



**“La desinstitucionalización de los sistemas de partidos en Colombia y Venezuela:
La influencia de las estrategias y acciones de los actores en procesos de cambio”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Licenciado en Relaciones Internacionales**

**Presenta
Diego Solís Delgadillo**

**Dirigida por
Dr. José Santos Zavala**

ÍNDICE

Introducción:

Porqué estudiar el cambio en los sistema de partido/ 1

1. Cambios en los sistemas de partidos: Institucionalización vs Desinstitucionalización/ 5

1.1 Sistema de partidos e institucionalización/ 6

1.2 Estudiando la desinstitucionalización/ 8

1.3 Clasificación de los sistemas y cambio en el nivel de institucionalización/ 9

1.4 Los efectos del cambio del nivel de institucionalización en los sistemas de partidos/ 14

1.5 Los actores como factores de cambio/ 18

1.6 Diferentes perspectivas del cambio institucional/ 22

1.7 La adaptabilidad institucional/ 25

1.8 Conclusiones/ 34

2. Cambios en los sistemas de partidos en Colombia y Venezuela/ 37

¿Por qué estudiar estos casos?/ 37

2.1 Desinstitucionalización en Colombia: la implosión del sistema de partidos/ 40

2.1.1 El status quo del Frente Nacional/ 42

2.1.2 Cambios políticos, económicos y sociales en el contexto colombiano de los 80/ 47

2.1.3 Estrategias y acciones de cambio en el sistema de partidos colombiano/ 49

2.1.4 Los efectos de los cambios sobre la institucionalidad del sistema/ 55

2.2 Desinstitucionalización en Venezuela: fractura y vulnerabilidad/ 67

2.2.1 El status quo del Frente Nacional/69

2.2.2 Cambios políticos, económicos y sociales en el contexto venezolano de los 80/ 73

2.2.3 Estrategias y acciones de cambio en el sistema de partidos venezolano/ 75

2.2.4 Los efectos de los cambios institucionales/84

Conclusiones/ 94

Bibliografía/ 103

ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

CUADROS

- Cuadro 1. El cambio institucional en perspectiva comparada/ 25
- Cuadro 2. Transformación institucional a partir de su proceso de adaptación Colombia/ 54
- Cuadro 3. La proliferación de movimientos con representación política 1978-2002 en Colombia/ 57
- Cuadro 4. Índice de volatilidad en Colombia/ 62
- Cuadro 5. Volatilidad Media en Colombia (Volatilidad en el Congreso + Volatilidad Presidencial entre 2)/ 63
- Cuadro 6. Escaños controlados por los partidos tradicionales en Colombia (1978- 2002)/ 63
- Cuadro 7. Listas electorales para el Senado de Colombia/ 67
- Cuadro 8. Transformación institucional a partir de su proceso de adaptación en Venezuela/ 83
- Cuadro 9. La proliferación de movimientos de representación política 1978-2005 en Venezuela/ 86
- Cuadro 10. Gobernaciones obtenidas por partidos en Venezuela (1989-2004)/ 88
- Cuadro 11. Índice de volatilidad en Venezuela/ 90
- Cuadro 12. Volatilidad Media en Venezuela (Volatilidad en el Congreso + Volatilidad Presidencial dividido entre 2)/ 90
- Cuadro 13. Escaños controlados por los partidos tradicionales en Venezuela (1978 – 2000)/ 91
- Cuadro 14. Abstencionismo en elecciones presidenciales Venezuela 1973-1999/ 92
- Cuadro 15. Comparativo en términos de actores, estrategias, acciones y resultados en Colombia y Venezuela/ 99

FIGURAS

- Figura 1. Componentes del nivel de institucionalización de los sistemas de partidos/ 12
- Figura 2. Los cambios institucionales/ 32
- Figura 3. El desarrollo cronológico del sistema de partidos colombiano/ 55
- Figura 4. Porcentaje de asientos ganados en el Congreso colombiano por partido/ 60

INTRODUCCIÓN

Porqué estudiar el cambio en los sistema de partidos

“Los partidos crearon la democracia moderna y la democracia moderna es imposible si no es en términos de partidos”

Elmer E. Schattschneider

El funcionamiento de la democracia¹ varía considerablemente en distintas partes del mundo, dependiendo de distintos factores históricos, culturales o políticos tales como el tipo de gobierno, las reglas electorales o el sistema de partidos. En este sentido es importante conocer las instituciones² porque éstas representan la ingeniería estatal que influye directamente sobre el comportamiento de la sociedad. Tan importante como el estudio de las instituciones es el análisis de la manera en que estas evolucionan y las causas de estos cambios, así como las repercusiones que éstos tienen sobre el régimen político.

Este trabajo estudia el cambio institucional de los sistemas de partidos en Colombia y Venezuela y en especial la manera en que los actores políticos han influido en su nivel de institucionalización. Si bien no trata de explorar los efectos en el exterior de sus regímenes políticos, esta investigación puede ser de gran utilidad para conocer ciertos fenómenos dentro de estos países que inciden en América Latina, como el surgimiento de un líder como Hugo Chávez Frías, o la violencia en Colombia encarnada en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que han extendido sus operaciones hacia sus vecinos Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia. Estudiar el cambio en los sistemas de partidos puede

¹ Para Joseph Shumpeter (1950) la democracia es el arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de procesos electorales competitivos. Robert Dahl (1971) reserva el término democracia al sistema político con la calidad para ser responsivo a todos los ciudadanos. Hoy en día, podemos entender el término democracia como un régimen ampliamente legitimado y estable que satisface completamente a sus ciudadanos.

² Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los (seres) humanos que le dan forma a la interacción humana (North, 1993).

ayudar a comprender estos fenómenos a la luz de los efectos que su institucionalización tiene sobre el régimen democrático, en este sentido, los sistemas institucionalizados han sido generalmente relacionados con la estabilidad de la democracia y por el contrario los sistemas bajamente institucionalizados se vinculan con problemas para fortalecer al régimen toda vez que son más vulnerables a regresiones autoritarias y problemas de gobernabilidad

Dentro de la literatura de la política comparada existe cierto consenso acerca de la estabilidad que un sistema de partidos institucionalizado trae sobre la democracia, en este sentido, la mayoría de los estudios al respecto se ha dedicado a analizar los efectos que la institucionalización tiene sobre el régimen político, sin embargo, es también importante estudiar el porqué de la institucionalización o desinstitucionalización de los sistemas, siendo este último proceso de cambio mucho menos estudiado que el primero; es decir, los casos en los que un sistema de partidos institucionalizado ha pasado a convertirse en un *sistema fluido* o débilmente institucionalizado. Este trabajo trata acerca de cómo los sistemas de partidos cambian y del papel que los actores desempeñan en este proceso. Para tal efecto, la unidad de análisis de este trabajo son los actores políticos y la manera que éstos influyen en los proceso de adaptación institucional.

Por tanto, este trabajo está organizado en dos apartados, el primero trata sobre la importancia de los sistemas de partidos, la relevancia de los actores dentro de las instituciones y la manera en que las instituciones evolucionan, esto es conceptualizar el impacto de las estrategias y acciones de los actores sobre las instituciones. La segunda parte aborda los estudios de caso de este trabajo: los sistemas de partidos en Colombia y Venezuela.

Se eligen estos casos por dos razones: la primera y más importante es que ambos sistemas de partidos alcanzaron altos niveles de institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995) y en tan sólo una década (1988-1998) pasaron a convertirse en *sistemas fluidos* como lo demuestra la proliferación de movimientos políticos que obtienen representación política, el desapego de los ciudadanos hacia los partidos y el triunfo electoral de *outsiders*.

La segunda razón es que junto con Costa Rica, se trata de las democracias procedimentales más viejas de América Latina (Mainwaring y Pérez Liñán, 2005) que además comparten una historia de similitudes como pocos sistemas políticos en el mundo; ambas democracias parten de pactos entre los partidos políticos en 1958, los dos sistemas consolidaron bipartidismos para los años ochenta y experimentaron cambios en los patrones de competencia de sus sistemas de partidos en los años noventa.

Con base en estas observaciones se puede inferir que los sistemas de partidos en Colombia y Venezuela han sufrido un proceso de desinstitucionalización, es decir, un proceso en el que las reglas pierden valor y estabilidad. Lo que lleva a preguntarse ¿Qué llevó a los sistemas de partidos en Colombia y Venezuela a un proceso de desinstitucionalización? Este trabajo sostiene que el proceso de adaptación institucional implementado por los actores políticos incentivó la desinstitucionalización de los sistemas de partidos en Colombia y Venezuela. Esto es que una toma de decisiones desinformada o erróneamente analizada con respecto a sus efectos puede llevar a un sistema de partidos a la desinstitucionalización. En este sentido la variable dependiente es el nivel de institucionalización y la variable independiente es el proceso de adaptación, que a su vez es influido por dos variables intervinientes que son los cambios contextuales y las estrategias de los actores.

Con la finalidad de probar esta hipótesis se realiza un análisis comparativo en el tiempo, antes y después del proceso de adaptación; lo que se analiza es el nivel de institucionalización utilizando las variables propuestas por Mainwaring y Scully (1995) que son presentadas en el primer capítulo.

Los resultados encontrados en este trabajo denotan la importancia de las decisiones políticas de los actores como constructores o deconstructores de la institucionalidad de los sistemas de partidos, los casos de Colombia y Venezuela ejemplifican casos de sistemas de partidos altamente institucionalizados que pasaron a convertirse en sistemas fluidos, es decir, sufrieron un proceso de desinstitucionalización, provocado por las estrategias institucionales tomadas por los actores políticos de los años 80. Los efectos de estas acciones son contrastables al analizar las dimensiones que conforman a la institucionalización y que son presentadas en Capítulo 2. Finalmente, estos procesos de desinstitucionalización provocaron retrocesos democráticos y el caso de Venezuela y severos problemas de gobernabilidad en Colombia.

CAPÍTULO 1

1. Cambios en los sistemas de partidos: Institucionalización vs Desinstitucionalización

*It is not the strongest of species that survive
nor the most intelligent but the most responsive
to change*

Charles Darwin

Los cambios en las reglas de los sistemas de partidos suelen llevar a un mayor o menor nivel de institucionalización debido a que éstas alteran la manera en que los actores políticos se relacionan. Al mismo tiempo existen distintos niveles o grados de impacto que estos cambios pueden llegar a tener, es decir, pueden ser modificaciones marginales o fuertes transformaciones que reestructuran rápidamente la morfología del sistema de partidos, inclusive en algunos casos puede llevar al sistema al colapso. Los sistemas de partidos de Colombia y Venezuela resultan casos de estudio provechosos para entender el cambio institucional porque se trata de sistemas que han experimentado un proceso inverso a la institucionalización, es decir, la desinstitucionalización.

La desinstitucionalización de un sistema de partidos debe ser entendida como una forma de cambio institucional en la que las reglas pierden valor y estabilidad; es un proceso a través del que las instituciones pierden la capacidad de moldear la conducta humana. De la misma manera que el proceso de institucionalización ha sido asociado tradicionalmente como beneficioso para la democracia, el proceso de desinstitucionalización suele tener los efectos contrarios. En este sentido, es importante conocer el porqué de este fenómeno. En este trabajo se pone especial atención a los actores como un factor clave dentro de este proceso. Antes de proceder a los casos de estudio es pertinente clarificar qué es la institucionalización y la desinstitucionalización, cuál es su importancia y cómo cambian las instituciones. Este capítulo está organizado de la siguiente manera: en primer lugar se señala qué es la institucionalización, sus

indicadores, su importancia para la democracia, y en un segundo momento se trata la importancia de los actores y la manera en que las instituciones cambian.

1.1 Sistema de partidos e institucionalización

La sentencia de Elmer E. Schattschneider acerca de los partidos políticos como elemento fundamental para la existencia de la democracia ha sido ampliamente aceptada dentro de la política comparada. Scott Mainwaring (1999) con Timothy Scully (1995) y Marino Torcal (2005) han ampliado esta idea hasta afirmar que el nivel de institucionalización de los sistemas de partidos es relevante para la calidad de la democracia.

Cuando se habla de un sistema, se hace referencia a un conjunto identificable de elementos que mantienen cierta relación entre sí (Easton, [1965] (1996); Rapoport, 1966). Ha sido bajo esta concepción que el estudio de los sistemas ha cobrado gran importancia dentro de la Ciencia Política y en especial en la política comparada. El estudio de los sistemas resulta relevante ya que se enfoca en la dinámica de relaciones de cierta parte de la realidad política y no sólo en uno de sus componentes.

Así como el sistema solar está compuesto por el Sol y los planetas que mantienen relaciones de atracción y repulsión, el sistema político está conformado por tres subsistemas: el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos. Las interacciones entre estos subsistemas conforman los rasgos del sistema político. En este trabajo se abordan los sistemas de partidos y la manera en que éstos cambian.

