

El futuro político de las minorías partidistas

Luis Pedro España

El resultado de las pasadas elecciones, realizadas en un ambiente de reformas políticas y en un contexto de cambios económicos sin precedentes, y sus novedades en el voto legislativo, ha estructurado un Congreso Nacional distinto al de los últimos quince años. Aunque modestos, los crecimientos experimentados en ciertas fracciones parlamentarias y la menor polarización registrada, parece redimensionar la importancia de las minorías gracias a la amplitud mostrada en las preferencias electorales.

Ciertamente, el hecho de que más de dos millones de electores hayan sufragado por planchas distintas a las presentadas por los dos partidos dominantes del sistema, puede interpretarse como una forma a través de la cual se mostró oposición. Sin embargo, este signo de cambio en la conducta electoral del venezolano no implica, necesariamente, que el Congreso instalado el 23 de Enero sea más deliberativo y menos accesorio del Ejecutivo, de como lo ha sido en el pasado. Entre otras, la posibilidad de un cambio como éste depende de la fuerza adquirida por las minorías partidistas en dirección a hacer del Congreso un órgano más pluralista.

Si bien la probabilidad de que las minorías puedan convertirse en factor de oposición o contrapropuesta, al proyecto dirigido por AD y COPEI durante treinta años, depende de la acción particular que emprendan las fracciones parlamentarias minoritarias favorecidas en las pasadas elecciones; esa posibilidad también está condicionada por la real capacidad opositora que ofrezca la práctica política desde el Congreso y por el poder político que las reglas (formales o no) del sistema político le otorguen a esos dos millones de votos minoritarios. La pregunta es ¿pueden objetivamente las minorías, desde el Congreso, influir en la acción gubernamental del próximo gobierno?

UNA DEMOCRACIA DE MAYORÍAS

El agitado ambiente en el que nace la democracia venezolana y la historia de su lucha contra las dictaduras, llevó a que se pretendiera construir un sistema político donde las decisiones no fueran producto de una mayoría mínima, sino del resultado de optimizar la amplitud de la mayoría gobernante. Para esto se establecieron una serie de reglas de distribución del poder político con el objetivo de dar cabi-

da a las minorías y hacerlas corresponsables de la acción gubernamental.

Tres de esas reglas, destinadas a favorecer a las minorías y por tanto a obstaculizar cualquier intento homogeneizador de alguna fuerza partidista en particular, son: 1. El bicameralismo parlamentario, 2. El sistema de representación proporcional y, 3. La separación entre los poderes públicos. Normas estas que, como veremos, no han logrado, en la práctica política, que las minorías sean necesarias para tomar decisiones.

Parlamento bicameral: La razón por la cual el poder legislativo puede estar constituido por una o dos cámaras, depende de la intención político-legal de favorecer o no a las minorías. Generalmente, cuando existe una segunda cámara (senado en nuestro caso), el sentido de ella es sobre-representar en el parlamento a ciertas minorías territoriales o clasistas, quedando en la otra cámara (diputados), la representación ajustada al criterio proporcional del número de habitantes. El bicameralismo norteamericano es un ejemplo de cómo los estados del sur han podido defender sus intereses minoritarios.

Para el caso de Venezuela, todos los estados que componen la República tienen derecho a estar representados por dos senadores. De esa forma, en el senado, las regiones o estados con menor población están en igualdad de representantes que en aquellas donde la densidad de población es mucho mayor. Así, por ejemplo, un estado como Apure estaría sobre-representado en comparación al Distrito Federal.

Bajo el supuesto de un federalismo inexistente, dado el carácter centralista del Estado y sus decisiones y la heterogeneidad política regional, se diseñó una cámara alta donde se pretendía favorecer a las supuestas minorías regionales. Al no existir las condiciones ciertas que justificaran la composición de un senado de ese modo, el resultado ha sido favorecer a las mayorías.

