit.*, pág. 107 (La traducción es nuestra).

⁶⁹ Véase Ronald H. y Mark Ruhl, *op. cit.*, pág. 12.

El problema

Giovanni Sartori, en su trabajo sobre los sistemas de partidos, señala cuatro características del funcionamiento de los sistemas bipartidistas: 1) dos partidos se encuentran en situación de competir por la mayoría absoluta de escaños, 2) uno de los partidos logra alcanzar esa mayoría parlamentaria, 3) este partido está dispuesto a gobernar solo, 4) la alternancia en el poder es una expectativa creíble⁷⁰. Este tipo de sistema de partidos funciona óptimamente allí donde la distancia ideológica entre ambos partidos es escasa, bien sea porque existe una sociedad política consensual o porque el bipartidismo en su funcionamiento la genera. Como el propio autor manifiesta:

"... en cualquier momento determinado es evidente que cuanto menores sean las diferencias de opinión, más armoniosamente funcionará el bipartidismo. A la inversa, cuanto mayor sea la distancia ideológica, más disfuncional es un sistema bipartidista. Por tanto, es erróneo afirmar que los sistemas bipartidistas funcionan siempre. Mas bien, esos sistemas no representan una solución óptima más que cuando funcionan, esto es, siempre que presuponen y/o producen una sociedad política muy consensual caracterizada por unas distancias ideológicas mínimas. De ahí que cuando quiera que un formato bipartidista no funciona como requiere el modelo de Downs debamos prever que los partidos pasarán a ser más de dos y aparecerá otro tipo de sistema de partidos"⁷¹.

En el razonamiento de Sartori existe una premisa a partir de la cual puede entenderse el funcionamiento de los sistemas bipartidistas que analiza pero no así otros. Este autor parte del supuesto que las elecciones son un mecanismo mediante el cual los electores "satisfacen" sus demandas. Pero existen casos, especialmente en América Latina, en los cuales los procesos electorales, a largo plazo, no atienden las necesidades y demandas de los ciudadanos. En dichas situaciones puede que el sistema bipartidista acabe no funcionando no tanto por la falta de un "ambiente consensual", esto es por el aumento de la distancia

⁷⁰ *Partidos y sistemas de partidos, op.cit.*, pág. 239. Lo planteado por este autor requiere alguna modificación, puesto que básicamente su punto de referencia lo constituyen los sistemas parlamentarios. En el caso de los regímenes presidencialistas, uno de los partidos consigue hacerse con el control del poder ejecutivo, desde el que gobernará en solitario. Además, en el Parlamento, obtiene la mayoría absoluta de los escaños.

⁷¹ *Ibid.*, pág. 246.

ideológica entre los partidos, sino por la ineficiencia del propio sistema. Se puede producir así un cambio de sistema aun cuando se den las condiciones del modelo de Downs⁷².

Para el análisis de los sistemas bipartidistas puede ser provechoso el enfoque de Albert O. Hirschman, autor que bajo determinadas condiciones ha establecido una analogía entre la competencia en el mercado económico y en los sistemas de partido⁷³. Cabe recordar que la competencia es la *premisa básica* para considerar un sistema de partidos que opera bajo un régimen democrático. Como indicamos más arriba, un sistema de partidos es competitivo cuando al menos dos partidos políticos tienen opciones, reales, de alcanzar el poder.

Tanto en el ámbito económico como en el campo político los individuos disponen de dos instrumentos ante una disminución de la calidad de un bien o servicio: el empleo de la *salida* o el uso de la *voz* (acciones de protesta). La utilización de una u otra dependerá, por un lado, del tipo de competencia (cuasi perfecta, oligopolio, duopolio); de otra parte, habrá que tener en cuenta el grado de *lealtad* del individuo con el producto o la institución a la que pertenece⁷⁴.

En condiciones de duopolio (sistema bipartidista), ante un fuerte deterioro en la calidad de los productos (programas y realizaciones de gobierno) los votantes pueden verse perjudicados notablemente y "cautivos" ante el orden imperante. En primer lugar, porque si el mercado político es controlado por dos grandes partidos puede que éstos establezcan acuerdos para limitar la "guerra competitiva" y adopten lo que Hirschman denomina "comportamiento de colusión" que implica la negociación y el acuerdo sobre el

⁷² Como es bien sabido, Anthony Downs considera que en un sistema bipartidista dos partidos tienden a converger hacia el centro del espectro político en la medida que en dicho espacio se ubican la mayoría de los electores. Hay por tanto una competencia centrípeta por la rentabilidad que éstos obtienen de la misma. Véase su obra *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York, 1957. En particular el capítulo 8, págs. 114-141.

⁷³ Véase su influyente trabajo *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, 1970.

⁷⁴ *Ibid.*, págs. 21-29, 30-43, y 76-105, respectivamente.

mantenimiento de un determinado estado del mercado⁷⁵. Así, es posible que ninguno de los dos partidos sobrepase un determinado límite de la discusión y acción política en aras de obtener más votos y apoyo popular que el otro partido. En segundo lugar, el mecanismo de "salida" puede convertirse en poco efectivo. Los votos que gana un partido para acceder al poder, pueden ser los mismos que pierde cuando el otro partido logra derrotarle en las siguientes elecciones, con lo cual existe de hecho un "reparto del mercado" y la utilización de la "salida" no es segura para que los partidos mejoren sus actuaciones. En tercer lugar, las posibilidades de que la "voz" sea efectiva dependerá de la democracia interna de ambos partidos. Su inexistencia puede llegar a un bloqueo de este mecanismo⁷⁶, y por tanto el militante, simpatizante, deseoso de trasladar al partido sus demandas es posible que comience a sentirse frustrado e impotente.

Un sistema bipartidista que funcione en términos oligopólicos como los indicados puede tener graves consecuencias para el régimen democrático a largo plazo. No sólo por la cantidad de problemas que pueden acumularse, sino también porque los ciudadanos pueden perder su confianza en los *procesos electorales* como mecanismos que sirven "mínimamente" para satisfacer sus demandas. El descontento de un número creciente de electores con el papel de las elecciones, se puede traducir en porcentajes elevados de abstención, ante la ausencia de terceros partidos -debido a las condiciones del mercado- que cuenten con opciones de competir por un número importante de escaños. También, pueden darse casos en que junto al incremento de la abstención, los partidos "protesta" y anti-statu quo incrementen progresivamente sus escasas (exiguas) bases de apoyo. Finalmente, puede ocurrir que un descontento creciente, tanto entre los electores como entre miembros de alguno de los dos grandes partidos, llegue a una situación "límite", que les impulse a estudiar la posibilidad de crear una tercera fuerza.

⁷⁵ *Ibid.*, págs. 26-29.

⁷⁶ Sobre la democracia interna de los partidos políticos, siguen teniendo hoy en día plena vigencia las reflexiones que realizara a comienzos de siglo Robert Michels. Según este autor, hay una tendencia inevitable hacia la oligarquización en el funcionamiento de los partidos. Ello le dio pie a formular la conocida *Ley de hierro de la oligarquía*. Véase *Political Parties, op.cit.*, especialmente págs. 342-356.

En el supuesto que deseamos problematizar, nos encontramos con un sistema bipartidista competitivo (la alternancia en el poder es un hecho), pero progresivamente ineficiente en el desempeño de sus funciones, esto es cada vez contribuye de manera menos efectiva y más ineficiente al funcionamiento del régimen democrático y a la resolución de los conflictos sociales. Ésta circunstancia se deriva, en gran medida, de las condiciones del "sistema duopolístico". En efecto, los dos partidos buscan la maximización del voto, en un sentido puramente utilitario, relegando a un segundo plano otros objetivos. Tal tipo de competencia, en un contexto como el descrito, produce consecuencias dañinas a medio y largo plazo, para el propio sistema al impedir que éste tenga un rendimiento "satisfactorio". A ello habría que añadir la pérdida de credibilidad y legitimidad de ambos partidos ante el electorado. En dichas situaciones, los principales partidos deberían tener en cuenta que sólo la puesta en práctica de mecanismos que corrijan algunas deficiencias de la competencia interpartidista facilitarían el desempeño del sistema partidista. No obstante, en tales situaciones es más que probable encontrarnos con la resistencia de los dos grandes partidos a cambios que impliquen pérdidas significativas de "cuotas de mercado" ya adquiridas. Entonces, es posible que sólo una *crisis política* de gran magnitud les haga cambiar de opinión y de actitud, aunque los dirigentes políticos sigan siendo reticentes a los cambios de gran envergadura.

Por otro lado, un sistema de este tipo puede tener consecuencias notables en la dinámica interna de los partidos "oligopolistas". Éstos al buscar el éxito electoral se vuelven crecientemente pragmáticos, para llegar al mayor número posible de electores. En dichas situaciones, es muy probable que adquiera importancia en el funcionamiento interno del partido el fenómeno del *faccionalismo*, el cual dañará su unidad y debilitará la proyección externa de las actuaciones de los dirigentes partidistas.

En efecto, los partidos políticos apoyados en una ideología no suelen ser monolíticos y normalmente es posible advertir en su estructura organizativa *tendencias*, entendidas como

"conjunto estable de actitudes"⁷⁷, las cuales pueden coexistir junto con otras subunidades en el interior del partido como las *facciones* y los sectores independientes. Pero a medida que el partido se pragmatiza, las *tendencias* pueden acabar perdiendo importancia, disolverse, o simplemente transformarse en *facciones*, esto es grupos de poder con intereses determinados dentro del partido⁷⁸. Ahora, el *faccionalismo* cobrará importancia puesto que los distintos sectores ya no lucharán por influir en el rumbo ideológico del partido, sino que la "batalla" se librará en torno al acceso a mayores recursos, cuotas de influencia y de poder dentro de la organización política⁷⁹. En todos los casos, la consecuencia más inmediata es la pérdida de capacidad de acción para la consecución de los objetivos que se tracen los dirigentes partidistas⁸⁰.

El sistema de partidos puede verse así limitado para cumplir sus cometidos. El escenario político condiciona las actuaciones de los partidos, los cuales a su vez internamente pierden eficacia ante el precario equilibrio que se establece entre las *facciones*. En dichas situaciones, no es improbable que una *crisis interna* en uno de los dos "gigantes oligopolistas" se salde con una rebelión de un sector de dirigentes y militantes. Éstos es muy probable que

⁷⁷ Richard Rose, "Parties, Factions and Tendencies en Britain", en *Political Studies*, febrero de 1964, pág. 37, citado por Giovanni Sartori, *Partidos...*, *op. cit.*, pág. 102. Este autor adopta la definición de Rose para su estudio.

⁷⁸ En cuanto al término seguimos a Sartori, *Partidos...*, *op. cit.*, pág. 102.

⁷⁹ Al respecto, véase el interesante trabajo de Angelo Panebianco que hace hincapié en la dimensión organizativa de los partidos, observando las alianzas y conflictos que se dan entre los diversos actores en su lucha por el poder, para ver en qué medida influye en su funcionamiento y sus actividades. Véase, *op. cit.*, especialmente págs. 61-81.

⁸⁰ Los partidos como organizaciones que son, tienen una serie de objetivos compartidos por sus miembros, siendo el principal acceder al poder o al menos influir en él. No obstante, conviene tener en cuenta las reflexiones de Mancur Olson sobre las (grandes) organizaciones. Según este autor, los individuos nunca actúan para conseguir el interés de grupo o común, sino que siempre tienden a movilizarse para obtener el máximo beneficio personal. Olson entiende que sólo perseguirán los objetivos de grupo si existen mecanismos coercitivos que le fuercen a hacerlo o cuenten con incentivos selectivos, diferentes a los existentes para el resto del grupo. Ambos instrumentos son utilizados por los partidos políticos para conseguir ciertos fines. Piénsese, por ejemplo, en los mecanismos disciplinarios o en las posibilidades de promoción interna. Respecto al comportamiento de las organizaciones desde la perspectiva de la *rational choice*, véase Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, revised edition, Schocken Books, New York, 1971, especialmente págs. 1-65.

aprovechen el descontento de la población con la situación de "duopolio" para intentar forzar su *cambio*.

4. LAS FUNCIONES DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS: EFECTIVIDAD Y EFICIENCIA

4.1. Introducción

Al comienzo de este capítulo indicamos que los partidos eran mediadores entre el Estado y la sociedad, y que como consecuencia de ello cumplen una serie de funciones sociales e institucionales⁸¹. Si individualmente los partidos cumplen funciones, en buena lógica el conjunto de todas las unidades partidistas también. De ahí que sea importante analizar cómo las efectúa y qué consecuencias tiene para los partidos, el sistema de partidos y el orden sociopolítico de un determinado país.

La mayoría de los autores tiende a centrarse en las funciones que desempeñan los partidos políticos y presta escasa atención al sistema en su conjunto⁸². Sin duda alguna porque los primeros son más fáciles de analizar y los resultados a los que se puede llegar más tangibles; por contra estudiar los sistemas de partidos, dada su abstracción y difícil delimitación, resulta más complejo, y puede que los resultados que se obtengan sean menos satisfactorios. Sin embargo, uno de los propósitos de esta investigación es mostrar la importancia y utilidad de tomar en consideración las funciones de los sistemas de partidos, para observar su *rendimiento con respecto al funcionamiento del régimen democrático y el control del conflicto social*, en términos de efectividad y eficiencia⁸³. En última instancia, allí donde los partidos políticos son centrales en el escenario político podremos obtener una mejor y mayor comprensión del funcionamiento del sistema democrático.

⁸¹ La distinción la tomamos de Ramón Cotarelo, autor que realiza una buena ordenación de las distintas funciones que cumplen los partidos, teniendo además en cuenta los regímenes políticos, esto es pluralistas liberales y totalitarios. Para tener una visión más completa hubiese sido deseable que incluyera a los regímenes autoritarios, ya que entendemos que el impacto de las funciones puede diferir de los otros dos tipos de regímenes. Véase *Los partidos...*, *op. cit.*, págs. 87-139.

⁸² Una de las excepciones lo constituye el tratamiento de Harry Eckstein, *op. cit.*, págs. 643-644.

⁸³ Al respecto véase apartado 4.3.

Las funciones que tomamos en consideración en este trabajo son algunas de las más importantes que los sistemas de partidos pueden desempeñar, siempre y cuando los partidos no sean marginales en el proceso político. El enfoque que aquí adoptamos no predetermina las actividades que debe efectuar un sistema; antes bien, sólo seleccionamos aquéllas que consideramos relevantes tras haber efectuado un análisis detenido de distintas realidades nacionales. En este sentido, las funciones escogidas son orientativas. En determinados casos, es posible que el sistema de partidos desarrolle funciones importantes aquí no consideradas.

Por otro lado, no estamos interesados simplemente en una enumeración de las funciones. Pretendemos observar: 1) qué impacto tienen para los propios partidos políticos, el sistema de partidos y su ambiente externo, 2) si contribuyen al funcionamiento del sistema democrático y a la resolución de los conflictos sociales, o si por contra son disruptivas, 3) en qué medida algunas funciones que cumple el sistema son realizadas también por otras estructuras, instituciones, y que consecuencias tiene para el caso analizado⁸⁴.

4.2. Funciones

El sistema de partidos tal como lo hemos definido, es el resultado de la competencia electoral entre los partidos políticos y consiste en una serie de interacciones entre estos, fruto de las cuales los partidos, en su conjunto, cumplen una serie de funciones manifiestas (queridas) o latentes (inesperadas). Algunas de las cuales pueden ser llevadas a cabo individualmente también por los propios partidos, o incluso ser efectuadas por otras estructuras o instancias de participación y representación. Pero entendemos que en relación a los sistemas de partidos adquieren una dimensión y sentido cualitativamente diferente.

La organización de las elecciones

Es indudable el protagonismo que tienen los partidos en todo lo concerniente a la organización de las elecciones. Por un lado, éstos aprueban en las Cámaras toda la legislación

⁸⁴ Jean Charlot indica que dentro del enfoque funcional pueden adoptarse dos criterios: 1) mera enumeración de las funciones, 2) consecuencias de las funciones, que es el que aquí adoptamos. Aunque este autor se refiere a los partidos políticos, pensamos que es igualmente válido utilizarlo para el análisis de los sistemas de partidos. Véase *op. cit.*, págs. 45-47.

que regula los distintos aspectos de los procesos electorales. Particularmente importante es el *sistema electoral* que deciden adoptar ya que de la aplicación de uno u otro se derivan consecuencias políticas nada desdeñables, tanto para el funcionamiento del régimen democrático como con respecto al propio sistema de partidos, aunque ciertamente no deba sobrevalorarse su impacto⁸⁵. Como algunos estudios han puesto de manifiesto éste incide, entre otros ámbitos, en el número de partidos que logran obtener representación, en la distribución de escaños en las Cámaras, en la estructura interna de los partidos, y en el *vínculo* entre representantes y representados⁸⁶.

Además de encargarse de aprobar la legislación electoral correspondiente, los partidos tienen a su cargo gran parte de las "cuestiones prácticas" de las elecciones. Así, seleccionan a los candidatos y confeccionan las candidaturas, que presentan ante los organismos competentes, realizan las campañas electorales para que los electores conozcan a sus candidatos y sus propuestas programáticas, e integran los organismos y órganos que requieren de la participación de representantes de los partidos (Juntas Electorales, mesas electorales). En este sentido, pues, los partidos son centrales en el desarrollo de las elecciones y en las relaciones que establecen entre ellos es posible observar una dimensión *sistémica*. El análisis de todo lo que acontece en torno a ellas permite advertir aspectos que inciden de manera muy directa en el funcionamiento del sistema de partidos, como por ejemplo la *estructura de*

⁸⁵ Dos destacados investigadores de la sociología electoral, han señalado que dicha sobrevaloración, por parte de algunos estudiosos, proviene de no tener en cuenta, en sus justas dimensiones, la "complejidad de las relaciones mutuas entre los diferentes componentes del aparato institucional y la cultura política en que se inscribe". Véase José Ramón Montero y Josep María Vallés, "El debate sobre la reforma electoral. ¿Para qué las reformas?", en *Claves de razón práctica*, nº 22, Madrid, mayo 1992, pág. 2.

⁸⁶ Una visión de conjunto de las aportaciones de algunos autores con respecto a las consecuencias políticas de los sistemas electorales, en Francisco J. Vanaclocha Bellver, "Procesos y sistemas electorales", en Manuel Pastor (compilador), *Ciencia Política*, McGraw-Hill, Madrid, 1989, págs. 299-302. También las interesantes reflexiones de Dieter Nohlen, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, especialmente, págs. 616 y sigs. Posiblemente, el trabajo que más reconocimiento alcanzó durante mucho tiempo fue el de Douglas W. Rae, *The Political Consequences...*, *op. cit.* Algo más de dos décadas después de que apareciera la primera edición de ese libro (1967), Arend Lijphart se encargó de refutar algunas conclusiones de Rae sobre los grados de desproporcionalidad y multipartidismo derivados de los sistemas electorales, véase "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85", en *American Political Science Review*, Vol. 84, nº 2, june 1990, págs. 481-496.

oportunidades que existe para que los partidos puedan realizar sus campañas electorales en igualdad o no de condiciones, y que sin lugar a dudas repercuten sobre la vida política en general.

Las elecciones son el mecanismo través del cual el sistema de partidos realiza algunas de sus funciones más importantes. Por un lado, mediante los procesos electorales son **seleccionadas las élites políticas**⁸⁷, que desde las instancias representativas tienen la misión de realizar las tareas para las cuales se han comprometido. Interesa observar en cada caso las modalidades de reclutamiento en los distintos partidos, la condición social y las características de los representantes, el *programa político* que defiende cada partido y el proyecto global de sociedad que puede ser (o no) compartido por los principales partidos del sistema⁸⁸. De otra parte, las elecciones permiten que la **multiplicidad de intereses** presentes en la sociedad sean **agregados**, y como consecuencia de ello: 1) se constituyan grupos políticos en los órganos deliberativos, que reflejan las preferencias de los votantes, 2) el Poder Ejecutivo,

⁸⁷ Obviamente no todos los miembros que forman parte de la élite política, entendiendo por ésta aquellas personas que tienen capacidad de influir en la toma de decisiones políticas, son elegidos a través de las urnas, pero sí la gran mayoría. Aunque hemos centrado nuestra atención en las élites partidistas convendría pues tener en cuenta lo anterior. Además, no hay que olvidar las interacciones que puedan darse entre las distintas élites de un país. En cuanto a la utilización de los términos élite y élite gobernante y política, Lipset y Solari han señalado: "In the nineteenth century the concept (elite) was gradually extended by various political and sociological analysts to refer to the governing or dominant strata. The use of the term by Pareto, Mosca, Michels, Lasswell, and Mills suggests various definitions, but a fairly clear consensus for its applicability seems to emerge. The most general usage refers to those positions in society which are at the summits of key social structures, i.e. the higher positions in the economy, government, military, politics, religion, mass organizations, education, and professions. And within this more inclusive notion of the social elite, analysts such as Mosca and Pareto have distinguished between the political and governing elite-those who participate more or less directly in political decisions-and the nongoverning elite-those at the top of nonpolitical structures", "Preface", en Seymour Martin Lipset and Aldo Solari (editors), *Elites in Latin America*, Oxford University Press, New York, 1967, pág. VII.

⁸⁸ Un estudio clásico sobre las élites políticas, desde una perspectiva comparada, es el de Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Prentice Hall, New Jersey, 1976, especialmente págs. 45-70, dedicadas al reclutamiento de las élites. En cuanto a su comportamiento en América Latina, véase Robert E. Scott, "Political Elites and Political Modernization: The Crisis of Transition", en Seymour Martin Lipset and Aldo Solari (eds.), *op. cit.*, págs. 117-145. Estudios que consideran sus comportamientos en Juan J. Linz and Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes. Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978, y Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset (eds.), *op. cit.*

particularmente en los regímenes parlamentarios, recibe apoyos⁸⁹. Como bien ha señalado Eckstein, las dos funciones de la agregación pueden entrar en conflicto, ya que

"Cuanto más fielmente estén representadas opiniones divergentes, más probable será que la autoridad se halle insuficientemente sustentada. El reverso es también cierto: el máximo apoyo para la autoridad procedería de un sistema de partidos tan perfectamente agregativo que no llegara a ofrecer ningún tipo de opción. En último análisis pues, la agregación supone la búsqueda de un óptimo entre los valores conflictivos de unidad y divergencia, uno para sustentar el poder, otro para ofrecer opciones"⁹⁰.

La organización y funcionamiento del Gobierno

La organización y funcionamiento del Gobierno es una de las funciones que cumplen los partidos políticos individualmente, pero en la cual es observable, además, una dimensión del sistema de partidos.

Obviamente, la dimensión interpartidista se advierte con mucha más fuerza en los regímenes parlamentarios que en los presidencialistas, por cuanto que en ellos el gobierno es elegido por el Parlamento, y dependiendo de la correlación de fuerzas existente en las Cámaras y las prácticas políticas, el gobierno puede formarse y funcionar de distintas maneras⁹¹. Pero, el caso que vamos a estudiar se encuadra dentro de los sistemas de gobierno presidencialistas y, por tanto, circunscribiremos nuestra exposición a dicha forma de gobierno.

⁸⁹ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr. señalan que la agregación de intereses en un sistema de partidos se produce en uno o más de los tres niveles que suelen considerarse: 1) dentro de los partidos, en cuanto que el partido elige candidatos y adopta "policy proposals", 2) mediante la competición electoral, en cuanto que los votantes dan su apoyo, en distinta medida, a los diversos partidos, y 3) a través de acuerdos y coaliciones en las cámaras legislativas o en el ejecutivo. Véase *Comparative Politics...*, *op. cit.*, pág. 93.

⁹⁰ "El partido en cuanto...", *op. cit.*, pág. 644.

⁹¹ Véanse Arend Lijphart, *Democracies*, *op. cit.*, especialmente págs. 1-105, y Roy C. Macridis, *Modern Political Regimes (Patterns and Institutions)*, Little, Brown and Company, Boston, 1986, págs. 27-30. Respecto a la adopción de decisiones por parte de los gobiernos, teniendo en cuenta el elemento partidista, véase Jean Blondel "Decisioni di Governo e Vincoli Partitici", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Tomo XIX, nº 2, agosto 1989, págs. 199-222.

En los sistemas presidencialistas, el gobierno es nombrado por el Presidente de la República, el cual es elegido mediante el voto popular por un período de tiempo determinado, sin que pueda ser removido salvo en los casos de enjuiciamiento. En algunas ocasiones puede que el Presidente no cuente con mayoría suficiente en el Congreso para llevar a la práctica su programa, en cuyo caso es posible que recurra a otros partidos en busca de apoyos. Por otro lado, aunque su partido alcance mayoría suficiente en las Cámaras para respaldar sus acciones, es posible que mantenga esferas de cooperación, en muchos casos informales, con otras fuerzas políticas para facilitar las tareas del gobierno, contribuyendo con ello a la estabilidad del régimen.

En los últimos años se ha producido un amplio debate respecto a la conveniencia de modificar el sistema presidencialista, particularmente en los países de América Latina. Se esgrime como principal argumento que éste hace mucho más *rígido* el proceso político, mientras que el parlamentarismo por sus características otorga más *flexibilidad*. En este sentido, se concluye que el sistema parlamentario coadyuva en mayor medida a la estabilidad democrática y es más conveniente para países con profundos *cleavages* políticos y numerosos partidos políticos⁹². No pretendemos adentrarnos en una discusión que sobrepasa el marco de nuestro estudio, pero sí resaltar algunos aspectos del sistema presidencialista respecto a la formación y funcionamiento del gobierno⁹³.

En primer lugar, el Presidente elige a sus colaboradores que pueden ser o no miembros de su partido. Entre las facultades que le otorga la constitución, como máximo

⁹² Véase Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1, n° 1, Washington D.C., Winter 1990, págs. 51-69.

⁹³ De entre la ya numerosa bibliografía véase Arend Lijphart "Presidencialismo e democracia Maggioritaria", en *Rivista Italiana di Scienza Política*, Tomo XIX, n° 3, dicembre 1989, págs. 367-384. Este autor aun compartiendo ciertas tesis de Linz ha subrayado las ventajas de la democracia consensual. Por su parte, Giovanni Sartori ha defendido las virtudes del sistema semi-presidencial, véase *Neither Presidentialism nor Parliamentarianism*, mimeo, Columbia University, 1991. En el marco de dicha discusión teórica y teniendo en cuenta los procesos de reforma política y constitucional que se han dado en algunos países de América Latina, véase VV. AA., *El Presidencialismo puesto a prueba (Con especial referencia al sistema presidencialista latinoamericano)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, también Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

responsable del Poder Ejecutivo, está la de formar gobierno. Puede que consensue con su partido el gabinete, pero a priori tiene libertad para escoger a su equipo y cuenta, al igual que sus compañeros en el Congreso, con la legitimidad de haber sido elegido por votación popular.

En segundo lugar, destacan las amplias atribuciones que las constituciones otorgan al Poder Ejecutivo en América Latina en detrimento del Poder Legislativo⁹⁴. En el caso de que el Presidente no cuente con suficiente respaldo en las Cámaras, éste puede recurrir a acuerdos y negociaciones con los partidos de la oposición, pero ello dependerá de los intereses en juego y las tácticas que decidan adoptar los distintos partidos. No obstante, conviene destacar que debido a los poderes con que cuenta el Ejecutivo, no es imprescindible que éste coopere con los partidos de la oposición, aunque es evidente que podrá desarrollar en menor medida su programa y el conflicto entre los dos poderes tendrá mayores posibilidades de surgir. Por otro lado, si obtiene una mayoría suficiente para gobernar y decide no tener en cuenta a las fuerzas de oposición, pueden producirse graves tensiones, gobierno-oposición, a lo largo de todo el mandato presidencial. La afirmación de Linz respecto a la regla "winner-take-all" en las elecciones bajo el sistema presidencialista adquiere particular relevancia cuando el sistema de partidos es bipartidista. En esos casos, si puede hablarse de un juego de suma cero, con todo el potencial de conflicto que lleva aparejado. En palabras de dicho autor:

"The danger that zero-sum presidential elections pose is compounded by rigidity of the president's fixed term in office. Winners and losers are sharply defined for the entire period of the presidential mandate. There is no hope for shifts in alliances, expansion of the government's base of support through national-unity or emergency grand coalitions, new elections in response to major new events, and so on. Instead, the losers must wait at least four or five years without any access to executive power and patronage. *The zero-sum game in presidential regimes raises the stakes of presidential elections and inevitably exacerbates their attendant tension and polarization*"⁹⁵.

⁹⁴ Al respecto véase Viviana Krsticevic, "Presidencialismo en América Latina", en VV. AA., *El Presidencialismo puesto a prueba...*, op. cit., pág. 133 y sigs.

⁹⁵ Véase Juan J. Linz, "The Perils...", op. cit., pág. 56. (El subrayado es nuestro).

En tercer lugar, el estilo en la adopción de decisiones por parte del Presidente adquiere especial relevancia. Es conocida la tradición cultural del *personalismo* en la política latinoamericana, que ha dejado una profunda huella en el sistema de gobierno, hasta el punto que éste cuenta en su vertiente ejecutiva con un órgano unipersonal. En este sentido, el modo de actuación política del Presidente influye en el proceso decisonal y en el comportamiento de los distintos actores relevantes del sistema. En última instancia, cómo decide el Presidente sacar adelante las políticas que quiere aplicar, qué objetivos persigue, qué intereses desea primar, y a qué sectores intenta beneficiar son cuestiones a indagar con el fin de entender las prácticas de los gobernantes.

Por último, merece especial atención las relaciones gobierno/partido de gobierno. Aquí hay que observar si existen mecanismos de coordinación entre el primero y el segundo, las relaciones entre ambos a la luz de las políticas que intente aplicar el primero, o los conflictos que puedan presentarse entre dirigentes del gobierno y del partido por cuestiones de poder o de candidaturas electorales. Todos los factores indicados, pueden incidir tanto en las actuaciones del gobierno como en la vida interna y perspectivas futuras del partido que apoya políticamente al ejecutivo⁹⁶.

El control parlamentario del Poder Ejecutivo

El control parlamentario del Gobierno, y por extensión de la Administración pública, es otra tarea importante que desempeñan los sistemas de partidos, y que tiene una estrecha conexión con la anterior. Esta labor la realiza a través del Parlamento⁹⁷, y su eficacia

⁹⁶ Al respecto, aunque bajo otra perspectiva y persiguiendo mostrar los peligros del presidencialismo, véase Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism", *op. cit.*

⁹⁷ La trascendencia de la fiscalización del Gobierno, por parte del Congreso, fue resaltada hace más de un siglo por un estudioso del gobierno representativo, quien llegó a señalar: "La verdadera misión de una Asamblea representativa no es gobernar, porque es radicalmente impropia para ello, sino vigilar a intervenir el Gobierno; poner a la luz todos sus actos; exigir su exposición, y justificación, cuando le parezca oportuno; condenarlos, si son censurables; arrojar de su puesto a los hombres que compongan el Gobierno si abusan de su empleo o lo ven contrariamente a la voluntad manifiesta de la nación, y nombrar a sus sucesores, sea expresa, sea virtualmente". Esta reflexión la hacía el autor teniendo muy presente el régimen parlamentario británico y por tanto, algunos aspectos de la misma no se ajustarían a un régimen presidencial o semipresidencial. Por otro lado, podría discutirse que no considerara entre las funciones esenciales del Parlamento la capacidad de legislar. En todo caso, era manifiesta la

depende de los medios con que cuentan las Cámaras, la voluntad de los diputados y la disposición del Gobierno a facilitar la tarea.

El control parlamentario es uno de los medios de control político más importantes, caracterizado éste por criterios de oportunidad a diferencia del control jurídico en el que prima la necesidad⁹⁸. El control parlamentario está interrelacionado con la responsabilidad política de los gobernantes, cuyo máximo exponente, el derribo de un Gobierno, suele presentarse como uno de los resultados más evidentes. No obstante, conviene no olvidar que el fenómeno de la responsabilidad política no tiene porqué ser el corolario lógico de aquél. Además, debe tenerse en cuenta que a pesar de su importancia no es el único medio de control. Por otro lado, el control parlamentario aun siendo característico de las democracias contemporáneas existe tanto en los regímenes presidencialistas, en los cuales no se da de igual modo la responsabilidad política, como en los parlamentarios en los que se habilitan otras vías para fiscalizar las tareas del Gobierno⁹⁹.

En la actualidad esta función le sigue otorgando al Parlamento cierta entidad, máxime teniendo en cuenta la pérdida de otras que tradicionalmente realizaba esta institución, como por ejemplo la formación de las leyes que en la mayoría de los casos depende de la voluntad de los Gobiernos. La función fiscalizadora atraviesa importantes ámbitos de actuación de los órganos parlamentarios. Así, entre los instrumentos más característicos destacan las

importancia que cobraba controlar los actos del Poder Ejecutivo. Véase John Stuart Mill, *De la libertad. Del Gobierno Representativo. La Esclavitud Femenina*, Tecnos, Madrid, 1965, págs. 147-361, cita pág. 211.

⁹⁸ La distinción control político/ control jurídico así como las características de uno y otro pueden verse en Manuel Aragón Reyes, "El control parlamentario como control político", en *Revista de Derecho Político*, nº 23, Madrid, 1986, pág. 11 y sigs. Respecto al control parlamentario hay dos aspectos que conviene subrayar: 1) El carácter político del control. El Parlamento cuando analiza determinadas conductas o actos de los funcionarios públicos, interpreta las normas en términos políticos y no jurídicos. 2) El control tiene un carácter subjetivo. El control político a diferencia del control jurídico no acarrea necesariamente la anulación del acto o la remoción del titular o titulares del órgano en todos los casos en los que el resultado sea negativo. Sólo en las situaciones en que lo contemple el ordenamiento jurídico. Véanse págs. 24-25.

⁹⁹ Véase Francisco Rubio Llorente, "El control parlamentario", en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, nº 1, Madrid, 1985, págs. 83-103.

preguntas, las interpelaciones, las mociones, las comisiones de investigación, el control de normas legislativas del Gobierno. Pero también sería posible advertir dimensiones de la misma en el procedimiento legislativo, en los actos de aprobación o autorización, y en los nombramientos de personas que correspondan a las Cámaras.

El control parlamentario del Gobierno hay que verlo, cuando menos, en el marco de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en las democracias actuales, y teniendo en cuenta el impacto de los sistemas de partidos en las instituciones.

En efecto, por un lado hay que observar los cambios que se han producido en los Estados contemporáneos. Siguiendo a Manuel García Pelayo¹⁰⁰ podríamos destacar algunos que son importantes a los efectos de nuestro trabajo: 1) incremento de la vertiente asistencial del Estado, esto es aumento de las prestaciones sociales a los ciudadanos por parte del ente estatal, 2) fuerte intervención del estado en la actividad económica, siendo en este sentido un Estado distribuidor, lo cual va a cambiar el carácter central de su actividad, ya que éste pasa de ser un "Estado predominantemente legislativo" a un "Estado predominantemente administrativo", 3) la fuerte intervención del Estado trastoca las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo. El centro neurálgico de la decisión se traslada del Parlamento a las instancias gubernamentales y administrativas, 4) el Parlamento continúa canalizando, mediante los partidos, las demandas sociales y realiza funciones de crítica al Gobierno, pero experimenta una importante crisis en otros aspectos, con respecto a etapas anteriores¹⁰¹. Así, por ejemplo, aunque retiene la iniciativa legislativa en muchos casos el Gobierno se encarga de preparar los proyectos al contar con los recursos técnicos.

Como se habrá podido observar, lo indicado más arriba se corresponde con los

¹⁰⁰ Véase *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977, especialmente págs. 36-40.

¹⁰¹ Algunas reflexiones sobre las relaciones ejecutivo-legislativo en perspectiva histórica, teniendo en cuenta las distintas influencias teóricas, en Luis López Guerra, "La función de control de los parlamentos: problemas actuales", en Ángel Garrorena Morales (editor), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos/ Asamblea Regional de Murcia, Madrid, 1990, págs. 234-240.

cambios operados en las democracias parlamentarias, de ahí que podrían realizarse algunas matizaciones con respecto a otras democracias, presidencialistas o semipresidencialistas. En todo caso, en líneas generales esos cuatro cambios se advierten en los países latinoamericanos con sistemas de gobierno presidenciales y, en este sentido, sirven para comprobar cómo han repercutido en el control de los gobernantes y en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.

El Estado Social supone una ruptura del clásico equilibrio de poderes en favor del ejecutivo, cuyo predominio queda fuera de toda duda. El centro de decisión política se traslada al Gobierno, que al administrar y distribuir bienes y servicios hace que los distintos actores sociales con peso se dirijan a él. Aquí se plantea el tema del control: hasta qué punto los Parlamentos modernos cuentan con formas de control novedosas, ajustadas a las circunstancias actuales que permitan una fiscalización de las tareas del Gobierno. Por otro lado, en el caso que la mayoría que domina en el Parlamento tenga a su cargo también el poder ejecutivo se observa cómo éste pierde independencia en sus actuaciones respecto a aquél. En este sentido, podemos decir que el Parlamento como institución atraviesa una profunda crisis.

Un segundo aspecto a destacar es la influencia de los partidos políticos en el control del Gobierno. Es evidente que los grupos parlamentarios se forman a partir de los resultados electorales, que pueden dar lugar a distintos tipos de sistemas de partidos. Pues bien, de lo anterior se sigue que un gobierno puede contar con distintos apoyos, y sí se dá el hecho que su grupo parlamentario cuenta con una amplia representación en las Cámaras puede que sea difícil de fiscalizar, debido a la *disciplina partidista* que impera en la mayoría de las democracias. La progresiva desideologización de los partidos y su modo de actuación cohesionada en las instituciones han incidido en las democracias a partir de la II Guerra Mundial. Con independencia de las consideraciones generales que puedan hacerse sobre los Estados contemporáneos, que cómo ya vimos en otro lugar pueden ser caracterizados como *Estados de partidos*, es indiscutible el impacto de los partidos en el Parlamento. Como bien ha subrayado Francisco Rubio Llorente:

"...El Parlamento propio del Estado de partidos ha dejado de ser una Asamblea integrada por individuos aislados, átomos libres, para pasar a ser una Cámara formada por grupos cohesionados fuertemente, cuya voluntad, una vez formada, se impone por término medio y en general a la voluntad de los individuos que los componen. No puede utilizarse como objeción frente a esta afirmación el argumento de que la voluntad misma del grupo es resultado de la libre deliberación de sus miembros, pues no sólo esta libre deliberación (cuando existe) se produce al margen del Parlamento (aunque, a veces, en sus dependencias), sino que una vez producida, sea cual fuere el método para formarla, se impone de manera irresistible a todos los integrantes y esto es lo decisivo. Los miembros del Parlamento no comparecen en los debates de éste armados sólo de sus propias convicciones, que el debate mismo puede alterar, sino cerrados a toda posibilidad de persuasión y resueltos a votar, cuando llegue la hora de hacerlo, en el sentido ya decidido con anterioridad por el propio grupo. *La voluntad del Parlamento no es así el resultado de la deliberación, sino la formalización de la voluntad que la mayoría parlamentaria había formado ya antes de que éste se iniciase*"¹⁰².

El impulso de mecanismos de participación política

En cuarto lugar, los sistemas de partidos pueden cumplir una función relevante en aspectos relacionados con la participación y representación en el ámbito del Estado. Esta función está ligada con lo que podríamos denominar "la democratización del sistema", teniendo una doble dimensión: por una lado, la **incorporación de grupos sociales** al sistema democrático; por otra parte, permitir su **participación política**¹⁰³.

En efecto, el sistema partidista debe ser capaz de asimilar o incorporar nuevos grupos con intereses distintos a los presentes en el sistema en un momento dado. Esto, ciertamente, está vinculado al número de fuerzas políticas que tienen posibilidades de surgir y participar en la vida política, lo cual nos remite, principalmente, a la normativa electoral vigente. El bloqueo a la posibilidad que los distintos sectores de la sociedad puedan organizarse y defender sus intereses contribuye a la pérdida de apoyos de los partidos existentes, a la credibilidad del sistema y al distanciamiento de los ciudadanos de las instituciones

¹⁰² "El control parlamentario", *op. cit.*, pág. 97 (El subrayado es nuestro).

¹⁰³ Por participación política nos referimos a aquellos actos legales de los ciudadanos dirigidos a influir directamente en la selección de los gobernantes y/o las acciones que toman. Seguimos a Sidney Verba, Norman H. Nie, Jae-On Kim, *Participation and political equality, A seven-nation comparison*, Cambridge University Press, New York, 1978, págs. 1 y 46.

democráticas. Además, dependiendo de la importancia de los grupos que permanecen al margen, el sistema democrático puede conocer crisis diversas, algunas de consecuencias incalculables. Pero, por otra parte, el sistema tiene que estar preparado para poder incorporar dichos grupos puesto que de no ser así la democracia puede entrar en un período de inestabilidad política. En palabras de Huntington: que el sistema partidista sea *adaptable* y cuente con partidos *fuertes*¹⁰⁴.

Hablar de incorporación de grupos sociales al sistema implica inevitablemente considerar los canales de participación política instituidos tanto para la población, en general, como para las élites del país. Habitualmente, los partidos políticos son un instrumento esencial para la participación de los ciudadanos en la vida política del país, pero por sí mismos resultan insuficientes. Tampoco puede restringirse su participación al acto de votación, aunque tal rito democrático tenga una trascendencia inobjetable para la propia pervivencia del sistema¹⁰⁵. Deben existir distintas modalidades participativas legales (formales o informales), que a grandes rasgos pueden dividirse en dos grupos. Por un lado, tendríamos los mecanismos de democracia representativa, que permiten a los ciudadanos contar con instancias de mediación para defender sus intereses. Así por ejemplo, éstos deben poder crear además de los partidos, asociaciones profesionales, sindicatos, gremios o cualquier otro tipo de organización para defender sus intereses sectoriales. Lo importante al efecto, no es sólo que puedan ser creados sino que: 1) cuenten con autonomía respecto a los partidos políticos, 2) en su funcionamiento interno sean democráticos para facilitar la participación de sus miembros.

¹⁰⁴ Samuel P. Huntington, en un trabajo considerado todo un clásico en su campo, sostuvo como tesis central que la causa de la violencia e inestabilidad que caracterizó a los países de África, Asia y América Latina durante las décadas de los cincuenta y sesenta se debió en gran medida al rápido cambio social y a la movilización política de nuevos grupos, junto con un lento desarrollo de las instituciones políticas. En este sentido, los sistemas de partidos tenían que estar preparados para incorporar las nuevas fuerzas sociales producto de la modernización. Véase *op. cit.*, especialmente pág. 369 y sigs.

¹⁰⁵ En todo caso, no le falta razón a Francisco José Llera Ramo cuando indica que aunque la gente puede participar en política de muchas formas, en las democracias actuales los mayores grados de participación política se producen en las elecciones generales, si bien éstos pueden variar según las democracias. Véase *Postfranquismo y Fuerzas Políticas en Euskadi. Sociología electoral del País Vasco*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1985, pág. 15.

Por otro lado, deben existir algunos canales de democracia directa o semidirecta, aunque éstos son menos frecuentes en los sistemas democráticos contemporáneos, que básicamente responden al principio representativo. En todo caso, la posibilidad de que el ciudadano participe de manera directa en la elección de algunos cargos públicos, la institución del referéndum, consultivo o vinculante, respecto a importantes temas de la vida nacional, la iniciativa legislativa popular en algunas materias, pueden coadyuvar al mejor funcionamiento del régimen democrático y dotar de mayor credibilidad al sistema¹⁰⁶.

Generalmente, en los sistemas democráticos además de los instrumentos señalados se crean otras instancias de participación y representación en el ámbito del Estado, para atender las demandas de las élites. Aquí no sólo hablamos de las posibles consultas informales que los gobernantes realizan con los distintos grupos de presión, sino de los mecanismos que instituyen para consultar y oír peticiones de los grupos de interés, en definitiva para buscar la concertación de las *políticas* entre el Estado, los empresarios y los trabajadores. Philippe C. Schmitter, ha distinguido entre dos tipos de organización de los intereses en los regímenes políticos, en general. Por un lado, nos encontraríamos con el *corporativismo*, que puede ser definido como:

"...a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of sigular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally diffentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports"¹⁰⁷.

El segundo tipo de organización de los intereses en las sociedades contemporáneas sería el *pluralismo* que, aunque coincide con el corporativismo en ciertos aspectos, difiere en algunas cuestiones centrales. Por pluralismo se entiende:

¹⁰⁶ Algunos elementos de democracia directa, entre los cuales destaca la figura del referéndum, en Arend Lijphart, *Democracies, op. cit.*, págs. 197-206.

¹⁰⁷ "Still the Century of Corporatism?", en Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Sage, Beverly Hills, 1979, pág. 13.

"...a system of interest representation in which the constituent units are organized into an unspecified number of multiple, voluntary, competitive, nonhierarchically ordered and self-determined (as to type or scope of interest) categories which are not specially licensed, recognized, subsidized, created or otherwise controlled in leadership selection or interest articulation by the state and which do not exercise a monopoly of representational activity within their respective categories"¹⁰⁸.

Los acuerdos corporativistas son más frecuentes en las democracias contemporáneas, en los que se da una importante intervención del Estado en la actividad económica y en la sociedad, frente a los arreglos pluralistas propios de países en los que la presencia estatal es menor y la autonomía de la sociedad respecto del Estado es mayor, como por ejemplo es el caso de Estados Unidos. No obstante, el corporativismo en las sociedades postliberales, capitalistas avanzadas o estados sociales se presenta bajo el subtipo de *corporativismo societal*, frente al *corporativismo estatal* propio de sociedades no democráticas¹⁰⁹. Si bien el corporativismo ha imperado durante muchas décadas en las sociedades democráticas y ha sido fundamental para canalizar las demandas de los grupos de interés y controlar los conflictos socio-económicos- aunque en la década de los ochenta haya entrado en crisis- no hay que olvidar su potencial de conflicto o colusión con el ideal del gobierno representativo, ya que hay determinados aspectos que conciernen a toda la colectividad que son sacados de la esfera electoral, recurriéndose en algunos casos a prácticas poco democráticas¹¹⁰.

La participación política posiblemente sea uno de los puntos críticos de los sistemas democráticos, por cuanto que altos porcentajes pueden afectar, en ocasiones, a la estabilidad del régimen y al entendimiento interpartidista. En todo caso, el incremento de la participación política o, al menos, la posibilidad de que los ciudadanos puedan participar en distintas instancias de mediación, es indispensable para que no se socave la creencia en las instituciones democráticas, y que los múltiples problemas de la sociedad puedan afrontarse

¹⁰⁸ *Ibid.*, pág. 15.

¹⁰⁹ *Ibid.*, pág. 20 y sigs.

¹¹⁰ Algunas reflexiones al respecto en Reginald J. Harrison, *Pluralism and corporatism. The political evolution of modern democracies*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1980, especialmente el capítulo quinto, "‘Pluralism’ and ‘Concertation’", págs. 64-97.

en mejores condiciones. Con todo, conviene tener en cuenta que participación no equivale a influencia. La relación entre ambos factores es compleja y hay que indagarla en cada caso. Seymour Martin Lipset estuvo en lo cierto al afirmar hace ya algunas décadas:

"La participación de los miembros de una organización o los ciudadanos de una sociedad en los asuntos políticos no constituye una condición necesaria ni suficiente para la influencia de la masa sobre la política de la organización o del gobierno. Por una parte, los miembros pueden presentar un bajo nivel de participación política en una organización o sociedad, pero sin embargo influir en la política por su capacidad de retirar o brindar el apoyo electoral a una u otra de las diferentes burocracias que rivalizan por el poder. Por otro lado, una sociedad o ciudadanía puede concurrir regularmente a reuniones, pertenecer en gran número a varias organizaciones políticas, y hasta poseer una elevada proporción de votantes que concurren a las urnas, y sin embargo tener poca o ninguna influencia en la política"¹¹¹.

Promoción del consenso

Finalmente, las élites políticas pueden realizar una importante labor en la **promoción del consenso** con respecto a la resolución de los conflictos. En efecto, el consenso entendido como "un estado de acuerdo entre ciertos sujetos del sistema político sobre ciertos objetos"¹¹² resulta indispensable para el funcionamiento de los regímenes democráticos, en los cuales el conflicto en su manifestación no violenta que, por otro lado, es la forma más generalizada y aceptada socialmente, es ineludible dada la colisión de intereses, en la mayoría de las ocasiones, entre los distintos grupos sociales.

Siguiendo a Ted Robert Gurr, podemos definir los fenómenos de conflicto como "the overt, coercive interactions of contending collectivities"¹¹³. Dichas interacciones no tienen por qué llevar aparejado el uso de la violencia, ya que puede haber confrontaciones amenazantes, desafíos verbales y ataques en tono burlesco o con pretensiones de ridiculizar,

¹¹¹ *Op. cit.*, pág. 161.

¹¹² Leonardo Morlino, *Como cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pág. 180.

¹¹³ "Introduction", en Ted Robert Gurr (editor), *Handbook of Political Conflict, Theory and Research*, The Free Press, New York, 1980, pág. 16.

pero en algunos casos pueden ser el prelude del uso de la violencia. Gurr destaca cuatro propiedades distintivas de las interacciones, recogiendo las tres primeras del trabajo seminal de Mack y Snyder¹¹⁴: 1) "two or more parties are involved"; 2) "they engage in actually opening actions"; 3) "they use coercive behaviours, "designed to destroy, injure, threat, or otherwise control" their opponent(s)"; 4) these contentious interactions are overt, hence their occurrence can easily be detected and agreed upon by independent observers"¹¹⁵.

Aunque la línea divisoria que separa el conflicto, en su acepción genérica, del conflicto político no está clara en ciencias sociales¹¹⁶, en este trabajo nos referiremos principalmente al segundo, en cuanto que indagaremos aquellas relaciones en las que el Estado y los actores políticos, particularmente los partidos políticos, son importantes.

El conflicto aparece cuando las *reglas del juego* no son aceptadas por todos los actores relevantes¹¹⁷. Los factores que contribuyen a su emergencia, en un contexto dado, así como las estrategias de resolución son diversos, pero en cuanto a su institucionalización y regulación tres factores destacan: 1) si el conflicto pretende resolverse de manera sistemática, los participantes en una disputa deben estar organizados internamente y tener control de los grupos o individuos que lo integren. 2) cada parte en conflicto debe reconocer la legitimidad de las otras y querer aceptar los resultados, 3) los conflictos tienen mayores posibilidades de ser resueltos si todas las partes se consideran pertenecientes a una misma comunidad¹¹⁸.

Las consideraciones anteriores sobre el conflicto en el seno de las sociedades permite inferir el destacado cometido que pueden tener los partidos en la creación de mecanismos

¹¹⁴ Véase R. W. Mack and R. C. Snyder, "The analysis of social conflict: Toward a overview and synthesis", *Journal of Conflict Resolution*, nº 1, 1957, págs. 212-248.

¹¹⁵ "Introduction", *op. cit.*, pág. 2.

¹¹⁶ *Ibid.*, pág. 2.

¹¹⁷ Véase Denis C. Piragles, "Political Stability and Conflict Management", en Ted Robert Gurr (editor), *op. cit.*, pág. 428-429.

¹¹⁸ *Ibid.*, pag. 456.

conciliatorios y en prácticas aceptadas de común acuerdo. La trascendencia de las actuaciones de los partidos en ese sentido ha sido especialmente relevante en sociedades fragmentadas y heterogéneas, en donde la diversidad de intereses deben ser canalizados adecuadamente por los partidos políticos, para no poner en peligro la misma existencia del sistema democrático¹¹⁹. Por consiguiente, el esfuerzo de los partidos políticos por crear un marco para el acuerdo, su realización y el hacer llegar a los ciudadanos la importancia de mantener el consenso resulta clave; si bien en ocasiones éste puede derivar en el mantenimiento del statu quo y, por consiguiente, en darle un carácter excesivamente conservador al escenario político. En otros casos se ha señalado que los sistemas de partidos, debido a las pautas de competencia entre sus unidades, pueden constituir un factor que contribuye a la crisis de las democracias¹²⁰.

4.3. Efectividad y eficiencia

En el apartado anterior consideramos las funciones de los sistemas de partidos con respecto a los dos principales cometidos que cumplen: 1) contribuir al funcionamiento del sistema democrático, y 2) facilitar la resolución de los conflictos presentes en la sociedad. Ahora bien, cuando señalamos la relación funciones-cometidos, para observar hasta qué punto el rendimiento político del sistema ha sido óptimo o no, hay que tener en cuenta los objetivos de los dirigentes partidistas.

En efecto, los sistemas de partidos como tales no tienen objetivos, puesto que no cuentan con una autoridad o centro de poder que trace los mismos. Pero éstos, están conformados por partidos políticos que son, a fin de cuentas, organizaciones cuyos dirigentes persiguen objetivos, entre los cuales, a los efectos de este trabajo, nos interesan destacar los

¹¹⁹ Al respecto, véase Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1977.

¹²⁰ Véase Juan J. Linz, *op. cit.*, pág. 52. Los sistemas de partidos competitivos que más influido en la crisis, y quiebra, de las democracias han sido aquellos denominados por Sartori como de pluralismo polarizado, en los que la distancia ideológica y la falta de aceptación de unas reglas del juego por todos los partidos importantes adquieren notoriedad. Véase *Partidos y sistemas de partidos, op. cit.*, págs. 165-218.

externos o hacia afuera¹²¹. Pues bien, es posible advertir una dimensión *sistémica* de los objetivos en tanto que como consecuencia de las relaciones interpartidistas puede observarse, en cada caso concreto, qué logros son priorizados por los dirigentes partidistas. Así por ejemplo, en los inicios de la implantación de un régimen democrático las élites políticas generalmente tienen como principal objetivo la consolidación de la democracia, relegando el resto de los objetivos a un segundo plano. En este caso, lo que interesa destacar es como rinde el sistema de partidos en función de dicho objetivo. ¿Cómo se mide dicho rendimiento? En términos de efectividad o eficacia y eficiencia. Chester I. Barnard, al referirse a los fines de las organizaciones, manifestó lo siguiente:

"Cuando un fin específico se consigue, diremos que la acción es "efectiva". Cuando las consecuencias no buscadas de la acción se más importantes que la consecución del fin deseado y no son satisfactorias, es decir, una acción efectiva, diremos que es "ineficiente". Cuando las consecuencias no buscadas no tienen importancia o son triviales, la acción es "eficiente". Es más, a veces sucede que el fin no buscado no se consigue, pero las consecuencias no buscadas satisfacen los deseos o motivos que no son la "causa" de la acción. Considerados entonces esta acción como eficiente, pero no efectiva. Restropectivamente, la acción en este caso está justificada no por los resultados buscados, sino por los que no se buscaban"¹²².

A los efectos de este trabajo, diremos que un sistema de partidos es **efectivo o eficaz** cuando alcanza los objetivos planteados por las élites partidistas. Si atiende a sus deseos, y no se producen consecuencias negativas de importancia, diremos que es **eficiente**. Finalmente, si no responde a las expectativas de los miembros de la comunidad política, y las consecuencias negativas son importantes, estamos ante un sistema de partidos **inefectivo e ineficiente**.

Ahora bien, ¿qué factores influyen en los distintos cometidos del sistema de partidos? Dado que le consideramos como una variable interdependiente, es imaginable las dificultades

¹²¹ Respecto a las organizaciones y sus objetivos, véase Renate Mayntz, *Sociología de la organización*, Alianza, Madrid, 1972, capítulo 4, págs. 75-104.

¹²² *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1947, pág. 19., citado por Linz, Juan J., *op. cit.*, pág. 42.

que se presentan para precisarles. En todo caso, es posible hablar de factores externos e internos.

Respecto a los primeros, ya los consideramos cuando nos referimos a los determinantes de los sistemas de partidos, esto es su medio ambiente político, social, y económico incide en cómo puede desarrollar sus actividades¹²³.

En cuanto a los factores internos, cuatro al menos son relevantes: 1) el grado de desarrollo de las estructuras partidistas, 2) los recursos disponibles, 3) la habilidad del *liderazgo* partidista, 4) las reglas del juego aceptadas y compartidas por los distintos partidos políticos.

El grado de desarrollo de las estructuras partidistas resulta de suma importancia para que un sistema de partidos pueda desempeñar sus actividades. Aquí, nos estamos refiriendo a la necesidad de contar con partidos políticos bien organizados e implantados en la sociedad. Unos partidos débilmente organizados, y con escasa presencia en los grupos de la sociedad civil, difícilmente pueden desempeñar exitosamente sus tareas, al no contar con el respaldo social suficiente que permita la consecución de ciertos objetivos.

Por otro lado, es indispensable que cuenten con una serie de recursos: humanos, políticos, económicos. Éstos le permiten no sólo vertebrarse como un auténtico partido político; también la cuantía y aprovechamiento de los mismos es indispensable para que realicen sus distintas actividades.

En tercer lugar, es decisivo el protagonismo y papel que desempeñen los *líderes* de los distintos partidos políticos. La aplicación de los proyectos políticos, se ve facilitada por la presencia de *líderes* hábiles, que saben afrontar situaciones adversas, tienen capacidad de negociar con el resto de las élites, y son creíbles ante las bases de sus partidos y la población

¹²³ Véase el apartado 3.2.

en general¹²⁴.

Finalmente, debe considerarse un factor de suma importancia: la existencia de unas reglas de juego aceptadas y compartidas por los partidos políticos más relevantes del sistema. Estas reglas del juego, que pueden ser formalizadas o no, son vitales no sólo para el funcionamiento del sistema de partidos sino que también son decisivas para la estabilidad y pervivencia del régimen democrático.

5. LOS APOYOS AL SISTEMA Y A LOS PARTIDOS POLITICOS

Los partidos políticos renuevan periódicamente la confianza de los ciudadanos en los sistemas democráticos a través de las elecciones. Son objeto, pues, de un apoyo que no se restringe al día de los comicios (apoyo electoral) sino que se mantiene en el tiempo. Ahora bien, éste puede sufrir variaciones en función de factores muy diversos, entre los que destaca su actuación al frente del Gobierno.

