

Cambio Institucional  
en Venezuela  
1998 / 2001

# ¿Por qué fracasó la V República?

SUSANA DI TROLIO

**Más allá del estilo político,  
de los rasgos personales  
del Presidente, o de la supuesta  
falta de claridad intelectual  
de la élite gobernante,  
debemos analizar las razones  
estructurales, en este caso  
las institucionales,  
que subyacen al fracaso  
del proyecto Bolivariano.  
De lo contrario, corremos  
el riesgo de continuar  
pensando en hombres  
y no en instituciones.**

La situación existente en Venezuela desde 1998 plantea algunas preguntas interesantes sobre la naturaleza política de la llamada V República, y sus posibilidades de consolidación en el mediano plazo. Evidentemente, en los últimos tres años hemos presenciado un cambio de hombres y de mujeres en la escena política, así como de los objetivos e ideales que se establecen en el discurso. Pero ¿hasta qué punto estamos frente a un nuevo programa político? Más allá del cambio de nombres y de discurso ¿son distintas reglas de juego en la V República?. ¿Por qué apenas en tres años el régimen político de la V República se enfrenta a una crisis política que amenaza con ser más compleja y de mayor magnitud que la vivida por la Democracia Puntofijista?

Una respuesta tentativa a las interrogantes arriba planteadas puede construirse alrededor de los conceptos de "institución" y "cambio institucional" propuestos por el "Nuevo Institucionalismo". Las "instituciones" que aquí nos ocupan se refieren a las "reglas de juego" formales e informales que regulan la actuación de los actores sociales y, por lo tanto, determinan el funcionamiento del sistema político. Entendidas así, las instituciones de un país van más allá de lo que comúnmente entendemos como tal. Esto es la existencia de ciertas organizaciones tales como, el Parlamento, el Tribunal Supremo de Justicia, etc. Analicemos entonces



las principales reglas institucionales que caracterizaron a la Democracia Puntofijista y su supuesto cambio desde 1998.

Desde un punto de vista político, el llamado "Sistema Populista de Conciliación de Intereses" se caracterizó por la búsqueda del consenso mediante acuerdos corporativos entre los principales actores, la partidización, y la ausencia de competencia en el juego político, la estructura piramidal-leninista de los partidos políticos y organizaciones sindicales, la inexistencia de mecanismos efectivos de seguimiento y rendición de cuentas en la gestión pública, la ausencia de debate sobre la agenda de políticas públicas en los partidos y su transformación en simples maquinarias electorales, el personalismo, y el caudillismo. En el área económica, el sistema democrático puntofijista se caracterizó por el llamado rentismo petrolero, la centralización financiera y administrativa, la excesiva intervención del Estado en la economía, y el proteccionismo económico. Finalmente, en lo social, el rasgo básico de la Democracia Puntofijista fue el paternalismo estatal. Este conjunto de reglas institucionales generaron un sistema de incentivos distorsionados que, al obstaculizar el aumento de la productividad y el desarrollo político, condenaban al sistema a una crisis económica y de legitimidad en el largo plazo.

Evidentemente, muchas de estas reglas institucionales tienen su origen más allá de la Democracia Puntofijista o de la V República. Muchas de ellas se remontan al siglo XIX. El error del nuevo régimen es no entender que los cambios institucionales, inclusive en el contexto de una verdadera revolución, son lentos y marginales. La V República anacrónicamente ha intentado mantener dicho marco institucional y de allí su crisis.

A pesar de la aprobación de una nueva Constitución y de las reformas legislativas realizadas, la V República reproduce y amplifica los errores y fallas del sistema político Puntofijista sin imitar o mantener sus ventajas. Paradójicamente, los principales patrones institucionales de la República Bolivariana en materia política y económica son una reproducción o concentrado de los de la Democracia

Puntofijista, y de allí su imposibilidad de consolidación en el largo plazo. En este sentido, la experiencia de la V República ha sido un fracaso al ser incapaz de sustituir los principales factores institucionales que produjeron la crisis de la Democracia Puntofijista.

