
CIENCIA POLITICA E INVESTIGACION PERIODISTICA : ORIGEN Y FUNCIONAMIENTO DEL PACTO INSTITUCIONAL COMO UN MECANISMO DE CONSENSO INTER-ELITES

Jorge Villalba

Este trabajo, presentado como requisito para el ascenso a la categoría de Profesor Asistente en la Escuela de Comunicación Social, se basa en una versión originalmente preparada entre 1987 y 1989 como requisito para la obtención de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Simón Bolívar, bajo el título de "El Pacto Institucional: auge y ocaso de un modelo de democracia tutelada"

INTRODUCCION

Los pactos y otros mecanismos consensuales que registra la historia política venezolana han sido objeto de atención por parte de la prensa, que ha llegado a convertirlos en uno de los tantos "fetiches" que caracterizan al quehacer informativo. Sin embargo, muy pocas veces se ha tratado de indagar en el fondo de dichos acuerdos para descubrir, más allá de las buenas intenciones que pregonan sus protagonistas, cuáles son los intereses que se encuentran en juego y que impulsan a los pactantes a eludir la confrontación para buscar entendimientos.

Uno de los casos más conocidos, el llamado "Pacto de Punto Fijo", ha pasado inclusive a la categoría de evocación nostálgica de no pocos políticos, como una especie de tabla salvadora que permitiría al sistema sobrevivir al naufragio al que aparentemente ha sido conducido por una dirigencia que no supo profundizar la democracia más allá del derecho al sufragio y que ha convertido al aparatismo y el clientelismo en instituciones claves que posibilitan el disfrute de privilegios. No obstante, nuestro periodismo ha sido incapaz de desbrozar en el hecho histórico para objetivamente señalar sus aportes como plataforma estabilizadora del naciente sistema democrático y sus fallas (concentró la mediación políticas en pocos actores y abrió el camino para el modelo de conciliación populista que hoy hace crisis), privilegiando sólo los primeros, con lo cual se ha convertido en un poderoso agente ideologizador (1).

El objetivo de este trabajo ha sido, precisamente, tomar uno de esos casos, el del llamado "Pacto Institucional" (1973), y como producto de una investigación periodística retrospectiva encontrar una realidad subyacente (se trató en el fondo de

construir un modelo de democracia "tutelada" por las élites políticas y empresariales) sobre el cual los medios de comunicación crearon una realidad deformada (se reseñaba sobre pacto no escrito, cuyo objetivo sería simplemente obtener el consenso necesario para la designación de altos magistrados como directivos del Congreso, Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral, Judicatura, Fiscal y Contralor General, entre otros).

LA ESTABILIDAD POLITICA COMO DESIDERATUM

Uno de los problemas que ha obsesionado a los dirigentes venezolanos ha sido el logro de la estabilidad política. En ese propósito, las élites venezolanas habían logrado una gran capacidad para el manejo del conflicto, reduciendo las tensiones que desde 1830 y hasta el 23 de enero de 1958 casi siempre desembocaron en situaciones de crisis. En ese sentido, podría asegurarse que nuestro sistema político se asimilaría a los modelos consociativos, definidos por Lijphart como aquellos en los cuales a pesar del bajo nivel de consenso al nivel del conjunto de la sociedad, sus élites han desarrollado ciertas prácticas y normas de conducta (formalizadas jurídicamente o no) caracterizadas fundamentalmente por rehuir el principio de la simple imposición de las mayorías en aras de lograr consenso para decisiones o tópicos de importancia (2).

Escarmentados con la experiencia del trienio 1945-48, cuando la aplicación sin concesiones de un programa de gobierno partidista de reformas gubernamentales y sociales se convirtió en el principal agente desestabilizador del sistema democrático que se iniciaba, los principales líderes políticos venezolanos (Betancourt, Caldera y Villalba, entre otros) concertaron una serie de Pactos que buscaron como principal objetivo la estabilidad del sistema, aunque a la larga mostraron desviaciones perversas y la consolidación de tendencias conservadoras potencialmente dañinas para el arreglo mismo (3).

Es así como se concretan en el lapso de pocos años, los siguientes Pactos Constitutivos del sistema democrático venezolano:

* Pacto de Nueva York , enero de 1958 . Fue suscrito en la ciudad de ese nombre, por Rómulo Betancourt, Rafael Caldera, Jóvito Villalba y el empresario Eugenio Mendoza Goiticoa, para unificar esfuerzos en la construcción de un modelo político postdictadura.

* Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal, abril de 1958. Suscrito entre Fedecámaras y el Comité Sindical Unificado para moderar y canalizar las reivindicaciones de los trabajadores, a cambio del respaldo del capital al nuevo régimen, en el entendido de que la estabilización económica era requisito sine qua non para la estabilidad política.

* Pacto de Punto Fijo, octubre de 1958. Suscrito por los máximos líderes de AD, Copei y URD en Caracas, fue un acuerdo de tipo programático para reafirmar la tregua interpartidista y el respaldo de esos partidos al gobierno que resultase electo en los comicios de diciembre de ese año. Fue rubricado con la declaración de principios y programa mínimo común de gobierno, acordado por los candidatos presidenciales Betancourt, Caldera y Larrazábal, horas antes de las elecciones.