En el apartado anterior vimos algunas de las funciones más importantes que cumplen los sistemas de partidos, en las cuales es observable, además, una dimensión de los partidos, en tanto que unidades. Cómo realiza el sistema esas funciones nos va a permitir entender, en gran medida, los apoyos con que éste y los partidos cuentan. Ahora bien, normalmente los ciudadanos no se detienen a examinar el desempeño de éstos con respecto a cada una de las funciones y a partir de ahí decide apoyarles o no. La cuestión se plantea de distinta manera. Los electores depositan su confianza en los partidos en base a cómo ellos perciben que sus necesidades y demandas materiales y simbólicas son atendidas. Ello se traduce en dos fuentes de apoyo a los partidos: 1) Sustantiva o utilitaria. 2) Formal, que nos remite a la legitimidad.

¹²⁴ El uso del término líder político no es una simple traducción del inglés. Se utiliza en lugar de dirigente o jefe para subrayar la *capacidad de influir que tiene esa persona por encima del puesto que ocupa y la autoridad que en consecuencia ejerce*. A partir de ahí, es posible hablar de liderazgo político, entendido como una relación entre el líder y sus seguidores, en el que influyen diferentes factores, a partir de los cuales se dan distintos estilos de liderazgo. Al respecto véase el capítulo 5, "The Limits of Political Power: Personal Leadership and Party Systems", de la obra de Philip G. Cerny, *The Changing Architecture of Politics (Structure, Agency, and the Future of the State)*, Sage, London, 1990, págs. 118-124.

5.1. Fuente utilitaria

Los ciudadanos apoyan a los partidos políticos porque, al margen de considerarlos legítimos o no, éstos atienden en mayor o menor medida sus demandas y necesidades materiales. En este sentido, puede hablarse de dos factores generadores de apoyos: 1) los resultados de las políticas públicas, 2) el clientelismo. Las diferencias entre ambos son claras al menos en dos aspectos. En primer lugar, en el caso de las políticas públicas lo que importa es el grado de satisfacción del ciudadano con las actuaciones del Poder Ejecutivo, mientras que en el caso del clientelismo lo destacable es la relación que se establece entre los ciudadanos y los partidos políticos o facciones partidistas. En segundo lugar, las demandas de los ciudadanos tienden a ser más generales y colectivas respecto a las políticas públicas y más particularistas en las situaciones clientelares¹²⁵.

En efecto, los partidos políticos, como ya vimos en otro lugar, son instancias de intermediación entre el Estado y la sociedad y como tales una de sus funciones es desempeñar tareas de gobierno. Por tanto, recibirán apoyos en la medida que satisfagan los intereses y demandas de la población tal y como ésta así lo entienda, lo cual nos remite a la cuestión de hasta qué punto son exitosos o eficaces en la ejecución de programas sociales y servicios públicos, e intervienen en la actividad económica para atender las necesidades de una sociedad¹²⁶. En síntesis, aquí nos estamos refiriendo fundamentalmente a las políticas de bienestar que son capaces de adelantar los gobiernos, las cuales repercuten en una mejora de las condiciones de vida de la población.

¹²⁵ Véase Bruno Dente, "Local government reform and legitimacy", en Bruno Dente and Francesco Kjellberg (eds.), *The Dynamics of Institutional Change (Local Government Reorganization in Western Democracies)*, Sage, 1988, pág. 176.

¹²⁶ *Ibid.*, págs. 176-178. Este autor habla de "functional power" como una de los diferentes tipos de legitimación del poder desde una perspectiva utilitaria, que en esencia se corresponde con lo que nosotros identificamos como resultados de las políticas públicas. Dente señala que una situación de poder está dominada por la legitimidad funcional "when the mass loyalty of the population towards the political/administrative system is a consequence of its ability to satisfy the demands and the needs of the population", véase pág. 176. El concepto políticas públicas no tiene un significado preciso. No obstante, se suelen indicar las características apuntadas en el texto. Véase Francesc Pallares, "Las políticas públicas: El sistema político en acción", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 62, Madrid, octubre-diciembre 1988, pág. 142.

Por otro lado, habría que destacar como otro factor generador de apoyo a los partidos políticos el *clientelismo*. Éste, ha sido definido como una relación informal de poder, basada en el intercambio de favores entre dos personas (aunque igualmente puede darse entre dos grupos) que se encuentran en distintas posiciones, el *patrono* (persona de status más elevado) y el *cliente* (persona de status inferior). En suma, las relaciones patrono-cliente están caracterizadas por: 1) la *desigualdad* en el manejo de los recursos y en la relación (asimétrica) de poder que se establece, 2) la *reciprocidad* en la relación, 3) la *dependencia* en el vínculo, que es individual y es una mezcla entre voluntariedad y coerción¹²⁷.

El contenido del intercambio de la relación es concreto y el incentivo resulta ser instrumental y está fundado en el interés particular. Los recursos del patrono pueden ser económicos (propiedad de la tierra), personales (prestigio y competencia) o político-administrativos. Por su parte, el cliente puede efectuar una contraprestación material, realización de un trabajo o servicio, o dar a cambio su lealtad y consenso, por ejemplo su apoyo electoral¹²⁸.

En el análisis politológico se distingue entre dos tipos de clientelismo político: el *clientelismo de los notables* (vertical) y el *clientelismo de las organizaciones* (horizontal)¹²⁹.

En el primer caso, nos referimos a un tipo de clientelismo que se dio, fundamentalmente, en las sociedades agrarias tradicionales en las cuales las grandes desigualdades socio-económicas, el relativo aislamiento de los núcleos de población y la falta de una presencia efectiva del Estado en todo el territorio nacional favorecieron el surgimiento de este clientelismo vertical. En América Latina, las relaciones clientelares que se establecieron entre patrón y cliente han sido caracterizadas por su alto grado de personalismo, por un tipo de lealtad "mixta" del cliente, que combinaba elementos utilitarios y afectivos,

¹²⁷ Seguimos a Mario Caciagli, "Il clientelismo nel terzo mondo", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XIX, nº 2, agosto 1989, pág. 321.

¹²⁸ *Ibid.*, pág. 321.

¹²⁹ *Ibid.*, pág. 325.

por la durabilidad de los lazos tradicionales, y por el particularismo en los favores solicitados y recibidos¹³⁰.

El nuevo tipo de clientelismo, propio de las sociedades contemporáneas, surge con la incorporación de las masas a la vida política. Ahora el patrón es el político que utiliza todos los resortes públicos para intercambiar recursos y favores por apoyo electoral. Conviene destacar que la relación adquiere un carácter más impersonal y el contenido del intercambio es fundamentalmente material y tangible (puesto de trabajos, pensiones, subsidios), siendo por tanto una lealtad *utilitaria* en la que la admiración y el respeto del cliente al patrón pasan a segundo término¹³¹, siendo por tanto un tipo de relación más frágil e inestable que la anterior, por cuanto que, por un lado, el poder del patrón está sujeto a mayores cambios y, por otra parte, el apoyo político del cliente al patrón puede cesar más rápidamente que en el tipo de clientelismo vertical, ya que depende fundamentalmente del cálculo (coste-beneficio) que realiza el cliente a la hora de decidir su apoyo.

El principal instrumento del nuevo clientelismo es el partido, en tanto que *maquinaria política*, cuyos jefes locales y *facciones* establecen redes clientelares con los electores. En América Latina, los partidos de masas han jugado un papel central en el desarrollo de este tipo de relaciones. No hay que olvidar que el denominador común en la región a partir de la década de los treinta ha sido la progresiva intervención del Estado en la economía y la sociedad. La capacidad de los partidos para mantener sus apoyos clientelares se basa, en gran medida, en su control del Estado y de los recursos de que éste disponga¹³². Generalmente,

¹³⁰ Véase Rexene Hanes de Acevedo, *El clientelismo político en América Latina*, Ediciones Librería Universitaria, Mérida (Venezuela), 1984, págs. 91-92.

¹³¹ Véase Mario Caciagli, *op. cit.*, pág. 326.

¹³² Esta importancia del Estado en las relaciones clientelares ha llevado a algunos autores, como por ejemplo Rexene Hanes de Acevedo, a hablar de clientelismo *corporativo* para diferenciarlo del clientelismo tradicional. Según esta autora, "En el clientelismo corporativo, la clientela política ha aumentado su base de poder, gracias a las organizaciones masivas, mientras que los patrones han aumentado la suya gracias a la disponibilidad de los recursos del Estado y también del poder de organización. Por consiguiente, las asimetrías del poder se han mantenido, pero la expansión de la base de los recursos ha aumentado las posibilidades tanto del patrón como del cliente, y el control de los recursos se ha hecho también mucho más efímero, puesto que depende en gran parte del control del

las relaciones clientelares abarcan distintos ámbitos de la realidad estatal, destacando la "colocación" de los clientes en la administración pública, el otorgamiento de bienes o servicios que dependen de dicha administración, como la concesión de contratos de obras públicas o la repartición de tierras derivada de una reforma agraria, la aceleración de trámites y requisitos estipulados por las normas legales o su incumplimiento, particularmente en cuestiones judiciales y en temas fiscales¹³³.

El clientelismo político es, pues, en su manifestación contemporánea otra fuente de apoyo *utilitaria* a los partidos de gran importancia, especialmente en los países del Tercer Mundo en los que en muchos casos la presencia real del Estado en todo el territorio nacional no lleva aparejado una prestación efectiva de bienes y servicios impersonales de acuerdo a las leyes. En muchos casos, al cliente le será necesario establecer lazos clientelares con los partidos u otras organizaciones, por ejemplo sindicatos o gremios profesionales, para obtener bienes o servicios públicos. En este sentido, lleva razón Mario Caciagli cuando señala que el clientelismo puede contribuir a la integración social y a la reducción del conflicto, pero no produce *legitimidad*, entendida como una adhesión ideal al régimen político¹³⁴.

5.2. La legitimidad

La legitimidad es una de las principales fuentes de apoyo a los partidos por parte de la población, pero hasta la fecha no ha sido objeto de mucha atención¹³⁵. La importancia

aparato del Estado y de los recursos allí disponibles", *op. cit.*, pág. 100.

¹³³ Véase Humberto Njaim, "Clientelismo partidista", en Manuel Vicente Magallanes (coord.), *Visión general de las reformas, financiamiento de los partidos, clientelismo e ideología*, Consejo Supremo Electoral, Colección del Cincuentenario, n° 5, Caracas, 1988, págs. 123-125.

¹³⁴ Véase *El clientelismo...*, *op. cit.*, pág. 329.

¹³⁵ Una excepción es el tratamiento de la legitimidad por parte de LaPalombara y Weiner al referirse a las primeras fases del desenvolvimiento de los partidos políticos durante el desarrollo político. Véase "The Impact of Parties on Political Development", en Joseph LaPalombara y Muron Weiner (eds.), *op. cit.*, págs. 409-412. En todo caso, conviene subrayar que estos autores utilizan el concepto de legitimidad en un sentido más amplio que el que se emplea en este estudio, ya que se liga a la satisfacción de intereses.

que ésta adquiere como una de las fuentes de la dominación política¹³⁶, ha llevado a muchos científicos sociales a concentrar sus esfuerzos en estudiarla con respecto a los gobiernos¹³⁷, los regímenes políticos¹³⁸ y como una de las dimensiones del rendimiento político¹³⁹.

La creencia en la legitimidad de los partidos, y por extensión del sistema partidista, tiene una importancia nada desdeñable. Cuando los partidos atienden las necesidades de la población (en el sentido de que ésta así lo entienda), es posible que el hecho de ser percibidos como más o menos legítimos pase a un segundo plano. Pero en momentos críticos, cuando los partidos políticos no cumplen eficientemente sus funciones, la legitimidad de los mismos resulta clave para explicar importantes acontecimientos de la vida política de un país. En última instancia, la falta de legitimidad puede ser un factor esencial en desencadenar una crisis, reforzarla o contribuir a la ruptura del sistema democrático.

Pero, ¿en que consiste la legitimidad? La legitimidad tiene que ver con las actitudes y creencias de los ciudadanos respecto a una institución, una norma o una pauta de comportamiento, que son aceptadas de manera voluntaria, no considerándose aquí ni la coerción ni el beneficio material que puedan obtener. A los efectos de nuestro trabajo, la **legitimidad** es la creencia por parte de la población de que los partidos, a pesar de sus imperfecciones, son el mecanismo más apropiado para desempeñar ciertas tareas que facilitan el funcionamiento del régimen democrático y contribuyen a la resolución de los conflictos presentes en el seno de la sociedad, siendo por tanto merecedores de apoyo. Ahora bien, aun aceptando dicha definición no resulta fácil señalar qué factores explican porqué los ciudadanos

¹³⁶ El trabajo más influyente sigue siendo el de Max Weber. Véase *Economía y Sociedad*, 2ª edición, tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1964.

¹³⁷ Juan J. Linz estudia la erosión de la legitimidad siguiendo la tradición weberiana respecto a los gobiernos democráticos. Véase *op. cit.*, págs. 36-41.

¹³⁸ Véase Leonardo Morlino, *op. cit.*, págs. 175-217. Por su parte, David Easton llega a diferenciar entre dos tipos de objetos de la legitimidad: autoridades y régimen, véase *op.cit.* págs. 278-288.

¹³⁹ Véase Harry Eckstein, *The Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions*, Sage Professional Papers in Comparative Politics, n° 01-017, vol.2, Sage, Beverly Hills, 1971.

confían en los partidos políticos. Con todo, podemos destacar dos: 1) La socialización política. 2) Las cualidades personales de los *líderes* políticos.

La **socialización política** tiene una gran importancia. La socialización es un proceso de aprendizaje social, mediante el cual "los individuos adquieren el conocimiento, las capacidades y disposiciones que les permiten participar con mayor o menor eficacia en los grupos sociales y la sociedad"¹⁴⁰. En su dimensión política, permite a los ciudadanos conocer e interiorizar los valores, actitudes y orientaciones de la vida política.

Existen distintas etapas (primaria, secundaria) y agentes (la familia, el sistema educativo, el lugar de trabajo, los medios de comunicación, los partidos y otros tipos de organizaciones) en la socialización política que permiten al individuo estructurarse el mundo de lo político, "cognoscitiva y afectivamente"¹⁴¹. En este sentido, cabe destacar el papel que juegan las *ideologías legitimantes* que, de acuerdo con David Easton, pueden ser descritas "as ethical principles tha justify the way power is organized, used, and limited and that define the broad responsibilities expected of the participants in the particular political relationships"¹⁴².

Son objeto de dicha legitimidad tanto las autoridades como el régimen político. Teniendo en cuenta la importancia que tienen los partidos para el funcionamiento de los Estados contemporáneos, que como ya vimos en otro lugar pueden ser caracterizados como Estados de partidos, no es difícil concluir que éstos también son parcialmente objeto del conjunto de creencias u orientaciones positivas que conforman las ideologías legitimantes.

¹⁴⁰ Véase O. G. Brim, Jr., "Socialisation through the Life Cycle", en O. G. Brim, Jr., y S. Wheeler, *Socialisation After Childhood*, Wiley, New York, 1966, citado por Robert E. Dowse y John A. Hughes, *Sociología Política*, 4ª edición, Alianza, Madrid, 1982, pág. 226.

¹⁴¹ Véase Robert E. Dowse y John A. Hughes, *op. cit.*, págs. 230-239. Un análisis de algunas teorías importantes sobre la socialización política pueden verse Jean-Pierre Cot y Jean-Pierre Mounier, *op. cit.*, págs. 279-301.

¹⁴² *Op. cit.*, pág. 291.

Las **cualidades personales** de los *líderes* políticos son otra fuente de legitimidad partidista. Aquí, ciertamente, es obligada la referencia a Max Weber que destacó la importancia del "carisma" en relación a la dominación (política). En efecto, este autor señaló la existencia de tres tipos puros de dominación legítima: *racional*, *tradicional* y *carismática*, en el último de los cuales la autoridad descansa en un atributo de la persona: el "carisma". Según Weber, por *carisma* debía entenderse: "la cualidad, que pasa por extraordinaria (condicionada mágicamente en su origen, lo mismo que si se trata de profetas que de hechiceros, árbitros, jefes de cacería o caudillos militares), de una personalidad, por cuya virtud se la considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas -o por lo menos específicamente extracotidianas y no asequibles a cualquier otro-, o como enviados de dios, o como ejemplar y, en consecuencia, como *jefe*, caudillo, guía o líder"¹⁴³.

A pesar de la importancia que tiene el "carisma" para el apoyo a las autoridades, no es menos cierto que resulta demasiado restringido y limitado, al referirse básicamente a las cualidades "positivas" de la persona. Como señala David Easton:

"...these qualities in leaders and followers represent only one kind of charisma, frequently found, to be sure, in those instances in which leaders are able to command large followings for considerable periods of time. Yet we know that many powerful leaders display what might be called a spurious charisma. *They are able to manipulate large numbers of followers precisely because they can appear to be what in fact they are not.* Lacking a genuine sense of calling and dedication to a cause, they scarcely fall into Weber's type; or if one considers his ideal type to be, not a class of concrete objects but only a trait found in many different empirical objects, they do not even share charisma as a quality. If we were to insist upon using Weber's conception of charisma to identify what it is, in leaders of this manipulative kind, that gives them their legitimating potency, we could not avoid vulgarizing and denaturing it"¹⁴⁴.

Es evidente, pues, la existencia de otros atributos en la persona que contribuyen a forjar la creencia en su legitimidad, por parte de sus seguidores, la cual se proyecta sobre la autoridad que ocupa. En este sentido, sería más apropiado utilizar el concepto eastoniano de

¹⁴³ *Economía y Sociedad*, *op. cit.* pág. 193.

¹⁴⁴ *Op. cit.*, pág. 304. (El subrayado es nuestro).

legitimidad personal, que abarca un conjunto de fenómenos de liderazgo entre los que se incluiría el "carisma" en términos weberianos¹⁴⁵. En todo caso, convendría señalar que éstas cualidades personales, con ser importantes, son sólo una parte de las características que contribuyen al *liderazgo político*¹⁴⁶.

Al observar la legitimidad hay que tener en cuenta dos dimensiones: *magnitud e intensidad*¹⁴⁷. La primera, nos permite observar la proporción de población que manifiesta actitudes de legitimidad e ilegitimidad, como también nos permite identificar que sectores de la sociedad revelan esas tendencias y qué importancia tienen para el sistema de partidos. La intensidad muestra la profundidad de las creencias de la población.

Indicadores

La evolución de legitimidad hacia un sistema de partidos, pueden apreciarse a partir de, por lo menos, cinco indicadores: 1) presencia o ausencia de partidos antisistema, 2) movimientos electorales anti-partidos, 3) participación electoral, 4) vínculos partidistas, y 5) los sondeos de opinión pública.

Partidos antisistema

Los partidos antisistema son una fuente importante de erosión de la legitimidad del sistema de partidos, y por extensión del sistema democrático, al ser expresión de grupos sociales que desean modificar las reglas del juego, esto es, el sistema de gobierno establecido¹⁴⁸. Su impacto deslegitimador dependerá de los apoyos con los que cuente en

¹⁴⁵ *Ibid.*, pág. 304.

¹⁴⁶ Sobre el *liderazgo político* téngase en cuenta lo indicado en la nota 124. En cuanto a la importancia del "carisma" o de la "legitimidad personal" véase un estudio de caso en Peter H. Merkl, "La función legitimadora del líder (Konrad Adenauer, 1949-1976)", en *Revista de Estudios Políticos*, n° 21, Madrid, mayo-junio 1981, págs. 7-25.

¹⁴⁷ Distinción tomada de Harry Eckstein, *The Evaluation of Political...*, *op. cit.*, pág. 55.

¹⁴⁸ Sartori indica que el denominador común de todas las variedades de partidos antisistema es el impacto deslegitimador del régimen al que se oponen. Importa señalar que adoptamos la "connotación más estricta y específica" de acuerdo a la cual: "el partido antisistema no está sólo en contra del gobierno sino del mismo sistema de gobierno". Véase *Partidos y sistemas...*, *op. cit.*, págs. 168-169.

la sociedad (cualitativos/cuantitativos). En el caso de que sean amplios, o potencialmente peligrosos, es más probable que las relaciones con el resto de las fuerzas democráticas sean conflictivas, pudiendo provocar o agudizar la crisis del sistema democrático.

Al analizar el impacto deslegitimador de los partidos antisistema debe tenerse en cuenta qué tipo de oposición realizan. Ya que pueden participar en el juego democrático (léase elecciones, participación en instituciones), permanecer al margen (sea por voluntad propia o por ilegalización), o adoptar una doble táctica, conforme a la cual pueden combinar actuaciones violentas (hasta que son ilegalizados) con prácticas legales.

Movimientos electorales anti-partidos

Por movimientos anti-partidos entendemos aquellas agrupaciones o alianzas electorales cuya seña de identidad es justamente su carácter antipartidista. Estos movimientos, a diferencia de los partidos antisistema, no buscan derribar al régimen democrático pero sí incorporar las demandas de sectores que no se sienten identificados con los partidos existentes, aunque en muchos casos también canalizan votos de protesta o descontento¹⁴⁹. Aparecen con más facilidad en los sistemas de gobierno presidencialistas que en los parlamentarios, por cuanto que en los primeros los candidatos presidenciales pueden competir por alcanzar la presidencia de la república sin contar con el respaldo de un auténtico partido político. Por otro lado, es posible encontrar este tipo de movimientos en los inicios de un régimen democrático o ante una grave crisis nacional.

Participación electoral

La participación de los ciudadanos en las elecciones es una de las actividades más importantes de la participación política. En algunas democracias contemporáneas, altos porcentajes de abstención no se contemplan como un cuestionamiento del sistema democrático o de la actuación de los partidos políticos; antes bien, se suelen contemplar como una muestra

¹⁴⁹ Un rasgo muy característico de la vida política de algunos países latinoamericanos son los *fenómenos electorales*. Éstos surgen en torno a una personalidad que, sin contar con una verdadera organización que lo apoye, logra un alto porcentaje de votos gracias al respaldo que recibe de sectores disconformes con las actuaciones de los partidos que acceden al gobierno.

de apatía o desinterés por la política¹⁵⁰.

La concepción del sufragio como un derecho y no una obligación, le permite al ciudadano acudir a votar o no, por muy distintos motivos el día de las elecciones¹⁵¹. Por tanto, resulta difícil determinar en qué medida la participación electoral es un indicador fiable de la legitimidad del sistema de partidos¹⁵². Pero, en las democracias en las cuales el voto es obligatorio, la participación en los procesos electorales sí puede convertirse, en ciertos momentos, en una referencia importante de las variaciones de la legitimidad. Dado que el votante está obligado a acudir a las urnas, elevados porcentajes de participación electoral puede que no sean llamativos¹⁵³. En este caso, habrá que tomar en consideración otros factores por los cuales se inclina a votar: creencia en las instituciones democráticas, expectativas con respecto al triunfo de un determinado partido político, la propaganda electoral o la movilización política realizada por las fuerzas democráticas.

Lo destacable es que variaciones en el índice de participación, cuando el voto es obligatorio, pueden reflejar situaciones políticas críticas. Así por ejemplo, un incremento de 15-20 puntos en la abstención es digno de analizarse. Explicar que tal situación se da porque el elector considera que no votar no le supondrá sanción alguna, parece a todas luces insuficiente. La coyuntura política del país puede ayudarnos a entender el fenómeno abstencionista. Es posible que nos encontremos ante una pérdida de legitimidad de los partidos políticos y por qué no, del mismo sistema democrático.

¹⁵⁰ El caso más típico es el de Estados Unidos.

¹⁵¹ Un buen estudio sobre la participación electoral es el realizado por Ivor Crewe, "Electoral Participation", en David Butler, Howard R. Penman, and Austin Ranney, *Democracy at the Polls*, American Enterprise Institute, Washington, 1981, págs. 216-263.

¹⁵² En términos similares se expresan algunos autores al referirse a la legitimidad de las democracias. Al respecto véase Secundino González, "Los procesos de cambio político", en Manuel Pastor (coordinador), *Fundamentos de Ciencia Política*, McGraw-Hill/Interamericana de España, Madrid, 1994, págs. 239-240.

¹⁵³ Josep M. Colomer, en un estudio sobre resultados electorales en 21 países, indicaba que era de esperar un alto porcentaje de participación en países en los que el voto es obligatorio. Véase, "Benefits and Costs of Voting", en *Electoral Studies*, vol. 10, nº 4, diciembre 1991, pág. 317.

Los vínculos partidistas

En los estudios sobre comportamiento electoral uno de los factores que suele destacarse a la hora de explicar el voto es la preferencia o fidelidad de los ciudadanos por determinadas opciones políticas. En términos generales se denomina vínculo o preferencia partidista a cualquier *relación afectiva* que se establece entre un elector y un partido, cuya duración e intensidad puede variar en el tiempo y que sobrepasa el tipo de compromiso que una persona tiene con un determinado partido (simpatizante, militante)¹⁵⁴.

Denominaremos **identificación partidista** al vínculo psicológico que une a una persona con un partido, el cual como ha señalado Campbell se mantiene incluso después de que hayan cesado los motivos que inicialmente llevaron al elector a votar por ese partido¹⁵⁵. Dos de las consecuencias más importantes que se derivan del desarrollo de las identificaciones partidistas son: 1) tienen un efecto positivo en la estabilización del sistema de partidos ya que evitan los cambios bruscos en las votaciones¹⁵⁶, 2) las identificaciones contribuyen a explicar de manera importante el comportamiento electoral¹⁵⁷.

Finalmente, entenderemos por **simpatía partidista** a una relación entre el elector y el partido que denota un vínculo pero que a diferencia de la identificación partidista es de menor profundidad¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Seguimos a Arístides Torres, "Crisis o consolidación de los partidos en Venezuela", *Argos*, n° 1, Caracas, 1980, pág. 10 y sigs.

¹⁵⁵ Véase Angus Campbell *et al.*, *The American Voter*, edición abreviada, John Wiley and Sons, New York, 1969, pág. 65 y sigs. Citado por Arístides Torres, *op. cit.*, pág. 10.

¹⁵⁶ Véase Angus Campbell *et al.*, *op. cit.*, pág. 288 y sigs.

¹⁵⁷ Véase Arístides Torres, *op. cit.*, pág. 11.

¹⁵⁸ En las encuestas de opinión la intensidad del vínculo se observa a partir de la pregunta formulada. En el caso de la identificación partidista se le suele preguntar al elector de manera directa: "¿En líneas generales, se considera Ud. republicano, demócrata, independiente o qué?", mientras que respecto a las simpatías partidistas se pregunta: "¿Cuál es el partido que a Ud. más le gusta?". Véase Arístides Torres, *op. cit.*, pág. 20.

Los sondeos de opinión pública

Los sondeos de opinión pública resultan también sumamente útiles para observar la legitimidad con que cuentan los partidos en un momento dado. Si están bien realizados, pueden aportar información valiosa sobre las actitudes políticas de la población hacia los partidos políticos y el grado de confianza que inspiran sus actuaciones en el Gobierno y en la vida política en general. Si contamos con estudios efectuados en distintos momentos podremos observar los cambios que se producen en el tiempo.

6. CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de las páginas anteriores ha sido elaborar un esquema de análisis para observar el *rendimiento* de los sistemas de partidos, con formato multipartidista o bipartidista, a partir de los objetivos que se tracen los *líderes* partidistas.

Al efecto, abordamos, en primer lugar, el sistema de partidos en el marco de un sistema democrático, haciendo hincapié en el número de partidos y sus relaciones, para analizar posteriormente su impacto sobre las funciones del sistema partidista, que constituyen la *variable independiente*. Seguidamente, se examinan las distintas funciones que, en nuestro caso, hemos considerado relevantes con respecto a dos realizaciones del sistema de partidos: el funcionamiento del régimen democrático y la resolución de los conflictos sociales, que constituyen las dos *variables dependientes*. Partiendo de la base de que el sistema puede tener ciertos objetivos, en el sentido de ser aquéllos priorizados por el conjunto de los *líderes* partidistas, es posible que pueda entonces constatarse las consecuencias de sus acciones que pueden ser efectivas o no, y eficientes o ineficientes.

Una vez analizadas las funciones del sistema en el ámbito del Estado y de la sociedad, se pretende observar los apoyos genéricos que reciben tanto los partidos como el sistema. Al efecto se distingue entre apoyos utilitarios y la legitimidad, respecto a la que se proponen indicadores para su estudio.

Este esquema está pensado con el fin de observar particularmente el rendimiento de

un sistema de partidos con formato bipartidista. A partir de los enfoques de Sartori y Hirschman, queremos contrastar la tesis bastante extendida entre los estudiosos anglosajones de que los sistemas bipartidistas contribuyen en mayor medida a la estabilidad de la democracia, a su efectividad y son cualitativamente superiores en términos de valores democráticos que los multipartidistas. A los efectos, hemos confeccionado este marco teórico-conceptual.

El caso objeto de estudio es, como ya se indicó más arriba, el sistema venezolano de partir durante el período 1958-1988. Sin embargo, con la finalidad de contar con cierta perspectiva histórica, en el próximo capítulo abordaremos el surgimiento y desarrollo de los partidos políticos hasta 1958.

II. ORIGEN Y DESARROLLO DE LOS PARTIDOS POLITICOS HASTA 1958 EN VENEZUELA

El sistema de partidos que surge en 1958, tiene sus antecedentes más inmediatos en los partidos políticos que durante el trienio 1945-1948 participan en la primera experiencia democrática que conoce el país; algunos de los cuales hunden sus raíces en organizaciones políticas creadas a partir de 1936. Las agrupaciones políticas fundadas bajo la dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935), pueden considerarse sus antecedentes más lejanos.

1. La desaparición de los partidos decimonónicos y la emergencia de una nueva élite política urbana

En Venezuela, a diferencia de lo acontecido en otros países de América Latina, como Colombia, Perú, Argentina y Chile, los partidos decimonónicos desaparecieron del espectro político a comienzos del siglo XX, al ser eliminados sus últimos vestigios por el dictador Juan Vicente Gómez. Los importantes cambios socio-económicos que conoció el país durante su prolongada dictadura, abortaron cualquier intento posterior por revivirlos. En su lugar, emergieron organizaciones políticas que significaron una ruptura con la *vieja* política.

Los partidos surgieron en la década de los cuarenta del siglo XIX, cuando la élite política venezolana se dividió en dos grupos. Las diferencias respecto a cómo afrontar las consecuencias de la caída de los precios del café, principalmente, dieron lugar a la creación de los partidos *conservador* y *liberal*¹. En realidad, esas denominaciones apenas sirven para identificarlos doctrinariamente. Liberales y conservadores siempre tuvieron unos presupuestos ideológicos débiles y en muchas ocasiones indiferenciables. Por otro lado, estos partidos se caracterizaron por contar con una organización informal en cuyo vértice se situaba el caudillo² y en la que las relaciones entre sus miembros se establecían en base a vínculos y

¹ Véase John D. Lombardi, *Venezuela. La búsqueda del orden. El sueño del progreso* (Prólogo de Germán Carrera Damas), Crítica, Barcelona, 1985, pág. 190.

² El partido conservador surgió en torno al entonces Presidente de la República, General José Antonio Páez, mientras que los liberales se agruparon alrededor del caudillo Antonio Leocadio Guzmán. A finales del siglo XIX, el partido conservador cambió su denominación por el de Partido Nacionalista, y fue encabezado por el General José Manuel Hernández. Para entonces, el Partido Liberal ya se había dividido en dos grupos: liberales y conservadores.

lealtades personales. En tercer lugar, respondieron a los intereses de unos sectores de población reducidos, al no disfrutar la gran mayoría de los ciudadanos de derechos políticos. Finalmente, se caracterizaron por la utilización combinada de medios legales y violentos tanto en el gobierno como en la oposición.

No pasaron, pues, de ser partidos de notables³, con escasa capacidad de acción en la *cosa pública*⁴ dada la desvertebración político-social que conoció el país durante el siglo XIX.

En efecto, estos partidos tuvieron una mínima presencia y trascendencia en la vida política debido, fundamentalmente, a la etapa de anarquía, guerras civiles e inestabilidad institucional que vivió Venezuela durante todo el siglo XIX. Las guerras civiles y de Independencia provocaron un profundo desorden social que posibilitó la aparición del fenómeno caudillista⁵, el cual unido a la inexistencia de actividades económicas dinamizadoras de la vida económica del país, y a la ausencia de unas élites, dotadas de un proyecto nacional, capaces de imponerse al resto de los grupos sociales, impidieron sentar las bases mínimas del Estado Nacional⁶.

³ Con respecto al término véase cap.I, págs. 19-20.

⁴ No hemos encontrado un tratamiento sistemático de los partidos decimonónicos, de ahí que hayamos tenido que recurrir a estudios de historia para calibrar su importancia y advertir sus características. De la extensa bibliografía que aborda el siglo XIX puede verse, además del libro ya citado de John D. Lombardi, José Luis Salcedo Bastardo, *Historia Fundamental de Venezuela*, 8ª edición revisada, Ediciones de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979; Diego Bautista Urbaneja, "Introducción Histórica al Sistema Político Venezolano", *Politeia*, n° 7, Caracas, 1978, págs. 11-52. Un excelente trabajo que cubre el último tercio del siglo XIX, en el que se puede observar la descomposición de los liberales, es el de Ramón J. Velasquez, *La Caída del Liberalismo Amarillo: Tiempo y Drama de José Antonio Paredes*, 3ª edición, Biblioteca de Temas Tachirenses, Caracas, 1977. Algunos documentos doctrinales así como debates políticos han sido recogidos en: *Liberales y Conservadores. Textos Políticos*, 2 tomos, y *Conservadores y Liberales. Los Grandes Temas Políticos*, Colección pensamiento político venezolano del siglo XIX, volúmenes 10, 11 y 12, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1983.

⁵ Para un buen tratamiento del caudillismo en el siglo XIX, véase Robert L. Gilmore, *Caudillism and Militarism in Venezuela, 1810-1910*, Ohio University Press, Athens (Ohio), 1964.

⁶ Véase la bibliografía de la nota 4, especialmente el trabajo de Diego Bautista Urbaneja.

La carencia de un orden civil aceptado para la resolución de los conflictos políticos y sociales, resta importancia a los partidos que son poco más que clientelas en torno a un caudillo o cacique, el cual se apoyará en sus huestes militares para acceder al poder. Por otro lado, las instituciones jurídico-políticas son meras formalidades, utilizadas por los caudillos para revestirse de un manto de legitimidad una vez en el poder. Es así que

"El concepto de virtud cívica representado por elecciones honradas y pacíficas era poco atractivo a los ojos de los venezolanos del siglo XIX. Sin duda existían constituciones, se celebraban comicios y la mayoría de los caudillos nacionales se esforzaban al máximo por cubrir su comportamiento político con un manto de legitimidad constitucional. Como sus requisitos solían apartarse de las normas constitucionales contemporáneas, estas eran objeto de cambios para que se ajustasen a las necesidades del caudillo victorioso. A veces esto justificaba elecciones y los resultados se determinaban de antemano"⁷.

La situación política del país cambió a finales del siglo XIX, con la incorporación de los *andinos* al poder⁸. El general Juan Vicente Gómez, durante su larga dictadura, logró centralizar el poder y aniquilar el caudillismo, extinguió las últimas trazas de los partidos decimonónicos, dotó al régimen político de un fuerte carácter personal e impidió cualquier expresión organizada de oposición política. Como ha señalado un historiador venezolano:

"Desde diciembre de 1908 hasta diciembre de 1935 se extiende el predominio absoluto del General Juan Vicente Gómez, pues aunque no siempre ejerció la Presidencia de la República durante ese largo período se le consideraba invariablemente "el jefe unico", según la denominación que usaban los mismos encargados del poder. De los partidos políticos ni el nombre sobrevivió, pues era bien sabido la aversión que Gómez demostraba a cualquier forma de discusión en los asuntos públicos y la suspicacia con que impedía toda

⁷ John D. Lombardi, *op.cit.*, pág. 210.

⁸ En cuanto a la integración de la región andina y los cambios operados bajo la dominación de los generales provenientes de esa zona del país, puede verse la obra de Domingo Alberto Rangel, *Los andinos en el poder. Balance de la historia contemporánea 1899-1945*, 4ª edición, Vadell hermanos, Valencia (Venezuela).

agrupación deliberativa"⁹.

Bajo el lema "Union, Paz y Trabajo"¹⁰, Juan Vicente Gómez consolidó las bases del Estado nacional: burocracia, hacienda, ejército e infraestructuras viales. La nueva oficialidad, de base andina, los lazos personales con familiares y amigos de los que se rodeo, el respaldo de las multinacionales del petróleo y de Estados Unidos, fueron sus principales apoyos para mantenerse en el poder durante tantos años¹¹.

Este período de estabilidad política se debió, en gran medida, a los recursos provenientes de la explotación del petróleo¹², que permitieron al dictador establecer alianzas diversas y realizar tareas conducentes a la consolidación del Estado. Pero además, el desarrollo de la industria petrolera provocó, a partir de la década de los veinte¹³, la crisis de una sociedad agrícola y ganadera e impulsó el proceso de modernización económica y social del país así como cierta "activación" de lo político. A medio plazo, el petróleo indujo

⁹ Augusto Mijares, "La Evolución Política (1810-1960)", en Mariano Picón Salas; Augusto Mijares; Ramón Díaz Sánchez, *Venezuela Independiente. Evolución Política y Social 1810/1960*, Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, 1975, pág. 163.

¹⁰ "Unión quería decir el fin de los partidos y de los bandos políticos, Paz, la liquidación de los caudillos tradicionales, y trabajo, sustitución en el quehacer nacional de las guerras civiles por la acción tranquila y sedentaria del campo y la ciudad", Ramón Escovar Salom, *Evolución política en Venezuela*, 3ª edición, Monte Avila Editores, Caracas, 1975, pág. 126.

¹¹ Algunas obras que abordan este período son: Ramón J. Velasquez, "Aspectos de la evolución política de Venezuela en el último medio siglo", en VV.AA., *Venezuela Moderna, medio siglo de historia 1926-1976*, Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, 1976, pp.3-25 ; y Elias Pino Iturrieta (coordinador), *Juan Vicente Gómez y su Época*, Monte Avila, Caracas, 1988.

¹² Al respecto Irene Rodríguez Gallad ha indicado lo siguiente: "La explotación comercial de hidrocarburos se inició durante la administración gomecista, proporcionándole después a este régimen suficientes recursos para financiar su larga permanencia en el poder, para cancelar la deuda pública extranjera e interna y para emprender la construcción de obras infraestructurales,..." véase "Perfil de la economía venezolana durante el régimen gomecista, en Elias Pino Iturrieta (coordinador), *op.cit.* pág. 78.

¹³ Las cifras sobre la explotación petrolera son significativas. En el quinquenio 1918-1923 el petróleo y sus derivados tan sólo representaban el 5,5% del total de las exportaciones (945 millones de bolívares), pero en el período 1928-1936, se elevó al 85% del total de las exportaciones (6,16 miles de millones). Véase Rómulo Betancourt, *Venezuela. Política y Petróleo*, Seix Barral, Barcelona, 1979, pág. 85.

cambios estructurales trascendentales ya que incidió en las transformaciones posteriores del régimen político y fue el "piso" sobre el cual se asentó el sistema de partidos que emergió a partir de la década de los cuarenta.

Las transformaciones económicas tuvieron un impacto profundo en la estructura social, que comenzó a complejizarse. Como consecuencia de los procesos de concentración urbana, la expansión de los servicios y la creación de pequeñas empresas, aparecieron los sectores medios urbanos que, como en otros países de América Latina, fueron decisivos en la vertebración del sistema de partidos¹⁴. Los grupos críticos con la situación del país y deseosos de un cambio del statu quo político, surgieron inicialmente ligados al mundo universitario.

"La Generación del '28"

El acomodo de las distintas élites (militar, religiosa, económica) con Gómez y la represión que las fuerzas de seguridad ejercieron sobre cualquier manifestación de oposición al dictador, permitieron el discurrir de la vida política sin grandes sobresaltos. Sin embargo, la situación cambió algo a finales de la década de los veinte, cuando los estudiantes universitarios mostraron su descontento con la dictadura. Las protestas no sólo respondían a los cambios socio-económicos operados en el país; también tenían mucho que ver con acontecimientos internacionales tales como la I Guerra Mundial y sus consecuencias, la Revolución Mexicana, la Revolución Rusa, las luchas universitarias de Córdoba (Argentina), las manifestaciones de Lima y la situación Cuba, hechos todos ellos que alimentaron los deseos de transformación política de toda una generación de jóvenes estudiantes¹⁵.

El primer acto significativo de oposición al dictador dentro del país fue protagonizado

¹⁴ En cuanto a los problemas que plantea definir estos sectores en Latinoamérica así como su importancia en la arena política, véase John J. Johnson, *Political Change in Latin America. The Emergence of the Middle Sectors*, Stanford University Press, Stanford, 1951.

¹⁵ El recuento de cómo todos esos fenómenos repercutieron en los estudiantes universitarios puede verse en Rómulo Betancourt, *Política y Petróleo...*, op. cit., pág. 88. Hay que subrayar, que Betancourt fue uno de los protagonistas de los actos estudiantiles contra la dictadura.

por los estudiantes universitarios en febrero de 1928, durante la celebración de la Semana del Estudiante, en Caracas. A diferencia de las manifestaciones de oposición anteriores, en esta ocasión los estudiantes¹⁶ en sus denuncias contra el régimen opresor encontraron cierto respaldo en la sociedad, evidenciándose las transformaciones que empezaban a operarse en el país.

Los acontecimientos de 1928 no tuvieron una incidencia importante en el ámbito político, debido a que los aparatos de represión del régimen lograron controlar las protestas y Juan Vicente Gómez se mantuvo en el poder hasta su muerte, pero son destacables porque tanto los estudiantes que fueron encarcelados como aquellos otros que se exiliaron entraron en contacto con ideas políticas y corrientes doctrinarias desconocidas hasta entonces en Venezuela. Eso les permitió en 1936, tras la muerte del dictador, aparecer al frente de distintas organizaciones políticas que se crearon en el país.

Los estudiantes que, involucrados en esos acontecimientos, destacan en su lucha contra la dictadura y a partir de 1936 ingresan en la vida política son conocidos bajo la denominación de la "Generación del '28"¹⁷. Algunos de sus integrantes participaron en la creación de los primeros partidos políticos y permanecieron durante décadas en la vida política nacional. Son los casos de Rómulo Betancourt, Jóvito Villalba y Raúl Leoni¹⁸.

¹⁶ Los estudiantes matriculados en la universidad no excedían del medio millar y procedían de familias acomodadas. Un buen recuento de los hechos en María de Lourdes Acedo de Sucre, y Carmen Margarita Nones Mendoza, *La generación venezolana de 1928 (estudio de una élite política)*, Ariel, Caracas, 1967.

¹⁷ Posiblemente, el estudio más completo sobre esta "generación" sea el de María de Lourdes Acedo de Sucre y Carmen Margarita Nones Mendoza, *op.cit.* A pesar de la importancia que tuvieron los hechos, para algunos autores éstos han sido magnificados, al respecto véase Arturo Sosa, "La Generación Estudiantil del año 1928", en VV.AA., *Gómez, Gomecismo y Antigomecismo*, Fondo Editorial de Humanidades y Educación, UCV/Fondo Editorial Tropikos, Caracas, 1987, págs. 7-26. Joaquín Gabaldon Márquez recoge algunos de sus recuerdos e impresiones en *Memoria y cuenta de la Generación del 28*, s.e., Caracas, 1958.

¹⁸ El valor otorgado a las actuaciones de esta generación, no ha impedido, obviamente, las críticas por sus realizaciones posteriores. Al efecto, véase Domingo Alberto Rangel, *op. cit.*, págs. 215-237.

Los estudiantes que salieron al exterior, se encontraron con sectores antigomecistas organizados en uniones y partidos políticos que buscaban aglutinar a la oposición en el exilio. Estas organizaciones, apenas reunían un puñado de exiliados y carecían de un programa preciso. Algunas de ellas, participaron en expediciones armadas dirigidas por caudillos que buscaban derrocar a Juan Vicente Gómez¹⁹. Dentro de esta oposición podemos destacar al Partido Revolucionario Venezolano (PRV), que se diferenciaba de los otros grupos en su análisis de la situación del país: el problema no era sólo Gómez, era todo el sistema. En dicho partido se observan influencias marxistas, si bien se constituyó como multclasista.

La mayor parte de los estudiantes en el exilio, en un primer momento que comprendería los años 1928-1930, se sienten atraídos por la lucha armada, participando en alzamientos militares y en expediciones armadas desde el exterior, con el único objetivo de derribar a Juan Vicente Gómez; fracasando en todos sus intentos. Posteriormente evolucionan en sus planteamientos y el objetivo es acabar con el Gomecismo y acceder al poder, para lo cual, se dedican al estudio de pensadores y doctrinas y al análisis de la realidad nacional²⁰. Es importante destacar que durante estos años, empieza a fomarse una parte significativa de las élites políticas urbanas que en su intento por alcanzar el poder y modernizar el orden político y socio-económico del país, dedica tiempo y esfuerzo a elaborar un proyecto político que incorpora, por primera vez, a grandes sectores de la población a la vida política.

Rómulo Betancourt, protagonista en los acontecimientos de esos años y que posteriormente se convertiría en el dirigente político más importante del país, indicaba al respecto:

"Fue operándose en nuestras conciencias un proceso de esclarecimiento ideológico.

¹⁹ Una descripción somera de estas organizaciones en el exilio, su proyecto y actuaciones en Manuel V. Magallanes, *Los partidos políticos en la evolución histórica venezolana*, 3ª edición, Centauro, Caracas, 1983, págs. 219-237.

²⁰ Interesantes reflexiones sobre los distintos tipos de oposición a Gómez y al régimen, pueden verse en Manuel Caballero, "La Oposición a Juan Vicente Gómez y la Oposición al Régimen Gomecista", en VV.AA., *Gómez, Gomecismo...*, *op. cit.*, págs. 95-118.

Comenzamos a darnos cuenta de como Gómez era algo más que un déspota nacional: era el instrumento y el vehículo para el control foráneo de la economía venezolana, aliado y siervo de poderosos intereses extranjeros. Comenzó a hacer crisis en nosotros la fe en los métodos de lucha contra la dictadura que no respondieran a un programa político-social definido, a objetivos ideológicos precisos, a una organización y una disciplina diferentes de la primitiva y precaria adhesión de hombre a hombre, factor determinante del proselitismo caudillista"²¹.

Betancourt encabezó un grupo, al que se incorporaron otros exiliados como Valmore Rodríguez y Mariano Picón Salas, que fundó en 1931 la Agrupación Revolucionaria de Izquierda (ARDI). Aunque este grupo acusa la recepción del pensamiento marxista, intenta dar una interpretación de la realidad nacional no ajustada a las directrices de la Internacional Comunista. ARDI recibe influencias de las tesis de Haya de la Torre como puede observarse en el documento que redactan sus miembros en marzo de 1931: el Plan de Barranquilla²². Bien es verdad que éste hay que considerarlo como un primer estadio tanto en su análisis de Venezuela como en la aplicación de un programa de acción, dada su ausencia del país y el proceso de maduración intelectual en el que están sumergidos los *ardistas*. ARDI es considerada el antecedente más lejano del partido Acción Democrática, creado en 1941.

El debate que mantendrán durante todos estos años en el exilio con los marxistas seguidores de la línea trazada por la Unión Soviética, evidencia las diferencias tácticas entre unos y otros, y permite entender el deslinde que se da entre ambos grupos así como las

²¹ Rómulo Betancourt, *op.cit.*, pág. 90.

²² El Plan de Barranquilla fue elaborado en esa ciudad de Colombia y lleva fecha del 22 de marzo de 1931. Analiza la situación del país, que caracteriza de "organización política económica semi-feudal" y propone un "programa mínimo" de acción política y social con vistas a resolver los problemas más inmediatos del país. Este documento puede verse en Marco Tulio Bruni Celli (introducción y compilación), *Acción Democrática y los primeros programas políticos. Del Plan de Barranquilla a la candidatura simbólica de Rómulo Gallegos 1931-1941*, Centauro, Caracas, 1980, págs. 47-60. Las influencias de Haya de la Torre se observan en: 1) concepción de un partido multclasista; 2) revolución en dos tiempos; 3) interpretación del marxismo de acuerdo a la problemática latinoamericana; véase Víctor Raúl Haya de la Torre, *El Antimperialismo y el APRA*, 3ª edición, Amauta, Lima, 1970.

disputas a partir de 1936, una vez en el país y en contacto con las masas²³.

A comienzos de 1931 se crearon las primeras células comunistas en Caracas, y en el mes de marzo se fundó el Partido Comunista de Venezuela, en el que confluyeron personas que en el exilio habían militado en partidos comunistas, tanto en Europa como en USA; estudiantes ganados al marxismo-leninismo tras los sucesos de 1928, y obreros. La imposibilidad de expresión organizada en el país impidió el funcionamiento y desarrollo del partido comunista, que como tal sólo fue nominal²⁴.

2. Autoritarismo y oposición política: Ideologías, organizaciones y partidos políticos (1936-1945)

La muerte del dictador Juan Vicente Gómez en diciembre de 1935, dio paso a una etapa durante la cual el país siguió modernizándose en lo económico y social, y en menor medida en lo concerniente al ámbito político. Durante casi diez años, dos generales andinos ejercieron el poder. Sus gobiernos no representaron una rápida ruptura con el "sistema gomecista, basado en la "trípode Jefe-Ejército-Administración"²⁵; antes bien, constituyeron en lo político un proceso de liberalización política. Los problemas que se dieron entre el gobierno y parte de la oposición en cuanto al ritmo de las reformas políticas y la sucesión presidencial, desencadenaron la crisis del orden autocrático en octubre de 1945. Un golpe de estado cívico-militar inauguró una nueva etapa en la vida del país.

²³ Un trabajo documentado y que ilumina suficientemente la polémica entre los marxistas-leninistas y los "marxistas heterodoxos", así como las discrepancias en el interior de ARDI, es el realizado por Arturo Sosa A. y Elio Lengrand, *Del Garibaldismo Estudiantil a la Izquierda Criolla. Los orígenes marxistas del proyecto de AD (1928-1935)*, Centauro, Caracas, 1981.

²⁴ En su creación colaboró el Buró del Caribe de la Internacional Comunista. En mayo de 1931, el PCV dio a conocer el manifiesto "La lucha por el Pan y la tierra", de contenido claramente revolucionario (lucha insurreccional contra los grandes hacendados, toma de las grandes empresas, fábricas, minas, transportes y su nacionalización; y desconocimiento de las concesiones petroleras). Respecto al ejercicio del poder, el documento es impreciso, sólo indica "la constitución de un gobierno de clase (soviético)", "constituido por delegados de los obreros, campesinos, indios y soldados". Este manifiesto así como una breve reseña del surgimiento de las primeras células comunistas y el PCV puede verse en Fernando Key Sánchez, *Fundación del Partido Comunista de Venezuela*, 2ª edición ampliada, Fondo Editorial "Carlos Aponte", Caracas, 1984.

²⁵ Ramón J. Velasquez, "Aspectos de la evolución...", *op.cit.*, pág. 63.

Durante este período (1936-1945), el acceso de las masas a la política y su participación en los procesos de decisión fueron bloqueados por las élites dirigentes, que otorgaron ciertos derechos y libertades pero tratando de no poner en peligro las relaciones de poder. El sufragio era restringido y el sistema electoral indirecto. El método de selección de aquéllos encargados de las tareas del Estado siguió siendo el tradicional:

"el reclutamiento político tenía lugar a través de camarillas, grupos familiares y procedimientos caracterizados por el uso de criterios particularistas y adscriptivos, en los que la posesión de riquezas y los vínculos personales y el prestigio y la influencia que de ellos derivaban eran los principales recursos políticos"²⁶.

Uno de los rasgos notables de este período fue el desarrollo del movimiento organizacional político y social. El rechazo de Gómez a la expresión de intereses sociales provocó un vacío asociacional durante su larga dictadura. A partir de 1936 se produjo una explosión organizativa que puso de manifiesto los cambios socioeconómicos que tenían lugar desde los años veinte. Los opositores al régimen autoritario no sólo crearon organizaciones políticas sino que ante la inexistencia de organizaciones en la sociedad civil, se sumergieron en la tarea de fundar sindicatos de trabajadores, asociaciones profesionales y otras de signo diverso²⁷.

Los mayores esfuerzos provienen de los sectores medios urbanos, en especial los grupos ligados al mundo universitario emprenden actividades políticas. Algunas de las organizaciones políticas y asociaciones estudiantiles creadas durante estos años son embriones de partidos políticos que tuvieron posteriormente una gran importancia. Por otro lado, respondieron a los presupuestos ideológicos de tres corrientes políticas que echan raíces en Venezuela y permanecen hasta la actualidad: socialdemocracia, comunismo y socialcristianismo.

²⁶ Juan Carlos Rey, *El papel de los partidos políticos en la instauración y el mantenimiento de la democracia en Venezuela*, mimeo, Caracas, mayo, 1990, pág. 7.

²⁷ Como veremos en el próximo capítulo, este proceder organizativo tuvo consecuencias muy importantes para la vida política del país.

La población rural, que representaba el mayor porcentaje del país²⁸, siguió estando sometida a la autoridad de los terratenientes aunque progresivamente se erosionaron los lazos tradicionales, en parte por las transformaciones del país, pero también debido a las actuaciones de las élites políticas urbanas, de izquierdas, que iniciaron un proceso de movilización social²⁹ que culminó durante el período 1945-1948. El proletariado, fundamentalmente concentrado en los campos petroleros, era todavía muy débil y diseminado para fundar un partido de clase. Por otro lado, la élite agraria venezolana ante el declive de la agricultura frente a la explotación petrolera no estuvo en condiciones de fundar un partido conservador basado en el apoyo de los campesinos³⁰. Por último, los grupos sociales sostenedores del régimen político, sólo crearon agrupaciones políticas con motivo de los procesos electorales, pero carecieron de respaldo popular. A comienzos de la década de los cuarenta, el avance de las fuerzas opositoras obligó a los representantes del poder a organizarse mínimamente.

Avances y retrocesos bajo López Contreras

A Gómez, le sustituyó su Ministro de Guerra y Marina, el General Eleazar López Contreras (1936-1941), que inició un tímido proceso de apertura democrática. La amnistía general decretada por el régimen permitió el regreso de los exiliados y la salida de los presos de las cárceles. Durante los primeros meses del año 1936, el país conoció la agitación

²⁸ En 1936, el 65,3% de la población era rural y el 34,7% urbana, de un total de 3.364.000 habitantes. En 1941, los porcentajes eran 60,6% y 39,4% respectivamente (3.850.000 habitantes). Pero para 1950, la población urbana ya representaba el 53,8% y la rural el 46,2%. Fuente: Julio Páez Celis, *Ensayo sobre Demografía Económica de Venezuela*, Ministerio de Fomento, Colección Temas Contemporáneos, Caracas, 1974, tomado de Carlos Rafael Silva, "Bosquejo histórico del desenvolvimiento de la economía venezolana en el siglo XX", en VV.AA., *Venezuela Moderna, op.cit.*, pág. 798.

²⁹ Por movilización social entendemos "el proceso por el cual son desgastados o erosionados importantes conjuntos de antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos, y las personas quedan disponibles para adoptar nuevos patrones de socialización y conducta". Seguimos a Karl Deutsch, "Social Mobilization and Political Development", *American Political Science Review*, vol. 55, septiembre de 1961, pág. 494.

³⁰ Terry Lynn Karl ha incidido, con notable acierto, en este aspecto. Véase "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1986, pág. 200.

política y social propia de la nueva situación. El rápido avance de las fuerzas opositoras y sus demandas de una real democratización del régimen político fueron vistos por la élite dirigente como manifestaciones excesivamente peligrosas para el mantenimiento del statu quo político. De ahí que, a principios de 1937, se procediera a ilegalizar y perseguir aquellos sectores opositores que cuestionaban la legitimidad del orden existente.

López Contreras revistió su régimen con elementos ideológicos del pensamiento del Libertador, Simón Bolívar, reflejado en la exaltación de sus ideas y el culto a su persona. Con ello buscó hacer frente a algunos sectores gomecistas, y también cerrar el paso a cualquier ideología foránea, particularmente al comunismo³¹. Por otro lado, López Contreras intentó ganarse el apoyo de la población mediante un programa de actuaciones estatales. El 21 de febrero de 1936 dio a conocer el denominado Programa de Febrero, en el cual hizo una especie de "inventario" de las necesidades del país en cuestiones como la sanidad, la educación, la agricultura y las vías de comunicación³². Obviamente, este proyecto modernizador era excesivamente ambicioso para que pudiese ser acometido durante un sólo período presidencial, pero conviene no desconocer los avances que en materia económica, administrativa y laboral conoció Venezuela durante su mandato³³.

En 1936, no emergieron partidos políticos en sentido estricto sino organizaciones políticas que pugnar por ganar adeptos y hacerse con un espacio propio. En los primeros meses, sectores de izquierda fundaron cuatro organizaciones, que tuvieron cierta importancia hasta su ilegalización: *Ex-ardistas* crearon el Movimiento de Organización Venezolana

³¹ Arturo A. Sosa ha señalado que: "Una de las ideas claves de esta ideología bolivariana es su anti-comunismo escudado en la necesidad de restablecer la identidad nacional y patriótica sin recurrir a doctrinas de otras partes". Véase *Democracia y dictadura en la Venezuela del siglo XX*, Centro Gumilla, Curso de Formación Socio-política, nº 5, Caracas, s.f., pág. 16.

³² El Programa puede verse en Naudy Suárez Figueroa (Compilación, Introducción e Índices), *Programas Políticos Venezolanos de la Primera Mitad del Siglo XX*, Tomo I, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1977, págs. 123-134.

³³ Este período en Guillermo Morón, *Breve historia de Venezuela*, Espasa Calpe, Madrid, 1979, págs. 232-237.