Al hablar de un sistema de partidos nos referimos a un conjunto de partidos³ que interactúan por vías pautadas y conocidas (Bartolini, 1991; Mainwaring y Scully, 1995;

³ Los partidos políticos son organizaciones de hombres que buscan el acceso al poder para promover sus intereses por medio de esfuerzos conjuntos. Para Lapalombara y Weiner (1966) las organizaciones que compiten por el poder sólo pueden ser consideradas como partidos cuando cumplen con las siguientes condiciones

Mainwaring y Torcal; 2005) esta definición conlleva a entender al sistema de partidos no sólo como sistema de competencia sino también de cooperación entre los actores políticos. El sistema de partidos no es únicamente la suma de instituciones políticas sino que representa la reglamentación de las relaciones entre partidos acerca de qué organizaciones y actores pueden competir por el poder político⁴, también organizan los temas de la agenda política, y en este sentido, lo que se excluye de la política porque ningún partido opta por representar es tan importante como los temas más pugnados en el sistema político. (Ware, [1996] (2004))

El grado en que estas reglas son respetadas hace una diferencia sustancial en la manera en que un régimen político funciona; en la medida que las reglas adquieren valor y estabilidad por sí mismas se puede hablar propiamente de organizaciones institucionalizadas⁵ (Huntington, 1968). El proceso de institucionalización conlleva en términos prácticos el establecimiento de rutinas, es decir, una cadena de acciones que no requiere toma de decisiones, esto es que son respuestas automáticas ante ciertas condiciones repetitivas o permanentes en el ambiente; son hasta cierto punto hábitos sociales que limitan en gran medida el cambio, más no lo evita completamente. Entre más arraigadas sean estas rutinas mayor es el nivel de institucionalización.

Un sistema se considera institucionalizado cuando existen patrones pactados de interacción, regularidad y continuidad en sus componentes, que disminuyen la incertidumbre acerca de las acciones de los demás actores políticos; en otras palabras, un sistema institucionalizado está caracterizado por cierto grado de predictabilidad. Cuando existe una marcada discontinuidad en el sistema significa que ha sido

1)Existe continuidad en su organización y no dependen de sus líderes

2)Cuentan con una organización permanente en el nivel local

3)Los líderes están determinados a capturar los puestos de toma de decisiones del Estado

4)Existe una preocupación por adquirir apoyo popular y seguidores

⁴ En este sentido Peter Mair afirma que es el sistema de partidos el que impone la agenda pública además de establecer los términos a través de los que los votantes y ciudadanos comprenden la política.

⁵ La institucionalización para Panebianco (1982) es el proceso mediante el que una organización se solidifica.

desplazado o está siendo desplazado por otro. Al mismo tiempo no hay que perder de vista que el proceso de institucionalización no es lineal y que hay factores que pueden incentivar un proceso de desinstitucionalización.

1.2 Estudiando la desinstitucionalización

Como ya se señaló anteriormente el estudio sobre los procesos de institucionalización ha sido menos abundante que los estudios sobre desinstitucionalización. A pesar de ser un concepto comúnmente utilizado, no existe un consenso, ni un desarrollo conceptual acerca del significado de la desinstitucionalización, comúnmente es simplemente utilizado en contraposición al término de institucionalización, en este trabajo se le define como un proceso en el que reglas institucionales pierden valor, autoridad y capacidad de coerción.

En este orden de ideas, la desinstitucionalización se presenta como resultado de una crisis institucional frecuentemente relacionada a la incapacidad de las instituciones para hacer frente a procesos de adaptación institucional. Sin embargo sería un error atribuirle un significado positivo o negativo al concepto ya que se trata simplemente de un proceso de cambio, por ejemplo, un régimen autoritario puede sufrir un proceso de desinstitucionalización y dar paso a la democracia, de la misma manera que las instituciones democráticas pueden desinstitucionalizarse y dar paso al autoritarismo o a problemas de gobernabilidad.

El resultado de un proceso de desinstitucionalización es el regreso a un escenario incierto e impredecible donde el comportamiento de los actores deja de ceñirse a reglas pactadas y donde los intereses de los actores no pueden ser constreñidos, por lo que este proceso representa un alto costo para los actores políticos. En este sentido, el proceso de

desinstitucionalización no es algo que los actores políticos busquen de manera racional o conciente sino que es el resultado de errores en los procesos de adaptación.

En un sistema de partidos un proceso de desinstitucionalización es medible a partir del estudio de las cuatro variables propuestas por Mainwaring, que son utilizadas para medir el proceso de institucionalización, es decir, un deterioro de los patrones de competencia estable, de las raíces sociales, de percepción de los partidos como único medio de acceso al poder y de organización partidaria, nos indican que el sistema ha sufrido o está sufriendo un proceso de desinstitucionalización.

1.3 Clasificación de los sistemas y cambio en el nivel de institucionalización

En este trabajo se utilizan las variables propuestas por Scott Mainwaring para medir el nivel de institucionalización de los sistemas de partidos. Se opta por estas variables porque es el esfuerzo más ampliamente aceptado para medir el concepto (Payne, 2007) de institucionalización de los sistemas de partidos y sus componentes, es decir, la estabilidad, la legitimidad⁶ y la solidez organizativa. Estos componentes ofrecen indicadores contrastables a través de los cuales se puede analizar el cambio en los sistemas de partidos, no solamente en su forma sino en sus dinámicas internas y su relación con la sociedad.

Esfuerzos anteriores dejaron de lado el estudio de los procesos de institucionalización o desinstitucionalización ya que se enfocaron en sistematizar las diferencias entre los sistemas de partidos con base en su forma, por ejemplo, Jean Blondel (1968) describió los sistemas de partidos con base en el número de partidos y la “fuerza” de los mismos, lo que él entendía como la cantidad de asientos legislativos dominados por cada partido, y finalmente la ubicación ideológica de éstos.

⁶ La legitimidad se define como “la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallas, las instituciones políticas son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas y que por tanto pueden exigir obediencia” (Linz, 1987).

Hasta antes del trabajo de Sartori, y siguiendo el trabajo de Maurice Duverger las clasificaciones de los sistemas de partidos fueron basadas principalmente en el número de partidos, bajo la premisa de que los sistemas bipartidistas generaban regímenes estables y por el contrario, el multipartidismo representaba una amenaza para el régimen político. Por su parte Sartori (1997) clasificó los sistemas de partidos en cuatro tipos: bipartidismos, pluralismo moderado (multipartidismo con baja polarización ideológica), pluralismo polarizado (multipartidismo con considerable polarización ideológica) y predominante (en el que el mismo partido gana consistentemente la mayoría de los asientos)

En la elaboración de estas clasificaciones Sartori tomó en cuenta dos variables: el número de partidos y su grado de polarización. Sus clasificaciones dan una “radiografía” de la forma de los sistemas pero deja de lado la dinámica interna del sistema, es decir, su institucionalización. El primer paso hacia el estudio de la institucionalidad de los sistemas lo dio el mismo Sartori cuando hablaba acerca de la *estructuración del sistema de partidos*. Para él esto significaba que uno o dos partidos hubieran adquirido una plataforma nacional, un símbolo de unidad, organización estable en el ámbito subnacional y que fueran percibidos como los canales naturales del sistema político por la población (Sartori, 1966). No obstante, la *estructuración del sistema de partidos* deja de lado importantes indicadores como la edad del sistema, la organización interna de los partidos y sus raíces sociales.

El único esfuerzo anterior a Mainwaring por medir el nivel de institucionalización son los indicadores de Panebianco (1982). No obstante que su trabajo inauguró los estudios sobre institucionalización de partidos, su nivel de análisis

no abarca el sistema de partidos⁷. Algunas de las dimensiones que propone Mainwaring, como la solidez organizativa para medir el nivel de institucionalización, fueron influenciadas por el trabajo de Panebianco.

El trabajo de Mainwaring si bien es en gran medida la continuación de los estudios anteriores, resulta más completo porque estudia al sistema de partidos a través de tres variables: el número efectivo de partidos; su grado de polarización y su nivel de institucionalización. Este trabajo sólo se centra en esta última variable.

Las cuatro dimensiones que propone Mainwaring para el nivel de institucionalización son las siguientes: 1) los patrones de competencia interpartidaria son estables, lo que da un indicador de continuidad y predictabilidad sobre el sistema en largos periodos de tiempo; 2) cuentan con profundas bases sociales, es decir, son votados regularmente y cuentan con un nivel moderado de volatilidad, este concepto se refiere al trasvaso agregado de votos de un partido a otro en distintas elecciones⁸. Esto significa que las etiquetas partidarias son más significativas y que los electores votan de manera regular por el programa del partido, por lo que difícilmente *outsiders* pueden llegar a ganar elecciones. En este tipo de sistemas, los partidos difícilmente se desplazan en el eje ideológico de una elección a otra⁹ porque cuentan con un programa claro y definido que logra aglutinar las preferencias de un sector importante de la población; 3) son vistos como el único instrumento para acceder al poder e indispensables para la

⁷ El nivel de institucionalización de los partidos podía medirse a través de dos escalas: mediante el grado de autonomía de la organización frente al medio, y por el grado de interdependencia de sus diferentes sectores (Alcántara, 2004). Los cinco indicadores de Panebianco son:

- 1)El grado de desarrollo de la organización central
- 2)El grado de homogeneidad de las estructuras partidistas
- 3)La forma de financiación del partido
- 4)Las relaciones con las organizaciones externas colaterales
- 5)El grado de correspondencia entre las normas estatutarias del partido y la estructura de poder real

⁸ El índice de volatilidad de Pedersen se calcula añadiendo el cambio neto de porcentaje de votos ganados o perdidos por cada partido de una elección a la siguiente y después dividiéndola entre dos.

⁹ Por el contrario, en un sistema de partidos fluido los atributos personales de los candidatos y sus propuestas a corto plazo son los aspectos centrales sobre los que los electores deciden su voto.

democracia; este indicador mide la legitimidad del sistema de partidos como canales naturales para acceder al poder, y finalmente 4) su organización partidaria es sólida, no está subordinada a los líderes del partido y por el contrario cuenta con un estatus independiente y con valor por sí misma, poseen una estructura firme, amplia presencia territorial, están bien organizados y disponen de recursos propios. (Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring, 1999; Mainwaring y Torcal, 2005). A este respecto Huntington (1968) ya advertía que las organizaciones subordinadas a un líder o grupo carecían de institucionalización, y por el contrario una organización institucionalizada cuenta con intereses y valores propios.

Figura 1. Componentes del nivel de institucionalización de los sistemas de partidos



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de Mainwaring

Cuando un sistema de partidos avanza progresiva y positivamente en estas cuatro variables entonces podemos hablar de un proceso de institucionalización o de un sistema institucionalizado. Al momento que un sistema de partidos experimenta un deterioro en estas cuatro variables, enfrenta un proceso de desinstitucionalización. Es

importante señalar que en este proceso no es necesario que el sistema haya alcanzado con anterioridad altos niveles de institucionalización, es decir, un sistema medianamente o bajamente institucionalizado también puede enfrentar un proceso de desinstitucionalización. Sin embargo es más notorio en lugares donde la transformación institucional va de sistemas altamente institucionalizados a sistemas fluidos como en los casos de Colombia y Venezuela. El estudio de casos distintos a los tradicionalmente estudiados es importante en este sentido ya que los casos seleccionados por estudios tradicionales: democracias desarrolladas en Europa Occidental contaban de antemano con sistemas de partidos institucionalizados y raramente experimentaban cambios en su nivel de institucionalización, sin embargo no es aplicable en otras regiones donde los niveles de institucionalización son menores y cambiantes como América Latina o Europa del Este.

Al respecto Mainwaring y Torcal (2005), señalan que las conexiones ideológicas entre votantes y partidos no son tan satisfactorias en los países subdesarrollados, pues las conexiones en estos países suelen estar basadas en las cualidades o virtudes de los candidatos, es decir, son más personalistas que programáticas. El estudio de casos diferentes a los de las democracias desarrolladas también nos pueden llevar a ver variaciones en el compromiso político de la clase política lo que los hace más susceptibles a cambios institucionales; los casos de Colombia y Venezuela son significativos en este sentido.

Además los estudios tradicionales sobre sistemas de partidos dan pocos elementos para analizar el cambio en el sistema de partidos porque el número efectivo de partidos y la polarización nos dicen poco acerca de cómo se relacionan entre sí los partidos, los actores y el sistema con la sociedad y su contexto. En este sentido, el entramado de relaciones entre las dimensiones propuestas por Mainwaring puede lograr

explicar el porqué de la transformación de un sistema de partidos, es decir, el porqué un sistema bipartidista se transforma en multipartidista o viceversa, cuestiones que eran explicadas anteriormente con base en cuestiones mecánicas de las reglas electorales, pero sin comprender las razones que subyacen detrás de dichas decisiones entre los actores políticos.

