

## Partidocracia y reforma en una perspectiva comparada

Michael Coppedge

Es obvio, aunque a veces se olvide, que existe una diferencia entre instituciones democráticas y democracia. La democracia es un ideal; las instituciones democráticas son los instrumentos que se usan para hacer realidad ese ideal. Este concepto de instituciones democráticas como instrumentos sirve para ilustrar dos verdades básicas que se aplican por igual a los instrumentos que se emplean para construir la democracia, y a los instrumentos tangibles de la vida diaria: 1) que es importante que el instrumento se adapte a la tarea, y 2) que hasta un buen instrumento puede ser mal utilizado.

Algunas instituciones son más efectivas que otras (1) para producir democracia (o su hermanastra, la poliarquía). Así como un tenedor es más útil para comer papas que para tomar la sopa, existen ciertas instituciones que no generan democracia con la misma eficacia en Venezuela que en Estados Unidos o en Europa occidental. Este es un punto controversial que trataremos en detalle más adelante. Por ahora tendrá que bastarnos con una aseveración plausible: en las sociedades donde los ciudadanos son pobres, carentes de educación y desvalidos, es más difícil lograr parlamentarios y servidores públicos responsables (componente esencial de la democracia), que en aquellas con ciudadanos prósperos, bien informados e independientes. Si esta aseveración es correcta, implica que es preciso diseñar con más cuidado (más a prueba de abuso) las instituciones democráticas de los países en desarrollo, que las de los países desarrollados, si se pretende lograr el mismo nivel de democracia.

Sin embargo, hasta las instituciones bien diseñadas tienen algunas rendijas, por pequeñas que sean, por donde se puede colar el abuso, al igual que se puede hacer mal uso de un picahielos para cometer un asesinato. A lo largo de la historia de América Latina, las élites han demostrado que son expertas en utilizar los sufragios electorales y otras instituciones democráticas para conservar sus privilegios. Los *coroneis* brasileños y los "estancieros" de Chile movilizaron a los campesinos para que votaran por los oligarcas; Pinochet

---

(1) Robert Dahl concibe la poliarquía como una democracia política, más que económica o social, tal como se practica en los países comúnmente llamados "democracias". Se trata, por consiguiente, de un patrón un tanto más limitado y menor que el ideal de democracia en su acepción plena (ver Dahl, 1971, p. 4). Su definición propiamente dicha caracteriza la poliarquía como un conjunto de disposiciones institucionales, pero no un conjunto específico; la poliarquía más bien es cualquier conjunto de instituciones que garantice el doble objetivo de la participación amplia y la competencia pública.

oficializó su Constitución autoritaria a través de un plebiscito; en El Salvador, Roberto D'Aubuisson organizó el partido ARENA para proteger los intereses de la extrema derecha. Hoy en día los venezolanos se quejan de que existe una clase política no representativa que protege su posición dominante a través de partidos políticos disciplinados; esta queja puede verse como una variación del mismo tema.

En el presente ensayo se argumenta que los partidos políticos ciertamente han hecho uso indebido de las instituciones democráticas de Venezuela con procedimientos que obstaculizan en parte el objetivo de la democracia, pero que son las mismas instituciones las que les han permitido hacerlo, y que es posible reformarlas para que esos abusos sean menos comunes. Sin embargo, tal como lo descubrieron muchos países en el pasado, con frecuencia las reformas producen más mal que bien. Para que una reforma de las instituciones democráticas de Venezuela produzca una mejora duradera tendrá que ser una reforma a la vez informada y balanceada. Por "informada" quiero decir que debe basarse en un diagnóstico correcto del problema. Los reformadores de todo el mundo tienen la tendencia a culpar a determinadas instituciones de los problemas de su país, aun cuando muchas veces esas mismas instituciones funcionan perfectamente bien en otros países. En esos casos (que no son todos) la culpa no es de las instituciones, sino de los intereses que abusan de ellas. Los reformadores que desechan una serie de instituciones viejas, y las reemplazan por otras nuevas sin remitirse al problema del abuso, probablemente se encontrarán con que las nuevas instituciones son tan vulnerables como las anteriores. Es una tentación arrancar de raíz toda institución que se haya contaminado con el abuso, cuando en realidad las mismas instituciones antiguas podrían funcionar mejor que las alternativas propuestas, con tan solo corregir el problema del abuso mediante una reforma más específica. En este ensayo ubicamos a los partidos políticos y a otras instituciones de Venezuela en un contexto comparativo, a fin de agudizar el diagnóstico de las debilidades de la democracia venezolana.

Se considera que una reforma es "balanceada" cuando anticipa los efectos que tendrá sobre objetivos que se valoran altamente, aparte del de importancia inmediata. En el caso de Venezuela, una reforma institucional balanceada debería tener en cuenta el posible impacto de la "democratización de la democracia", sobre la prosperidad económica y la estabilidad política. Es posible que algunos venezolanos estén dispuestos a sacrificar un poquito de prosperidad para obtener una mayor democracia, pero dudo que estén dispuestos a ir más allá de eso, después de haber sacrificado tanto.

Así mismo, algunas reformas democratizadoras podrían dar ocasión a que Venezuela sea menos gobernable y más propensa a una intervención militar. En medio de una crisis, muchas veces los golpes de Estado se perciben como una salida, pero al cabo de algunos años de mandato autoritario ya casi no les quedan partidarios. Por consiguiente, hay que considerar seriamente la posibilidad de que haya que pagar un precio demasiado alto por obtener una democracia más profunda.

## Una crítica a la partidarquía

Durante las dos primeras décadas de régimen democrático, la actitud predominante con respecto a la democracia venezolana era de orgullo a nivel nacional y admiración en el exterior. En los años sesenta los observadores estadounidenses presentaban a Venezuela como un modelo de democracia (y capitalismo) para el resto de América Latina, sutilmente yuxtapuesto a la Cuba comunista (vez Martz, 1966; Alexander, 1964). En los años setenta, Daniel Levine alabó el buen criterio de Rómulo Betancourt y Rafael Caldera al formar un pacto para guiar la transición a la democracia y conducir sus respectivos partidos de manera de refrenar los conflictos y mantener un régimen democrático estable (Levine, 1973 y 1978).

Generalmente cuando los investigadores estadounidenses enfocaban su atención en Venezuela era para explicar las virtudes especiales que permitían a ese país resistir la ola de autoritarismo que arrasaba el continente. Existe una mayoría de venezolanos —los simpatizantes de AD o COPEI— que también tienen una actitud positiva hacia cuando menos un partido político, y que están decididamente en favor de la democracia.

Sin embargo, poco a poco algunos venezolanos comienzan a hacer distinción entre el ideal democrático y el régimen que los gobierna actualmente. Los izquierdistas, por supuesto, siempre han criticado el régimen, e incluso han tratado de derrocarlo por la fuerza, pero eran una minoría. Inicialmente sus críticas se centraban en las políticas no socialistas de los gobiernos adecos, copeyanos o de coalición, pero después de la avalancha de votos obtenidos por AD Y COPEI en las elecciones de 1973, la izquierda comenzó a enfocarse sus críticas cada vez más en el “sistema” AD-COPEI (los partidos del *status*) (Rodríguez Iturbe et al., 1974). La interpretación revisionista de Terry Karl sobre la formación de pactos durante la transición de 1958 fue la primera investigación estadounidense que dio importancia a esa visión crítica, (Karl, 1986 y 1981). Cuando la economía comenzó a dar tumbos, a finales de los años setenta, unos pocos voceros de la derecha, tales como José Antonio Gil Yépez y Marcel Granier, se hicieron eco de las críticas de la izquierda a los partidos políticos (Gil Yépez, 1981; Granier, 1984).

En vista de la continua decadencia económica y del deterioro progresivo de los servicios públicos, Jaime Lusinchi prometió un estudio a fondo de las reformas necesarias para el Estado y nombró una Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), que llevaría a cabo dicho estudio. En el informe que la COPRE presentó, después de un análisis amplio y ejemplar, se identificaba a la partidocracia como uno de los problemas que confrontaba Venezuela (COPRE, 1986; Gómez Calcaño/López Maya, 1990). Desde entonces la idea de que Venezuela es una partidocracia ha ganado aceptación general. La crítica a los partidos y a la calidad de la democracia es ahora una norma en las publicaciones de los especialistas venezolanos (ver Brewer-Carías, 1991, Oropeza, 1983; y Arroyo Talavera, 1988).