(ORVE)³⁴, que trató de conectar con los problemas diarios de los venezolanos y postpuso cuestiones de mas largo alcance³⁵. Los comunistas ante la imposibilidad legal de organizarse como tales³⁶ se dispersaron. La mayoría se integró en el Partido Republicano Progresista (PRP) organizado en Caracas, del que también formaron parte sectores no comunistas; otros se desplazaron a Maracaibo para entrar en contacto con los trabajadores del petróleo, formando parte del Bloque Nacional Democrático (BND). Algunos grupos de la burguesía liberal caraqueña fundaron Unión Nacional Republicana (UNR), que tuvo un carácter socialdemócrata.

La convocatoria del Congreso para el 19 de abril de 1936 movilizó a la oposición de izquierdas. A finales de marzo, el PRP, la UNR y ORVE crearon el Bloque de Abril solicitando una serie de reformas político-institucionales a los diputados nacionales³⁷. Al no ser atendidas sus peticiones, tal y como quedó demostrado en la elaboración y aprobación de la Constitución de 1936, el Bloque incrementó su oposición al régimen, que alcanzó su punto algido con la aprobación de la denominada Ley Lara. Esta Ley contemplaba disposiciones que garantizaban el orden público y los derechos individuales de forma muy restrictiva.

³⁴ Hay que recordar que los firmantes del Plan de Barranquilla, se habían comprometido a luchar por las reivindicaciones planteadas y a ingresar como "militantes activos" en un partido político que se crearía en el país, respondiendo a las bases del Plan.

³⁵ ORVE nace formalmente en marzo de 1936 y su interés por los problemas cotidianos de los venezolanos desplaza a un segundo término la implantación de una sociedad socialista: "Son tan urgentes los problemas venezolanos; nos ha dejado tan atrás el progreso en materias esenciales para la nación, como su Economía, su Higiene pública, su Educación y su asistencia social, que más que a cuestiones doctrinarias de pura metafísica política, la opinión pública debe orientarse en esta primera etapa de nuestra existencia civil, hacia la solución de concretas realidades venezolanas. Al pueblo venezolano le interesa más el problema de su miseria, de su salud, su vivienda, su necesidad de primeras letras, que aquellas cuestiones de debates doctrinarios o de pura forma constitucional, en que se entretuvo la mentalidad política de otras épocas", Marco Tulio Bruni Celli (introducción y compilación), *op.cit.*, pág. 65.

³⁶ La Constitución de 1936, prohibía la práctica, proclamación o difusión de las doctrinas comunista y anarquista. Las autoridades utilizarán esta disposición constitucional repetidamente para impedir la formación de determinadas organizaciones políticas.

³⁷ Entre otras peticiones el Bloque pedía reformas electorales y que un nuevo Congreso procediera a una reforma íntegra de la Constitución Nacional. El Acta Constitutiva y el Programa del "Bloque de Abril" pueden verse en Naudy Suarez Figueroa (compilación, Introducción e Indices), *Op. cit.*, págs. 153-155.

Frente a esta nueva actuación de las autoridades, el Bloque junto con el BND, la FEV y otras organizaciones reaccionaron enérgicamente reclamando no sólo su retirada sino también la disolución del Congreso y la convocatoria de nuevas elecciones generales antes de finalizar el año. No hubo respuesta oficial y la oposición decidió crear un Comité de Defensa Democrática que convocó a comienzos de Junio una huelga de veinticuatro horas, restringida al área metropolitana de Caracas.

Dicha convocatoria rebasó las expectativas de los organizadores, que fueron incapaces de controlar tanto los actos de los huelguistas como su extensión por otras ciudades del país. Al final, las manifestaciones y protestas se prolongaron durante cinco días y dejaron maltrecha a la oposición ante su incapacidad para dominar los acontecimientos. La agitación popular probó no ser un buen instrumento para negociar frente a las autoridades que no hicieron concesión alguna. De hecho, la huelga contribuyó a que distintos sectores, desde los más moderados de oposición hasta los conservadores, cerraran filas en torno a López Contreras y dieron argumentos suficientes a las élites cívico-militares para limitar el alcance de la apertura política.

La involución que conocía el régimen se observó en tres acontecimientos posteriores. En primer lugar, en la no legalización de un partido de izquierdas. Los grupos políticos y sectores más progresistas del país intentaron organizarse en un partido que respondiese a la afinidad ideológica de sus miembros, aunque divergían en sus tácticas. A ello también contribuyó las nuevas directrices del Séptimo Congreso de la Internacional Comunista (1935), en el que se aprobó un acercamiento de los partidos comunistas a otras fuerzas progresistas (socialdemócratas, partidos burgueses) para defender las libertades democráticas frente al avance del fascismo. El cambio de posición de la III Internacional se tradujo en la formación de Frentes Populares en Francia, España y Chile³⁸.

³⁸ Los Frentes Populares fueron pensados para Europa, mientras que para el mundo colonial la III Internacional propuso la táctica del Frente Unido Antiimperialista. En realidad, en América Latina la táctica propuesta pasaba por crear una suerte de Frente Único "no *contra* el imperialismo, sino *incluyendo* al imperialismo norteamericano como aliado". La posibilidad de que Estados Unidos interviniese en el conflicto europeo permite entender las directrices emitidas desde Moscú. Al respecto puede verse Manuel Caballero, *La Internacional Comunista y la Revolución Latinoamericana 1919-1943*,

Consecuencia de dichos acontecimientos, en Venezuela se intentó crear el "Partido Único de las Izquierdas". En octubre de 1936, se dio a conocer la constitución del Partido Democrático Nacional (PDN), compuesto por ORVE, PRP, el BND, la Federación de Estudiantes de Venezuela Organización Política (FEV.OP.), y 2 agrupaciones de trabajadores: Frente Obrero y el Frente Nacional de Trabajadores. Según rezaba en su programa:

"El Partido Democrático Nacional será la organización política que unificará a los venezolanos interesados en la implantación de un régimen auténticamente democrático que garantice la independencia y la libertad de nuestro pueblo, ...; los venezolanos interesados en la efectiva elevación del nivel de vida de nuestro pueblo y en la libertad nacional de todo yugo imperialista extranjero"³⁹.

Las autoridades no concedieron la legalización alegando que entre sus miembros había defensores de doctrinas prohibidas por la Constitución de 1936. Ahí concluyeron todos los intentos de unidad de la izquierda.

Otro segundo hecho a destacar es la huelga petrolera de diciembre de 1936. Para esos momentos se habían constituido sindicatos obreros, estrechamente vinculados a fuerzas de izquierda, con el fin de defender las pésimas condiciones de los trabajadores en los campos de explotación. Sus reivindicaciones no fueron atendidas por las compañías petroleras, lo cual desató una huelga que contó con manifestaciones de apoyo en el país. Al final, el Gobierno optó por intervenir en el conflicto favoreciendo en sus resoluciones los intereses de las multinacionales⁴⁰. En esta ocasión, el incipiente movimiento obrero fue golpeado. Las consecuencias políticas de la huelga fueron inmediatas: mayor dureza con los actos de

2ª edición, Nueva Sociedad, Caracas, 1988. Cita pág. 181.

³⁹ Marco Tulio Bruni Celli (introducción y compilación), *op.cit.*, pág. 71.

⁴⁰ Ésta fue una de las cinco huelgas importantes que hubo en el país en la segunda mitad de 1936. Sobre la misma, véase Steve Ellner, *Los partidos políticos y su disputa por el control del movimiento sindical en Venezuela, 1936-1948*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas - San Cristóbal, 1980, págs. 50-53.

oposición política y social.

Por último, las elecciones municipales de enero de 1937 desencadenaron la ruptura definitiva entre el Gobierno y la oposición progresista. En dichas elecciones, las organizaciones de izquierda consiguieron la nominación de varios diputados y senadores, pero las autoridades no permitieron la incorporación de cuatro de ellos, Raúl Leoni, Jóvito Villalba, Gonzalo Barrios y Juan Oropeza, por su "filiación comunista". En febrero de 1937, el Gobierno decidió ilegalizar las organizaciones políticas y sindicales, y optó por una política represiva contra sus integrantes. En marzo, cerca de cincuenta dirigentes fueron expulsados del país; otros, salvando la persecución de las autoridades, se sumergieron en la clandestinidad y continuaron en la lucha política.

A partir de las ilegalizaciones y expulsiones del país, en las filas de la izquierda se produjo un deslinde definitivo. Rómulo Betancourt intentó organizar de nuevo el PDN en la clandestinidad chocando con los marxistas ortodoxos en cuanto a la ideología, el tipo de partido y la táctica a seguir. El nuevo cambio de posición por parte de la III Internacional es decisivo para entender la polémica entre los marxistas heterodoxos y los comunistas al respecto. A partir de los años 1938-1939, ésta rechazó la formación de los Frentes Populares y apoyó la política de neutralidad de la Unión Soviética frente a Alemania. Posteriormente, tras la firma en junio de 1939 del Pacto Germano-Soviético, las diferencias aparecieron insalvables entre ambos sectores en un mismo partido, el cual estrechó sus vínculos con Estados Unidos. Los comunistas que quedaban en el PDN regresaron al partido comunista cuyos dirigentes intentaban reconstruir en la ilegalidad, desde agosto de 1937. Bien es cierto que las restricciones legales a la existencia de un partido de tal tipo llevó a sus dirigentes a crear distintas organizaciones para concurrir a las elecciones⁴¹. Por su parte, los integrantes del PDN comenzaron a vertebrar una organización que en lo ideológico fue tomando un

⁴¹ Véase Juan Bautista Fuenmayor, *1928-1948. Veinte Años de Política*, Mediterráneo, Madrid, 1968, págs. 137-281.

perfil socialdemócrata⁴².

La fluidez de los acontecimientos de los años 1936-1937 se tradujo en el surgimiento temporal de otras agrupaciones políticas⁴³, más moderadas en sus peticiones y en algunos casos cercanas al gobierno. Así, durante 1936 emergieron distintas fuerzas conservadoras como el Partido Liberal Anticomunista, el Bloque de Avance Nacional o el Partido Acción Nacional⁴⁴. También hubo un intento, fallido, por revivir los partidos decimonónicos Liberal Amarillo y Nacionalista. En 1937, fue creado el Partido Agrario Nacional, que agrupó a sectores afines al gobierno de López Contreras, pero debido a la ilegalización de las agrupaciones de oposición de izquierda perdió importancia.

Para presentar candidatos en los comicios municipales de 1937 y 1939, la administración del general López Contreras utilizó a las Agrupaciones Cívicas Bolivarianas (ACB). Éstas fueron una especie de clubs organizados en las regiones del país, que contaron con toda la red administrativa del Estado como soporte. Las ACB difundieron el credo bolivariano y defendieron el programa propuesto por López Contreras en febrero de 1936⁴⁵. Se crearon para procurar bases de apoyo al régimen con fines electorales, en un intento por

⁴² En realidad las disputas entre comunistas y socialistas en Venezuela no era algo novedoso desde una perspectiva comparada. En el *viejo* continente se dieron con mayor virulencia y se produjo una ruptura clara a partir de 1945, al término de la II Guerra Mundial. Al respecto véanse distintos trabajos en Manuel Mella Márquez (comp.), *La Izquierda Europea. Análisis de las crisis de las ideologías de izquierda en la Europa Occidental*, Teide, Barcelona, 1985. Por otro lado, el PDN se reafirmó como un partido multclasista, antiimperialista, nacionalista (control de las riquezas naturales por parte del país), partidario de la intervención del Estado en el proceso económico y de la reforma agraria. Tanto la Tesis Política como el programa del PDN, aprobados en 1939, constituyen los antecedentes más inmediatos de Acción Democrática, partido que a partir de la década de los cuarenta tendrá un protagonismo decisivo en la vida política. Ambos documentos véanse en Marco Tulio Bruni Celli (introducción y compilación), *op. cit.*, págs. 83-139.

⁴³ Una visión panorámica de las fuerzas que se crean en Manuel Vicente Magallanes, *op. cit.*, págs. 239-307.

⁴⁴ La confrontación ideológica que existió en el país durante ese año tuvo un reflejo parcial en los documentos de los partidos. Así en el Manifiesto y Programa del Partido Acción Nacional se decía que ésta era una "agrupación de hombres responsables que asumen hoy la actitud digna y fuerte de bloque dispuesto a *luchar por la nueva patria y contra todo lo que signifique extremismo, marxismo, disolución y relajación social*". Véase Naudy Suárez Figueroa (Compilación, Introducción e Indices), *op. cit.*, págs. 145-148, cita pág. 145.

⁴⁵ Al respecto véase Manuel Vicente Magallanes, *op. cit.*, págs. 317-324.

frenar el avance de las agrupaciones de izquierda, a pesar de las ilegalizaciones y la represión.

Por otro lado, algunas organizaciones políticas recogieron el ideario cristiano. Éstas hundieron sus raíces en la organización Unión Nacional Estudiantil (UNE). En efecto, en el año 1936 dentro de la FEV, gran parte de los estudiantes simpatizaban con las ideas socialistas y marxistas, compartiendo un profundo sentimiento antireligioso. Esta actitud y la propuesta por parte del consejo directivo de la FEV, de solicitar al Ejecutivo la expulsión de los jesuitas y todas las ordenes religiosas del país, desencadenó en su seno un conflicto con un grupo de ex-alumnos de colegios católicos, que acabó con la escisión de estos últimos. En mayo de 1936, crearon la UNE que durante los nueve años que existió sólo se concibió con una organización de estudiantes. Éstos, formados en el pensamiento católico, desde su semanario emitieron opiniones acerca de distintos temas⁴⁶. La UNE constituye el embrión de la Democracia Cristiana en Venezuela. Entre los miembros de su primera dirección colectiva figuró Rafael Caldera, posteriormente máxima personalidad del socialcristianismo en el país.

Tras concluir la Universidad, unos cuantos *ex-uneístas* (entre otros Rafael Caldera y Lorenzo Fernández) crearon en octubre de 1938 Acción Electoral, con el fin de presentar candidatos a las elecciones municipales de 1939, aunque todavía no tenían un proyecto claro de constituir un partido político, con unos presupuestos ideológicos definidos. Esta

⁴⁶ Con respecto al surgimiento de esta organización, véase *Copei: En el principio fue la UNE*, Nueva Política/Fracción Parlamentaria del Partido Socialcristiano Copei, Caracas, s.f. Un reputado especialista sobre los orígenes de la democracia cristiana en el país, ha señalado que la UNE siguió respecto al problema del capital y el trabajo el pensamiento de los Papas, en la cuestión económica defenderá una intervención del Estado y mayor protagonismo del mismo en la explotación de la industria petrolera. En el ámbito político destacan sus propuestas nacionalistas. Véase Naudy Suárez Figueroa, "Historia de la Democracia Cristiana en Venezuela", en *AlCierre*, Caracas, 11 de enero de 1976, pág. 1. Por otro lado, no hay que olvidar que este movimiento defendía las tradiciones del "alma nacional", dando así una impronta conservadora a algunas de sus reflexiones y actuaciones. Para otros autores, ese conservadurismo se tradujo en una oposición activa al comunismo, al socialismo, y al régimen parlamentario de gobierno. Características que mostrarían algunas organizaciones políticas creadas por fuerzas social-cristianas en Venezuela hasta la fundación de COPEI, el cual surge con un proyecto democrático claro. Véase Guillermo Luque, *De la Acción Católica al Partido Copei 1933-1946 (El proceso de formación de la democracia cristiana en Venezuela)*, Fondo Editorial de Humanidades y Educación, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1986.

agrupación apoyó críticamente al gobierno de López Contreras⁴⁷. En diciembre de 1939, algunos integrantes de la primera dirección de la UNE fundaron el Movimiento de Acción Nacionalista (MAN), el cual se redujo a las discusiones de sus integrantes y desapareció dos años después.

El gobierno de López Contreras se mostró más permisivo con las fuerzas opositoras al final de su mandato. De hecho, el PDN pudo presentarse a las elecciones de abril de 1941. La candidatura del novelista Rómulo Gallegos tuvo fundamentalmente un carácter testimonial y simbólico. Reflejaba el cambio político que se estaba dando en el país, pero debido al control que ejercían las élites cívico-militares sobre la apertura del régimen el relevo presidencial estaba previamente fijado, eso si de acuerdo a lo legalmente establecido.

Medina Angarita y la liberalización política

A López Contreras le sustituyó su ministro de Guerra, el general Medina Angarita, quien se distanció de su predecesor en el cargo e inició la liberalización política del régimen⁴⁸, sobre la que tuvo una notable incidencia los acontecimientos de la II Guerra Mundial, al decantarse su gobierno por el apoyo a los aliados.

Bajo su mandato continuó el proceso de modernización del país. En cuestiones políticas se permitió funcionar con libertad a las fuerzas opositoras y se respetaron en mayor medida los derechos y libertades de los venezolanos. También se realizó una Reforma constitucional en 1945, la cual posibilitó la elección directa de los Diputados al Congreso, quienes a su vez elegían al Presidente de la República. Además, se otorgó el derecho de sufragio a las mujeres en los comicios municipales. Por otro lado, se sancionó un nuevo Código Civil (1942); se realizó una reforma tributaria (1942); se aprobó la Ley de Hidrocarburos (1943), que fue el eje de la política petrolera del país hasta la nacionalización del petróleo en 1975; y se continuó con los trabajos de dotación de infraestructuras al país.

⁴⁷ Así por ejemplo, apoyó la política represiva contra las fuerzas de izquierda.

⁴⁸ El distanciamiento entre López Contreras y Medina Angarita, que por otro lado no hacía sino confirmar una práctica frecuente en la historia del país, véase en Ramón J. Velásquez, *op. cit.*, pág. 39.

Medina legalizó los partidos políticos, que no tardaron en salir a la arena política. Los integrantes del PDN decidieron fundar el 13 de septiembre de 1941 un nuevo partido, Acción Democrática (AD). Según indicó Rómulo Gallegos, que posteriormente llegaría a ser Presidente de la República, en su discurso el día del bautizo del partido:

"Acción Democrática viene a trabajar, sin estridencias, sin banderías tumultuarias, sin rencores de clases ni hambres de represalias, para que en un mañana no remoto nuestras instituciones, plegándose a las exigencias de un tiempo en marcha -como ya dije- amparen formas de convivencia decorosas y apetecibles, como ahora lo repito. Confiamos en la obra progresiva, resultado de compenetración con la idea adelantada, repudiamos la marcha a saltos convulsivos de los procedimientos revolucionarios y proclamamos para nosotros el calificativo de hombres de orden, siempre -claro está- que con esta palabra no se quiera decir otra cosa, inconfesable"⁴⁹.

El objetivo principal de AD desde su nacimiento, como antes lo había sido del PDN, fue alcanzar el poder de manera democrática, reclamando para ello insistentemente el sufragio universal y las elecciones abiertas. Con el fin de ganar esas elecciones tenían que organizar y movilizar a las masas. Puesto que cerca del 70% de la población vivía en zonas rurales, sus *líderes* comenzaron a crear cuadros del partido en el interior del país, atendiendo a la ambiciosa consigna dada por la dirección del partido "Ni un solo distrito, ni un solo municipio, sin un organismo del partido"⁵⁰, y a organizar a los campesinos. El intercambio apoyo político-electoral/reforma agraria es clave para entender la acción política de estos dirigentes durante estos años⁵¹. Los esfuerzos por extenderse por todo el territorio nacional, se complementaron con la presencia en sindicatos de trabajadores (petróleo, transportes,

⁴⁹ Naudy Suárez Figueroa (compilación, introducción e índices), *op. cit.*, pág. 18. Tendremos oportunidad de ver como AD, se comportará de manera bastante distinta a lo proclamado por el respetado novelista Gallegos.

⁵⁰ Rómulo Betancourt, *op. cit.*, pág. 163.

⁵¹ John Duncan Powell afirma que entre 1936 y 1945, se sientan las bases de un sistema de movilización que posteriormente será activado por los *líderes* que habían pertenecido a las fuerzas políticas ORVE-PDN-AD. Se formará una alianza urbano-campesina, en la que los integrantes de élite urbana ofrecerán una reforma agraria, como parte de su programa de modernización del país, a cambio de que los campesinos diesen su apoyo a los primeros para acceder al poder. Véase su obra *Political Mobilization of the Venezuelan Peasant*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1971.

agrarios) y en la defensa de los derechos de otros sectores de la sociedad (profesorado, mujeres), de una manera más clara a partir de 1945, una vez en el poder.

Los comunistas inicialmente se opusieron al gobierno de Medina Angarita, tachando a éste incluso de "fascista". Pero tras la invasión de la URSS por los alemanes, en septiembre de 1941, cambiaron de actitud y decidieron darle su apoyo, que en ocasiones se tradujo en la formación de alianzas electorales con el partido oficial, en el ámbito local, aunque también la cooperación se dio en el campo sindical. Aquí hay que tener en cuenta que los partidos comunistas intentaron aproximarse a fuerzas moderadas nacionales que apoyaban a los Aliados. Esta táctica fue reforzada por el seguimiento de las tesis del dirigente comunista estadounidense Earl Browder, quien propugnaba la sustitución de la lucha de clases por la colaboración.

El apoyo al gobierno "progresista" de Medina crea disensiones internas entre los comunistas. Para 1943, ya se observa una lucha de facciones, en la que no sólo está en juego qué acción política aplicar sino también el control por el movimiento comunista, cuyas agrupaciones en julio de 1944 constituyen Unión Popular Venezolana (UPV). En esa lucha estaba, por un lado, el grupo de comunistas encabezado por Juan Bautista Fuenmayor dispuesto a la colaboración con el gobierno y a modificar la estrategia comunista al término de la contienda mundial. De otra parte, el sector contrario a adoptar la línea browderista que termina por hacerse con el control de UPV. El grupo de Fuenmayor se escinde, restablece el funcionamiento del Comité Central del PCV, y comienza a organizar un nuevo partido, siendo legalizado en octubre de ese año. Por su parte, los sectores opuestos radicalmente al gobierno, agrupados en torno a UPV, pasan a denominarse, en abril de 1945, Partido Comunista Venezolano Unitario.

Los comunistas, cuyos dirigentes eran principalmente intelectuales y obreros, desarrollarán una intensa actividad sindical, especialmente en el sector petrolero donde había mayor concentración de trabajadores, que les permitirá convertirse en la fuerza mayoritaria dentro de los mismos. En julio de 1944, se celebrará una Convención Nacional de

Trabajadores, en la que de los 150 sindicatos presentes, 109 estaban controlados por el PCV y el resto por AD. Los intentos por parte de los dirigentes sindicales de AD, de obtener la autonomía del movimiento sindical y representación superior a sus fuerzas en los órganos directivos, produjo enfrentamientos con los sectores comunistas, que no aceptaban sus propuestas. La división interna en el movimiento sindical, se saldó con la retirada de AD y la clausura de la Convención por parte de las autoridades. La politización de la misma, en la que algunos delegados no tuvieron dificultad para expresar su filiación comunista (lo cual iba contra lo establecido en la Constitución), y la infracción de la norma legal que impedía a los sindicatos afiliarse a partidos políticos fueron motivos suficientes para que Medina, respondiendo a las presiones de fuerzas reaccionarias, no sólo suspendiera la Convención sino que además disolviera los 90 sindicatos y 3 federaciones cuyos representantes permanecieron en la misma tras la marcha de AD.

Es importante subrayar que las diferencias en el campo laboral entre ambos partidos se daban al menos en tres cuestiones: 1) el uso de las huelgas, defendido por los dirigentes de AD y rechazado por los comunistas, en las disputas laborales. Para los segundos el suministro de petróleo a las fuerzas aliadas era una razón de peso, 2) las acusaciones recíprocas entre ambos de colocar los intereses partidistas por encima de la de los trabajadores. 3) la posición de algunos dirigentes laborales próximos a AD, de la conveniencia de expulsar a los comunistas del movimiento sindical, ante su creencia de que los trabajadores preferían la ideología socialdemócrata al comunismo⁵². Es importante subrayar que la división sindical de 1944, supone el inicio de la pérdida de influencia de los comunistas en el movimiento sindical. Debido a que el gobierno tardó en reconocer muchas organizaciones laborales hasta entonces bajo control comunista, AD aprovechó la ocasión para crear sus propios sindicatos en áreas tradicionalmente afines al comunismo. Ahí comienza la ascensión de las organizaciones constituídas por AD, partido que tras el golpe de 1945, una vez en el poder, será hegemónico en el movimiento sindical.

⁵² Un buen tratamiento de lo acontecido en la Convención y de las disputas dentro del movimiento laboral durante los años de Medina Angarita en Steve Ellner, *op. cit.*, págs. 87-94.

En abril de 1942 un grupo de ex-uneistas crean Acción Nacional, que fue una organización más cohesionada y en la que ya se observa cierta ruptura con los primeros momentos, esto es se empieza a aceptar la idea de participar dentro de una democracia liberal, defendiendo el ideario cristiano. Acción Nacional contó con dos diputados en el Congreso y apoyó a Medina Angarita. Las diferencias internas respecto al candidato a apoyar en la elección presidencial de 1945, se concretaron en la disolución de la organización. Poco tiempo después, algunos de sus ex-miembros crearían un partido socialcristiano.

Por su parte, Medina Angarita también se vió en la necesidad de crear una agrupación política para los distintos procesos electorales, en la que reunió a intelectuales, profesionales liberales y políticos provenientes del gomecismo. Inicialmente fue denominada Partidarios de la Política del Gobierno (PPG), y con posterioridad Partido Democrático Venezolano (PDV)⁵³. Respecto a los integrantes del PDV y su razón de ser, un destacado dirigente político indicó:

"En esa organización militaron algunos hombres de buena fe, profesionales e intelectuales los mas. sin mayor experiencia política y ganados por la tesis de realizar la reforma social por arriba. Fue lo que se llamó, bautizada así por Andrés Eloy Blanco con un nombre que hizo fortuna, "el ala luminosa del PDV". Coexistió con ella, apabullandola, la mayoritaria porción de carreristas y aventureros de la política, y bastantes de inconfundible filiación gomecista. Las razones visibles de esa apresurada organización del partido gubernamental y por tan peculiares métodos eran fáciles de señalar. En ese año habría elecciones municipales y para asambleas legislativas en once estados de la república, y esos organismos escogerían posteriormente a buena parte de los congresistas que iban a elegir, en 1946, al sucesor del presidente Medina Angarita. Su pugna con el ex presidente López Contreras era ya para entonces un secreto a voces. Y para obstaculizar el retorno al poder del contumaz aspirante a gobernar, que era el casi centenario general de Queniquea, y asegurarse de paso en su propósito de escoger e imponer su propio sucesor, el presidente Medina Angarita necesitaba de una mayoría sólidamente cohesionada en las próximas Cámaras Legislativas"⁵⁴.

⁵³ De la lectura de las bases y proyectos de ambas agrupaciones se deduce el interés del gobierno por crear una organización política que "legitime" la reforma económico-social aplicada desde las instancias del Estado, pero sin plantearse un régimen democrático de gobierno. Véase Naudy Suarez Figueroa (compilación, introducción e índice), *op.cit.*, págs. 45-60.

⁵⁴ Rómulo Betancourt, *op. cit.*, págs. 92-93.

Esta agrupación tuvo mas proyección que las ACB, creadas por López Contreras, por las personalidades que reunió, convencidas de modernizar el país desde arriba, y el carácter popular que intentó tener, al intentar ganar adeptos entre la población. La coyuntura de la II Guerra Mundial y la necesidad de contar con mayores apoyos llevó al partido oficial a establecer alianzas electorales con los comunistas. El PDV, desapareció de la escena política tras el golpe de 1945. Algunos de sus integrantes, de talante liberal, crearon entonces Unión Republicana Democrática.

Con motivo de la sucesión presidencial de Medina Angarita se presentó una crisis que tuvo fatales consecuencias para la continuidad del régimen autoritario. En efecto, conforme se acercaba el final de su período se agudizaron las diferencias entre los distintos sectores que sostenían el régimen (principalmente entre los partidarios de López Contreras y los de Medina Angarita), así como entre éstos y la oposición democrática que pugnaba por encauzar el proceso político en provecho propio. Inicialmente, AD como principal partido de la oposición negoció con las fuerzas del régimen el nuevo Presidente de la República, el entonces embajador en Washington Diógenes Escalante, con el compromiso que en las siguientes elecciones el Presidente sería elegido por sufragio universal, directo y secreto. Pero Escalante cayó enfermo y no pudo ser el candidato.

Frente a las presiones de los seguidores de López Contreras y sin tomar en cuenta la opinión de AD, Medina optó por designar como candidato del gobierno al ministro de agricultura Angel Biaggini. Para AD, tanto la persona como el procedimiento elegido para designarla resultaron inaceptables. A partir de ahí los hechos se precipitaron.

La progresiva profesionalización de las Fuerzas Armadas (FF AA), durante estos años de régimen autoritario, había dado una nueva generación de oficiales que veían truncadas sus expectativas de ascenso ante la permanencia de los *viejos* generales y el mantenimiento de las prácticas tradicionales entre los militares. A ello se sumaba las malas condiciones socio-económicas de oficiales de baja graduación. Ambas circunstancias sirvieron para que jóvenes oficiales comenzaran a preparar una conspiración militar. Éstos entraron en contacto con el

partido de la oposición, ya que a la circunstancia anterior se sumaba el hecho de coincidir en muchas de sus propuestas para introducir cambios fundamentales en el país. La crisis planteada con motivo de la sucesión presidencial convenció a los dirigentes de AD de la necesidad participar en la empresa de derrocar a Médina Angarita.

3. El sistema de partidos durante el trienio 1945-1948: "el juego imposible".

Con el golpe de Estado llevado a cabo por un grupo de jóvenes oficiales del Ejército en alianza con el partido AD, el 18 de octubre de 1945⁵⁵, Venezuela inicia un nuevo período signado por importantes modificaciones en el orden político, y caracterizado por unas relaciones altamente conflictivas entre los principales actores del sistema político⁵⁶, que produjo la quiebra del régimen democrático el 24 de noviembre de 1948⁵⁷.

Una Junta cívico-militar (integrada por militantes de AD, independientes y militares involucrados en el golpe de Estado) gobernó el país desde el 18 de octubre de 1945 hasta las elecciones del 14 de diciembre de 1947, mes en el que accedió al poder el candidato presidencial de AD, Rómulo Gallegos.

La incorporación de las masas a la vida política y el establecimiento de mecanismos democrático-representativos propician importantes cambios en el país. Las élites políticas

⁵⁵ AD y estos jóvenes militares convergían en la necesidad de instaurar una democracia representativa y efectuar ciertas reformas socio-económicas. Además, los militares estaban descontentos con su situación y estimaban que aliándose con el partido más popular del momento, sus intereses serían atendidos. Los objetivos compartidos así como la progresiva ruptura entre AD y los militares, pueden verse en Judith Ewell, *Venezuela, A Century of Change*, Stanford University Press, Stanford, 1984, págs. 94-96.

⁵⁶ Una visión de conjunto del período la ofrecen Judith Ewell, *op.cit.*, págs. 94-107, y Ramón J. Velasquez, *op.cit.*, págs. 71-99. Un análisis del trienio centrándose en los apoyos al régimen y su pérdida ha sido realizado por Andrés Stambouli, *Crisis política, Venezuela 1945-58*, Ateneo de Caracas, Caracas, 1980, págs. 39-84.

⁵⁷ Los mismos militares que habían apoyado a AD en octubre de 1945, dieron el golpe en noviembre de 1948, ante el descontento de los principales grupos de presión, y algunos sectores sociales, con el estilo y acción de gobierno de AD.

gomecistas son desplazadas, así como las vías tradicionales de acceso al poder son bloqueadas. Los nuevos dirigentes políticos basa su legitimidad en el consentimiento de la población, de ahí que los partidos políticos durante este período, procedan a la organización y movilización de amplios sectores, con el objetivo de acceder al poder mediante procesos electorales:

"El nuevo orden implantado con la revolución de octubre implicaba la implantación de un nuevo estilo político en Venezuela, caracterizado por la organización y movilización de grandes masas y significaba un cambio sustancial en las "reglas del juego" hasta entonces imperantes, mediante la fijación de nuevos medios de interacción y nuevos recursos, la inclusión de nuevos jugadores y la exclusión, en la práctica, de las élites políticas tradicionales. Los nuevos partidos políticos que se crean son, precisamente, las únicas organizaciones apropiadas para participar en este "juego" para el cual de poco sirven las relaciones influencias personales de tipo tradicional"⁵⁸.

Los partidos políticos

Durante este período, se crean nuevos partidos políticos⁵⁹, aunque sólo dos de ellos adquieren notoriedad: El Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y Unión Republicana Democrática (URD); que junto con AD y el PCV, legalizados durante el gobierno de Medina Angarita conforman el primer sistema venezolano de partidos.

AD, como indicados anteriormente, fue el primer partido en intentar organizarse por todo el territorio nacional, siguiendo la división administrativa del país (organización vertical) e incorporar a distintos sectores de la sociedad al partido (organización horizontal), tales como obreros, campesinos, maestros, mujeres, y estudiantes. Este modelo organizativo, que posteriormente sería seguido por el resto de los partidos políticos, durante estos años conoce un gran desarrollo; y resultó muy importante para conseguir el apoyo de amplias capas de la población. Aunque para ello, bien es cierto, AD contó con los beneficios derivados del ejercicio del poder, y un programa de gobierno que atendía muchas de las necesidades de

⁵⁸ Juan Carlos Rey, "El sistema de partidos venezolano", en *Politeia*, n° 1, Caracas, pág. 210.

⁵⁹ Véase Manuel V. Magallanes, *op.cit.*, págs. 377 y sigs.

grandes sectores de la población.

COPEI, surge en enero de 1946⁶⁰ respaldado por un grupo de personas influidas por el pensamiento socialcristiano. Éste grupo desde 1936 se había hecho eco de los problemas del país, inicialmente a través de una organización estudiantil, UNE, y con posterioridad creando distintas organizaciones políticas, que tuvieron escasa incidencia en la vida del país. Tras el golpe deciden crear una organización electoral para concurrir a las elecciones de la Asamblea Constituyente y vigilar, además, el cumplimiento de los objetivos de la *Revolución de Octubre*⁶¹. De concepción democrática se inspira en la doctrina social de la Iglesia y defiende la justicia social, la reforma social, y la familia. En el campo económico aboga por la intervención del Estado en la economía, la reforma agraria y una mayor participación del país en la riqueza generada por la industria petrolera⁶². Es un partido que hunde sus raíces en la región andina, profundamente conservadora y en la que el clero tiene un protagonismo notable. Ambos factores y la incorporación de sectores provenientes del lopecismo, y en menor medida del medinismo, limitará su proyección. Aunque es cierto que la implantación de AD por toda la geografía nacional le dificultará la "creación de un espacio propio"⁶³. Durante este período COPEI, a pesar de ser la segunda fuerza política del país, no pasa de ser un partido de cuadros.

Un grupo de profesionales liberales de izquierda, provenientes del extinto PDV, crean

⁶⁰ Nace el 13 de enero de 1946 como organización electoral, de ahí su nombre Comité de Organización Política Electoral Independiente. El 22 de marzo de 1948, sus miembros adoptan la decisión de convertirlo en un partido político, algo que ya era de hecho para ese entonces.

⁶¹ Bajo tal calificativo ha sido denominado el golpe cívico-militar de octubre de 1945. El objetivo más importante y general fue la implantación de un régimen democrático.

⁶² Véase "Esencia y proyecciones futuras de Copei" (Ponencia aprobada en la I Convención Nacional, septiembre de 1946), en Naudy Suárez Figueroa (compilación, introducción e índice), *op. cit.*, págs. 104-120.

⁶³ Naudy Suárez, "Los socialcristianos en el Trienio 1946 a 1948", en Víctor Landínez Gimenez, et al., *Los Copeyanos*, Centauro, Caracas, 1982, pág. 94.

en diciembre de 1945 URD⁶⁴. Nace con un profundo "anti-octubrismo" y, en tal sentido, será vigilante con los objetivos de la Junta Revolucionaria de Gobierno: convocatoria de una Constituyente e implantación de un régimen democrático-representativo. La incorporación de Jóvito Villalba a URD⁶⁵, permite el crecimiento del partido, principalmente en el Oriente del país, aunque las tácticas de Villalba -participación en actos conspirativos- y su intento por proyectar su persona por encima del partido, hicieron que los miembros fundadores se marcharan del partido, quedándose como dirigente indiscutible. Es una fuerza política moderada y débilmente organizada durante este período⁶⁶.

El apoyo prestado al gobierno de Medina Angarita, incidió en cierto desprestigio del PCV durante estos años, sumándose a ello la pérdida de una mayor influencia en las organizaciones sociales en favor de AD. Aunque en un primer momento se opuso al golpe de Estado, posteriormente los dirigentes comunistas influidos por las tesis browderistas apoyaron ciertas medidas progresistas del gobierno de AD⁶⁷. Durante el *trienio* siguió la división en el seno de los comunistas. La fuerza UPV, opuesta al golpe, se transformó en abril de 1946 en el Partido Comunista Unitario. Posteriormente hubo intentos por alcanzar

⁶⁴ Surge como unión electoral. En la Primera Convención Nacional, celebrada el 28 de febrero de 1947, se decidió transformarlo en partido político. Respecto a URD véase Manuel V. Magallanes, *op. cit.*, pág. 428 y sigs.

⁶⁵ Había sido dirigente de la FEV, miembro de la dirección del PDN, el cual abandonó por discrepancias con Rómulo Betancourt, y senador durante el período de Medina Angarita.

⁶⁶ John Martz indica que no existían razones ideológicas o programáticas para la existencia de este partido, véase *Acción Democrática, op. cit.*, pág. 320. Por su parte, Juan Carlos Rey señala al respecto que URD surge para dar cabida a "una serie de sectores de izquierda liberales e ilustrados que no podían encontrar cabida ni en Copei, por considerarlo conservador y clerical, ni en AD, que les parecía como demagógico y populachero", véase "El sistema de partidos...", *op. cit.*, pág. 212. Ambos autores se fijan en distintos momentos del partido. Inicialmente URD acoge en su seno sectores de izquierda, provenientes del medinismo, cuya moderación ideológica les alejaba del resto de los partidos políticos. Sin embargo, la incorporación de Jóvito Villalba, y el desplazamiento de los sectores fundadores (finales 1947), harán que URD devenga en un instrumento personal de aquél.

⁶⁷ El apoyo del PCV a AD se debió a: 1) "los comunistas trataban de establecer lazos estrechos con el "ala izquierda" (sindical) de AD y temían que agudos ataques contra el gobierno pusieran en peligro este fin". 2) "los comunistas estimaban las posiciones neutrales de AD en los asuntos relacionados con la Guerra Fría". 3) "el PCV venía venir un proceso de polarización que pondría a los grupos progresistas de Venezuela en contra de los reaccionarios y abriría las posibilidades de un cambio revolucionario". Véase Steve Ellner, *op. cit.* pág. 112.

la unidad, en un congreso celebrado en junio de dicho año. Pero aquélla no llegó ante las grandes diferencias existentes. El Congreso se saldó con la salida de los sectores más radicales y la creación de una nueva organización: El Partido Revolucionario del Proletariado, en octubre de 1946.

Las elecciones

Durante el **trienio** tuvieron lugar tres procesos electorales: elecciones a una Asamblea Nacional Constituyente, el día 27 de octubre de 1946; elecciones presidenciales, al Congreso, Asambleas Legislativas y 3 Concejos Municipales, el día 14 de diciembre de 1947; y elecciones municipales para los Concejos Municipales de 20 estados, el día 9 de mayo de 1948. Todos los cargos fueron de elección directa y el sufragio fue universal, directo y secreto⁶⁸. Las elecciones de octubre de 1946, fueron las primeras realmente democráticas de toda la vida republicana⁶⁹.

Como puede observarse en el cuadro n° 1, los resultados de las distintas contiendas electorales muestran la aplastante hegemonía de AD con respecto al resto de las fuerzas políticas, que traducen los esfuerzos organizativos llevados a cabo por este partido y el hábil manejo del poder por parte de algunos de sus dirigentes desde la Junta Revolucionaria de Gobierno. COPEI, URD, y el PCV, aunque tienen importancia en algunas regiones del país, obtienen bajos resultados a nivel nacional, lo cual les impide un mayor protagonismo y capacidad de acción, tanto en la Asamblea Constituyente como en el Congreso. Las elecciones presidenciales fueron ganadas por el candidato de AD, Rómulo Gallegos, quien obtuvo más del triple de votos que el segundo candidato presidencial, Rafael Caldera. Estos resultados electorales, influyen de manera decisiva en las relaciones interpartidistas

⁶⁸ El sufragio universal, se otorgó a los mayores de 18, para la Asamblea ConstConstituyente, fue establecido en el Decreto n° 217 sobre garantías de 1946. Posteriormente fue recogido en la Constitución de 1947 (sancionada el día 5 de julio de 1947), la cual había señalado la elección directa de los cargos.

⁶⁹ Un análisis de los procesos electorales durante el *trienio*, en Boris Bunimov-Parra, *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*, Arte, Caracas, 1968, págs. 49-79.

Cuadro n° 1. RESULTADOS ELECTORALES DEL TRIENIO

Elecciones Presidenciales

Candidato	Partido	N° de votos
Rómulo Gallegos	(AD)	871.752
Rafael Caldera	(COPEI)	262.204
Gustavo Machado	(PCV)	36.587

<i>Elecciones:</i>	Partido:	AD	COPEI	URD	PCV
<i>Asamblea Constituyente</i>		137	19	2	2
<i>Congreso Nacional</i>					
	Diputados	83	20	4	3
	Senadores	38	6	1	1
<i>Asambleas Legislativas</i>					
	Diputados	244	50	9	3
<i>Municipales</i>					
	Concejales	747	111	24	13

Nota: Las cifras expresan el número de cargos elegidos.

Siglas: AD: Acción Democrática. COPEI: Comité de Organización Política Electoral Independiente. PCV: Partido Comunista de Venezuela. URD: Unión Republicana Democrática.

FUENTE: Consejo Supremo Electoral, 1987

Las relaciones interpartidistas

Las relaciones entre los distintos partidos políticos, se caracterizaron por una alta conflictividad y una escasa cooperación. La distancia ideológica entre AD, COPEI, PCV y en menor medida URD; la visión que AD tenía del proyecto que quería llevar a cabo y la

percepción del resto de las fuerzas políticas; los resultados electorales, y el medio ambiente en que se desarrollaron esas relaciones; son algunos de los factores que explicarían la falta de entendimiento entre las diversas fuerzas políticas⁷⁰.

La ideología será fundamental en las actuaciones de los primeros partidos políticos venezolanos, lo cual va a dificultar el consenso interpartidista. AD, defiende un programa claramente nacionalista y revolucionario para esos momentos⁷¹, que le lleva a enfrentarse con COPEI⁷². Además, la separación de sus dirigentes del marxismo ortodoxo, le impregna de un sentimiento profundamente anti-comunista, al menos en la dirección del partido. Con todo, para muchos de sus "enemigos", el proyecto de AD tenía un fuerte carácter comunista⁷³. COPEI, al margen de sus propuestas doctrinarias, aparece como una fuerza muy conservadora y anti-comunista; constituyéndose durante este período en el partido político que hace una oposición más firme a las políticas de AD. Por su parte, el PCV tiene presupuestos ideológicos que sobrepasan "el reformismo" de AD y resultan claramente *anticopeyanos*. URD es, de los cuatro partidos políticos, el único que no tiene conflictos ideológicos con el resto, dada su escasa definición.

Otro factor que contribuyó al conflicto entre ellos fue la idea que AD tenía de cómo debía llevarse a efecto la transformación del país. Desde los mismos inicios del *trienio*, AD se autoasignaba el trabajo de modernizar Venezuela, de realizar la tarea de la revolución

⁷⁰ Un excelente tratamiento de las relaciones interpartidistas durante este período puede verse en Juan Carlos Rey, "El sistema de partidos...", *op. cit.*, págs. 208-213.

⁷¹ Muchas de las reformas que se intentaron aplicar entonces eran vistas como revolucionarias, mientras que en los años sesenta no se venían como tales. Sin duda alguna se debía al proceso de cambio y *modernización que conocía el país*.

⁷² El desacuerdo era especialmente manifiesto en 1) libertad de enseñanza, 2) relaciones Iglesia-Estado, 3) derecho de propiedad. Véase Naudy Suárez, "Los Socialcristianos en el Trienio 1946 a 1948", en Víctor Giménez Landinez et *al.*, *op. cit.*, págs. 90-92.

⁷³ De hecho el uso del término *adeco* (AD-comunista) en referencia a los miembros de AD, proviene de esta etapa.

social⁷⁴, considerando todo grupo que se oponía a su programa como contrario y dañino para los intereses del país. Eso hizo que adoptase una actitud poco conciliadora y avanzara por el camino del sectarismo. COPEI era visto como un partido en el que se habían refugiado las fuerzas más conservadoras de la sociedad, opuestas a todo cambio que afectara sus intereses. Por su parte, URD era considerada como una agrupación que sólo respondía a los designios de su máxima figura, Jóvito Villalba. El PCV, no contaba⁷⁵.

La actitud firme de AD de imponer su proyecto por encima de discusiones -a lo cual contribuyó sin duda el apoyo recibido en las elecciones- enturbió las relaciones con el resto de las fuerzas políticas, las cuales no dejaron de responder a los ataques *adecos*. En ocasiones, dado su escaso margen de acción en las instancias representativas, radicalizaron sus críticas respecto a las políticas o proyectos en marcha⁷⁶. Es así, que las percepciones que se establecen durante el *trienio* son en base al binomio amigo/enemigo y no aliado/opositor.

Finalmente, hay que detenerse en el contexto. Entre 1945 y 1948, Venezuela vive su primera experiencia democrática⁷⁷, y parece excesiva la celebración de tantos procesos electorales en tan breve espacio de tiempo en un país, por otro lado, carente de toda tradición democrática y con una población que comenzaba a familiarizarse con el libre juego político.

⁷⁴ Véase John Martz, *op. cit.*, pág. 321.

⁷⁵ Véase John D. Martz, *op. cit.*, pág. 321 y sigs. Este autor cuando aborda las relaciones entre los partidos políticos omite al PCV. Este partido era ignorado a nivel de dirección por AD, pero existen evidencias de que algunos de sus miembros se acercaron a los comunistas en el campo sindical. Por otro lado *adecos* y comunistas colaboraron en manifestaciones y protestas.

⁷⁶ Un buen escenario de conflicto entre los partidos lo constituyó el Congreso, especialmente durante la elaboración de la Constitución de 1947. Véase Rodolfo José Cardenas, *Copei en el Trienio Populista 1945-48. La tentación totalitaria de Acción Democrática*, s.e., Madrid, 1987. Este libro aunque parcial en algunos de los juicios que se emiten -su autor es *copeyano* (término que se utiliza en referencia a los miembros de COPEI)- recoge extractos de los debates más significativos y otros momentos alcidos del período, que permiten calibrar el antagonismo de los actores políticos.

⁷⁷ Stricto sensu, y de acuerdo con la definición dada en el capítulo primero, desde el 14 de diciembre de 1947, con el nombramiento del Presidente y los miembros del Congreso, hasta el 24 de noviembre de 1948, cuando se produce el golpe de Estado.

Además, las élites políticas, que provienen de las bases, no cuentan en muchos casos con la formación y experiencia política adecuada para dirigir a la población⁷⁸ y, lo que era más importante, para negociar acuerdos con el resto de los partidos políticos y actores relevantes del sistema político.

AD en el Gobierno

Lo indicado más arriba, nos lleva a manifestar que el sistema de partidos se convirtió en un elemento de quiebra de la democracia, aunque no fue el único. En efecto, el proyecto de AD atacaba los intereses de distintos grupos de la sociedad. Algunos de los cuales aprovecharon los canales partidistas para hacer oír su descontento, pero en ocasiones se enfrentaron directamente con el gobierno. La reforma educativa que implicaba el control de la educación por parte del Estado y el desplazamiento del clero; la reforma agraria que amenazaba los intereses de los terratenientes y transformaba las bases de dominación en el campo; los juicios por peculado emprendidos contra personalidades que habían ejercido cargos públicos durante los gobiernos de López Contreras y Medina Angarita; el aliento a la sindicalización de los trabajadores y las mejoras de sus derechos sociales, que amenazaban los intereses de los industriales y las compañías petroleras; el desplazamiento de las FF.AA. de las esferas de decisión y el intento de partidizarlas; fueron hechos que aislaron progresivamente a los dirigentes de AD de los "factores de poder" y ciertos sectores de la sociedad. Se ponía de manifiesto que:

"The new criteria of power and legitimacy espoused by AD-votes and popular consent-were simply not accepted by many elements of the opposition"⁷⁹.

AD falló en establecer un conjunto de compromisos mínimos con los grupos de

⁷⁸ Esa es la impresión que uno tiene cuando observa las campañas, los mitines y enfrentamientos, en ocasiones violentos, entre miembros de distintos partidos. Cardenas recoge distintos episodios que ponen de manifiesto lo indicado, véase *op. cit.* La algidez del conflicto ha sido muy bien expresada por el historiador Ramón J. Velasquez al indicar que: "En algunos mitines se hace la presencia y en el Táchira y Mérida (zona andina del país) se divide la gente de los pueblos en dos bandos irreconciliables como si se tratara de partidos políticos de existencia centenaria", *op. cit.* pág. 82.

⁷⁹ Daniel Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton University Press, Princeton, 1972, pág. 40.

presión, y en consensuar algunas de las políticas que deseaba poner en práctica con los partidos de oposición. El programa con el que contaba, el estilo con que lo efectuaba, las percepciones que se estableían entre los actores relevantes del sistema político a partir de los intereses que se trastocaban, impedían el establecimiento de un sistema de gobierno democrático. En última instancia era un "juego imposible", ya que los actores no estaban dispuestos a recurrir al acuerdo o el compromiso sobre unas *reglas del juego*, queriendo cada actor quería imponer las suyas.

4. Los partidos políticos durante la dictadura, 1948-1958

El golpe de Estado militar que derroca al presidente Rómulo Gallegos el día 24 de noviembre de 1948⁸⁰, pone fin a la breve experiencia democrática del *trienio* e inaugura un nuevo período dictatorial que se prolonga casi una década. Es una etapa amarga y difícil para los partidos políticos, de la que sacan lecciones que posibilita en un primer momento su acercamiento y posteriormente su entendimiento para la implantación de un régimen democrático⁸¹.

Es posible advertir dos grandes etapas en la evolución de los partidos, en su coexistencia con el régimen, y en las relaciones interpartidistas.

Durante la primera, que se extiende desde el 24 de noviembre al 2 de diciembre de 1952, una Junta Militar integrada por tres tenientes coroneles, Marcos Pérez Jiménez, Luis Felipe Llovera Páez y Carlos Delgado Chalbaud, éste último Presidente de la misma, ejerce las tareas de gobierno "provisionalmente". El objetivo es claro: dismantelar el entramado institucional y legal impulsado por AD desde el poder. Una vez establecido el marco propicio para el desarrollo de una "verdadera democracia", convocatoria de elecciones. A excepción

⁸⁰ Un recuento, con cierto detalle, de los últimos momentos de su gobierno, en Andrés Stambouli, *op. cit.*, pág. 84 y sigs.

⁸¹ En cuanto a este período, véanse Andrés Stambouli, *op. cit.*, y Arturo Sosa A, *op. cit.*, págs. 26-29.

de AD, ilegalizada pocos días después del golpe, se permite el funcionamiento de los partidos políticos, si bien con algunas restricciones.

AD es duramente perseguida y tanto sus cuadros como las organizaciones sociales en las que tenía presencia destacada desarticulados. En la clandestinidad, algunos de sus miembros participan en intentonas golpistas, huelgas, y manifestaciones, en las que colaboran integrantes del PCV. Esta última agrupación, combina acciones legales y clandestinas siendo ilegalizada en mayo de 1950⁸².

Tanto COPEI como URD, firmes opositores a AD durante el *trienio*, en estos primeros años adoptan una actitud positiva respecto a la Junta Militar, en el sentido de colaborar para el restablecimiento de la democracia⁸³. Las medidas represivas y la limitación de derechos y libertades influyen para endurecer su oposición al régimen. COPEI, pone en un primer momento en práctica una táctica consistente en desplazar el partido de la neutralidad a la oposición, que para el año 1952 ya es clara⁸⁴.

Los dirigentes de URD mantuvieron estrechas relaciones con la Junta Militar durante algún tiempo⁸⁵, distanciándose a medida que el régimen adquirió rasgos más autoritarios y

⁸² Su participación en la huelga petrolera de febrero de 1950 precipitó su ilegalización. Los comunistas agrupados en torno al PRV colaboraron con la Junta Militar, especialmente en el campo sindical. Respecto a los comunistas durante este período véase Robert J. Alexander, *The Communist Party of Venezuela*, Hoover Institution Press, Stanford, California, 1969, págs. 29-47.

⁸³ De hecho sus dos principales dirigentes, Rafael Caldera y Jóvito Villalba, participaron en la redacción del Estatuto Electoral.

⁸⁴ Un miembro de COPEI indicó la existencia de tres posturas en el seno del partido respecto al golpe de noviembre de 1948: 1) el sector derechista, 2) el sector opuesto a la anterior, 3) el grupo partidaria de adoptar la línea de la "prudencia dinámica, que fue la que finalmente siguió el partido después del golpe hasta 1950. Esa táctica "Consistió en deslizar a Copei, suave, imperceptiblemente de la neutralidad a la oposición. El argumento básico era que nuestras inmensas multitudes andinas, profundamente antiadecas como consecuencia de la virulencia de las recientes campañas electorales, difícilmente entendían de buenas a primeras una oposición radical al gobierno que terminaba de derrocar a AD". Véase Rodolfo José Cardenas, *El Combate Político*, Arte, Caracas, 1965, pág. 24.

⁸⁵ Manuel Vicente Magallanes indica al respecto lo siguiente: "Durante los dos primeros años la dirección nacional de URD mantiene una actitud de colaboración -que en los miembros de base y dirigentes medios llega hasta la descarada provocación y el hostigamiento con los sectores perseguidos

utilizó la represión contra sus cuadros al iniciarse la campaña electoral.

Los partidos políticos, en la oposición y en la clandestinidad, durante este período no realizan esfuerzos unitarios debido a las diferencias tácticas y estratégicas que aún les separan. Las llamadas al diálogo y negociación, por parte de la dirección del PCV no trascendieron. Era manifiesto el rechazo que suscitaba esta agrupación entre los dirigentes del resto de los partidos, cuidadosos de que se les pudiese identificar con los comunistas. Tampoco prosperaron los esfuerzos de unidad nacional que solicitó AD ante las elecciones. *Copeyanos* y *urredistas*, tenían algunas esperanzas de que la situación del país pudiese cambiar tras las elecciones a una Asamblea Constituyente, que fueron convocadas para el día 30 de noviembre de 1952.

En esas elecciones participaron URD, COPEI y el Frente Electoral Independiente (FEI), organización política creada desde el poder y, obviamente, representante de la línea oficial. *Adecos* y comunistas debido a la ilegalización de sus partidos, se inclinaron por pedir su voto a URD, partido más próximo ideológicamente. Además, su principal dirigente Jóvito Villalba, gozaba de gran prestigio y popularidad en el país. La Junta Militar no permitió el triunfo de un partido de la oposición y cometió fraude, otorgando al FEI la victoria electoral. La razón esgrimida era que

"La Institución Armada...no está dispuesta a admitir que por acuerdos torvos se vaya a lesionar el prestigio y el progreso de la nación, seriamente comprometido por el triunfo electoral de Acción Democrática y el Partido Comunista, que URD ha propiciado"⁸⁶.

Sin embargo, el desconocimiento de los resultados electorales por parte de las FF.AA. lo que puso de manifiesto fue la involución que se había producido en su seno y el deseo de

de la resistencia-con la Junta Militar, aprovechándose de la situación para tomar posiciones subalternas dentro del gobierno", *Op. cit.*, pág. 443.

⁸⁶ Telegrama del Ministro de la Defensa a Jóvito Villalba el día 2 de diciembre de 1952, en Mario Briceño-Iragory, *Sentido y Vigencia del 30 de noviembre*, Bitácora, Madrid, 1963, pág. 61. Tomado de Andrés Stambouli, *op. cit.*, pág. 93.

algunos de sus integrantes de ejercer el poder directamente. Por tanto, con el acceso del militar Marcos Pérez Jiménez a la presidencia de la República el día 2 de diciembre de 1952⁸⁷, lo "provisional" se convirtió en "permanente". Los partidos políticos desaparecieron de la escena política, comenzando su etapa más difícil: la de la supervivencia en la clandestinidad.

Los años comprendidos entre el 2 de diciembre de 1952 y el 23 de enero de 1958 son de dura lucha para los partidos. La política represiva y la limitación de derechos y libertades desarticula las estructuras partidistas, acaba con la vida de algunos de sus miembros⁸⁸ y silencia los actos de la oposición, que para finales de 1955 prácticamente no existe. Los dirigentes partidistas que no toman el camino del exilio y consiguen evitar las cárceles, se dedican a la reorganización de sus cuadros, con escaso éxito.

El bienio 1956-1957 constituye un punto de inflexión en el acercamiento de los partidos políticos. De otra parte, la dictadura conoce una pérdida importante de apoyos.

Los dirigentes de AD en el exilio, a partir de 1956 comienzan a tratar de acercar posiciones con COPEI y URD, fruto de la aplicación de la "Nueva Táctica"⁸⁹, buscándose con ello aunar esfuerzos contra la dictadura. COPEI para ese momento había conocido un proceso de renovación, al perder muchos de sus elementos más conservadores y desechar ciertos "prejuicios" presentes en el partido respecto a la política⁹⁰. A medida que se acercaba la fecha de designación del nuevo Presidente, veía con buen criterio el entendimiento de la oposición. Por su parte el PCV, en febrero de 1957, dará un giro en la percepción del resto de los partidos y se lanzará a una colaboración "sincera" con el fin de

⁸⁷ El Congreso le nombrará el 15 de diciembre de 1952 presidente constitucional por cinco años.