Estudiar el cambio en los niveles de institucionalización de un sistema de partidos resulta útil para comprender las transformaciones en el funcionamiento de una democracia, ya que el paso de un sistema institucionalizado a un sistema fluido puede llevar a un régimen de la estabilidad democrática a regímenes inestables y puede allanar el camino a regímenes autoritarios.

1.4 Los efectos del cambio del nivel de institucionalización en los sistemas de partidos

La importancia de los sistemas de partidos en el contexto de la democracia no es un asunto menor, si bien un sistema de partidos institucionalizado *per se* no genera la mayoría de los resultados que se esperan de la democracia, sí ayuda a evitar situaciones indeseables para el régimen¹⁰. La ausencia de un sistema de partidos institucionalizado lleva a un régimen democrático hacia una política más errática donde resulta más difícil establecer legitimidad y gobernar -esto debido a la incertidumbre política que genera la ausencia de reglas-. Un sistema débilmente institucionalizado incentiva el acceso privilegiado al poder de las elites económicas y al debilitamiento del poder legislativo

¹⁰ Al respecto de la debilidad institucional Huntington (1968) afirma lo siguiente: “Una sociedad con instituciones políticas débiles carece de la habilidad para contener los excesos de los deseos personales y parroquiales (...) Sin instituciones políticas fuertes, la sociedad carece de los medios para definir y realizar sus intereses comunes”.

(Mainwaring y Scully, 1995). En este contexto los partidos difícilmente pueden desempeñar sus funciones, erosionando la calidad de la democracia¹¹.

En una democracia los partidos políticos desempeñan siete funciones indispensables para su buen funcionamiento (Diamond y Gunther, 2001): primero, el reclutamiento y nominación de candidatos; a través de esta función los partidos políticos forman a la clase política en las reglas del juego democrático. A este respecto Schmitter (2001) afirma lo siguiente:

Los partidos políticos deben estructurar el proceso electoral mediante la nominación de candidatos, el reclutamiento de personas que participen activamente en la campañas y mediante la oferta de alternativas entre conjuntos de líderes a los ciudadanos agregados en constituciones territoriales.

Es preferible para una democracia contar con una clase política¹² experimentada en los asuntos públicos, como la negociación y la formación de coaliciones, porque de no ser así la política se convierte en un mundo de amateurs y *outsiders*, con poco conocimiento acerca de cómo funciona la maquinaria estatal y en algunos casos de escaso compromiso con las instituciones democráticas (Levitsky y Cameron, 2003). El conocimiento de la clase política se transmite, en un régimen democrático, primordialmente a través de los partidos.

En segundo lugar los partidos políticos movilizan al electorado incentivando la participación ciudadana y consecuentemente fortaleciendo la legitimidad del régimen. Tercero, estructuran los temas de la agenda política tras interacciones repetidas, esta función resulta del debate político en los parlamentos y desempeña una función central en la gobernabilidad del Estado (Coppedge, 2001) en el sentido que simplifica en el

¹¹ Mainwaring y Scully (1995) sostienen lo siguiente: “Nuestro argumento, no es que niveles muy altos de institucionalización sean necesarios y hasta manifiestamente deseables, sino más bien que un nivel muy bajo de institucionalización provoca problemas”.

¹² Gaetano Mosca (1995) definió a la clase política como la clase que “desempeña las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él”.

espectro izquierda-derecha los temas más relevantes de la agenda política. Un sistema de partidos institucionalizado favorece la gobernabilidad ya que hace que los vínculos entre el ejecutivo, los legisladores y los líderes de los partidos sean más fuertes, sin embargo esto no significa que los sistemas de partidos institucionalizados generen necesariamente apoyo legislativo.

La cuarta función es la representación social de sus constituyentes y de grupos sociales¹³. Su quinta función es la agregación de intereses que tiene que ver con la simplificación de temas ante el electorado, esto es que los partidos acomodan las preferencias de los votantes de tal manera que sea sencillo para ellos identificar por quién van a votar sin tener que contar con toda la información que implica dicha decisión (Downs, [1958] (1985)).

El sexto es la formación de gobierno; con respecto a esta función Schmitter (2001) afirma que la cooperación entre los partidos es la única forma de crear gobiernos estables; y la séptima es la integración social, es decir, la creación de vínculos identitarios entre los ciudadanos y el Estado-nación; los partidos hacen sentir a los ciudadanos que son parte del proceso colectivo de toma de decisiones.

Los sistemas que logran institucionalizarse cuentan con una ventaja en el funcionamiento de la democracia ya que los partidos se convierten en una herramienta de legitimidad, organización y gobernabilidad que facilitan la vida democrática, no obstante, la institucionalización no es un proceso lineal ni acabado por lo que es sensible a los cambios en el contexto político y las reestructuraciones institucionales del Estado.

En este orden de ideas, el cambio institucional de un sistema institucionalizado a uno fluido es central para comprender el funcionamiento de una democracia porque

¹³Para Hans Daalder (1966) los “partidos políticos son ciertamente agencias de reclutamiento y mantenimiento de elites, pero también sirven con transmisores de las presiones de abajo hacia arriba”.

cuando los partidos políticos y el sistema de partidos en general dejan de funcionar, cuando se experimenta un proceso de desinstitucionalización, la política democrática se enfrenta ante altos niveles de incertidumbre que pueden allanar el camino al populismo, esto especialmente en los sistemas políticos presidenciales, y al autoritarismo.

Ejemplos de sistemas bajamente institucionalizados que dan paso al populismo son el caso de Alberto Fujimori¹⁴ en Perú o Fernando Collor de Mello en Brasil. El primero inauguró la oleada de neopopulismo en América Latina en los años 90; llegó al poder a través de un vehículo electoral llamado Cambio-90 en un ambiente de baja institucionalización y alta fragmentación del sistema de partidos (Freidenberg, 2007), no obstante el ingeniero Fujimori se encargó de dismantelar el sistema y llevarlo al colapso (Tanaka, 2002) a través de una retórica anti partido que encontró eco en varios países de América Latina. El segundo, Collor de Mello también logró acceder a la presidencia a través de un vehículo electoral personalista llamado Partido de la Reconstrucción Nacional (PNR), su arribo al poder fue resultado de un sistema de partidos fragmentado con partidos políticos débilmente organizados y bajamente enraizados en la ciudadanía, lo que se demostró con la estrategia de comunicación empleada por Collor, que primó por sobre los programas de los partidos.

Perú y Brasil nunca han contado con un alto nivel de institucionalización lo que se ha traducido en dificultades para el desarrollo de la democracia; por el contrario, otros países de América Latina como Chile, Uruguay, Colombia y Venezuela consolidaron sistemas de partidos institucionalizados en el siglo XX, que en los primeros dos casos ha llevado a democracias prósperas, y en contraste los últimos dos casos han sufrido un proceso de desinstitucionalización que progresivamente ha

¹⁴ Flavia Freidenberg (2007) describe de la siguiente manera a Fujimori “era un desconocido, que no contaba con programa, discurso político ni propuestas de gobierno, conexiones, organización partidista, redes clientelares ni medios de comunicación. Su experiencia pública mediática se limitaba a haber conducido un programa de televisión en el que se trataban temas nacionales”.

erosionado la calidad de la democracia. El porqué de este proceso bien puede ser contestado poniendo atención a los actores como factores de cambio.

1.5 Los actores como factores de cambio

La mayoría de los estudios sobre sistemas de partidos se han centrado en dos variables explicativas para justificar las diferencias entre los sistemas: los clivajes sociales (Lipset y Rokkan, 1967) y las reglas electorales (Duverger (1996); Lijphart (1999); Sartori;(1997) Nohlen; (1994)). Pocos han sido los estudios sobre sistemas de partidos que dan importancia a los actores y su influencia sobre el sistema y su institucionalización, aún cuando los actores por sí mismos constituyen un subsistema u *holón*¹⁵. Estudiar a los actores puede llevar a comprender casos diferentes a los tradicionalmente estudiados (generalmente Europa y Estados Unidos).

La diferencia fundamental radica en la naturaleza de los partidos; mientras que en Europa los partidos se han caracterizado por seguir un desarrollo lineal en el modelaje de sus partidos; esto es de partidos caucus¹⁶ (régimen censatario), a partidos de masas¹⁷, a *catch all parties*¹⁸ (partidos atrápalo todo) y en algunos casos a partidos cartel¹⁹. En lugares como América Latina, Europa del Este y las ex repúblicas soviéticas ese desarrollo es más borroso y difícil de clasificar.

¹⁵ Es decir un todo que al mismo tiempo conforma parte de otro sistema en otro nivel (Ostrom, 2005).

¹⁶ Esto es partidos de notables donde el voto era restringido a una pequeña elite.

¹⁷ El partido de masas se caracteriza por ser una organización de la sociedad civil basada en grupos sociales muy bien definidos con fines igualmente planeados en el que la membresía resulta de gran importancia debido a que la prioridad en la competencia electoral no es tanto el convencimiento sino la movilización de los grupos que conforman al partido, en este sentido el partido de masas busca un mayor nivel de compromiso del militante que se refleja en la gran participación de éstos en la organización tratando de darle coherencia al partido y creando al mismo tiempo una ventajosa unidad y disciplina partidaria.

¹⁸ El modelo de *catch all parties* de Kirchheimer (1966), rompe con el modelo de partido de masas en el sentido que el partido como representante de grupos bien definidos deja de existir debido a que las divisiones entre los grupos dejan de ser tan claras y en segundo lugar, el crecimiento económico y la llegada del estado de bienestar trasforma la elaboración de programas ya que dejan de ser sectoriales y ofrecen en su lugar bienes que apelan a un electorado mucho más amplio.

¹⁹ Los partidos cartel, son descritos por Katz y Mair (1995) como un traslapo de los partidos hacia el Estado en donde éstos presentan menús arreglados de preferencias, esto ocurre como resultado del

Mientras que en los partidos europeos es frecuente encontrar partidos que son disciplinados, en América Latina el desorden parece ser en muchos casos la regla, como por ejemplo, los sistemas de partidos en Ecuador, Bolivia y Brasil. La estabilidad en las reglas y el imperio de la ley son condiciones que se encuentran presentes en los sistemas de partidos europeos, es decir que los acuerdos tomados por la clase política son más estables y respetados, en contraste, en América Latina los cambios y reajustes en las reglas son más comunes. Por lo tanto se puede inferir que en los casos europeos los sistemas de partidos han logrado construir *clusters* de preferencias claras y estables para la clase política, mientras en América Latina es más común el reordenamiento de reglas entre los actores políticos, lo que lleva analíticamente a prestar mayor importancia a los actores en dichos casos.

Las diferentes corrientes del neoinstitucionalismo coinciden en una premisa central para su desarrollo: las *instituciones importan (institutions matters)*, pero al mismo tiempo existen diferencias significativas en la manera en que entienden la naturaleza y el origen de las instituciones, en este caso el sistema de partidos.

Para comprender el papel de los actores en el sistema de partidos resulta pertinente utilizar la corriente del institucionalismo de la elección racional, que asume a la política como dilemas de acción colectiva en los que los actores son racionales y que si bien son constreñidos por las instituciones políticas²⁰ y su contexto, éstos cuentan con cierto rango de alternativas disponibles²¹. Los resultados específicos son producto tanto

proceso de socialización entre las estructuras del Estado y los partidos, los políticos son a la vez gobernantes y miembros de los partidos políticos y en tal posición el sistema logra acuerdos para asegurar el mantenimiento del poder político en el futuro.

²⁰ Ostrom define a las instituciones como las reglas utilizadas por un conjunto de individuos para organizar actividades repetitivas que producen resultados que afectan a dichos individuos y potencialmente a otros (Ostrom, 1990; Crawford y Ostrom, 1995). Al mismo tiempo las reglas son definidas como el entendimiento compartido de los participantes (en un juego) acerca de prescripciones coercitivas con respecto a qué acciones son requeridas, prohibidas o permitidas (Ostrom, 2005).

²¹ El institucionalismo de la elección racional es un enfoque que es atento a los actores sin caer en el extremo de la elección racional o el reduccionismo de la conductismo clásico (Parra, 2005).

de las instituciones como de las preferencias de los actores involucrados²² (Tsebelis, 2002). Así pues las instituciones les proveen reglas e incentivos positivos y negativos a los políticos para que actúen con racionalidad restringida (Colomer, 2001; Peters, 2003).

Los políticos se ciñen a las instituciones porque está en su interés hacerlo. Se auto imponen constricciones porque éstas reportan beneficios para los actores que las constituyen ya que las instituciones reducen la incertidumbre al proporcionar información y expectativas acerca del comportamiento de los demás actores (Hall, 1996; Crawford y Ostrom, 1995) permitiendo respuestas óptimas al comportamiento de los demás jugadores (Tsebelis, 1990).