Sin embargo, muchos de los analistas estadounidenses han tardado más en

abandonar su visión generalmente positiva de la democracia venezolana (ver Levine, 1989; y dos excepciones: Hellinger, 1991 y Ellner, 1989, pp. 91-129). Probablemente su renuencia se deba a que tienen una perspectiva más amplia: en comparación con muchos otros países de América Latina, Venezuela luce superior, porque tiene partidos fuertes que contribuyeron a su estabilidad política en el pasado.

También es posible que esta posición refleje el conocimiento de que algunas de las instituciones que se critican en Venezuela, como por ejemplo la votación por listas cerradas y la fuerte disciplina partidista, son hechos corrientes en muchas democracias irreprochables. Desde esta perspectiva superficial de comparación, la crítica a la partidocracia puede parecer exagerada o sin fundamento. Por lo tanto existe la necesidad de explicar exactamente qué es lo que hace que la democracia venezolana sea diferente de otras y en qué consiste el problema.

Yo traduzco aquí la palabra "partidocracia" como *partyarchy* (2) porque la defino como el grado de interferencia de los partidos políticos con los requisitos de la poliarquía. De acuerdo con la formulación de Dahl esos requisitos serían:

- 1) la libertad de formar organizaciones y de unirse a ellas;
- 2) la libertad de expresión;
- 3) un sufragio amplio;
- 4) una amplia elegibilidad para los cargos públicos;
- 5) el derecho de los líderes políticos de competir por el respaldo de los votantes;
- 6) fuentes alternativas de información oficial;
- 7) elecciones libres y limpias;
- 8) instituciones que hagan que las políticas gubernamentales dependan de los votos y de otras expresiones de preferencia.

En una partidarquía los intereses de los partidos en el sistema restringen el cumplimiento de esos requisitos. El grado en que la partidarquía se desvía de las normas de la poliarquía depende del grado de interferencia de los partidos. En el peor de los casos, los partidos penetran y controlan otras organizaciones de la sociedad civil, controlan todas las nominaciones para cargos públicos y obligan a sus legisladores electos a votar como un bloque partidista, siguiendo los dictados de la jefatura del partido. Ningún país de los que normalmente se considera una democracia ha tenido nunca un sistema totalmente "partidárquico", aunque varios países —Austria, Israel, España, Italia, Chile y Costa Rica— se han acercado a la partidarquía en ciertos aspectos. Venezuela, sin embargo, es más partidárquica que ninguna otra democracia.

(2) Que se retrotraducirá aquí literalmente como "partidarquía", para mantener la distinción inicial entre democracia (partidocracia) y poliarquía (partidarquía) (Nota del traductor).

## La partidarquía venezolana desde una perspectiva comparativa

Los partidos AD y COPEI restringen las nominaciones, votaciones, acción legislativa y libertad de organización en mayor grado que los partidos políticos de cualquier otra democracia. En esta sección se describirá la naturaleza de estas restricciones, se establecerá una comparación entre estas restricciones y las prácticas en otras democracias y se discutirán sus consecuencias en la calidad de la democracia venezolana. Puesto que el propósito de este ensayo es la identificación de las fuentes de descontento con la democracia, a menos que se indique lo contrario las prácticas que se describen aquí son las que estuvieron en uso durante el período 1958-1988. Las reformas aprobadas en 1988 y años posteriores han cambiado en cierta medida el carácter de la partidocracia venezolana; su impacto se discutirá en una sección posterior.

### *El control de las nominaciones*

Quizás puede parecer difícil que los partidos venezolanos ejerzan un control excepcional sobre las nominaciones, considerando que todos los partidos del mundo las controlan. Presentar candidatos para cargos públicos es la *raison d'être* de cualquier partido político. Pero los partidos venezolanos son inusuales en este sentido, pues su control de las nominaciones está centralizado hasta el extremo. En AD los 20 ó 30 miembros del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) tienen el derecho de elegir, de hecho, a todos los candidatos de ese partido para el Senado y la Cámara de Diputados.

De acuerdo con las disposiciones del partido, los Comités Ejecutivos Seccionales (CES) envían al CEN un borrador de la lista de candidatos para esas posiciones (3). El orden en que aparecen los candidatos en la lista es de suma importancia, ya que sólo los que ocupan las primeras posiciones tienen posibilidad de resultar electos. A los Comités Ejecutivos Seccionales no se les permite establecer el orden de los candidatos; ese es un trabajo que le corresponde expresamente al CEN. El poder de decisión del CEN aumenta más con la estipulación de que los CES incluyan en la lista tres veces más candidatos que el número de cargos disponibles en cada circuito electoral, aun cuando el partido en realidad nombra solamente al doble de candidatos (suficientes para ocupar todos los cargos disponibles más un número igual de suplentes). Considerando que AD probablemente gane sólo alrededor de la mitad de los cargos, el CEN tiene suficiente poder para eliminar cinco candidatos por cada uno de los que elige. Por si esto fuera poco, las normativas también le permi-

(3) Estas son las disposiciones del "Reglamento para la selección de candidatos a cargos de representación popular", que fueron publicadas completas en el artículo "El CEN de AD se reserva el derecho a designar la mitad de los candidatos", *El Nacional*, 16 de julio de 1983. El hecho de que los editores de un diario hayan considerado esta regulación interna de un partido como digna de ser publicada, es una indicación evidente de la importancia de los partidos en el sistema político.

ten al CEN sustituir la mitad de los candidatos por otros candidatos que no aparezcan en el borrador enviado por los CES. Claramente esta normativa le permite al CEN nominar a quien le plazca (4).

Esta intromisión de la dirección nacional del partido en la nominación de los legisladores nacionales es un procedimiento relativamente centralizado, aunque no es extraño entre los partidos bien disciplinados. Una encuesta sobre la selección de candidatos al Parlamento en aproximadamente ochenta partidos de democracias contemporáneas dio como resultado que en aproximadamente un quinto de los casos el brazo ejecutivo del partido nacional era el actor más importante, tal como lo es en AD; el 17% usaba un procedimiento más centralizado (donde el actor más importante era algún grupo de interés, líderes nacionales de facciones o líderes individuales del partido), y el 62% utilizaba un procedimiento menos centralizado (la selección la realizaban los miembros del partido de cada circuito electoral, activistas en primarias o votantes del partido en general) (Gallagher, 1988, pp. 236-283).

No obstante, el tamaño del grupo que participa en la selección de los candidatos para un cuerpo legislativo no es el único criterio posible para medir el grado de centralización de la autoridad en un partido determinado.

Otro criterio sería la extensión de la penetración de la autoridad de este grupo en la organización. La autoridad está más centralizada en un partido donde la dirección nacional selecciona a los candidatos para cargos locales, que en uno donde la dirección elige solamente a los candidatos para cargos nacionales. Según este criterio, el caso de AD es probablemente mucho más extremo que el de otros partidos, porque la centralización no se limita a la selección de candidatos para cargos públicos nacionales: el mismo procedimiento se aplica para las nominaciones a las asambleas legislativas de los diferentes estados. También en este caso el CES correspondiente sugiere el triple de candidatos necesarios para llenar los escaños disponibles, y el CEN los clasifica, reservándose el derecho de sustituir la mitad de la lista por sus propios candidatos (5).

Y aún hay más. Normalmente la dirección estatal del partido es la que escoge a los candidatos para el concejo municipal. Pero incluso a este nivel la dirección nacional mantiene cierto control sobre las nominaciones. El CEN se reserva el derecho de realizar los cambios que desee en las listas de candidatos para concejos municipales en los distritos que tengan más de 40.000 habitantes, y en los estados "donde existan enfrentamientos entre líderes, cuyo origen, en opinión del CEN, se deba a la lucha por la candidatura". El control del CEN a nivel municipal se extiende también a la elección anual de los

(4) Y como si esta centralización no fuera suficiente, es bien sabido que el CEN generalmente somete el candidato presidencial nominado por su escogencia de candidatos.

