

Instituciones y Gobernabilidad Democrática en Venezuela: 1958-2003¹

Francisco J. Monaldi*

Este artículo presenta un breve análisis de las características básicas y evolución de la gobernabilidad en Venezuela en el periodo democrático, así como de sus determinantes institucionales. En términos generales, se entiende aquí por gobernabilidad la capacidad de implementar políticas públicas efectivas, que sean legítimas social y políticamente, en un marco de estabilidad política. Bajo esa perspectiva, Venezuela ha venido sufriendo un deterioro acelerado de su gobernabilidad, los últimos quince años se han caracterizado por creciente polarización, inestabilidad, fragmentación y violencia

Si bien la pérdida de gobernabilidad parece formar parte de una tendencia general en la región, reflejada en los casos recientes de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú; Venezuela representa uno de los casos más extremos de deterioro. De ser la democracia modelo en el continente, con una trayectoria económica ascendente, se transformó, en menos de dos décadas, en uno de los casos más dramáticos de inestabilidad política y aumento de la pobreza.

El Gráfico 1 presenta, para Venezuela y el promedio latinoamericano, el índice de inestabilidad política desarrollado por el Instituto del Banco Mundial. Dicho índice se construye a partir de un compendio de indicadores subjetivos que evalúan la probabilidad de golpe de estado, terrorismo y violencia política.² El gráfico refleja el porcenta-

je de países del mundo, de un total de casi 200 evaluados, que están peor evaluados que el país o región en cuestión (es decir, que se evalúan como más inestables). En el año 2002, sólo 17,3% de los países obtuvieron un peor indicador que Venezuela, comparado con un promedio regional de 43,8%. En la región sólo Colombia y Paraguay están por debajo.

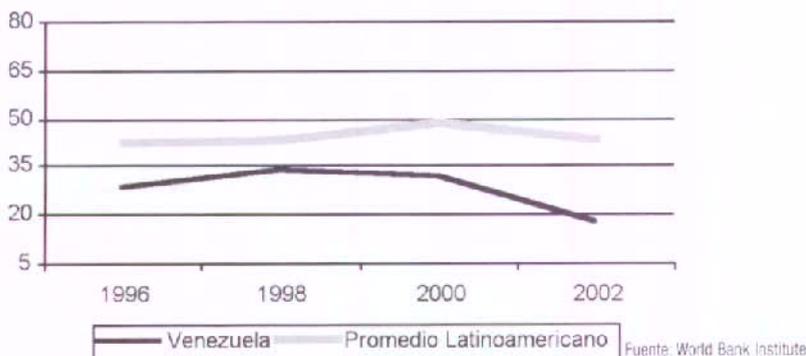
De igual forma, Venezuela se encuentra por debajo del promedio latinoamericano (en general en las últimas posiciones) en los otros cinco indicadores de gobernabilidad desarrollados por el Instituto del Banco Mundial, como se puede ver en el Gráfico 2. Más aún, en todos estos indicadores Venezuela declinó entre 1996 y 2002. Aunque no tenemos indicadores similares para el periodo 1958-1988, debemos presumir que los niveles de gobernabilidad eran superiores, aunque en áreas como corrupción es posible que no exista una diferencia sustancial.

El deterioro de la gobernabilidad ha sido precedido y acompañado por el dramático deterioro económico y social que ha experimentado el país desde finales de la década de los setenta, esto después de décadas de progreso significativo. Basta con mencionar que en los últimos 25 años el producto per cápita ha declinado en un promedio de -1,7% anual, lo que constituye el peor desempeño económico de toda la región (que en promedio creció en ese periodo) sólo comparable con el de Nicaragua, un país que estuvo sumido en una guerra civil. En con-

Venezuela: Comparación con el Promedio Latinoamericano

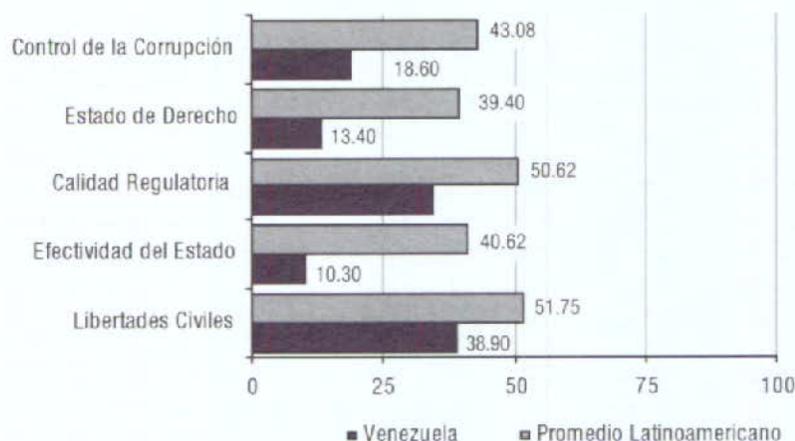
Estabilidad Política	1996	1998	2000	2002
Venezuela	28.00	33.90	31.50	17.30
Promedio Latinoamericano	42.21	43.02	48.81	43.79

