

Adiós al puntofijismo

MICHAEL PENFOLD

Introducción

En Venezuela, el sistema de partidos que fue caracterizado por mucho tiempo como un *sistema populista de conciliación de élites*, basado en el espíritu del Pacto de Punto Fijo, ha colapsado definitivamente para abrirle paso a un nuevo esquema cuyas características aún desconocemos.¹ Para explicar este colapso, un gran cúmulo de trabajos ha enfatizado la importancia de factores organizativos, en particular, las características de la estructura interna de partidos políticos como Acción Democrática (AD) y COPEI, que eran extremadamente jerárquicos y poco democráticos, y su efecto sobre las preferencias del electorado.² Según este argumento, el exhaustivo control que los líderes partidistas ejercieron sobre sus miembros, acompañado de los efectos sociales de un bajo desempeño económico, hizo que los votantes comenzaran a percibir a los políticos como actores que no respondían a sus demandas, produciendo un gran descontento electoral que se transformó en un proceso de 'desalineación' (*dealignment*) electoral que permitió abrirle espacios a nuevos liderazgos políticos que lograron desplazar gradualmente a los liderazgos tradicionales.³ Argumentos similares han intentado enfatizar como el colapso del sistema de partidos se puede entender en función de la caída de los niveles de legitimidad del sistema político en general.⁴

En este ensayo, se pretende criticar y complementar este tipo de explicación sin necesariamente recaer en argumen-

tos vinculados a la caída de la legitimidad del sistema, y recurrir en cambio a otros dos factores que también permiten entender el colapso del sistema de partidos: el efecto de la caída del ingreso fiscal petrolero, que exacerbó muchas de las contradicciones iniciales del sistema democrático, y el incremento de la competencia electoral como producto de cambios en el sistema electoral y el inicio de la elección directa de alcaldes y gobernadores. La caída del ingreso fiscal petrolero erosionó el mecanismo utilitario sobre el cual se sostenían los arreglos institucionales del sistema democrático venezolano.⁵ Por otro lado, el incremento de la competencia electoral, como producto del inicio de las elecciones directas de gobernadores y alcaldes, y una serie de reformas del sistema electoral destinadas a aumentar la personalización del voto, dejaron en evidencia las contradicciones organizativas de los partidos políticos tradicionales. Estos partidos encontraron cada vez más difícil competir con estructuras altamente centralizadas en un país que comenzaba a tener elecciones en más de veinte estados y trescientos municipios.

I. Pactos, partidos y petróleo

El sistema de partidos venezolano, desde el inicio de la transición democrática en 1958 hasta finales de los ochenta, ha sido definido como un arreglo institucional fundamentado en un *sistema populista de conciliación de élites*.⁶ Este sistema giró en torno al espíritu del Pacto de Punto Fijo, en cuyo esquema

los conflictos políticos debían ser resueltos consensualmente; estos acuerdos eran facilitados gracias a la abundancia de recursos provenientes de los ingresos fiscales petroleros y la adopción de arreglos institucionales que no eran puramente mayoritarios. Los tres aspectos más importantes de este arreglo político, que permitieron la consolidación de la democracia venezolana fueron: *i*) La selección de reglas de decisión que no fueran mayoritarias, y la voluntad de incluir aquellos actores políticos que aceptaran obedecer las reglas diseñadas para regular la competencia electoral a cambio de beneficios económicos y políticos⁷; *ii*) El supuesto según el cual los conflictos podían, en última instancia, ser resueltos gracias a la existencia de mecanismos distributivos como el acceso a la renta petrolera y puestos de elección pública; y *iii*) La exclusión de ciertos actores y temas de la competencia electoral bajo el argumento que era necesario estabilizar la democracia a través de mecanismos no democráticos. El Pacto de Punto Fijo, de una forma no intencionada, fijó las raíces de una democracia que en el largo plazo estuvo caracterizada por la exclusión y la falta de amplitud.⁸

La relación entre el Pacto de Punto Fijo, el petróleo y su efecto sobre el sistema de partidos, ha sido un tema ampliamente discutido por diversos autores. Terry Karl ha argumentado que el petróleo es la piedra de toque para poder explicar la caída de los sistemas autoritarios en Venezuela durante el siglo XX, el surgimiento de las condiciones sociales para establecer un sistema de partidos bien cohesionado y el mantenimiento del pacto institucional que per-

mitió fraguar exitosamente la transición democrática de 1958.⁹ Este tipo de argumento estructuralista, que reduce la importancia de la agencia individual y las instituciones, puede resumirse en una idea: sin petróleo no hubiese habido democracia.