(5) No todos los miembros del concejo obedecen las directivas del CEN, pero aquellos que no lo hacen son sancionados. Una semana después de las elecciones de presidentes de concejos municipales, en abril de 1985, el CEN expulsó del partido a 19 miembros, y llevó a otros 16 ante el Tribunal Disciplinario Nacional para posibles sanciones (*El Nacional*, 2 y 7 de mayo de 1985).

presidentes de los concejos municipales. Cada año el CEN decide a quién van a apoyar los miembros adecos del concejo de cada ciudad mediana o grande. En el año 1985 el CEN designó a 100 de los 202 candidatos a presidentes de los concejos municipales (6). Es probable que este grado de centralización no sea común. En un trabajo comparativo que abarcó 16 países, Peter Merkl observó que, casi sin excepción, "el nivel de dominación partidista en los gobiernos locales es bajo, o como mucho mediano" (Merkl, 1985, p.489). En Chile, por ejemplo, donde se sabe que antes de Pinochet los partidos observaban una disciplina partidista estricta en muchos aspectos, se pasó por encima de esa disciplina muchas veces en las elecciones de alcaldes, debido a las intensas rivalidades personales entre los miembros de los concejos municipales (regidores) (Valenzuela, 1977, cap. 5).

En Venezuela, el resultado de la centralización extrema de las nominaciones es que los que desean tener una posibilidad real de ganar un cargo público deben buscar el respaldo de la jefatura del partido, o de algún aliado regional de los líderes nacionales. Seguramente como el criterio principal para reclutar los candidatos es la lealtad a un partido que exige una obediencia ciega, muchos líderes potenciales capaces quedan fuera del juego.

#### *Posibilidades de elección para los votantes*

Votar por partidos en lugar de por candidatos es una práctica común en los sistemas electorales que se basan en la representación proporcional, pues donde hay distritos de varios miembros resulta necesario algún tipo de lista de votación por partidos. Sin embargo, muchos de esos sistemas permiten que los electores clasifiquen, eliminen o escojan a sus candidatos en una lista única elaborada por su partido. Este tipo de votación por las preferencias de los electores se ha usado en Italia, Irlanda, Perú, Chile (1958-1973), Finlandia, el senado australiano y Tasmania (Mainwaring, 1991, pp. 28-33). En algunos sistemas de partidos con facciones bien institucionalizadas, como es el caso de Uruguay y Colombia, los votantes tienen la posibilidad de elegir entre las listas de las diferentes facciones, incluidas en la lista general de un partido. Incluso en aquellos sistemas donde no se permite escoger entre los candidatos de una lista, a menudo en las tarjetas de votación se ofrece un listado de los nombres de todos los candidatos o de algunos de ellos, tal como ocurre en Alemania (Edinger, 1977). En Venezuela se usa la votación por listas, pero hasta hace poco los nombres de los candidatos jamás aparecían en las tarjetas de votación.

Hasta 1989 los venezolanos votaban con dos tipos de tarjetas: una pequeña para elecciones legislativas a todos los niveles, y una tarjeta grande sólo para elegir al Presidente. La tarjeta pequeña mostraba solamente el nombre

---

(6) Entrevista con Lewis Pérez Daboin, director del Departamento de Asuntos Municipales, Comité Ejecutivo Nacional, 25 de julio de 1985.

del partido, junto con sus símbolos y colores. Esta tarjeta se usaba para distribuir entre los partidos los escaños de la Cámara de Diputados, del Senado, de las asambleas legislativas de los diferentes estados y, hasta 1978, de los concejos municipales. (Desde 1978 se realiza una elección municipal separada un año después de la elección presidencial, pero la tarjeta de votación todavía sigue mostrando solamente los partidos). Los nombres de los candidatos aparecen solamente una vez, en un aviso de prensa que algunos partidos publican aproximadamente un mes antes de las elecciones. Por lo tanto, en todos los niveles de las elecciones legislativas el electorado cuenta solamente con la posibilidad de elegir partidos.

Hasta la tarjeta electoral para el Presidente era (y sigue siendo) en realidad una tarjeta de partido, pues a menudo los candidatos tienen más de una tarjeta, dependiendo de cuántos partidos apoyen su candidatura. Cuando los votantes emiten su voto por un candidato, marcando una tarjeta, al mismo tiempo están eligiendo necesariamente un partido político, aun cuando esa escogencia no tiene peso en el resultado final de la elección presidencial (Penniman, 1980, apéndice).

En vista de la notoria falta de identificación entre los funcionarios electos y sus electores, en el año 1988 se aprobó una reforma que permitió a los venezolanos votar directamente por los nominados a alcaldes y gobernadores. La primera de esas elecciones tuvo lugar en diciembre de 1989. Antes de la reforma los gobernadores eran nombrados directamente por el Presidente y la figura del alcalde no existía; lo más próximo a ese cargo era la figura del presidente del concejo municipal, el cual era elegido cada año por los miembros del concejo respectivo.

Desde hace tiempo se viene prometiendo una reforma para modificar también las elecciones legislativas, de manera que la mitad de los diputados se elija en distritos de un solo miembro, y la otra mitad por representación proporcional, usando lista partidistas, como hasta ahora. Pero en septiembre de 1992 AD y COPEI lograron derrotar en el Senado esta propuesta, y otras docenas de reformas.

Puesto que sus nombres no aparecen en las tarjetas de votación, los candidatos no tienen cómo demostrar irrefutablemente a la dirección nacional de sus partidos que ellos, personalmente, tienen una base de apoyo sólida. En consecuencia tienen muy poco capital político para negociar, y eso refuerza su subordinación a la dirección nacional. La secuela más importante de esta situación es que los vínculos entre los legisladores y sus electores son muy débiles. ¡Cómo podrían ser fuertes si hasta es difícil descubrir a qué diputados eligió uno!

Los legisladores de Venezuela deben responder ante las máximas autoridades del partido, no antes sus electores. Es posible que algunos de esos altos dirigentes reconozcan y propongan como candidatos a activistas talentosos, que tengan vínculos fuertes con sus comunidades, pero los incentivos para hacerlo son pocos, porque de todos modos la mayoría de los electores no sabe por quién está votando.



### Los partidos y el Congreso

En una partidarquía extrema existen dos factores que reducen la legislatura al nivel de un simple escenario para la actuación de los partidos. Uno es la disciplina partidista estricta; el otro es la centralización de la autoridad de toma de decisiones en la cúpula extraparlamentaria del partido. En Venezuela la fracción parlamentaria está claramente subordinada a esa dirección extraparlamentaria y la disciplina partidista es virtualmente perfecta en el voto legislativo.

Si uno considera la disciplina partidista perfecta como asombrosa o sólo como moderadamente excepcional, depende del pensamiento convencional al que uno se suscriba. Una escuela de pensamiento convencional, que podría ser llamada escuela parlamentaria europea, mantiene que la disciplina rigurosa es la norma. En los partidos británicos el índice de cohesión legislativa sobrepasó el 99% durante los años de la posguerra (Rose, 1983, pp. 282-299). Así mismo la cohesión excedió el 90% en Finlandia durante los años cincuenta, fluctuó por encima del 80% en la Cuarta República Francesa y siempre ha sido elevada en Suecia (von Beyme, 1983, pp. 341, 367). Estas cifras llevaron a un observador a concluir que "prácticamente en todos los partidos los votos dentro del Parlamento son altamente disciplinados (...) [aparte del Congreso norteamericano] el análisis de los votos se considera generalmente como un ejercicio inútil..." (Gallagher, 1988, p. 270).

Sin embargo, la cohesión legislativa no es perfecta. Aun en Gran Bretaña los diputados conservadores y liberales de las últimas bancadas votaron en un 61% a 81% en contra de los proyectos de ley de sus gobiernos, en algún momento de los períodos 1970-1974 y 1974-1979 (Rose, 1983, pp. 288-292). Los partidos franceses tienden a ser mucho menos cohesivos, y los italianos definitivamente no lo son, de acuerdo con los patrones británicos. Por lo tanto, en todos esos países es necesario contar y anotar los votos.