⁸⁸ AD sufrirá importantes pérdidas: Leonardo Ruiz Pineda en 1952, Alberto Carnevali y Pinto Salinas en 1953, y Luis Hurtado en 1954.

⁸⁹ John D. Martz, *op. cit.*, pág. 362.

⁹⁰ Rodolfo José Cárdenas, *El combate político, op. cit.*, págs. 25-26.

acabar con la dictadura⁹¹.

El diálogo y posterior entendimiento tripartito (AD, COPEI, URD)⁹² se aceleró tras la decisión de Pérez Jiménez de convocar un plebiscito para el 15 de diciembre de 1957, con el fin de "refrendar" ante la población su obra de gobierno y de continuar al frente del ejecutivo.

Los integrantes de los partidos políticos en la clandestinidad, paralelo a los esfuerzos de sus dirigentes, establecieron acciones unitarias en las que sí participaron los comunistas. En abril de 1957, algunos estudiantes de la Universidad Central de Venezuela, pertenecientes a los cuatro partidos, crearon el Frente Universitario, el cual se convirtió en un importante instrumento de agitación contra la dictadura. El siguiente paso en la colaboración interpartidista lo constituyó la Junta Patriótica, creada en julio de 1957, que tuvo una destacada labor tanto en la movilización de la población contra la reelección de Pérez Jiménez como en la protesta contra la dictadura. Esa colaboración cuatripartita en la clandestinidad afectará posteriormente a la unidad de partido AD, al darse un enfrentamiento entre los jóvenes que han compartido experiencias con los comunistas en la lucha clandestina, que en gran medida han bebido de las mismas fuentes ideológicas, y los dirigentes en el exilio.

El plebiscito fue ganado oficialmente por el dictador⁹³, pero de poco le sirvió ante la crisis en que había entrado el régimen. A principios de 1958 Pérez Jiménez tenía dificultades para manejar la difícil coyuntura política que tras dicho plebiscito comenzó a vivir el país, como pusieron de manifiesto los intentos golpes de Estado y la huelga general

⁹¹ Ese cambio de posición se produjo tras el pleno "autocrítico" celebrado por el Comité Central del Partido Comunista, en febrero de 1957.

⁹² Se excluyó al PCV al considerar los dirigentes del resto de los partidos que sus presupuestos ideológicos eran contrarios al tipo de democracia que se quería implantar, esto es demo-liberal.

⁹³ Los resultados oficiales fueron los siguientes: 2.374.790 votos afirmativos; 364.182 votos negativos; 186.013 nulos.

celebrada con éxito. Esa situación no sólo traslucía la creciente oposición política al régimen, también la pérdida de apoyos entre la Iglesia Católica, las FF AA, y los grupos económicos.

La política económica⁹⁴ y el estilo de gobierno⁹⁵ habían ido progresivamente generalizando el descontento entre la población y erosionado el apoyo de los grupos sostenedores de la dictadura, algunos de los cuáles contemplaban la implantación de un régimen democrático como la solución a sus demandas y a los problemas nacionales. El 23 de enero de 1958 Marcos Pérez Jiménez abandona Venezuela ante su incapacidad de controlar la situación⁹⁶.

⁹⁴ Sustentada en los ingresos provenientes del petróleo, expandió la industria de la construcción, apoyo a las inversiones extranjeras, las importaciones, y otorgó una participación creciente del Estado en la actividad económica. Poca atención a la agricultura y a la cuestión social.

⁹⁵ Pérez Jiménez acabó beneficiando a un grupo reducido, siendo cada vez más frecuentes los casos de despilfarro. Por otro lado, el gobierno adquirió progresivamente tintes cada vez más personalistas, con un protagonismo notable de las fuerzas de la Seguridad Nacional en detrimento de las FF AA.

⁹⁶ La crisis de la dictadura puede verse en Andrés Stambouli, *op. cit.*, págs. 97-166.

SEGUNDA PARTE

EL SISTEMA VENEZOLANO DE PARTIDOS, 1958-1973

III. LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POR CONSOLIDARSE, 1958-1973

1. PARTIDOS POLÍTICOS Y PACTOS: LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Con el derrumbe de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, el 23 de Enero de 1958, se inició un período de casi un año, durante el cual el país transitó hacia la democracia¹. Una Junta de Gobierno cívico-militar² se hizo cargo del Poder Ejecutivo con el objetivo prioritario, reclamado por la mayoría de los sectores sociales, de entregar el poder a un gobierno elegido de manera democrática por la población. Las elecciones celebradas el 7 de diciembre de 1958 pusieron el punto final a la provisionalidad y adentraron a Venezuela por la senda de la consolidación democrática.

La *transición a la democracia* estuvo caracterizada por: 1) La existencia de un Gobierno Provisional, encargado de derogar la legislación proveniente del régimen anterior y aprobar aquella otra que, aunque de manera transitoria, permitiese la implantación de un régimen de libertades. Por otro lado, éste tuvo una destacada labor para que los militares aceptasen la nueva realidad, a lo cual contribuyó de manera importante los buenos oficios del

¹ El objetivo de este apartado no es describir y analizar todos los acontecimientos de este proceso. Hemos preferido restringirlo al papel de los partidos políticos en los diversos acuerdos que prefiguran un determinado tipo de régimen político. Dentro de la amplia bibliografía que aborda este cambio político, pueden verse los siguientes trabajos: Judith Ewell, *Venezuela A Century of Change*, op.cit. págs. 124-127; Terry Lynn Karl, "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela", *op. cit.* págs. 196-219; Humberto Njaim, "Ruptura, transición y desafíos actuales de la democracia en Venezuela", en VV.AA., *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*, IIDH-CAPEL, San José, 1990, págs. 293-334; José Luis Salcedo-Bastardo, Luis Herrera Campins, y Raúl Benito Losada, *1958. Tránsito de la dictadura a la democracia en Venezuela*, Ariel, Caracas, 1978; Philip B. Taylor, Jr. *The Venezuelan Golpe de Estado of 1958: The Fall of Marcos Pérez Jiménez*, Institute for Comparative Study of Political Systems, Washington, D.C., 1968.

² En un primer momento la Junta fue militar. Presidida por el Contralmirante Wolfgang Larrazábal, formaban además parte de ella cuatro coroneles, Carlos Luis Areque (de la Guardia Nacional), Pedro José Quevedo y Roberto Casanova (del Ejército) y Abel Romero Villate (de las Fuerzas Aéreas). El descontento de los sectores civiles con la composición estrictamente militar de la Junta, se concretó en la incorporación, el día 24 de Enero, de dos civiles: el empresario Eugenio Mendoza y el ingeniero Blas Lamberti. La fuerte vinculación de los coroneles Casanova y Romero Villate con el régimen de Pérez Jiménez, llevó a las fuerzas democráticas a presionar para relevarlos. El día 25 de enero, ambos renunciaron ante las protestas populares. Por otro lado, algunos de los integrantes de la Junta renunciaron a lo largo del año 1958, pero en su seno siempre se intentó guardar el equilibrio cívico-militar.

Contralmirante W. Larrazábal, que vigiló las actuaciones de algunos sectores sociales para que éstos no pudiesen "pasarle factura" a las FF.AA. 2) Los pactos políticos y económicos inter-élites, necesarios para instaurar y estabilizar la democracia. 3) La implicación de ciertos sectores de las FF.AA. en intentonas *golpistas*, con el fin de provocar un retroceso autoritario, finalmente controladas. 4) La movilización de amplias capas de la población en contra de los golpes de Estado y a favor de un régimen de libertades públicas. 5) Un contexto de crisis económica, que tuvo importantes repercusiones en las ciudades, y que llevó al Gobierno Provisional a tomar medidas rápidas, costosas económicamente pero exitosas en el plano político³. 6) Consecuencia de la crisis económica y de la dinámica de cambio político, a lo largo de dicho año se produjeron manifestaciones, huelgas y disturbios que evidenciaron la incapacidad del Gobierno por mantener el orden y hacer respetar las leyes. 7) El apoyo de Estados Unidos al proceso democratizador, pero siempre atento para que se garantizaran los intereses de las compañías petroleras así como la paz social.

Las acciones de las élites de los principales partidos fueron trascendentales en el proceso de cambio de régimen político. Por un lado, fueron artífices de importantes acuerdos, intra e inter-élite. De otra parte, los partidos orientaron y controlaron las movilizaciones populares, en algunas ocasiones junto con otras organizaciones sociales, intentando evitar la radicalización de las fuerzas más conservadoras.

AD, COPEI y URD, al final de la dictadura ya habían iniciado contactos para establecer un plan de acción unitario. Los *líderes* de estos partidos a finales de 1957 se habían reunido en Nueva York junto con el empresario Eugenio Mendoza para dialogar sobre la implantación de un futuro gobierno democrático. Allí ya quedó claro que el PCV sería excluido de posteriores acuerdos, si bien podría participar libremente en el juego político.

³ Para paliar el desempleo en las grandes ciudades, la Junta puso en marcha un Plan de Emergencia que consistió en un programa de obras de infraestructuras, en los barrios de las poblaciones más importantes de la región central venezolana, y en subsidios por desempleo. Como contrapartida a lo otorgado a las clases más desfavorecidas, el Gobierno se hizo cargo de la deuda privada de los empresarios, 1.4 billones de dólares, contraída durante la etapa dictatorial.

Tras la caída de Pérez Jiménez, regresaron los exiliados políticos. Los partidos comenzaron a reorganizar sus cuadros, con miras al proceso electoral, y dedicaron gran parte de sus esfuerzos al diálogo con distintas fuerzas políticas y sociales. En esta ocasión, trataban de evitar los errores cometidos durante el *trienio* y sacar provecho de las enseñanzas del período autoritario. El acercamiento entre los partidos fue tal que incluso estudiaron la posibilidad de presentar un candidato presidencial común, algo que finalmente no sucedió. No obstante, fruto del entendimiento de los tres grandes partidos, en octubre de 1958 se firmó el conocido **Pacto de Punto Fijo** conforme al cual AD, COPEI y URD, alcanzaron un acuerdo de unidad, respeto mutuo, tregua interpartidista, tolerancia y cooperación en defensa del régimen democrático. El compromiso de acción y responsabilidad común, que los partidos estimaron necesario formalizar, se estableció en los términos siguientes:

- a) "*Defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme el resultado electoral.* Las elecciones determinarán la responsabilidad en el ejercicio de los Poderes Públicos, durante el período constitucional 1959-1964. La intervención de la fuerza contra las autoridades surgidas de las votaciones es delito contra la Patria. Todas las organizaciones políticas, están obligadas a actuar en defensa de las autoridades constitucionales en caso de intentarse o producirse un golpe de Estado, aún cuando durante el transcurso de los cinco años las circunstancias de la autonomía que se reservan dichas organizaciones hayan podido colocar a cualquiera de ellas en la oposición legal y democrática al Gobierno.(...)"
- b) "*Gobierno de Unidad Nacional.* Si bien el ejercicio del Poder por un partido es consecuencia legítima de una mayoría electoral, la suerte de la democracia venezolana y la estabilidad del Estado de derecho entre nosotros, imponen convertir la unidad popular defensiva en gobierno unitario cuando menos por tanto tiempo como perduren los factores que amenazan el ensayo republicano iniciado el 23 de enero. El gobierno de Unidad Nacional es el camino para canalizar las energías partidistas, evitar una oposición sistemática que debilitaría el movimiento democrático.(...)"
- c) "*Programa mínimo común.* Para facilitar la cooperación entre las organizaciones políticas durante el proceso electoral y su colaboración en el Gobierno Constitucional los partidos signatarios acuerdan concurrir a dicho proceso sosteniendo un programa mínimo común cuya ejecución sea el punto de partida de una administración nacional patriótica y del afianzamiento de la democracia como sistema. (...) ningún partido unitario incluirá en su programa particular puntos contrarios a los comunes del programa mínimo. Y, en todo caso, la discusión pública de los puntos no comunes, se mantendrá dentro de los límites de la tolerancia y del mutuo respeto a que obligan

los intereses superiores de la unidad popular y de la tregua política"⁴.

La firma de este pacto significaba un gran avance en las relaciones interpartidistas, por cuanto que por primera vez en toda la vida republicana, los partidos convenían una serie de *reglas* que iban a permitir el transcurrir de las disputas políticas dentro de unos determinados cauces. Punto Fijo fue en gran medida producto de lo que con el transcurrir del tiempo se denominó el "espíritu del 23 de enero", esto es la convergencia unitaria, por encima de las divergencias, entre una pluralidad de fuerzas que deseaban enterrar el pasado autoritario.

El Pacto de Punto Fijo era claramente un compromiso político entre tres partidos relevantes, si bien se concibió con un criterio amplio, incorporándose a él a los sectores más importantes de la vida nacional, con el objetivo de maximizar los apoyos al sistema democrático. Tal como los partidos habían acordado en octubre de 1958, y luego de una serie de discusiones entre las cúpulas partidistas y los grupos de presión, antes de la celebración de las elecciones convinieron las bases de un programa de gobierno. El día 6 de diciembre de 1958, firmaron la **Declaración de Principios y Programa Mínimo de Gobierno**. Este documento fue sumamente importante para la estabilidad democrática, por cuanto establecía las líneas generales que un futuro gobierno seguiría en diversas materias (económica, social, militar), que se consideraba indispensable sacar de la esfera electoral, para desactivar su potencial conflictivo. Por otro lado, los sectores con poder de veto e influencia, así como las organizaciones sociales estrechamente conectadas con los principales partidos, obtenían importantes beneficios del Estado *rentista*.

En el *Programa Mínimo de Gobierno* los partidos acordaban la elaboración de una constitución democrática que reafirmara los principios del régimen representativo e incluyera

⁴ Este pacto fue firmado en Caracas el 31 de octubre de 1958. Por URD firmaron Jóvito Villalba, Manuel López Rivas e Ignacio Luis Arcaya; por COPEI, Rafael Caldera, Lorenzo Fernández y Pedro del Corral; por AD, Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y Gonzalo Barrios. Véase *Pacto suscrito el 31 de Octubre de 1958 y Declaración de Principios y Programa Mínimo de Gobierno de los candidatos a la Presidencia de la República en la elección del día 7 de diciembre de 1958*, Publicación de la Sección de Información y Prensa del Congreso Nacional, Caracas, 1958, págs. 3-9, cita págs. 5-6.

una Carta de Derechos Económicos y Sociales de los ciudadanos, asignaban un papel central al Estado en el desarrollo económico del país, reconocían la iniciativa privada y las inversiones extranjeras como generadoras de riqueza, considerando su estímulo y protección. Además, concebían la Reforma Agraria como instrumento fundamental en la transformación económica del país, afirmaban la necesidad de revisar las relaciones entre el Estado y las empresas petroleras, y establecían un marco general en cuestiones sociales, laborales y educacionales, buscando una mejora progresiva de las condiciones de vida de los venezolanos⁵.

Los acuerdos políticos-económicos suscritos por las élites políticas ponen de manifiesto su habilidad para diseñar un futuro escenario democrático. Terry Karl ha incidido de manera particular en el intercambio que establecen los agentes económicos y los partidos (en especial AD), el patrón económico que queda diseñado así como sus consencuencias:

"The Minimum Program of Government and the Pact of Punto Fijo thus represented a classic exchange, primarily between AD and the entrepreneurs of "the right to rule for the right to make money". The party system implemented did have the power to channel elite demands through political parties, but fundamental policies toward industry, the petroleum companies, labor and the peasantry were decided *before* any elections were held, thus changing potential issues into established parameters by removing them from the electoral arena. In essence, the overall rules of production were determined prior to a national debate, while future partisan conflict was confined to a largely powerless Congress. This despolitization of broad economic questions was guaranteed to continue as long as the basic compromise served to bind all parties. Although the signatories could struggle over issues not included in the Minimum Program, they could not cross previously accepted economic boundaries"⁶.

Los **Acuerdos con las Fuerzas Armadas** sí bien no se concretaron formalmente, fueron indispensables para que éstas diesen su visto bueno al proceso democratizador y a la

⁵ Véase *Pacto suscrito...*, *op. cit.*, págs. 15-19.

⁶ "Petroleum and Political Pacts...", *op. cit.*, págs. 214-215.

participación de AD y el PCV en el juego político⁷. La fragmentación interna de las FF.AA. y el desprestigio de algunos de sus sectores frente a la unidad de las fuerzas civiles, permitió que éstas negociaran en mejores condiciones, aunque se les reconoció ciertos privilegios y capacidad de veto de aquéllas, dado el protagonismo que venían ejerciendo en la vida del país durante décadas. En el *Programa Mínimo de Gobierno* se indicó que las FF.AA. "son un cuerpo apolítico, obediente y no deliberante"⁸. Para conseguir tal objetivo, por un lado se negociaron un conjunto de contrapartidas con los militares, destacando: a) mejoras socio-económicas, b) modernización de los distintos cuerpos, c) omisión de responsabilidades por delitos cometidos durante la dictadura, d) autonomía de acción y capacidad de veto en asuntos que les afectasen muy directamente, particularmente sobre problemas limítrofes y compra de armamento⁹; de otra parte, a partir de 1958 se realizarán una serie de reformas institucionales en las FF.AA., siendo uno de los objetivos prioritarios restarles poder (político) como institución militar¹⁰.

⁷ Hay que recordar que dentro de las FF.AA. había sectores profundamente anti-*adecos* y anti-*comunistas*, consecuencia en gran parte de los acontecimientos del *trienio*. Estos sectores se resistían a admitir la participación de AD y el PCV en el proceso político. De hecho, alguna intentona golpista explícitamente mostró en sus proclamas la necesidad de excluir a ambos partidos del juego democrático. Al respecto, véase Winfield J. Burggraaf, *The Venezuelan Armed Forces in Politics, 1935-1959*, University of Missouri Press, Columbia, 1972, págs. 176-186.

⁸ *Pacto suscrito el 31 de Octubre de 1958 y Declaración de Principios y Programa...*, op.cit., pág. 18.

⁹ Las mejoras socio-económicas y la modernización son mencionadas en el *Programa Mínimo de Gobierno*, y se llevaron a la práctica a partir de 1959. La impunidad de los delitos cometidos por los militares quedó patente en la práctica, y fue un factor coadyuvante para que éstos aceptaran el sistema democrático. Respecto a su poder de presión, considerado por algunos como poder de veto, en cuestiones limítrofes y compra de armamentos, véase Diego Bautista Urbaneja, "El sistema político o como funciona la máquina de procesar decisiones", en Moisés Naím y Ramón Piñango (directores del proyecto), *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*, 4ª edición, IESA, Caracas, 1988, pág. 235.

¹⁰ En todo el proceso de adaptación de las FF.AA. a la nueva situación democrática, destaca la habilidad desplegada por el Presidente de la República, Rómulo Betancourt (1959-1964). Respecto a los cambios operados en las FF.AA. y el sistema de relaciones cívico-militares establecido en 1958 así como su evolución hasta comienzos de los ochenta, véase Felipe Agüero Piwonka, "Militares y democracia en Venezuela", en *Síntesis*, n° 5, Madrid, mayo-agosto 1988, págs. 297-315. Una descripción y análisis, con cierto detalle, del Gobierno Betancourt y la cuestión militar, en Eduardo C. Schaposnik, *La democratización de las fuerzas armadas venezolanas*, ILDIS/ Fundación Nacional Gonzalo Barrios, Caracas, 1985, págs. 259-312 y 361-385.

Con la **Iglesia Católica** se consiguió llegar a un *modus vivendi*. Las conflictivas relaciones entre AD y la Iglesia durante el *trienio*, fueron superadas para garantizar el apoyo de la jerarquía eclesiástica al orden político que se instauraba. La actitud decidida de AD por evitar errores pasados, la participación del partido socialcristiano COPEI en los pactos fundacionales de la democracia así como su concurso en el gobierno, fueron decisivos para que se inaugurase un nuevo período de relaciones. El reconocimiento del protagonismo de la Iglesia quedará sellado con la firma del Convenio entre el Estado Venezolano y la Santa Sede, el 6 de marzo de 1964¹¹.

Los partidos realizaron también una importante labor en el entendimiento entre el capital y el trabajo, debido a su control del movimiento sindical. En un contexto de crisis económica y alta conflictividad laboral, el acuerdo de **Avenimiento Obrero Patronal**, firmado el 24 de abril de 1958, contribuyó a la paz social, la estabilidad en el empleo y garantizó, provisionalmente, el apoyo de los empresarios al sistema democrático que se quería instaurar¹².

2. EL LUGAR Y PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

La democracia consensual-populista

El protagonismo de los partidos políticos durante la *transición*, anticipa, en cierto

¹¹ Este Convenio sustituía la Ley de Patronato, cuyo período de vigencia había sido de ciento cuarenta años. Entre otros aspectos, garantizaba el libre y público culto católico, establecía el apoyo financiero por parte del Estado aun cuando no especificaba el monto de la partida presupuestaria, ya que ello dependería de las disponibilidades presupuestarias, otorgaba a la Iglesia autonomía en sus competencias para los fines que le eran propios, y recogía el compromiso a resolver amistosamente las diferencias que pudieran surgir en la aplicación o interpretación del Convenio y en general, de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. El texto del acuerdo en *El Universal*, Caracas, 7 de marzo de 1964, pág. 20.

¹² Margarita López y Nikolaus Werz en su análisis del texto, destacan cuatro aspectos: 1) Éste es otro acuerdo más que se realiza para consolidar "el sistema institucional". 2) El objetivo del Avenimiento es que ambas partes agoten los mecanismos conciliatorios para la solución de los problemas. 3) "Las empresas colaborarán evitando los despidos, a menos que las razones así lo ameriten". 4) Estricto cumplimiento de los contratos colectivos y de la Ley del Trabajo por parte de ambos sectores". Véase *Estado y Movimiento Sindical*, CENDES, Serie Temas para la discusión, n° 10, Caracas, 1980, págs. 11-14, citas pág. 12.

modo, la importancia que éstos tendrán para el funcionamiento de la democracia que se instaure, cuyos rasgos permiten considerarla como una *democracia consensual-populista*. En efecto, aunque algunas de las prácticas y mecanismos establecidos a partir de 1958 se ajustan a la definición de democracia dada en el capítulo primero¹³, conviene subrayar las particularidades de la democracia venezolana. La utilización del término *populismo* se hace para resaltar las relaciones políticas presentes en la sociedad¹⁴. Por un lado, la puesta en práctica de mecanismos y prácticas para negociar con las distintas élites y sectores importantes de la vida del país; de otra parte, el recurso a la movilización de las masas, en particular con motivo de las elecciones, cuya celebración será esencial para legitimar el sistema democrático periódicamente. También se utiliza para destacar un *estilo de gobierno* que pone el énfasis en la distribución de la riqueza y no tanto en su producción, y en el que la persecución del interés común queda distorsionado por la demagogia, las visiones cortoplacistas y el "electoralismo" de muchas de las prácticas de los gobernantes. Por otro lado, es una democracia populista en cuanto a la importancia que adquiere el *pueblo* en los discursos y prácticas de los gobernantes, aunque éste como tal sea un concepto utilizado de la mayoría de las veces de manera maniquea¹⁵. Su identificación ambigua con los sectores populares, permite advertir una de las contradicciones del populismo venezolano: apelación a un pueblo que no resulta el principal beneficiado de la democracia ni su principal agente¹⁶.

¹³ Véase apartado 2.2.

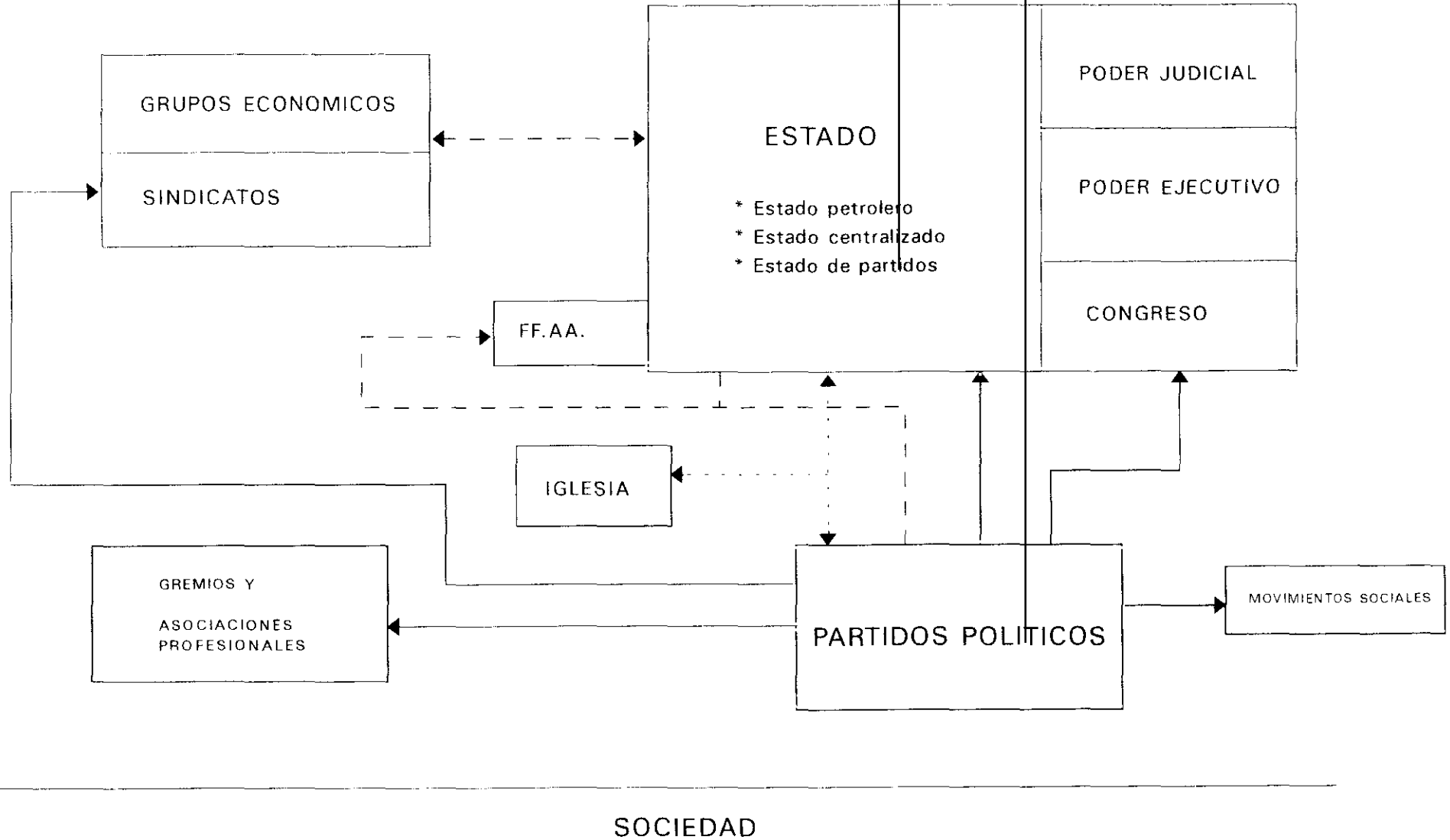
¹⁴ El término populismo no posee un contenido preciso y el mismo se ha utilizado, en América Latina, para hacer referencia a movimientos sociopolíticos, partidos, regímenes políticos e ideologías variadas. Un buen intento por ordenar las principales aportaciones teóricas respecto al populismo en Latinoamérica y su consideración como ideología, puede verse en Carlos Moscoso Perea, *El populismo en América Latina*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

¹⁵ El pueblo es un elemento esencial del populismo, pero en cuanto término padece la misma ambigüedad que éste. En todo caso, el pueblo suele ser considerado como un "conjunto social homogéneo y como depositario exclusivo de valores positivos, específicos y permanentes", el cual es "fuente principal de inspiración y objeto constante de referencia". Véase Ludovico Incisa, "Populismo", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (directores), *op. cit.*, págs. 1280-1281.

¹⁶ Respecto al populismo en Venezuela, véase Anibal Romero, *La Miseria del Populismo. Mitos y realidades de la Democracia en Venezuela*, 2ª edición, Caracas, Centauro, 1987. Este autor pone de manifiesto algunos de sus efectos más nocivos, pero no considera en igual medida los aspectos positivos. Los mensajes e ideología populistas en Venezuela pueden verse en Luis Britto García, *La máscara del poder (Del gendarme necesario al demócrata necesario)*, Alfadil, Caracas, 1988. También del mismo autor *El poder sin la máscara (De la concertación populista a la explosión social)*, Alfadil, Caracas, 1989.

GRAFICO 1

LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL REGIMEN DEMOCRATICO (1959/1988)



CONTROL ———
CONSULTA - - - - -
CONSULTA/CONTROL - · - · -

Fuente:
Elaboracion propia

Por otro lado, destaca el carácter policlasista de los sectores que dan su apoyo a la democracia y la heterogeneidad de sus intereses. De ahí que deba asegurarse la obtención de ciertos beneficios a cada uno de ellos y resulte indispensable otorgar cierto poder de veto a los grupos de presión sobre las decisiones que afecten a sus intereses. Los distintos mecanismos de negociación y concertación establecidos para garantizar la estabilidad harán que la democracia sea *elitista y consensual*¹⁷.

El funcionamiento de esta democracia se deberá en gran parte a los recursos económicos, provenientes principalmente de la *renta petrolera*, y descansará sobre el papel central del Estado en el proceso económico. Como el resto de los países del área, Venezuela adoptará el modelo de "sustitución de importaciones" de industrialización, siendo el Estado el principal agente del proceso, consolidándose progresivamente como un ente interventor en la economía con funciones de planificación, producción y distribución de bienes. Ahora bien, la lógica de funcionamiento de este esquema de desarrollo, que busca un *crecimiento hacia dentro*, contará con unos límites estructurales¹⁸, que harán que los recursos necesarios para mantener la *coalición* de apoyo a la democracia provengan del petróleo, ya que los gobiernos venezolanos harán mayor hincapié en la distribución que en la producción. Por otro lado, también serán relevantes las funciones desempeñadas por los partidos políticos y los distintos grupos de interés¹⁹.

¹⁷ La cooperación entre las élites es un factor distintivo de la *democracia consociacional* de acuerdo con la formulación de Lijphart, como también el poder de veto, que sirve para proteger los intereses vitales de las minorías. En cierto modo, la democracia venezolana podría decirse que incorpora prácticas y mecanismos de la *democracia consociacional*, aunque no pueda ser definida como tal, puesto que no contiene otros elementos básicos propios de algunas democracias europeas, en las cuales las profundas divisiones sociales y la herogeneidad cultural han hecho necesario éste tipo de democracia. Véase Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies...*, *op. cit.*, págs. 1 y 25.

¹⁸ Algunas importantes críticas a éste modelo de industrialización fueron realizadas por teóricos de la dependencia. Véase F. H. Cardoso y Enzo Falletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, 21ª edición, Siglo XXI, México, D.F., 1987, págs. 130-160.

¹⁹ Para un buen análisis del funcionamiento de la democracia a partir de 1958, véase Juan Carlos Rey, *El futuro de la democracia en Venezuela*, IDEA, Caracas, 1989. También véanse Eduardo Arroyo Talavera, *Elecciones y Negociaciones: Los límites de la democracia en Venezuela*, Fondo Editorial CONICIT/Pomaire, Caracas, 1988, y Humberto Njaim et al., *El Sistema Político Venezolano*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975. Una visión sucinta, con énfasis en las instituciones políticas y los actores más relevantes, en Manuel Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de*

El objetivo prioritario de los dirigentes políticos a partir de 1958, será asegurar la estabilidad de la democracia, encaminando sus principales actuaciones en dicha dirección. Tal y como puede verse en el gráfico n° 1, los partidos establecerán canales de comunicación con las FF AA, con la Iglesia Católica, con los grupos empresariales, en especial con la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS), y los sindicatos, particularmente con la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), para oír sus demandas y negociar determinados acuerdos, y en menor medida con los gremios y asociaciones profesionales²⁰. Conviene destacar que en el caso de los grupos económicos junto con la consulta se da un "control recíproco" entre el Estado y aquéllos que en parte "colonizan" algunas instancias estatales. Con los sindicatos más que de consulta en sentido estricto debe hablarse de control, ya que los partidos mediante personas afines encabezarán los órganos representativos de éstos. Respecto a los militares, las consultas con sus máximos representantes serán frecuentes desde el Estado, pero no es menos cierto que los partidos buscarán ganar adeptos entre los integrantes de las FF AA, con lo cual éstas se *partidizarán* progresivamente. Por último, la Iglesia tendrá fundamentalmente un papel conciliador. La razón por la cual podrán negociar y cerrar acuerdos es porque mediante las elecciones, accederán a un Estado con importantes recursos económicos, que les permitirá impulsar el desarrollo económico e intervenir en la vida social.

En efecto, el Estado venezolano puede ser caracterizado como un *Estado petrolero*, esto es un Estado cuya principal fuente de ingresos serán las exportaciones del petróleo, como ya indicamos más arriba. Desde el Estado atenderán las múltiples demandas provenientes de distintos sectores sociales. Esta nota esencial del Estado, nos ayuda a entender el papel central que los partidos ocuparán en el régimen democrático, ya que serán los administradores, una

América Latina, vol. 1: *América del Sur*, Tecnos, Madrid, 1989, págs. 147 y sigs. Desde la perspectiva del desarrollo político, véase Gonzalo Barrios Ferrer, *Venezuela: Cambio Social y Modernización Política*, Universidad Complutense de Madrid, Colección Tesis Doctorales, Madrid, 1984.

²⁰ Véase Juan Carlos Rey, *El futuro de la democracia...*, *op. cit.*, pág. 270; Diego Bautista Urbaneja, "El sistema político o como funciona la máquina de procesar decisiones", *op. cit.* págs. 237-240.

vez en el poder, de los dineros públicos²¹.

En segundo lugar, los partidos acceden a un Estado centralizado, cuyos pilares se colocaron en las primeras décadas del siglo XX, que conviniendo a sus intereses en muy poco contribuirán a descentralizar. Nos encontramos, pues, con un Estado caracterizado por una excesiva concentración de poderes (político, administrativo, económico, judicial) en el ámbito nacional del Poder Público, quedando los planos regional y local muy desdibujados y relegados a un segundo término²². Consecuencia de lo anterior, será que la vida política girará en torno a la capital del país, Caracas, ciudad desde la cual los partidos políticos regularán y filtrarán las demandas, y "encapsularán" los conflictos de los estados y los municipios.

La división político-territorial del país, y el modo de interacción vertical del poder, serán copiados por los partidos políticos en su funcionamiento interno. Como ya señalamos en el capítulo segundo, AD fue el primer partido en extenderse por todo el territorio nacional, siguiendo el modelo de organización de los partidos socialistas europeos, aunque con ciertas modificaciones para adaptarlo a la realidad venezolana. El éxito de su diseño organizativo, animó al resto de los partidos políticos venezolanos a seguir el ejemplo, aunque introduciendo

²¹ Como ya indicamos en el capítulo segundo, los ingresos provenientes del petróleo comenzaron a ser importantes a partir de la década de los veinte. De entre los múltiples trabajos que inciden en el petróleo como fuente de riqueza nacional, véanse Rómulo Betancourt, *Venezuela, Política y Petróleo*, op. cit.; Franklin Tugwell, *La Política del Petróleo en Venezuela*, Monte Avila, Caracas, 1977; Luis Pedro España N., *Democracia y Renta Petrolera*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1989; Miguel VanderDijks, "Estado y economía en Venezuela durante el siglo XX", en *Revista de la Facultad de Derecho*, n°46, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1993, págs. 237-265.

²² Desde una perspectiva jurídico-política, un análisis histórico del centralismo estatal y su concreción tras la aprobación de la Constitución de 1961, en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, 2ª edición, vol. I, Editorial Jurídica Venezolana/ Universidad Católica del Táchira, Caracas - San Cristóbal, 1985, págs. 597-679. Un tratamiento socio-político en Margarita López Maya, Leopoldo Martínez Olavarría y Alberto Urdaneta, *Venezuela: Centralización - Descentralización del Estado*, mimeo, CENDES, Caracas, 1989.

algunas variaciones que en lo esencial no alteraban dicho modelo²³.

Los partidos políticos tienen una *estructura dual*. En primer lugar, cuentan con una estructura vertical que sigue la división político-administrativa del país (nacional, estatal, distrital y municipal). En el vértice están los órganos de dirección nacional del partido, mientras que en la base se encuentran los órganos locales, integrados por comités (organismos más elementales de cada partido), cuyo radio de acción son los barrios y caseríos. La segunda estructura es horizontal o funcional y se superpone a la anterior. Se constituye para dar cabida en la organización a distintos grupos sociales relevantes: campesinos, obreros, mujeres, profesionales y estudiantes.

En cada "escalón" de la organización vertical existen diversos órganos que responden a una especialización de las funciones: una asamblea o convención, que es formalmente la máxima autoridad en cada nivel, un comité ejecutivo y un tribunal disciplinario, que entiende de las infracciones cometidas por los miembros del partido.

Los partidos políticos venezolanos adoptan el modelo leninista del centralismo democrático, conforme al cual la organización y funcionamiento de la estructura vertical es rígida, centralizada y disciplinada²⁴. Un grupo pequeño de dirigentes (localizado normalmente en el órgano ejecutivo nacional) es el que en realidad tiene el control del partido: toma decisiones y emite las directrices que deben seguir otros órganos del partido en sus distintos niveles, la mayoría de las veces de obligado cumplimiento. Los debates

²³ Un planteamiento general sobre la organización de los partidos venezolanos en Humberto Njaim, "Los actores del sistema político en la actualidad", en Humberto Njaim *et al.*, *op. cit.*, págs. 17-36. En cuanto a la organización de los dos principales partidos políticos, AD y COPEI, véase John D. Martz, *Acción Democrática...*, *op. cit.*, si bien este autor concluye su estudio a mediados de los años sesenta, y Ricardo Combellas Lares, *Copei: Ideología y Liderazgo*, Planeta Venezolana, Caracas, 1985.

²⁴ La adopción del centralismo democrático tuvo mucho que ver por lo menos con dos fenómenos. En primer lugar, con las difíciles coyunturas que vivieron los partidos venezolanos en sus períodos de clandestinidad. De otra parte, con la necesidad de funcionar eficaz y disciplinadamente durante los años sesenta, cuando estuvo seriamente amenazada la supervivencia del sistema democrático. Posteriormente, se mantuvo por el propio interés de las direcciones de los partidos, ya que las condiciones que aconsejaron su puesta en práctica desaparecieron.

asamblearios, las discusiones en los distintos órganos, las consultas entre organismos de distintos niveles, las comunicaciones de carácter horizontal, son sustituidos por una férrea línea de acción que emana del *cogollo*²⁵.

Esta organización de los partidos permitirá a sus dirigentes políticos enviar directrices a las regiones y municipios, controlar a las bases de sus partidos, y movilizarlas cuando la ocasión lo requiera.

En tercer lugar, debemos destacar que el Estado venezolano, a partir de 1958, puede ser considerado como un *Estado de Partidos*, esto es un Estado que para su funcionamiento requiere de la participación de los partidos políticos. En este sentido, se observa que aunque existe una división formal de poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) y se consagra la separación e independencia de los mismos, en la práctica las cúpulas partidistas en muchas ocasiones tomarán decisiones que, en principio, corresponderían a los titulares de cargos ejecutivos, legislativos o judiciales. No vamos muy descaminados al afirmar que los *cogollos* partidistas mediatizarán, en la mayoría de las veces, el proceso decisional de los distintos órganos del Estado²⁶. En este sentido, la democracia venezolana podría ser definida como una *partitocracia*²⁷.

Por otra parte, los partidos políticos dejarán escaso margen de actuación a las distintas organizaciones sociales como expresiones de la sociedad civil. En el capítulo segundo tuvimos ocasión de ver cómo históricamente los partidos contribuyeron al nacimiento de

²⁵ Esto es del pequeño grupo, situado en la cúspide de la pirámide, que concentra todo el poder y actúa a margen de lo establecido en estatutos y reglamentos. Una de las consecuencias más evidentes de este tipo de funcionamiento será la falta de democracia interna que, como tendremos oportunidad de ver más adelante, golpeará la imagen de los partidos y les debilitará internamente.

²⁶ Al respecto, véase el interesante estudio de Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de Partidos*, Jurídica Venezolana, Caracas, 1988.

²⁷ Nótese que la *partitocracia venezolana*, en líneas generales, se ajusta a la definición de partitocracia que dimos en el capítulo I, apartado 2.1.

Cuadro n°1. Resultados Electorales (Congreso), 1958-1968²⁸

PARTIDO	1958			1963			1968		
	V(%)	D	S	V(%)	D	S	V(%)	D	S
AD	49,45	73	32	32,77	66	22	25,55	66	19
URD	26,76	34	11	17,42	29	7	9,25	17	3
COPEI	15,20	19	6	20,86	38	8	24,03	59	16
PCV	6,23	7	2	---	---	---	---	---	---
IPFN(FND)	---	---	---	13,36	22	5	2,61	4	1
FDP	---	---	---	9,60	16	4	5,30	11	2
AD.OP	---	---	---	3,27	5	1	---	---	---
PSV	---	---	---	0,86	1	---	0,81	1	---
MENI	---	---	---	0,65	1	---	---	---	---
MEP	---	---	---	---	---	---	12,94	25	5
CCN	---	---	---	---	---	---	10,94	21	4
UPA	---	---	---	---	---	---	2,82	5	1
PRIN	---	---	---	---	---	---	2,40	4	1
MAN	---	---	---	---	---	---	0,66	1	---

D = Diputados Siglas: AD: Acción Democrática; URD: Unión Republicana Democrática; PCV: Partido Comunista de Venezuela; IPFN (FND): Independientes Pro Frente Nacional (Frente Nacional Democrático); FDP: Fuerza Democrática Popular; V = Votos AD.OP: Acción Democrática de Oposición; PSV: Partido Socialista Venezolano; MENI: Movimiento Electoral Nacional Independiente; MEP: Movimiento Electoral del Pueblo; CCN: Cruzada Cívica Nacionalista; UPA: Unión para Avanzar; PRIN: Partido Revolucionario de Integración Nacional; MAN: Movimiento de Acción Nacional.

(Fuente: Consejo Supremo Electoral, 1987)

²⁸ Sólo se incluyen aquellos partidos que obtuvieron al menos 1 escaño.

algunas de ellas y por tanto, inicialmente, era lógica la influencia que ejercieron sobre ellas. En los años sesenta, la estrategia no variará en modo alguno. Los partidos seguirán controlando los colegios profesionales más significativos (abogados, ingenieros, médicos), los gremios, los sindicatos y los movimientos más importantes²⁹.

En resumen, los partidos políticos ocuparán un espacio central en el sistema democrático desde el que contribuirán de manera decisiva a su consolidación. Paradójicamente, tal objetivo lo conseguirán en el marco de un sistema de partidos que tiene dificultades para estabilizarse. A continuación, observaremos sus características más importantes.

3. CARACTERIZACION DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Una vez celebradas las primeras elecciones nacionales, en diciembre de 1958, comenzó a estructurarse el sistema venezolano de partidos. Durante quince años, éste debió afrontar problemas de diversa índole que impidieron su consolidación estructural³⁰. Finalmente, ésta se produjo tras el proceso electoral de 1973.

La cantidad y variedad de acontecimientos que tienen lugar en el sistema, dificultan la utilización de algunas tipologías empleadas para caracterizarlo³¹. De ahí que hayamos optado por crear una *ad hoc* para entender en toda su aplitud el caso venezolano.

²⁹ A finales de los años setenta, la autonomía de los gremios y asociaciones profesionales será mayor, pero en todo caso se observa un grado de dependencia elevado.

³⁰ En cuanto a lo que entendemos por tal término, véase lo indicado en el capítulo I, págs. 26-27.

³¹ Así por ejemplo, Giovanni Sartori consideraba a Venezuela para 1963 como un caso de pluralismo moderado, si bien hacía la observación de que los resultados eran inestables. Véase *Partidos y sistemas...*, *op. cit.*, pág. 366. Por su parte, Ronald H. McDonald clasificaba el sistema de partidos venezolanos, como *multiparty-loose* (multipartidista fragmentado o desagregado), esto es como un sistema en el que hay más de dos partidos que compiten por el poder y en el que ninguno obtiene más del 40% de los escaños en el Congreso. Véase *Party Systems and Elections in Latin America*, Markham Publishing Co., Chicago, 1971, págs. 34-35.

El sistema de partidos del período 1958-1973³², puede ser considerado como un sistema *multipartidista fragmentado con moderación ideológica progresiva*. ¿Qué queremos decir con ello? En primer lugar, que un rasgo distintivo del sistema será la existencia de un número de partidos relativamente elevado, dependiendo del período legislativo y la coyuntura política entre cuatro y seis, con cierto protagonismo en el sistema.

En el cuadro n^o 1 se puede ver de una manera clara el incremento de fuerzas políticas que obtienen representación parlamentaria durante el período 1958-1973. Ahora bien, ¿qué causas explican la creciente fragmentación del sistema? Cuando menos seis contribuyen al surgimiento de nuevos partidos políticos: 1) las divisiones internas que se producen en algunos partidos, debidas a disputas ideológicas, enfrentamientos generacionales y luchas por el control del *aparato*. 2) las expulsiones de algunos cuadros partidistas por indisciplina en el acatamiento de las decisiones de los órganos de dirección de los partidos, 3) el abandono de algunos dirigentes por disconformidad con la línea del partido o por incapacidad de incrementar su cuota de poder e influencia, optando en dichos casos por crear organizaciones o ingresar en otras ya existentes. 4) el descontento con la acción de gobierno, el cual no sólo posibilita la creación de nuevos partidos, algo normal en cualquier sistema democrático, sino que incide en el surgimiento de fuerzas políticas que saben capitalizar el malestar entre los ciudadanos, que aparecen como un *fenómeno electoral* o partido autoritario, 5) estrechamente ligado a la anterior, una alta inestabilidad en las preferencias partidistas de un importante número de electores, residentes en núcleos urbanos, 6) la existencia de un sistema electoral proporcional con representación de las minorías que facilita la entrada en el Congreso de múltiples fuerzas políticas.

Junto con la creciente fragmentación, el sistema estará caracterizado por su moderación ideológica progresiva. En los primeros años del funcionamiento de la democracia (1958-1963) se observa distancia ideológica entre algunos partidos, que incide en las

³² Consideramos el sistema desde las primeras elecciones democráticas, diciembre de 1958, hasta justo antes de las elecciones de 1973. Como ya veremos, en éstas últimas se produce un punto de inflexión en el sistema, que será objeto de un tratamiento específico en el capítulo VI.

relaciones interpartidistas. Tras la ilegalización de las fuerzas políticas *antisistema* de izquierda (PCV y Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)), disminuirá la intensidad de los conflictos ideológicos. En este sentido, a partir de 1964 la moderación ideológica será otro rasgo definitorio del sistema, ya que se irá produciendo una convergencia hacia el centro-izquierda del espectro político de los principales partidos. Lo cual no será obstáculo alguno para que, en un contexto de inestabilidad de las preferencias partidistas de los electores y rechazo de los principales partidos del sistema, surgiera una fuerza política de extrema derecha, la Cruzada Cívica Nacionalistas (CCN), 1965, que aunque inicialmente se vio como una amenaza al sistema democrático, con posterioridad pudo comprobarse que su presencia en el escenario político no añadía intensidad ideológica. No se da por tanto, una correspondencia entre la progresiva fragmentación del sistema y la polarización ideológica.

Cuadro nº 2. Ubicación ideológica (aproximada) de los principales partidos.

Tendencias	1958-1963	1963-1968	1968-1973
<i>Extrema Izquierda</i>	PCV, MIR	PCV, MIR (Ilegalizados) UPA	PCV, MIR (Ilegalizados)
<i>Izquierda Moderada</i>	AD, OP	FDP AD, OP (PRIN)	PRIN, FDP MEP
<i>Centro Izquierda</i>	AD	AD, URD	AD, URD
<i>Centro Derecha</i>	COPEI	COPEI, IPFN(FND)	COPEI, FND
<i>Extrema Derecha</i>		CCN MPJ	

Siglas: Véase pág. 127

(Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles)

En términos ideológicos, los partidos políticos venezolanos más importantes de este período pueden ser ubicados en el continuum izquierda-derecha (véase cuadro nº 2). Ocurre que al disminuir la intensidad de las disputas ideológicas a partir de 1964 es harto difícil en ocasiones situar a algunos de los partidos. El problema se agrava a partir de las elecciones de 1968, cuando los presupuestos doctrinarios comienzan a ser arrinconados en favor del pragmatismo. En todo caso, a pesar de los posibles errores o imprecisiones que podamos cometer, consideramos de gran utilidad clasificar ideológicamente a los partidos venezolanos porque así podremos entender, posteriormente, muchos de los conflictos que se producen entre ellos, los acuerdos a los que llegan, y el cambio económico-social que impulsan desde el poder. Además de sus declaraciones de principios, estatutos y documentos ideológicos, hemos tenido en cuenta sus actuaciones a lo largo del tiempo (tanto en el gobierno como en la oposición), y sus bases de apoyo social³³.

Extrema izquierda. Aquí situamos aquellos partidos que propugnan la implantación de una sociedad socialista (no descartándose los medios violentos), en la que un partido *único* representa los intereses de los trabajadores y en la que no existe la propiedad privada de los medios de producción. En Venezuela, durante el Gobierno de Rómulo Betancourt, PCV y MIR se encontrarían en dicha posición³⁴, al final de cuyo período son ilegalizados por participar en la lucha armada. La política de pacificación permitirá a los comunistas incorporarse a la vida política, a partir de 1968, pero con otra denominación: Unión para Avanzar (UPA), aunque ya para entonces éstos actúan bastante alejados de sus presupuestos

³³ Para ubicar ideológicamente a los partidos, nos ha sido de gran ayuda el trabajo de Boris Bunimov-Parra sobre candidaturas presidenciales y tendencias políticas. En nuestro caso, hemos tenido además en cuenta otros factores. Por otro lado, hemos suprimido la tendencia de centro al entender que ningún partido político importante puede ser considerado como tal. Finalmente, hablamos de izquierda moderada en vez de izquierda constitucionalista. Véase *Introducción a la Sociología, op. cit.*, págs. 199-230.

³⁴ Así por ejemplo, el MIR en sus Estatutos dispone: Artículo 1.- "La Organización se denomina MOVIMIENTO DE IZQUIERDA REVOLUCIONARIA y se constituye con el propósito de conducir a todo el pueblo venezolano hacia el Socialismo por el camino de la Revolución Nacional que transforme a fondo la estructura actual del País haciendo realidad un programa claramente antimperialista y feudal". Artículo 2.- "Las clases que integran el MIR son: los obreros, los campesinos, las clases medias progresistas y los estudiantes revolucionarios. La clase dirigente será el proletariado que teniendo como filosofía el marxismo conducirá a las clases explotadas del País a la realización de la Revolución Nacional y el Socialismo". Los Estatutos del MIR fueron reproducidos en *Documentos*, nº 2, Caracas, mayo-agosto, 1960.

programáticos. De acuerdo a la tipología que establecimos en el capítulo primero serían *partidos revolucionarios*.

Izquierda moderada. Los partidos agrupados bajo esta tendencia propugnan, en el marco de la democracia representativa, la realización de importantes cambios políticos, sociales y económicos. En algunas cuestiones, no resulta fácil distinguir a estos partidos de orientación socialista de aquéllos otros ubicados tanto en la extrema izquierda como en el centro izquierda. Ésta izquierda asigna un papel central al Estado en la actividad económica y no descarta la nacionalización de algunas industrias básicas. Acción Democrática de Oposición (AD.OP), creada en 1962 como escisión de AD³⁵, conforma esta tendencia en un primer momento. Posteriormente, se suman Fuerza Democrática Popular (FDP), que surge como consecuencia de una división de la fuerza de extrema izquierda MIR³⁶, y el Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), que nace en 1967 producto de la tercera división de AD³⁷. A partir de 1966, el Partido Revolucionario de Integración Nacionalista (PRIN) recoge los presupuestos ideológicos de AD-OP que se disuelve³⁸. Estos partidos en cuanto a sus prácticas políticas son entendibles como *partidos reformistas*.

³⁵ Los presupuestos ideológicos de AD.OP son los mismos que los de AD tal y como se desprende de sus documentos y las declaraciones de sus dirigentes. Al efecto, son ilustrativas las palabras de Raúl Ramos Giménez quien al ser preguntado sobre la orientación doctrinaria del partido contestó: "nuestra organización es un partido eminentemente orientado por ciertos principios socialistas. Propugnamos el control por parte del Estado, de las industrias básicas. Propugnamos la nacionalización de nuestro petróleo y nuestro hierro. Pero, el país debe preparar condiciones para llegar a ese objetivo. Y tenemos que prepararnos por medio de una reforma agraria básica y una auténtica industrialización". Véase *El Nacional*, 2 de noviembre de 1963, pág. C-1. Las diferencias entre ambos partidos eran respecto al ritmo y profundidad de los cambios.

³⁶ El FDP se crea, en agosto de 1962, al escindir un sector del MIR, encabezado por Jorge Dáger, que desestima la lucha armada para acceder al poder.

³⁷ Los presupuestos doctrinarios del MEP pueden verse en: *Declaración de Principios*, mimeo, enero de 1968.

³⁸ AD.OP tras una sentencia legal tuvo que cambiar de denominación y pasó a denominarse Partido Revolucionario Nacional (PRN). Posteriormente, los miembros de ese partido junto con un grupo de ex *miristas* que, encabezado por Domingo Alberto Rangel, se había marchado del MIR en 1965, y un grupo de ex *urredistas* agrupados en torno a Vanguardia Popular Nacionalistas (VPN) (que surge, en 1964, al ser expulsados de URD algunos de sus integrantes cercanos a las posiciones doctrinarias del PCV y MIR) crean el PRIN.

Centro-izquierda. El centro-izquierda es más gradualista y pragmático, en su aproximación a las reformas económico-sociales, que la izquierda moderada, tal como lo demuestra la experiencia de estos años. Acepta la intervención del Estado en la economía, aunque no todos los partidos defienden el mismo tipo. Así, AD propugnará un sistema de dirección y planificación de la economía, no renunciando a eventuales nacionalizaciones de industrias básicas.

AD puede ser definido como un partido socialdemócrata³⁹, cuyos principios ideológicos (septiembre, 1964) son esencialmente los mismos que en su momento defendió el PDN-39, no habiendo por tanto grandes variaciones en el tiempo, aunque sí una adaptación de la doctrina a una realidad diferente. La práctica de gobierno corrobora su táctica gradual respecto al cambio social y un reformismo en lo económico teñido de importantes dosis de pragmatismo, a pesar de las declaraciones radicales de algunos de sus dirigentes. La reforma agraria, es un ejemplo bastante elocuente.

URD es el otro partido que podría ser ubicado en esta tendencia durante este período, aunque deben hacerse algunas matizaciones. A diferencia de otras formaciones políticas venezolanas no ha tenido influencias externas importantes ni está adscrito a ninguna internacional. Tampoco ha sido un partido que en sus documentos doctrinales haya profesado alguna ideología concreta⁴⁰. En todo caso, debido a los sectores que agrupó, sus actuaciones tanto en el gobierno como en la oposición y su doctrina (liberal de izquierdas), puede ser considerado como un partido de centro izquierda. Si bien en los primeros años de la

³⁹ Aunque una lectura detenida de sus presupuestos ideológicos permite advertir influencias diversas (véase Acción Democrática, *Tesis Política*, Publicaciones del Departamento Nacional de Prensa y Propaganda, Caracas, 1965), existe cierto consenso entre los analistas políticos (venezolanos y extranjeros) en considerar a AD como un partido socialdemócrata. Sin entrar en el debate histórico y teórico que hay detrás de dicho término, coincidimos con Domenico Settembrini cuando señala que, en la práctica, el concepto de socialdemocracia se utiliza "para designar a los movimientos socialistas que intentan moverse rigurosa y exclusivamente en el ámbito de las instituciones liberal-democráticas y aceptan dentro de ciertos límites la función positiva del mercado y de la misma propiedad privada". Véase la voz *socialdemocracia*, en Norberto Bobbio, y Nicola Matteucci, *Diccionario de Ciencia Política*, tomo 2, 2ª edición, Siglo XXI de España, pág. 1546.

⁴⁰ Véase al respecto *Declaración de Principios de URD*, mimeo, Caracas, 1952.

democracia, debido a la existencia en el partido de sectores juveniles influidos por el marxismo-leninismo⁴¹, algunas de sus prácticas estuvieron más cercanas a la izquierda moderada. Desde mediados de los años sesenta, sin renovación ideológica alguna comenzó a comportarse de manera errática y poco coherente. Con todo, URD sería entendible como un partido *reformista*.

Centro-derecha. Aquí situaríamos a aquellos partidos políticos cuyo programa de actuación en el campo económico incidiría más en el desarrollo económico que en la redistribución de la riqueza, en la eficacia del Estado, en una menor intervención de éste en la economía, y en definitiva en una aproximación conservadora al cambio social. COPEI e Independientes Pro Frente Nacional (IPFN), posteriormente denominado Frente Nacional Democrático (FND), hasta su desaparición, son representantes de esta tendencia.

En COPEI, se advierten las influencias de la doctrina social de la Iglesia y los escritos de algunos pensadores cristianos, que renovaron el pensamiento socialcristiano a comienzos de los años sesenta como, por ejemplo, Jacques Maritain y Emmanuel Mounier. A diferencia de AD, en sus documentos doctrinarios muestra un abierto sentimiento anti-comunista (al considerar al comunismo contrario a la paz social y a la justicia), pone el acento en el logro de la justicia social, y muestra especial sensibilidad hacia la familia y la religión. En la práctica política, apenas se ha diferenciado de AD, salvo en una perspectiva humanista y cristiana de algunos problemas o actuaciones de gobierno. La respuesta progresivamente pragmática a los desafíos del país, generó a mediados de los sesenta un debate interno importante. En particular, las nuevas corrientes de renovación calaron entre los sectores juveniles del partido. Ello generó tensiones internas, alineó a los dirigentes del partido con los distintos grupos juveniles encontrados, y desencadenó la expulsión y automarginamiento de algunos de sus miembros⁴².