Estos cálculos dentro de las instituciones les permiten conseguir “ganancias de intercambio” que conduce a los actores a decisiones socialmente satisfactorias. Al respecto North (1993) señala que las instituciones restringen el comportamiento maximizador de los individuos y hacen posible el desarrollo de procesos estables y predecibles de toma de decisiones y acción colectiva (Parra, 2005; Ostrom 1990). De esta manera el institucionalismo de la elección racional da respuesta a la *tesis de cero contribución* de Mancur Olson que establecía lo siguiente:

Al menos que el número de individuos en un grupo sea muy pequeño, o al menos que exista coerción o algún otro mecanismo para hacer que los individuos actúen su interés común, individuos racionales y egoístas (*self interested*) no actuarán para obtener el bien común o los intereses de grupo (Olson, 1971).

Para Ostrom (2000) la evidencia empírica demuestra que los individuos se organizan voluntariamente alrededor del mundo con la finalidad de obtener beneficios de cooperación, tales como protección ante riesgos, hacer cumplir reglas u obtener

²² Para Tsebelis (2002) “Las instituciones son como corazas y los resultados específicos que producen dependen de los actores que las ocupan”.

beneficios económicos como resultado de cooperación comercial. En este sentido las instituciones actúan como simplificadoras de la realidad que permiten tomar decisiones de manera mucho más sencilla.

Es poco probable que los actores políticos aborden temas trascendentales de manera *ad hoc*, en lugar de ello procuran establecer reglas supervisadas por organizaciones con la autoridad y recursos necesarios para hacerlas cumplir, esto significa que las acciones de los actores políticos se encuentran frecuentemente con una estructuración preeliminar acerca de cómo se hacen las cosas (Shepsle y Bonchek, 2005, North, 1993)²³.

En un sistema de partidos esto implica la organización de mecanismos de acceso al poder. Los actores políticos optan por cierto tipo de reglamentaciones porque reportan beneficios para ellos, eligen el sistema electoral²⁴ que más beneficios les otorgue, establecen las reglas sobre quién puede participar en la contienda electoral, pueden reglamentar la procedencia de sus fondos e inclusive pueden organizar la vida interna de los partidos. Todo esto lo pueden hacer a través de las interacciones repetitivas que generalmente se dan en el poder legislativo.

Se puede asumir que los políticos tienden hacia esta racionalidad restringida porque son profesionales con objetivos bien definidos, sus carreras resultan en función de los acuerdos y reglas pactadas con los demás actores políticos. Por lo tanto promueven los acuerdos e influyen en la medida de lo posible sobre el marco institucional en orden de ampliar sus carreras y promover el tipo de políticas que ellos prefieren (Mainwaring, 1999).

²³ Un ejemplo claro de esto es el establecimiento de un régimen político que reglamenta los mecanismos de acceso al poder, evitando de esta manera el surgimiento de estrategias *ad hoc* al momento de realizar un cambio de gobierno.

²⁴ Por ejemplo en Chile el sistema electoral binominal (sistema proporcional D'Hondt con magnitud de dos escaños por distrito) asegura el bipartidismo y es considerado por algunos académicos como un seguro contra la derrota.

Es fundamental tener en cuenta que los actores no solamente consideran sus acciones dentro del marco institucional sino que también calculan los efectos de sus acciones sobre éste. Es decir, los actores tienen la capacidad de transformar a las instituciones, al menos de manera incremental y de esta manera las organizaciones pueden evolucionar a través de estos cambios (Ostrom, 1990; 2005). Por lo que se puede concluir que no solamente las instituciones importan sino que es imprescindible poner atención en los actores que las conforman.

1.6 Diferentes perspectivas del cambio institucional

En este trabajo se opta por el institucionalismo de la elección racional porque nos ayuda a explicar la manera en que las instituciones cambian ya que no deja de lado la importancia de los actores y su capacidad para reformar y dar dirección a las instituciones.

El mismo David Easton ([1965] (1996)) señalaba que los sistemas sufrían procesos de transformación en los que la toma de decisiones de los actores y en especial la información con que éstos contaran era esencial en la supervivencia o decadencia del sistema; a este proceso Easton lo llamó proceso de retroalimentación (*feedback*) y respuesta. Dentro del institucionalismo de la elección racional esto representa el proceso de adaptación institucional.

El institucionalismo de la elección racional no asume determinismos históricos o sociológicos (Powell y DiMaggio, 1999; Scott, 2001) a los que se les dificulta explicar el cambio institucional; los autores de estas corrientes ponen énfasis primordialmente en fuerzas históricas y culturales que limitan sustancialmente la capacidad de los actores para influir sobre las instituciones. Para DiMaggio las instituciones siguen un “camino

metafísico”, es decir, que las instituciones son estructuras autónomas que actúan con voluntad propia (Colomy, 1998).

Los actores desde estas perspectivas son sujetos pasivos involucrados en grandes procesos sobre los que no tienen control²⁵ ni capacidad de razonamiento fuera de lo aprendido dentro de las instituciones ya que asumen a la conducta humana y sus intereses como construidos por las instituciones²⁶ (Powell y DiMaggio, 1999), por ejemplo si algún procedimiento no existe dentro de la cultura institucional entonces no es posible que los individuos la consideren como alternativa, en este sentido la capacidad explicativa del cambio se ve reducida porque privilegia la reproducción sobre la transformación.

El institucionalismo de la elección racional tampoco asume la perspectiva normativa (March y Olsen, 1997) que si bien teóricamente se presenta como algo deseable, en la realidad presenta dificultades sobre todo por la capacidad de los individuos para adaptarse a los cambios institucionales. Estos tres enfoques le otorgan gran importancia a los valores interiorizados como algo fundamental para el funcionamiento institucional; por ejemplo March y Olsen (1997) asumen que los individuos dentro de las instituciones están impregnados con una *lógica de lo apropiado*, que implica que los individuos se abstengan de maximizar sus preferencias en orden de ser congruentes con las normas y tradiciones institucionales. Por lo que las instituciones son en gran medida un reflejo de los valores de la sociedad. Al respecto Shepsle y Boncheck sostienen “que si bien los principios religiosos y las máximas morales pueden tener efectos parcialmente restrictivos (...) la historia de la humanidad nos indica que no son suficientes para la tarea”, basta ver que “los mejores cristianos o

²⁵ Para Scott (2001) las instituciones están compuestas por elementos cultural-cognoscitivos, normativos y regulativos que, junto con recursos y actividades asociadas, proveen estabilidad y sentido a la vida social.

²⁶ “Las instituciones no sólo restringen las opciones, ellas establecen el criterio mismo a través del cual la gente descubre sus preferencias” (Powell y DiMaggio, 1999).

musulmanes o judíos se las arreglan para masacrarse unos a otros en nombre de su religión favorita”.

El concepto de la *lógica de lo apropiado* implicaría que los actores que constituyen una institución son homogéneos o al menos que comparten intereses y preferencias muy similares, cuando en la práctica se encuentra actores con intereses diversos y visiones distintas acerca del funcionamiento de las instituciones. Frecuentemente estas divergencias internas incentivan cambios dentro de las instituciones (Shepsle y Bonchek, 2005). Si bien March y Olsen afirman que los valores institucionales pueden cambiar a través de interacciones entre los individuos no clarifican la manera en que esto sucede.

Estas corrientes del nuevo institucionalismo ponen énfasis en la continuidad y si bien comparten con el institucionalismo de la elección racional la idea de que todas las instituciones cambian al menos incrementalmente, la diferencia esencial es que mientras los primeros identifican dos elementos involucrados en ésta, la institución y el contexto, el segundo además de tomar en cuenta éstos, entiende a las instituciones como reglas, normas y estrategias compartidas que son construidas y reconstruidas por la acción humana, es decir, las instituciones importan pero no son exógenas a los actores. También resulta importante señalar que el aspecto cultural no queda excluido dentro de esta perspectiva, el sistema de creencias de los individuos actúa como parte de los modelos mentales de los actores que generan las decisiones, sin embargo otros elementos como la evaluación de resultados son también evaluados al momento de tomar decisiones. Esto no significa que los conceptos del institucionalismo de la elección racional sean verdaderos y los de las demás corrientes sean falsos sino que pueden ser más útiles para explicar el cambio institucional²⁷.

²⁷ “Los conceptos no son nunca verdaderos ni falsos son sólo más o menos útiles” (Easton, 1965).

Una implicación de este enfoque es que la naturaleza del sistema depende de la manera en que los políticos actúen. Por lo tanto, para fines de este trabajo, la unidad de análisis es el político, no el sistema. Finalmente, el sistema está constituido por actores que son los que determinan la organización de éste y frecuentemente son los responsables de la manera en que éste evoluciona.

Cuadro 1. El cambio institucional en perspectiva comparada

El cambio institucional en perspectiva comparada				
	Capacidad de transformación de los actores	Importancia de la cultura	Importancia de la información en el ambiente	Importancia de los valores institucionales
Histórico y Sociológico	Nula	Alta	Baja	Alta
Normativo	Baja	Alta	Media	Alta
Elección Racional	Alta	Media	Alta	Media

Fuente: Elaboración propia

1.7 La adaptabilidad institucional

Las instituciones difícilmente pueden mantenerse estáticas a través del tiempo. Esto se debe a que las instituciones tienen que afrontar cambios en su entorno a través de los años. En este sentido la edad de las instituciones ofrece un indicador de que una institución ha logrado adaptarse exitosamente a estos cambios; algunos ejemplos son la Iglesia Católica, la Cruz Roja Internacional, importantes universidades como Harvard o Yale, los bipartidismos británico y estadounidense, o el Partido Revolucionario Institucional en México.

Para Elinor Ostrom (1990) las instituciones surgen como respuesta a una demanda social que tiene como fin resolver un problema de acción colectiva, no obstante este problema puede cambiar a través de las generaciones, además nuevos retos frecuentemente surgen dentro de la realidad política que implican la reestructuración de

las estrategias iniciales de las instituciones. Todas las corrientes del neoinstitucionalismo coinciden en que las instituciones cambian al menos de manera incremental (March y Olsen, 1997; North; 1993; Ostrom, 1990; Powell y DiMaggio; 1999). En palabras de Shepsle y Boncheck (2005) "las instituciones [...] no nacen completas y difícilmente permanecen inmutables durante mucho tiempo".

En este orden de ideas, los sistemas de partidos son instituciones que resuelven problemas de acción colectiva, y que principalmente sirven como reglas para resolver la manera en que la clase política accede al poder en una democracia. Resuelve la incertidumbre acerca de cómo competir por el poder político²⁸, al mismo tiempo que establece rutas concernientes a la manera en que se desarrollan las carreras políticas. En otras palabras, el entramado de posiciones jerarquizadas en los partidos da un mapa al político acerca de qué posiciones tiene que escalar en orden de conseguir sus metas. Finalmente, el sistema de partidos simplifica la realidad política al crear *clusters* de preferencias que simplifican la toma de decisiones, esta última condición se da únicamente en los sistemas de partidos institucionalizados donde la organización partidista es sólida y el programa del partido es claro.

Desde esta perspectiva, un sistema de partidos institucionalizado es aquel donde las interacciones entre los actores políticos generan equilibrios sostenidos que solucionan el problema de acción colectiva relacionado con la organización de la clase política en un régimen democrático. Un sistema donde los acuerdos acerca de la maquinaria para acceder al poder son difusos se trata de *sistemas fluidos* y en este sentido, sistemas que no logran la cooperación política enfrentan el costo de no resolver este problema de manera eficiente. Cuando el equilibrio, es decir, los acuerdos tomados por la clase política para resolver dichos problemas de acción colectiva comienzan a ser

²⁸ Que en este caso actúa como un recurso común (*common pool resource*) de la clase política.

crecientemente cuestionados porque dejan de reportar beneficios y las reglas dejan de ser obedecidas entonces el sistema de partidos se encuentra frente a un proceso de desinstitucionalización.

La mayoría de los cambios institucionales son imperceptibles a simple vista porque consisten en cambios marginales que se presentan en largos periodos de tiempo. Pero al mismo tiempo existen momentos críticos donde las respuestas de adaptación son fundamentales en la supervivencia o decadencia de una institución. Al respecto March y Olsen (1997) sostienen que los cambios institucionales se dan como un proceso de adaptación paulatino a nuevas circunstancias, pero que sin embargo existen coyunturas en las que las instituciones son forzadas a transformarse en poco tiempo.

Algunos cambios institucionales pueden tardar mucho tiempo en ocurrir e inclusive puede dar una falsa apariencia de estabilidad. La lentitud de los cambios se debe a la incertidumbre que rodea a las instituciones políticas. El hecho de que los políticos no obtengan los beneficios que ellos esperan de las instituciones no significa que tratarán de modificar las reglas. En lugar de ello continúan trabajando dentro de ellas con la expectativa de verse beneficiados por las reglas en otro momento. Sólo después de una serie de fracasos, una institución comenzará a ser cuestionada. Y aún en estas circunstancias, toma tiempo construir las coaliciones necesarias para transformar el *status quo*, es decir, conformar nuevas soluciones institucionales (Tsebelis, 1990). Esto significa que el cambio se produce cuando las instituciones fallan en satisfacer las funciones para las que fueron creadas.