En Venezuela la disciplina partidista dentro del Congreso es tan perfecta que los votos ni siquiera se cuentan o se anotan. El procedimiento normal es el siguiente: el vicepresidente del Congreso lee un proyecto de ley, a continuación se abre el debate y un orador designado por cada partido expone la posición de su partido con respecto a la ley propuesta; el vicepresidente cierra el debate con la frase ritual: "los diputados que están en favor de la aprobación [de esta ley], sírvanse indicarlo con la señal de costumbre", y sin contar los votos, a menudo sin siquiera levantar la mirada, golpea con su mazo y anuncia: "aprobada" (7). No hay necesidad de contar los votos porque todos saben que éstos reflejarán con exactitud el tamaño de las delegaciones partidistas presentes (8).

(7) En asuntos de procedimiento el vicepresidente del Congreso dice: "Si no hay observaciones, se aprueba la moción... (pausa de un segundo)... Aprobada".

(8) A menudo se pasa lista a principios de una sesión a fin de determinar exactamente las proporciones de las delegaciones en ese día y si hay *quorum* o no. Después de eso no es necesario repetir el procedimiento.

Si realmente la disciplina partidista estricta fuera la norma en todas partes, la disciplina perfecta de Venezuela sería sólo moderadamente excepcional. Pero al ampliar el marco de comparación más allá de Europa occidental, resulta cada vez menos claro que exista tal patrón. En América Latina únicamente Venezuela, México y Chile tienen partidos que usualmente imponen la disciplina legislativa. En Argentina, Uruguay, Costa Rica y Perú los partidos tienden a ser bastante cohesivos en la arena legislativa, más de lo que uno esperaría en un sistema presidencial, pero no se exige la disciplina y las deserciones personales son corrientes (9). En Colombia algunas veces las facciones votan en el Congreso contra otras facciones de su mismo partido, y hasta los líderes de las facciones logran apenas y trabajosamente una cohesión moderada (ver Payne, 1986, cap. 10 y 11) (10). En Brasil y Ecuador la carencia de cohesión de los partidos en la arena legislativa es casi total, llegando al extremo de que los legisladores cambien de bando con frecuencia. (Mainwaring, 1991; Conaghan, 1989). En Filipinas predominaba una tendencia similar antes del régimen de Ferdinand Marcos (Landé, 1965).

Finalmente, no hay que olvidar los partidos políticos de Estados Unidos. En los años ochenta de nuestra era, el congresista promedio votaba con su partido en un 73% a 76% de las veces cuando una mayoría de un partido votaba contra una mayoría de otro (*Congressional Quarterly Almanac*, 1989, p. 34-B)(11). Ese no es el grado extremo de indisciplina que existe en Brasil y Ecuador—nótese que en Estados Unidos son raros los cambios de bando—pero representa menos cohesión que en Argentina, Perú, Costa Rica y Uruguay. En la arena legislativa, por lo tanto, los partidos venezolanos son muchos más disciplinados que la mayoría de los partidos del resto de América, y son incluso ligeramente más cohesivos que los partidos europeos, los cuales son ampliamente conocidos por su férrea disciplina. La disciplina legislativa estricta tiene sus ventajas. Los legisladores casi nunca traicionan a quienes los apoyaron, desertando a otro partido, y la lealtad perfecta simplifica considerablemente la labor del Congreso, pues hay que consultar a menos personas antes de tomar las decisiones. No obstante, una cierta medida de deslealtad es esencial para que el Congreso pueda enfrentar y moderar el poder del Ejecutivo. En Venezuela, cuando el partido del Presidente controla la mayoría de los escaños, el Congreso se convierte en poco más que en un sello de aprobación. Los presidentes venezolanos han disfrutado de mayorías unipartidistas en un 41% del tiempo transcurrido desde 1958; más que ninguna otra situación es el hecho de que los tres presidentes que disfrutaron de una

(9) Probablemente Bolivia también se ajusta a este patrón. La descripción de las políticas legislativas de Costa Rica proviene de mi correspondencia personal con John Carey, un candidato a doctorado en la UC de San Diego y quien entrevistó a muchos legisladores costarricenses en 1991.

(10) Según James L. Payne las facciones de los liberales y de los conservadores son bastante cohesivas en el Congreso colombiano, pero los partidos no lo son, porque las facciones algunas veces votan unas contra otras.

mayoría unipartidista en el Congreso —Betancourt, Pérez (1974-1979) y Lu-sinchi— solicitaron y obtuvieron poderes especiales para legislar por decreto en ciertos asuntos, por un período de seis meses a un año. Si la disciplina legislativa partidista fuera más relajada no se podría dar por hecho el apoyo del Congreso, y sería necesario una mayor negociación entre los dos poderes.

Más aún, a causa de esta disciplina extremadamente rigurosa los *impasses* son más difíciles de solucionar. Tal como han argumentado Juan Linz y otros, los sistemas presidencialistas son propensos a estancamientos entre el poder ejecutivo y el legislativo, porque ambos poderes pueden hacer alegatos de legitimidad democrática propia y ninguno de los dos dispone de un mecanismo institucional que le permita imponer su voluntad al otro: el Presidente tiene un término de mandato establecido y el Congreso no puede ser disuelto (Linz, 1990). Cuando el partido de un Presidente carece de mayoría en una de las cámaras, queda abierta la posibilidad de que los partidos de la oposición se unan para formar una coalición mayoritaria que puede derrotar todas las iniciativas legislativas del gobierno. Este tipo de coaliciones de oposición tiene cierto estímulo para actuar precisamente de esa forma, y lograr que la imagen del gobierno sea mala, especialmente en años electorales. Mientras más relajada sea la disciplina partidista, más numerosa tendrá que ser la coalición para poder asegurar una mayoría en el Congreso. Cuando la disciplina partidista es perfecta, una mayoría de incluso un escaño es suficiente para formar ese tipo de coalición obstruccionista. En la historia de Venezuela ha habido varias coaliciones de ese tipo. El ARS dirigió una al final de “la guanábana”, durante el gobierno de Betancourt, y AD acaudilló otra durante casi toda la administración de Caldera y parte del gobierno de Luis Herrera. De esta manera la partidarquía contribuye a los estancamientos que más de una vez han llegado a convertirse en confrontaciones que amenazan el régimen democrático. Pocos ejemplos pueden ser mejor que la actual imposibilidad de obligar al presidente Pérez a renunciar.

No obstante, para que se llegue a la partidarquía extrema hay que complementar la disciplina estricta con la subordinación de los legisladores a la dirección extraparlamentaria del partido. La supremacía del “partido elector” o cúpula partidista sobre el “partido electo” o fracción parlamentaria, es más difícil de encontrar que la disciplina partidista, sin embargo es una realidad bien establecida en Venezuela (12). El CEN de AD raramente consulta con sus legisladores antes de informarles sobre la línea del partido: “En realidad, las instancias de consulta dentro del *forum* de la fracción son prácticamente

(11) Estas cifras no se pueden comparar con los índices de cohesión citados para los partidos europeos porque no se incluyen los votos en que la mayoría de un partido vota con la mayoría del otro.

(12) Basándose en un estudio de los partidos conservador y laborista británicos, Robert Mackenzie (1955) desarrolló una elaborada demostración de la supremacía natural de la fracción parlamentaria. Sin embargo, Mackenzie realizó su trabajo antes de que el Congreso del Partido Laborista aumentara su influencia sobre el grupo parlamentario laborista.

una excepción. Es más: normalmente lo que la fracción va a decir se procesa dentro de "la cúpula" del partido (...) antes de que la misma fracción lo discuta. Y después ellos nos presentan los asuntos ya resueltos" (Troconis Heredia, entrevista).

Lógicamente hay más autonomía a nivel de los comités, que es donde se realiza la mayor parte del trabajo de cualquier cuerpo legislativo. Pero eso ocurre solamente porque es materialmente imposible que el CEN tome todas las decisiones en todos los asuntos que se tratan en las reuniones semanales de cada comité. Pero de cualquier manera el CEN mantiene su influencia al estipular que sólo los miembros del CEN pueden presidir los comités del Congreso (13). Los presidentes de los comités dirigen el trabajo de sus comités según sus interpretaciones personales de las políticas del CEN, y cuando la línea del partido no es clara, llevan el asunto al CEN, para su discusión (entrevista con un militante de AD que presidía un comité, realizada el 19 de septiembre de 1985).