* Pactos Gubernamentales. Se concretaron mediante coaliciones partidistas con cuotas en el Gabinete Ejecutivo y otras instituciones del Estado. En 1959

AD, Copei y URD compartieron responsabilidades de gobierno (URD se retiró en 1960, por lo que la coalición siguió adelante entre AD y Copei, siendo conocida desde entonces como "la guanábana"); en 1964 se aliaron AD, URD y el FND, en un acuerdo sin aliento ni coherencia como proyecto político llamado la "Amplia Base".

* Pacto de Acción Legislativa. Se concretó en 1970, entre AD y Copei, en vista de las dificultades surgidas en 1969 a raíz del triunfo electoral de Rafael Caldera, para poder instalar sin confrontaciones el Congreso y aprobar un conjunto de leyes necesarias. Fue el antecedente inmediato del llamado Pacto Institucional.

EL PACTO INSTITUCIONAL

Surgió a pocos meses de las elecciones de 1973, dado el enrarecido clima político que predominaba entonces, caracterizado, entre otras cosas, por el enfrentamiento AD-Copei por un proyecto de reforma de la Ley del Sufragio y recortes al proyecto de Ley de Presupuesto sometido al Congreso por el gobierno socialcristiano; acusaciones de ventajismo electoral y corrupción contra altos funcionarios; y una averiguación de la justicia militar, ordenada por el Presidente de la República contra el ex-ministro de la Defensa y candidato presidencial, general (r) Martín García Villasmil, por su presunto conocimiento acerca de planes conspirativos contra el gobierno.

La iniciativa del Pacto surgió de un grupo de empresarios (Eugenio Mendoza, Gustavo Völlmer, Julio Sosa Rodríguez, Andrés Germán Otero, Oscar Machado Zuloaga y Carmelo Lauría, entre otros) y el designado para concretarla fue el empresario Paúl Otamendi, quien ya en 1957 había actuado como enlace entre el sector empresarial y los militares que conspiraban contra Pérez Jiménez, y en 1968 había jugado un rol protagónico en el reconocimiento del triunfo electoral de Rafael Caldera por escaso margen, cuando sectores de AD se mostraban partidarios de desconocer los resultados de los comicios.

A principios de septiembre de 1973 se produjeron varias reuniones en la casa de Otamendi, con asistencia de representantes de las cúpulas del empresariado, AD y Copei, tras las cuales se concretaron - por escrito, aunque no llegaron a suscribirse formalmente porque Eugenio Mendoza lo consideró innecesario por tratarse "de un pacto de caballeros" - los siguientes acuerdos: normas para darle un tono de altura al debate electoral, acatamiento de los resultados del CSE, aprobación de ambos partidos para los futuros proyectos de leyes de Presupuesto, apoyo a una serie de iniciativas legislativas pendientes (Ley de Exportaciones, de financiamiento del Metro de Caracas, entre otras).

Pero también se acordaron reglas de juego para la designación, de común acuerdo, de las Directivas del Congreso, Magistrados de la Corte, de la Judicatura, del Consejo Supremo Electoral, de la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito, Contralor y Fiscal General de la República, nombramientos correspondientes al Congreso pero cuyas reglas no estaban explícitas ni en la Constitución ni en las leyes; se convino en la necesidad de un consenso para la definición de las políticas exterior, petrolera y monetaria, así como las áreas de competencia de los sectores público y privado en la economía; y se estudiaría un conjunto de reformas institucionales urgentes, tales como: reforma de las leyes de Partidos Políticos, del Poder Judicial, de Integración de los Poderes Públicos, y la actualización del Régimen Municipal, aspectos que posteriormente serían abordadas por la Comisión Presidencial para la Reforma del Es-

tado - Copre.

Esta iniciativa, que definía claramente tres áreas de acción pactistas: la designación de altos magistrados, la consecución de importantes objetivos programáticos a mediano y largo plazo, fundamentalmente a través de la acción legislativa; y el establecimiento de mecanismos a muy alto nivel para ventilar diferencias (en 1978 se acordaría la creación de comisiones de enlace y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos), pasó casi totalmente desapercibida para la prensa de la época. Sólo fue en junio de 1974 cuando los reporteros políticos detectaron que AD y Copei habían logrado "acuerdos fundamentales", pero no tenían certeza plena de qué se trataba (4).