De otra manera, cuando el equilibrio, que es resultado de las interacciones de los actores, genera resultados productivos para los participantes, entonces es más probable que los actores incrementen su compromiso para mantener la estructura tal como está, con el fin de seguir obteniendo los beneficios que les otorga dicha situación. Sin

embargo no hay que perder de vista que el interés y los beneficios de los actores no deben ser asumidos exclusivamente en términos de pesos y centavos o como una lucha incansable por el poder, ya que los actores y sus preferencias son afectadas al mismo tiempo por ciertos valores que conforman parte de sus mapas mentales, en este sentido cuando los participantes perciben una situación como injusta o inapropiada, entonces éstos buscarán cambiar sus estrategias aún cuando el *status quo* les reporte beneficios en términos de poder o dinero.

La transformación institucional es influenciada principalmente por dos razones que están relacionadas entre sí: cambios contextuales y las presiones internas en las mismas instituciones. Los primeros pueden ser cambios de tipo político, económico o social, como por ejemplo: una fuerte crisis económica, una rápida urbanización, levantamientos sociales, terrorismo, guerrilla, liberalización económica o protesta política generalizada; adversidades que erosionan la confianza en las instituciones políticas ya que éstas dejan de satisfacer las necesidades y expectativas de la población. Ante este escenario las instituciones deben dar respuesta ya que un régimen democrático bien puede subsistir en el corto plazo a un crisis de legitimidad, sin embargo una democracia sin legitimidad a largo plazo es impensable (Mainwaring, 1999).

Los actores políticos encuentran en las presiones contextuales tanto una amenaza como una oportunidad para transformar las reglas existentes. Las presiones internas en este sentido surgen frecuentemente como una respuesta a los cambios en el contexto social, por actores que buscan darle una nueva dirección a las instituciones.

Las crisis son resultado del fracaso de las estrategias institucionales existentes, es decir, del conjunto de acciones institucionales que fueron creadas para resolver un problema de acción colectiva, porque se trata de factores no previstos que requieren del

establecimiento de nuevas reglas. Por ejemplo, un sistema presidencial puede transitar, tras una crisis política o el inmovilismo producido por gobiernos divididos, hacia un sistema parlamentario como una estrategia institucional para aminorar el conflicto entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Las acciones de cambio concretas en este caso serían la distribución de poderes y atribuciones del parlamento, el primer ministro y el jefe de Estado.

Este tipo de reestructuración institucional recae sobre los actores políticos y representa ante todo un momento de toma de decisiones crucial para el desarrollo de las instituciones. En orden de establecer nuevas reglas institucionales los actores necesitan por un lado establecer sus preferencias y por el otro negociarlas de tal manera que les permita formar coaliciones, y de esta manera poder avanzar una agenda compartida con los demás actores políticos.

En el caso de los sistemas de partidos, estos son especialmente sensibles a este tipo de crisis, ya que los partidos se encuentran bajo un constante escrutinio de la sociedad que expresa su voluntad mediante el voto. Así pues, un aumento considerable en el abstencionismo, el surgimiento de líderes anti partido, la protesta política y otros fenómenos, que responden a una crisis de legitimidad del sistema, conduce a los sistemas de partidos y concretamente a los actores políticos a establecer nuevas estrategias con la finalidad de superar dichas circunstancias²⁹. Los casos de Colombia y Venezuela ejemplifican casos en los que los sistemas de partidos enfrentaron la bancarrota política, es decir, la pérdida del apoyo popular acompañado de una escasa efectividad económica (Alcántara, 1995) en los años 80. Estas circunstancias presionaron a la clase política hacia reformas al sistema político que han tenido

²⁹ Michael Coppedge (2001) a este respecto afirma que los sistemas de partidos son forzados a adaptarse cuando los cambios en el ambiente afectan las creencias y prioridades de los votantes.

consecuencias relevantes sobre la manera en que funciona la democracia y la manera en que socializa la misma clase política.

Con todo esto, se puede afirmar que los sistemas de partidos se encuentran en un continuo proceso de *darwinismo político*, esto es, que las instituciones mejor adaptadas al ambiente son favorecidas con crecimiento y supervivencia mientras que las instituciones que fallan en el proceso de adaptación enfrentan el colapso o la decadencia (Coppedge, 2001), es decir, existe cierta tendencia a eliminar las instituciones políticas obsoletas (North, 1993). Desde la corriente del institucionalismo de la elección racional las instituciones que sobreviven lo logran porque proveen más beneficios a los actores relevantes que ninguna otra forma institucional. En otras palabras, las estrategias exitosas crecen y las menos exitosas se hunden.

La adaptación se entiende como el proceso de toma de decisiones que estructura las reglas a seguir en el futuro de una institución, es un reacomodo de las reglas institucionales con la finalidad de hacerlas eficientes ante un nuevo escenario. Weaver y Rockman (1993) entienden este concepto como la habilidad para innovar cuando las políticas fallan; por su parte Tsebelis (2002) lo conceptualiza como la capacidad para resolver problemas cuando surgen, es decir la flexibilidad para resolver problemas rápidamente. Un fallido proceso de adaptación es aquel que en lugar de fortalecer a una institución genera pocos incentivos para que los actores políticos participen de ella, en otras palabras, un fallido proceso de adaptación genera métodos ineficientes para la resolución de dilemas de acción colectiva.

La adaptación es resultado de un problema o necesidad que ha sido descuidado o indebidamente resuelto bajo mecanismos ineficientes o inefectivos. Frecuentemente estas reglas son condenadas como perniciosas, inequitativas o injustas (Colomy, 1998). Las nuevas reglas producto del proceso de adaptación tratan de dar respuesta a estos

problemas y se convierten por tanto en oportunidades³⁰ para los actores políticos. Sin embargo, esto no quiere decir que las nuevas reglas serán exitosas, los actores pueden leer mal las señales de la sociedad y responder de manera equivocada; como señala John Elster (1999): “no es solamente humano equivocarse sino que es totalmente racional si la información apunta en dirección equivocada”, a esto hay que añadir que los individuos actúan con racionalidad restringida lo que les hace aún más falibles en sus decisiones. Esto es que, si los actores que cambian las reglas institucionales tienen una comprensión incorrecta de los potenciales efectos de estos cambios, esto influirá determinantemente en el futuro de la institución (Ostrom, 2005).

En los sistemas de partidos estas decisiones pueden llevar a los compromisos políticos, es decir a las reglas acordadas hacia un mayor o menor nivel de institucionalización. Un sistema de partidos puede sufrir un proceso de desinstitucionalización a partir de una toma de decisiones mal informada o de un mal análisis del contexto o de un cálculo erróneo acerca de las consecuencias que dichas decisiones, o cambios institucionales, pueden tener sobre el sistema en el futuro.

La adaptación institucional puede entonces ser entendida como un continuo proceso de ajuste a nuevos problemas de acción colectiva en los que los actores juegan un papel central debido a los potenciales resultados que sus decisiones pueden llegar a tener en el futuro. La información con la que cuentan los políticos, la manera en que comunican sus ideas en los órganos con la capacidad para reformar a las instituciones, la forma en la que perciben los resultados potenciales y los valores que le dan éstos, resultan fundamentales para comprender el cambio institucional.

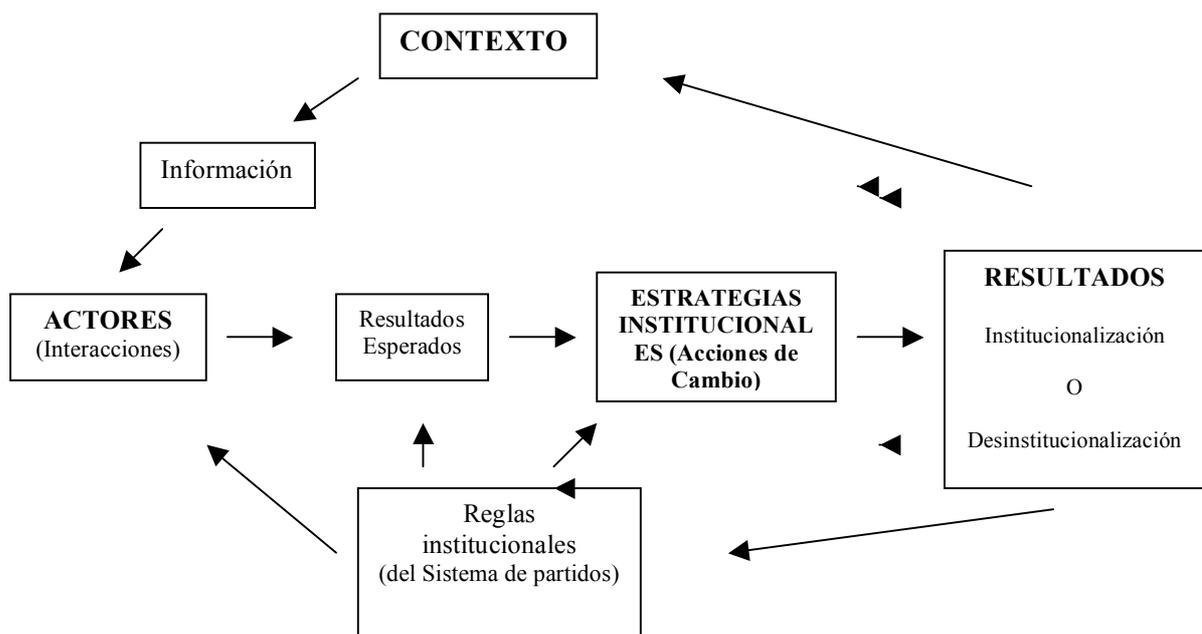
Igualmente los resultados producto de las nuevas estrategias influyen a su vez sobre el contexto y sobre los participantes, lo que los lleva a evaluar estos resultados

³⁰ La oportunidad se define como el rango de valores potenciales de un resultado (Ostrom 2005).

con el fin de mantenerlos o modificarlos. Esto es que los actores se retroalimentan de los resultados que sus acciones producen haciendo una evaluación acerca de si éstos se corresponden con las expectativas con las que fueron formuladas esas decisiones. En algunos casos esto resulta más complejo porque los resultados pueden afectar la estructura de toma de decisiones, lo que influye a su vez en la manera en que los resultados son evaluados y la forma en que se tomarán las decisiones el futuro.

La adaptación institucional funcionaría de esta manera:

Figura 2. Los cambios institucionales



Fuente: Elaboración propia. Este diagrama es una modificación del modelo de transformación de Elinor Ostrom, (2005)

La figura 2, ayuda a comprender cómo suceden los cambios institucionales, partiendo desde los actores y el contexto, es decir, cuando el equilibrio del *status quo* (las reglas institucionales), deja de ser rentable o eficiente en las funciones para las que

fue creado (resolución de un problema de acción colectiva), estas condiciones de ineficiencia son manifestadas en el contexto social que influyen de manera directa sobre los actores y la información con que éstos cuentan para reestructurar las reglas institucionales. Los actores a su vez son constreñidos por las instituciones existentes que limitan las acciones posibles pero que al mismo tiempo les permiten actuar con racionalidad restringida, en este sentido, toman en cuenta la información proveniente del contexto y sus intereses al momento de entrar en negociaciones (interacciones) con los demás actores políticos en búsqueda de un nuevo equilibrio que sustituya al *status quo*; en este orden de ideas, realizan un cálculo acerca de los resultados esperados y una vez tomada las decisiones, se puede hablar de estrategias institucionales, es decir el conjunto de acciones de cambio encaminadas a resolver las posibles contingencias institucionales. Dichas estrategias tendrán resultados tanto sobre el marco institucional³¹, como sobre el contexto que a su vez retroalimentan e influyen sobre los actores con respecto al proceso de adaptación.

Los resultados más eficientes para los intereses de los actores y para un contexto estable, suelen mantenerse a través del tiempo y aumentar el compromiso de los actores a éstas, de lo contrario una racha de resultados insatisfactorios que pongan en entredicho la eficiencia de las estrategias para resolver el problema de acción colectiva para el que fueron creados, llevará a los actores a comenzar nuevamente un proceso de adaptación. Este proceso es cíclico y responde a la interacción entre los cambios en el contexto y los intereses de los actores.

Los sistemas de partidos ante crisis de legitimidad se ven frecuentemente forzados a adaptarse, y para lograrlo, pueden hacer uso de distintos instrumentos que dependen de la naturaleza de la crisis a la que enfrenten; por ejemplo, pueden valerse de

³¹ En el caso de los sistemas de partidos sobre el nivel de institucionalización.

las reglas electorales estableciendo fórmulas electorales más o menos representativas, otorgando cierta magnitud a un distrito, reglamentando umbrales mínimos de votación para obtener representación, acomodando el calendario electoral, indicando el tipo de listas que se pueden utilizar (cerradas o abiertas), determinando el perfil de los candidatos, etc. En su papel de gobernantes pueden repartir recursos, pueden centralizar o descentralizar el poder, son capaces de fortalecer o debilitar a los partidos, otorgándoles o privándolos de ciertas posiciones parlamentarias, inclusive tienen la capacidad de cambiar el tipo de gobierno. La combinación de estas reglas resulta fundamental para el nivel de institucionalización de un sistema de partidos, un cálculo mal realizado puede tener consecuencias importantes en su grado de institucionalización; por ejemplo algunas reglas pueden minar la autoridad de los partidos e incentivar la personalización de la política, como lo pueden ser las listas abiertas, la forma de financiamiento o un sistema electoral mayoritario.