Cuando se toma en consideración la subordinación de la fracción parlamentaria al partido, Venezuela resulta todavía más excepcional, porque en algunos partidos que clasifican muy alto en cohesión legislativa son los líderes parlamentarios los que dominan el partido. Este es el caso, por ejemplo, de los partidos laborista y conservador británicos, aunque las jefaturas extraparlamentarias de esos partidos han ido ganando fuerza a través de los años (Mckenzie, 1955, especialmente los cap. 1 y 10; sobre el partido laborista desde 1973, ver Kogan/Kogan, 1982).

El poder relativo del partido y de su fracción parlamentaria es la clave de la diferencia entre poliarquía y partidarquía. Puesto que todos los líderes de la fracción parlamentaria son funcionarios electos, sus decisiones gozan de cierta legitimación democrática. Muchos de los líderes del partido también son representantes electos, pero no necesariamente son miembros del Parlamento, y no deben sus cargos a una elección popular. En Venezuela algunos de los líderes de mayor influencia en el partido no fueron elegidos por medio del voto. Jaime Lusinchi, por ejemplo, siguió siendo un miembro muy influyente del CEN de AD después de su mandato, aun cuando salió de la presidencia en medio del desprestigio, y después fue clasificado en las encuestas de opinión como el peor presidente que ha tenido Venezuela (encuesta Gaither de agosto a noviembre de 1991, citada en *El Nacional*, 26 de junio de 1992). El sistema político se aparta de la poliarquía en la medida en que esos líderes influyen sobre los votos en el Congreso.

(13) Hay excepciones ocasionales a esta regla. En 1985 las únicas dos excepciones fueron Henry Ramos Allup, a quien se le permitió presidir el relativamente poco importante Comité de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados, y Wolfgang Larrazábal, un independiente de prestigio elegido en las planchas de AD, a quien se le otorgó la presidencia del Comité del Senado para la Juventud, el Deporte, la Recreación y el Turismo.

### *La libertad de organización*

Existen ciertas instituciones u organizaciones que raras veces son politizadas por los partidos, excepto en los regímenes totalitarios: las asociaciones de comerciantes, la Iglesia y el ejército. Estas organizaciones siempre han sido poderosas y no necesitan asociarse a los partidos políticos para ganar influencia sobre el gobierno. Ciertamente, muchos partidos de masas de América Latina se organizaron originalmente para contrarrestar el poder del dinero, de la autoridad religiosa y de la fuerza militar, con el poder de las masas organizadas. En ese sentido, Venezuela no se diferencia de ningún otro país de América Latina.

Pero los partidos políticos venezolanos han logrado penetrar y obtener el control de casi todas las demás organizaciones privadas, hasta un grado inusitado en las sociedades democráticas. Todas las agrupaciones, amén de las asociaciones comerciales, la Iglesia y las fuerzas armadas, son campos de batalla por el control partidista. En parte, esa penetración es una forma de competencia simbólica entre los partidos: la victoria de un partido en el Colegio de Ingenieros, por ejemplo, se interpreta como un presagio de futuras victorias en otras organizaciones, y en las elecciones generales. Pero la lucha por el control también sirve cuando menos para otros dos propósitos. Uno es como fuente de padrinazgo. Es corriente que los líderes del partido recompenen a los partidarios leales con una nominación para un cargo en alguna organización. No todas esas posiciones son asalariadas, pero hay pocos cargos de la administración pública que se les comparen en cuanto a prestigio y notoriedad.

Otro propósito de la lucha es acrecentar la habilidad del partido para controlar grupo sociales, con fines políticos. El control de las organizaciones puede llegar a ser muy útil durante las campañas electorales. Los sindicatos ayudan al partido con que se identifican recorriendo los barrios en solicitud de votos, distribuyendo propaganda, participando en los mitines y transportando a los votantes a las mesas de votación. Otras organizaciones pueden ayudar de diversas maneras. Nunca está de más, por ejemplo, que el Colegio de Economistas ponga su sello de aprobación a la plataforma electoral de un candidato. El control de las organizaciones también puede ser muy útil cuando el partido ya está en el poder. En Venezuela las organizaciones sociales tienden a seguir las líneas partidistas en sus respuestas a las acciones del gobierno: los militantes del partido de gobierno tienden a alabarlo cuando es posible, y a suavizar sus críticas en caso contrario; y sea como fuere, se abstienen de oponerse activamente a sus políticas. Claro que hay excepciones, pero esas son las tendencias generales. Para los partidos políticos tiene mucho sentido buscar el control de esas organizaciones, y especialmente cuando hay otros partidos que también lo están intentando.

Daniel Levine demostró que la razón de esta penetración política tan extensa en Venezuela es que la fundación de los partidos ocurrió en medio de un "vacío organizacional" (Levine, 1973). Los partidos de masas comenzaron a

organizarse a finales de los años treinta, luego de una serie de dictaduras represivas que no habían permitido la existencia de ninguna organización social autónoma, y especialmente de ninguna organización social de carácter popular. Muchas de esas organizaciones fueron creadas por los nuevos partidos políticos; ése fue el caso de casi todos los sindicatos y de las federaciones campesinas. Hoy en día esas organizaciones se encuentran subordinadas a los partidos políticos porque en realidad jamás se pretendió que fueran autónomas.

Existen otras organizaciones que no fueron creadas por los partidos, sino que fueron fundadas a finales de los años treinta, y principios de los cuarenta, por personas que consideraban que la lucha contra la dictadura era el asunto de mayor importancia en esa conyuntura histórica. Como los partidos políticos eran los que lideraban esa lucha, los líderes sociales condujeron a sus organizaciones hacia una colaboración estrecha con los partidos, y en ese proceso ellos mismos se fueron convirtiendo en líderes de los partidos. Ese fue el caso de los gremios estudiantiles, asociaciones de profesores y muchas otras asociaciones de profesionales. Esa subordinación temprana y de naturaleza táctica a los partidos se ha institucionalizado con el tiempo.

Desde comienzo de los años sesenta los dirigentes de las organizaciones sociales son electos en comicios que siguen líneas partidistas: cada partido presenta una lista de candidatos para los puestos vacantes y los miembros de la organización eligen entre ellos. Este es el procedimiento que se sigue en las elecciones sindicales, desde el nivel de las fábricas hasta la confederación nacional; igualmente a todo nivel en las organizaciones campesinas, en el Colegio de Abogados, el Colegio de Médicos, los colegios o asociaciones de odontólogos, arquitectos, contadores públicos, economistas, politólogos, empleados públicos, maestros, profesores, y otros profesionales, y también en las organizaciones de gobierno estudiantil, desde las universidades hasta los liceos (y a veces incluso a niveles inferiores). Existen rumores, no confirmados pero posibles, de que hasta los concursos de belleza se deciden por líneas partidistas.

No es corriente que un partido político domine completamente una organización nacional; quizás el caso que más se aproxima a esta situación es el de la Federación Campesina de Venezuela. Acción Democrática domina el 80% de esa organización. Cuando ningún partido logra obtener una mayoría de puestos en la directiva de una organización, los partidos forman alianzas para establecer los lineamientos a seguir. Pero lo más frecuente es que algún partido gane la mayoría de los puestos, y por lo general los de mayor influencia, y de esta manera adquiere el control efectivo de la organización. Extrañamente, parece que los partidos minoritarios prefieren acatar el liderazgo del partido mayoritario, antes que destruir la ilusión de solidaridad de clase, de sector o de profesión.

Como es natural ha habido intentos de establecer organizaciones sociales libres del dominio de los partidos políticos. Pero los partidos identifican esa autonomía como una amenaza a su poder y sabotean activamente esos inten-

tos. Algunas veces envían militantes leales para que se infiltren en las organizaciones nuevas y eventualmente elijan a uno de los suyos como líder de la organización. Con mayor frecuencia aún ocurre que los partidos poderosos convencen de colaborar con ellos a un líder independiente, ofreciéndole un cargo en el gobierno o un puesto en alguna comisión, en un órgano del partido o en el Congreso. Como los canales de influencia fuera de los partidos políticos son tan escasos, pocos líderes son capaces de resistir esas ofertas. En realidad muchas veces —y especialmente en época de campaña— parece como si los líderes emprendedores crearan organizaciones “independientes” con el fin de atraer las ofertas de colaboración.