Otros trabajos han enfatizado la importancia del petróleo, pero sin perder de vista los aspectos institucionales del proceso de democratización en Venezuela. Diego Bautista Urbaneja, esgrime que los partidos políticos, fundamentalmente Acción Democrática (AD), utilizaron el petróleo para construir la noción de 'pueblo' a través de su incorporación a las organizaciones políticas¹⁰ que permitieron eventualmente establecer un régimen democrático diseñado para permitir que a través del Estado el 'pueblo' accediera a los beneficios sociales y económicos derivados de la renta petrolera. Por otro lado, Juan Carlos Rey, ha visto en el petróleo un mecanismo instrumental, más no estructural, para explicar el mantenimiento del sistema democrático y el sistema de partidos en Venezuela.¹¹

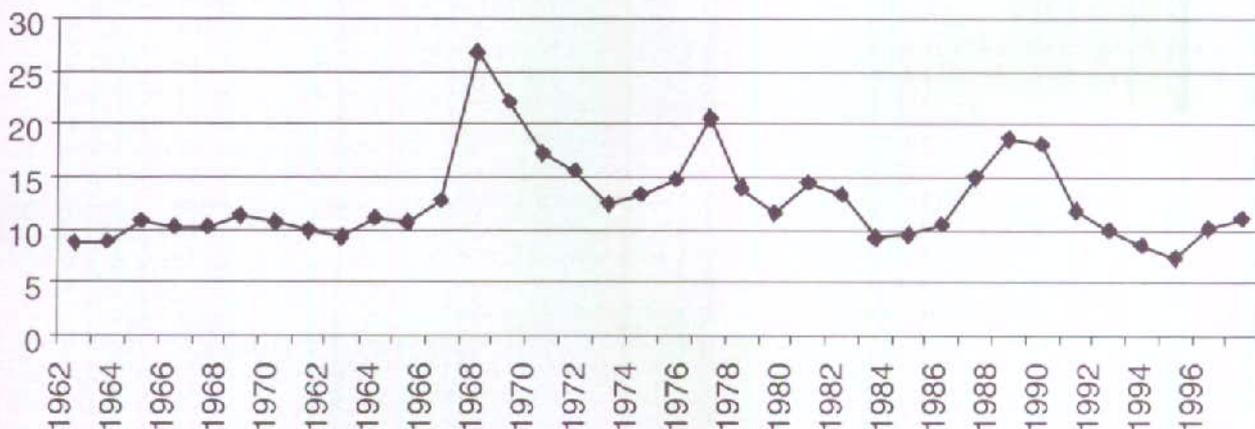
Aceptando el argumento que esgrime que los ingresos fiscales petroleros son tan sólo un mecanismo utilitario para permitir que la democracia perdure, ¿qué tipo de pacto, comparado con otros arreglos adoptados en otras partes del mundo, era el Pacto de Punto Fijo? ¿Qué tipo de estructura de conflicto estaba destinado a resolver para inducir comportamientos cooperativos para sostener la democracia? Adam Przeworski ha identificado tres tipos de pactos políticos: *i*) Pactos en los cuales la estructura de preferencias de los distintos actores hace que opten unilate-

ralmente por una estrategia que sea óptima, tanto desde el punto de vista individual como colectivo, en cuyo caso, los pactos no son realmente necesarios; *ii*) Pactos destinados a resolver problemas de coordinación entre los diferentes actores; y *iii*) Pactos cuyo objetivo es resolver aquella situación bajo la cual los distintos actores seleccionan estrategias que son racionales desde el punto de vista individual, pero que no producen resultados óptimos desde el punto de vista colectivo.¹² En todos estos pactos, incluso, suponiendo que su existencia no sea necesaria, la democracia logra estar en equilibrio únicamente cuando todos los actores políticos, tanto ganadores como perdedores, aceptan las reglas que regulan la competencia electoral independientemente de las estrategias adoptadas por sus contrincantes.¹³

Uno de los aspectos fundamentales del Pacto de Punto Fijo es que preveía la repartición de puestos entre los distintos partidos, tanto dentro del poder ejecutivo como legislativo, independientemente de los resultados electorales. El mejor ejemplo de esta regla, y la que se mantuvo durante 40 años, era aquella según la cual, aún teniendo la mayoría electoral en el Congreso, la presidencia del poder legislativo debía ser adjudicada al ganador y la vice-presidencia siempre debía ser otorgada al partido que llegara de segundo. La otra regla era la protección de arreglos proporcionales a la hora de adjudicar puestos públicos.