Gráfico 1. Estabilidad Política, 1996-2002 (Percentil)



Venezuela 2002		
	Venezuela	Promedio Latinoamericano
Libertades Civiles	38.90	51.75
Efectividad del Estado	10.30	40.92
Calidad Regulatoria	34.50	50.62
Estado de Derecho	13.40	39.40
Control de la Corrupción	18.60	43.08

Gráfico 2. Venezuela y el promedio latinoamericano (2002)
(Percentil)



Fuente: World Bank Institute

traste, en 1958-1978 el producto per capita creció en promedio 2% anual, por encima del promedio regional.

La Gobernabilidad y las Instituciones en el periodo 1958-1988

El inicio de la democracia "pactada" sobre la base de acuerdos políticos y sociales entre actores clave, plasmados en la Constitución de 1961, delineó el tipo de gobernabilidad democrática en las siguientes tres décadas. El sistema político se consolidó en una *partidocracia* en que unos pocos actores clave negociaban el diseño e implementación de las políticas públicas. El Presidente, los líderes *nacionales* de los partidos (AD y COPEI) y los dirigentes de la CTV y Fedecámaras eran estos actores. Los mismos tendían a permanecer en el tiempo e interactuaban repetidamente, las condiciones ideales para la existencia de cooperación. El

Las mismas características que permitieron el arreglo cooperativo y estable hicieron posible que el sistema de partidos se cartelizara y copara los espacios de participación. El control de la renta petrolera contribuyó a generar barreras a la entrada de competidores políticos.

Congreso, la mayoría de las veces, simplemente plasmaba en ley los acuerdos previamente negociados entre los actores clave.

Este sistema de gobernabilidad democrática cooperativo se fundamentaba en un conjunto de instituciones básicas. En primer lugar, la existencia de partidos fuertes, disciplinados y centralizados. La representación proporcional con listas cerradas proveía a los líderes de los partidos con los premios y castigos necesarios para controlar a sus

miembros. En segundo término, los presidentes eran formalmente débiles. En la Constitución del 61 los presidentes venezolanos eran los que menores prerrogativas legislativas poseían en toda Latinoamérica. Sin embargo, el control sobre la renta petrolera, el poder de nombramiento y remoción de los gobernadores, y la misma existencia de partidos fuertes, otorgaban a los presidentes poderosas herramientas para gobernar, lo que los hacía parecer muchas veces como poderosos. En tercer lugar, la simultaneidad entre las elecciones presidenciales y el voto legislativo (concentrado en una tarjeta), así como la inexistencia de elecciones de cargos ejecutivos regionales, reducían la fragmentación al maximizar el efecto "portaviones" presidencial. Venezuela llegó a tener el nivel más bajo de fragmentación política en la región con 2.5 partidos efectivos.⁴ Finalmente, la representación proporcional garantizaba que la mayoría no estuviera significativamente sobre-representada, otorgando a la oposición veto en ciertas cuestiones fundamentales y garantizando que los ganadores de la elección presidencial no concentraran todo el poder.

Este arreglo institucional operó en un ambiente económico favorable de renta petrolera creciente. La gobernabilidad estuvo basada en la distribución de esa renta. La eficiencia de las políticas públicas no era condición necesaria para el mantenimiento del sistema debido a que las ganancias en eficiencia, comparadas con la maximización de la renta petrolera, tenían un impacto marginal en la generación de recursos fiscales y de crecimiento económico. Las mismas características que permitieron el arreglo cooperativo y estable hicieron posible que el sistema de partidos se *cartelizara* y *copara* los espacios de participación. El control de la renta petrolera contribuyó a generar barreras a la entrada de competidores políticos. En consecuencia, el equilibrio cooperativo, salvo en algunas áreas como PDVSA, que sí tenían un impacto sustantivo en la generación de re-

cursos, no generó políticas eficientes. Sin embargo, a pesar de su ineficiencia general, la estabilidad y cooperación del sistema indujeron un desempeño económico y social apreciable mientras existió una renta petrolera creciente.