La V República ha sido muy eficaz en reproducir las fallas del Puntofijismo y, simultáneamente, desechar las innegables ventajas y éxitos que dicho sistema poseía, como por ejemplo, la ordenación del juego político basado en normas democráticas claramente establecidas en un país con una fuerte tradición autoritaria y de violencia política. Sin lugar a dudas, el respeto a las elecciones como el único mecanismo y regla básica de acceso al poder político es la institución *más importante y, sin embargo, menos apreciada que fue heredada del sistema democrático Puntofijista*. ¿Cuánta sangre y miseria le costó a Venezuela para que los actores políticos aceptaran las elecciones y no un golpe militar o "institucional" o un "cacerolazo", como la regla de juego para la sucesión política?. Un simple vistazo a nuestro Siglo XIX o la historia reciente de algunos países latinoamericanos nos daría la respuesta. Como un caso excepcional en la región, Venezuela logró exitosamente superar su historia autoritaria, violenta y de crisis política permanente. La pérdida de esta regla de oro institucional es el mayor riesgo que corre la democracia venezolana.

### Pactos políticos y rentismo petrolero

Las bases para el marco institucional de la Democracia Puntofijista fueron establecidas a través de varios mecanismos y pactos negociados entre los actores del sistema político a partir de 1958. El Pacto de Punto Fijo, el Advenimiento Obrero-Patronal, el acuerdo con la Iglesia, el Pacto Institucional y la Constitución de 1961, formalizaban dichos arreglos institucionales democráticos. En este contexto, el ingreso petrolero contribuyó a financiar el funcionamiento y desarrollo del sistema democrático al permitir el establecimiento de un juego político en el que todos los actores obtenían una ganancia.

Uno de los componentes políticos más importantes del marco institucional venezolano ha sido el fuerte control que ejercen los partidos en el sistema político (*centralismo partidista*) y la penetración que éstos han logrado en la sociedad venezolana (*partidización*). Estos factores fueron parcialmente el resultado de la fuerte tendencia a la centralización política y administrativa mediante la cual se produjo la integración nacional y la creación del Estado Nacional en Venezuela, durante las primeras décadas del siglo XX. Adicionalmente, para la época en que los partidos políticos fueron establecidos en Venezuela, no existían organizaciones sociales importantes, con excepción del Estado, la Iglesia y las Fuerzas Armadas.

La partidización y el centralismo partidista desempeñaron un papel positivo para el establecimiento y consolidación de la democracia venezolana a partir de 1958. No obstante, en el largo plazo, la partidización y el centralismo produjeron arreglos institucionales que propiciaron la crisis del sistema democrático. Los partidos políticos tradicionales no sólo monopolizaron el proceso electoral y político, sino que también han dominado y penetrado el Poder Legislativo, el Sistema Judicial, los grupos de interés, etc.

La búsqueda del consenso político a través de la negociación de intereses conformó un sistema de negociación política y reparto que, si bien permitió el establecimiento y consolidación de la democracia en el largo plazo, creó las bases de su crisis: ineficiencia e ineficacia del aparato público, baja productividad y competitividad del sector productivo, corrupción, centralismo y paternalismo estatal.

La falta de competencia y controles políticos efectivos hizo al sistema democrático Puntofijista impermeable al cambio e impidió su adaptación a las nuevas circunstancias internas. El sistema político de la V República al incurrir en la misma falla pone en riesgo su viabilidad política. La V República pretende anacrónicamente reproducir el esquema partidocrático en un sistema político en el que la sociedad civil ha alcanzado un nivel nada despreciable de desarrollo.



En materia de gestión pública, existe una preocupante escasez de ideas micro que enfrenten los problemas del día a día. Esto es en parte la consecuencia de la debilidad institucional histórica que ha caracterizado a nuestro aparato administrativo público, situación a la que suma su acelerado desmantelamiento durante los últimos tres años. Ante la incapacidad de mostrar logros concretos en la acción pública, se ha caído en la demagogia y en el simbolismo. Como en el caso de la Democracia Puntofijista, la ineficacia e ineficiencia en la gestión gubernamental de la V República, especialmente en la prestación de servicios públicos básicos y en la formulación de políticas públicas generadoras de empleo, constituyen una "Espada de Damocles" para su viabilidad.