⁴¹ Incluso algunos de ellos optaron por apoyar la lucha armada llevada a cabo por el PCV y el MIR.

⁴² La renovación del pensamiento socialcristiano repercutió de manera notable en los debates del partido y abrió nuevos interrogantes respecto a una serie de temas, entre otros: la manera de entender la democracia, las señas de identidad de la revolución que se quería, la actitud frente al comunismo y el modelo de sociedad a edificar. Un buen tratamiento de los puntos centrales del debate ideológico durante

En cuanto al IPFN (FND) existen problemas para ubicarlo en términos ideológicos, ya que esta organización nunca contó con una doctrina propia que le diese identidad. En todo caso, por los representantes elegidos en el Congreso y los intereses a los que respondía, puede considerarse como de centro-derecha, con un marcado acento conservador⁴³.

Tanto COPEI como el IPFN (FND) en sus prácticas políticas se comportaron como partidos *reformistas*, lo cual explica que la inicial distancia ideológica con otras tendencias políticas importantes se redujera notablemente.

Extrema derecha. Ésta no concibe el ejercicio del poder en el marco de las instituciones democráticas, no contempla la realización de significativas reformas sociales, y en lo económico pone énfasis en el desarrollo económico, con cierta intervención del Estado, pero sin cuestionar el orden socio-económico existente. La ideología de la Cruzada Cívica Nacionalista (CCN) y el Movimiento Popular Justicialista (MPJ), que surge en 1969 como escisión del anterior, aun estando escasamente elaborada se correspondería con esta tendencia. Sus prácticas políticas en la mayoría de las ocasiones estuvieron más cercanas al centro-derecha, y sus propuestas con el transcurso del tiempo se asemejaron más a los partidos *reformistas* del sistema.

Además de los dos factores indicados, fragmentación y progresiva disminución de la distancia ideológica, el sistema estará caracterizado por: 1) la presencia de partidos *antisistema* (tanto de izquierda como de derecha) y de *fenómenos electorales*, 2) los acuerdos interpartidistas, formales (coaliciones de gobierno) e informales (transacciones parlamentarias), 3) las tensiones centrífugas, al perder votos progresivamente dos de los partidos (AD, URD) próximos al centro político.

La fluidez e inestabilidad del sistema de partidos durante esta etapa, hacen que las

el período 1958-1970, en Ricardo Combellas Lares, *Copei...*, *op. cit.*, págs. 64-68.

⁴³ Algunas características de los grupos que auparon la candidatura de Arturo Uslar Pietri, que dieron lugar al IPFN, han sido apuntadas por Boris Bunimov Parra, *op. cit.*, págs. 327-333.

características anteriores adquieran mayor o menor relevancia en determinados momentos, pudiéndose establecer al efecto dos subperíodos. El primero de ellos, comprendería los años 1958-1968 y puesto que uno de los rasgos más destacables del sistema es la presencia de un partido predominante, AD, respecto a sus competidores, podríamos hablar en este caso de *sistema multipartidista con partido predominante*. El segundo subperíodo abarca los años 1968-1973, constituyendo dos partidos, AD y COPEI, la base del sistema, de ahí que hablemos de *sistema multipartidista con eje bipolar*. En el próximo capítulo, dedicado a las relaciones interpartidistas, las características de cada subperíodo serán objeto de mayor análisis y descripción.

4. LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POR CONSOLIDARSE

Mientras que los apartados primero y segundo del presente capítulo subrayan el papel fundamental de los partidos políticos en la instauración y consolidación de la democracia, el apartado tercero pone de manifiesto las dificultades que tuvo el sistema de partidos, durante estos quince años, para consolidarse estructuralmente.

En primer lugar, hay que considerar que nos encontramos con una sociedad que desde los años cuarenta conoce una dinámica de cambio económico-social muy importante, que parcialmente se traduce en la aparición de grupos sociales heterogéneos. No hay que olvidar que muchas de las transformaciones que conoce la sociedad, son inducidas por la explotación petrolera. Como vimos en el capítulo segundo, el petróleo resquebrajó las bases de una sociedad tradicional y agrícola, contribuyendo de manera decisiva a la formación del *moderno* sistema de partidos. A partir de 1958, el petróleo continúa siendo el "piso" sobre el que se asienta el sistema partidista. De hecho es imposible entender la consolidación de la democracia y la fortaleza del Estado de partidos sin tener en cuenta en sus justas dimensiones este factor.

Desde el acceso de Rómulo Betancourt a la Presidencia de la República en 1959, comenzó a aplicarse un modelo de desarrollo, sustentado por el petróleo, con tres ejes: 1) propiedad de las industrias básicas por parte del Estado, que fomentó su desarrollo y

expansión, 2) industrialización sustitutiva de importaciones que protegía y subsidiaba a la clase capitalista, así como impuestos bajos e incentivos a la inversión para una amplia gama de actividades, 3) gasto social, que se convirtió en un mecanismo clave para el reparto de trabajo y servicios entre los sectores medios y bajos. Este gasto evitó la eclosión de demandas redistributivas más radicales⁴⁴.

Lo importante de este modelo, a los efectos de nuestro trabajo, son los cambios que propició: el país pasó de un paisaje rural en los años cincuenta, a uno con fisonomía urbana en los setenta⁴⁵. Las ciudades durante la década de los sesenta recibieron oleadas de emigrantes, debido a que los gobernantes habían abandonado la agricultura como objeto prioritario de desarrollo, aunque el crecimiento de las ciudades también se debió a la explosión demográfica conocida durante los años sesenta. Por otro lado, se produjo un incremento considerable de la renta per capita, un ensanchamiento de los sectores medios, un crecimiento de la tasa de jóvenes estudiantes y cambios en los patrones culturales.

Todos esos cambios incidirán en el surgimiento, crecimiento y caída de partidos políticos⁴⁶. Durante los años sesenta, particularmente relevante será el "divorcio" entre las zonas rurales, controladas básicamente por AD y COPEI, y las áreas urbanas cuyos sectores, altos, medios y bajos (aquéllos residentes en los barrios marginales) optarán en grandes proporciones por fuerzas políticas creadas *ex novo*, destacando los siguientes motivos, entre otros: el descrédito del modo de hacer política por parte de AD, COPEI y en menor medida

⁴⁴ Véase Terry Karl, "Oil and régime change: the institutions of pacted democracy", mimeo, Stanford University, 1992, págs. 233 y sigs.

⁴⁵ En 1950 de un total de población de 5.034.838 habitantes, el 47,4% vivía en áreas urbanas mientras que el 52,6% residía en áreas rurales. En 1961, la población alcanzó la cifra de 7.523.999, siendo los porcentajes de 62,1% y 37,9%, respectivamente. Finalmente, en 1971 de una población estimada en 10.721.522 habitantes, el 72,8% era considerada urbana y el 27,2% rural. Véase *Venezuela: Situación Demográfica y Socioeconómica*, Centro de Estadística e Informática, OCEI, Caracas, 1994, pág. 22. Se define el área urbana como el grupo de población que reside en los centros poblados con 2.500 y más habitantes.

⁴⁶ Como ha puesto de relieve Samuel P. Huntington en su estudio comparado, éste fue un rasgo distintivo de los países en modernización durante la década de los años sesenta con sistemas multipartidistas. Véase *El orden político...*, *op. cit.*, pág. 369 y sigs.

URD, la inestabilidad de las preferencias partidistas en los núcleos urbanos, el rechazo al partido AD (principalmente por los sectores medios, en la capital del país), la posición privilegiada de Caracas para crear nuevos partidos con posibilidades de éxito entre las capas urbanas, y la identificación de ciertos sectores sociales con la obra de la dictadura⁴⁷.

Los nuevos movimientos políticos que surgen durante la década de los sesenta, contribuirán a la fragmentación y disgregación del sistema. A principios de los años setenta, la brecha urbano-rural comienza a desaparecer y amplios sectores del país beneficiados, como ya veremos, con la gestión de gobierno de AD y COPEI, empiezan a identificarse con sus líneas de acción en contraposición al resto de las fuerzas políticas.

Por otro lado, el factor ideológico cobra especial relevancia en el sistema. Como pudimos observar en el capítulo segundo, el factor ideológico es sumamente importante para entender las actuaciones de los primeros partidos políticos, advirtiéndose esta característica en los inicios de la nueva etapa democrática, aunque algunos dirigentes políticos aparezcan como más moderados ante la opinión pública e intenten actuar de manera más prudente que durante el *trienio*. En la medida que importantes dirigentes partidistas de AD, COPEI y URD, abandonen los presupuestos ideológicos más radicales en aras de consolidar la democracia, tendrán una fuerte contestación intrapartidista que se traducirá en marchas, expulsiones y escisiones.

La dimensión ideológica también introducirá tensiones en la dinámica interpartidista. Así, la extrema izquierda (PCV y MIR) radicalizará progresivamente su posición respecto al régimen democrático, adoptando finalmente la vía armada para tomar el poder. Estos partidos *antisistema* harán más complejo el funcionamiento del sistema de partidos, puesto que además de ser un hipotético factor de quiebra de la democracia, dada la fragmentación de fuerzas en el Congreso durante la primera legislatura, tendrán la posibilidad de establecer acuerdos parlamentarios (antes de su ilegalización) con fuerzas moderadas de izquierda. El período

⁴⁷ En el apartado dedicado a los apoyos a los partidos y al sistema de partidos del capítulo VI, abundamos al respecto.

1959-1963 es relevante en cuanto a la distancia ideológica de las unidades partidistas presentes en el sistema. Con posterioridad, aunque la ideología es importante en algunos momentos para explicar el comportamiento de los partidos y analizar sus interacciones, tras la aparición por la izquierda del MEP y por la extrema derecha del partido de corte autoritario CCN, no constituye un factor disruptivo del sistema.

Las luchas internas desatadas en los partidos por algunos dirigentes para hacerse con su control, también es otro factor a considerar. El *faccionalismo* que se advierte en algunos partidos durante este período no sólo dañó su unidad interna y capacidad de acción externa sino que, en algunas ocasiones, dio lugar a expulsiones y a abandonos de dirigentes que optaron por crear su propia organización política. Es particularmente notable el surgimiento, fusión y desaparición, durante los años sesenta, de fuerzas políticas, con escasa consistencia ideológica y nula vertebración organizativa.

Por otro lado, para entender los problemas de consolidación del sistema de partidos habría que tomar en cuenta factores como los intentos de golpes de estado tanto de derecha como de izquierda, la subversión armada de la extrema izquierda, la fuerte crisis económica durante la *transición* y los primeros años de la democracia, y el hecho de estar ésta consolidándose, en sus aspectos esenciales, durante la década de los sesenta.

Por último, hablar de dichos problemas es referirse, en cierto modo, al tipo de partidos existentes en el sistema de acuerdo a las definiciones que establecimos en el capítulo primero. En los primeros años de la democracia, sólo AD podía ser considerado como un **partido de masas**, a pesar de contar con apoyos electorales decrecientes a partir de 1958, recuperándose parcialmente, y sólo con respecto a las elecciones presidenciales, en 1968. COPEI inicialmente no pasó de ser un partido de notables, pero su ascenso progresivo desde 1958 le convirtieron a partir de las elecciones de 1968 en un **partido de masas**. No obstante lo anterior, ambos partidos para finales de los años sesenta a pesar de contar con amplios

apoyos, habían adquirido las características de los **partidos de electores** o **atrapalotodo**⁴⁸.

Del resto de los partidos, URD podría considerarse como un caso atípico por cuanto que sería fronterizo entre un partido de cuadros y un partido de masas, aunque para el proceso electoral de 1968, debido a la pérdida continua de militantes, simpatizantes y votantes, era de hecho un partido de cuadros. Otros, como el MEP, PRIN, CCN, PCV y MIR, nunca pasaron de ser partidos de cuadros. En algunos casos como en el del IPFN (FND) cabrían dudas a la hora de considerarlo tan siquiera como eso, debido fundamentalmente a su carácter de *fenómeno electoral*. Finalmente, podríamos mencionar aquellos otros partidos que, como tales, tuvieron poco más que el nombre; en realidad, no pasaron de ser **agrupaciones políticas**⁴⁹ que contribuyeron a dar una imagen, excesiva, de fragmentación y dispersión del poder político durante estos años⁵⁰.

A pesar de las dificultades por las que atravesó el sistema de partidos para consolidarse estructuralmente durante la década de los sesenta, tuvo un notable rendimiento en cuanto a la estabilidad de la democracia y el control del conflicto social. La implantación y consolidación de unas *reglas del juego* entre los principales partidos fueron decisivas. El siguiente capítulo, en el que abordamos las relaciones interpartidistas, da buena cuenta de ello.

⁴⁸ La distinción entre ambos tipos de partido en el capítulo I, pág. 20.

⁴⁹ Téngase en cuenta la diferencia que establecimos entre partido de cuadros y agrupación política en el capítulo I, págs. 19-20.

⁵⁰ Hacer una lista de todas esas agrupaciones, podría ser un trabajo casi interminable. Gran parte de ellas, han sido recogidas por Manuel Vicente Magallanes en su obra: *Los partidos políticos...*, *op. cit.*, págs. 469-562.

IV. LAS RELACIONES INTERPARTIDISTAS: Reglas del juego y áreas de consenso y disenso

1. INTRODUCCION

Una de las características más notables del sistema de partidos hasta las elecciones de 1973 fue su constante inestabilidad. Por un lado, el número de partidos *relevantes* varió con frecuencia; por otro lado, y en parte derivado de lo anterior, se produjeron continuos cambios en las relaciones interpartidistas, entre 1958 y 1973¹.

El propósito de este capítulo es describir y analizar las relaciones interpartidistas y su evolución en el tiempo que se dieron entre los partidos políticos venezolanos, con el fin de observar las áreas de consenso y disenso. Para ello, tomaremos en cuenta el número de fuerzas políticas importantes tras la celebración de los sucesivos comicios (1958, 1963, 1968) y consideraremos los distintos tipos de relaciones que se establecen entre ellas, a partir de lo señalado en el marco teórico-conceptual².

En el capítulo anterior indicamos que esta etapa del sistema de partidos podría dividirse en dos subperíodos. En líneas generales, lo mismo puede decirse con respecto a las relaciones interpartidistas. Veámoslas.

2. RELACIONES EN EL SENO DE UN SISTEMA MULTIPARTIDISTA CON PARTIDO DOMINANTE (AD), 1958-1968

2.1. La presidencia de Rómulo Betancourt: la importancia del Pacto de Punto Fijo

En las elecciones de diciembre de 1958 triunfó AD, lo cual vino a corroborar que la década autoritaria anterior no había erosionado completamente las bases de apoyo que durante

¹ Para un buen análisis de las relaciones interpartidistas, hasta finales de los sesenta, véase Juan Carlos Rey, "El sistema de partidos venezolano", *op. cit.*, págs. 215-228. Un tratamiento de los cambios que tienen lugar en el sistema de partidos durante este periodo, puede verse en Humberto Njaim, "El sistema venezolano de partidos y grupos de influencia: Consideraciones introductorias", en *Politeia*, n° 7, Caracas, 1978, págs. 181-213.

² Véase capítulo I, apartado 3.2.

años, y especialmente durante el *trienio*, este partido había logrado edificar. Su candidato Rómulo Betancourt ganó las elecciones presidenciales con el 49,18% de los votos. En segundo lugar quedó el candidato independiente Wolfgang Larrazábal, que obtuvo el 34,61 %, con el respaldo de URD, el PCV y una pequeña organización creada al filo de las elecciones, el Movimiento Electoral Nacional Independiente (MENI)³. Aunque tanto URD como el PCV eran partidos importantes en los comienzos de la democracia, no debe olvidarse que Larrazábal alcanzó en gran medida tal porcentaje de votos por su imagen y actuaciones mientras fue Presidente de la Junta de Gobierno, que existió durante la transición a la democracia. La tercera plaza fue ocupada por el dirigente de COPEI, Rafael Caldera, que recibió el 16,30% de los sufragios, lo cual mostraba el *carácter regional* que aún tenía este partido en el país. Caldera fue apoyado, además, por dos fuerzas políticas muy pequeñas: el Partido Socialista de Trabajadores (PST), fundado en 1946, y el movimiento político Integración Republicana (IR), surgido en los meses previos a las elecciones⁴.

Después de la celebración de las elecciones, nos encontramos ante un sistema de partidos multipartidista (AD, URD, COPEI, PCV) en el que AD es *dominante*, al conseguir la mayoría absoluta en el Congreso (véase cuadro n° 1), y al lograr su candidato Rómulo Betancourt la Presidencia de la República. No obstante, ese predominio *adeco* es atenuado, parcialmente, por el gobierno de coalición tripartito (AD, URD, COPEI) que se forma, en virtud de los acuerdos firmados con anterioridad a las elecciones.

Dichos acuerdos afectan a las relaciones interpartidistas⁵. Como ha señalado Rey, inicialmente éstas son de dos tipos: mixtas, entre los partidos artífices del gobierno de coalición, y conflictivas-antagónicas entre aquéllos y el PCV⁶.

³ Esta organización ni siquiera aportó el 1% de los votos conseguidos por Larrazábal.

⁴ El aporte de ambos partidos fue mínimo, ya que juntos apenas sumaron el 1% del total de votos que obtuvo Caldera.

⁵ Una visión general de las relaciones interpartidistas durante el gobierno de Rómulo Betancourt, en John D. Martz, *op. cit.*, págs. 331-334.

⁶ Véase "El sistema de partidos venezolano", *op. cit.*, pág. 216.

Cuadro n° 1. Escaños obtenidos por los partidos políticos en las elecciones de 1958

<i>Partidos</i>	<i>Diputados</i>	<i>Senadores</i>
AD	73	32
URD	34	11
COPEI	19	6
PCV	7	2

Nota: Las siglas véanse en la pág. 127⁷
(Fuente: Consejo Supremo Electoral, 1987)

En efecto, AD, URD y COPEI tras la formación del Gabinete en febrero de 1959, cooperan para sacar adelante su compromiso de gobierno no sin ciertas dificultades, producto de las discrepancias, en su mayoría de grado, entre los dirigentes políticos respecto al tratamiento de distintos problemas del país. En todo caso, éstas son solventadas en el seno de la coalición durante sus primeros meses de funcionamiento. Sin embargo, conviene subrayar que debido a la existencia de sectores de izquierda marxistas-leninistas en AD y URD, cercanos a los miembros del PCV, el ensayo tripartito se enfrentará a agudos problemas a partir de 1960.

En las relaciones con el PCV influyó su exclusión del Gobierno de Rómulo Betancourt. Este partido desde el comienzo de la *transición* fue considerado por los dirigentes del resto de los partidos como una fuerza política cuyo proyecto político era incompatible con el sistema democrático implantado. Y aunque los comunistas se mostraron respetuosos con las instituciones en los inicios del año 1959, rápidamente radicalizaron su oposición al Gobierno, tras comprobar que la política reformista impulsada no se ajustaba a las necesidades de las clases trabajadoras y populares. A este factor, habría que añadir, al menos, otros dos: 1) el impacto de la *Revolución Cubana*, que hizo pensar a los comunistas en la

⁷ El partido demócratacristiano venezolano es denominado indistintamente COPEI o partido socialcristiano COPEI. Esta organización decidió asumir las siglas como nombre propio debido a su popularidad entre la población.

posibilidad de llevar a cabo en Venezuela un proceso revolucionario; 2) la gran movilización social y política existente en el país durante los primeros meses de 1959, que fue considerada de gran importancia por algunos dirigentes *pecevistas* para desarrollar su programa⁸.

Las relaciones interpartidistas adquirieron posteriormente mayor complejidad al marcharse URD del gobierno, conocer AD dos divisiones, y decantarse el PCV por la lucha armada.

El Pacto de Punto Fijo tuvo una vigencia formalmente breve, al abandonar URD la coalición de gobierno en noviembre de 1960, si bien el espíritu pactista "Puntofijista" permeara durante décadas las acciones de los principales partidos y fijará pautas de colaboración de las élites políticas venezolanas. Las discrepancias con sus socios, AD y COPEI, en materia de política exterior (respecto a Cuba), desencadenaron su marcha.

En efecto, en Agosto de 1960 se había celebrado en San José (Costa Rica) una reunión de Ministros de Asuntos Exteriores, de países integrantes de la Organización de Estados Americanos (OEA). El representante venezolano, Ignacio Luis Arcaya, miembro de URD, siguiendo ordenes de su partido, se negó a firmar el documento final que condenaba la injerencia de potencias extracontinentales en la vida de esos países. Este hecho, provocó una *crisis de gobierno* saldada con la salida de URD de la coalición. Años más tarde, el *líder* histórico del partido, Jóvito Villalba, mostraba su satisfacción y justificaba la decisión que entonces adoptó su partido:

"Estoy muy honrado frente a la ruptura del pacto "Punto Fijo", porque aquella decisión de la VII Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos, convocada por el Consejo General de la OEA, era para autorizar la invasión militar norteamericana sobre Cuba y yo no podría permitir eso en ningún caso. Es una cosa de gran honra

⁸ Véase Carlos A. Romero, "El PCV y el Comunismo Internacional", en Manuel Vicente Magallanes (coordinador), *Partidos, Democracia, Abstención y Revolución*, Consejo Supremo Electoral, Colección del Cincuentenario, vol. 12, Caracas, 1992, pág. 150.

haberlo hecho"⁹.

No obstante lo anterior, según ha señalado el historiador Ramón J. Velásquez, las diferencias iban más allá de la política internacional, ya que también se daban en cuestiones económicas y de orden público¹⁰. En todo caso, para entender la decisión de URD debe tenerse presente que entre sus filas existían jóvenes que simpatizaban con el marxismo-leninismo, con cierto peso en el partido. La presencia de estos sectores en URD, influirá en su progresiva actitud crítica hacia el gobierno durante este período¹¹.

Por otro lado, la coalición de gobierno sufrió una pérdida de apoyos en el Congreso, tras las dos divisiones de AD, entre 1960 y 1962, que mermaron los efectivos de este partido y contribuyeron a modificar las relaciones entre los partidos políticos. La primera de ellas, como tuvimos oportunidad de ver, dio origen al MIR (abril 1960). La segunda, al partido AD-OP. (1962). el cual siempre se mantuvo dentro de la legalidad.

Todos esos acontecimientos afectaron al equilibrio de fuerzas en el Congreso y a las relaciones gobierno-oposición. Respecto a los cambios que tuvieron lugar, es posible observar dos momentos, en líneas generales.

En un primer momento, tras la salida de URD de la coalición de gobierno y el surgimiento del MIR, AD y COPEI siguen controlando la Cámara de Diputados (véase cuadro n° 2), y por tanto podrán apoyar las acciones del Ejecutivo, aunque no sin ciertas dificultades en algunos momentos¹². URD adopta una posición progresivamente crítica con

⁹ Entrevista con Alicia Freilich de Segal, *La venedemocracia*, Monte Avila, Caracas, 1981, pág.107.

¹⁰ Véase "Evolución política en el último medio siglo", *op. cit.* pág. 225.

¹¹ Véase John D. Martz, *op. cit.*, pág. 332.

¹² En junio de 1961, un político *copeyano* publicó un artículo en el periódico Panorama preguntándose acerca de una prematura crisis del Parlamento. Reflexionaba a propósito del plan de medidas excepcionales (económicas y fiscales) que el Poder Ejecutivo solicitaba que se aprobara. Según señalaba: "la oposición ha apelado -y lo reconoce paladinamente- a métodos obstruccionistas, para

respecto a las actuaciones del Gobierno, pero el conflicto político que sostiene con *adecos* y *copeyanos* nunca llegará a ser antagónico.

**Cuadro n° 2. Variación de la correlación de fuerzas en la Cámara Baja
(Número de Diputados)**

Noviembre de 1960			
<i>Gobierno</i>		<i>Oposición</i>	
AD	56	PCV	7
COPEI	19	MIR	17
<i>Total</i>	79	URD	34
		<i>Total</i>	58
1962			
<i>Gobierno</i>		<i>Oposición</i>	
AD	36	PCV	7
COPEI	19	MIR	17
<i>Total</i>	55	URD	34
		AD. OP	20
		<i>Total</i>	78

Siglas: Véase pág. 127
(Fuente: Allan-R. Brewer-Carías, 1975, pág. 256)

Por otro lado, los partidos sostenedores del Gobierno, mantendrán relaciones conflictivas-antagónicas con el MIR y el PCV; partidos que a finales de 1960 ejercen una frontal oposición en el Parlamento a las actuaciones del Ejecutivo, y en 1961 ya están inmersos en plena lucha armada. Aunque URD, no compartirá la táctica insurreccional, coincidirá en ocasiones con dichos partidos en las críticas a las actuaciones del Ejecutivo; se

impedir que se ponga en manos del Ejecutivo un instrumento legal que los partidos de la coalición oficial, Acción Democrática y COPEI, consideran idóneos para solventar o aliviar en grado satisfactorio la crisis que vive el país". Reproducido, posteriormente, en Luis Herrera Campins, *Palenque. Retrospectiva de un compromiso con Venezuela*, 2ª edición, Fondo Editorial Irfes, 1979, Maracaibo, págs. 454-456, cita págs. 454-455.

dan pues, relaciones mixtas entre los partidos de la oposición¹³.

En un segundo momento, después de la segunda división de AD, los partidos de la oposición numéricamente son mayoría en la Cámara Baja (véase cuadro n° 2), lo cual va a dificultar aún más el funcionamiento del Congreso. URD, AD.OP., MIR, y PCV, establecen alianzas parlamentarias¹⁴, que en ocasiones dificultan las acciones del Ejecutivo. Posiblemente, sea la coyuntura política en la que los debates ideológicos son más intensos, por el *ambiente izquierdista* que se respira en el Parlamento y las acciones armadas que en el exterior realizan militantes del PCV y el MIR.

La nueva situación política, llevará a AD y COPEI a estrechar sus vínculos en el Gabinete y en el Congreso, en donde los grupos parlamentarios de ambos partidos, tras la pérdida de la mayoría en la Cámara Baja, aunaron esfuerzos para combatir la oposición a las políticas del gobierno¹⁵. Las relaciones con la oposición fueron difíciles y heterogéneas, debido a la coexistencia en el Congreso de partidos que aceptaban (URD y AD.OP.) y combatían (PCV y MIR) el orden democrático.

En una coyuntura tan crítica como la que vivía el país, URD y AD.OP. "tendieron un puente" entre las fuerzas políticas de ambos lados y con ello contribuyeron a aminorar las tensiones existentes. A pesar de sus alianzas circunstanciales con la extrema izquierda en las

¹³ Las mayores coincidencias se observan en cuanto a la necesidad de restituir ciertas garantías constitucionales. Suspendidas por primera vez en noviembre de 1960, a finales de enero de 1961 se produjo en el Congreso un acalorado debate sobre la conveniencia de que se mantuviera su suspensión. AD y COPEI apoyaron dicha medida, mientras que URD, PCV y MIR votaron en contra, véase Robert J. Alexander, *The Venezuelan Democratic Revolution: A Profile of the Regime of Rómulo Betancourt*, Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey, 1964, pág. 124. La cuestión de las libertades civiles, que será posteriormente objeto de mayores disputas interpartidistas, puede verse en las págs. 118-135.

¹⁴ En marzo de 1962, mediante un acuerdo de dichos partidos, la Cámara de Diputados sustituyó al dirigente de COPEI Rafael Caldera como presidente de dicho cuerpo legislativo, nombrando en su lugar un miembro del grupo ARS. Mediante el control de la Cámara Baja, la oposición recurrió en muchas ocasiones a prácticas obstruccionistas.

¹⁵ Véase John D. Martz, *op. cit.*, pág. 334.

críticas al Gobierno¹⁶ y ciertas actuaciones revestidas de ambigüedad, estos partidos en general se mostraron respetuosos con el sistema democrático y condenaron los actos de violencia¹⁷. Se observa como sus dirigentes buscaron puntos de entedimiento con AD y COPEI para resolver los problemas políticos, en particular para restablecer las garantías constitucionales, suspendidas en cinco ocasiones en todo el país durante el período presidencial de Betancourt¹⁸. El retorno a la legalidad del PCV y el MIR, después de ser ilegalizados en mayo de 1962 tras optar claramente por la acción subversiva, aunque querido por URD y AD.OP. para normalizar la vida política¹⁹ fue siempre innegociable para el Ejecutivo y los partidos que le apoyaban. De hecho, el Gobierno de Betancourt optó finalmente por ordenar el arresto de los diputados *comunistas* y *miristas*, en septiembre de 1963, después de reunir pruebas suficientes sobre la participación de éstos en actos subversivos²⁰.

2.2. El mandato de Raúl Leoni: la consolidación de unas reglas del juego necesarias

Las elecciones de diciembre de 1963 fueron cruciales para la continuidad del sistema democrático. La extrema izquierda, sumergida en plena lucha armada había hecho llamamientos a la abstención de los electores. Por otro lado, hasta meses antes de las

¹⁶ Que en ocasiones se concretaron en acuerdos. Así, en la Cámara de Diputados estas cuatro fuerzas políticas se aliaron para dar voto de censura al Ministro de Hacienda en abril de 1962, y al Ministro del Interior, en junio de 1963; dado que dichas fuerzas no contaban con las dos terceras partes de los diputados para que sus propuestas prosperaran, los ministros no fueron removidos. En todo caso, ambos actos ejemplifican el conflicto político vivido durante esos años.

¹⁷ En cuanto al comportamiento de URD y AD.OP. en la oposición, véase Robert J. Alexander, *The Venezuelan Democratic Revolution...*, op. cit., págs. 102 y sigs.

¹⁸ La suspensión de garantías normalmente afectó a la inviolabilidad del correo, limitó la libertad personal de movimiento, restringió severamente el derecho a celebrar reuniones y publicar "noticias que afectasen la seguridad pública", y dio al gobierno amplios poderes de arresto y detención preventiva. En total estuvieron suspendidas 778 días de los 1847 que Rómulo Betancourt fue Presidente, véase Daniel Levine, *Conflict and Political Change...*, op. cit., pág. 50.

¹⁹ Así por ejemplo, la Cámara de Diputados en la sesión del 24 de abril de 1963, además de condenar enérgicamente la violencia, solicitaba al Ejecutivo reconsiderar el decreto que inhabilitaba al PCV y MIR, y acordaba designar una Comisión que redactara un Proyecto de ley reglamentaria de los derechos políticos, véase *Documentos*, n^o 13, Caracas, abril-junio 1963, págs. 534-536.

²⁰ Véase Robert J. Alexander, *The Venezuelan Democratic Revolution...*, op. cit., pág. 103.

elecciones URD no transmitió un mensaje claro de participación en los comicios, algo que de no haber sucedido hubiese tenido consencuencias imprevisibles para la democracia, por cuanto que el concurso de este partido parecía indispensable para afianzar las instituciones y prácticas democráticas, como posteriormente demostrarían los hechos²¹.

Las elecciones de 1963 fueron nuevamente ganadas por AD. No obstante las dos divisiones sufridas y el desgaste de la acción de gobierno repercutieron en una pérdida considerable de votos. La Presidencia de la República la obtuvo Raúl Leoni, que alcanzó el 32,81 % de los votos; en segundo lugar quedó el candidato de COPEI Rafael Caldera, con el 20,19%, evidenciándose cómo la participación del partido en el Gobierno y su apertura a otros sectores sociales le habían permitido crecer. Tercero quedó el dirigente de URD, Jóvito Villalba, que sumó el 17,51 % de los sufragios, de los cuales menos del 2 % fueron aportados por dos pequeñas organizaciones: MENI y el PSV. En el caso de URD se evidenciaba, con respecto a 1958, cómo era un partido con apoyos inestables, cuyo caudal electoral se había visto incrementando entonces por la personalidad del candidato que había respaldado. De hecho, en 1963 un nuevo candidato "independiente", Arturo Uslar Pietri, sin una organización estructurada consiguió quedar en cuarto lugar con 16,08% de los votos, consiguiendo el respaldo de sectores críticos con los resultados del gobierno saliente. En quinto lugar quedó Wolfgang Larrazábal que, apoyado en esta ocasión por el FDP, obtuvo el 9,43% de los votos. Esta dispersión tan considerable del voto entre cinco candidatos (de los siete que se presentaron) muestra la inestabilidad de las preferencias partidistas y la fase de consolidación por la que todavía atravesaba el sistema.

En el Congreso se acentuó la fragmentación del poder político (véase cuadro n° 3). Con todo, sólo cinco fuerzas políticas estuvieron en disposición de cumplir un cometido importante. AD volvió a ser el partido más votado, aunque no logró la mayoría absoluta en

²¹ La importancia de estas elecciones, para la supervivencia del sistema, fue manifestada por el escritor y ex Presidente de la República Rómulo Gallegos, quien señaló: "Me ha tocado votar cinco veces en los últimos años, pero estoy convencido de que estas son las elecciones más importantes para los venezolanos en las cuales yo he aportado mi voto", *El Nacional*, Caracas, 2 de diciembre de 1963, pág. C-3.

las Cámaras Legislativas.

Cuadro n° 3. Número de diputados y senadores obtenidos por los partidos políticos en las elecciones de 1963.

<i>Partido</i>	<i>Diputados</i>	<i>Senadores</i>
AD	66	22
COPEI	39	8
URD	29	7
IPFN (FND)	22	5
FDP	16	4
AD-OP (*)	5	1
PSV	1	
MENI	1	
<i>Total</i>	<i>178</i>	<i>47</i>

(*) En febrero de 1964, pasó a llamarse Partido Revolucionario Nacionalista (PRN). En agosto de 1966 volvió a cambiar de nombre, denominándose a partir de entonces Partido Revolucionario de Integración Nacional (PRIN).

Siglas: véase pág. 127

(Fuente: Consejo Supremo Electoral, 1987)

Durante el período presidencial de Raúl Leoni (1964-1969), no hubo reedición de pactos acordados con anterioridad al proceso electoral²². Si bien la democracia aún no estaba consolidada, los partidos políticos prefirieron reconducir sus estrategias y esperar a los resultados arrojados por las urnas, para posteriormente negociar su entrada en el Gobierno o determinar sus actuaciones en el Congreso. En todo caso, todos los partidos políticos se

²² Ello no impidió que algunos candidatos hablaran de la conveniencia de formar gobiernos de coalición, en parte como respuesta a la coyuntura política pero muy posiblemente también porque sabían que ningún partido obtendría los apoyos suficientes en el Congreso para gobernar en solitario. En el Programa de gobierno de Raúl Leoni, se indicaba que uno de los objetivos en política interna era: el "mantenimiento y consolidación del sistema democrático, para lo cual se reconoce la conveniencia de un gobierno coaligado de fuerzas democráticas y, por lo tanto, se auspicia la formación de un gobierno de colaboración y entendimiento nacional integrado por Acción Democrática, otras organizaciones políticas democráticas y personalidades independientes", *El Nacional*, Caracas, 25 de noviembre de 1963, pág. D/6.

movieron dentro del respeto a las reglas del juego democrático, y dado que los partidos de extrema izquierda estaban ilegalizados, disminuyó notablemente la intensidad ideológica de las disputas partidistas²³.

AD, inicialmente optó por las negociaciones con COPEI, dados los buenos resultados de la cooperación durante el período anterior. Las negociaciones no llegaron a buen puerto²⁴ y AD buscó el entendimiento con otros partidos. El paso a la oposición de COPEI, durante esta Legislatura, se enmarcó dentro de la estrategia que elaboraron sus órganos directivos, conocida como "**Autonomía de Acción**", (**doble A**), mediante la cual este partido ejercería una oposición moderada y democrática, sin descartar compromisos puntuales en el Congreso²⁵.

Los acuerdos alcanzados entre AD, URD y el FND, a finales del año 1964, posibilitaron la formación de un gobierno denominado entonces de "**Ancha Base**", que dio mayor apoyo político al Ejecutivo y garantizó el respaldo de sus actuaciones en el Congreso (véase cuadro n° 4).

²³ Además, hay que tener en cuenta que URD en los primeros meses de 1964 había expulsado al sector más extremista del partido, lo cual facilitó su acercamiento posterior a AD.

²⁴ Los socialcristianos al margen de pedir determinados ministerios y gobernaciones, pretendieron participar más activamente en la toma de decisiones fundamentales, algo que fue rechazado por AD.

²⁵ Luis Herrera Campins, diputado y destacada figura de COPEI, en un artículo de prensa publicado en enero de 1965 destacaba lo que supuso la adopción de la "línea doble A": "La "autonomía de acción" fue acogida como tesis táctica por la última Convención Nacional de febrero de 1964 y mientras una revocatoria no se produzca, el Partido la seguirá adelantando y sacando de ella todo el provecho posible. Es, a la par, una línea elástica y seria. *Evito dar un paso que hubiera resultado incomprensible de saltar del gobierno a la oposición, sin mediar otra circunstancia que la imposibilidad de lograr un nuevo acuerdo para prolongar nuestra colaboración oficial, que con toda lealtad democrática prestamos durante cinco años, conforme al Pacto de Punto Fijo.* Por eso, la Doble A es seria. No es una línea emocional, fruto de un disgusto, sino la actitud lógica de quienes deseamos hacer una política nueva y distinta, una política que permita pensar y que afine los instrumentos de la lucha. La elasticidad de la línea radica en su mismo enunciado porque si bien nos marginamos voluntariamente de la participación en el gobierno pues se nos negaba participación en las grandes decisiones, sin que esa aspiración significara cogobierno o copresidencia, expresamos que no tendríamos inconvenientes en apoyar iniciativas favorables para el desarrollo del país y de la consolidación institucional democrática, al tiempo que afirmamos que nuestro deslizamiento hacia la oposición dependería del trato que el gobierno diera al partido y de la posición que asumiera frente a los grandes problemas nacionales", *Palenque, op. cit.* pág. 43. (El subrayado es nuestro).

Cuadro n°4. Relación de fuerzas gobierno-oposición en la Cámara Baja (1964)

<i>Gobierno</i>		<i>Oposición</i>	
AD	66	COPEI	39
URD	29	FDP	16
FND	22	PRIN	5
		PSV	1
		MENI	1
<i>Total</i>	<i>117</i>	<i>Total</i>	<i>62</i>

Siglas: Véase pág. 127

(Fuente: Allan-R. Brewer-Carías, 1975, pág. 261)

Durante el período de vigencia de la coalición tripartita (véase cuadro n° 5), las relaciones interpartidistas fueron mixtas entre los partidos sostenedores de la coalición de gobierno. Inicialmente, el tipo de relaciones entre aquéllos y la oposición fue de conflicto-no antagónico, en particular con el principal partido, COPEI²⁶. Posteriormente, hubo momentos para los entendimientos²⁷ y ocasiones para las discrepancias sobre temas puntuales²⁸.

²⁶ Ejemplos al respecto no faltan. Así, COPEI denominó al Programa del Gobierno de Ancha Base como "colección de principios generales, vagos e imprecisos". Las críticas de los socialcristianos al mismo, pueden verse en *Documentos*, números 17-18, Caracas, abril-septiembre de 1964, págs. 527-534. Por otro lado, COPEI no participó en el reparto de los cargos directivos del Congreso. Véase *El Universal*, 3 de marzo de 1964, pág. 8.

²⁷ Así, COPEI presidió algunas de las Presidencias de las Comisiones de Trabajo en el Congreso. Por otro lado, el Gobierno en distintas ocasiones recibió su respaldo en la lucha contra la subversión, en la Cámara de Diputados.

²⁸ Entre los últimos meses del año 1964 y los primeros de 1965, destaca la polémica en torno a la prohibición, establecida por el Gobierno, de que ciertos medios impresos circularan, ya que a juicio de éste a través de ellos se hacía propaganda bélica y se incitaba a la desobediencia de las leyes. En cuanto a las razones dadas por el Gobierno, véase *Documentos*, números 19-20, Caracas, octubre 1964-marzo 1965, págs. 417-418. Algunos partidos de la oposición, FDP, PRN y Vanguardia Revolucionaria Nacionalista (VRN), creyeron ver en esta medida, una maniobra para debilitar a la oposición y silenciar órganos de prensa que ejercían su labor crítica, véase *Documentos, op. cit.*, págs. 457-459. En algunos momentos, esta polémica generó un clima de confrontación notable, lo que llevó a algunas organizaciones del país, como Acción Venezolana Independiente (A.V.I.) a declarar la necesidad de alcanzar "una tregua política" y de lograr un entendimiento "para llevar a cabo el desarrollo del país". Véase *Documentos, op. cit.*, págs. 519-522.

En marzo de 1966, la coalición de gobierno vivió una *crisis* cuyo detonante fue la reforma tributaria que el presidente Raúl Leoni pretendía sacar adelante, que daba preferencia al aumento de los impuestos, la lucha contra su evasión y la reorientación del gasto público, como vías para paliar la escasez de recursos fiscales que entonces padecía el país²⁹. El FND, a raíz de conocerse las intenciones del Jefe del Ejecutivo, abandonó la coalición aunque la falta de entendimiento también se extendía a otras áreas. Su oposición a la reforma, mostraba sus conexiones con los grupos económicos y sectores sociales que podrían ser afectados, aunque el proyecto también era rechazado por los partidos de oposición, en particular por COPEI. La falta de consulta y el objetivo de obtener mayores ingresos para enfrentar el déficit presupuestario, sin explicar qué se haría con ellos y si se corregirían adicionalmente algunas deficiencias de la política económica, estaban en el origen de la polémica.

Cuadro n° 5. Gobiernos de coalición entre 1964-1968

<i>Periodo</i>	<i>Partido principal</i>	<i>Socios menores</i>
noviembre '64 - marzo '66	AD	URD, FND
marzo '66 - abril '68	AD	URD

Siglas: Véase pág. 127

(Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles)

A finales de marzo de 1966, AD y URD formaron un "gobierno de colaboración" que se prolongó hasta abril de 1968, cuando ya las diferencias entre ambos partidos no se podían reconducir en el Gobierno, debido al clima de campaña electoral que se vivía.

Con la marcha del FND del Gobierno, éste pasó a tener un apoyo político muy frágil en la Cámara de Diputados (véase cuadro n° 6). AD y URD trabajaron juntos en la defensa de las actuaciones del Ejecutivo, pero no desconocieron la importancia de contar con la

²⁹ Un análisis de la Reforma Tributaria así como la "tormenta" política que desató en José Antonio Gil Yepes, *El reto de las élites*, Tecnos, Madrid, 1978, págs. 183-187.

oposición en algunos temas. Así, la negociación y el acuerdo se impuso en la controvertida Reforma Tributaria³⁰. En julio de 1966, AD introdujo el proyecto de Ley de Educación en el Congreso, que provocó tanto el malestar de su socio de gobierno, URD, como las iras de COPEI. Al final, la discusión de éste quedó paralizada, a iniciativa de AD, ante la falta de consenso nacional. En otros momentos, el Gobierno recibió el respaldo, del principal partido de la oposición, COPEI, como fue en el caso de la suspensión parcial de las garantías constitucionales, en algunos momentos, para hacer frente a la violencia política localizada en algunos puntos del país.

Entre las fuerzas opositoras no se llegó a establecer un frente de acción, a pesar de las intenciones de algunos partidos políticos³¹. Así, cooperaron en algunas iniciativas y mantuvieron diferencias en otros temas. En general, coincidieron en sus críticas al Gobierno sobre su política económica y sus actuaciones políticas, pero siempre manteniendo posiciones distintas en la interpretación de los hechos y en las salidas deseables³².

El nacimiento del MEP a finales de 1967, como escisión de AD, propició que los partidos AD-URD perdiesen la mayoría en la Cámara de Diputados y en el Senado. La nueva correlación de fuerzas en el Congreso dio lugar a una *minicrisis*, ya que los grupos de oposición aprovecharon la coyuntura para hacerse con el control de los órganos directivos del

³⁰ Aprobada en diciembre de 1966, tras acalorados debates entre los partidos del gobierno y los sectores de la oposición. El paquete de reformas comprendía las Leyes de Timbre Fiscal, Orgánica de la Renta de Licores, de Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y de Impuesto sobre la Renta.

³¹ En enero de 1967, los partidos FND, FDP y VPN, hicieron un pacto para su acción conjunta en el Congreso. Véase *Documentos*, n° 28, Caracas, enero-marzo de 1967, pág. 507. Al hilo de ese acuerdo se pretendió formar un Amplio Frente de Oposición, pero fracasa tras ser excluido del mismo el FDP (septiembre de 1967). Este Frente, en octubre de 1967 entregó un documento a COPEI y al PRIN, proponiéndoles actuar de manera coordinada en el Congreso; un entendimiento para un programa de gobierno común y el acuerdo para consensuar un candidato presidencial independiente. Tales acuerdos no se concretaron.

³² Ello tenía que ver con la orientación ideológica y fuerzas sociales que apoyaban a los partidos. El contraste de pareceres puede observarse, por ejemplo, en la lectura del documento (con una influencia marxista notable) emitido por el PRN y VPN, y aquel otro dado a conocer por el Directorio Nacional de COPEI. En cuanto al primero, véase *Documentos*, n° 25, Caracas, abril-junio de 1966, págs. 431-435; respecto al segundo, *Documentos*, n° 30, Caracas, julio-septiembre de 1967, págs. 388-398.

Cuadro nº 6. Correlación de fuerzas gobierno-oposición en la Cámara Baja

1966			
<i>Gobierno</i>		<i>Oposición</i>	
AD	66	COPEI	39
URD	29	FDP	16
		PRIN	5
		PSV	1
		MENI	1
		FND	22
<i>Total</i>	<i>95</i>	<i>Total</i>	<i>89</i>
1968			
<i>Gobierno</i>		<i>Oposición</i>	
AD	39	COPEI	39
ARD	29	FDP	16
		PRIN	5
		PSV	1
		MENI	1
		FND	22
		MEP	27
<i>Total</i>	<i>68</i>	<i>Total</i>	<i>111</i>

(Fuente: Allan-R. Brewer-Carías, 1975, pág. 261. Siglas: Véase pág. 127)

Senado (marzo, 1968)³³. A partir de abril de 1968, el apoyo político del Gobierno se debilitó aún más; URD, se marchaba con el objetivo de preparar su estrategia para las elecciones de diciembre de dicho año. Este partido, no pasó a formar parte de la oposición con fines "belicosos", y se mostró bastante comedido en sus actuaciones³⁴.

Durante 1968, las relaciones entre gobierno y oposición, aunque conocieron momentos delicados³⁵, se dieron siempre dentro del respeto a las instituciones democráticas, conforme a las *reglas del juego* desarrolladas a partir de 1958, las cuales a finales del período presidencial de Raúl Leoni estaban plenamente consolidadas³⁶.

3. RELACIONES MIXTAS EN EL MARCO DE UN SISTEMA MULTIPARTIDISTA CON EJE BIPOLAR (COPEI-AD), 1968-1973

Las elecciones de 1968 fueron un paso más en la consolidación de la democracia, y

³³ Los grupos de oposición nombraron como Presidente del Senado (y por tanto -según la Constitución- del Congreso) a un independiente, que se había presentado en las elecciones de 1963 dentro de las listas de COPEI.

³⁴ Los dirigentes de URD actuaron de modo responsable, tal y como esperaba de ellos el Presidente de la República, cuando se marcharon del Gobierno el 24 de abril de 1968: "Yo espero que Unión Republicana Democrática, que me acompañó en estos cuatro años de gobierno, al separarse de la responsabilidad de gobierno para ir a defender en la calle lo que considera sus legítimas aspiraciones a una mayor participación y a una mayor influencia en la vida política del país, no olvide que tuvo responsabilidad de gobierno". Véase Raúl Leoni, *Documentos Presidenciales*, vol.V (marzo 1968-marzo 1969), Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1969, págs. 17-18.

³⁵ Así, con motivo de la discusión del Proyecto de Ley de Amnistía en el Cámara de Diputados. AD, siempre se opuso al mismo, y en la defensa de su postura, el jefe del grupo parlamentario, Carlos Andrés Pérez, señalaba: "Yo digo con toda responsabilidad que es inmoralidad nacional conceder Amnistía cuando los hechos objeto de la Amnistía van a seguir siendo cometidos por las mismas personas, y por los mismos grupos políticos beneficiarios de este perdón y de este olvido de los delitos que cometieron. Esto es estimular la delincuencia. Falsear las bases morales sobre las que tiene que sustentarse un Estado de Derecho". Por su parte, Luis Herrera Campíns manifestaba el apoyo de COPEI a la amnistía, dado que el país necesitaba volver a la tranquilidad: "Nosotros creemos que el nuevo gobierno de Venezuela, en lugar de heredar una situación caracterizada por el rencor, por el odio, por las heridas, algunas de ellas todavía vivas, de los resultados del proceso de violencia insurreccional, pueda tratar de cauterizar las que están abiertas, y sobre todo, pueda comenzar a buscar la conjunción del esfuerzo y de la voluntad venezolana para trabajar en común por las finalidades y los objetivos que también son comunes". Tanto el Proyecto como los debates son recogidos en *Documentos*, nº 34, Caracas, julio-septiembre de 1968, págs. 566- 591. Las citas señaladas más arriba, corresponden a las págs. 570-571 y 583, respectivamente.

³⁶ Véase Juan Carlos Rey, "El sistema de partidos venezolanos", *op. cit.*, pág. 223.

significaron una reducción de las propuestas programáticas con opción de poder. Por primera vez, los partidos de oposición dedicaron gran parte de sus esfuerzos, durante la campaña electoral, a convencer al electorado que eran el "recambio" del Gobierno. En este sentido, la batalla se libró en torno a la obra del Ejecutivo y en menor medida en discusiones doctrinarias sobre futuras acciones de gobierno. De los resultados arrojados por las urnas, se podían sacar cuando menos dos importantes conclusiones. En primer lugar, que AD no era un partido hegemónico, que era derrotable, y que por tanto a diferencia de lo ocurrido en otros países, como era por ejemplo el caso de México, sí podía darse la alternancia en Venezuela³⁷. En segundo lugar, quedaba demostrado que COPEI podía ganar unas elecciones, aunque en gran medida por circunstancias ajenas a sus propios méritos, lo cual contribuía a robustecer otro partido y otorgaba mayor credibilidad al sistema.

En las elecciones de 1968, se frenó la dispersión del voto respecto a la Presidencia de la República. En esta ocasión, triunfó el candidato de COPEI, Rafael Caldera, que por un estrecho margen se impuso al candidato de AD, Gonzalo Barrios (29,13% frente al 28,24%)³⁸. AD había sufrido un duro golpe con anterioridad a las elecciones, al tener lugar la tercera división que fue decisiva para la pérdida de elección presidencial. Tercero quedó el independiente Miguel A. Burelli Rivas, 22,22%, cuya candidatura había sido respaldada por el Frente de la Victoria (URD, FND, FDP), sumándose también MENI, aunque su aporte fue insignificante. El candidato del MEP, Luis Beltrán Prieto Figueroa, quedó en cuarto lugar, con el 19,34% de los votos, en su mayoría provenientes de sectores progresistas de AD, que habían optado por apoyar a esta fuerza emergente³⁹.

³⁷ Ciertamente no eran equiparables los regímenes políticos de ambos países, pero durante algún tiempo se llegó a pensar que AD podría llegar a ejercer un control sobre la vida política del país similar al PRI, aunque en un contexto y con unas prácticas diferentes.

³⁸ Caldera fue apoyado, además, por el MDI, pero su aporte no llegó al 0,50% de los votos. A Barrios le respaldaron tres organizaciones, API, AIR y OPIR, que juntas no le dieron ni tan siquiera el 1% de los sufragios que éste obtuvo.

³⁹ En esta cita electoral se presentaron seis candidatos, pero la mayoría de los votos se concentraron en torno a los cuatro ya indicados. Los otros dos restantes apenas sumaron juntos el 1% de los votos.

Aunque COPEI ganó la Presidencia de la República, no logró mayoría en las Cámaras Legislativas. Su decisión de gobernar en solitario hizo más complejo, inicialmente, el funcionamiento del sistema de partidos, debido a la cantidad y heterogeneidad de las fuerzas políticas presentes en el Congreso (véase cuadro n° 7). Durante este período, dada la correlación de fuerzas existentes entre el gobierno y la oposición, el Poder Legislativo ganó en importancia en la toma de decisiones respecto a períodos anteriores.

Cuadro n° 7. Número de diputados y senadores obtenidos, en las elecciones de diciembre de 1968, por los partidos más importantes.

<i>Partido</i>	<i>Diputados</i>	<i>Senadores</i>
AD	66	19
COPEI	59	16
MEP	24	5
CCN (*)	21	4
URD	18	3
FDP	11	2

(*) En junio de 1969 esta organización vivió una crisis que se tradujo en su división en dos grupos. Por un lado, la CCN que pasó a tener 10 diputados y 4 senadores; de otra parte se creó el Movimiento Popular Justicialista (MPJ) que contó en sus filas con 11 diputados.

Siglas: Véase pág. 127

(Fuente: Consejo Supremo Electoral, 1987)

Uno de los cambios más significativos del período presidencial del socialcristiano Rafael Caldera (1969-1974), con respecto a los dos anteriores, fue la desaparición de las coaliciones de gobierno. Los dirigentes *copeyanos* consideraron que la democracia ya estaba plenamente consolidada, y por tanto preferieron gobernar solos⁴⁰. Empezaba un quinquenio

⁴⁰ El Presidente Rafael Caldera en una rueda de prensa, el 11 de septiembre de 1969, explicaba las causas de un gobierno monocolor: "Hay quienes dicen que ha faltado al Gobierno agilidad para formar una coalición política que le asegure una mayoría parlamentaria (...). Ahora la unión del partido Acción Democrática y del Social Cristiano Copei, haría mayoría absoluta en ambas Cámaras. ¿Podría realizarse tal unión? ¿Podría realmente establecerse una coalición de Gobierno? El partido Acción Democrática,

signado por las transacciones en el Congreso, entre los distintos grupos parlamentarios.

Inicialmente, y puesto que AD era su máximo rival, COPEI promovió acuerdos con otros partidos para que funcionasen los órganos directivos del Congreso. En el período legislativo que comenzó en marzo de 1969, COPEI logró cerrar un acuerdo con el MEP y el FDP⁴¹, partidos que circunstancialmente dieron su apoyo a los socialcristianos. Hubo pues, relaciones mixtas entre estos partidos⁴².

AD dirigió la oposición al Gobierno en el Congreso, durante el primer año de la nueva legislatura, si bien nunca en términos de confrontación total⁴³. Quizá, una de las leyes que más polémica originó fue aquella que reformaba parcialmente la Ley Orgánica del Poder

por una parte, tiene como objetivos inmediatos la organización de sus cuadros y la lucha por la reconquista del Poder que legítimamente puede hacerla dentro de las leyes y de los cauces que establece la Constitución y las propias instituciones. Esto es incompatible probablemente, y es lo que ellos han manifestado, con la participación en mi Gobierno, con responsabilidades a través de una fórmula de coalición. Por otra parte fui electo dentro de un movimiento nacional de aspiración al cambio, y difícilmente entendería el país que yo pudiera gobernar a base de una coalición política muy respetable, pero que ya tenía diez años en el Poder y había deseo de modificar la estructura nacional en relación a aquella actuación", *Habla el Presidente*, vol.I (20 marzo 1969 - 5 de marzo 1970), Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1970, pág. 334.

⁴¹ La CCN también apoyó dicho acuerdo, pero no participó en el reparto de puestos directivos. AD, cuestionó la participación de este partido *perezjimenista*, que seguía las directrices del ex dictador Marcos Pérez Jiménez, visto como una persona que desafiaba el sistema democrático. El discurso pronunciado por el Secretario General de AD, Carlos Andrés Pérez, fue recogido en *Documentos*, n° 36, Caracas, enero-marzo 1969, págs. 230-236.

⁴² Algún dirigente *adeco*, interpretó que dicha cooperación tenía propósitos de "acabar" con su partido, AD. Así, Gonzalo Barrios consideró que la fórmula que se puso en práctica durante el primer año de gobierno fue la de la beligerancia: "...inicio Copei su alianza palarmmentaria y semiburocrática con las otras fuerzas llamadas de oposición, que acogieron el compromiso como coyuntura propicia para sobrevivir y ejercer de paso represalias *post mortem* mediante un plan de aislamiento y asfixia contra el "grande" que veían caído y en actitud defensiva". Véase Gonzalo Barrios, *La Imperfecta Democracia*, Centauro, Caracas, 1981, pág. 218. La cita corresponde a un artículo que apareció en el periódico El Nacional, el 17 de junio de 1972, posteriormente recopilado junto con otros en dicho libro.

⁴³ Esta táctica ya la había dado a conocer el ex-Presidente de la República Rómulo Betancourt, en enero de 1969, después de entrevistarse con Rafael Caldera. Según el *líder* de AD, su partido haría "una política de oposición constructiva, seria y no irascible". Véase *Documentos*, n° 36, Caracas, enero-marzo 1969, pág. 316.

Judicial, la cual fue rechazada y combatida por COPEI al considerarla eminentemente política⁴⁴. Hasta su aprobación en 1969, los jueces eran nombrados por el Gobierno, previa presentación de candidatos por parte del Ministro de Justicia. La existencia de gobiernos de coalición o acuerdos tácitos habían permitido a los partidos más importantes contar con cuotas de *representantes*. Mediante la nueva reforma, un nuevo órgano, el Consejo de la Judicatura, integrado por miembros designados por el Poder Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia y el Congreso, tendría a su cargo los nombramientos. El Ejecutivo perdía el control sobre el mismo, dada su posición minoritaria en el Congreso. La inexistencia de una carrera judicial facilitó la politización del Consejo de la Judicatura y, por extensión, de todo el Poder Judicial⁴⁵.

En todo caso, no sólo se dieron relaciones conflictivas puesto que también hubo lugar para la negociación y el compromiso entre el Gobierno y la oposición, como lo demuestra la confección de los Presupuestos del Estado para el año 1970⁴⁶.