Sin embargo, el mecanismo más poderoso para el mantenimiento del pacto, y la dinámica que inducía sobre el sistema de partidos, era la utilización de los ingresos fiscales petroleros como un

Ingresos fiscales petroleros como % del PIB



instrumento para modificar los beneficios obtenidos por los actores. Sin la renta petrolera, Venezuela hubiese tenido que optar por arreglos institucionales aún más consensuales para poder consolidar su sistema democrático o ampliar los mecanismos electorales para profundizar su sistema democrático hacia los estados y municipios.

No puede extrañarnos, que con la caída de los ingresos fiscales petroleros, que comienza a observarse durante la década de los ochenta, y que se acentúa durante los noventa, se haya producido la necesidad de buscar alternativas para 'desmontar' el Pacto de Punto Fijo y su sistema de partidos. Es precisamente durante esta época, la famosa década perdida de los ochenta, cuando las distintas críticas a los partidos políticos, por su propia estructura clientelar y poco democrática, comienzan a escucharse públicamente por parte de nuevos actores que criticaron abiertamente las ineficiencias del sistema. Se observa el surgimiento de peticiones para pedir una mayor democratización de los partidos políticos, se exige el inicio de la elección directa de alcaldes y gobernadores y se argumenta la necesidad de modificar el sistema electoral para incentivar la personalización del voto. Algunos autores han visto este momento histórico, como una época en la cual emergen nuevos actores en la escena política: es el famoso período renacentista de la 'sociedad civil' venezolana. Es el período durante el cual otros actores también comienzan a 'salirse' de las viejas estructuras políticas para buscar 'voz' en otras arenas electorales, sobre todo en la arena local y regional.¹⁴ También fue el momento en el cual los partidos tradicionales intentaron fundar nuevos pactos, todos demasiados similares al viejo fantasma puntofijista, como para ser exitosos, pues lo cierto era que los pactos revividos alrededor de los ingresos fiscales petroleros eran simplemente una imposibilidad económica.

Esta situación hizo que muchos actores dentro de la sociedad venezolana buscaran construir propuestas institucionales destinadas a reformar tanto la democracia como el Estado Venezolano. Se forma la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), en la que se convocó a todos estos nuevos actores para discutir con los partidos políticos tradicionales, lo que serían profundas reformas del sistema democrático venezolano.

II. El cambio de las preferencias electorales 1978-1999

El cambio de las preferencias electorales también es un elemento fundamental para explicar las transformaciones y el colapso del sistema de partidos venezolano. Este proceso se inició con el incremento de la abstención electoral que empezó a reflejarse, a partir de 1978, de una forma muy gradual, como un proceso de desalineación electoral que alcanzó su mayor nivel en las elecciones de 1993. Se comenzó a observar como los niveles de identificación partidista de AD y COPEI disminuyeron y como un mayor número de votantes comenzaba a percibirse a sí mismo como independientes.¹⁵ Sin embargo, entre 1978 y 1988, este proceso de 'dealignment' electoral no se transformó en un proceso de 'realignment'. Los votantes, a pesar de estar retirando su apoyo explícito a los partidos políticos tradicionales, no lo estaban depositando en otra dirección. De hecho, durante este período, AD y COPEI mantuvieron entre 70 y 80% del total de votos para el Congreso.

A partir de las elecciones de 1993, después de las dos intentonas golpistas de 1992, se inició un proceso de 'realignment' electoral—caracterizado por su volatilidad, y por lo tanto inestable—de un mayor número de personas colocando sus votos fuera de los partidos políticos tradicionales. En las elecciones presidenciales de 1993, obtiene el triunfo Rafael Caldera, fundador de COPEI, pero sin el apoyo de su partido. En 1998, el triunfo lo obtiene Hugo Chávez Frías, quien había liderado el intento de golpe de estado de 1992, produciendo una ruptura, no sólo electoral, sino también institucional al convocar una Asamblea Constituyente en 1999. En las elecciones de 1993, AD y COPEI pasaron a recibir tan sólo el 43,45% de los votos para el Congreso, mientras que en 1998 estos dos partidos obtuvieron el 30,41% de los votos. Finalmente, en las elecciones para la Asamblea Constituyente, los candidatos de AD y COPEI tan sólo recibieron 7,89% de los votos.