Cuando las ofertas fallan los partidos crean organizaciones paralelas, que tienden a atraer más miembros que las independientes, puesto que obtienen mejores resultados gracias a sus conexiones partidistas con el gobierno. Esa estrategia se usó a menudo a comienzo de los años sesenta para reclutar simpatizantes en los barrios marginales (Ray, 1969). Esa ha sido también la respuesta de los partidos políticos al movimiento de asociaciones vecinales que se inició a finales de los setenta. En las áreas urbanas brotaron muchas asociaciones de vecinos para solicitar a los concejos municipales mayor y mejor protección policial, el arreglo de las calles, mejoras en el sistema de cloacas y en otros servicios públicos. La respuesta de Acción Democrática fue instituir un Departamento de Política Municipal con un lugar en el CEN, lo que estimula activamente a los concejales adecos a crear asociaciones vecinales afiliadas a AD, para adelantarse a la creación de asociaciones independientes (Acción Democrática, 1984, entrevista con Pérez Daboín, julio de 1985). Los partidos COPEI, el MAS y Nueva Alternativa también han tratado de penetrar esas organizaciones (para una reseña optimista del movimiento de asociaciones vecinales, ver *El Nacional*, 11 de octubre de 1985). La preocupación de los partidos políticos de Venezuela por controlar las organizaciones raya casi en la obsesión.

Un indicador indirecto de la penetración de los partidos en la vida social es el porcentaje de la población inscrito en AD o en otros partidos políticos. En 1985 AD anunció que tenía un total de 2.253.887 militantes, en una población total estimada en 8.650.000 de votantes inscritos (14). Si se acepta como cierta esta aseveración, para 1985 los miembros de AD sumaban un 26% del electorado. La evidencia de los escrutinios de 1973 sugieren un porcentaje

(14) La cifra de militantes es la reportada por el secretario de Organización, Luis Alfaro Ucero, después del censo de militantes de 1985 (*El Nacional*, 25 de noviembre de 1985). Si bien es una cifra muy elevada que —por ejemplo— convierte a AD en el partido socialdemócrata nominalmente más grande del mundo, en términos absolutos, probablemente no está muy inflada. En comprobaciones posteriores se verificó que cada uno de los 2,25 millones de nombres tenía un número de cédula de identidad válido, sin duplicaciones (entrevista con el director del centro de computación para el censo de militantes del partido celebrado en 1985). El estimado de votantes inscritos es mi propia proyección, basada en el crecimiento parejo de las cifras para 1958-1983. Desde 1968 las cifras nacionales de votantes inscritos han diferido en menos del 8% del número estimado de votantes elegibles (ver Consejo Supremo Electoral).

menor, que estaría alrededor del 14% (15). La diferencia podría reflejar perfectamente un aumento real de la militancia de AD (16). Pero de todos modos ambas cifras son comparativamente altas: el número de miembros de AD es proporcionalmente mayor que el de todos los partidos de la India, de Japón, de Holanda o de Estados Unidos. Alrededor del 28% del electorado austriaco pertenece a un partido político, pero esa cifra todavía sigue siendo menor que el 31% de Venezuela (Verba/Nie/Jae-On Kim, 1978, p.96).

Con sus más de dos millones de miembros, AD es el mayor partido socialdemócrata del mundo en términos absolutos. Los dos partidos que se le aproximan más, los socialdemócratas suecos y el SPD alemán, totalizaban un millón de miembros a mediados de los años setenta (las cifras sobre los partidos socialdemócratas europeos provienen de Bartolini, 1983, p.188). Con su 26% del electorado, AD también es el partido socialdemócrata más grande en términos relativos. La mayoría de los partidos de esa tendencia reclamaba a menos de un 5% del electorado como miembros suyos. Los socialdemócratas suecos eran los más numerosos con un 18%, lo que de todas maneras es un porcentaje menor que el de AD, aún cuando el partido sueco se beneficia con los miembros indirectos. El otro partido más numeroso sería el Partido Socialista Austriaco, que anunció en 1930 un 17% del electorado y en 1957 un 15,5%.

AD tiene también un elevado nivel de penetración según los estándares de América Latina. Los peronistas afirmaban que tenían tres millones de miembros en 1983, pero probablemente esa cifra es una exageración y de todos modos corresponde apenas a un 17% del electorado (17). Los conservadores colombianos anunciaban un 17,6%, lo que sugiere que los liberales, que tienen más éxito, deben reclamar una cifra todavía mayor, pero ninguna de las dos cifras es muy significativa en un país que carece notoriamente de organizaciones partidistas de verdadera extracción popular. El APRA y el AP de Perú anunciaron cada uno alrededor del 10% a mediados de los años ochenta; la Izquierda Democrática de Ecuador proclamó solamente un 7% en 1985.

Los únicos partidos latinoamericanos que proclamaron porcentajes más altos fueron el PLN de Costa Rica, el MNRH de Bolivia y el PRI mexicano. El número de militantes proclamado por el PRI (38% en 1982) no es cotejable, puesto que se basa más que nada en miembros indirectos (Story, 1986, p.82). La cifra del MNRH no es verosímil porque se basa en un número sos-

(15) De acuerdo con Baloyra/Martz (1979, p.156), el 31% de los votantes elegibles simpatizaba con un partido y habían militado alguna vez. Multiplicando esa cifra por la participación de AD en el voto legislativo de 1973 (44%), obtuve el 14% estimado.

(16) Una estimación para 1975 se aproxima a la de 1973, aun cuando las cifras de ambos años se calcularon según métodos diferentes. En 1975 se reportó que la militancia de AD era de aproximadamente un millón de personas (Njaim, 1981, p.40). Esto correspondería a alrededor del 18,5% de los votantes inscritos.

(17) Las cifras de militantes usadas para calcular los porcentajes de este párrafo provienen de Day (1988).



pechosamente redondo (700.000 miembros), que además es un 75% más alto que el número de votos obtenido por el partido en la elección más próxima (18). La cifra proclamada por el PLN, es más creíble. No existen datos sobre los partidos chilenos, sin embargo, aunque ningún partido político chileno (antes o después de Pinochet) podría igualar el grado de penetración alcanzado por AD o el PLN, debido a la fragmentación del sistema de partidos chileno, la penetración de todos esos partidos juntos probablemente era y es igualmente extensa.

Las cifras referentes al número de miembros de un partido solamente reflejan el alcance de la penetración, pero dejan abierta la pregunta de la subordinación de los miembros a la autoridad del partido. Esa es una cuestión crucial, ya que algunos partidos grandes no ejercen mucho control sobre sus miembros. En algunos casos como en el de los peronistas desde 1955, sería más exacto decir que los miembros (o bloques de miembros, como los sindicatos) se imponen a la dirección del partido.

En Venezuela los partidos siempre han tenido una posición ventajosa en sus relaciones con las organizaciones sociales afiliadas. Incluso los obreros sindicalizados, que probablemente tienen el mayor potencial para hacer valer su independencia, están totalmente sometidos al control de los partidos políticos, especialmente de Acción Democrática (Cooppedge, inédito).

Con frecuencia los dirigentes sindicales emplean una retórica militante, pero muy raras veces recurren a métodos de fuerza tales como las huelgas para lograr sus demandas, excepto cuando el Presidente es de otro partido. Por esa razón la actividad huelguística tuvo auges alarmantes durante los dos gobiernos de COPEI, y niveles comparativamente bajos durante los gobiernos adecos.

Esa penetración cabal de otras organizaciones tiene el efecto especialmente pernicioso de cerrar casi todos los canales posibles para el reclamo político, a excepción de los partidos. Es muy difícil que un ciudadano venezolano pueda ser un activista durante un tiempo lo suficientemente largo como para que lo oigan y lo tomen en serio, a menos que cuente con el respaldo de la autoridad moral de la Iglesia, de las armas de los militares o de una gran fortuna; y aun en ese caso le costará una lucha constante mantenerse fuera del alcance de los partidos.