Lo costoso y difícil que resultó la colaboración entre COPEI y los pequeños partidos, que coyunturalmente le brindaron su apoyo durante el primer año⁴⁷, tuvo notables

⁴⁴ El 2 de agosto de 1969, el Congreso de la República remitió la Ley al Presidente Caldera. Éste recurrió a la Corte Suprema de Justicia el 28 de agosto, tras haberla reenviado al Congreso y desestimar éste las objeciones de fondo (26 de agosto). El 12 de septiembre la Corte Suprema rechazó la demanda del Presidente. Un seguimiento de algunos momentos algidos de la polémica puede verse en *Documentos*, n° 38, Caracas, julio-septiembre 1969, págs. 357-433.

⁴⁵ Respecto a esta importante reforma, y las consecuencias que tuvo para el Poder Judicial, véase Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de Partidos*, op. cit., págs. 229 y sigs.

⁴⁶ Los partidos AD, MEP, URD Y FDP llegaron a un acuerdo con el gobierno con el fin de aumentar el Presupuesto Nacional en seiscientos cincuenta millones de bolívares a través de una Ley de Crédito Público. Véase *Documentos*, n° 39, Caracas, octubre-diciembre 1969, pág. 528.

⁴⁷ En un artículo titulado "Un Posible Optimismo" (firmado por Juan Liscano) se hacía balance de lo que había sido la colaboración entre dichos partidos: "Durante el primer año de gobierno, Copei pagó cara el apoyo intermitente que le dieron el M.E.P. y el F.D.P. En cierto modo estos dos partidos, en los primeros momentos, cobraron la parte del León. Las circunstancias les favorecían. Copei estaba entre la espada y la pared. El M.E.P. y el F.D.P. supieron aprovechar esa situación con habilidad fría y calculadora. Tras cada acuerdo logrado después de interminables negociaciones deprimentes, a espaldas del electorado, volvía a imperar la división, el aislamiento de cada parcialidad política, la inestabilidad del Parlamento, la necesidad de nuevas negociaciones". Como consecuencia de todo ello, el articulista señalaba la imposibilidad de que el país pudiese soportar así cinco años de gobierno, y la necesidad de

consecuencias para las relaciones interpartidistas. AD y COPEI, como partidos más importantes, comprendieron la necesidad de lograr el consenso en determinadas áreas, que permitiesen al partido en el poder gobernar en minoría, y a AD rentabilizar y realzar su papel en la oposición⁴⁸. En los primeros meses de 1970, ambos partidos lograron distintos acuerdos que con el transcurso del tiempo se conocerían con el nombre de **Pacto Institucional**. Mediante el mismo, *adecos* y *copeyanos* alcanzaron una serie de compromisos para la elección de las mesas directivas del Congreso y el nombramiento de ciertos cargos públicos relevantes, tales como el Procurador de la República, el Fiscal General, el Contralor General y el Presidente del Consejo Supremo Electoral. La importancia de este Pacto radica en la estabilidad que dará a ciertas instituciones claves para el funcionamiento regular de la democracia⁴⁹.

Además, dirigentes de ambas formaciones políticas acordaron pautas de acción conjunta en otros campos. Así por ejemplo, se aliaron para desbancar al MEP de los puestos de dirección de la mayor central sindical del país, la CTV⁵⁰; consensuaron la polémica Ley de reforma parcial de la Ley de Universidades (1970)⁵¹ y propugnaron la Enmienda

alcanzar mayorías más estables en el Parlamento. Véase *El Nacional*, Caracas, 5 de febrero de 1970, pág. A-4.

⁴⁸ El entendimiento no sólo era bien visto por dirigentes políticos de ambos partidos sino que durante 1969, importantes actores de la vida política nacional se habían pronunciado a favor del mismo. Así, en julio de dicho año, un grupo numeroso de dirigentes empresariales, entre los que se encontraba el Presidente de Fedecámaras, afirmaba que "un acercamiento entre los partidos AD y Copei favorecería el desarrollo del país". Véase *Documentos*, nº 38, Caracas, julio-septiembre 1969, pág. 485.

⁴⁹ Con respecto al Pacto Institucional y otros acuerdos logrados entre ambas formaciones políticas, véase Humberto Njaim, "El sistema venezolano de partidos...", *op. cit.*, pág. 203 y sigs.

⁵⁰ Obviamente, ello fue objeto de críticas y protestas por parte de otros partidos con representación en la misma. Así, el 16 de octubre de 1970, el MEP y URD acusaron a dichos partidos de haber roto la unidad sindical al desconocer la representatividad de las diferentes fuerzas que constituían la CTV. Véase *Documentos*, nº 43, Caracas, octubre-diciembre 1970, pág. 350.

⁵¹ Esta Ley puso fin a la autonomía universitaria, tal y como se había conocido en la década de los sesenta, permitiendo un mayor control del gobierno de las universidades y una mayor injerencia de los partidos políticos, a través de sus órganos representativos. En el momento de su sanción en la Cámara de Diputados (2 de septiembre de 1970), los grupos parlamentarios de URD, FDP y PCV se retiraron para mostrar su disconformidad. Los diputados del MEP no asistieron. Por otro lado, se produjeron disturbios y protestas estudiantiles en el exterior. En cuanto a los rasgos más destacados de la ley y sus consecuencias, véase Eduardo Arroyo Talavera, *Elecciones y Negociaciones...*, *op. cit.*, págs.

Constitucional n° 1 (1973)⁵². Esa *política de coincidencias* se extendió en ocasiones al resto de los partidos políticos, cuando el tema se consideró de interés nacional, tal y como ocurrió con motivo de la aprobación del ingreso de Venezuela al Pacto Subregional Andino, en agosto de 1973.

Hubo entendimiento en ciertas materias, pero también el Gobierno de Rafael Caldera sufrió la oposición de AD, acompañado por otros partidos, en otras áreas. En algunos casos, obligó a los socialcristianos a negociar, como por ejemplo sucedió en materia económica y muy particularmente en lo tocante a los Presupuestos Generales del Estado. En otros, no tuvieron más remedio que aceptar las iniciativas provenientes de AD, que *controlaba* el Congreso. Su papel preponderante en las Cámaras y la debilidad del Presidente Caldera, para desarrollar su Programa de gobierno en materias fiscal y petrolera, fueron subrayados por David Eugene Blank, al señalar:

"The AD's effective control of the congress and the experience of its congressional leadership have also causes a perceptible shift of power from the executive branch to the legislature. This has been most noticeable in relation to the all-important foreign business sector. Two AD-initiated laws which raised the tax on the petroleum companies and restricted the activity of foreign-owned banks were passed by the congress and signed in silence by President Caldera in December, 1970. Similarly, in 1971 and AD-led coalition in congress voted to nationalize the natural gas industry and to require that the existing capital investment of the oil companies revert to the nation upon the termination of their concessions. Both the legislative events demonstrate the inability of President Caldera to impose his own policy on congress"⁵³.

183-188.

⁵² Respecto a dicha enmienda, véase el capítulo 6, apartado 2.2.2, donde se aborda la creación de un partido de corte autoritario, los problemas que se le presentaron a los dirigentes políticos y la solución que adoptaron.

⁵³ *Politics in Venezuela*, Little, Brown and Company, Boston, 1973, pág. 162. Las dificultades de Caldera para aplicar su programa, sobre todo en cuestiones petroleras y fiscales, también han sido subrayadas por Franklin Tugwell, *La política del petróleo en Venezuela*, *op. cit.*, págs. 139-197, y Donald L. Herman, *Christian Democracy in Venezuela...*, *op. cit.*, pág. 136-208.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El recuento anterior de las relaciones interpartidistas durante el período 1958-1973, permite advertir los rasgos principales del funcionamiento del sistema y extraer algunas conclusiones. En primer lugar, hay que subrayar la socialización de unas reglas del juego por parte de los partidos políticos, las cuales contribuyeron a la consolidación de la democracia y a la vertebración del sistema de partidos. En segundo lugar, a medida que el régimen político se fue estabilizando, las áreas de disenso interpartidistas se incrementaron; aunque no hay que olvidar que el "espíritu de Punto Fijo" siempre impregnó las acciones de los principales partidos, que les llevó a pactar para asegurar la continuidad democrática y también sus intereses más inmediatos. En todo caso, conviene destacar que en los tres períodos presidenciales considerados hubo continuidad en las políticas impulsadas por las élites. Tercero, la alternancia del año 1968 contribuyó a fortalecer al principal partido de la oposición hasta ese momento y repercutió muy positivamente en la legitimidad del sistema.

Teniendo en cuenta lo indicado en el capítulo primero, respecto a las relaciones interpartidistas, el caso venezolano durante estos quince años se nos presenta como un sistema que muestra un grado notable de **integración genuína**, ya que es posible desarrollar un programa común, de modernización política y socio-económica, mediante coaliciones de gobierno o alianzas parlamentarias en el seno de un sistema multipartidista. En este sentido, a pesar de que como hemos podido ver en las páginas anteriores la dinámica interpartidista estuvo sujeta a tensiones y a momentos muy difíciles, el sistema venezolano de partidos puede ser considerado, siguiendo a Almond y Powell, como *consensual*. Las actuaciones de los *líderes* más moderados de los principales partidos, enfrentándose en muchas ocasiones a aquellos que mantenían en sus respectivas organizaciones posiciones menos proclives a la negociación y el compromiso de algunas políticas, tuvieron que ver mucho en ello. No obstante, debido a que progresivamente los partidos tuvieron su acción política de conservadurismo, cabría hablar de un sistema "consensual-conservador", a finales de 1973.

Aunque en ocasiones resultó complejo el funcionamiento del sistema de partidos, las

élites políticas supieron afianzar la democracia. Hubo logros, pero también se cometieron muchas fallas que repercutieron muy negativamente en el rumbo del país. El próximo capítulo, dedicado a las funciones del sistema partidista, pretende dar cuenta de ello.

V. LAS FUNCIONES DEL SISTEMA

1. INTRODUCCION: la obsesión de las élites políticas por la estabilidad

Es innegable que los partidos políticos tuvieron una cuota de responsabilidad muy alta en los logros, fallas y deficiencias de la democracia venezolana durante estos quince años. Ellos consensuaron las reglas del juego, negociaron con el resto de las élites y trataron de ganarse los apoyos de la población. El propósito de este capítulo es describir y analizar las funciones institucionales y sociales desempeñadas por el sistema multipartidista, de acuerdo con el planteamiento general del capítulo primero, esto es viendo cómo las llevó a cabo, y las consecuencias que tuvieron para el sistema de partidos, los partidos, y el orden democrático. Como señalamos en los capítulos tercero y cuarto, el objetivo prioritario de los líderes políticos de los principales partidos fue la consolidación y estabilidad de la democracia. En este sentido, el rendimiento del sistema debe hacerse considerando este propósito, que llegó a constituirse en una verdadera obsesión de los dirigentes partidistas.

2. LAS FUNCIONES

2.1. La organización de las elecciones

Los partidos políticos han tenido una importancia esencial en todo lo referente al proceso electoral. Por un lado, han sido los promotores de la legislación electoral pertinente. De otra parte, se han ocupado de todos los aspectos prácticos concernientes a su organización: presentación de candidaturas, campañas electorales, y participación en organismos electorales.

Características del sistema electoral

Algunas de las características más notables del sistema electoral¹ serían las siguientes:

- 1) *Sistemas empleados en el escrutinio de los votos.* Para la elección del Presidente de la República, se utiliza el sistema de mayoría simple, el cual permite otorgar el triunfo al

¹ Un detallado estudio sobre el mismo ha sido realizado por José Enrique Molina Vega, *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*, Vadel Hermanos/ IIDH-CAPEL, Valencia (Venezuela)/ San José (Costa Rica), 1991. Una síntesis de sus principales características, puede encontrarse en Arístides Torres, "Venezuela", en Consejo Supremo Electoral, *Simposio Sistemas Electorales Comparados. Con especial referencia a nivel local*, CSE, Caracas, 1984, págs. 49-67.

candidato más votado aun cuando éste no hubiese obtenido la mitad de los sufragios válidos. En cuanto a la elección de los miembros de los distintos cuerpos colegiados (Congreso, Asambleas Legislativas y Concejos Municipales) se adopta el sistema de representación proporcional, aplicándose el método D'Hondt. En el caso del Congreso se usa adicionalmente un método complementario, siendo por tanto mixto el mecanismo de atribución de escaños.

En efecto, la normativa electoral contempla dos métodos para la asignación de escaños en el Congreso. En primer lugar, se utiliza el método D'Hondt². Pero como se ha demostrado, este método tiende a favorecer a los partidos políticos mayores, y por tanto, infravalora a las formaciones políticas más pequeñas. Para corregir parcialmente este efecto, se estableció un método (de cocientes) complementario, que permitía la asignación de Diputados y Senadores adicionales³. La aprobación de los dos métodos tiene mucho que ver con el "espíritu del 23 de enero", ya que en base al mismo los partidos quisieron que el sistema electoral facilitara la representación más amplia posible de los grupos políticos en el Congreso.

2) *Circunscripciones plurinominales*. Se toma como referencia la división político-territorial de Venezuela para formar las distintas circunscripciones electorales. Así para la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados, el país se divide en 23 circunscripciones: 20 Estados, 1 Distrito Federal, y 2 Territorios Federales. Para el Senado, se conforman veintiuna: los 20 Estados y el Distrito Federal. En las elecciones a las Asambleas Legislativas

² El cual básicamente funciona de acuerdo a los siguientes pasos: 1) el total de votos válidos obtenido por la lista de cada partido en una circunscripción, se divide entre tantos números enteros sucesivos (1,2,3...) como escaños tenga asignada la circunscripción, obteniéndose de dichas divisiones unos cocientes, 2) a continuación, se procede a ordenar los cocientes de mayor a menor, 3) son adjudicados los escaños a los cocientes más altos. En cuanto a este método, véase Jean Marie Cotteret y Claude Emeri, *Los sistemas electorales*, Oikos-tau, Barcelona, 1973, págs. 83-88.

³ La mecánica es la siguiente: 1) se haya un cociente electoral nacional. Éste se obtiene a partir de la división del total de votos válidos, emitidos en todo el país, entre el número de escaños fijos que corresponde a cada Cámara, 2) el número de votos de cada partido político se divide entre dicho cociente, 3) si resulta que el número de escaños obtenido por este procedimiento es superior al conseguido por el método D'Hondt, se le adjudican diputados y senadores adicionales hasta un límite máximo.

Estatales⁴, cada Estado se utiliza como límite demarcatorio. Finalmente, para los Concejos Municipales, los distritos municipales se constituyen en circunscripciones electorales.

Las circunscripciones son plurinominales. Para la Cámara de Diputados, el promedio del tamaño era mediano: por contra, para el Senado, siempre fueron pequeñas⁵ El número total de representantes a los órganos deliberantes se determinaba, salvo excepciones, de acuerdo a la población. En el cálculo del número de diputados (directos) al Congreso, la normativa electoral fue modificada en diversas ocasiones. En las elecciones de 1958 la base poblacional para escoger un diputado fue 40.000 habitantes, y uno más por cada 25.000 adicionales; en 1963, la base se incrementó a 50.000 habitantes. Para determinar el número de senadores (directos), los legisladores adoptaron un criterio distinto a la base de población. Cada una de las veintiuna circunscripciones elegía dos senadores.

Para la elección de diputados y senadores adicionales, todo el país forma una circunscripción electoral. La legislación electoral que rigió en el proceso electoral de 1958, fijaba un máximo de cuatro diputados y dos senadores. Para el proceso electoral de 1963, se amplió a seis diputados y cuatro senadores. Igual número se estableció para las elecciones de 1968.

3) *Candidatura de lista*. Los candidatos a los cuerpos deliberantes, son presentados por los partidos políticos o grupos de electores en una lista bloqueada y cerrada. El elector al depositar su voto otorga su confianza a una lista, no pudiendo alterar el orden de los postulados por el partido, como tampoco le es permitido incorporar candidatos de otras listas. Debe destacarse, además, que debido a que la papeleta ("boleta") electoral sólo lleva el anagrama y color(es) del partido, el elector desconoce los integrantes de dicha lista.

⁴ En Venezuela, para referirse a los estados en vez de estatal se utiliza el término estatal.

⁵ Molina Vega, siguiendo a Nohlen, distingue tres tipos de circunscripciones: grandes, en ellas se elegirían 11 o más cargos; medianas, de 6 a 10 cargos; pequeñas, de 1 a 5 cargos. En Venezuela, el promedio de la circunscripciones electorales para la Cámara de Diputados fue de 5,4 en 1958, 7,3 en 1963, y 8,5 para 1968. Para el Senado, ha sido de 2 en todas las elecciones. Respecto a las circunscripciones electorales, véase José Enrique Molina Vega, *El sistema electoral...*, op. cit., págs. 36-40.

4) *Emisión de dos votos*. El elector en el acto de la votación elige, por un lado, al Presidente de la República y ,por otro, de manera múltiple a los integrantes del Congreso, Asambleas Legislativas Estatales y miembros de los Concejos Municipales. En un tarjetón electoral, que comprende todas las candidaturas a los distintos órganos representativos presentadas por los partidos, el votante debe sellar dos tarjetas: una grande y otra pequeña. Mediante la primera, otorga su confianza a un candidato presidencial determinado. En la jerga política venezolana, se habla en este caso de "voto grande". Sellando la segunda, esta votando por los candidatos del partido a los distintos cuerpos colegiados, se dice entonces que emite el "voto pequeño". Ligado a esto, debe destacarse la sencillez del acto de votar, ya que al elector le es muy fácil identificar a los candidatos presidenciales y a los partidos en el tarjetón, básicamente por sus colores y anagramas. Aunque criticado, facilitó la afluencia de los electores a las urnas⁶.

5) *Inexistencia de "barreras legales" para la atribución de escaños*. La legislación electoral venezolana no exige a los partidos políticos la obtención de un determinado porcentaje de votos, para poder participar en el reparto de escaños. El mecanismo de las "barreras legales", ha sido aplicado en algunos países, con sistemas proporcionales, para evitar la excesiva proliferación de fuerzas políticas en el Parlamento. Sin embargo, en Venezuela, como hemos visto más arriba, las élites políticas en 1958 estimaron conveniente no implantarlas para que el Congreso reflejara con amplitud las preferencias de los votantes.

A partir de lo indicado más arriba, pueden destacarse algunos de los rasgos del sistema electoral implantado a partir de 1958. En primer lugar, su carácter partidista que contribuyó a fortalecer los partidos políticos y, debido al funcionamiento interno de éstos, a depositar en los *cogollos* un enorme poder para confeccionar las listas electorales. En segundo lugar, hay que subrayar la sencillez de la emisión del voto. La falta de hábitos democráticos y el bajo nivel cultural de amplias capas de la población, convencieron a las élites partidistas de la necesidad de simplificar al máximo el acto de la votación. En tercer lugar, cabe resaltar la confiabilidad del sistema, que repercutirá muy positivamente a legitimar del sistema democrático. En cuarto lugar, la concentración de las elecciones a los distintos órganos

⁶ Véase Aristides Torres, "Venezuela", *op. cit.*, pág. 56.

representativos en un mismo día, sobredimensionó la importancia de las elecciones a la Presidencia de la República en detrimento de los otros órganos.

Por último, hay que subrayar el alto grado de proporcionalidad logrado con la aplicación del sistema de representación proporcional para el Congreso. Mercedes Martelo y José Enrique Molina han utilizado distintos instrumentos (Curva de Lorenz, Índice de Proporcionalidad, e Índice de distorsión) para estudiar en qué medida los votos obtenidos en las elecciones por los partidos se han traducido en escaños. Los resultados obtenidos por estos autores muestran una alta correlación (por encima del 0,89; esto es 89%) existente entre los puestos obtenidos y los que idealmente corresponderían a cada partido en el Congreso⁷. Los porcentajes de cada elección evidencian cómo ésta se incrementó en la medida que participaron más partidos en las elecciones⁸. En líneas generales puede concluirse que el sistema de representación proporcional no tiene unos efectos claros sobre la fragmentación del sistema de partidos: ni beneficia ni impide la participación de pequeños partidos, aunque en las circunscripciones estatales, los partidos más grandes tengan mayores posibilidades que los partidos o grupos de electores más pequeños.

Los organismos electorales

Los organismos competentes en materia electoral más importantes son: el Consejo Supremo Electoral (CSE), las Juntas Electorales y las Mesas Electorales. Debemos destacar la representación en todos ellos de los partidos, tal como éstos establecieron en la legislación

⁷ Véase Mercedes Martelo, "El sistema electoral venezolano (Resultados de la aplicación del sistema de representación proporcional en la composición de las Cámaras del Congreso", en Manuel Vicente Magallanes (comp.), *Propaganda Política, Partidos y Sistema Electoral*, Consejo Supremo Electoral, Colección del Cincuentenario, nº 2, Caracas, 1987, pág. 241 y sigs. También José Enrique Molina Vega, *op. cit.*, págs. 61 y sigs. Tomadas por separado cada una de las Cámaras, en el Senado se produjeron mayores distorsiones, así por ejemplo en las elecciones de 1968 sobrepasó el 15%. Las dos principales razones de ello son: 1) la magnitud de cada una de las circunscripciones ha sido pequeña, dos, lo cual repercute en una menor proporcionalidad; 2) el número de senadores adicionales es tres, mientras que el de diputados es algo superior. Véase José Enrique Molina Vega, pág. 66.

⁸ Mercedes Martelo, *op. cit.*, pág. 240.

electoral⁹. La máxima autoridad en cuestiones electorales es el CSE. Contemplado legalmente como un órgano autónomo de los poderes del Estado, tiene a su cargo la dirección, organización y vigilancia de las elecciones. Está integrado por nueve miembros designados por el Congreso, siendo cinco de ellos elegidos mediante su postulación por los cinco partidos que más alta votación obtuvieron en las últimas elecciones¹⁰. La autonomía del CSE ha sido bastante relativa, puesto que éste ha sucumbido en muchas ocasiones a las presiones e intereses de los principales partidos. Con todo, no ha restado credibilidad a los procesos electorales y ha sido funcional para el sistema.

Las campañas electorales: de los mítines al predominio de los medios audiovisuales

Las elecciones en Venezuela tienen lugar cada cinco años, eligiéndose a representantes a los cuerpos colegiados: Congreso Nacional, Asambleas Estatales, Concejos Municipales, y al Presidente de la República. El fuerte carácter presidencial que tiene el régimen venezolano tiene algunos efectos perniciosos en los comicios, ya que se observa cómo la lucha por la Jefatura del Estado, relega a un segundo plano la competencia interpartidista en otros frentes, ejerciendo la elección presidencial un efecto "tirón" o de "arrastre" con respecto a las otras elecciones. A ello se añade el hecho de que las listas que los partidos venezolanos presentan al electorado son bloqueadas y cerradas, con lo cual la trayectoria, la imagen y el discurso del candidato presidencial han resultado sumamente importantes, en la mayoría de

⁹ A partir de la aprobación de la **Constitución de 1961**, toda la legislación electoral tiene en cuenta lo establecido por ésta en su artículo 113, apartados 2º y 3º: "Los organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política, y sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones". "Los partidos políticos concurrentes tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral".

¹⁰ Los otros cuatro, sin adscripción partidista, son elegidos por mayoría de las dos terceras partes. En los primeros momentos de la experiencia democrática, hubo una mayor representación. Véase Manuel Rafael Rivero, "Poder Electoral", en *Diccionario de Historia de Venezuela*, vol. 3, Fundación Polar, Caracas, 1988, págs. 194-196. Con respecto al papel del CSE en los procesos electorales y otros aspectos de la legislación electoral, véase Nerio Rausero, "Organización Electoral en Venezuela y América Latina", en Manuel Vicente Magallanes (coord.), *Innovación Democrática, Mitos Políticos y Organización Electoral*, Consejo Supremo Electoral, Colección del Cincuentenario, n° 4, Caracas, 1988, págs. 175-211, en especial págs. 184-205. También, véase Boris Bunimov-Parra, "Legislación electoral: Venezuela", en *Legislación electoral comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, CAPEL/IIDH/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, San José, 1986, págs. 343-367.

las ocasiones, para la suerte de su partido en los distintos órganos colegiados. Ejemplos al efecto no faltan: la candidatura de W. Larrazábal, en 1958, la de Arturo Uslar Pietri, en 1963 y ,en menor medida, la de Miguel Angel Burelli Rivas, en 1968.

Algunos de los rasgos más notables de las campañas electorales realizadas en 1958, 1963 y 1968 serían los siguientes¹¹: En primer lugar, éstas fueron excesivamente largas, sobrepasando los ocho meses establecidos como límite legal. De hecho, las elecciones internas de los partidos, constituyeron una *extensión* de la propia campaña. En segundo lugar, estuvieron muy organizadas, con destacada labor en 1968 de un equipo de profesionales y técnicos¹². En tercer lugar, contaron con abundantes recursos económicos, en particular AD y COPEI. La inexistencia de financiación pública, no sólo hizo que la privada creciese de manera considerable, sino que el control sobre los fondos de los partidos fue inexistente. Por otro lado, en 1968, el apoyo financiero o publicitario de ciertos grupos tuvo como contrapartida la presencia en el Congreso de algunos de sus representantes¹³.

En cuarto lugar, habría que destacar la importancia de los mítines y reuniones de los candidatos con las masas; la movilización de los electores, y las caravanas de vehículos (autobuses, automóviles, camionetas), que dieron un aire *festivo* y contribuyeron a socializar los procesos electorales, por parte de la población. Quinto, importancia progresiva de los medios de comunicación. A partir de 1963, cobró notoriedad la televisión, cuya masiva utilización en 1968 supuso un salto cualitativo en el modo de hacer campañas electorales.

¹¹ No hemos podido encontrar trabajos que aborden, con cierto detenimiento, las campañas electorales de 1958 y 1963. Algunos rasgos destacables de las mismas son recogidos en Boris Bunimov-Parra, *Introducción a la Sociología Electoral...*, *op. cit.* págs. 87 y 109. David J. Myers ha realizado un estudio pormenorizado de la campaña de 1968, véase *Democratic Campaigning in Venezuela: Caldera's Victory*, Fundación La Salle, Caracas, 1973. Las estrategias electorales de los partidos políticos han sido objeto de atención por parte de Angel E. Alvarez D., "Estrategias de propaganda en las campañas de 1958, 1963, y 1968", 2 vol., mimeo, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, s. f.

¹² COPEI fue el primer partido en utilizar un "nuevo" aparato profesional y tecnocrático para las elecciones de 1968, el cual tuvo una actuación destacada en el seguimiento de los resultados electorales. Véase Humberto Njaim, "Los actores del sistema político en la actualidad", en Humberto Njaim et al., *El Sistema Político Venezolano*, *op. cit.* pág. 19.

¹³ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político...*, *op. cit.*, pág. 273.

Nótese que en 1958 la televisión no llegaba a todas las regiones del país, lo cual fue aprovechado por algunas organizaciones políticas urbanas que explotaron la imagen de su candidato presidencial¹⁴. La televisión también tuvo su importancia en 1963 y 1968¹⁵.

Sexto, las campañas de 1958 y 1963 estuvieron centradas en los programas y candidatos, mientras que en 1968 se potenció la *venta* de "productos" e imágenes. La campaña de 1968, marcó el inicio de la pragmatización del debate político en detrimento de la discusión doctrinaria. Tuvo mucho que ver con la estabilidad democrática que por entonces tenía el país, la derrota (militar) de la extrema izquierda, y la convergencia hacia el centro del espectro político de AD y COPEI en busca de más votos. A partir de esa fecha, las discusiones se centraron sobre la eficacia de las tareas del gobierno saliente, "polarizándose" los debates en torno al partido de gobierno y al partido opositor con más posibilidades de triunfo. La búsqueda de mayores apoyos electorales llevó a los partidos a poner en práctica técnicas de marketing, equipos y medios técnicos para ofrecer su "producto"¹⁶.

Por último, en la campaña de 1968, a diferencia de las anteriores, y como preámbulo a lo que ocurrirá posteriormente, los escándalos por casos de corrupción, comenzarán a utilizarse con fines electorales¹⁷.

La celebración de los procesos electorales posibilitó la selección de las élites políticas

¹⁴ Tal parece haber sido el caso del Contralmirante Larrazábal. En 1958, la televisión cubría, total o parcialmente, el Distrito Federal, y los Estados Miranda, Aragua, Carabobo, Lara, Falcón y Zulia. Véase Boris Bunimov-Parra, *Introducción a la Sociología Electoral...*, *op. cit.*, pág. 87.

¹⁵ David J. Myers, indica que la televisión junto con la radio emergieron en 1968 como importantes fuentes de información política, por parte de todos los grandes partidos. Señala que para entonces, una de cada tres familias tenía radio; la televisión, por su parte, no había todavía llegado a las poblaciones más pequeñas y alejadas de las áreas rurales. En la campaña de 1963, parece que la televisión en las zonas urbanas, incluso en los barrios marginales (cuyos habitantes idearon la manera de acceder a la red de comunicación) fue importante para los resultados del candidato Arturo Uslar Pietri. Véase *Democratic Campaigning in Venezuela*, *op. cit.*, pág. 119.

¹⁶ Los principales temas del debate de la campaña de 1968, en David J. Myers, *Democratic Campaigning in Venezuela*, *op. cit.*, pág. 125 y sigs.

¹⁷ Véase Eduardo Talavera Arroyo, *Elecciones y Negociaciones...*, *op. cit.* págs. 133-134.

y la agregación de intereses. A continuación, nos referiremos a ambos aspectos.

La selección de las élites políticas

Una de las consecuencias derivadas del cuasimonopolio que ejercen los partidos políticos venezolanos sobre la esfera electoral¹⁸ es su decisivo papel en el reclutamiento y selección de las élites políticas. Bien es cierto que en los procesos electorales celebrados en 1958, 1963 y 1968, hubo candidaturas *independientes* a la Presidencia de la República y fenómenos anti-partidos que compitieron por escaños. Pero la experiencia de esos años mostró que la consecución de cierto espacio político en los órganos colegiados y las posibilidades de alcanzar la Jefatura del Estado pasaban por contar con una organización vertebrada.

Por tanto, y en términos generales, los partidos políticos han sido los principales agentes en la selección de los candidatos políticos en las elecciones. En las listas de los partidos han figurado predominantemente personas ligadas a éstos por largos años de servicios, con profesiones muy variadas. También han ido en ellas personalidades *independientes*, pertenecientes a distintos sectores de la vida del país, para robustecer su imagen de amplitud. AD, COPEI y los partidos de izquierda con importante presencia en el mundo sindical y en las organizaciones profesionales, han incorporado a personas de dichos ámbitos, fruto de transacciones y compromisos. Tampoco han descartado reclutar personas del mundo empresarial y de los negocios, cuando la ocasión ha sido propicia¹⁹.

A pesar de la paulatina interrelación entre las élites políticas y las élites económicas

¹⁸ Aunque los partidos políticos no están considerados como órganos constitucionales en la *Constitución de 1961*, si son objeto de atención y consideración especial. En el artículo 114, se señala: "Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional".

¹⁹ Allan R. Brewer-Carías indica que en las elecciones de 1968, 17 "dirigentes empresariales" consiguieron ser electos en las filas de diversos partidos para la Cámara de Diputados. Según este autor ello se dio "a cambio de apoyo electoral-financiero o publicitario". Asimismo señala que los "dueños y directores de algunos de los más importantes diarios y revistas del país también fueron llevados a las Cámaras Legislativas en las elecciones de 1968, con lo cual, la prensa comenzó a ejercer un tipo de presión protegida por la inmunidad parlamentaria, antes no conocida en el país". Véase *Cambio Político...*, *op. cit.*, págs. 273-274.

del país, consecuencia de la progresiva complejización de la vida pública, debe indicarse que las primeras han gozado de *autonomía* en su formación y ámbito de actuación. La renta petrolera ha fortalecido y enriquecido al Estado, beneficiándose con ello los partidos políticos a través de distintos mecanismos. Dada la importancia de la actividad partidista en el país, ésta desde 1958 se ha ido profesionalizando, más en la dedicación y esfuerzos de las élites que en su preparación intelectual y técnica.

Conviene destacar que las élites políticas que acuerdan las bases del proyecto democrático que se implanta, a finales de los años cincuenta, tuvieron, en líneas generales, una gran preparación fruto tanto de sus estudios como de años de exilio y clandestinidad. El Pacto de Punto Fijo y los subsiguientes acuerdos fueron, pues, consecuencia de personas cualificadas que supieron elaborar un *Proyecto Nacional*, aunque mantuvieran sus diferencias en determinados aspectos o políticas, que no modificaban las líneas básicas del mismo. Este proyecto tuvo, cuando menos, cuatro grandes objetivos: 1) la consolidación de la democracia, 2) la puesta en práctica de un modelo de desarrollo económico de sustitución de importaciones, 3) el control de los recursos naturales por parte del Estado, recurriendo para ello a las nacionalizaciones, así como de sus industrias básicas, 4) la expansión de la sanidad, de la educación, y construcción de viviendas; también dotación de servicios públicos y desarrollo de las infraestructuras del país.

En gran medida, éste fue aplicado durante el período 1958-1973, pero importantes cuestiones como las nacionalizaciones del petróleo y el hierro no se consiguieron hasta el quinquenio 1974-1979.

Por otro lado, aunque las élites partidistas han sido heterogéneas en sus orígenes y han defendido distintas modalidades de dicho *Proyecto*, se puede advertir cierto espíritu de *clase* tanto en la importancia que otorgaban a sus actividades para el desarrollo del país, en sus

distintas variantes, como en la defensa de sus privilegios²⁰.

La agregación de intereses

La heterogeneidad de los grupos sociales es una característica de la sociedad venezolana, que durante estos años proseguirá su modernización y conocerá un cambio social notable. Los partidos supieron hacer frente a ello mediante su carácter policlasista, que permitió la incorporación a sus programas de demandas e intereses variados y en ocasiones contradictorios. Con independencia de lo aprobado en sus respectivos órganos colegiados, y lo establecido en los programas electorales, una vez en el Congreso y en la Presidencia de la República, los partidos con capacidad de decisión priorizaron los intereses de las clases altas y de los sectores medios. En la medida que el Estado incrementó sus recursos, atendieron a los sectores más desfavorecidos. En todo caso, debe tenerse en cuenta que no se procedió a una verdadera redistribución de la riqueza del país, aunque en términos generales mejoraron las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

Respecto a la formación de *fracciones* parlamentarias²¹, puede advertirse que la adopción del sistema electoral proporcional con representación de las minorías facilitó, desde 1958, el incremento del número de partidos con representación en el Congreso. Así, en la Cámara de Diputados en 1958, 4 partidos obtuvieron al menos un diputado; en 1963, ya fueron 8; mientras que en 1968, la cifra se elevaba a 11. En el Senado, la fragmentación también fue progresiva: 4 partidos en 1958; 6 en 1963; y 9 en 1968. A estas cifras, habría que sumar los partidos que surgieron cuando se produjeron divisiones de formaciones con representación.

²⁰ Las élites políticas han sido objeto de numerosas críticas, incluso por parte de personas pertenecientes a las mismas. Prueba de ello, es el caso de Domingo Alberto Rangel, quien enjuició muy negativamente, no sin cierta razón, la formación de las élites partidistas: "Desde el punto de vista intelectual la élite dirigente de los partidos es de una convincente mediocridad. Con algunas excepciones - Caldera, Prieto Figueroa, Herrera Campíns - carecen los miembros de esa élite de la cultura, la formación ideológica y la comprensión de los problemas contemporáneos, que caracterizan hoy en cualquier país civilizado del mundo a los dirigentes políticos". Véase Domingo Alberto Rangel, *Los Mercaderes del Voto*, 2ª edición, Vadell Hermanos, Valencia (Venezuela), 1973, págs. 27-34.

²¹ El término *fracciones* se utiliza en Venezuela para designar a los grupos parlamentarios.

A la vista de la proliferación de fuerzas en el Congreso, podría pensarse que la agregación de intereses no fue del todo óptima. Sin embargo, ya vimos como el número de partidos con posibilidad de cierto juego parlamentario nunca fue superior a seis. Además, los entendimientos entre diversas fuerzas políticas hizo que, en ocasiones, el número de partidos necesario para que el sistema pudiese funcionar fuese inferior. Por último, la presencia de tan variado grupo de formaciones contribuyó a la inclusión de intereses minoritarios en el juego democrático, siendo un factor estabilizador de la democracia²².

Al ser elegido el Presidente de la República por votación popular, el Ejecutivo cuenta con autonomía frente al Congreso para desempeñar muchas de sus funciones. Pero en ciertas ocasiones necesita su respaldo, siendo decisivos los apoyos con los que cuenta en las Cámaras.

Durante el período 1958-1973, aunque se produjo una progresiva fragmentación del poder político en el Congreso, el Ejecutivo contó con suficientes ayudas para realizar importantes tareas. Entre 1959 y 1968, se formaron gobiernos de coalición que facilitaron el entendimiento y la cooperación Legislativo-Ejecutivo aunque no faltaron los momentos difíciles debido a las divisiones en el partido de gobierno y el abandono de la coalición por algún partido. El gobierno de Rafael Caldera no contó con mayoría en el Congreso, y dado que no hubo reedición de coaliciones de gobierno, su partido COPEI, tuvo que buscar alianzas parlamentarias con otras fuerzas; logrando entendimientos en materias importantes con AD a partir de 1970. No obstante, en este último período le resultó más difícil al Presidente desarrollar su programa de gobierno, circunstancia ésta que hizo plantearse a algún observador la validez del sistema electoral proporcional con representación de las minorías²³.

²² No obstante, es cierto que durante la década de los sesenta la cantidad de fuerzas políticas existentes en el Congreso, algunas sin apenas apoyos, hizo más difícil su funcionamiento. A pesar de ello, uno de sus aspectos positivos es que constituyó una especie de "válvula de escape" del sistema, aspecto este nada desdeñable.

²³ Allan R. Brewer-Carías al hacer balance del respaldo obtenido por el gobierno en la Cámara de Diputados, entre 1959 y 1973, indicaba: "...así como el sistema electoral impidió -en ausencia de polarización- la formación de una mayoría parlamentaria que respaldara al Gobierno e hiciera funcionar el sistema presidencial, también impidió la formación de un bloque de oposición coherente y que presentara ante la opinión una alternativa seria de Gobierno. Por ello, a pesar del alto porcentaje en la Cámara de Diputados hasta 1973, en el sentido de miembros de partidos que no participaban en el

2.2. La organización y funcionamiento del Gobierno

En el capítulo anterior ya hicimos hincapié en la formación de los gobiernos de coalición y en los acuerdos parlamentarios, como una dimensión de las relaciones interpartidistas y, por tanto, no incidiremos demasiado en ello nuevamente. Aquí, nuestro interés es detenernos en la composición de los gobiernos, describir algunas de sus actuaciones y observar las relaciones entre el Presidente de la República, su equipo y el partido de gobierno.

En Venezuela, a partir de 1958 particular relevancia adquirirán los problemas entre el Gobierno y el partido de gobierno. El Presidente de la República será liberado de la disciplina partidista una vez en el poder²⁴, lo cual le dará mayor margen de autonomía para desarrollar su programa de gobierno y elegir a sus colaboradores. Por otro lado, el Presidente tiene una gravitación notable sobre el resto del régimen democrático, por los poderes que le confiere la Constitución -recordemos que éste país adopta como sistema de gobierno el presidencialismo- y por la importancia de sus gestos y actos. Ambos factores, unidos a la personalidad del Jefe del Estado y a la no institucionalización de canales de consulta y comunicación, repercutieron muy negativamente durante algunos períodos en el desempeño de los Gobiernos, en las relaciones con su partido, en la vida interna del mismo y en sus

Gobierno, dicha oposición estuvo muy lejos de ser una oposición seria y coherente, y en ningún caso llegó a configurarse como un alternativa de Gobierno. Al contrario, estuvo configurada por multitud de grupos y partidos inframinoritarios, así como por algunos partidos menores minoritarios, pero que no llegaron a ejercer un liderazgo real frente a los variados grupos y facciones. Además, la posición de muchos de los grupos interesados en la oposición fue esencialmente maleable, y la alineación en la votación de la Cámara puso normalmente de manifiesto, una variabilidad sorprendente, producto de la ausencia de planteamientos ideológicos en los debates y de la práctica permanente de la negociación y el compromiso como forma de gestión parlamentaria". Véase "50 años en la evolución institucional de Venezuela. 1926-1976", en VV.AA., *Venezuela Moderna*, Ariel, Caracas, 1979, pág. 661. La principal crítica que puede realizarse a este autor, es que no considera en sus justos términos los gobiernos de coalición (1959-1968), y los entendimientos parlamentarios del período 1969-1974, como fuentes de apoyo al Ejecutivo. Por otro lado, a partir de las elecciones de 1973, los votos se concentrarán en torno a los dos principales partidos del sistema, AD y COPEI, eliminándose muchos de los problemas señalados por Brewer-Carías.

²⁴ Debido a que durante el *trienio* el Presidente de la República fue criticado por su excesiva dependencia de las directrices partidistas, al punto que fue una de las razones que los militares esgrimieron para dar el golpe de Estado en 1948, a partir de 1958 se inauguró la práctica de liberarle de toda disciplina partidista para ejercer sus tareas de gobierno.

posibilidades de alcanzar el poder en la siguiente contienda electoral.

Período de Rómulo Betancourt (1959-1964)

Inicialmente, el Gobierno de Rómulo Betancourt contó con un amplio respaldo político para desarrollar sus tareas. Hay que recordar que los tres principales partidos políticos (AD, COPEI, URD) se habían comprometido, con anterioridad a las elecciones, a integrar un gobierno de coalición, y habían acordado las líneas maestras del programa de gobierno.

El interés de las élites partidistas por formar un Gabinete que contara con el mayor consenso social posible, les llevó a incorporar tanto a miembros de los tres partidos como a independientes, los cuales tuvieron una destacada presencia. Otros puestos importantes, como el de gobernador, fueron distribuidos la mayoría de las veces conforme a la fuerza electoral de cada partido²⁵.

El clima de entendimiento y los respaldos con que contaba el Gobierno en el Congreso (tenía una holgada mayoría), permitieron al Presidente Betancourt empezar a tomar decisiones. Pero problemas internos en AD, y divergencias en la coalición, erosionaron las bases de apoyo al Ejecutivo. Para el año 1962, éste había perdido la mayoría en la Cámara de Diputados. Si tenemos en cuenta que el Gobierno tuvo que hacer frente a intentonas golpistas, a la lucha armada de la extrema izquierda, y ,en ocasiones, a la táctica obstruccionista de la oposición, es fácil entender las dificultades que tuvo para desarrollar sus planes²⁶.

Betancourt contó, desde los inicios de su presidencia, con una fuerte oposición del sector izquierdista juvenil de AD para aplicar su programa reformista. Éste sector, influido

²⁵ La formación del Gobierno de Betancourt en Ramón J. Velasquez, "Evolución Política...", *op. cit.*, pág. 231.

²⁶ Respecto a las actuaciones emprendidas por la Administración de Betancourt, puede consultarse el trabajo de Robert J. Alexander, *The Venezuelan Democratic Revolution...*, *op. cit.*, si bien este autor en algunas de sus apreciaciones se deja llevar por su simpatía hacia este dirigente político. Un estudio menos detallado pero que da buena cuenta de este período en Judith Ewell, *Venezuela...*, *op. cit.*, págs. 127-146.

por las tesis del marxismo-leninismo, la existencia de otra fuerza extremista, el PCV, la presencia en URD de extremistas, y la Revolución Cubana, comenzó a demandar transformaciones radicales rápidas para solucionar los problemas del país. La *Vieja Guardia* del partido, que en 1958 al regresar del exilio se había hecho con el control del partido, estimó inviable para estabilizar la democracia atender sus peticiones, en otras palabras desarrollar plenamente el programa de AD. La disputa interna, ideológica y generacional, no se logró reconducir dentro de las instancias del partido. Los conflictos que afloraron se pretendieron atajar por la vía disciplinaria que, al no ser acatada por el sector encabezado por Domingo Alberto Rangel y Simón Sáez Mérida, se tradujo en expulsiones de algunos de los miembros de este grupo, y en la marcha de gran parte la juventud del partido. En abril de 1960, este sector creó el **Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)**. Para AD supuso contar en la Cámara de Diputados con 17 diputados menos y una pérdida de influencia notable en el movimiento estudiantil, en particular entre los universitarios, que tardaría en recuperar²⁷.

Tras hacer frente el principal partido de gobierno a problemas internos, la coalición conoció una crisis, debido a las divergencias existentes entre URD y los otros dos socios que la integraban. Como hemos tenido oportunidad de observar al analizar las relaciones interpartidistas de este período, éstas se daban en varias materias (economía, orden público, política internacional), aunque el detonante que provocó la salida de URD del Gobierno, en noviembre de 1960, fue la postura que éste adoptó respecto a Cuba²⁸. Nuevamente, el

²⁷ Sobre esta primera división de AD, puede consultarse la excelente recopilación de material diverso (información de prensa de la época, transcripciones de discursos, resoluciones tomadas por los órganos del partido) realizada por José Agustín Catalá (editor), *Las 3 divisiones de AD*, Centauro, Papeles de Archivo- Cuadernos de Divulgación Histórica- nº 7, Caracas, 1987, págs. 15-149. También pueden verse los trabajos de John D. Martz, *Acción Democrática...*, *op. cit.*, págs. 168-183, y Ruben Carpio Castillo, *Acción Democrática. Bosquejo histórico de un partido: 1941-1974*, 2ª edición, Centauro, Caracas, 1983, págs. 125-127.

²⁸ Respecto a la marcha de URD, el Presidente Rómulo Betancourt en su tercer mensaje presentado al Poder Legislativo el 11 de marzo de 1961 señaló: "Fueron sorteadas muchas dificultades que entraban ese novedoso ensayo de Gobierno compartido en un país en el cual el Gobierno ha sido siempre coto cerrado y exclusivo de quienes arribaron al Poder, por las urnas o por las armas. Pero llegó un momento en que se hicieron agudas las divergencias de criterio para enfocar los problemas de orden público y algunas de política internacional entre el Presidente de la República y la Dirección de Unión Republicana Democrática. Resolví entonces aceptar la renuncia presentada por los Ministros y

Gobierno de Betancourt perdía bases de apoyo político. En el Congreso, 34 diputados y 11 senadores pasaban a engrosar la filas de la oposición.

A mediados de 1961, el *faccionalismo* comenzó a dañar la unidad interna de AD. Tras la marcha de la juventud del partido, un sector conocido como *grupo ARS*²⁹, encabezado por Raúl Ramos Giménez, empezó a ganar posiciones dentro del partido y fue tal su éxito que, en la Convención Nacional de enero de 1961, logró la mayoría en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN)³⁰. Desde el CEN los *arsistas* no sólo intentaron que el Presidente de la República tomara en cuenta sus opiniones a la hora de gobernar³¹ sino que además se emplearon a fondo para hacerse con el control del partido. El objetivo era claro: ganar el proceso electoral interno de cara a las elecciones nacionales de 1963.

La *Vieja Guardia* se dio cuenta de la maniobra y actuó en consecuencia, aunque tardó en reaccionar. El Gobierno, como posteriormente pasaría en otros períodos presidenciales, terció en la disputa, desplegando recursos e influencia en favor de los segundos. En diciembre

Gobernadores de ese Partido y organizar el Gabinete y las Gobernaciones de Estados y de Territorios Federales con personeros de Acción Democrática, de COPEI, de Integración Republicana y de ciudadanos políticamente independientes", véase *Tres años de gobierno democrático 1959-1962*, Tomo I, Imprenta Nacional, Caracas, 1962, págs. 458-459 (el subrayado es nuestro).

²⁹ En Caracas existía la agencia ARS de publicidad cuyo slogan era: "Déjenos pensar por Vd.". En AD, popularmente, un grupo del partido pasó a ser conocido bajo dicha denominación por su tendencia de tratar de llevar a la práctica el mismo dentro del partido.

³⁰ Los *arsistas* consiguieron 13 de los 22 cargos.

³¹ En un comunicado del CEN, dado a conocer por la prensa el 21 de diciembre de 1961, se hacía hincapié en los problemas que representaba desarrollar el programa de AD en un gobierno de coalición en el que había que guardar cierto equilibrio y armonía. A partir de ahí se hacían las objeciones: "Pero en la práctica, compañeros en funciones de gobierno, contando con la anuencia de la minoría de la Dirección Nacional, han reducido a una entelequia la influencia del Partido en la orientación del gobierno, descatado sistemáticamente decisiones del Partido y recurrido al sistema de las situaciones de hecho para presionar al CEN. Serían innumerables los ejemplos que podrían citarse y a título general cabe enumerar la adopción de algunas medidas económicas contrarias a resoluciones del CEN, el nombramiento de funcionarios ejecutivos sin consulta previa para cargos que pertenecen a Acción Democrática y otras de mayor y menor cuantía. Todas estas circunstancias indican que el CEN, como organismo de Dirección y pese al hecho de representar al Partido que ganó abrumadoramente las elecciones y que recibió el mandato de gobernar, haya tenido muy poca o ninguna influencia en la orientación y las decisiones fundamentales del gobierno". Recogido en José Agustín Catalá (editor), *Las 3 divisiones de AD...*, *op. cit.*, pág. 172.

de 1961, los delegados elegidos en algunas seccionales, para asistir a la Convención Nacional que elegiría a las autoridades del partido, eran favorables a la *Vieja Guardia* en la proporción de dos a uno. Los *arsistas* cuestionaron la limpieza de los resultados en algunos estados, considerando que debían repetirse las elecciones. A partir de ahí, ambos sectores se enfrentaron sobre la validez de las medidas disciplinarias que unos y otros adoptaron desde distintas instancias del partido. Finalmente, ante la falta de entendimiento dentro del partido, cada grupo celebró una Convención Nacional en enero de 1962. Una nueva escisión se había consumado. Los *arsistas* crearon **Acción Democrática de Oposición (AD.OP.)**.

Esta segunda división obedece a luchas por el control del partido³², pero en segundo término habría que tomar en cuenta también las discrepancias sobre las actuaciones del Gobierno³³. Con la marcha de los representantes de la *generación intermedia*³⁴, el partido perdió valiosos cuadros y disminuyó sus apoyos electorales para 1963. A corto plazo, lo más importante fue el paso a la oposición de 20 diputados y 5 senadores. El Gobierno perdía la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, debiendo recurrir a laboriosas negociaciones con la oposición que en muchos casos no dieron sus frutos.

Período de Raúl Leoni (1964-1969)

³² Distintos analistas así interpretan los acontecimientos ocurridos, véase Robert Alexander, *Latin American Political Parties*, Praeger Publishers, New York, pág. 213; Ruben Carpio Castillo, *Acción Democrática...*, *op. cit.*, pág. 131; John D. Martz, *Acción Democrática...*, *op. cit.*, pág. 183.

³³ En enero de 1962, el dirigente Raúl Ramos Jiménez se dirigió por radio a los simpatizantes y miembros de AD, expresándoles que la crisis interna no obedecía fundamentalmente a ambiciones personales, algo bajo todo punto de vista objetable, sino que lo que existía en el partido eran "dos modos distintos de apreciar los fenómenos políticos del presente y las perspectivas que nos ofrece el futuro; dos criterios perfectamente diferenciados en cuanto a la acción administrativa del Gobierno y a la conducta que como Partido de coalición puede y debe asumir Acción Democrática; dos concepciones diametralmente opuestas en relación con el funcionamiento y alcances de la actual coalición gubernamental, todo lo cual ocasiona diferencias en materias tan importantes como la Reforma Agraria, la política internacional, la participación de la oligarquía financiera en el gobierno constitucional, las condiciones en que nuestro Partido debe prestar su concurso al régimen que preside el compañero Betancourt y otras de igual o mayor importancia". Véase José Agustín Catalá (editor), *Las 3 divisiones de AD...*, *op. cit.*, pág. 189.

³⁴ Hace referencia a los militantes que se sitúan entre la *Vieja Guardia* y los más jóvenes del partido.

Las elecciones nacionales de 1963, fueron nuevamente ganadas por AD, aunque ni su candidato presidencial, Raúl Leoni, ni la lista para el Congreso obtuvieron los porcentajes de votos de 1958. La divisiones de AD, la existencia de otros partidos políticos en el *mercado electoral*, y la gestión de gobierno tenían mucho que ver en ello. En principio, el partido parecía más cohesionado para gobernar, puesto que los sectores más radicales o habían sido expulsado o se habían marchado, pero AD no contaba con mayoría absoluta en las Cámaras lo cual le llevó a negociar la incorporación de otros partidos al gobierno. Las gestiones se prolongaron durante algunos meses en 1964.

El primer equipo ministerial dado a conocer por el Presidente, en marzo de 1964, sólo contaba con 3 miembros de AD, que ocupaban las carteras de educación, obras públicas e interior, siendo el resto independientes, algunos de ellos afines a los planteamientos de dicho partido³⁵. Posteriormente, AD cerró un acuerdo con URD y FND, plasmado en el Programa de Gobierno de Amplia Base³⁶. Tras su firma, algunos integrantes de dichos partidos ocuparon cargos en el Gobierno, en noviembre de 1964.

La incorporación de dos socios al Ejecutivo, permitió al Gobierno contar con una sólida mayoría en la Cámara Baja (117 diputados frente a 62 de la oposición). El Presidente, estuvo en condiciones de poder sacar adelante algunas de las políticas públicas acordadas con los otros partidos. Durante el período de vigencia del *Gobierno de Amplia Base* se observa que, con independencia del apoyo parlamentario de URD y FND al Gobierno, éste nunca funcionó de manera cohesionada. Las discrepancias entre los tres partidos respecto a cómo el Presidente y sus ministros debían abordar los distintos problemas nacionales, estuvieron en el origen de su falta de eficacia. En realidad, era difícil que fuerzas tan heterogéneas

³⁵ La composición del primer gobierno de Raúl Leoni puede verse en *El Universal*, Caracas, 12 de marzo de 1964, pág. 1.

³⁶ Dicho programa fue dado a conocer a la opinión pública el 25 de agosto de 1964. Contenía una serie de puntos programáticos suscritos por los tres partidos que hacían referencia a cuestiones muy diversas en política internacional, política económica, seguridad social, política petrolera y minera. A diferencia del Programa firmado en 1958, por AD, URD, y COPEI, éste era mucho más general en sus planteamientos y más impreciso en el logro de los objetivos. Una lectura del Programa en *Documentos*, números 17-18, Caracas, abril-septiembre 1964, págs. 512-527.

pudieran ponerse de acuerdo en imprimir una línea determinada a la acción de gobierno.

El choque de intereses y falta de entendimiento, originó la primera crisis de gobierno en marzo de 1966, que se saldó con la salida del FND. Dieciséis meses después de formarse el gobierno de coalición, éste partido lo abandonaba por discrepancias en temas muy diversos: gestión administrativa, pacificación del país, desacuerdos sobre el reparto de cargos públicos en la Administración, política petrolera, política económica³⁷; si bien el detonante de su marcha, como ya vimos en otro lugar, fue la reforma fiscal que el Gobierno de Raúl Leoni pretendía que el Congreso aprobara³⁸. AD mostró su desacuerdo con las razones esgrimidas por dicho partido para justificar el incumplimiento del Programa de Gobierno³⁹ y se negó a atender las condiciones que puso el FND para seguir en el Gabinete, ante lo cual éste optó por salirse el 14 de marzo de 1966. Arturo Uslar Pietri, presidente del FND, en una carta en la que comunicaba la decisión de su partido de retirarse del Gobierno, mencionaba uno de los problemas más graves que tuvo la coalición para funcionar con cierta coherencia desde sus inicios:

"La realización de estos propósitos (hace referencia a la estabilidad constitucional y desarrollo del programa acordado) se ha visto entrabada y detenida por obstáculos de varia índole. Acaso el más importante de ellos haya consistido en la falta de unidad de acción eficaz por parte del Gobierno, como consecuencia de la ausencia de decisiones compartidas y aceptadas por los tres Partidos. Ha habido participación en el Gobierno, pero no ha habido Gobierno de Colaboración. El Gobierno no es parcelable, sino que es uno e indivisible y su acción debe ser el positivo resultado de los acuerdos superiores que aseguren su unidad de criterio y su unidad de acción"⁴⁰.

³⁷ La disparidad de criterios fue apuntada en la I Convención Nacional de este partido, celebrada durante los días 24-27 de febrero de 1966. Al respecto, véase el documento del FND sobre el Gobierno de Ancha Base, de fecha 15 de marzo de 1966, reproducido en *Documentos*, n° 24, enero-marzo 1966, Caracas, págs. 435-450.

³⁸ Véase capítulo IV, pág. 153.

³⁹ El documento de AD, dado a conocer por el CEN de dicho partido el 18 de marzo de 1966, que respondía a las críticas del FND, puede verse en *Documentos*, n° 24, *op. cit.*, págs. 453-465.

⁴⁰ *Documentos*, n° 24, *op. cit.*, pág. 466.

URD optaba por continuar en el Gobierno, aunque dicha táctica no era aceptada por todos los integrantes del partido, esto es existían discrepancias sobre la conveniencia de mantener la colaboración con AD⁴¹. Los *urredistas* aceptaban la propuesta del Presidente Leoni, mediante la cual ninguno de los dos partidos contaría con nuevos ministerios, gobernaciones o institutos autónomos⁴². Por otro lado, la colaboración entre URD y AD, en el Congreso y en el gobierno, se establecía "sin mayores referencias al Programa de Amplia Base"⁴³. Conviene destacar la erosión de los apoyos del Ejecutivo en las Cámaras, que no se tradujo en una pérdida de la mayoría absoluta, pero que le obligó, dada la situación política del país, a negociar algunos proyectos con los partidos de oposición.