1.8 Conclusiones

Los actores políticos y en especial la toma de decisiones de éstos durante procesos de adaptación institucional son cruciales para comprender el desarrollo de una institución. No solamente importan las reglas existentes sino que es fundamental entender que si bien las reglas constriñen el margen de acción de los actores, éstos cuentan con cierta amplitud de maniobra que da dirección a las instituciones. Basados en acuerdos de cooperación, los actores conforman equilibrios, donde están representados sus intereses, que resultan beneficiosos para la clase política porque disminuyen los costos de transacción política, esto es que reducen la incertidumbre y generan cierta predictabilidad que les permite actuar de manera más eficiente.

También es importante señalar el papel desempeñado por el contexto, que provee de información a los actores políticos; un contexto de inestabilidad social lleva a los actores políticos a reestructurar las reglas institucionales con el fin de hacerlas eficientes a las nuevas circunstancias. El contexto puede cambiar de manera paulatina y en estos casos los reajustes institucionales pueden ser igualmente imperceptibles o marginales en el tiempo o puede enfrentar fuertes crisis que obliguen a los actores a rápidos procesos de adaptación.

Al mismo tiempo la manera en que los actores perciban la información y la manera en que proyecten las posibles soluciones frente a nuevos escenarios determinan el éxito o el fracaso de las nuevas reglas institucionales, en este sentido, si los actores leen erróneamente las señales del contexto pueden generar respuestas ineficientes.

En el caso del nivel de institucionalización de los sistemas de partidos, el cambio está ligado a los resultados que el sistema de partidos otorgue tanto a los ciudadanos como a los actores políticos, esto es que mientras los actores políticos reciban beneficios del *status quo* en un sistema institucionalizado, es mucho más probable que el equilibrio de las reglas se mantenga y fortalezca. Por otro lado, el sistema requiere de cierto apoyo ciudadano al sistema; cuando existe una fuerte crisis o el sistema de partidos o el sistema político en general, es seriamente cuestionado por la ciudadanía, entonces los actores políticos enfrentan cambios en el contexto político a los que las instituciones tienen que adaptarse.

En dichos momentos de crisis, los actores políticos tienen ante sí, un proceso de toma de decisiones, que representa un momento tanto de oportunidades como amenaza para las instituciones políticas. Los actores políticos, influenciados por su contexto y la información con la que cuentan, elaboran nuevas estrategias institucionales con el fin de adaptarse a nuevas circunstancias, es decir, enfrentar cambios en los problemas de

acción colectiva para los que las instituciones fueron creadas para dar respuesta. En un sistema de partidos estas nuevas estrategias pueden llevar al sistema de partidos a un proceso de institucionalización o desinstitucionalización.

2. Cambios institucionales en los sistemas de partidos en Colombia y Venezuela

“En momentos de crisis, sólo
la imaginación es más importante
que el conocimiento”

Albert Einstein

¿Por qué estudiar estos casos?

Los sistemas de partidos de Colombia y Venezuela son excepcionales en términos de su estabilidad democrática en América Latina en la segunda mitad del siglo XX así como por su rápida transformación de sistemas altamente institucionalizados a *sistemas fluidos* o bajamente institucionalizados. La estabilidad política de los sesenta a los ochenta fue construida sobre sistemas de partidos altamente institucionalizados que encuentran sus bases sobre acuerdos entre la clase política: en Colombia el Frente Nacional y en Venezuela el Punto Fijo. Estos acuerdos surgieron como el rechazo explícito a regímenes militares y autoritarios que ambos países experimentaron en los años anteriores a 1958. En este sentido, fueron acuerdos de cooperación entre los actores políticos para mantener un régimen civil donde los partidos desempeñaron un papel central en la organización política de estos dos Estados. En otras palabras, los acuerdos entre los actores políticos de los años 50 resolvieron el problema de acción colectiva relacionado a la manera de acceder al poder dentro de la clase política por las siguientes tres décadas.

Los regímenes políticos de Colombia y Venezuela fueron vistos por académicos y actores internacionales como los Estados Unidos, como la vía alternativa a la Revolución Cubana, porque si bien estos regímenes optaron por gobiernos civiles, ambos marginaron a la izquierda desde 1958, evitando de esta forma la “amenaza comunista”. En este sentido, ambos países organizaron la vida política dentro de

sistemas de partidos bipartidistas y establecieron altas barreras de entrada a nuevos partidos; el único espacio para la política fueron los partidos políticos tradicionales, en Colombia el Partido Liberal y el Partido Conservador y en Venezuela, Acción Democrática y Comité de Organización Política Independiente (COPEI). El acceso al poder a partir del Frente Nacional y el Punto Fijo, fue para ambos casos exclusivamente a través de los partidos políticos. Esta forma de organizar la vida política previno a ambos países de las experiencias autoritarias que vivieron sus vecinos latinoamericanos como Brasil (1964), Bolivia (1964), Argentina (1966), Perú (1968), Ecuador (1970), Chile (1973) y Uruguay (1973).

La larga continuidad de gobiernos civiles hace a los sistemas de partidos en Colombia y Venezuela casos atípicos al resto de América Latina. Más importante aún es el hecho de que ambos sistemas hayan sufrido de manera simultánea cambios institucionales desde mediados de los años 80 hasta finales de los 90; en los que los sistemas de partidos que contribuyeron sustancialmente a la estabilidad política del pasado experimentaron procesos de desinstitucionalización. Aunque cabe mencionar que las formas de transformación y la profundidad de éstos varían en cada caso; es evidente que la transformación sufrida en Venezuela es mucho más profunda que en Colombia, mientras en el primer caso la desinstitucionalización ha llevado al colapso del sistema de partidos, en el segundo caso se observan nuevos patrones de competencia muy distintos a los del pasado pero aún así, los partidos siguen desempeñando un papel importante dentro del régimen.

El cambio en estos países es singular ya que se dio de manera súbita e inesperada para muchos especialistas en el estudio de los partidos políticos, ya que estos sistemas eran vistos como ejemplos de sistemas altamente institucionalizados por lo que se esperaba que el cambio institucional fuera inhibido por las instituciones existentes, es

decir, no se esperaba un cambio radical en un periodo corto de tiempo. Sin embargo la creciente fragmentación de los partidos, el surgimiento de nuevas organizaciones políticas y el triunfo de *outsiders* en Colombia dan evidencia para este caso, que el sistema de partidos no cuenta con los niveles de institucionalización de los 80 y por el contrario ha transitado a la atomización partidista. Es posible que haya surgido un nuevo sistema de partidos con una serie de dinámicas distintas e inferiormente institucionalizadas con respecto al pasado.

Venezuela por su parte ha pasado de un sistema de partidos altamente institucionalizado, al que Michael Coppedge (1994) calificó como una *partidocracia* involucrado en prácticamente todos los aspectos de la vida pública; sindicatos, juntas vecinales, organizaciones estudiantiles, organizaciones profesionales, etc., a ser instituciones sin capacidad para organizarse a sí mismas y a ser percibidas por la población como un mal para la democracia. Así lo demuestra el triunfo de un *outsider* de la política como Hugo Chávez, que a través de un discurso antisistema y un vehículo electoral logró aglutinar las preferencias de los venezolanos en 1998.

Estos casos resultan ilustrativos acerca de la manera en que las decisiones políticas en momentos de crisis transforman a las instituciones; es decir, se puede identificar las estrategias institucionales de los actores políticos en dos contextos distintos, en el primero se observa los acuerdos de la clase política de los 50 que generaron el *status quo* de los siguientes 30 años, y en un segundo contexto los actores políticos de los años 80 transformando esas reglas para adaptarse a las nuevas circunstancias.

Estos sistemas ejemplifican casos en los que los cambios institucionales influyen directamente sobre el nivel de institucionalización de un sistema de partidos y consecuentemente sobre la democracia; los indicadores propuestos por Mainwaring para

el análisis de la institucionalización de los sistemas de partidos son significativos cuando comparamos los sistemas antes y después del cambio institucional.

Estos cambios institucionales llevan a analizar las acciones de cambio implementadas por los actores políticos, es decir la dirección que éstos dieron al sistema de partidos. Una posible respuesta es que los acuerdos entre los actores políticos para resolver crisis con raíces económicas, de representatividad y seguridad, dieron la oportunidad a los actores para descentralizar la política, no obstante estas estrategias no tomaron en cuenta o calcularon erróneamente los resultados que el nuevo *status quo* traería sobre sus respectivos regímenes políticos.

2.1 La desinstitucionalización en Colombia: la implosión del sistema de partidos

El cambio en el sistema de partidos en Colombia es estudiado en este trabajo a partir de las transformaciones contextuales de mediados de los años 80, esto es una crisis económica, política y de seguridad que llevó al Estado colombiano al borde del colapso. Estas circunstancias impulsaron a los actores políticos a reformas de descentralización, particularmente el Acto Legislativo de 1986 por el que se estableció la elección popular de alcaldes a partir de 1988. Como se argumentará más adelante, estas reformas representaron un rompimiento con el *status quo* establecido por el Frente Nacional que tendría repercusiones importantes en la siguiente década sobre el nivel de institucionalización del sistema de partidos.

Durante los siguientes seis periodos electorales para la Cámara de Diputados, (1986-2002), se puede observar un cambio sustancial en los patrones de competencia del sistema; es decir, durante este periodo de estudio se puede apreciar cómo los partidos políticos tradicionales: el Partido Liberal y el Partido Conservador, dejaron de jugar el papel central de la política colombiana y por el contrario nuevos movimientos

políticos, constantemente carentes de programa y aglutinados alrededor de un líder carismático, lo que Pizarro (2002) llama *microempresas electorales*, consiguieron obtener representación; de la misma manera que lo lograron candidatos independientes. Cabe mencionar que este proceso se ha caracterizado por ser progresivo y cada vez más profundo en especial en las dos últimas elecciones analizadas en este trabajo; 1997/1998 y 2002.

Las elecciones de 1997/1998, simbolizan una ruptura visible de los patrones de competencia bipartidista que tradicionalmente vivió Colombia y consolidó el pacto del Frente Nacional. Durante dichas elecciones, candidatos independientes y nuevas organizaciones políticas lograron victorias electorales como nunca antes en la historia colombiana, especialmente en el ámbito local y en la Cámara de Diputados, en la que 30 por ciento de sus miembros eran ajenos a los partidos políticos tradicionales (Boudon, 2000). Por su parte, en las elecciones presidenciales Horacio Serpa del Partido Liberal, perdió en segunda vuelta frente al autoproclamado candidato independiente Andrés Pastrana. También es importante prestar atención a la participación de la independiente Noemí Sanín quien obtuvo el 27.02 por ciento de los votos en las elecciones de primera vuelta. Este fenómeno de triunfo de nuevos competidores y mayor volatilidad electoral se confirmó en las elecciones de 2002, en donde los candidatos independientes y los nuevos movimientos políticos alcanzaron 53 por ciento de los asientos de la Cámara de Diputados, es decir, por primera vez en la historia, el Partido Conservador y el Partido Liberal no ocuparon la mayoría de los asientos legislativos.

Antes de entrar al estudio del cambio institucional es pertinente conocer la forma en que el sistema de partidos funcionaba antes de los años 80 para poder contrastar que en efecto ha sucedido un cambio importante en el sistema; estos años fueron regidos por los acuerdos del Frente Nacional a partir del año de 1958 y perduraron hasta 1986.

El status quo del Frente Nacional

El sistema de partidos en Colombia se caracterizó por ser uno de los más institucionalizados y antiguos de América Latina, sus orígenes se remontan al año de 1848, cuando tras tres décadas de movimientos sociales encabezados por caudillos regionales, finalmente se logró la creación de los partidos políticos más importantes en la historia de Colombia, el Partido Liberal y el Partido Conservador.

Estos partidos son relevantes porque dominaron la escena electoral por 150 años, e influyeron fuertemente como factores de cohesión nacional, ya que junto con la Iglesia Católica fueron las únicas instituciones que trascendían el ámbito local (Alzate, 2003). Además protagonizaron las disputas electorales y en ocasiones violentas, que dieron forma al sistema político colombiano que se caracterizó hasta hace poco por ser el bipartidismo más estable de América Latina.