El senado en Venezuela ha quedado básicamente constituido por dos partidos, debido a que los dos puestos disponibles para cada Estado le corresponde a los partidos que obtengan el primero y segundo puesto, (si la diferencia entre ambos no excede el doble de los votos obtenidos por el primero). De esta forma, otras fuerzas políticas que se ubiquen por debajo, aunque sea por muy estrecho margen, no

tendrán representantes en el senado. Ciertamente es que para esta cámara, se asignan senadores según el método de los cocientes electorales nacionales; sin embargo, al estar limitado a cuatro el número de estos representantes minoritarios, su poder está restringido a poco menos del 10% de los votos de la cámara.

La función de una segunda cámara, que en otros países se justifica por la existencia de minorías territoriales heterogéneas políticamente, ha servido en Venezuela para fortalecer el poder parlamentario de dos partidos.

Representación proporcional: El sistema electoral vigente pretende reproducir en la cámara de diputados las preferencias políticas de la población, en proporción semejante a como ellas se distribuyen en cada estado.

Listas cerradas (sin que el elector pueda discriminar entre los candidatos de cada lista) elaboradas por las élites partidistas y un sistema de adjudicación de puestos según el método D'Hont¹, regulan la cuota que se le asigna a las minorías. Si bien, la norma constitucional de representación proporcional le ha permitido a las minorías tener presencia en el Congreso y otros cuerpos deliberantes, el método escogido para esto hace que la cuota de representantes otorgados a las minorías sea ligeramente inferior a lo que se alcanza en votos.

Si se compara el porcentaje de votos obtenidos por cada partido y la proporción que éstos terminan representando en el total de la cámara (ver cuadro), se aprecia como el método D'Hont favorece a los partidos con más votos. Distorsión ésta que se profundiza mucho más cuando el voto legislativo se polariza entre dos partidos, lo cual hace desaparecer (prácticamente) a las minorías del escenario político.

Separación de poderes: La autonomía entre los poderes públicos se basa principalmente en la elección separada, aunque simultánea, del Presidente y de los miembros del poder legislativo. Las elecciones directas de estos dos poderes pueden llevar a que la tendencia política del gabinete ejecutivo sea distinta a la que predomine en el parlamento. De alguna forma, esto pretende favorecer la capacidad reguladora de las distintas fracciones que componen al Congreso para con los funcionarios del Ejecutivo. Aunque también implica una fuente potencial de conflicto entre estos poderes, más aún, si el partido de gobierno no alcanza una mayoría considerable en los cuerpos deliberantes.

En los primeros años de la democracia, dado el objetivo privilegiado de consolidar al naciente sistema, los gabinetes de coalición entre partidos y la mayoría parlamentaria que constituían sus congresantes, permitieron la acción negociada entre ambos poderes para tomar decisiones.

A partir de 1968 (al cesar las coaliciones y dejar la relación entre el ejecutivo y el legislativo en manos de la negociación política entre fracciones partidistas, lo cual era cónsono con el espíritu de la separación de poderes), AD y COPEI inauguraron un acuerdo político, aún vigente, que regula desde entonces las posibles controversias entre estos dos poderes. Aprovechando la mayoría parlamentaria que entre los dos alcanzan, la implementación del Pacto ha significado la creación de un sistema de mayoría simple suficiente para decidir.

La base del llamado Pacto Institucional (1970), que a la postre va a significar la consolidación de una línea de gobierno, es el reconocimiento entre estos dos partidos de compartir un mismo proyecto socio-económico para el país. En otras palabras, se trata de un frente político que se activa cuando el proyecto se ve amenazado por fuerzas minoritarias que disientan de él. De esta forma y aun antes de que estos dos partidos terminaran construyendo la mayoría que el electorado les ha dado, ambos pueden desmantelar cualquier propuesta que no cuente con el apoyo de al menos uno de los dos.

Ese pacto, que formalmente resuelve los nombramientos de exclusividad parlamentaria y que informalmente representó la renovación del Pacto de Punto Fijo, será el inicio de un proceso de concentración de las decisiones entre AD y COPEI que terminará dejando al margen a las escuálidas representaciones minoritarias.