Las actuaciones del Gobierno, al igual que ocurriera en el período anterior, también estuvieron sujetas a las disputas internas que tuvieron lugar en AD. Las dos divisiones anteriores no habían acabado con los problemas *faccionalistas* en el partido. Dichos problemas, ya a mediados de 1966 afectaban a la actividad del partido en el Congreso. El ejemplo más ilustrativo es el proyecto de Ley de Educación presentado por el Presidente del partido, Luis Beltrán Prieto Figueroa, en el Senado; siendo respaldado por sus simpatizantes, el Secretario General del partido, Jesús Paz Galarraga y su grupo (los *pacistas*). El proyecto fue contestado enérgicamente por los senadores seguidores de la línea del líder histórico Rómulo Betancourt (*betancouristas*)⁴⁴. Aunque dicho proyecto fue finalmente bloqueado, mostraba las tensiones existentes en el partido entre unos sectores partidarios de reformas más

⁴¹ El Subsecretario General de URD, Alirio Ugarte Pelayo, era uno de los dirigentes que más abiertamente se manifestaba en contra. En abril de 1966 fue suspendido como militante partidista y pasado al Tribunal Disciplinario, siendo acusado de actividades *faccionalistas* y trabajos internos que lesionaban el orden jerárquico del partido. El día 28 de dicho mes, Ugarte Pelayo, en unas declaraciones, negaba diferencias ideológicas con URD al afirmar: "En cuanto a discrepancias con personalidades dentro del partido, la fundamental ha sido la que se desprende de mi insistencia de que URD debe buscar un destino propio, mientras otros han sostenido la necesidad de que el partido adelanta una política que lo llevaría a la necesidad de apoyar al candidato presidencial de Acción Democrática". Véase *Documentos*, nº 25, Caracas, abril-junio 1966, pág. 458. El 20 de mayo, Alirio Ugarte se suicidó. Pocos días después, algunos de sus seguidores crearon el Movimiento Democrático Independiente.

⁴² Véase *Documentos*, nº 24, *op. cit.* pág. 605.

⁴³ Ramón J. Velásquez, "Evolución Política...", *op. cit.*, pág. 316.

⁴⁴ Véase John Michael Coppedge, "Strong parties and lame ducks: A study of the quality and stability of Venezuelan democracy", mimeo, Tesis doctoral, Yale University, 1988, pág. 256.

radicales, y la ley de educación tal como estaba concebida podía ir en dicha dirección por cuanto que trastocaba el equilibrio de intereses con los sectores católicos, algo peligroso teniendo presente la experiencia del *trienio*, y aquéllos otros partidarios de cambios moderados.

A pesar de esas diferencias doctrinarias, el verdadero problema se presentó con motivo de la designación del candidato presidencial para las elecciones de 1968. Los *pacistas* y *prietistas* sellaron una alianza, postulando a Luis Beltrán Prieto Figueroa⁴⁵; por contra, la *Vieja Guardia* defendía la candidatura de Gonzalo Barrios, al considerar que su elección garantizaría el seguimiento, en caso de triunfo, de la línea política trazada desde 1958. En las elecciones seccionales de algunas zonas del país, al sector que controlaba el partido y que sintonizaba con el Gobierno, no le quedó más remedio, a la vista de los apoyos que recibía Prieto Figueroa, que imponerse mediante el fraude, para garantizar la elección de su candidato por la Convención Nacional. La *crisis* que vivió el partido, se saldó con la escisión del grupo más a la izquierda (denominado por Betancourt en alguna ocasión como "bloque fraccional híbrido, mezcla de neomarxismo y de neomirismo") que aún permanecía en el partido. En diciembre de 1967, se creó el **Movimiento Electoral del Pueblo (MEP)**⁴⁶.

Esta tercera división, tuvo notables consecuencias para la organización del partido, ya

⁴⁵ La preocupación a que dicho candidato triunfase, por los sectores que le respaldaban, era manifiesta en el propio Rómulo Betancourt. Así, en una carta que éste último escribió a Luis Beltrán Prieto Figueroa (noviembre de 1967), indicaba: "Esa verborragia "guerrillera en boca de militantes del Partido de Gobierno, afiliados a la corriente que te apoya, le hacen un daño inmenso al país, al régimen de Leoni, al Partido y a ti mismo. No se puede olvidar que nuestra clase empresarial es asustadiza y reacciona ante los sustos desinvirtiendo y sacando la plata del país, o estimulando conspiraciones. Presente debemos tener nuestra dependencia del petróleo, y que nada ayuda en nuestros esfuerzos para superar esa dependencia estribillos de tan típica filiación comunista como es de: "Prieto seguro, al yanqui dale duro". Debemos seguir cumpliendo el deber, nunca eludido por los gobiernos de A.D., de la defensa de los intereses nacionales en las relaciones políticas y comerciales con los Estados Unidos. Pero defensa sin grita demagógica y provocadora. Y, precisamente, este es el momento menos indicado para tal clase de vociferaciones". Véase José Agustín Catalá (editor), *op. cit. (anexo complementario)*, pág. 39.

⁴⁶ Excelente material documental, para el seguimiento de la tercera división de AD, ha sido recogido por José Agustín Catalá (editor), *Las 3 divisiones de AD...*, *op. cit.*, págs. 211-278. También véase el anexo complementario que contiene textos de Gonzalo Barrios, Luis Beltrán Prieto Figueroa y Rómulo Betancourt. Una buena descripción y análisis de todo el proceso que desenvocó en el surgimiento del MEP, en John Michael Coppedge, *Strong parties and lame ducks...*, *op. cit.*, págs. 248-265.

que se marcharon una cantidad importante de cuadros, en particular de los sectores sindicales y de educación, y restó toda posibilidad de triunfo al candidato *adeco* en las elecciones presidenciales de diciembre de 1968. Pero también afectó a las tareas del Gobierno, ya que éste perdió la mayoría en las Cámaras. Debió recurrir a negociaciones difíciles con la oposición, y en ocasiones aceptar sus propuestas.

En el año de 1968, el Gobierno volvió a conocer una nueva *crisis* al abandonar URD la coalición. Un Congreso en contra, una campaña electoral en pleno desarrollo, y la falta de acuerdo para acudir juntos a las elecciones, parecían razones suficientes para no seguir colaborando con los *adecos*. En el IX Congreso Nacional, celebrado por URD en la última semana de abril de 1968, se aprobaba la salida del Gobierno y la búsqueda de una candidatura nacional. Según una de las resoluciones, el gobierno de colaboración había pasado a ser:

"una fórmula inoperante y débil como instrumento para frenar la violencia y garantizar en forma eficaz y satisfactoria el mantenimiento de un ambiente de paz y mutuo respeto de plena libertad y garantías para la soberanía popular; inviable un entendimiento con AD para la elección de un candidato, ya que éste ha escogido el suyo; la continuación en el gobierno no se compaginaría a la luz de una política consecuente y correcta con la celebración de conversaciones y finalmente de un arreglo electoral con fuerzas políticas colocadas en oposición al gobierno del Presidente"⁴⁷.

Período de Rafael Caldera (1969-1974)

La Administración de Rafael Caldera, supuso una ruptura con el sistema de coaliciones de gobierno, vigente desde 1959. Tras las elecciones de 1968, el partido COPEI consideró que estaban dadas las condiciones para gobernar en solitario. En esta ocasión, el Gabinete estuvo integrado por miembros del partido e independientes. Respecto a estos últimos, había tanto políticos cercanos a algún partido, por ejemplo Ramón J. Velásquez afín a AD, como representantes del mundo empresarial, así por ejemplo el Ministro de Hacienda, Pedro R.

⁴⁷ El texto de las resoluciones del IX Congreso, en *Documentos*, n° 33, Caracas, abril-junio 1968, págs. 398-402, cita pág. 399.

Tinoco (hijo)⁴⁸. Salvo el *copeyano* Arístides Calvani, nombrado Ministro de Asuntos Exteriores, el resto de los ministros o bien no concluyeron su mandato o fueron destinados a otros departamentos.

Aunque Caldera ganó las elecciones presidenciales por un estrecho margen frente a Gonzalo Barrios (menos de 33.000 votos), y no logró ni la mayoría absoluta en el Congreso ni ser la minoría más importante, pues lo fue AD, éste no optó por formar un gobierno con amplios apoyos políticos. Ello le supuso al Ejecutivo y al partido de gobierno tener que negociar constantemente con otras fuerzas políticas acuerdos muy diversos. COPEI no pudo desarrollar una acción efectiva de gobierno. En muchos casos, la oposición, dirigida por AD, le impuso su criterio en el Congreso⁴⁹.

Pero el problema de los apoyos no se dio tan solo en las Cámaras sino en las mismas filas de COPEI. De los 59 diputados elegidos en las listas, sólo 40 podían considerarse propiamente *copeyanos*, el resto formaban parte del respaldo circunstancial brindado por distintos grupos económicos, los cuales *colocaron* a sus miembros en las listas⁵⁰. Dichos apoyos se fueron resquebrajando con el transcurso de la legislatura, contribuyendo a debilitar la posición del Gobierno, ya de por sí sumamente maniatado para desarrollar su acción⁵¹.

⁴⁸ En cuanto a los integrantes del primer gobierno de Rafael Caldera y su filiación política, véase Sanín, *Los Adecos en el Poder*, Seleven, Caracas, 1983, pág. 298, y Ramón J. Velásquez, "Evolución política en el último medio siglo", *op. cit.*, pág. 349.

⁴⁹ Las relaciones interpartidistas durante este período, en el capítulo IV, págs. 156-162.

⁵⁰ Tal como señala Allan-Randolph Brewer-Carías, de los 59 diputados que COPEI eligió en sus listas en las elecciones de 1968, "10 eran del grupo conocido como Movimiento Desarrollista, que dirigía el ex-Ministro de Hacienda Pedro Tinoco, hijo, de orientación conservadora; seis, del grupo conocido como FIP, que dirigió el editor Miguel Angel Capriles, posteriormente disuelto; dos eran del grupo conocido como MDI, en 1973 vinculado a los grupos perezjimenistas; y uno era del grupo conocido como "Partido Liberal", que desapareció. Ello en realidad trajo como consecuencia que a finales de su período constitucional, el Presidente Caldera sólo pudo contar con un *seguro* respaldo parlamentario de alrededor de 40 diputados, es decir, de sólo el 18,6% de la Cámara de Diputados". Véase *Cambio Político...*, *op. cit.*, pág. 196, nota número 75.

⁵¹ La pérdida de los apoyos se debió a distintos motivos. El grupo del MDI prefirió vincularse con los sectores perezjimenistas para las elecciones de 1973; el representante del PL, después se alejó del Gobierno por discrepancias de la firma del Protocolo de Puerto España, relativo al diferendo de fronteras entre Venezuela y Guyana; el grupo desarrollista, tras abandonar Pedro Tinoco (hijo) el Gabinete

Las mayores divergencias durante este período, entre el Gobierno y algunos sectores del partido, se dieron en materia económica, en particular respecto a la reforma impositiva que el Ejecutivo pretendió sacar adelante en 1970, como manera de paliar el déficit presupuestario para 1971. Dicha reforma, afectaba de manera considerable a los sectores con menores ingresos, lo cual era contestado dentro de COPEI por algunos dirigentes. No obstante, Caldera logró que el partido aceptase el proyecto, aun cuando éste hubiese sido concebido por el ministro Pedro Tinoco, en principio por alguien ajeno al partido. Finalmente, los partidos de la oposición rechazaron el denominado *Plan Tinoco*, y al Gobierno no le quedó más remedio que reducir el déficit presupuestario y buscar otras fuentes alternativas de ingresos.

La salida, no deseada por el equipo de Caldera, fue el incremento de los impuestos a las compañías petroleras y la fijación unilateral (por el Ejecutivo) de los precios de referencia, algo sobre lo que los *copeyanos* estaban divididos, no sólo porque COPEI estuviese más cercano a los intereses del capital y las compañías transnacionales sino porque además se temía su reacción. La actuación decidida de la oposición, que contó con el apoyo de algunos miembros de COPEI, llevó al Ejecutivo y al partido de gobierno a ceder. En diciembre de 1970, el Congreso aprobó unánimemente la ley⁵².

A medida que se aproximó el proceso electoral de 1973, los distintos grupos *copeyanos* establecieron sus estrategias con el fin de conseguir la nominación presidencial para su candidato. El Ministro del Interior, Lorenzo Fernández, dimitió de su cargo para competir por la misma. En marzo de 1972, COPEI celebró su II Convención Extraordinaria en la que el partido escogió el candidato. Después de la primera vuelta, de los cuatro precandidatos, dos pasaron a la segunda: Lorenzo Fernández, apoyado por el dirigente histórico

en 1972, empezó a actuar de manera independiente, apoyando al ex ministro para las elecciones presidenciales de 1973; por último, el grupo FIP, que agrupaba a las personas del círculo del editor Miguel Ángel Capriles, se independizó de COPEI, tras un juicio militar que se realizó que se le realizó (al publicar en sus medios de comunicación información secreta) en 1971. Véase Allan-Randolph Brewer-Carías, *Cambio Político...*, *op. cit.*, págs. 271-272.

⁵² Al respecto, véase Donald L. Herman, *Christian Democracy in Venezuela...*, *op. cit.*, págs. 144-151.

Rafael Caldera y los *calderistas*, y Luis Herrera Campíns, que contaba con amplio respaldo entre los sindicalistas, la juventud, y algunas *facciones* del partido (*herreristas*, *pedropablistas*)⁵³. Finalmente, se impuso Fernández por 63 votos de diferencia.

Tras la Convención, algunos *herreristas* denunciaron, a través de un documento crítico que tuvo mucha repercusión, el trato de favor de algunos funcionarios del Gobierno a la candidatura de Fernández; tampoco faltaron las críticas a la compra de votos en la Convención⁵⁴. La polémica llegó incluso a la Cámara de Diputados que, en mayo de 1972, aprobó un voto de censura contra el Ministro de Obras Públicas, José Curiel, como directo responsable del acomodo en la Administración de activistas de COPEI, partidarios de la candidatura de Fernández. Dicho voto no se tradujo en destitución, ya que no alcanzó la mayoría calificada requerida, esto es las dos terceras partes de los diputados⁵⁵.

El Gobierno de Caldera concluyó su andadura con unos apoyos políticos reducidos, debiendo negociar constantemente en el Congreso las materias. En lo sustancial, no pudo llevar a cabo su programa⁵⁶. Por otro lado, el partido debido a las luchas internas de poder desatadas con motivo del acceso de Caldera a la Presidencia de la República, aparecía sumamente dividido. Ello repercutió en la campaña electoral desplegada por los *copeyanos*, los cuales carecieron de unidad de acción, siendo este un factor más que contribuyó a

⁵³ Los *herreristas* eran seguidores de Luis Herrera Campíns, mientras que el término *pedropablistas* hacía referencia al grupo nucleado en torno a Pedro Pablo Aguilar.

⁵⁴ Sobre las elecciones internas de COPEI, véase Donald L. Herman, *Christian Democracy...*, *op. cit.*, págs. 214-215.

⁵⁵ Véase *Documentos*, nº 49, Caracas, 1972, abril-junio 1972, págs. 238, 239 y 241.

⁵⁶ En una rueda de prensa, celebrada con posterioridad a las elecciones de 1973, Caldera con cierto tono dramático aunque no desprovisto de buenas razones afirmaba: "Hay un consenso general en que, hasta cierto punto, ha sido casi milagroso el que sin mayoría en el Congreso se haya podido desarrollar una obra de gobierno, como la que se ha cumplido en estos cinco años, y se haya podido mantener la firmeza del Gobierno Constitucional". Véase *El Universal*, Caracas, 14 de diciembre de 1973, pág. 1-10.

deteriorar la imagen del partido para las elecciones de 1973⁵⁷.

2.3. El control parlamentario del Poder Ejecutivo

La Constitución de 1961 otorga amplias facultades al Congreso para que ejerza el control político, administrativo y financiero del Poder Ejecutivo. En la práctica, la falta de voluntad de los principales partidos políticos y la carencia de medios técnicos de los órganos encargados de tales funciones han imposibilitado que los controles fuesen, en muchas ocasiones, mínimamente eficaces.

En el Congreso, los representantes elegidos por cada partido político constituyen *fracciones* parlamentarias. Éstas actúan, de manera muy disciplinada⁵⁸, conforme a las directrices provenientes de los comités ejecutivos de los partidos, si bien los jefes de las *fracciones* y algunos relevantes congresistas tienen, en ocasiones, capacidad de influir en las decisiones que toman las cúpulas partidistas. De ello resulta que la autonomía de los miembros de las Cámaras Legislativas es prácticamente nula y las responsabilidades que se derivan de sus cargos, se trasladan a órganos de decisión extraparlamentarios⁵⁹.

Para las tareas legislativas y de control de las actividades del Estado, la Cámara de Diputados y el Senado cuentan con comisiones (permanentes y *ad hoc*), las cuales son extremadamente débiles y sus resultados de poco alcance. Ello se debe principalmente a: 1) la carencia de medios materiales y técnicos para desarrollar su trabajo, 2) la considerable dependencia de los parlamentarios de las consignas partidistas.

⁵⁷ Algún *copeyano* fue más lejos y apuntó como una de las causas internas de la derrota electoral, la existencia del grupalismo en el partido. Véase José Rodríguez Iturbe, "Polarización y Bipartidismo en las elecciones de 1973", en José Rodríguez Iturbe *et alii*, *Polarización y Bipartidismo en las elecciones de 1973*, Nueva Política, Caracas, 1974, pág. 50.

⁵⁸ Hasta tal punto es la disciplina que impera en las *fracciones*, que la disidencia en las votaciones puede traducirse en la expulsión del partido.

⁵⁹ Algunos trabajos que pueden consultarse sobre el Congreso son los siguientes: Ricardo Combellas, *La Democratización de la Democracia*, IFEDEC, Caracas, 1988, págs. 13-16; R. Lynn Kelley, "Venezuelan Constitutional Forms and Realities", en John D. Martz y David J. Myers, *Venezuela. The Democratic Experience*, Praeger Publishers, New York, 1977, págs. 37-42; José Virtuoso, *El Congreso de la República: funcionamiento y realidad*, Centro Gumilla, Caracas, s. f.

De todos los controles políticos asignados al Congreso, destaca la atribución que tiene la Cámara de Diputados de censurar a los Ministros y destituirlos si así lo decidieran las dos terceras partes de los diputados presentes. Además puede ordenar su enjuiciamiento⁶⁰. Este órgano legislativo aunque censuró a algunos ministros entre 1959 y 1973, nunca contó con el *quorum* suficiente. Del resto de los controles podemos destacar: la obligación que tiene cada Ministro de presentar al Congreso una Memoria anual de su gestión, sobre la cual éste podrá pronunciarse, así como los planes para el año siguiente; la intervención del Senado (mediante su autorización) en el nombramiento de determinados funcionarios públicos; las posibilidades que tiene el Congreso de iniciar investigaciones y recabar documentación e informes sobre actos de los funcionarios del Ejecutivo.

Esas son algunas de las competencias más importantes que la Constitución atribuye a las Cámaras. En la práctica el control político ha sido poco efectivo. Los partidos han dado preferencia a sus intereses y en consecuencia no han dotado de suficientes medios técnicos a los órganos competentes⁶¹. Por otro lado, las interpelaciones a los ministros y la presentación de las memorias correspondientes a cada uno de los ministerios no se han traducido en una verdadera vigilancia de sus actividades.

Para controlar a la Administración pública en materias de orden financiero y administrativo, las Cámaras Legislativas cuentan con una serie de competencias. Entre ellas destaca la aprobación de la Ley de Presupuestos que le presente el Ejecutivo, sin poder autorizar gastos que excedan los ingresos previstos; por otro lado, el Tesoro Nacional no puede realizar gastos no contemplados en la Ley de Presupuesto⁶². Además, sin la

⁶⁰ El artículo 153, ordinal 2º señala como una de las atribuciones de la Cámara de diputados "Dar voto de censura a los Ministros. La mención de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Cámara, la cual podrá decidir, por las dos terceras partes de los Diputados presentes, que el voto de censura acarrea la remoción del Ministro. Podrá, además, ordenar su enjuiciamiento".

⁶¹ Véase Ricardo Combellas, *La Democratización...*, *op. cit.*, pág. 15.

⁶² "Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto, para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes y siempre que el Tesoro cuente con recursos para atender a la respectiva erogación. A este efecto se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de las Cámaras en sesión conjunta o, en su defecto, de la Comisión

aprobación del Congreso, no pueden celebrarse contratos de interés nacional, "salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la Administración pública o los que permita la ley"⁶³. Por último, los cuerpos legislativos o sus Comisiones pueden realizar las investigaciones que estimen convenientes. En este sentido, los funcionarios de la administración pública (central y descentralizada) están obligados a comparecer y suministrar las informaciones y documentos que les sean solicitados.

El Congreso es auxiliado por la Contraloría General de la República, que cuenta con autonomía funcional y controla todo lo concerniente a la Hacienda Pública. Éste órgano debido al crecimiento desmesurado de la Administración, tanto centralizada como descentralizada⁶⁴, y a la falta de medios se ha visto desbordado para poder ejercer con eficacia sus funciones. Como ha señalado Allan R. Brewer-Carías:

"La efectividad del control de la Contraloría General de la República, sin embargo, particularmente en relación a las entidades descentralizadas o a los funcionarios públicos está todavía por lograrse, en virtud de que en 1974, aún no se había dictado la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, estando reguladas las funciones de dicho organismo por las mismas normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, concebidas conforme a los mismos moldes de las que dieron origen a dicho organismo en la década de los treinta"⁶⁵.

En resumen, los controles sobre el Ejecutivo no fueron muy efectivos. El Congreso ejerció muchas de sus competencias para fiscalizar las actuaciones de aquél, particularmente

Delegada" (art. 227 de la Constitución).

⁶³ Además, el art.126 de la Constitución indica que: "No podrá en ningún caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen, dentro de las condiciones que fijen y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales".

"Tampoco podrá celebrarse ningún contrato de interés público nacional, estatal o municipal con estados o entidades oficiales extranjeros, ni con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos, sin la aprobación del Congreso".

⁶⁴ En cuanto a la Administración Pública y su inadecuación para los fines del desarrollo del país, véase Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político...*, *op. cit.*, págs. 364-414.

⁶⁵ *Ibid.*, pág. 627.

en períodos en los que la oposición contó con mayoría en una o en ambas Cámaras, pero ello no se tradujo en una verdadera vigilancia de las actuaciones del Gobierno y de la Administración pública. Como consecuencia, quedó abierta la vía no sólo para un crecimiento desmesurado de ésta última sino para que los funcionarios públicos estuvieran en condiciones de realizar prácticas clientelares, repartir prebendas, y en definitiva actuar al margen de la ley⁶⁶.

2.4. Los mecanismos de participación política

La incorporación de grupos sociales al sistema

Si tomamos como referencia la participación electoral, entre 1958 y 1968, entonces podríamos concluir, provisionalmente, que la incorporación de los distintos grupos y sectores sociales fue más que satisfactoria, a tenor de los altos porcentajes alcanzados: 92,45 % de media, en base a la población electoral inscrita; 82,52 % de media, a partir de la población electoral estimada⁶⁷. Teniendo en cuenta que el número de nuevos votantes creció en 902.261, durante dichos años y que la abstención se mantuvo en niveles muy bajos, podríamos inferir que los partidos políticos supieron incorporar, además, a los más jóvenes a la vida política nacional.

No obstante lo anterior, la existencia de un sistema multipartidista, como el descrito en el capítulo tercero, requiere profundizar algo más sobre el tipo de incorporación que se produjo en algunos casos, los sectores implicados y las consecuencias para el sistema de partidos.

⁶⁶ Durante este período el crecimiento de la Administración no fue acompañado de una verdadera carrera administrativa. Los partidos, pusieron en práctica el *spoils system* y así, los cargos públicos fueron objeto, en gran medida, de la negociación entre ellos, particularmente durante los ensayos de gobiernos de coalición. Los partidos a su vez, los repartieron entre militantes, amistades y clientelas. La Ley de Carrera Administrativa fue aprobada en 1970, durante el período presidencial de Rafael Caldera, pero apenas dio tiempo a aplicarla.

⁶⁷ Debido a que en Venezuela el elector debe registrarse para votar, es muy posible que ésta sea una importante razón que explique las diferencias en los porcentajes de participación. No todos los ciudadanos, aun cuando sea obligatorio, están dispuestos a emplear su tiempo para inscribirse en el registro electoral. Véase José Enrique Molina Vega, *El sistema electoral venezolano, op.cit.*, págs. 137-138.

Como tuvimos oportunidad de ver, durante los años sesenta surgieron *fenómenos electorales y partidos antisistema*. Su éxito relativo se debió, fundamentalmente, al divorcio existente entre las zonas rurales, que contenían a la mayoría del electorado, controladas por AD y COPEI⁶⁸, y las urbanas, en particular la zona centro-norte del país, cuyos sectores medios y grupos más desfavorecidos de los barrios, no sintonizaban con estos partidos y canalizaban en su gran mayoría sus intereses y demandas a través de otras organizaciones.

Paradójicamente, la incorporación de dichos grupos urbanos se produce a través de movimientos o partidos políticos que cuestionan, en unos casos, el resto de los partidos y, en otros, el propio régimen democrático. Además, el surgimiento y caída de éstos coincide con la inestabilidad en las preferencias de dichos votantes. Hasta cierto punto, puede hablarse de una integración *minimalista*, puesto que no depositan su confianza, en la mayoría de las ocasiones, en organizaciones permanentes. Tanto los *fenómenos* como los partidos *antisistema* hicieron más difícil el funcionamiento de la vida política, pero a cambio permitieron que la incorporación de los distintos grupos fuese más real.

Es innegable la existencia de un sustrato económico-social que incide en la modalidad de incorporación de los grupos. Pero, ¿explica eso su gran afluencia a las urnas? Evidentemente no. Hay otros factores que favorecieron la alta participación electoral.

Es importante destacar, que algunos de los factores fueron deliberadamente impulsados por los partidos para asegurar la afluencia de la población a las urnas. En última instancia, se trataba de legitimar las elecciones como mecanismo básico de la democracia. Entre dichos factores, destacan: 1) obligatoriedad del voto. En Venezuela, el ciudadano debe acudir a votar, en caso de no hacerlo, están contempladas una serie de sanciones, aunque no parece que se hayan llevado a la práctica. Con todo, es indiscutible el efecto creado, en cuanto al

⁶⁸ Sobre este particular, véase Mauricio M. Báez Cabrera, "Impacto del sector campesino en un proceso de institucionalización democrática: El caso de Venezuela", en *Mundo Nuevo*, números 48/49, Caracas, abril-septiembre 1990, págs. 202-234.

deber cívico de participar. Éste es el factor más importante de aquéllos que explicarían la asistencia de los electores⁶⁹. Algunos analistas han señalado, no sin razón, que la abstención real hubiese sido mucho mayor de no mediar este requisito⁷⁰, 2) movilización política de los votantes. Los partidos durante las largas campañas electorales, estimularon la participación de los militantes, simpatizantes y votantes en general. Para ello, desplegaron medios y formaron equipos encargados de propagar las consignas partidistas. La intensa penetración partidista de las principales organizaciones de la sociedad civil, contribuyó a dicha movilización. Por otro lado, algunos partidos pusieron en práctica "operaciones" para llevar a sus militantes a los centros de votación, 3) sistema de representación proporcional. Éste factor permitió que los pequeños partidos, obtuviesen representación en las Cámaras, y sin lugar a dudas contribuyó a que la participación fuese mayor, 4) elecciones cada cinco años. Es evidente que al agruparse en un solo día la elección a los distintos cuerpos representativos, se fomentó la asistencia a los centros de votación.

Otros factores, adicionales, son: 5) la variedad de ofertas electorales. Esto facilitó, en una coyuntura como la de la década de los sesenta, que el ciudadano votara por aquella organización que mejor podía atender sus intereses, 6) la competitividad de las elecciones. Los resultados ajustados que se produjeron en algunos procesos electorales, le hicieron ver al elector que su voto tenía cierta importancia, que con él podía contribuir a decantar los resultados, 7) finalmente, conviene señalar la apuesta de los ciudadanos por la democracia. Este factor en particular se advirtió en las elecciones de 1963, cuando la guerrilla y la extrema izquierda llamaron a la abstención, y la inmensa mayoría de los ciudadanos acudió

⁶⁹ En una encuesta realizada con anterioridad a las elecciones de 1973, se observó la importancia que tenía la obligatoriedad del voto. Así, se les preguntó a los encuestados: "¿Mire, y si el voto no fuera obligatorio, Ud. votaría o no?" De 1521 entrevistados, el 47,7% dijo sí; el 47,9% dijo no; y el 3,4% señaló que dependería. Véase Encuesta BALOYRA'73, Banco de Datos de Opinión Pública Latinoamericana, Universidad Simón Bolívar, Caracas.

⁷⁰ Véase Simón Rosales A., "El Comportamiento Electoral del Venezolano a partir del año 1958", en Manuel Vicente Magallanes (coord.), *Reformas electorales y partidos políticos*, CSE, Colección del Cincuentenario, n° 1, Caracas, 1986, págs. 46-51.

a votar⁷¹.

La Participación política: elecciones para el pueblo, negociaciones con las élites

A partir de 1958, las distintas modalidades de participación política impulsadas por los partidos políticos desde el poder estuvieron ligadas a la necesidad de asegurar la estabilidad democrática. Para ello, las élites partidistas "limitaron" la participación política de las masas a la participación electoral, y desarrollaron mecanismos variados para asegurarse el apoyo de los grupos de presión.

En efecto, los partidos políticos se reservaron casi de manera exclusiva el monopolio de la acción política. Interesados en controlar las demandas del ciudadano común, potenciaron al máximo su participación en los procesos electorales y desactivaron otras formas autónomas que podían quedar fuera de su control. En teoría, el venezolano común podía manifestarse, ir a una huelga, dar su opinión a través de los medios de comunicación, crear organizaciones o realizar cualquier otro tipo de actividad enmarcada dentro de la participación política, pero la realidad era que cualquier intento por influir en el proceso político pasaba por los partidos políticos. Éstos, penetraron todas las organizaciones de la sociedad civil que tenían cierta importancia: colegios profesionales, gremios, sindicatos, entre otros. Las posibilidades por crear asociaciones al margen de ellos eran mínimas. Los partidos inmediatamente cooptaban a sus dirigentes y se hacían con el control de las mismas. Si sus intentos fallaban, creaban organizaciones paralelas que competían en mejores condiciones por determinados fines.

Los partidos pues, básicamente circunscribieron la participación de la población a la votación en las urnas el día de las elecciones. Ciertamente existían otras modalidades: el ciudadano podía colaborar con un partido, apoyar la campaña electoral de un determinado

⁷¹ Con respecto a la participación electoral, véase José Enrique Molina Vega, *El sistema electoral...*, op. cit., págs. 129-144; Eduardo Arroyo Talavera, *Elecciones y negociaciones...*, op. cit., págs. 115-137, si bien hay que tener en cuenta que este autor extiende su análisis hasta mediados de los años ochenta; Enrique A. Baloyra y John D. Martz, *Political Attitudes in Venezuela. Societal Cleavages and Political Opinion*, University of Texas, Austin y London, 1979, págs. 64-74.

candidato⁷², participar en las actividades del partido en su condición de militante⁷³; pero en todo caso éstas pasaban a segundo plano respecto a la *participación electoral*.

Los altos índices de participación ciudadana en las elecciones del período 1958-1968, se correspondieron con un objetivo primordial de las élites políticas: "controlar" las demandas y canalizar los intereses de la población.

Para el ciudadano común, los canales de participación aunque limitados fueron mínimamente satisfactorios, teniendo además en cuenta la crítica coyuntura que vivió el país durante la década de los sesenta. A través de las elecciones, los venezolanos pudieron elegir a sus gobernantes (aunque en el caso de los cuerpos colegiados indirectamente, debido al sistema de listas bloqueadas y cerradas) e intentaron influir en el proceso decisonal, al respaldar el programa político de un determinado partido⁷⁴. En todo caso, quedaba mucho por hacer todavía en materia de participación política.

Junto a los mecanismos de participación instituidos para la población en general, los partidos políticos, desde las instancias del poder, impulsaron otros en los cuales tuvieron destacada presencia las élites del país y los grupos de intereses asociacionales⁷⁵. Con ello, buscaron garantizar el apoyo de todos los grupos y sectores con capacidad de "perturbar" la estabilidad del sistema democrático.

⁷² Sobre la participación de los ciudadanos en una campaña electoral, no disponemos de estudios de opinión pública hasta 1973. En dicho año, se les hizo la siguiente pregunta: ¿Ha hecho Ud. algún tipo de trabajo voluntario por su partido o candidato? De los 1521 encuestados, sólo el 22,1% contestó que sí. Véase Encuesta BALOYRA'73, *op. cit.*

⁷³ Su participación se veía notablemente constreñida por el modo de funcionamiento interno de los partidos, escasamente democráticos.

⁷⁴ La gran mayoría de los ciudadanos consideraban, a comienzos de los años setenta, las elecciones como el mejor mecanismo. En la Encuesta BALOYRA'73 se les hizo la siguiente pregunta: "¿Cree Ud. que votando es la única manera que Ud. puede influenciar lo que hace el gobierno"? De los 1521 entrevistados, el 64,7% contestó que sí; mientras que el 29,8% dijo no. Véase *Op. cit.*

⁷⁵ Entendiendo por éstos aquellas estructuras especializadas que articulan intereses.

En cuanto a las élites, desde 1958 el Poder Ejecutivo puso en práctica un sistema informal de consulta y participación, como ya señalamos en el capítulo tercero, en el que los actores relevantes del Sistema Político Venezolano: empresarios, trabajadores, FF.AA., e Iglesia Católica, a través de sus máximos representantes o responsables hacían llegar al gobierno de la nación sus demandas, teniendo por tanto amplias posibilidades de influir en las decisiones finales que éste adoptara respecto a cuestiones fundamentales para sus intereses⁷⁶.

Respecto a los grupos de interés asociacionales venezolanos más importantes, éstos han sido divididos en cinco grandes categorías: sindicales, empresariales, educacionales, estudiantiles y profesionales⁷⁷. Todos estos sectores han gozado de una serie de mecanismos privilegiados de representación y participación institucional en el ámbito estatal, que contrastan con los puestos a disposición del ciudadano.

En efecto, debido al protagonismo del Estado en la actividad económica (configurándose paulatinamente desde 1958 como un ente interventor, productor y distribuidor) y en la vida social en general, los distintos gobiernos, en el contexto del desarrollo económico del país, impulsaron una amplia gama de organismos, comités y comisiones, mediante los que buscaron concertar determinadas políticas públicas con los empresarios, trabajadores, colegios profesionales, u otros sectores; bien haciéndoles co-participes de las decisiones o simplemente oyendo sus peticiones.

Desde el primer gobierno democrático, comenzaron a proliferar organismos permanentes de decisión: institutos autónomos, corporaciones regionales de desarrollo,

⁷⁶ Véase Juan Carlos Rey, *El futuro de la democracia...*, *op. cit.* pág. 270.

⁷⁷ Entre los sindicales cabría destacar la C.T.V., la Central Única de Trabajadores de Venezuela (CUTV), el Comité de Sindicados Autónomos (CODESA), y la Federación Campesina; dentro del mundo empresarial Fedecámaras, Fedeaagro, Asociación Pro-Venezuela y Bloque de Prensa; como grupos educacionales, la Federación Venezolana de Maestros (educación laica) así como AVEC y FAPREC (educación confesional); la Federación de Centros Universitarios entre los diversas organizaciones estudiantiles; y por último los distintos Colegios profesionales (médicos, ingenieros, abogados, etc.), en representación de los profesionales. Véase Humberto Njaim, "Marco Conceptual", en *Politeia*, n° 2, Caracas, 1973, págs. 289-291.

universidades regionales, instituciones financieras y crediticias; a la vez que se procedió a la organización de la planificación del Estado venezolano. Además, se crearon distintos organismos consultivos, entre los cuales adquirieron particular relieve los consejos permanentes de consulta adscritos a la Presidencia de la República o a un Ministerio en concreto, las comisiones **ad hoc**, y los comités consultivos de la burocracia estatal. Por lo demás, una ley de 1966, modificada parcialmente en 1969, estableció la representación obligatoria de los trabajadores en los órganos de dirección de los institutos autónomos, organismos de desarrollo económico y empresas con participación mayoritaria del Estado⁷⁸.

Lo indicado más arriba, da una idea de la cantidad y variedad de canales formales de representación y participación. Entre 1959 y 1973, la mayoría de los organismos creados fueron consultivos, permanentes e integrados mayoritariamente por funcionarios públicos. Además, cerca de la mitad tenían un carácter neo-corporativo (representación del Estado, trabajadores y empresarios)⁷⁹.

Todos estos mecanismos (formales e informales) de participación política, puestos a disposición de los ciudadanos y de distintos grupos de la sociedad venezolana, fueron bastante efectivos, políticamente, a tenor de los objetivos de las élites. En última instancia, estos canales de participación contribuyeron de manera importante al afianzamiento del sistema democrático y facilitaron el control por parte de las élites políticas de los conflictos socio-económicos.

2.5. La promoción del consenso por las élites políticas

Como muy bien lo ha señalado Daniel H. Levine, una de las lecciones que sacó la élite política de la experiencia del *trienio* y de la etapa de la dictadura fue la necesidad del

⁷⁸ Seguimos a Ricardo Combellas, "La inserción de los grupos de intereses en el Estado venezolano", en *La Democratización de la Democracia*, op. cit., págs. 95-119. Este trabajo fue publicado originariamente en 1975, y el autor lo recoge en este libro junto con otros ensayos.

⁷⁹ Un estudio cuantitativo, de las distintas modalidades de la participación institucional en Venezuela, es el realizado por José E. Molina V. y Henry Vaivads, "Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado venezolano", en *Cuestiones Políticas*, n° 3, Maracaibo, 1987, págs. 33-108. Incluye un anexo, muy útil, con los organismos de participación creados, entre 1959 y 1987, por la Constitución, las leyes y los decretos del Ejecutivo.

consenso inter-élites, si se quería asegurar la pervivencia de la democracia⁸⁰. El compromiso, la negociación y el acuerdo, se abrió camino a partir de 1958. El conflicto no se erradicaba, pero se pretendía reducir a su mínima expresión mediante la creación de mecanismos conciliatorios o bien sacando de la arena política determinados temas, excesivamente controvertidos.

Hay dos aspectos que creemos deben ser subrayados: 1) *el antagonismo consenso / disenso no implica un antes y un después a 1958*. La creación de un ambiente consensual fue un proceso evolutivo, fruto de acontecimientos históricos, 2) *pervivencia del conflicto*. Las élites estiman necesario el entendimiento sobre ciertas áreas de interés común, de ahí que recurran a los arreglos. Éstos se ponen en práctica a través de mecanismos e instituciones, con lo cual el conflicto es canalizado, pero no eliminado.

La materialización del consenso alcanzado por las fuerzas políticas, tras la caída de la dictadura, fue debido cuando menos a cuatro factores: 1) la disminución de la *carga ideológica* de los partidos políticos con respecto al pasado, a pesar de ser importante durante los primeros años de la *democracia*. Ello facilitó el entendimiento y la colaboración, 2) los beneficios (tanto simbólicos como materiales) que para todos los partidos políticos suponían la instauración y el mantenimiento de la *democracia*, 3) la habilidad de las élites partidistas para negociar y lograr que los acuerdos fuesen acatados dentro de sus respectivos partidos a pesar de los costes internos, notables en algunos casos. 4) la destreza de las élites políticas en cerrar pactos con las otras élites nacionales⁸¹.

⁸⁰ "Venezuela: The Nature, Sources, and Prospects of Democracy", en Larry Diamond, Juan J. Linz, y Seymour Martin Lipset (eds.), *op. cit.* pág. 257.

⁸¹ Para un buen estudio que sobrepasa el mero sistema de partidos y aborda el consenso en el marco del funcionamiento del sistema democrático, véase Daniel H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela...*, *op. cit.*, cap. 9, págs. 231-254. Este autor, pone de manifiesto como el sistema logra funcionar, principalmente debido a unas reglas procedimentales para manejar el conflicto político. En cuanto a las *reglas del juego* del sistema de partidos, y su evolución en el tiempo, han insistido en ellas: Juan Carlos Rey, "El sistema de partidos...", *op. cit.*; Humberto Njaim, "El sistema venezolano de partidos...", *op. cit.*

En capítulo cuarto, dedicado a las relaciones interpartidistas, hemos tenido oportunidad de referirnos a las áreas de entendimiento, entre 1958 y 1973, que facilitaron el funcionamiento de la democracia y contribuyeron a darle estabilidad. No vamos por tanto, a insistir en ello. En todo caso, debemos resaltar que la discusión y aprobación de la **Constitución de 1961**, quizá sea la expresión más acabada del consenso interpartidista⁸². Contó con la participación, activa y responsable, de todas las fuerzas políticas del momento (incluido el PCV), las cuales fijaron sus líneas maestras. El resultado de todo este proceso fue un texto con alto grado de generalidad y abstracción, en el que tuvieron cabida distintas corrientes ideológicas, y en el que las cuestiones más conflictivas en unos casos se resolvieron previamente sin discusión doctrinaria, y en otros su inclusión en la Constitución quedó sujeta a un desarrollo legal ulterior⁸³.

Conviene destacar, que el consenso entre los partidos formó parte de un marco mucho más amplio, en el que también hubo transacciones y compromisos entre las fuerzas políticas y los grupos de presión con el fin de asegurar su apoyo al sistema democrático. Pero además de tener un carácter intra e inter-élites, éste se transmitió desde las instancias del poder a los distintas organizaciones de la sociedad civil, gracias a la destacada presencia que en ellas tenían los partidos políticos.

El espíritu consensual permitió al sistema de partidos contribuir, de manera satisfactoria, al funcionamiento y estabilidad del régimen democrático. Sin embargo, le imprimió un carácter progresivamente conservador a la acción política de los principales partidos.

⁸² Al efecto, puede consultarse el estudio de Miriam Kornblith, "Proceso constitucional y consolidación de la democracia en Venezuela. Las Constituciones de 1947 y 1961", en *Politeia*, n° 13, Caracas, 1989, págs. 283-329. La autora compara los procesos de discusión, promulgación y contenido, de las constituciones de 1961 y de 1947, poniendo de manifiesto como el texto de 1961 se inspiró notablemente en el de 1947, pero como en la realización del último, los partidos políticos intentaron evitar cometer errores anteriores, en los procedimientos seguidos y en los debates en las Cámaras.

⁸³ Un análisis pormenorizado de la Constitución de 1961, precedido de un estudio de la historia constitucional del país, es el realizado por Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Universidad Católica del Táchira/ Centro de Estudios Constitucionales/ Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.

La existencia de momentos algidos de conflicto político durante éste período, sirvieron para que algunos analistas se interrogaran sobre la capacidad de las élites nacionales para consolidar la democracia. Un estudio coordinado por el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), realizado en los inicios de los años sesenta, tuvo gran resonancia en el mundo académico venezolano por las conclusiones a las que llegaba, tras un análisis detenido de las élites del país. El equipo que realizó la investigación, partiendo de la hipótesis de la *heterogeneidad cultural*, que subrayaba las diferencias en las orientaciones normativas de los ciudadanos con un nivel similar en la estructura jerárquica de la sociedad, interpretó que no existía en el país un consenso sobre los asuntos fundamentales⁸⁴. Se consideraba que, debido al desarrollo económico de los últimos treinta años, se había producido una desintegración de la sociedad tradicional, concretada en un dualismo cultural y en una disociación de poder sin consenso; estos factores a su vez, habían acentuado el dualismo social⁸⁵.

Quizá, los autores se centraron excesivamente en algunas de las expresiones del conflicto político (guerrilla, cambios de coaliciones, fracturas en los partidos, fragmentación del poder político) y no advirtieron la capacidad de las élites políticas para enfrentar los retos que conoció la democracia⁸⁶. No obstante, sí podría haber tenido alguna incidencia en lograr un desarrollo económico autónomo y autosostenido como el que propugnaban los autores, que hubiese requerido un "ajuste económico fundamental"⁸⁷. Aunque más polémica fue la

⁸⁴ Los resultados del estudio, se plasmaron en tres volúmenes: Frank Bonilla y José A. Silva Michelena (eds.), *Exploraciones en análisis y en síntesis*, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Cambio Político en Venezuela, vol. I, Caracas, 1967; Frank Bonilla, *El fracaso de las élites*, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Cambio Político en Venezuela, vol. II, Caracas, 1972; J.A. Silva Michelena, *Crisis de la Democracia*, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Cambio Político en Venezuela, vol. III, Caracas, 1970.

⁸⁵ Véase Jorge Ahumada, "Hipótesis para el diagnóstico de una situación de cambio social", en Frank Bonilla y José A. Silva Michelena (eds.), *Exploraciones...*, *op. cit.*, págs. 33-34. La disociación de poder sin consenso, implicaba una falta de consenso sobre los problemas fundamentales del país, por parte de las distintas élites (económica, política, cultural y militar).

⁸⁶ Las debilidades de este estudio, en cuanto a que no considera las *reglas del juego* aceptadas por los distintos actores, que sirvió para consolidar la democracia, así como otras críticas han sido realizadas por Juan Carlos Rey, "El sistema de partidos...", *op. cit.*, págs. 229-230; Daniel H. Levine, *Conflict and Political Change...*, *op. cit.*, págs. 243-254.

⁸⁷ Véase Jorge Ahumada, "Hipótesis para el diagnóstico...", *op. cit.*, pág. 34.

conclusión, después no corroborada por la realidad, acerca de la posibilidad de que estallara un proceso revolucionario en los años ochenta, derivado de una crisis económica profunda por factores múltiples⁸⁸.

3. CONSIDERACIONES FINALES

La principal conclusión a la que llegamos después del estudio del rendimiento del sistema de partidos, durante el período 1958-1973, es que éste contribuyó notablemente a la consolidación del régimen democrático y al control del conflicto social. El objetivo explícito más importante de las élites políticas se consiguió, aunque ello tuvo sus efectos negativos, algunos nada desdeñables.

A pesar de la progresiva fragmentación de fuerzas políticas, a la existencia de partidos antisistema y a los *fenómenos electorales*, el sistema de partidos logró funcionar superando los momentos más críticos gracias a la colaboración entre los partidos más importantes, al margen de las posibles diferencias que éstos tuvieran respecto a determinadas políticas públicas. Los acuerdos interpartidistas, que se tradujeron parcialmente en gobiernos de coalición (1959-1968), fueron trascendentales para estabilizar la democracia; su desarrollo a lo largo del tiempo permitió que todos los partidos políticos socializaran unas *reglas del juego* (basadas en la cooperación y el conflicto, pero siempre respetando las instituciones y prácticas democráticas), las cuales para 1968 estaban plenamente consolidadas, como ya vimos. Baste señalar que sectores de la extrema izquierda una vez derrotados militarmente, a finales de los sesenta, comienzan a incorporarse al juego político. Podemos decir que para finales de 1973 todos los partidos actuaban respetando el régimen democrático, aunque algunos discreparan en cuanto a su forma y contenido.

⁸⁸ Véase J. A. Silva Michelena, *Crisis de la Democracia*, *op. cit.*, pág. 376 y sigs. Para Silva Michelena, dicha crisis revolucionaria podía evitarse controlando el conflicto, que a su vez dependería de la capacidad de realizar reformas estructurales: "El que llegue a ocurrir una crisis en 1984 y el que se le pueda dar una solución exitosa para el país depende en gran medida de la capacidad política que tengan estos grupos para trabajar eficiente y constructivamente, es decir, que puedan manejar el conflicto para que no vaya más allá de los límites a que cualquiera de las partes desea llegar; pero esta capacidad obviamente, está condicionada por las posibilidades reales del sistema para tolerar o realizar los cambios estructurales necesarios". Véase pág. 125.

Por otro lado, a pesar de los profundos problemas por los que atravesó el sistema de partidos durante estos años, éste supo canalizar los intereses de la gran mayoría de los electores. Los partidos incorporaron a todos los grupos sociales a la vida política, al menos al proceso electoral, lo cual coadyuvó, parcialmente, al control del conflicto social. Téngase presente además, que algunos partidos a finales de los años sesenta (AD y COPEI) podían ser considerados partidos de masas, con una destacada presencia en distintas organizaciones de la sociedad civil. Esto obviamente, contribuyó al manejo del conflicto. Finalmente, no habría que olvidar el tipo de sistema electoral, diseñado con fines de fortalecer a los partidos e impulsar a la población a participar en las elecciones, y las campañas desplegadas por los partidos que movilizaron a los ciudadanos. Éstas, además, fueron importantes porque en muchos casos desempeñaron un papel relevante en la socialización de las prácticas democráticas por parte de los venezolanos.

También debemos señalar la habilidad demostrada por los dirigentes partidistas en la creación de canales adecuados para la participación de los grupos de presión en la toma de decisiones. Algunos de los mecanismos de participación política pueden ser criticados por su carácter anti-democrático y sus posibles efectos perversos sobre el desarrollo económico del país, pero lo que no cabe duda es la importancia que tuvieron para la consolidación democrática.

Otro factor destacable, es la alternancia en la Presidencia de la República, que se produce por vez primera en 1969. Recordemos que en las elecciones de diciembre de 1968, el candidato de COPEI ganó por un estrechísimo margen de ventaja, menos del 1% de los votos, frente al candidato de AD. El cambio de partido en el Gobierno unido a la desaparición de las coaliciones de gobierno, a pesar de que el partido no contaba con mayoría absoluta en las Cámaras, permite advertir la madurez que para entonces empezaban a mostrar los partidos políticos.

El apoyo ciudadano a las elecciones es otro aspecto importante. Éstas se celebraron según la regularidad pautada, participando la mayoría de los venezolanos, evidenciándose con

ello el alto grado de aceptación que habían logrado entre la población. Particularmente relevante fue el proceso electoral de diciembre de 1963, cuando la extrema izquierda llamó a la abstención y los electores optaron por acudir a las urnas, aspecto éste que además mostró que las orientaciones políticas de la inmensa mayoría de los ciudadanos eran democráticas. Las elecciones fueron uno de los mecanismos más importantes utilizados por las élites políticas para legitimar el régimen democrático, implantado en 1958.

No obstante los aspectos positivos mencionados más arriba, el sistema de partidos también presenta rasgos negativos, que deben ser tenidos en cuenta. En primer lugar, la escasa efectividad del control sobre el Ejecutivo, particularmente cuando éste contó con mayoría en las Cámaras, ello se tradujo, parcialmente, en la extensión de las prácticas clientelares y en el crecimiento de la corrupción en la Administración pública.

En segundo lugar, la ausencia de límites a la financiación privada de los partidos incidió en las campañas electorales progresivamente más costosas. Además, los grupos económicos privados estuvieron en mejores condiciones de "penetrar" los partidos, tal como aconteció en 1968, cuando éstos intercambiaron financiación electoral por escaños en el Congreso. Por otro lado, para dicho año el debate ideológico sobre los programas de gobierno de los partidos prácticamente había desaparecido de las campañas, empezando a darse la confrontación en torno a las tareas del gobierno saliente. En cierto modo, a partir de 1968 los partidos comienzan a cambiar su fisonomía, esto es de partidos de masas transitan hacia partidos *atrupalotodo*.

En tercer lugar, los acuerdos interpartidistas se tradujeron, parcialmente, en una "ocupación" del Estado por parte de los partidos. Así, se politizaron las distintas ramas del poder público, y quienes ocupaban los distintos cargos se vieron sujetos a las componendas partidistas. También se advierte cómo durante los gobiernos de coalición, los partidos se repartieron los cargos en distintos organismos públicos, estando poco interesados en profesionalizar la carrera administrativa.

En cuarto lugar, debemos referirnos al sistema electoral proporcional que favoreció la presencia en el Congreso de partidos que como tales apenas si tenían el nombre. Éste sistema tuvo algunos efectos negativos por cuanto no filtró la fragmentación existente en la sociedad, agudizada por las fracturas en algunos partidos. La presencia de una cantidad de fuerzas relativamente amplia en la vida política, dificultó el funcionamiento del Congreso en algunos momentos, y alteró la agenda política en función de intereses grupales, alejados de los intereses de la mayor parte de la población.

Por último, parece claro que la participación política de las masas se restringió excesivamente, de manera deliberada. Éstas participaban en las elecciones nacionales, en algunas organizaciones de la sociedad civil, en las campañas electorales y otros actos variados, pero a comienzos de los años setenta todos estos mecanismos eran insuficientes. La democracia era aceptablemente representativa pero escasamente participativa.

A medida que se consolidó el régimen democrático, los partidos políticos fueron ganando en aceptación y legitimidad. Dado que en los capítulos tercero y cuarto hemos subrayado la existencia de partidos antisistema y de fenómenos electorales, pareciera conveniente detenernos, después de haber analizado las funciones, en los tipos de apoyos a los partidos y al sistema partidista, a partir de lo establecido en el capítulo primero⁸⁹.

⁸⁹ Véase lo indicado en el apartado quinto, págs. 59-71.

VI. LOS APOYOS A LOS PARTIDOS Y AL SISTEMA DE PARTIDOS, 1958-1973

1. INTRODUCCION

En 1958, después de una década autoritaria, los partidos podían nuevamente participar libremente en la vida política. Su poder de convocatoria y los apoyos que recibieron en las urnas podría llevarnos a pensar que contaban con la confianza de la gran mayoría de la población. En cierto modo así era, aunque en muchos casos fuese circunstancial. No obstante, conviene no olvidar que entre las élites existía cierta resistencias a que los partidos políticos se hicieran cargo del poder. Algunos grupos económicos y sectores de las FF AA desconfiaban particularmente de AD y el PCV, como así lo habían mostrado durante el año de *transición*. Por otro lado, aunque es difícil saber la legitimidad con que contaban, en sentido *weberiano*, es posible que ésta no fuese muy alta. La socialización política del *trienio* fue interrumpida durante diez años, y no parece que la lucha contra la dictadura adquiriese la suficiente "onda expansiva social" como para legitimarlos. De hecho, en el país los partidos fueron desmantelados y sólo al final del período dictatorial tuvieron una mayor presencia social. Además, hay que tener en cuenta que la cultura política del venezolano se traducían en lealtades personales y actuaciones en favor de los más allegados.

Los partidos, pues, se enfrentaron a partir de 1958 a una enorme tarea. Para ello, pusieron en marcha distintos mecanismos con el fin de asegurarse el respaldo de los venezolanos. A tenor de lo que muestran algunos indicadores, parece claro que a finales de 1973 lo habían conseguido, ya que el sistema de partidos contaba con importantes apoyos entre los ciudadanos. Un estudio de opinión pública revelaba que el 90,7% de los ciudadanos estaba a favor de que hubiese dos o más partidos en el país¹. Por otro lado, sólo un 9,8%

¹ La pregunta realizada a los ciudadanos fue la siguiente: ¿Y cuántos partidos debería haber en Venezuela? Las respuestas de los 1521 entrevistados se distribuyeron de la siguiente manera: ninguno, 2,8%; uno, 6,5%; dos, 40,6%; tres, 23,1%; cuatro o más, 26,9%. Véase Encuesta BALOYRA'73, *op. cit.*

los consideraba irrelevantes².

La aceptación creciente y mayor legitimidad de los partidos también podía comprobarse en el nivel de las *simpatías partidistas*, 63,7% en noviembre de 1973³. Finalmente, debemos destacar que en las elecciones de diciembre de 1973, se dio la participación más alta de todo el período democrático, ya que la abstención sólo fue del 3,48%. Este dato reflejaba el apoyo de los electores a la democracia, las elecciones y a los partidos políticos.

A continuación examinaremos las vías utilizadas por los partidos políticos para ganar en aceptación -hablamos de un apoyo genérico, previo al electoral- y legitimidad.

2. LOS APOYOS

2.1. Políticas públicas y clientelismo

Ciertamente, los venezolanos han apoyado a los partidos políticos por las mejoras que han conocido en sus condiciones de vida, a partir de 1958. Los gobernantes siempre fueron conscientes que una de las principales fuentes de apoyo por parte de la población sería el incremento de su nivel de vida. Es así como se entiende que, a pesar de algunos momentos críticos que conoció la actividad económica, particularmente entre 1958 y 1961, éstos siempre dedicaron al gasto social un importante porcentaje del gasto público, cuyo incremento provocó que a mediados de la década de los sesenta la situación económica empeorara, aunque tal tendencia se revirtiera a finales de dicha década⁴. Como pudimos ver en el capítulo tercero,

² A los entrevistados se les formuló la siguiente cuestión: En su opinión, hoy en día, los partidos políticos venezolanos: 1) juegan un papel importante en la vida nacional, 2) no juegan un papel tan importante, 3) no tienen importancia en la vida nacional. Las respuestas afirmativas fueron 69,9%, 13,1% y 9,8%, respectivamente. Véase Encuesta BALOYRA'73, *op. cit.*

³ La pregunta que se les hizo a los entrevistados fue la siguiente: Y hablando de partidos políticos ¿con cuál de los partidos que existen actualmente en Venezuela simpatiza Vd.? Las respuestas se distribuyeron de la siguiente manera: con ninguno, 34,8%; COPEI, 26,8%; AD, 22,3%; MAS, 6,3%; MEP, 3,8%; CCN, 3,3%; Otros, 1,4%. Véase Encuesta BALOYRA'73, *op. cit.*

⁴ Un análisis de la política económica del período 1958-1973 en José Toro Hardy, *Fundamentos de teoría económica (Un análisis de la política económica venezolana)*, Panapo, Caracas, 1993, págs. 569-602.

uno de los pilares del modelo de desarrollo aplicado a partir de 1959 fue el gasto social, entre cuyas áreas destacaban: educación, sanidad, previsión y protección social, suministro de agua y otros servicios sanitarios, vivienda y urbanismo. Mientras que bajo la etapa de la dictadura la media del gasto social fue del 11,4%, durante la etapa democrática, que comprende los años 1958-1973, subió hasta el 28,1%, siendo del 31,4% bajo el gobierno de Caldera (1969-1974)⁵. Como puede verse en el cuadro n° 1, el gasto social fue, después del gasto económico, el segundo en importancia de los gastos del gobierno central.

Cuadro 1. Gastos del Gobierno Central.