Dos características fundamentales signaron este proceso de 'realignment'. La primera fue la personalización política. Venezuela comenzó a observar el surgimiento de movimientos anclados sobre liderazgos individuales, cuando hasta hacía poco la condición determinante de ese liderazgo era su carácter organizacional. Los liderazgos dentro de la historia democrática venezolana habían emergido dentro de los partidos y

no fuera de ellos. La segunda gran transformación fue la fragmentación de su sistema de partidos. Venezuela pasó de tener un sistema bipartidista casi puro, entre 1974 y 1994, a un sistema multipartidista altamente fragmentado e inestable. Para el año 1993, Venezuela pasó a tener más de cinco partidos efectivos dentro del Congreso. De hecho, para las elecciones de 1998, Venezuela era uno de los sistemas presidencialistas, junto a Brasil y Ecuador, con mayor fragmentación de su sistema de partidos en América Latina. Esta evidencia muestra que el sistema de partidos se estuvo movilizándose durante la década de los noventa hacia una mayor fragmentación producto de un proceso de 'realignment' electoral caracterizado por su alta volatilidad.¹⁶

III. Descentralización y sistema electoral

El inicio en 1989 del proceso de descentralización política y la reforma del sistema proporcional con listas cerradas para la elección de la Cámara de Diputados, constituye un factor, de carácter institucional, que contribuye a explicar las transformaciones y el eventual colapso del sistema de partidos en Venezuela. No sería exagerado afirmar, que la descentralización estuvo diseñada no sólo para profundizar el proceso de democratización, sino también para reducir, de manera indirecta, el poder de los actores políticos a nivel central, incluyendo el control de los líderes partidistas nacionales sobre las carreras profesionales de los miembros de los partidos políticos tradicionales como AD y COPEI. Por otro lado, la adopción de sistemas electorales mixtos, que incluían la posibilidad de elegir representantes en el Congreso a través de distritos electorales nominales, también contribuyó a disminuir el poder que tenían los líderes partidistas.

La descentralización fue vista, a través de las discusiones que se generaron en el seno de la COPRE, como un mecanismo eficaz para mejorar la rendición de cuentas y como un instrumento capaz de producir ganancias de eficiencia en la asignación del gasto público. Esta reforma prometía acercar a los ciudadanos a sus líderes regionales y locales, una vez que los gobernadores y alcaldes comenzaran a ser electos directamente. Por otro lado, la descentralización fiscal prometía producir ganancias de eficiencia en la asignación del gasto público, permitiendo que la distribu-

Porcentaje de gobernaciones obtenidas por agrupación política

	1969		1992		1995		1998	
	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº
AD	35	11	36	8	55	12	35	8
Copei	35	11	32	7	14	3	2	5
MAS	5	1	27	6	18	4	13	3
LCR	5	1	5	1	5	1	-	-
Proyecto Venezuela	-	-	-	-	5	1	4	1
Convergencia	-	-	-	-	5	1	4	1
MVR	-	-	-	-	-	-	17	4
MERI	-	-	-	-	-	-	4	1

ción de la oferta de bienes y servicios se aproximara a las verdaderas preferencias de los ciudadanos.

El efecto político de la descentralización sobre el sistema de partidos se materializó a través de dos mecanismos: i) el aumento de la competencia electoral dentro del sistema democrático y ii) la posibilidad de reelección tanto para alcaldes como gobernadores. El primer mecanismo imponía un verdadero reto para los partidos políticos tradicionales, que suponía cambios organizativos importantes para poder adaptarse al proceso de descentralización. Después de la aprobación de la ley para la elección directa de alcaldes y gobernadores en 1989, los partidos políticos debían comenzar a competir en tres arenas muy diferentes, cada una con su propia lógica, como lo eran las elecciones a nivel municipal, estatal y nacional. Este incremento en los espacios electorales tuvo como efecto generar presiones sobre las estructuras partidistas para iniciar un proceso de cambio interno de las organizaciones y la disminución de las barreras de entradas al sistema democrático. Aquellos partidos políticos que perdían elecciones a nivel nacional ahora podían tener la opción de optar por puestos públicos a nivel regional y local.