Estos tres mecanismos, dirigidos en un principio a aumentar la diversidad política de los grupos que deciden, han sido desvirtuados en la práctica política y se han revelado insuficientes como medio para dar cabida a las minorías en la toma de decisiones. En otras palabras, las normas establecidas para favorecer a las minorías cumplían su objetivo en la medida en que éstas eran lo suficientemente robustas como para no considerarse propiamente como tales.

La prueba de lo anterior se encuentra en la forma como han quedado conformados los siete congresos que hemos tenido hasta hoy y en la práctica política de las minorías.

LAS MINORÍAS EN EL CONGRESO

La amplitud registrada por la democracia venezolana puede ser vista desde la forma como se han distribuido las fuerzas políticas en el Congreso. Para ello se construyó un cuadro

CUADRO 1
NUMERO DE PARTIDOS EFECTIVOS 1958-1988

ELECCIONES 1958		% Votos		Diputados		Partidos Efectivos	
Total: 8 partidos	Partido	Número	%	Número	%	Número	Nombre
	Acción Democrática	47.52	73	55.3			AD
	Unión Republicana Democrática	25.71	33	25.0	2.55		URD
	P. Social-cristiano COPEI	4.61	19	14.4			Resto=0.55
	P. Comunista de Venezuela	5.98	7	5.3			
ELECCIONES 1963		% Votos		Diputados		Partidos Efectivos	
Total: 11 partidos	Partido	Número	%	Número	%	Número	Nombre
	Acción Democrática	30.59	65	36.72			
	P. Social-cristiano COPEI	19.47	40	22.60			AD
	Unión Republicana Democrática	16.25	29	16.38			COPEI
	Independientes Pro-Frente Nacional (1)	12.47	20	11.30	4.26		URD
	Fuerza Democrática Popular	8.95	16	9.04			IPFN
	Acción Democrática- Oposición	3.22	5	2.82			Resto=0.26
	P. Electoral Nacional Independiente	*	1	0.56			
	P. Socialista de Venezuela	*	1	0.56			
ELECCIONES 1968		% Votos		Diputados		Partidos Efectivos	
Total: 33 partidos	Partido	Número	%	Número	%	Número	Nombre
	Acción Democrática	24.02	66	30.99			
	P. Social-cristiano COPEI	22.7	59	27.70			
	Movimiento Electoral del Pueblo	12.17	24	11.27			
	Cruzada Cívica Nacionalista	10.29	21	9.86			AD
	Unión Republicana Democrática	8.71	18	8.45			COPEI
	Fuerza Democrática Popular	4.98	10	4.69	4.86		MEP
	Unión Para Avanzar	2.65	5	2.35			CCN
	Frente Nacional Democrático	2.41	4	1.88			Resto=0.86
	P.Revolucionario Integración Nacionalista	*	4	1.88			
	P. Socialista de Venezuela	*	1	0.47			
	Movimiento de Acción Nacional	*	1	0.47			
ELECCIONES 1973		% Votos		Diputados		Partidos Efectivos	
Total: 34 partidos	Partido	Número	%	Número	%	Número	Nombre
	Acción Democrática	42.77	102	51.00			
	P. Social-cristiano COPEI	29.1	64	32.00			
	Movimiento al Socialismo	5.09	9	4.50			
	Movimiento Electoral del Pueblo	4.77	8	4.00			AD
	Cruzada Cívica Nacionalista	4.14	7	3.50	2.72		COPEI
	Unión Republicana Democrática	3.07	5	2.50			Resto=0.72
	P. Comunista de Venezuela	*	2	1.00			
	Movimiento de Izquierda Revolucionario*	1	0.50				
	Opinión Nacional (OPINA)	*	1	0.50			
	P.Nacional Integracionista	*	1	0.50			

que refleja la composición del legislativo, en la cámara de diputados, según los resultados electorales obtenidos en los siete períodos constitucionales de la democracia. A la distribución de diputados por partidos sigue un "índice de concentración"² que pretende medir el número de partidos que efectivamente tienen poder de representación suficiente como para incidir en la toma de decisiones desde el Congreso.