El sistema de partidos colombiano, tras una larga historia de violencia entre los partidos políticos fundada en la intolerancia interpartidista, logró en el año de 1958 el establecimiento de un pacto de civilidad entre los partidos; el pacto del *Frente Nacional*. Éste era respuesta a la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla, quien gobernó Colombia de 1953 a 1957 tras derrocar al presidente conservador Laureano Gómez, siendo la única interrupción autoritaria que ha vivido el régimen colombiano. Rojas Pinilla llegó al poder tras un golpe de Estado que tenía como objetivo terminar con la confrontación armada entre el Partido Liberal y Conservador, producto de la alta polarización ideológica del sistema de partidos, conocida como *La Violencia*; durante este periodo 1946-1956, los partidos intentaron eliminarse mutuamente por la vía armada, dejando un saldo de 200 mil colombianos muertos y fue el último episodio de violencia protagonizado por los partidos políticos (Boudon, 2000). No obstante el gobierno militar de Rojas Pinilla transformó el contexto político y forzó al sistema de

partidos a replantearse sus reglas internas. De cierta forma se puede afirmar que el gobierno militar incentivó a que los partidos formaran una alianza. Este acercamiento entre los partidos es muy relevante si tomamos en cuenta la larga historia de rivalidad y odios interpartidarios que impidieron cualquier tipo de cooperación entre ellos en el pasado.

Fueron los mismos partidos políticos, utilizando su gran capacidad de movilización quienes depusieron a la dictadura a través de un paro nacional; esto tras largas negociaciones en las que ambas fuerzas aceptaron volver al cauce institucional, y en esta ocasión respetarlo. A partir de estas negociaciones fue creado el Frente Nacional que consistía en un acuerdo en el que los partidos se comprometieron a compartir el gobierno, en lo que llamaron la *regla de paridad*, en los siguientes cuatro periodos presidenciales (1958-1974); esto también se extendía a la repartición partidaria de las carteras ministeriales, a los escaños de las dos cámaras legislativas, en las asambleas departamentales, las gobernaciones, las alcaldías y en los consejos municipales; igualmente se repartían las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia (Alzate, 2003). Es relevante observar que este acuerdo es el que dio vida al sistema político colombiano por los siguientes 30 años, y que éste fue producto de la voluntad de los actores políticos para hacer frente a la dictadura militar de Rojas Pinilla y evitar el surgimiento de un nuevo gobierno autoritario.

A partir de 1958 y hasta 1974, los partidos Conservador y Liberal se proclamaron a nivel constitucional como los únicos actores capaces acceder al poder, en este sentido, los partidos fueron formalmente traslapados hacia el Estado, algo muy similar a un cártel. A diferencia de la descripción de los partidos cártel de Katz y Mair (1995) que describen a éstos como un resultado de la forma en que los partidos socializan y como un menú arreglado de las preferencias electorales, en Colombia se

estableció dentro de las leyes la eliminación de cualquier costo que los partidos pudieran llegar a tener y la prohibición formal para que cualquier otra fuerza política pudiera entrar al sistema, eliminando al mismo tiempo la competencia electoral que regresaría 16 años después.

El Frente Nacional trajo consigo la disminución de la violencia partidaria y las bases para el crecimiento económico de Colombia, pero al mismo tiempo erosionó la capacidad organizativa de los partidos y su legitimidad ante la población (Archer, 1995; Ungar y Arévalo, 2004). Además como resultado de la exclusión política, algunos movimiento de izquierda optaron por el camino de las armas; los más significativos las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y más tarde el Movimiento 19 de Abril (M-19), dando inicio a nueva etapa de violencia dirigida a la destrucción del Estado.

Si bien la competencia electoral regresó en 1974, muchas de las prácticas de repartición de fondos y puestos se mantuvieron hasta 1986, sobre todo debido a que estas reglas resultaban altamente beneficiosas para los partidos políticos, ya que la competencia era mínima y la repartición de puestos, independientemente de quien triunfara en las elecciones, servía como un seguro contra la derrota. Fue tanta la cercanía entre los dos partidos que el Frente Nacional desdibujó las fronteras ideológicas entre ellos³². Al mismo tiempo los puestos locales continuaron siendo designados desde el centro de esta manera controlando la vida nacional a través de las redes verticales de poder de los partidos políticos; en este sentido, las reglas del Frente Nacional muestran un alto nivel de institucionalización, ya que continuaron en uso aún después de que dejaron de existir de manera formal.

³² Al respecto Harvey Kline (citado por Martz, 1992) afirmaba que “La única diferencia (entre los dos partidos) es que el color del Partido Conservador es azul, el color de la virgen María. El color Liberal es rojo, el color del Sagrado Corazón de Jesús”.

Los partidos políticos lograron establecer estructuras sólidas basadas en la repartición de beneficios a sus miembros que llevó al sistema de partidos a un alto nivel de institucionalización en los años 70 y principios de los 80; era un sistema estable, con una organización sólida, aunque la mayoría de las reglas que organizaban a los partidos eran reglas informales ligadas a los líderes fundadores del Frente Nacional. A pesar de la diversidad de grupos al interior de los partidos éstos no abandonaron el sistema y cuando algunos personajes lo hicieron, el sistema fue capaz de volver a absorberlos. Como señala Dix (citado por Boudon, 2000): “Durante el Frente Nacional, las elites partidistas estuvieron dispuestas y fueron capaces (...) de absorber y reabsorber a las contra elites dentro de los principales partidos políticos”³³, además los partidos contaban con una amplia aceptación popular.

Partiendo de estas condiciones queda claro que el proceso de institucionalización del sistema de partidos colombiano resulta un caso atípico, porque se dio en un ambiente no competitivo a diferencia de los demás sistemas de partidos que han alcanzado altos niveles de institucionalización. Las reglas de interacción entre los políticos fueron basadas en la repartición de puestos públicos y distribución de recursos como por ejemplo, el uso de los recursos presupuestales llamados “auxilios” que eran distribuidos a los departamentos; lo que garantizaba la disciplina partidaria ya que al ostentar el monopolio de acceso al poder, estos beneficios solo podían ser obtenidos a través de la adhesión a los partidos políticos.

Los artífices del Frente Nacional fueron los más beneficiados por este pacto, en el Partido Liberal estos fueron: Alberto Lleras, Alfonso López Pumarejo, Daniel Santos, Carlos Lleras, Julio César Turbay y Alfonso López Michelsen. En el Partido Conservador: Laureano Gómez y Mariano Ospina, al morir Ospina, Misael Pastrana

³³ Ejemplos de este fenómeno han sido Jorge Eliécer Gaitán y López Michelsen en los 60, así como Luis Carlos Galán en 1982 con el Nuevo Liberalismo, todos estos personajes fueron reabsorbidos al sistema eventualmente.

asumió su lugar (Roll, 2003). Estos fueron los principales actores que dominaron la escena política de Colombia hasta los años 80 y serían conocidos como los *jefes naturales*. Desde el inicio del Frente Nacional las decisiones políticas fueron resultado de negociaciones “tras bambalinas” entre estos actores.

A través de ellos se repartían los puestos públicos, y una vez que regresó la competencia electoral en 1974, fueron estos jefes partidarios los que seleccionaban las candidaturas y listas electorales; por ejemplo, eran consultados en el proceso de selección de gobernadores, en los que a su vez designaban a través de consultas los puestos de alcaldes. Si bien existían los directorados nacionales, departamentales y locales así como las Convenciones partidarias, éstas respondían a las decisiones tomadas con anterioridad por los *jefes naturales* (Archer, 1995), quienes actuaban como grandes árbitros que mantenían cohesionados a los partidos. Al respecto Martz (1992) señala lo siguiente:

Las convenciones nacionales nominalmente sirven como el último recurso de la autoridad partidista, pero por lo general esta simplemente provee un sello de legitimidad a las decisiones ya tomadas dentro del círculo más alto de los líderes partidistas.

Inclusive las divisiones dentro del partido respondían a estos líderes, como el santismo, lopismo y llerismo en el Partido Liberal, y el laureanismo y ospinismo en el Partido Conservador. Es importante recalcar que estas divisiones pueden ser calificadas como *fracciones*, es decir, unidades subpartidistas cohesionadas y organizadas con cierto grado de estabilidad en el tiempo (Duque Daza, 2006). La organización de los partidos políticos tras el Frente Nacional, resulta peculiar porque se trataba de la suma de fracciones unidas por acuerdos de cooperación entre sus líderes en dos grandes partidos que sustentaban el monopolio del acceso al poder y los recursos relacionados a éste.

El fraccionalismo apoyado en redes clientelares no es nada nuevo para la política colombiana, sin embargo las reformas de descentralización de los años 80 llevaron al sistema de partidos del fraccionalismo contenido dentro de un sistema institucionalizado al faccionalismo y atomización del sistema de partidos.

Cambios políticos, económicos y sociales en el contexto colombiano de los 80

El contexto político en Colombia cambió sustancialmente a mediados de los años 80; por un lado sufrió fuertes crisis económicas: Colombia pasó de un crecimiento sostenido de 5.5 por ciento entre 1975-1980, a una recesión económica donde el crecimiento apenas alcanzó 2.2 por ciento, siendo 1982 un año crítico, debido a que el crecimiento fue menor al 1 por ciento y el déficit de cuenta corriente en la balanza de pagos alcanzó el 7.4 por ciento del Producto Interno Bruto. Por si esto fuera poco, el sector financiero entró en crisis y los bancos colombianos se fueron a la quiebra.

Aunado al mal escenario económico, el Estado enfrentaba el incremento considerable en el nivel de violencia relacionado con la guerrilla y el narcotráfico; en especial el surgimiento del cártel de Medellín, encabezado por Pablo Escobar; la violencia se extendía en un conflicto entre cárteles de droga y las guerrillas, así como la constante amenaza y asesinatos de jueces y políticos. El capítulo más álgido ocurrió el 6 de noviembre de 1985, cuando el M-19 sitió la Corte Suprema de Justicia y asesinó a 11 de los 21 miembros de la Corte, además de incendiar el edificio dejando más de 100 personas muertas.

Estas circunstancias llevaron a los electores a cuestionar cada vez más el papel desempeñado por el sistema de partidos y empujó al Estado al borde del colapso. El sistema de partidos creado por el Frente Nacional se encontraba desfasado de la realidad colombiana; a pesar de intentos por acabar con la violencia a través de la vía militar y

negociaciones de paz³⁴ el sistema de partidos había mostrado su incapacidad para lograr dicha tarea, fue así que emprendieron un proceso de adaptación a las nuevas exigencias del contexto político.

Lo que para unos actores fue una crisis para otros fue una oportunidad. Dentro de los mismos partidos las divisiones siempre habían existido, no obstante en los años 80 la creciente influencia de los cacicazgos regionales provocaron una mayor fragmentación interna de los partidos. La crisis político-económica de los años 80 les proporcionó el momento ideal para reacomodar las relaciones de poder con las dirigencias nacionales de los partidos. El Frente Nacional colapsó la forma de organización de los partidos políticos al concentrar las decisiones y el poder político en los *jefes naturales* quienes basaron su poder en prácticas clientelistas, pero en la medida que los intermediarios regionales desaparecieron de la vida pública, un nuevo grupo de caciques regionales los sustituyeron.

Estos nuevos actores contaron con una mayor influencia debido al desarrollo de la periferia, lo que les proporcionó un mayor potencial político; fueron estos actores quienes presionaron dentro de las organizaciones partidistas por la descentralización; actores como Alberto Santofimio, Diego Uribe Vargas, Ernesto Samper, María Helena de Crobo, son ejemplos de líderes regionales que impulsaron la descentralización, es decir, que buscaron despojar a los *jefes naturales* del poder político (Roll, 2003).

El sistema de partidos era presionado desde su contexto por crisis económicas y de seguridad, y por la deslegitimación popular que esto conllevaba, y al interior de los partidos el sistema era cuestionado por actores regionales quienes buscaban una mayor autonomía. (Archer, 1995). También durante este periodo los jefes tradicionales comenzaron a desaparecer de la vida política, ya que prácticamente todos habían

³⁴ Por ejemplo, en 1984 el presidente conservador Belisario Betancur negoció un fallido cese al fuego con las FARC y el M-19. Sin embargo para llegar a la mesa de negociación, el presidente había liberado a muchos de los guerrilleros encarcelados por el Estado.

alcanzado la presidencia de la república y comenzaron a retirarse de la esfera pública. Aunado a ello, la carencia de un conjunto de reglas fue un factor significativo en el declive de los *jefes naturales*, es decir, la falta de institucionalización formal de cuestiones organizativas como la selección de candidatos hizo vulnerable al sistema de partidos.