Esto no establece ninguna limitación absoluta sobre la libertad de participar; los ciudadanos están en libertad de participar a través de los partidos. Sin embargo, para la mayoría esa alternativa carece relativamente de atractivos, dada la extrema centralización de la autoridad dentro de los partidos.

---

(18) Aun si cada una de las personas que votó por MNRH en 1985 hubiera sido miembro del partido, en total abarcarían apenas un 20% del electorado.

## Diagnóstico

Venezuela sufre de un caso extremo de partidarquía, un síndrome en el cual los canales de representación ciudadana están bloqueados tanto dentro como fuera de los partidos, los dirigentes no electos (cúpulas) ejercen una influencia indebida sobre los legisladores y el Congreso tiende a debatirse entre los roles extremos de sello de aprobación o piedra de tranca. Muchos otros países presentan también algunos de esos síntomas en cierto grado, pero en ninguno de ellos los síntomas son tantos y tan agudos como en Venezuela.

Esta crítica de la partidarquía no debe interpretarse fuera de su contexto: ninguno de los juicios expresados anteriormente pretende implicar que Venezuela no es una poliarquía. Venezuela sigue satisfaciendo los requisitos mínimos de la poliarquía a pesar de las distorsiones introducidas por la partidarquía, y aun cuando la experiencia venezolana es un serio recordatorio de cuán débiles son los criterios que definen la poliarquía. Además de eso, el sistema pasa la prueba probablemente más crucial para una democracia: la habilidad de reformarse a sí misma. Ya se han devuelto ciertos recursos y autoridad a los estados, y ahora hay gobernadores y alcaldes electos, amén de muchos otros cambios, todos los cuales implican verdaderas concesiones por parte de los líderes partidistas. Aunque los partidos controlan muchos aspectos de la sociedad entre una elección y otra, todavía existe un incentivo para responderle al pueblo, porque en realidad éste es un sistema en el que el poder se gana compitiendo en una justa electoral limpia.

Pero en ciertos asuntos los partidos comparten un interés común por bloquear la acción. Entre ese tipo de asuntos, el de mayor relevancia en la actualidad es el de la corrupción. Los medios de comunicación se llenan de denuncias, se arresta a los denunciados y se llevan a cabo las investigaciones del caso, pero de alguna manera nadie recibe un castigo, y la oposición simplemente se olvida del asunto. Es como si el Pacto de Punto Fijo incluyera una cláusula secreta según la cual cada partido se compromete a no enjuiciar a los miembros del otro por hechos de corrupción. Frustrados por la inercia de la clase política en materia de corrupción, a pesar de los intentos de golpe de Estado y de asesinato, algunos demandan que se establezca una Asamblea Constituyente que decrete cambios verdaderamente fundamentales en las instituciones democráticas del país.

Pero es importante estar claros acerca del origen del problema. No se trata de que la sociedad esté politizada según líneas partidistas; muchas sociedades lo están. El problema es que la parte politizada de la sociedad sea tan grande y que las organizaciones politizadas estén subordinadas al control de los partidos. No es que los partidos controlen las nominaciones, sino que el control de las nominaciones esté tan centralizado en manos de un pequeño grupo de líderes nacionales. No es que se necesite el apoyo del partido para lograr llegar a las tarjetas electorales, sino que hasta hace poco los candidatos mismos eran virtualmente anónimos. Finalmente, no se trata de la existencia de cierto grado de disciplina partidista en el Congreso, sino de que la discipli-

na es tan férrea que hasta prohíbe los excepcionales votos de conciencia, que podrían suavizar la tiranía de la mayoría y proporcionar alguna salida en una situación de estancamiento. En suma, la causa del problema no es el conjunto de instituciones democráticas establecido en la Constitución, sino las formas en que los partidos han abusado de ellas, en su lucha por el poder.

Si es necesaria una reforma más amplia, ésta debe estar cuidadosamente dirigida a las reglas y prácticas que permiten que los partidos se aprovechen de las inocentes instituciones democráticas. Lo que hace falta no es una revisión de todo el sistema, sino un esfuerzo que se concentre en eliminar esos puntos débiles que impiden que el viejo sistema funcione a toda prueba. Para una discusión completa de las reformas adecuadas haría falta otro ensayo, pero en pocas palabras mis recomendaciones son las siguientes:

1) lograr que los partidos sean más susceptibles a las presiones populares a nivel estatal y local mediante: a) elecciones uninominales y quizás incluso no partidistas a nivel municipal; b) exigir que se nomine a los candidatos a gobernador en las elecciones primarias, y c) incentivar la participación en la política estatal y local, devolviendo toda la responsabilidad y los recursos posibles a esos dos niveles;

2) garantizar una democratización más profunda de los partidos a todos los niveles, otorgándole al Consejo Supremo Electoral la responsabilidad de supervisar las elecciones internas de los partidos, e imponiendo el voto secreto y la representación de las facciones minoritarias;

3) debilitar la penetración partidista, poniendo en vigor la ley de 1936 que prohíbe el uso de listas partidistas en las elecciones internas de los sindicatos y de otras organizaciones.

Estas reformas regularían las prácticas democráticas con mayor vigor de lo que se acostumbra en las democracias industrializadas, pero esa regulación parece necesaria para garantizar que se logre un nivel equivalente de democracia.

Como se puede ver, mis recomendaciones difieren muy poco de las de la COPRE, la cual realizó un trabajo excelente al diagnosticar los problemas del Estado y prescribir soluciones. Desafortunadamente muchas de esas soluciones no se han adoptado, y ahora, después del "caracazo", del intento del golpe de Estado del 4 de febrero y del surgimiento del terrorismo, algunos venezolanos están exigiendo cambios más drásticos sin el tipo de análisis cuidadoso que realizó la COPRE. En mi opinión los cambios que van más allá de las recomendaciones de la COPRE son poco aconsejables por dos razones.

En primer lugar, tales cambios favorecerían una reforma desequilibrada. Cambios más drásticos que los propuestos por la COPRE pueden perfectamente fomentar la democratización, pero al mismo tiempo podrían amenazar la estabilidad política y la prosperidad económica perdurable. Ciertamente es necesario debilitar un poco la partidocracia, pero no hay que destruirla totalmente. Los países que tienen partidos políticos débiles y desorganizados, como Brasil y Ecuador, envidian con razón a los partidos venezolanos. Los partidos políticos fuertes dieron a Betancourt y a Caldera la autoridad y

la credibilidad necesarias para negociar sus pactos durante el período de transición a la democracia. Los partidos políticos fuertes contribuyeron a la derrota de las FALN en los años sesenta y a la marginalización de la derecha autoritaria en Caracas a finales de esa misma década. Los partidos políticos fuertes hicieron posible que la coalición de "la guanábana" AD-COPEI se mantuviera firme a pesar de la fuerte oposición interna, y que garantizara una transmisión pacífica del poder, cuando los líderes de AD decidieron reconocer la estrechísima victoria electoral de Rafael Caldera en 1968. Puesto que en el pasado la partidarquía ha ayudado al régimen democrático a superar tantas crisis, parece imprudente tratar de suprimirla por completo.

Cuando la estabilidad política es incierta, se resiente también la prosperidad económica. La tentación de enmendar la Constitución, únicamente para librar al gobierno de la ortodoxia neoliberal, es fuerte. Los que observamos la situación desde afuera y no hemos tenido que compartir los terribles sacrificios de la estabilización y los ajustes estructurales, difícilmente tenemos el derecho de decirle a los venezolanos cuales son las políticas económicas que deben seguir o evitar. Sin embargo, sí hay un papel que los observadores externos podemos desempeñar, y ése es el de predecir las consecuencias de las alternativas disponibles. En este espíritu, puede que no sea impropio sugerirle a los venezolanos que sean cautelosos a la hora de defender un cambio político, escasamente meditado, sobre la base de que no podría dañar la economía. Los que dicen esas cosas podrían llegar a comprobar de la peor manera posible su propia falta de imaginación.