La V República está libre de los mecanismos políticos tradicionales por medio de los cuales cualquier grupo en el poder es vigilado y sujeto a responsabilidad por la sociedad donde se desenvuelve. No existen mecanismos efectivos para la rendición de cuenta ("accountability") de los funcionarios públicos, lo que fomenta la ineficiencia del gasto y la corrupción administrativa. Igualmente, la permanencia del fenómeno de la partidización de la burocracia pública en la V República no sólo ha incrementado la ineficiencia del aparato estatal, sino que igualmente ha fortalecido factores existentes en la Democracia Puntofijista como la corrupción administrativa y el amiguismo.

En el plano económico, la característica institucional básica de la democracia venezolana es su carácter rentista como sistema político que distribuye la riqueza generada por la renta petrolera. Frente al agotamiento del potencial transformador del rentismo petrolero, la V República, al igual que la Democracia Puntofijista, ha sido incapaz de articular e implantar una estrategia económica que lo sustituya.

Un segundo rasgo del marco institucional económico del sistema político venezolano ha sido el papel desempeñado por el Estado en la economía. Una de las principales características de ese modelo es su estrategia económica basada en una fuerte *intervención estatal, proteccionismo y amplias regulaciones*. Ese modelo econó-

mico centrado en el Estado tiene su origen en la creencia de que sólo mediante la intervención del Estado es posible alcanzar resultados positivos al bienestar colectivo.

Por algún tiempo parecía que el modelo rentista estatal estaba funcionando y que las promesas de crecimiento y prosperidad se materializarían y permitirían a Venezuela moverse hacia las filas de las naciones más industrializadas. Así, entre 1959 y 1980, la economía venezolana creció a una tasa de casi el siete por ciento anual. No obstante, este rápido crecimiento estuvo acompañado por distorsiones institucionales que, en forma constante, socavaron la viabilidad política y económica, en el largo plazo, de ese modelo de desarrollo.

El excesivo proteccionismo y los controles generalizados del Estado, han estimulado las actividades de búsqueda de rentas y han creado una estructura económica rígida e ineficiente que es incapaz de competir internacionalmente y reaccionar con rapidez a las cambiantes condiciones económicas.

El marco institucional democrático que sigue vigente en la V República ha generado una estructura de incentivos distorsionada que favorece las actividades que promueven la redistribución más que la actividad productiva, crea monopolios en lugar de condiciones competitivas, restringe las oportunidades en lugar de expandirlas, propicia el paternalismo estatal y la corrupción en vez de la productividad, la solidaridad y la excelencia. Esto es, una estructura de incentivos que reduce el crecimiento económico del país, favorece la desigualdad de ingresos y la corrupción, y restringe la participación política. Así, contrario a la creencia común, somos un país pobre porque hemos creado un sistema de reglas e incentivos perversos que propician el estancamiento económico, el populismo y el paternalismo estatal.

Las reglas institucionales del sistema político de la V República no es más que un poderoso concentrado de los factores y tendencias que destruyeron la Democracia Puntofijista. Venezuela no saldrá de la crisis crónica en la que ha estado inmersa por casi dos décadas hasta tanto esas tendencias

y reglas institucionales no sean superadas. Más allá del estilo político, de los rasgos personales del Presidente, o de la supuesta falta de claridad intelectual de la élite gobernante, debemos analizar las razones estructurales, en este caso las institucionales, que subyacen al fracaso del proyecto Bolivariano. De lo contrario, corremos el riesgo de continuar pensando en hombres y no en instituciones. Esas reglas y factores continuarán presentes independientemente de la salida de Chávez del poder. Hasta tanto no se superen o eliminen esos factores o reglas institucionales, el sistema político venezolano no saldrá del actual círculo vicioso de inestabilidad política, el estancamiento económico y la pobreza.

---

SUSANA DI TROLIO  
PROFESORA UCAB