<i>Funciones</i>	<i>Años 1960-1963 (media %)</i>	<i>Años 1964-1968</i>	<i>Años 1969-1973</i>
Administración general	7,25	7,96	7,76
Defensa	8,05	9,8	9,32
Sociales	25,77	30,6	31,36
Económicos	33,85	31,82	32,6
Otras finalidades	24,57	19,86	18,96

(Fuente: elaborado a partir de los datos aportados por Kornblith y Maingon, 1985, pág. 202).

Los gobernantes fueron, pues, en cierto modo consecuentes con los postulados sociales incluidos en la Constitución de 1961⁶. Sin embargo, a pesar de las grandes sumas dedicadas a la educación, sanidad o vivienda ello no se tradujo en la erradicación de problemas

⁵ Véase Miriam Kornblith y Thais Maingon, *Estado y gasto público en Venezuela, 1936-1980*, Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1985, págs. 202, 203 y 205.

⁶ El programa social de la Constitución de 1961, cuyos antecedentes más lejanos se encuentran en la Constitución de 1936, puede verse en Ricardo Combellas, *Estado de Derecho. Crisis y Renovación*, Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, págs. 89-98. También Trino Márquez, *El Estado Social en Venezuela (Su evolución desde el Programa de Febrero de 1936 hasta la Constitución de 1961)*, Congreso de la República, Caracas, 1992, págs. 99-117.

provenientes de períodos anteriores ni en un bienestar general. Fenómenos como el desempleo, la deficiente calidad de los servicios públicos, los problemas para acceder a una vivienda digna, la pobreza o la concentración del ingreso (véase cuadro n° 2) siguieron vigentes⁷, agudizándose en algunas áreas urbanas del país ante el crecimiento demográfico y las migraciones campo-ciudad.

Cuadro n° 2. Distribución del Ingreso en Venezuela, 1957-1970

Año	5% más rico	45% intermedio	50% más pobre
1957	25	56.11	18.89
1962	23.89	58.89	17.22
1970	22	58	20

(Fuente: Chossudovsky, 1979, págs. 170 y 176)

Las dos principales razones que explican la gran distancia existente entre los derechos económicos y sociales consagrados en la Constitución de 1961 y su materialización durante estos años, son, por un lado, el modelo de desarrollo que perseguía sus logros en términos básicamente económicos, siendo además aplicado en un mercado reducido y con una utilización intensiva de capital, que obviamente repercutía negativamente en el empleo y en la aplicación de políticas sociales; de otra parte, las fallas existentes tanto en la organización del Estado como en su funcionamiento, destacando muy particularmente las prácticas *populistas* de los gobernantes que, con el fin de ganar apoyos electorales, derrocharon el dinero público sin tener en cuenta su eficacia y las consecuencias de su mala utilización⁸.

El clientelismo político

⁷ Un recuento de las consecuencias más negativas del modelo económico establecido en Venezuela, puede verse en Michel Chossudovsky, *La Miseria en Venezuela*, 3ª edición, Vadell hermanos, Valencia (Venezuela), 1979.

⁸ Véase Ricardo Combellas, *Estado de Derecho...*, op. cit., pág. 98 y Trino Márquez, op. cit., págs. 126-132.

Los partidos políticos administraron un gasto público considerable que, como hemos visto más arriba, en muchos casos utilizaron sin perseguir el bien común y a través de prácticas poco ajustadas al derecho. Con el fin de mantener y ganar apoyos entre la población, los partidos recurrieron al clientelismo político, difícilmente controlables dada la debilidad del *Estado de derecho* en Venezuela. Debido a las prácticas con que los partidos acostumbraron a la población, no es difícil entender que ésta los viera como *patronage machines*. Como algún estudioso ha señalado:

*"Venezuelans generally view political parties as patronage machines designed to serve the particular interests of their members and followers rather than as communities organized around a given program or ideology. Even supposedly nonpartisan and apolitical individuals appear to maintain ties with mere patronage machines"*⁹.

A partir de 1958, puede decirse que en Venezuela se implanta el *clientelismo de las organizaciones*, tal y como lo definimos en el capítulo primero¹⁰, que implica una distribución del gasto del Estado mediante los partidos políticos y organizaciones de la sociedad controladas por ellos. Difícilmente puede entenderse el apoyo que recibieron los principales partidos del sistema sin tener en cuenta las relaciones clientelares mantenidas en el ámbito del Estado.

En efecto, la administración pública fue uno de los sitios privilegiados por los partidos para colocar a sus clientelas. De hecho, la amplia utilización del clientelismo abortó cualquier intento por implantar un cuerpo de funcionarios profesionales. Los contratos de obras públicas también fueron otorgados, en muchas ocasiones, con criterios partidistas. A cambio, los partidos de gobierno obtuvieron, principalmente, financiación para sus campañas electorales.

Por otro lado, el clientelismo también se extendió en la prestación de servicios públicos en las barriadas marginales de las grandes ciudades. Durante los años sesenta,

⁹ David Eugene Blank, *op. cit.*, pág. 59.

¹⁰ Véanse págs. 61-62.

destacan las actuaciones tanto de AD como de COPEI en los barrios de Caracas, para ganar adeptos y erosionar las importantes bases de apoyo de URD y el PCV, en los inicios de la democracia¹¹.

Finalmente, la reforma agraria, cuya ley fue aprobada en 1960, también fue utilizada con fines políticos. Los principales partidos dedicaron muchas energías al control del movimiento sindical campesino, no dudando en partidizar la Federación Campesina de Venezuela (FCV). En este sentido, conviene subrayar que algunos *líderes*, nacionales, estatales o locales, de la misma tenían cargos en los partidos, que en ocasiones implicaba ser elegido para los órganos representativos. Los mecanismos de control y regulación de las demandas de los campesinos permitieron que funcionara eficazmente el intercambio reforma agraria-apoyo electoral durante los años sesenta. El más beneficiado fue AD, al tener una mayor implantación en la FCV y ser el principal partido de gobierno, y en menor medida COPEI. Difícilmente puede llegar a entenderse la hegemonía que ambos partidos ejercieron sobre el medio rural, con respecto al resto de los partidos políticos, sin tener en cuenta las prácticas clientelares que desarrollaron en la distribución de la tierra y en el otorgamiento de créditos a los campesinos¹².

2.2. La legitimidad

2.2.1 Introducción

No parece que, en Venezuela, los partidos alcancen altos grados de legitimidad si tomamos en cuenta algunas de las características de la cultura política. Así por ejemplo, entre éstas, destaca el *personalismo*, esto es la tendencia de los venezolanos a ser leales y obedecer a la persona que ocupa un determinado puesto antes que a su posición institucional, debido a su poca fe en que las normas puedan ser aplicadas imparcialmente. También, debe considerarse el *particularismo*, a través del cual los ciudadanos tienden a actuar por el avance

¹¹ Posiblemente, uno de los trabajos más señalados al respecto sea el de Talton F. Ray, *The Politics of the Barrios of Venezuela*, University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1969, en particular págs. 98-138.

¹² Respecto a la reforma agraria, véase John Ducan Powell, *op. cit.*, en particular págs. 117-213.

y defensa de los intereses de sus allegados antes que en interés del bien común. Finalmente, hay que resaltar el *clientelismo político*, indicado más arriba.

A la vista de lo anterior, tentativamente podría afirmarse que los partidos políticos son objeto de apoyo por los beneficios utilitarios que éstos reportan. Sin embargo, una observación detenida del sistema venezolano de partidos, entre 1958 y 1973, muestra cómo en momentos de dificultades (políticas y económicas) los partidos siguieron contando con un amplio respaldo entre la población. Aspecto este que, a nuestro juicio, revela que éstos también eran objeto de *orientaciones positivas* por parte de la población, aunque más difícil resulta saber la *amplitud* y la *profundidad* de las mismas.

Hasta llegar a 1973 el sistema de partidos tuvo que sortear muchos obstáculos para consolidarse y ganar en aceptación. Tras una década autoritaria, la experiencia previa de un traumático *trienio*, y una importante falta de hábitos democráticos, en 1958 el sistema de partidos aparecía ante los ojos de los venezolanos con un mecanismo cuasi-novedoso. Para revertir dicho proceso, los partidos pusieron en marcha distintos dispositivos de socialización política, particularmente durante las *festivas* campañas electorales¹³. Aunque también contribuyeron a dicho proceso otros agentes, como la familia, los distintos niveles educativos en los que se enseñaba al venezolano los beneficios derivados de vivir bajo un régimen democrático, y los medios de comunicación. Por otro lado, mucha de la credibilidad que ganaron progresivamente los partidos se debió a las características personales de algunos dirigentes políticos. *Líderes* de la talla de Rómulo Betancourt, Rafael Caldera, Jóvito Villalba y Gonzalo Barrios, por citar sólo algunos, contribuyeron con su carisma y cualidades a legitimar los partidos ante muchos venezolanos.

El sistema de partidos durante la década de los sesenta tuvo que hacer frente a diversos retos que manifestaban la debilidad de su legitimidad. Contamos al efecto, con el

¹³ Aquí utilizamos el término *festivas*, para subrayar cómo los partidos durante las campañas electorales buscaron socializar a los electores con la vida política del país. Al efecto recurrieron a la movilización política, y a un amplio uso de las banderas, los himnos y otros tipos de símbolos que utilizaron.

ejemplo de la extrema izquierda, que a comienzos de los años sesenta optó por la vía armada y puso en jaque al sistema democrático, y los casos antipartidos que tuvieron cierta importancia, poniéndose de manifiesto la inexistencia de *vínculos* entre algunos sectores de la población con los partidos venezolanos. La gran mayoría de los ciudadanos apoyaban la democracia, pero no ocurría lo mismo con los partidos, que sufrían un fuerte rechazo en las zonas urbanas del país, en particular en Caracas. Gonzalo Barrios, dirigente nacional de AD, en 1967 puso de manifiesto la falta de apoyos que sufrían los partidos políticos al comentar los resultados de una encuesta:

"He tenido la oportunidad de analizar los resultados de un **survey** practicado entre la población de la zona metropolitana y me alarmó observar que más del sesenta por ciento de los interrogados opinaran que "los partidos políticos estorbaban al desarrollo del país, porque pierden el tiempo en discusiones sin tener acción oportuna. (...) Otro dato revelador por el **survey** a que antes me referí se concreta a la reacción de los interrogados ante ciertos vocablos con implicaciones ideológicas. Sin detenernos en la crítica de este expediente de la moderna técnica investigadora -ya en el camino de aceptar su idoneidad- me resultó alentador constatar que más del 80 por ciento de la población metropolitana, y en los niveles menos favorecidos, manifiesta repulsa frente a la palabra "dictadura". Esta especie de incongruencia entre dos respuestas a un mismo cuestionario podría estimarse como indicio de que la opinión preponderante en Caracas y sus alrededores no es conscientemente antipartidista, sino que relaciona con los partidos sus diversos motivos de descontento"¹⁴.

No resulta fácil analizar la legitimidad del sistema, dada la ausencia de estudios de opinión pública que aborden las orientaciones políticas de los venezolanos durante todo el período. Tampoco contamos con información respecto a la transferencia del voto de una elección a otra.

En todo caso, los estudios que hemos utilizado para realizar este apartado, muestran distintas aproximaciones al comportamiento electoral de los ciudadanos de la zona centro-norte del país¹⁵. Para algunos, como efecto del proceso de urbanización, las barriadas de las

¹⁴ El párrafo citado forma parte de un artículo publicado en el diario *El Nacional*, el día 2 de diciembre de 1967. Posteriormente, Gonzalo Barrios reeditó dicho trabajo y otros en *La Imperfecta Democracia*, *op. cit.* págs. 15-16.

¹⁵ Comprende el Distrito Federal y los Estados Miranda, Aragua y Carabobo.

ciudades tendrán por habitantes a personas cuya desvinculación con su lugar de origen les ocasionará múltiples problemas de adaptación. Estos ciudadanos podrán ser influidos por movimientos políticos cuestionadores del sistema, decantándose por un "voto protesta"¹⁶. Para otros autores, el hecho de que los movimientos, con un éxito repentino y fugaz, tuvieran distintas orientaciones programáticas, dificultaría la caracterización del voto del electorado como de "protesta" o anti-sistema. Más bien, nos encontraríamos ante una masa de votantes con preferencias inestables, producto de la interrupción del proceso de socialización política, iniciado durante el *trienio*. La posterior extensión de las preferencias partidistas, revertiría dicho proceso¹⁷.

Probablemente, ambos estudios iluminen parcialmente aspectos de la realidad. En un país en pleno proceso de modernización, con un desarrollo considerable de los sectores medios urbanos, muy posiblemente distintos factores podrían explicar el relativo éxito de los *fenómenos electorales*, los movimientos anti-partidos, y los partidos antisistema. Puede que haya componentes actitudinales: los habitantes de las ciudades estarían, en principio, más predispuestos a las nuevas influencias políticas. Pero no habría que descartar otros de tipo histórico, ya que los dos partidos fundamentales durante el *trienio*, AD y COPEI, eran partidos con bases de apoyos rurales. Además, en la capital del país, Caracas, existía un fuerte rechazo, en los inicios de la democracia, hacia AD. De hecho, los sectores medios había apoyado el golpe militar contra AD en 1948, que dio por finalizado la breve experiencia democrática¹⁸. Por último, probablemente existían sectores sociales de las ciudades, en particular de Caracas, que sin prestar su apoyo a la dictadura en su fase terminal, aprobaban la gestión del dictador en cuestiones como infraestructuras y seguridad personal. Se produce

¹⁶ Un estudio representativo de esta interpretación, es el de John. D. Martz y Peter B. Harkins, "Urban Electoral Behavior In Latin America: The Case of Metropolitan Caracas, 1958-1968", en *Comparative Politics*, vol. 5, number 4, New York, July 1973, págs. 523-549.

¹⁷ Véase Arístides Torres y Carolina Coddetta, "Tendencias electorales de Caracas", en Manuel Vicente Magallanes (coord.), *Tiempo de Pérez, Socialdemocracia y Régimen de Coaliciones*, CSE, Colección del Cincuentenario, nº 10, Caracas, 1990, pág. 227.

¹⁸ Véase Mauricio Báez C. "Comportamiento político de los habitantes de los barrios de Caracas durante los años sesenta y setenta", en *Nuevo Mundo*, nº 43, Caracas, enero-marzo 1989, pág. 51.

por tanto, entre algunos sectores una identificación con su obra, a tenor de las realizaciones de los gobiernos democráticos.

Evaluar la importancia de los distintos factores, no parece tarea fácil teniendo en cuenta las limitaciones en el acceso a fuentes. Por otro lado, tampoco las interpretaciones sobre el comportamiento electoral dan suficientes elementos de juicio para llegar a conclusiones definitivas. En todo caso, éstas permiten advertir cómo entre ciertos sectores sociales existía un rechazo, por distintos motivos, a los partidos políticos existentes. Dichos sectores, se concentraban, como ya mencionamos más arriba, en la zona centro-norte del país.

A continuación examinaremos algunos casos que se dieron, los cuales por otro lado evidencian los problemas por los que atravesó el sistema de partidos para legitimarse.

2.2.2. Cinco casos de "ataque" a la legitimidad

La extrema izquierda y la lucha armada

A principios de la década de los sesenta, el sistema de partidos vivió el caso más extremo de socavamiento a su legitimidad, al decantarse dos partidos políticos (PCV y MIR), después de su progresiva radicalización, por la lucha armada para acceder al poder. Se cuestionaba así, la validez de las instituciones democráticas y, por consiguiente, el papel que en su seno desempeñaban los partidos políticos.

A continuación, analizaremos el papel de ambas fuerzas políticas en los inicios del sistema democrático, sus apoyos y la línea de acción de sus dirigentes políticos, para intentar esclarecer si su presencia y actuaciones en la vida política deslegitimaba el sistema de partidos o por contra, mostraba la falta de legitimidad.

Las elecciones del 7 de diciembre de 1958, contaron con un alto índice de participación electoral, ya que el 92% de los votantes registrados decidió acudir a las urnas,

dato que da una cierta idea del apoyo de los ciudadanos al régimen democrático que estaba implantándose. En aquella cita electoral, el PCV obtuvo 160.791 votos (6,23%) al Congreso (4º puesto), cifra que muestra que en el país, y en términos numéricos, el PCV no era una fuerza política importante. Sin embargo, hay que considerar que este partido obtuvo resultados regionales muy desiguales, ya que, por ejemplo, en el Distrito Federal, logró quedar en segundo lugar, consiguiendo el 17% del total de su votación. En todo caso, el bajo respaldo electoral contrasta con la importante influencia que para esas fechas ejercía entre ciertos grupos de la sociedad. Como ha destacado un estudioso de la izquierda venezolana:

"En realidad, el PCV no era un partido insignificante, a pesar de su baja votación. La impresión general (pero no confirmada con cifras, por no existir registros confiables en ese momento) era la que aunque electoralmente hablando era la cuarta fuerza, en el campo sindical era la segunda, después de AD. Por otra parte, gozaba de prestigio por la lucha clandestina, y por la calidad de sus intelectuales"¹⁹.

En efecto, los *líderes* y militantes *pecevistas* en el año 1958 tenían un notable prestigio en el país. La lucha infatigable en la clandestinidad, contra la dictadura de Pérez Jiménez, y su protagonismo durante la *transición* a la democracia, en defensa de la instauración de un régimen político pluralista, habían permitido al PCV ganar adeptos en los círculos universitarios, de donde provenía la mayoría de los dirigentes políticos, en los sindicatos de trabajadores, en algunas asociaciones profesionales (profesorado y periodistas) y entre los habitantes de los barrios, particularmente de Caracas. Además, mucha de la presencia que ganó en dichos sectores, se debió a las actuaciones de algunos integrantes del partido que tuvieron cargos públicos, durante el año de *transición*. Así, como ha señalado Robert J. Alexander "... during the Provisional Government period the Communists had more power, prestige, influence, and respectability than ever before or since"²⁰. No obstante, ello no se tradujo en una victoria electoral porque: 1) el PCV distaba de ser un partido estructurado a

¹⁹ Pedro José I. Martínez, "La unidad de la izquierda en Venezuela. Su evolución hasta las elecciones nacionales de 1978 y 1979", en *Politeía*, nº 9, Caracas, 1980, págs. 324-325. Sobre la importancia de los apoyos cualitativos, también ha insistido Antonio Stempel Paris, *Venezuela: una democracia enferma*, Ateneo de Caracas, Caracas, 1981, págs. 59-60.

²⁰ *The Communist Party...*, *op. cit.*, pág. 53.

nivel nacional, 2) gran parte de la población era reacia a votar comunista, como así había acontecido durante el *trienio*, 3) los comunistas habían sido marginados de los pactos fundadores de la democracia.

Uno de los rasgos más notables del comportamiento del PCV durante los primeros tiempos del régimen democrático, como vimos en el capítulo tercero, era su respeto a dicha forma de gobierno. Partido *antisistema* (en cuanto que propugnaba un régimen político distinto y tenía *vocación* de partido único), no contaba con grandes apoyos cuantitativos, aunque entre ciertos sectores sí los tenía cualitativos. Ahora bien, la exclusión del PCV de los acuerdos entre los principales partidos (AD, COPEI y URD), y la formación de un gobierno de coalición sin su participación, tras las elecciones, contribuyeron junto con otros factores, que veremos más adelante, a un cambio en su actitud y comportamiento.

Al tomar posesión de la Presidencia de la República, en febrero de 1959, Rómulo Betancourt comenzó a aplicar un programa de gobierno, cuyas líneas se ajustaban al Programa Mínimo Común de Gobierno. Lo más destacable, a los efectos de nuestra discusión, era que se primaban los cambios progresivos en diversas materias, aplicando políticas austeras (debido al contexto de recesión económica) y siempre buscando contar con el consenso de las distintas élites. Además, Betancourt dejó sentado desde un principio que aunque los comunistas podrían actuar en la vida política del país, no serían llamados para ejercer tareas de gobierno, puesto que la filosofía que sustentaban no se compaginaba con la "estructura democrática del Estado venezolano"²¹. Este proceder, suponía *aislar* a una fuerza cuyo peso político y presencia social sobrepasaba sus votos, y se debía a la necesidad que tenía Betancourt de ganarse la confianza de los sectores de derecha que todavía recelaban de las verdaderas intenciones del *líder adeco*, tildado en el pasado y considerado aún por algunos como comunista. De ahí pues, su distanciamiento de ese partido, aunque tampoco habría que olvidar su "vena anti-comunista", cuyos orígenes se remontaban a la década de los treinta.

²¹ Véase su Mensaje ante el Congreso Nacional, el día 13 de febrero de 1959, al tomar posesión de la Presidencia de la República, en *Tres Años de Gobierno Democrático, 1959-1962*, tomo I, *op. cit.*, págs. 15-16, cita pág. 16.

El PCV por su parte, dadas las malas condiciones económico-sociales de la mayoría de la población trabajadora al final de los años cincuenta, propugnaba transformaciones rápidas y radicales. De ahí que optara por una oposición decidida a la Administración Betancourt durante todo el año 1959²², alimentada además por: 1) la presencia de sectores de izquierda en AD y URD, con los que había hecho causa común en la lucha clandestina contra la dictadura y con los que compartía criterios respecto a los cambios que se debían realizar, 2) la Revolución Cubana, que tuvo un gran impacto en toda América Latina.

El surgimiento del MIR²³, en abril de 1960, supuso para el PCV contar con un buen aliado, si bien situado a su izquierda, tanto en el Parlamento como en las calles y organizaciones sociales. El Gobierno aunque seguía gozando de una cómoda mayoría en el Congreso, veía como las acaloradas e ideologizadas discusiones del debate político y las manifestaciones y huelgas que estos partidos encabezaban, enturbiaban día a día la vida política. Los dirigentes del MIR y el PCV no trataron tan sólo de mostrar su descontento con el Poder Ejecutivo sino que, debido a su prestigio entre ciertos sectores y al calor de la onda expansiva de la Revolución Cubana, en el último trimestre de 1960 ya realizaban llamadas a los ciudadanos claramente insurreccionales. La salida de URD de la coalición de gobierno, en noviembre de 1960, fundamentalmente por discrepancias en la política exterior a seguir respecto a Cuba, supuso entre otros aspectos el fortalecimiento de la oposición al gobierno, y el incremento de la agitación por los sectores de extrema izquierda.

El año 1961, constituyó un paso más en la escalada de violencia y acciones subversivas realizadas por miembros integrantes del PCV y el MIR. Su oposición al gobierno dejaba el campo político, para pasarse claramente a la acción armada²⁴. A finales de dicho año, extienden la línea insurreccional en las ciudades y a comienzos de 1962, brota la guerrilla rural. La lucha armada no ganaba adeptos entre la población, entre otras razones por

²² Esta posición no excluyó su apoyo al gobierno constitucional cuando hubo intentos de golpe de Estado, por parte de ciertos sectores de las FF AA

²³ Recordemos que el MIR estaba integrado por los militantes más radicalizados de AD.

²⁴ Respecto a la lucha armada puede verse Robert J. Alexander, *The Communist Party...*, op. cit., págs. 48-113.

las rápidas acciones públicas emprendidas por el Gobierno para que los sectores con opciones de apoyarla (habitantes de los barrios y campesinos) desistiera, pero a pesar de ello la extrema izquierda *emborrachada* por el ambiente político de izquierdas que se vivía en el país durante los primeros años de la democracia, ante las dificultades manifiestas de alcanzar el poder de manera violenta, decide provocar un golpe de Estado, y entra en contacto con grupos de las FF. AA. afines. El 4 de mayo y 2 de junio de 1962 se producen, respectivamente, los levantamientos militares de Carúpano (en el Estado Sucre) y Puerto Cabello (en el Estado Carabobo), ambos aplastados por las fuerzas leales al Gobierno²⁵. A comienzos de 1963, aunque persisten los actos insurreccionales, la guerrilla está derrotada militarmente, si bien persistirán grupos armados durante algunos años más²⁶.

La llamada de la extrema izquierda a la abstención en los comicios de 1963, y sus acciones violentas durante ese año, no impidieron que el 90% de los electores manifestaran su preferencia por el sistema democrático. Ésta era también aplastada en el campo político, comenzando a declinar su influencia y prestigio entre las organizaciones sociales y en las barriadas, que en su gran mayoría no aprobaron nunca la vía armada.

De lo descrito anteriormente, pueden extraerse algunas conclusiones en lo tocante a la legitimidad del sistema de partidos. Primera, que la presencia del PCV y el MIR en el escenario político, añadió distancia ideológica a las relaciones interpartidistas y contribuyó

²⁵ El primero de los levantamientos, dio lugar a la inhabilitación del PCV y del MIR, el 9 de mayo de 1962, por parte del gobierno, al comprobarse la participación de algunos de sus integrantes en el mismo. La justificación del decreto que suspendía ambos partidos, fue realizada por el entonces Ministro de Relaciones Interiores, Carlos Andrés Pérez. Véase *Defensa de la democracia. Suspensión del Partido Comunista y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria*, Dirección Nacional de Información, Caracas, 1962. Este acto fue ratificado, el 3 de octubre de 1963, por la Corte Suprema de Justicia.

²⁶ La lucha armada no ha sido objeto de investigaciones pormenorizadas en Venezuela, posiblemente por las dificultades que suscita, todavía hoy, intentar conocer la realidad de lo que pasó, a través de sus protagonistas. Buena muestra de ello, son los criterios e interpretaciones dispares que aún hoy se siguen manteniendo. Al efecto, son ilustrativos los siguientes libros que contienen declaraciones de importantes protagonistas a Agustín Blanco Muñoz, coordinador de los volúmenes y autor de las respectivas introducciones. Véase *La lucha armada: la Izquierda Revolucionaria Insurge*, UCV-FACES, Caracas, 1981; *Barcelonazo, Carupanazo y Porteñazo*, UCV-FACES, Caracas, 1981; *La lucha armada: hablan 5 jefes*, UCV-FACES, Caracas, 1980; *La lucha armada: hablan 6 comandantes*, UCV-FACES, Caracas, 1981; *La lucha armada. Hablan 3 comandantes de la izquierda revolucionaria*, UCV-FACES, Caracas, 1982.

a dañar la **legitimidad** en cuanto que eran partidos **antisistema**. Esto además se agravó con su paso a la insurrección. No obstante, debido a los escasos respaldos que recibieron sus dirigentes, no puede entenderse como un acto que manifestaba la falta de legitimidad a nivel popular. Segunda, se observa que aunque las actitudes y acciones deslegitimadoras no eran efectuadas por un amplio número de personas, éstas tenían profundos sentimientos de cambio radical no democrático. Tercera, no existe una correspondencia entre las decisiones tomadas por las dirigencias partidistas y lo que opinaban sus votantes, partidarios en su inmensa mayoría de cambios pacíficos²⁷. Cuarta, la decisión de los *pecevistas* y *miristas* de pasar de la discusión en el marco de las instituciones democráticas, aunque inicialmente proclamaran sus deseos de modificarlas, a la violencia estuvo profundamente influida por su exclusión de los pactos interpartidistas y la Revolución Cubana. De hecho, el gobierno surgido de la misma ayudó a la guerrilla, como también otras dictaduras del Caribe. Quinta, el impacto deslegitimador y desestabilizador de la extrema izquierda adquirió tanta importancia, en gran parte, por otros factores ajenos a sus actuaciones. En efecto, hay que considerar que el país se encontraba en los inicios de la andadura democrática, siendo aún débil su institucionalización, que se reflejaba en levantamientos militares provocados por la extrema derecha, que rechazaba la implantación de un régimen democrático, y en la debilidad de la base de apoyo del Gobierno entre algunos sectores económicos aún recelosos del rumbo que tomaría posteriormente el país.

La peculiaridad de la candidatura presidencial de Wolfgang Larrazábal

En las elecciones presidenciales de 1958, tres partidos políticos (URD, PCV, MENI) postularon como candidato al ex Presidente de la Junta de Gobierno durante la *transición*, el Contralmirante Wolfgang Larrazábal. La puesta en funcionamiento de un Plan de Emergencia que, como ya vimos en el capítulo tercero, palió el desempleo en las ciudades y mejoró parcialmente las condiciones de los habitantes de los barrios, le granjeó una notable popularidad en las zonas urbanas. También, parece que las simpatías que entonces despertó

²⁷ En realidad los *líderes* de la guerrilla, provenientes de los sectores medios en su inmensa mayoría, intentaron proyectar su visión de la realidad en los barrios, sin tener en cuenta lo que pensaban sus habitantes, y las prácticas (vía políticas públicas y actividades clientelares) de los gobernantes. Véase Talton F. Ray, *The Politics of the Barrios...*, *op. cit.*, pág. 130-136.

se debieron a aspectos personales²⁸. La apuesta de dichos partidos por un candidato independiente con "tirón electoral", tuvo resultados espectaculares ya que Larrazábal quedó en segundo lugar con el 34,61 % de los votos. Un recorrido por la *geografía electoral* de esas elecciones muestra que en la zona centro-norte del país Larrazábal obtuvo algo más de veinte puntos por encima de la media nacional, siendo algo superior en Caracas.

En Venezuela, los analistas políticos suelen considerar esta candidatura presidencial como uno de los fenómenos electorales que surgieron en los años sesenta, basados esencialmente en la imagen y prestigio del candidato, y que además aglutinaba actitudes anti-partido²⁹. A nuestro juicio, el caso de W. Larrazábal responde parcialmente a lo que comunmente se entiende en dicho país por *fenómeno electoral*. Como vimos en el capítulo primero, en este trabajo el término lo utilizamos en sentido más restringido.

En efecto, el relativo éxito de Larrazábal no se debía sólo a su persona. Contaba con el respaldo de tres partidos políticos, aunque sólo dos, URD y PCV, podían ser considerados como tales³⁰. Podría especularse sobre qué porcentajes hubiesen obtenido el candidato o candidatos presidenciales de dichos partidos y éstos para los cuerpos colegiados de no haber postulado a Larrazábal, pero lo que no puede soslayarse es la existencia de dos partidos *históricos* con cierta estructura organizativa e implantación social. Es importante destacar estos factores, ya que su presencia en 1958, a diferencia de lo que ocurrirá posteriormente, nos impide hablar de un verdadero fenómeno electoral.

Por otro lado, el recurso de dichos partidos a un independiente se ajustaba muy bien

²⁸ Así lo observaron entonces algunos analistas. Boris Bunimov-Parra señala: "No hay duda que el diagnóstico exacto de la motivación de esa actitud de opinión es harto difícil, pero, evidentemente, la simpatía del entonces Contralmirante, sus modales campechanos y, en lo que respecta a parte del electorado femenino, su condición de hombre bien parecido, tuvieron más importancia que sus posiciones políticas". Véase *Introducción...*, *op. cit.*, pág. 280.

²⁹ Véase, por ejemplo, Juan Carlos Rey, *El papel de los partidos políticos ...*, *op. cit.*, pág. 13.

³⁰ MENI no consiguió representación parlamentaria y aportó sólo el 0,71% de los votos conseguidos por W. Larrazábal.

al contexto sociopolítico del momento. Larrazábal era presentado como el candidato "más unitario", como aquél que podía contar con más respaldos para hacer frente a los distintos peligros que debía sortear el país al instaurarse la democracia. Además, hay que tener en cuenta su condición de militar, que podía facilitar el control y desbaratamiento de los intentos de golpe de Estado, algo que ya conoció como Presidente del Gobierno Provisional³¹. El resto de los candidatos partidistas eran vistos como *sectarios*, especialmente por los sectores medios urbanos³².

Los problemas surgen al preguntarnos sobre el verdadero interés de los partidos que apoyaban a Larrazábal por canalizar actitudes anti-partido que pudieran existir entre la población. En principio, no parece que esa fuese su intención, ya que entraría en contradicción con su propia naturaleza. Por otro lado, de las diferencias entre los votos que cada partido suministró al candidato presidencial y los que obtuvo como tal, no podemos deducir de manera clara que los electores votaran con dos lógicas distintas³³.

En todo caso, sí es posible advertir cierto rechazo entre algunos sectores urbanos por candidatos presidenciales partidistas. Las razones pudieron ser muy variadas en 1958, pero lo importante, a nuestros efectos, es lo que dicho fenómeno evidenciaba: la falta de legitimidad de los partidos políticos venezolanos. Al no contar con estudios, sistemáticos y detallados, sobre el comportamiento electoral de los venezolanos en 1958, no podemos saber los sectores afectados, su amplitud y la profundidad de sus actitudes anti-partido. En las elecciones de 1963, surgió un *fenómeno electoral* que tuvo notable éxito. Quizá este hecho explique, parcialmente, que los sectores y actitudes eran importantes hasta el punto que

³¹ Como vimos en el capítulo tercero, durante el año 1958 los partidos intentaron consensuar un candidato presidencial único, pero no lo lograron. Se pensaba que la unidad nacional era necesaria para enfrentar distintos retos, entre otros las intentonas golpistas. Véase Boris Bunimov-Parra, *Introducción...*, *op. cit.*, pág. 281.

³² Véase Mauricio M. Báez C., "Comportamiento político...", *op. cit.*, pág. 51.

³³ URD aportó el 30,67% de los votos a la candidatura presidencial, y para el Congreso consiguió el 26,76% de los votos; el PCV aportó el 3,23% y como partido consiguió el 6,23%; MENI aportó el 0,71% y, para los cuerpos legislativos, sólo obtuvo el 0,58% de los votos.

podían afectar a la propia viabilidad del sistema de partidos.

La creación del IPFN: la candidatura presidencial de Arturo Uslar Pietri

Si bien el alto índice de participación electoral en las elecciones de 1963 puede interpretarse como una apuesta inequívoca de la mayoría de los electores por la democracia, no es menos cierto que los resultados obtenidos, en dicho proceso electoral, por algunas fuerzas políticas creadas *ex-novo* (IPFN, FDP) en torno a personalidades *independientes*, manifestaban que el sistema de partidos estaba por consolidarse.

Los años de la administración de Betancourt habían sido muy difíciles. La crisis económica al filo de las elecciones de diciembre de 1963, aún no se había remontado, aunque los peores años, 1958-1961, ya habían transcurrido. Esta crisis provocó descontento y malestar entre amplias capas sociales, y tuvo mayores repercusiones en los núcleos urbanos, particularmente en la capital, donde se daban las mayores concentraciones de población y donde la escasez de los servicios públicos y la falta de empleo se notaba con mayor agudeza. Por otro lado, la coyuntura política entre 1959 y 1963 había mostrado las dificultades por estabilizar la democracia debido, entre otras razones, a los intentos de golpe de Estado, provenientes tanto de las filas de la extrema derecha como de la extrema izquierda, la cual se decantó finalmente por la lucha armada; y a las divisiones que conoció AD que junto con la marcha de URD de la coalición de gobierno, estrecharon el margen de maniobra del gobierno en el Congreso.

La situación en 1963 era, a tenor de lo indicado, propicia para el surgimiento de candidatos presidenciales independientes, con pretensiones de "reconciliación nacional" respecto a la violencia política y con proyectos de gobierno que trataran de garantizar políticas públicas no partidistas. Y así ocurrió. El *fenómeno electoral* más importante lo constituyó la candidatura presidencial del notable escritor, con probada trayectoria en la vida pública, Arturo Uslar Pietri. Este intelectual venezolano, proveniente de la burguesía *caraqueña* y conectado a importantes grupos económicos, logró aglutinar en torno a su

persona una serie de grupos políticos, heterogéneos ideológicamente³⁴, y formar una especie de "frente anti-partidista", con un marcado acento *anti-adeco*³⁵.

El propio nombre de la agrupación *uslarsista*, Independientes Pro Frente Nacional (IPFN), venía a subrayar el carácter de políticamente independiente que quería dársele a la persona de Uslar Pietri, el amplio espectro ideológico que cubrían los sectores que le apoyaban, y la llamada que desde esa organización se hacía a los votantes independientes, esto es que no militaban o simpatizaban con ningún partido político. Esta organización, pues, basaba su atractivo en las cualidades de su *líder* y planteaba dar soluciones a los problemas del país de manera distinta a los partidos políticos, cuyo "sectarismo" impediría la aplicación de "un verdadero programa de progreso y entendimiento"³⁶. En los mítines, Uslar Pietri subrayó las ventajas que se derivaban de un gobierno presidido por un independiente:

"En un gobierno por mí presidido no entronizaré un grupo político, porque no pertenezco a partido alguno, sencillamente. Y no será necesario para los venezolanos sufrir la humillación de tener que mostrar un carnet para conseguir trabajo, como ahora ocurre"³⁷.

Un gobierno que además de tener un signo independiente, parecía estar en condiciones de interpretar las necesidades de la población, si nos atenemos a las palabras de Uslar Pietri:

"El pueblo quiere un gobierno que abra una etapa de tranquilidad y de perspectivas para todos. Y que en vez de crecer la persecución, el hambre y el desempleo, crezca

³⁴ Respecto a los grupos que apoyaron la candidatura presidencial de Arturo Uslar Pietri, véase Boris Bunimov-Parra, *Introducción...*, *op. cit.*, págs. 327-328.

³⁵ En ese sello anti-AD, hay que ver un componente personal, derivado de las difíciles relaciones entre Uslar (que colaboró con el gobierno de Medina Angarita) y Betancourt (que accedió al poder tras el golpe de 1945); también un deseo de restar votos al candidato de dicho partido. Esto fue muy bien visto en su momento por el dirigente de COPEI Pedro Pablo Aguilar, véase su artículo "Las Elecciones y la Democracia Cristiana", *El Nacional*, Caracas, 6 de diciembre de 1963, pág. A-4.

³⁶ Angel E. Alvarez D., "Estrategias de propaganda en las campañas de 1958, 1963 y 1968...", vol. II, *op. cit.*, pág. 227.

³⁷ *El Nacional*, Caracas, 19 de noviembre de 1963, pág. C-1.

el bienestar y la prosperidad para todos. Por eso nació mi candidatura. (...). Por eso es que estoy aquí, para que cese esta situación desesperante en que hoy vivimos los venezolanos³⁸.

Ciertamente, tales afirmaciones eran demasiado vagas, pero permiten ilustrar que la candidatura de Uslar se basaba en su carisma y persona; pretendiendo capitalizar el descontento, entre los sectores urbanos, con la gestión de gobierno de Rómulo Betancourt.

Los buenos resultados conseguidos, atestiguan la validez de su fórmula. El IPFN obtuvo, en las elecciones del 1 de diciembre de 1963, el 13,33% de los votos al Congreso, y su candidato presidencial consiguió el 16,08% de los sufragios, quedando en cuarta posición. El total de los votos nacionales contrasta con aquellos obtenidos desigualmente en las distintas regiones del país, destacando los buenos resultados cosechados en la región centro-norte. En particular en el Distrito Federal, donde logró ser la primera fuerza, alcanzando cerca del 40% de los votos en las elecciones presidenciales y sobrepasando el 30% en la votación a las Cámaras Legislativas. Además, en dicha región el IPFN consiguió en torno al 65% de toda su votación³⁹.

Los votantes del IPFN habitaban en su gran mayoría en zonas urbanas (como lo eran los Estados de la región centro-norte). Ideológicamente, los sectores que votaron por IPFN fueron muy variados: desde la extrema izquierda a la extrema derecha. Aspecto este que evidenciaba cómo, por muy diversos motivos, la candidatura de Uslar Pietri convenía a grupos muy heterogéneos⁴⁰. La composición social de los que apoyaron este movimiento, también fue muy variada. Ateniéndonos a los resultados que arrojaron estudios respecto a la capital del país, se observa como las clases alta y media, se volcaron por esta agrupación,

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Respecto a la votación del IPFN, véase Boris Bunimov-Parra, *Introducción...*, *op. cit.*, págs. 331-332.

⁴⁰ *Ibid.* pág. 327 y sigs.

pero también votaron por ella un buen número de habitantes de los barrios⁴¹.

El problema que tenían los grupos *uslarsistas*, al término del proceso electoral, era cómo gestionar el caudal de votos si no contaban con una organización mínimamente estructurada, algo que podía provocar la rápida dispersión de los grupos. Uslar Pietri, se dio cuenta de ello y decidió crear un partido político, el Frente Nacional Democrático (FND). Algunos años después, señaló a un periodista, por qué se creó el mismo:

"... era muy difícil, sin un partido, mantener un grupo político cohesionado actuando en escala nacional. Era prácticamente imposible. Los partidos políticos decían al electorado: "No voten por este hombre, porque no tiene sino una sola posibilidad, que es la de ser Presidente de la República. Si es Presidente, muy bien, han elegido a quien ustedes creen va a hacer una presidencia buena, pero si no ¿qué pasa, quién les representa a ustedes en el Congreso, quién les apoya y defiende?, ¿nadie! Este hombre no tiene a nadie... salvo su persona". El argumento era muy sólido. Hubo que crear un partido político, como en efecto lo creé, por la necesidad de mantener cohesionado aquello que se hubiera dispersado en veinticuatro horas"⁴².

Hay, pues, un cambio importante en el comportamiento de los *uslarsistas* después de las elecciones. De la constitución de un "frente anti-partidista" en torno a un candidato presidencial, se pasa, por imperativos de la lucha política, a la creación de un partido político⁴³. Pero además, no sólo intentó el FND funcionar en el Congreso como un grupo cohesionado, algo que por otro lado nunca consiguió, sino que tras negociaciones con AD,

⁴¹ Véase Mauricio M. Báez C. "Comportamiento político de los habitantes...", *op. cit.*, pág. 55; John D. Martz y Peter B. Harkins, *op. cit.*, pág. 543.

⁴² Alfredo Peña, *Conversaciones con Uslar Pietri*, Editorial Ateneo de Caracas, 1978, pág. 121.

⁴³ Después de las elecciones, Uslar Pietri desmintió la impresión algo extendida, de ser un hombre anti-partidos. Él se consideraba independiente, sin que ello significara que no creyera en los partidos. A su juicio: "Sin los partidos no puede funcionar la democracia. Los partidos son los órganos de la democracia". Véase *El Nacional*, Caracas, 12 de diciembre de 1963, pág. D-1. La creación de un nuevo partido, fue saludada como positiva para la vida democrática del país, por dirigentes de otras fuerzas políticas. Así, el *copeyano* Pedro Pablo Aguilar afirmó: "La estructuración del partido *uslarsista* es un hecho indudablemente positivo, sobre todo si el insigne novelista y el grupo que le rodea logra aglutinar los sectores que sufragaron por la campaña. Tales sectores han sido tradicionalmente reacios a las disciplinas y compromisos que supone la militancia partidista. Si ahora, como parece, están dispuestos a encuadrarse dentro de una organización partidista, el proceso venezolano hacia formas democráticas estables se habrá apuntado un buen tanto". Véase *El Nacional*, Caracas, 6 de diciembre de 1963, pág. A-4.

formó parte del gobierno de coalición de Raúl Leoni, durante año y medio.

El *fenómeno electoral* que resultó ser Uslar Pietri en 1963, fue significativo de la frágil legitimidad que todavía tenía el sistema de partidos. Las actuaciones de los partidos no se correspondían con los intereses y necesidades de amplias capas de población, a juzgar por su comportamiento electoral, y éstas optaron por una candidatura independiente, apoyada por un movimiento político "no partidista". Los sectores, que rechazaban los partidos presentes en el escenario político, se concentraban principalmente en las ciudades de la región centro-norte, en la cual las actitudes anti-partido estaban más extendidas. La intensidad del voto anti-partido o "protesta" era ciertamente notable, teniendo en cuenta que en las elecciones de 1968 volvió a producirse.

El Frente de la Victoria

Con motivo de las elecciones de 1968, tres partidos políticos, FND, URD, y FDP, decidieron formar una alianza electoral para apoyar la candidatura presidencial de un independiente, que contase con posibilidades de éxito. Los *líderes* de dichas agrupaciones, estaban unidos por un sentimiento contrario a la continuidad de AD en el poder, y basaban sus expectativas en los resultados alcanzados por cada fuerza en las elecciones de 1963, que a su entender se hubiese traducido en triunfo electoral de haber concurrido juntos. Así nació el Frente de la Victoria, que postuló como candidato a Miguel Angel Burelli Rivas⁴⁴.

La candidatura de Burelli Rivas, como había ocurrido cinco años antes con la de Uslar Pietri, pretendía ganar votos entre los electores independientes de las zonas urbanas, pero a diferencia de la anterior también esperaba recoger votos partidistas, debido al respaldo que tenía de tres fuerzas políticas, las cuales aunque formaban un conglomerado heterogéneo aportaban organizaciones algo estructuradas y labores proselitistas de años⁴⁵. Con la

⁴⁴ Sobre la constitución del Frente y su estrategia de campaña, véase David J. Myers, *op. cit.*, pág. 143.

⁴⁵ No pretendemos sobrevalorar la implantación de estos tres partidos, ya que tanto el FND como el FDP estaban escasamente organizados, con un ámbito de acción muy restringido; por otro lado, URD no pasaba de ser un partido de cuadros, aunque con mayor implantación que los anteriores. En todo

candidatura de Burelli, se pretendía desbancar a AD del gobierno y formar, en caso de triunfo, una especie de gabinete de integración nacional, que expresara, a través de sus decisiones, el entendimiento entre los sectores independientes y los partidos. Como se indicaba en el Programa de gobierno:

"La composición misma del FRENTE DE LA VICTORIA es la mayor y más eficaz garantía de que no podrá hacerse un gobierno sectario, sino de equilibrio y entendimiento entre los partidos y los sectores independientes, para realizar el Programa, base fundamental del acuerdo, que contemple soluciones nacionales y abiertas, no sectarias ni partidistas para los grandes problemas nacionales"⁴⁶.

No fue, pues, la candidatura de Burelli Rivas anti-partidista en el sentido de que lo fuera la de Uslar Pietri, pero en todo caso algo de eso sí hubo tanto en el Programa como en los mítines de la campaña electoral. De esa contradicción nunca escapó este proyecto: pretendía desautorizar tareas de gobierno de los partidos, cuando tanto URD como el FND habían participado en distintos momentos; atacaba al resto de las alternativas electorales por responder a los intereses partidistas, y el mismo Burelli estaba apoyado por tres fuerzas políticas. Sin embargo, dichas incoherencias no impidieron a los realizadores del programa ensalzar las ventajas de su proyecto:

"Frente a las alternativas electorales propuestas al pueblo en el presente proceso, todas estrechamente partidistas, sectarias y gastadas ante la opinión pública, surge la solución nacional, no sectaria, no cerrada, nueva y ajustada a los requerimientos de la hora: la solución del FRENTE DE LA VICTORIA"⁴⁷.

Burelli obtuvo buenos resultados en las elecciones. Quedó en tercer lugar, logrando 826.758 votos (22,22%). En la región centro-norte del país consiguió cerca del 30% de los votos emitidos, ocupando la primera plaza aunque seguido muy de cerca por otros candidatos. Los partidos que sostuvieron su candidatura alcanzaron juntos, en las elecciones al Congreso,

caso, comparando estas fuerzas con aquellas que dieron su apoyo a Uslar Pietri en 1963, creemos que existen diferencias notables.

⁴⁶ Miguel Angel Burelli Rivas (*candidato independiente*), *Ideas de Gobierno*, Editorial Arte, Caracas, s.f., pág. 7.

⁴⁷ *Ibid.* pág. 7.

un 5% menos de los votos (URD, 9,26%; FDP, 5,31%; FND, 2,57%) algo que parece haber respondido a la competencia que sufrieron por parte de la CCN⁴⁸.

La creación y posterior trayectoria del Frente de la Victoria, nos permite referirnos a algunas cuestiones en torno a la legitimidad del sistema de partidos. En primer lugar, puede que el carácter solapado "anti-partidista" del proyecto calase entre un porcentaje de la población nada desdeñable, pero parece más creíble la hipótesis de que la gran mayoría de los votos que obtuvo Burelli Rivas correspondieron a una franja de electores que deseaban como Presidente a una persona independiente⁴⁹; en este sentido, se advierte una paradoja: rechazaban a un candidato partidista para las tareas de Gobierno, pero sufragaban por partidos para el Congreso. Segundo, la candidatura de Burelli Rivas no fue un *fenómeno electoral* propiamente dicho. Arrastró votos, pero contaba con el apoyo de tres partidos que le ayudaron en esa tarea, no partió pues de cero. Esto nos impide calibrar, como ya indicamos más arriba, el peso de los sectores que emitieron su voto desde posiciones estrictamente anti-partidistas. Tercero, la importancia del Frente como aglutinador de actitudes anti-partidistas fue inferior en amplitud e intensidad a la que tuvo el IPFN. Ello se debió por un lado a la competencia que tuvo por parte de la CCN, en cuanto fuerza que pretendía canalizar el voto "protesta"; de otra parte, al avance de AD y COPEI en las ciudades, ganando peso entre los sectores medios urbanos⁵⁰.

El rescate del pasado autoritario: el caso de la CCN

La extradición del ex-dictador Marcos Pérez Jiménez para su enjuiciamiento, estuvo en el origen de la creación de la CCN. En torno a este partido, se agruparon personas con responsabilidades durante la etapa de la dictadura, y otras de tendencia conservadora que en algunos casos carecían de talante democrático. Era la CCN, pues, un partido de derechas, con

⁴⁸ Véase David J. Myers, *op. cit.*, pág. 154.

⁴⁹ Socialmente parece que los apoyos a su candidatura estuvieron distribuidos de manera bastante homogénea, quizá con mayor peso de las clases bajas, al menos eso se advierte en los estudios sobre el comportamiento electoral de Caracas, véase John D. Martz y Peter B. Harkins, *op. cit.*, pág. 543.

⁵⁰ Véase Mauricio M. Báez C. "Comportamiento Político...", *op. cit.*, pág. 57.

un fuerte componente autoritario.

Durante el período presidencial de Raúl Leoni, el descontento contra el principal partido de gobierno, AD, no había disminuído en los grandes núcleos urbanos, en particular en la capital, Caracas. Si bien la situación económica había mejorado con respecto al período anterior, aún existían muchos problemas acumulados, y ello se dejaba sentir con mucha fuerza en las ciudades más pobladas. Por otro lado, todavía perduraba la insatisfacción entre algunos sectores de ciudadanos con las actuaciones de los gobiernos, y las componendas de los partidos.

En ese contexto surge la CCN, que logra obtener un importante caudal de votos, en las elecciones de 1968. Su lista para el Congreso sobrepasó los cuatrocientos mil votos (en torno al 10%), siendo elegido senador Pérez Jiménez⁵¹. Hay que destacar que fue la primera fuerza en la región centro-norte del país; siendo particularmente significativo su triunfo en Caracas, donde logró recoger gran parte del voto "protesta" que ya se había dado en 1963. En la capital del país obtuvo alrededor de una cuarta parte del total de los sufragios⁵².

Debido a las características de algunos de los integrantes de la CCN, quedaba por ver si este partido se comportaría como una fuerza *antisistema* en el Congreso. Los acontecimientos posteriores revelaron no sólo su respeto a las instituciones democráticas sino que incluso llegó a participar en negociaciones y pactos con otros partidos políticos. Por tanto, y al margen de la ideología que sustentaba, la CCN se comportó pragmáticamente y no fue en ningún momento una amenaza real para la supervivencia del sistema democrático.

Respecto al respaldo popular conseguido, puede indicarse que es muy posible que la gran mayoría de los que votaron a la CCN lo hicieran por rechazo a los partidos existentes en el escenario político y viesen en esta fuerza un excelente canal para protestar y castigar

⁵¹ Las autoridades competentes en materia electoral anularon su elección al no acudir a votar el ex-dictador, siendo éste un requisito indispensable para poder ser elegido.

⁵² Véase Arístides Torres y Carolina Codetta, *op. cit.*, págs. 208-210.

a los partidos mayoritarios. Además, habría que añadir aquellos otros electores que, con una cultura política autoritaria, deseaban una vuelta al pasado. Éstos últimos no surgieron repentinamente sino que en el momento de la cita electoral al presentárseles una opción con la que simpatizaban, manifestaron con toda claridad su repulsa al sistema democrático. En todo caso, no contamos información suficiente que nos permita diferenciar los patrones actitudinales de los votantes de la CCN⁵³.

La posible amenaza anti-democrática que para el *liderazgo* político nacional suponía la CCN no concluyó en 1968. A comienzos de la década de los setenta, Pérez Jiménez manifestó, desde su residencia madrileña, su intención de participar en la contienda presidencial de 1973. Aunque parecía bastante improbable que tuviese verdaderas intenciones de trasladarse al país, algunas encuestas realizadas a comienzos de 1972 mostraban que el ex-dictador ocupaba el segundo lugar en la preferencia de los electores, con un 20% de intención de voto⁵⁴. La posibilidad de que el *perezjimenismo* se constituyera en un fenómeno de gran envergadura, puso en guardia a los dirigentes políticos de los dos principales partidos, AD y COPEI.

La decisión adoptada por ambos partidos, fue aprobar una enmienda constitucional, la primera desde la promulgación de la Constitución de 1961, que cerraba el paso a una eventual candidatura presidencial de Marcos Pérez Jiménez⁵⁵. El grupo parlamentario

⁵³ Incluso entre los analistas no parece existir consenso al respecto. David Eugene Blank, lo señaló con meridiana claridad en su estudio sobre Venezuela: "Many observers feel that the large 1968 CCN vote was another version of the traditional urban antiparty vote and not necessarily a vote for a return to dictatorship. Others feel that Pérez Jiménez wants to create a personal cult focused on himself in his self-imposed exile and has no further need for a legal party since his appeal is basically an antiparty one". Véase *Politics in Venezuela, op. cit.*, pág. 181.

⁵⁴ Véase John D. Martz y Enrique A. Baloyra, *Electoral Mobilization and Public Opinion. The Venezuelan Campaign of 1973*, Chapel Hill (North Carolina), 1976, pág.76.

⁵⁵ La Enmienda n° 1 aprobada en el Congreso el 9 de noviembre de 1972, y posteriormente ratificada por las Asambleas Legislativas de los Estados, se promulgo el 11 de mayo de 1973. En su artículo primero se indicaba que: "No podrán ser elegidos Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso, ni Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quienes hayan sido condenados mediante sentencia definitivamente firme, dictada por Tribunales Ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas, o con ocasión de éstas". Pérez Jiménez había sido condenado a 4 años, 1 mes y quince días de prisión, según sentencia de la

copeyano expuso en el Congreso los motivos que llevaron al partido de gobierno a apoyar dicha enmienda:

"Estamos en la obligación de decirle al país, con absoluta sinceridad, que la norma contenida en el Proyecto de Enmienda, a más de tener un carácter general y moralizante, evita el contrasentido de que puedan aspirar al ejercicio de elevadas magistraturas democráticas, quienes no creen en la Democracia y cuyas actuaciones se caracterizan por la negación permanente del Estado de Derecho, por el menosprecio de la dignidad humana y por el desconocimiento de la voluntad popular"⁵⁶.

Es evidente que las reacciones que provocó la poco probable candidatura de Pérez Jiménez, reflejan el miedo existente entre los dirigentes políticos de los principales partidos por un vuelco del electorado en favor de una opción que descalificaba la democracia, implantada en 1958. Hasta cierto punto, se evidenciaba con ello que todavía persistía un porcentaje, nada desdeñable, de electores que se resistían a sufragar por las fuerzas políticas *moldeadoras* del régimen democrático.

A partir de la aprobación de la enmienda, las expectativas respecto a un triunfo de la derecha autoritaria disminuyeron. Los grupos *perezjiménistas* divididos y sin un candidato equiparable a la figura del ex-dictador, no fueron capaces de captar en el proceso electoral de 1973 el "voto protesta" en la misma medida que lo hizo la CCN en 1968.

3. CONSIDERACIONES FINALES

A medida que se consolidó el régimen democrático, el sistema de partidos fue ganando en aceptación y legitimidad. Las manifestaciones políticas contrarias al sistema democrático

Corte Suprema de Justicia, dada a conocer el 1 de agosto de 1968.

⁵⁶ Godofredo Gonzalez y Luis Herrera Campins, *La Enmienda n° 1 de la Constitución*, Ediciones de la Fracción Parlamentaria del Partido Socialcristiano Copei, Caracas, 1972, pág. 17. En términos parecidos se expresaron dirigentes políticos del principal partido de la oposición, AD. Así, David Morales Bello afirmó: "Pienso que es un deber elemental para quienes creemos en las bondades del sistema democrático, responder a las exigencias de este sistema creando recursos y tomando previsiones que salvaguarden la integridad de la vida institucional del Estado de Derecho y proveer a la conservación de las instituciones democráticas, dentro de la finalidad indeclinable de propender a la realización de los fines del Estado". Véase *Documentos*, n° 51, Caracas, octubre-diciembre 1972, pág. 182.

y a los partidos, tuvieron que ver con: 1) la dicotomía urbano/rural que conoció el país durante la década de los sesenta, 2) la inestabilidad de las preferencias electorales de los sectores urbanos, 3) los residuos autoritarios de la etapa de la dictadura, y 4) el descontento en las grandes ciudades con las políticas de los gobiernos a partir de 1958. En la medida que los partidos desarrollaron desde el poder un programa económico reformista, que favoreció progresivamente a la mayoría de la población; que activaron mecanismos clienterales en la administración pública y en las barriadas de las ciudades; que extendieron entre la población la idea de la importancia de la democracia y de los partidos para un país como Venezuela, acostumbrado a regímenes de fuerza, el sistema de partidos mejoró sus niveles de apoyo. A comienzos de los años setenta, la extensión de las preferencias partidistas reflejaba, parcialmente, la aceptación de los partidos venezolanos.

No obstante, hay que tener en cuenta que la consolidación de la democracia no fue paralela al fortalecimiento del sistema de partidos. Éste contribuyó a la estabilidad democrática aunque distase de estar consolidado a principios de los setenta. La notable fragmentación que conocía y la existencia de fuerzas políticas que, aunque no fuera de manera frontal, ponían en jaque su legitimidad, evidenciaban que el sistema podía "estallar" en el proceso electoral de 1973. Sin embargo, como veremos en el próximo capítulo, tal situación fue revertida para sorpresa de muchos y deseos de no pocos.

ABRIR TERCERA PARTE.