En segundo lugar, es probable que a la larga sea innecesaria una reforma más drástica; las reformas institucionales propuestas por la COPRE, e incluso probablemente las reformas que ya están en vigor pueden reformar la partidarquía adecuadamente. La elección directa de alcaldes y gobernadores en 1989 dio inicio a una renovación de los principales partidos políticos a nivel local y estatal. Allí están surgiendo líderes nuevos, con una popularidad auténtica y bases de apoyo particulares, y esos líderes están renegociando los términos de su relación con las cúpulas de sus partidos (López Maya, 1991). Actualmente ya se está descentralizando la autoridad dentro de los partidos, y este proceso continuará en la medida en que los nuevos líderes vayan escalando posiciones en sus partidos y traigan una actitud más respetuosa hacia las bases populares. Si se les da tiempo, los nuevos líderes alcanzarán posiciones de liderazgo nacional y ayudarán a restituir la confianza en los partidos políticos.

El peligro es que no cuenten con ese tiempo. Es posible que una erupción conspiración militar, una ola de violencia o un brote de terrorismo pongan fin al régimen democrático, antes de que mayor responsabilidad y compromiso con los electores logre abrirse paso desde la base. La actual dirigencia nacional podría comprar tiempo para la democracia, tomando acciones decisivas contra la corrupción. Sus fallas en ese sentido han socavado su autoridad moral para imponer sacrificios a la población durante la reforma económica. Si la ausencia de acción continúa, los venezolanos pueden verse ante la alternativa

de tener que elegir entre una espera larga y angustiosa por un líder intachable que pueda arrojar la primera piedra, o una intervención militar de consecuencias impredecibles. Es una elección terrible que concierne sólo a los venezolanos.

## Bibliografía

- Acción Democrática** (1984) Reglamento sobre el funcionamiento de las fracciones de concejales de Acción Democrática, y Reglamento del Departamento de Política Municipal, Departamento de Política Municipal.
- Alexander, Robert J.** (1964) *The Venezuelan Democratic Revolution*, The Rutgers University Press, New Brunswick, NJ.
- Arroyo Talavera, Eduardo** (1988) *Elecciones y negociaciones: los límites de la democracia en Venezuela*, CONICIT/Pomaire, Caracas.
- Baloyra, E./Martz, J.** (1979) *Political Attitudes in Venezuela: Societal Cleavages and Public Opinion*, University of Texas Press, Austin.
- Bartolini, Stefano** (1983) The Membership of Mass Parties: The Social Democratic Experience, en Daalder, H./Mair, Peter (eds.): *Western European System: Continuity and Change*, Sage Publications, Beverly Hills.
- Beyme, Klaus von** (1983) Governments, Parliaments, and the Structure of Power in Political Parties, en Daalder, H./Mair, P. (eds.): *Western European Party Systems: Continuity and Change*, Sage Publications, Beverly Hills.
- Brewer Carías, Allan** (1991) *Problemas del Estado de partidos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- Comisión para la Reforma del Estado - COPRE** (1986) *Propuestas para reformas políticas inmediatas*, Ediciones de la COPRE, Caracas.
- Conaghan, Catherine** (1989) Loose Parties, Floating Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988, ponencia presentada en el simposio de investigaciones Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?, Georgetown University, Washington, DC, 14 al 16 de mayo.
- Congressional Quarterly Almanac** (1989) Partisanship More Common in House, vol. XLV (101 congreso, 1a sesión), Congressional Quarterly, Washington, DC.
- Consejo Supremo Electoral** *La estadística evolutiva de los partidos políticos en Venezuela, 1958-1979*.
- Coppedge, Michael** (iné.) Parties and Society in Mexico and Venezuela: Why Competition Matters.
- Dahl, Robert** (1971) *Polyarchy*, Yale University Press, New Haven.
- Day, Allan J.** (1988) *Political Parties of the World* (tercera edición) St. James Press, Chicago.
- Edinger, Lewis J.** (1977) *Politics in West Germany*, Little, Brown and Co., Boston.
- Ellner, Steve** (1989) Organized Labour's Political Influence and Party Ties in Venezuela: Acción Democrática and its Labor Leadership, en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 31:4, sinter.
- El Nacional** (1983) "El CEN de AD se reserva el derecho a designar la mitad de los candidatos", 16 de julio.
- El Nacional** (1985) ediciones del 2 y 7 de mayo.
- El Nacional** (1985) ediciones del 11 de octubre.

- El Nacional* (1992) ediciones del 26 de junio, p.D-2.
- Foreign Broadcast Information Service-Latin America Report 92-037 (1992) 25 de febrero.
- Gallagher, Michael (1988) Conclusion, en Gallagher, M./Marsh, M. (eds.): *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, Sage Publications, London.
- Gil Yépez, José A. (1981) *The Challenge of Venezuelan Democracy*, Transaction Books, New Brunswick, NJ.
- Gómez Calcaño L./López Maya, M. (1990) *El tejido de Penélope: la reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*, CENDES/APUCV/IPP, Caracas.
- Granler, Marcel (1984) *La generación de relevo versus el Estado omnipotente*, Publicaciones Seleven, Caracas.
- Hellinger, Daniel (1991) *Venezuela: Tarnished Democracy*, Westview Press, Boulder.
- Karl, Terry Lynn (1981) *The Political Economy of Petrodollars: Oil and Democracy in Venezuela*, tesis de doctorado, Universidad de Stanford.
- Karl, Terry Lynn (1986) *Petroleum and Political Pacts*, en O'Donnell, G./Schmitter, C./Whitehead, L. (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Kogan, D./Kogan, M. (1982) *The Battle for the Labour Party*, St. Martin's Press, New York.
- Landé, Carl (1965) *Factions and Parties: The Structure of Phillipine Politics*, Monograph Series nº 6, Yale University Southeast Asia Studies, New Haven.
- Levine, Daniel (1973) *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton University Press.
- Levine, Daniel (1978) Venezuela since 1958: the Consolidation of Democratic Politics, en Linz. J./Stepan, A. (eds.): *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Levine, Daniel (1989) Venezuela: The Nature, Sources and Prospects of Democracy, en Diamond, L./Linz, J./Lipset, S.M. (eds.): *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Linz, Juan (1990) The Perils of Presidentialism, en *Journal of Democracy*, 1.
- López Maya, Margarita (1991) Tensiones sociopolíticas en el reciente proceso de descentralización en Venezuela. Ponencia presentada en el 47 Congreso Internacional de Americanistas, New Orleans.
- Mackenzie, Robert (1955) *British Political Parties: The Distribution of Power in the Conservative and Labour Parties*, Heinemann, Melbourne.
- Malnwarding, Scott (1991) Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective, en *Comparative Politics*, october.
- Martz, John, D. (1966) *Acción Democrática: Evolution of a Modern Political Party*, Princeton University Press.
- Merkl, Peter (1985) Mapping the Temporal Universe of Party Governments, en *Review of Politics*, 47:4, october.
- Njaim, Humberto (1981) El financiamiento de la maquinaria partidista en Venezuela, en Rey, J.C./Njaim, H. et al. (eds.): *El financiamiento de los partidos políticos y la democracia en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana y Editorial Ateneo de Caracas, Caracas.
- Oropeza, Luis (1983) *Tutelary Pluralism: a Critical Approach to Venezuelan Democracy*, Harvard Center for International Affairs, Cambridge.
- Payne, James L. (1986) *Patterns of Conflict in Colombia*, Yale University Press, New Haven.
- Penniman, Howard R. (1980) *Venezuela at the Polls: The Nominal Election of 1978*, Washington, DC.
- Ray, Talton F. (1969) *The Politics of the Barrios of Venezuela*, University of California Press, Berkeley.
- Rodríguez Iturbe, José et al. (1974) *Polarización y bipartidismo en las elecciones de 1973*, Colección Análisis Político, Caracas.
- Rose, Richard (1983) Still the Era of Party Government, en *Parliamentary Affairs*, 36:3, summer.
- Story/Dale (1986) *The Mexican Ruling Party; Stability and Authority*, Praeger, New York.
- Valenzuela, Arturo (1977) *Political brokers in Chile*. Duke University Press, Durham, N.C.
- Verba, S./Nie, N./Jae-On Kim (1978) *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*, Cambridge University Press.