Según ese índice (partidos efectivos) la pluralidad del Congreso, la competencia de otros partidos distintos a AD y COPEI, fue un proceso favorecido por los resultados electorales hasta 1973. A partir de allí, la tendencia ha sido concentrar la representación parlamentaria en dos partidos y su propuesta.

La situación de multiplicidad partidista en

el parlamento, que permitía a otros partidos disentir de la acción del Ejecutivo y que obligaba a que las decisiones del parlamento contara con el apoyo de más de una corriente política, fue restringiéndose a la cúpula de dos partidos. Primero, a través de un Pacto, formalizado precisamente cuando el Congreso fue políticamente más heterogéneo y, luego, gracias al control absoluto de la representación política por parte de estos dos.

El resultado ha sido un Congreso auxiliar del Ejecutivo, donde la voluntad parlamentaria queda en manos de los comités de AD y COPEI, quienes además no necesitan de las minorías para crear consenso. Bien por el poco respaldo político que obtuvieron los otros partidos, a partir de 1973, o por la insuficiencia de los mecanismos que pretendían favore-

ELECCIONES 1978

Partido	% Votos	Diputados		Partidos Efectivos	
		Número	%	Número	Nombre
Total: 25 partidos					
Acción Democrática	38.47	88	44.22		
P. Social-cristiano COPEI	38.59	84	42.21		
Movimiento al Socialismo	5.97	11	5.53		
Movimiento de Izquierda Revolucionario	2.27	4	2.01		
Movimiento Electoral del Pueblo	2.16	4	2.01		AD
Unión Republicana Democrática	1.63	3	1.51	2.65	COPEI
P. Comunista de Venezuela	**	1	0.50		Resto=0.65
Vanguardia Unitaria Comunista	**	1	0.50		
Liga Socialista	**	1	0.50		
Movimiento de Integración Nacional	**	1	0.50		
Causa Común	**	1	0.50		

ELECCIONES 1983

Partido	% Votos	Diputados		Partidos Efectivos	
		Número	%	Número	Nombre
Total: 51 partidos					
Acción Democrática	49.9	113	56.22		
P. Social-cristiano COPEI	28.68	60	29.85		
Movimiento al Socialismo	5.74	10	4.98		
Opinión Nacional (OPINA)	1.98	3	1.49		
Movimiento Electoral del Pueblo	1.96	3	1.49		AD
Unión Republicana Democrática	1.91	3	1.49	2.45	COPEI
P. Comunista de Venezuela	1.75	3	1.49		Resto=0.45
Movimiento de Izquierda Revolucionario	1.58	3	1.49		
Nueva Alternativa	**	1	0.50		
Liga Socialista	**	1	0.50		
Movimiento de Integración Nacional	**	1	0.50		

ELECCIONES 1988

Partido	% Votos	Diputados		Partidos Efectivos	
		Número	%	Número	Nombre
Total: 34 partidos					
Acción Democrática	43.76	97	48.26		
P. Social-cristiano COPEI	31.43	67	33.33		
Movimiento al Socialismo-MIR	10.27	18	8.96		
Nueva Generación Democrática	3.33	6	2.99		
La Causa Radical	1.66	3	1.49		AD
Movimiento Electoral del Pueblo	1.64	2	1.00	2.83	COPEI
Unión Republicana Democrática	1.46	2	1.00		Resto=0.83
Formula 1-Rhona	1.31	2	1.00		
ORA	1.30	2	1.00		
P. Comunista de Venezuela	**	1	0.50		
Opinión Nacional (OPINA)	**	1	0.50		

(1) El IPFN luego se transformó en Frente Nacional Democrático.