Aunque con algunos tropiezos, el Pacto Institucional se mantuvo hasta 1984. En marzo de ese año el gobierno de Jaime Lusinchi, apoyado por la amplia mayoría parlamentaria obtenida en las elecciones de diciembre de 1983, desconoció los acuerdos y eligió con los solos votos de AD y sus aliados de URD a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Fiscal y al Contralor General de la República. Dirigentes de AD señalaron que la oferta de Pacto Social hecha por Lusinchi durante la campaña electoral sustituiría a los acuerdos políticos agotados, entre ellos al Pacto Institucional. Aunque posteriormente (1986) el Pacto Institucional se restablecería parcialmente, e inclusive se ampliaría con el advenimiento de Carlos Andrés Pérez al poder en 1988 (el MAS amplió su cuota de representación en las directivas parlamentarias y obtuvo la Dirección General de la Fiscalía General de la República), la iniciativa de 1973 había perdido su empuje inicial: los empresarios se habían retirado desde 1980, debido al aumento de las pugnas interélites, estimulado desde el gobierno por el presidente Herrera Campíns y sus colaboradores, y las metas programáticas del Pacto fueron abandonadas en casi su totalidad.

¿AVANCE O RETROCESO EN EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN?

Si bien el Pacto fue ideado como un mecanismo supletorio de procedimientos institucionales para la negociación y toma de decisiones trascendentes en el marco del sistema de reconciliación de élites vigente desde 1958 y que tenía como propósito fundamental la regulación del conflicto político en función de la estabilidad del sistema, en la práctica sus consecuencias no fueron precisamente las más adecuadas para los propósitos que perseguía.

* En primer lugar, fortaleció el proceso de "cogollismo" o concentración de las decisiones en las cúpulas, lo cual por una parte podía facilitar las decisiones pero al mismo tiempo incrementaba la desconfianza en aquellos sectores que no participaban en las mismas, lo cual no pocas veces entrabó su ejecución. Ejemplo de ello lo constituyen los fallidos propósitos de los actores pactantes de buscar soluciones al problema del financiamiento de la educación superior, o la inclusión en la Enmienda Constitucional Nº 2, de un artículo que ampliaría sustancialmente los derechos políticos de los venezolanos por naturalización.

* En segundo, el Pacto no contribuyó, y de allí una gran cuota de responsabilidad en su agotamiento, a la transformación de la democracia venezolana de un sistema de pluralismo limitado, a un sistema de pluralismo efectivo, es decir, donde los ciudadanos y grupos organizados de la sociedad civil tengan acceso a una par-

ticipación real en la conducción de los asuntos públicos.

Las consecuencias de esta situación son evidentes. La sustracción de importantes asuntos del debate público y su manejo restringido a las cúpulas empresarial y política, ha llevado a que éstas sean focalizadas como responsables de los fracasos y de la falta de resultados que satisfagan las expectativas de los restantes actores sociales. Esto ha sido un elemento de significativa importancia en la creciente pérdida de legitimidad de los partidos políticos, de los gremios empresariales y hasta de algunas instituciones básicas como el Parlamento y el Poder Judicial.

A MANERA DE CONCLUSION

En las actuales condiciones de crisis económica y social, es difícil predecir si el pactismo continuará vigente. Hasta ahora algunas de sus manifestaciones casi simbólicas (como el nombramiento de las Directivas de las Cámaras y de los magistrados de la Corte, Fiscal y Contralor) se mantienen; sin embargo, los procesos de negociación de decisiones importantes y aspectos programáticos se han llevado al plano de la denominada "concertación", con el agravante de que pocos actores parecen dispuestos a asumir su cuota de sacrificio en momentos en que los recursos son escasos, ahondándose por consiguientes las diferencias estratégicas en relación al programa de ajustes y al modelo de desarrollo más viable para esta etapa de la historia nacional.

Lo que sí parece ser evidente es que definitivamente ha quedado atrás la aspiración subyacente en el modelo pactista de evitar a toda costa el conflicto - entre otras cosas porque ya no hay recursos para mantener el sistema de conciliación populista donde todos obtenían al menos parte de lo que buscaban - y la sociedad venezolana parece encaminada, más por las malas que con la anuencia de sus actores, a un proceso que estimula la participación y hasta el conflicto, y donde cada cual asuma sus costos para poder obtener los beneficios a los cuales aspira.

NOTAS

(1) Asumimos aquí el concepto de ideología en su significado "fuerte". Es decir, el que lo define como una falsa representación de la realidad. BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola. "Diccionario de Política", Siglo XXI editores, México, 1981, pp. 785-802.

(2) LIJPHART, Arend. "Las democracias contemporáneas". Ariel, Barcelona, 1987. (original, Yale University Press, 1984), pp. 10-12 y 38-46.

(3) ARROYO TALAVERA, Eduardo. "Elecciones y negociaciones: los límites de la democracia en Venezuela", Conicit-Pomaire, Caracas, 1988, p. 10.

(4) El Nacional del 11-6-74 (Pag. A-1) reseñaba un almuerzo realizado en la quinta Pacairigua entre los expresidentes Betancourt, Caldera y el presidente Pérez y señalaba que a partir de ese encuentro "...se abría una nueva era en las relaciones entre AD y Copei para robustecer el sistema Institucional", en la cual se habría acordado, entre otras cosas, "...eliminar el grave deterioro que ha surgido en las relaciones entre los partidos mayoritarios" y se acordó "...mantener, a otros niveles, contactos interpartidistas para aclarar situaciones, resolver crisis planteadas y un clima de entendimiento, sin compromisos vinculantes y con total independencia entre ambos partidos".