La descentralización permitió que partidos emergentes como La Causa R y Proyecto Venezuela aprovecharan estas arenas regionales y locales para irrumpir en la escena política venezolana. Otros partidos más establecidos como el MAS, lograron obtener una mayor presencia a nivel regional y local que a nivel nacional. Además, los partidos políticos tradicionales como AD y COPEI, e incluso el MAS, se hicieron más dependientes de los sistemas de alianzas para proteger sus liderazgos regionales.

El segundo mecanismo que tuvo un impacto sobre el sistema de partidos fue la reelección de alcaldes y gobernadores, el cual permitió que los gobernadores y alcaldes pudieran desvincularse con mayor facilidad de los intereses de los líderes partidistas. La continuación de sus carreras políticas no dependía exclusivamente del apoyo de los políticos a nivel nacional. El sistema de incentivos políticos que estableció la descentralización en Venezuela, hizo que los alcaldes y gobernadores tuvieran que rendirles cuentas a sus comunidades y no a los líderes partidistas. En este sentido, la descentralización le otorgó una mayor autonomía política a los gobernadores y alcaldes frente a los intereses de los políticos a nivel nacional.

Por otro lado, algunos partidos comenzaron a establecer estrategias claramente regionales. Por ejemplo, la Causa R se convirtió en un partido basado en el estado Bolívar. A partir de sus triunfos en esta arena electoral, este partido aspiraba ir conquistando otros espacios en el resto del país. Incluso, el gobernador del estado Bolívar entre 1989-1993, Andrés Velásquez, llegó a aspirar a la Presidencia de la República en 1993, obteniendo un buen desempeño electoral. En el Estado Carabobo, el gobernador Henrique Salas Römer, rompió con el partido COPEI, quien lo había apoyado para las elecciones regionales de 1992, para crear un partido regional llamado Proyecto Carabobo. Durante las elecciones de 1998, Henrique Salas Römer cambió el nombre de su partido y lo denominó Proyecto Venezuela para poder aspirar a la Presidencia, y tratar de derrotar a Hugo Chávez Frias.

La presencia de la reelección a nivel regional y local tuvo otra consecuencia que comenzó a observarse incipien-

temente durante la década de los noventa. Esta transformación tiene que ver con el cambio en las carreras profesionales de los políticos venezolanos. Antes, los políticos optaban por construir sus carreras dentro del partido y buscaban preservar sus puestos dentro de las listas cerradas para mantener su representación dentro del Congreso o los concejos municipales. Después del inicio de la descentralización, varios políticos optaron por construir sus carreras desde las localidades y regiones hasta alcanzar puestos públicos a nivel nacional.

IV. Conclusiones

El colapso del sistema de partidos en Venezuela es el resultado de una serie de cambios económicos y políticos que sucedieron durante la década de los noventa. La caída de los ingresos fiscales petroleros impidió continuar utilizando este mecanismo utilitario para inducir estrategias cooperativas entre los distintos actores. Esta caída puso en evidencia muchas de las contradicciones iniciales del *sistema populista de conciliación de élites* sobre el cual estaba basado el sistema de partidos venezolano. Igualmente, el cambio de preferencias electorales es capaz de explicar el proceso de desalineación electoral, que se manifestó en los altos niveles de abstención y la disminución de la identificación partidista hacia partidos como AD y COPEI. Este proceso comienza a mostrar signos de realineación electoral, una vez que aparecen en el escenario político alternativas a los viejos partidos, sobre todo después de las intentonas golpistas de 1992, que prometían romper con el pasado. Finalmente, el proceso de descentralización, a través del aumento de la competencia electoral y el mecanismo de la reelección, minaron las estructuras internas de partidos como AD y COPEI. Estos tres factores se combinaron para producir el colapso del sistema de partidos en Venezuela.

1 Los trabajos seminales para comprender lo que en Venezuela se denominó el *sistema populista de conciliación de élites*, fundamentado en el Pacto de Punto Fijo, son los famosos ensayos de Juan Carlos Rey, "El Sistema de Partidos Venezolanos" en *Problemas Socio-Políticos de América Latina* (Caracas: Editorial Ateneo 1980) y *El Futuro de la Democracia en Venezuela* (Caracas: Colección IDEA 1989).