La Desconsolidación de la Democracia Venezolana: 1989-1998

Luego de una década de declinación económica y social, el equilibrio político que se inició con el Pacto de Punto Fijo empezó a desmoronarse en 1989. Entre los factores claves que generaron la caída del equilibrio parecen haber estado: 1) El declive del apoyo popular a los partidos políticos, debido al pobre desempeño referido anteriormente. 2) La disminución de la renta petrolera mermó la capacidad de negociación del Presidente y condujo a intentos de reformas económicas que debilitaron aún más las bases de poder tradicionales del sistema político. 3) Las reformas políticas, en particular la elección de autoridades regionales, cambiaron radicalmente los incentivos del sistema, promoviendo la fragmentación, la declinación de los partidos y debilitando al Presidente. 4) Los eventos del "Caracazo" tuvieron el efecto de la "vidriera rota", debilitando la institucionalidad democrática y convirtiendo a las fuerzas armadas en el actor central del juego político.

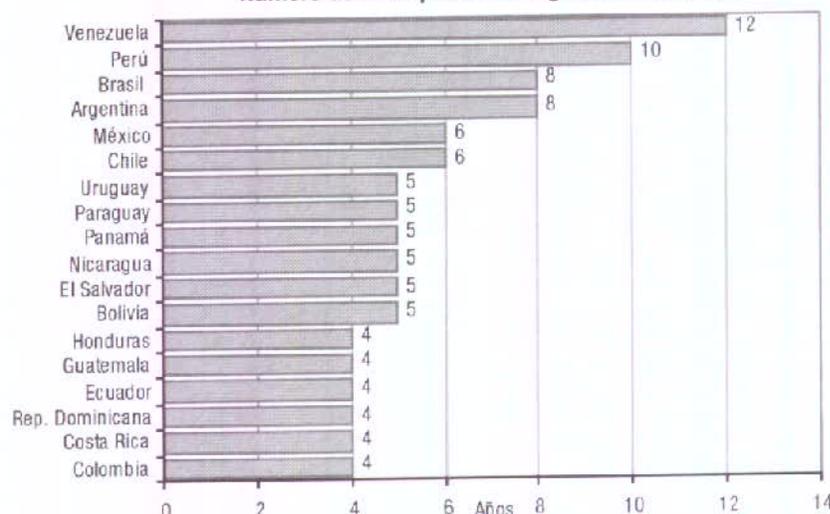
En la década de los noventa y hasta el presente, el sistema de partidos venezolano y las instituciones democráticas han sufrido un progresivo deterioro. La desconsolidación se ve reflejada en la creciente polarización, fragmentación, volatilidad y violencia. La crisis militar que estalló con los golpes de estado de 1992 ha debilitado tremendamente el control civil de los militares, constituyendo fuente permanente de inestabilidad.

El sistema bipartidista se fragmentó en una variedad de partidos, muchos de ellos sólo de alcance regional. El número efectivo de partidos se duplicó pasando a ser uno

de los sistemas políticos más fragmentados del continente. La volatilidad en la votación de los partidos y sus bancadas legislativas también se ha incrementado por encima del promedio regional. De la misma forma, el sistema político se ha venido polarizando, alcanzando su punto más extremo en la actualidad. En promedio, desde 1996 hasta 2002, Venezuela es la sociedad más polarizada de la región junto a Nicaragua y Ecuador.⁵ En otras palabras, de un sistema con pocos actores clave, interacción repetida y baja polarización, pasamos a un sistema con muchos actores, volátiles y radica-



Gráfico 3. Periodo Presidencial. Número de años posibles de gobierno continuo



País	Regla continua
Colombia	4
Costa Rica	4
Rep. Dominicana	4
Ecuador	4
Guatemala	4
Honduras	4
Bolivia	5
El Salvador	5
Nicaragua	5
Panamá	5
Paraguay	5
Uruguay	5
Chile	6
México	6
Argentina	8
Brasil	8
Perú	10
Venezuela	12

Fuente: BID

lizados; la receta para un completo desmoronamiento de la cooperación. Los presidentes perdieron dos de sus más poderosas herramientas de negociación: el control de la renta petrolera y el nombramiento de las autoridades regionales. Uniendo esto a su debilidad formal, los presidentes venezolanos entre 1989 y 1998 se transformaron en los más débiles del continente.