* El porcentaje es inferior a 2,5

** El porcentaje es inferior a 1,5

FUENTE: Consejo Supremo Electoral: "La estadística evolutiva de los partidos. 1958-1978"

Consejo Supremo Electoral: "Elecciones 83"

Resultados Preliminares del Consejo Supremo Electoral. 8-12-88

Cálculos propios

cer a las minorías, unos pocos líderes son suficientes para anunciar una decisión "concertada" desde el Congreso.

1988 ¿EL INICIO DE UN CAMBIO?

En las últimas elecciones, tal y como se registra en el cuadro, se ha roto la tendencia a la concentración del voto pequeño iniciada en 1973. Ciertamente es que ello no representa necesariamente el inicio de un cambio en la forma como se ha venido distribuyendo las preferencias electorales de la población, pero sí significa un crecimiento cuantitativo de las minorías.

En términos comparativos las fortalecidas minorías, que actuarán en el período constitucional que se inicia, no han alcanzado todavía

a la fuerza electoral suficiente como para tener una cuota de representación semejante a la obtenida por otros partidos entre 1963 y 1973. AD y COPEI sigue monopolizando la mayoría legislativa, de modo que el carácter bipartidista del parlamento sigue vigente.

Precisamente este Congreso, quizás como ningún otro, demuestra los pocos espacios de representación de que disponen las minorías. El 24,8% de votos que aglutinaron los partidos distintos a AD y COPEI, se redujo a 9,3% de representantes en el senado y 18,41% en diputados. El peso de las minorías, a pesar de estar concentrada en un 49% en un sólo partido (MAS-MIR), sigue siendo muy baja como para incidir en la acción gubernamental y casi despreciable si tomamos en cuenta lo que representa en número de diputados el Pacto Ins-

tucional.

De esta forma, la actuación de los representantes de dos millones de votantes, se verá inscrita en el ámbito de la denuncia y la crítica, con un nivel de éxito mediado por la resonancia que éstas tengan en la opinión pública. Tal y como ha sido en la práctica pasada.

A partir de los comentarios anteriores, se podría afirmar que la democracia venezolana fue diseñada para que gobiernen las mayorías y ejerzan su tiranía. De ningún modo se trata de un sistema que pretenda "concertar" con los distintos sectores de la vida nacional y que las decisiones sean el resultado de la optimización de la mayoría. Esto, por sí mismo, no es necesariamente anti-democrático, siempre y cuando la minoría pueda convertirse en mayoría alguna vez. Sin embargo, frente a las escasas probabilidades de que ello ocurra y dado el futuro incierto del proyecto auspiciado por la "mayoría política", la permanencia de la democracia puede depender de los ensayos políticos que se dirijan a ampliar la base de consenso, hoy restringida a los dos partidos.

Frente al peligro que representa, para la democracia, el que la población pueda no sentirse partícipe de las decisiones que deben tomarse en este conflictivo período, la implementación de fórmulas de consenso con las minorías (veto parlamentario) o de consulta democrática directa (referendum), en materias que comprometan los intereses de muchos, pueden ser algunos mecanismos que complementen las insuficientes reglas de representación de que dispone el sistema.

NOTAS

- (1) Este método consiste en dividir el número total de votos obtenido, por cada partido en cada estado, sucesivamente entre 1, 2, 3..., n. (siendo "n" el número de diputados a escoger) y luego ordenar los cocientes obtenidos de mayor a menor, repartiéndose así los escaños por partido.
- (2) El índice de concentración (desarrollado por: Maekko Laakson y Reim Taagepera. Cf. Lijphart. Las democracias contemporáneas. p. 134-138) relaciona el peso de la representación de cada partido con respecto al de los restantes. El índice arroja un número de partidos que tienen fuerza representativa suficiente como para ser candidatos a formar una mayoría decisoria. Por ejemplo, si dos partidos monopolizaran en partes iguales los puestos de representación (50 y 50%) el índice da 2. La expresión matemática del mismo es: "Partidos efectivos" = $1/\sum p^2$, donde "p" es la proporción de diputados por partidos.