- 2 *Factionalism in Venezuela* (Stanford: Stanford University Press 1994) y John D. Martz, "Deconstruction vs. Reconstruction: The Challenge to Venezuelan Parties" en Damarys Canache y Michael Kulisheck, eds.: *Reinventing Legitimacy: Democracy and Political Change in Venezuela* (Westport: Greenwood Press 1998).
- 3 Uno de los mejores estudios sobre el proceso de 'desalineación' y 'realineación' electoral en Venezuela es el trabajo de José Enrique Molina y Carmen Pérez Barait, "Los Procesos Electorales y la Evolución del Sistema de Partidos en Venezuela" en Angel Alvarez, ed., *El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones* (Caracas: UCV 1996). Sin embargo, este trabajo también subraya la importancia de factores institucionales para comprender estos cambios. Ver también el trabajo de estos mismos autores, "La Democracia Venezolana en una Encrucijada: Las Elecciones Nacionales y Regionales de 1998", *Cuestiones Políticas*, Universidad del Zulia, No. 22, 1999.
- 4 Una buena muestra de este tipo de argumentos se encuentran en un grupo de papeles de trabajo publicados por Damarys Canache y Michael Kulisheck, eds.: *Reinventing Legitimacy: Democracy and Political Change in Venezuela* (Westport: Greenwood Press 1998). Coincido con Adam Przeworski cuando critica esta perspectiva y dice que "lo que importa para la estabilidad de un régimen no es la legitimidad del sistema sino la presencia o ausencia de alternativas preferibles". Ver Adam Przeworski, "Some problems in the Study of the Transition to Democracy" en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press 1986), p. 51-52.
- 5 Ver Miriam Kornblith, *Venezuela en los Noventa: Las Crisis de la Democracia* (Caracas: Ediciones IESA 1998). En este libro, Kornblith realiza un argumento similar pero no logra proveer los mecanismos 'micro' que explican el efecto de la caída del ingreso fiscal petrolero sobre el sistema democrático y su sistema de partidos. Sin embargo, este libro está lleno de importantes detalles empíricos sobre los extraordinarios eventos políticos y económicos acontecidos durante esta década en Venezuela.
- 6 Juan Carlos Rey, *El Futuro de la Democracia* y Miriam Kornblith, *Venezuela en los Noventa: Las Crisis de la Democracia*.
- 7 Esta inclusión también trajo consigo recompensas económicas, especialmente, el acceso al proceso de distribución de la renta petrolera, y acceso a puestos públicos, independientemente de los resultados electorales.
- 8 La intencionalidad de estas consecuencias es un tema bastante controversial. Sin embargo, la no intencionalidad está basado en la idea que los actores políticos del 58 (AD, URD y COPEI) veían este aspecto del pacto como algo 'provisional' que debía ser 'desmontado' una vez consolidada la democracia.
- 9 Karl, op. Cit.
- 10 Biego Bautista Urbaneja, *Pueblo y Petróleo en la Política Venezolana del Siglo XX* (Caracas: CEPET 1992).
- 11 Juan Carlos Rey, *El Futuro de la Democracia*.
- 12 Adam Przeworski, "Political Pacts", manuscript, New York University, 1997.
- 13 Ver Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press 1991) y Barry Weingast, "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", *APSR*, Vol. 91, No. 2, 1997: 245-264.
- 14 Juan Carlos Navarro, "Venezuela's New Political Actors" en Louis Goodman y otros, *Lessons of the Venezuelan Experience* (Washington: The Woodrow Wilson Center Press 1995).
- 15 Ver José Molina y Carmen Pérez Barait, "Los Procesos Electorales y la Evolución del Sistema de Partidos en Venezuela" y Angel Alvarez, "La Crisis de Hegemonía de los Partidos Políticos Venezolanos" en Angel Alvarez, *El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones* (Caracas: UCV 1996). Ver también Andrew Templeton, "The Evolution of Popular Opinion" en Louis Goodman y otros, *Lessons of the Venezuelan Experience* (Washington: The Woodrow Wilson Center Press 1995).
- 16 El número de partidos, dependiendo de si estamos en un sistema presidencialista o un sistema parlamentario, es un punto neurálgico, es lo que en gran medida determina la dinámica política entre los distintos actores, modifica sus incentivos, crea patrones cooperativos o polarizadores que pueden proteger o debilitar la estabilidad democrática. Aunque no hay que

aceptar esta fragmentación como un problema, como algo intrínsecamente perverso, no deja de ser cierto que la combinación de un sistema fragmentado con un sistema presidencialista es, por decirlo de alguna manera, una "combinación peligrosa", si no se aprueban reformas institucionales que mitiguen sus potenciales efectos negativos.

MICHAEL PENFOLD.
Político. Profesor del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA)