Si bien la descentralización ha sido, en general, un proceso exitoso y la legitimidad de los gobiernos regionales ha sido fundamental para la supervivencia de la democracia, el cambio en los incentivos generado

por la regionalización del país ha contribuido decisivamente a la fragmentación, al debilitamiento de la disciplina partidista y al incremento en los costos de transacción de las negociaciones políticas nacionales. Con esto no se sugiere que las instituciones que sostenían el sistema centralizado de partidos eran superiores. Simplemente se argumenta que las bases de gobernabilidad que tuvo el sistema político venezolano se debilitaron y será necesario construir bases nuevas.

La "Revolución" Chavista y sus efectos sobre la Gobernabilidad Democrática: 1999-2003

La victoria presidencial del líder de una de las facciones más radicales del fragmentado y polarizado mundo militar representaba por sí sola un reto considerable para la gobernabilidad democrática. Pero más problemático resultó que el proyecto político chavista reveló tendencias hegemónicas y efectuó una significativa transformación institucional que ha incrementado enormemente los costos de la cooperación política.

La Constitución del 61 fue reemplazada por una nueva sin seguir los procedimientos previstos para ello,

que hubieran requerido negociación con la oposición. El sistema electoral mayoritario usado para la elección de la Constituyente posibilitó que la mayoría de 55% obtenida por el chavismo se tradujera en 95% de los miembros de la ANC. Además la ANC asumió poderes absolutos, generando una concentración de poder que difícilmente pudo dar origen a un sistema político con equilibrios y contrapesos.

Asimismo, la Constitución del 99 elevó significativamente los beneficios de controlar el ejecutivo nacional y los costos de estar fuera del poder. La estabilidad democrática requiere que las constituciones provean precisamente lo contrario, es decir, garantías a la oposición de que aquel que está en el poder no lo podrá usar para perpetuarse en él. El incremento del periodo presidencial a seis años con reelección, la ampliación de las prerrogativas legislativas del Presidente, el control presidencial sobre los ascensos militares, y el poder presidencial para convocar cuando le plazca una Asamblea Constituyente con poderes plenipotenciarios; constituyen, combinados con los extensos poderes informales que ha adquirido el Presidente, una grave amenaza para la estabilidad del país, incluso más allá de la coyuntura actual. Dada la debilidad política de la institución presidencial en la década de los noventa, una reforma constitucional incrementando algunas prerrogativas presidenciales hubiera tenido sentido, pero en el contexto de polarización que vivimos, el enorme poder que se ha concentrado en manos del Presidente hace inmensamente difícil la gobernabilidad democrática.

A modo de conclusión

El arreglo de gobernabilidad democrática que generó estabilidad y relativo progreso económico y social en la Venezuela de los sesenta y setenta, no pudo adaptarse a los cambios económicos y políticos que sufrió el país. El sistema democrático se desconsolidó en los noventa y las transformaciones introducidas por

el chavismo han contribuido aún más a debilitar los fundamentos de un sistema cooperativo de gobernabilidad democrática.

Recuperar la gobernabilidad democrática requerirá de un acuerdo social amplio e inclusivo que se plasme en una serie de reformas institucionales que: limiten los beneficios del poder; provean al presidente de capacidad de negociación política en un marco de división de poderes y contrapesos institucionales; promuevan una reducción de la fragmentación, la volatilidad y la polarización; fortalezcan los partidos políticos; posibiliten el control civil de las Fuerzas Armadas; y provean incentivos para que las autoridades regionales cooperen en función de objetivos de política nacional.

.....
* Profesor e Investigador, UCAB. Doctor en Economía Política de la Universidad de Stanford.

Notas

1 Este artículo toma algunas ideas del proyecto regional "Instituciones Políticas y Políticas Públicas en Latinoamérica" del Banco Interamericano de Desarrollo. El equipo de Venezuela está conformado por Francisco Monaldi (coordinador), Rosa A. González, Richard Obuchi, Michael Penfold y Eduardo Zambrano.

2 Recoge información comparada proveniente de agencias privadas de evaluación de riesgo-país, de entes multilaterales y de ONG internacionales. Dado que los índices se basan en medidas de percepción, deben ser utilizados con cautela como reconocen sus propios autores (ver Kaufmann, D; A. Kraay y M. Mastruzzi, 2003, *Governance Matters III*, World Bank Institute).

3 Para un análisis de este periodo, ver los trabajos de Juan Carlos Rey, Brian Crisp, Terry Karl, Diego Urbaneja y Alan Brewer, entre otros.

4 Medida que pondera el número de partidos por su proporción de votos o de miembros del Congreso.

5 De acuerdo con la encuesta Latinobarómetro.