Estrategias y acciones de cambio en el sistema de partidos colombiano

Ante este escenario, donde los acuerdos del Frente Nacional dejaron de ser funcionales los actores políticos buscaron nuevas estrategias que dieran por un lado respuesta a las presiones contextuales e internas del sistema. Optaron por reformas de descentralización porque creyeron que la crisis que se enfrentaban era primordialmente política y que la apertura de espacios de competencia electoral, aliviaría la severa crisis de legitimidad del sistema. Se argumentó que la ampliación de la democracia sería una condición que por sí misma ayudaría al desarrollo y a superar las amenazas que enfrentaba el Estado. También se creía en la posibilidad de poder absorber estos grupos al cause institucional (Giraldo, 2007). Estas creencias y los cálculos de los actores lograron la conformación de coaliciones que permitieron sacar adelante dichas reformas. Sin embargo no podemos dejar de observar que si bien esa argumentación da una explicación discursiva del porqué de la descentralización, no podemos dejar de lado que las presiones de los nuevos caciques regionales por una mayor autonomía también estaban presentes en el contexto colombiano de los 80.

Las reformas más significativas fueron la Ley 58 de 1985 sobre partidos políticos y financiación de campañas, y el Acto Legislativo de 1986, que estableció la elección popular de alcaldes para 1988; ambas promovidas por el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986). Posteriormente, durante la administración de Virgilio Barco

(1986-1990), se promulgó la ley 78 de 1986, que reglamentaría la elección popular de alcaldes. Tres años más tarde, la Constitución de 1991 profundizó aún más la descentralización introduciendo la elección popular de gobernadores.

La elección popular de alcaldes y gobernadores significó el incentivo al desorden interno de los partidos, porque la repartición de estos puestos era el principal incentivo de los actores locales para pertenecer a los partidos, es decir, dismanteló las redes de poder vertical del sistema (Pizarro, 2002). Los beneficiados con estas reformas fueron los actores políticos regionales ya que la desestructuración del sistema les permitió fortalecer sus redes clientelares en el ámbito local³⁵. Estas reformas no sólo impulsaron la creación de nuevos partidos desmarcados de los partidos tradicionales sino que incentivaron la competencia intrapartidaria, como lo demuestra el incremento de listas por distrito que permite a las facciones competir entre ellas utilizando el sello del partido. El número de listas pasaron de 143 en 1991 a 251 y 319 en 1994 y 1998 respectivamente. El pluripartidismo que se buscaba se dio en gran medida al interior de los partidos existentes (Roll, 2003), ya que la izquierda revolucionaria se ha rehusado en todo momento a integrarse al cauce institucional.

Estos cambios dentro del sistema de partidos pueden ser entendidos como un cambio en el equilibrio de las interacciones entre los políticos colombianos; el equilibrio que surgió del Frente Nacional dejó de ser rentable para los políticos por el alto costo electoral y social que éste representaba en los años 80. Al mismo tiempo la crisis de legitimidad les permitió organizar la vida política de tal manera que en cada región surgieron pequeños micropartidos que son dirigidos por los líderes regionales, frecuentemente senadores que mantienen gran autonomía con respecto a la dirigencia nacional del partido. Roll (2003) lo expone de la siguiente manera:

³⁵ Esto los ha llevado a ser conocidos como “caciques electorales” (Ungar y Aérvalo, 2004)

Los senadores presentan los poderes regionales de los partidos, son la cabeza de una especie de partido independiente con una bien estructurada red de influencia electoral en los Departamentos y Municipios. La mayoría de los miembros de los consejos municipales y asambleas municipales dependen de estos jefes políticos y algunos representantes a la Cámara son sencillamente los segundos en el grupo de un senador.

Si bien en términos formales los partidos Liberal y Conservador siguen existiendo, éstos son partidos atomizados, esto es que los partidos están fragmentados, dirigente por dirigente, con grupos pequeños que giran en torno a cada dirigente, cada uno de los cuales suele ser miembro del parlamento (Sartori, 1966). Se puede afirmar que el sistema de partidos colombiano se transformó de un sistema institucionalizado conformado por fraccionalismos ligados a sus *jefes naturales* a un sistema de partidos débilmente institucionalizado donde el faccionalismo, es decir, grupos poco cohesionados con organización endeble, coyuntural y dependientes de liderazgos personalistas, se convirtieron en un fenómeno ampliamente diseminado en el sistema político y electoralmente exitoso.

La Constitución de 1991 incentivó aún más el debilitamiento del sistema de partidos, especialmente en sus artículos 107 a 112, en los que avala a cualquier agrupación para postular candidatos; en el artículo 108 se estableció lo siguiente “en ningún caso podrá la ley establecer exigencias con relación a la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en elecciones”³⁶. Además, la Constitución introdujo una nueva fórmula electoral, la fórmula *Hare* de representación proporcional, con magnitudes grandes, es decir con un gran número de puestos en disputa por distrito electoral.

Esta fórmula funciona de la siguiente forma: los escaños son calculados dividiendo el número de votos entre el número de curules, los que superan la cuota

³⁶ En 1994 el umbral para registrar una organización política fue reducido a 50 mil firmas, facilitando todavía más el ingreso de nuevas fuerzas políticas y el desmembramiento del sistema.

adquieren sus curules y los demás escaños son repartidos en residuos más grandes, por ejemplo, si un distrito tiene mil votos y 10 escaños a repartir, la cuota es 100. En este hipotético, si el Partido A tiene 650 votos, B tiene 240, C tiene 70 y D tiene 40, de acuerdo con la fórmula, el partido A obtiene 7 escaños (6 por cuota y uno por residuo), B obtiene 2 (por cuota), C conseguiría 1 (por residuo) y D no obtendría nada. (Cárdenas; Junguito, y Pachón, 2006).

Esta fórmula electoral favoreció a los actores políticos regionales ya que permitió la aplicación de lo que se conoce como la *Operación Avispa*, que consistía en presentar múltiples listas con la finalidad de ganar asientos por residuo y no por cuota³⁷ (Escobar y Moreno 2004). Este proceso de fragmentación partidista arrastró al sistema de partidos hacia su *atomización* (Pizarro, 2002), es decir a la creación de pequeñas microempresas electorales que resultan muy beneficiosas para los caciques electorales que las dominan. El número de movimientos políticos que obtenían representación en el senado, pasó de 23 en 1991, a 48 y 62 en 1994 y 1998 respectivamente. Estos movimientos en su mayoría no pueden ser clasificados como partidos políticos porque giran alrededor de personalidades políticas, carecen de fines programáticos y su presencia en el sistema político es efímera.

Los cambios sufridos en este periodo no sólo muestran un fenómeno de proliferación de nuevos partidos sino también de la fragmentación de los partidos tradicionales que se han visto incapaces de disciplinar a sus miembros. Los partidos perdieron el control sobre la postulación de candidatos y si bien mantuvieron su presencia nacional, dejaron de contar con los mecanismos para cohesionar a las facciones del partido.

³⁷ En 2002, tan sólo 7 de los 166 diputados obtuvieron su asiento por cociente y el resto por residuo.

Además la Constitución de 1991 despojó a los partidos de mecanismos de control sobre sus militantes tales como el condicionamiento de recursos a la disciplina partidaria ya que los recursos de financiamiento público para las campañas electorales pasaron de ser filtrado a través de los partidos a ser entregado directamente a los candidatos, lo que los hizo menos responsivos a las elites partidistas.

En resumen, el desarrollo institucional del sistema de partidos en Colombia, pasó de la estabilidad proporcionada por las reglas del Frente Nacional a finales de los años 50, que impulsó una alta institucionalización del sistema de partidos, a un proceso en el que los partidos fueron cada vez más endebles, y donde los actores políticos dejaron de cooperar en la manera que lo hacían en el pasado, esto debido a que las nuevas reglas les permitieron tener un papel predominante en el ámbito regional y al mismo tiempo ser figuras políticas nacionales, esto significa que la debilidad institucional ha resultado rentable para los líderes regionales que dominan la política colombiana.

En este proceso de adaptación se identifican dos tipos de estrategias implementadas por los actores políticos, una de ellas administrativa y otra electoral, la primera tuvo como objetivo descentralizar el poder político estatal y la segunda descentralizar el poder de los partidos políticos, en pocas palabras fueron estrategias encaminadas a una mayor autonomía local, de la que esperaba trajera consigo mayor democracia y consecuentemente mayor legitimidad en un momento crítico para el sistema político colombiano.

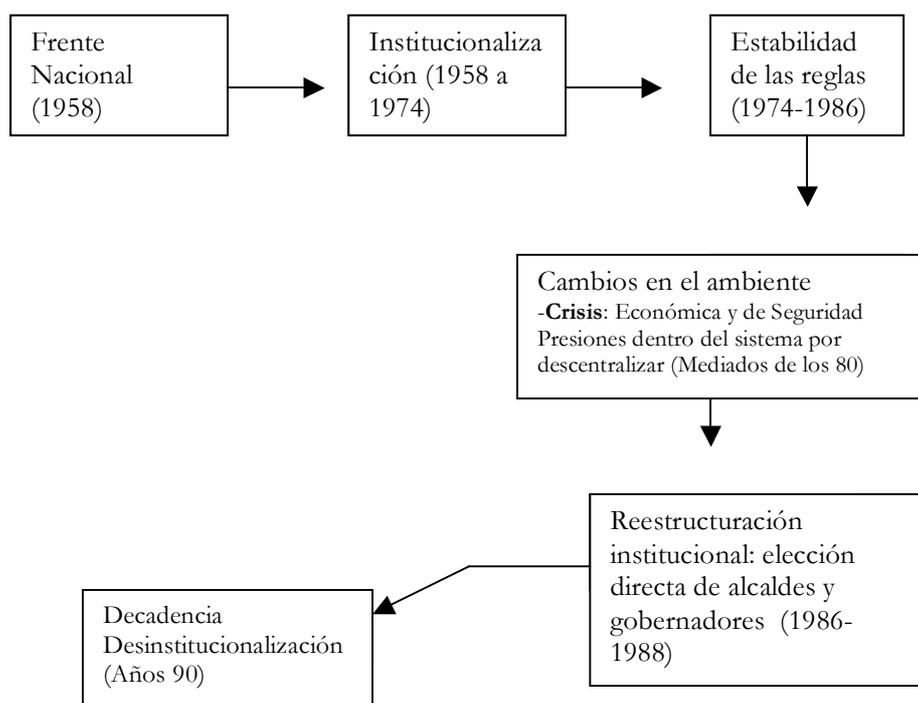
Las acciones de cambio que se desprendieron de las estrategias institucionales fueron la elección directa de alcaldes y gobernadores en la parte administrativa, y en el ámbito electoral las acciones incluyeron la flexibilización para la participación de movimientos políticos en elecciones, el establecimiento de la fórmula Hare de

representación proporcional y el financiamiento público directo a los candidatos. Los efectos en la vida política de estas acciones efectivamente fortalecieron la posición de los actores regionales en varios sentidos, primero desestructuraron las redes verticales de poder de los partidos políticos, ya que éstos dejaron de tener control sobre la asignación de puestos públicos, segundo, los partidos perdieron el control sobre la asignación de recursos de financiamiento público; estas dos acciones minaron la disciplina partidista al despojar de elementos coercitivos a las instituciones partidistas, en tercer lugar los líderes regionales lograron una mayor capacidad de organización local basados en sus clientelas y en cuarto lugar se incentivó el surgimiento de microempresas electorales, esto último dentro y fuera los partidos.

Cuadro 2. Transformación institucional a partir de su proceso de adaptación Colombia

Transformación institucional a partir de su proceso de adaptación Colombia			
Estrategias de cambio	Acciones de cambio	Actores	Efectos en la vida política
<i>Estrategia administrativa</i> *Acto Legislativo 1986 *Constitución 1991	Elección directa de alcaldes Elección directa de gobernadores	<i>Jefes naturales</i> de los partidos políticos Caciques regionales Presidentes Belisario Betancur y Virgilio Barco	Desestructuración de las redes verticales de poder Pérdida de disciplina y mecanismos de coerción Mayor capacidad de organización local
<i>Estrategia electoral</i> *Constitución 1991	Flexibilización para la participación en elecciones Fórmula Hare de representación Financiamiento directo a candidatos		Competencia intrapartidista Surgimiento de microempresas electorales alrededor de líderes regionales

Figura 3. El desarrollo cronológico del sistema de partidos colombiano



Fuente: Elaboración propia

Los efectos de los cambios sobre la institucionalidad del sistema

Los patrones de competencia interpartidaria se transformaron a partir de las nuevas estrategias institucionales implementadas a partir de finales de los años ochenta; concretamente las estrategias institucionales encaminadas a otorgar una mayor autonomía al ámbito local. El cambio es contrastable cuando se observa lo considerablemente estable del sistema de partidos sobre todo al tomar en cuenta su larga historia de 150 años como actores principales en la escena política y en especial su

amplio dominio tras el Pacto del Frente Nacional de 1958, que fue caracterizado por la cooperación entre los actores políticos, y se contrasta con el éxito electoral de vehículos electorales, movimientos políticos poco organizados y candidatos independientes en los años 90. Cuando se refiere a estabilidad en los patrones de competencia se refiere a casos en los que los partidos políticos que conforman al sistema son constantemente los mismos, por lo que un incremento o disminución en los partidos que compiten muestra si estos son estables o no.

Durante el periodo de 1958 a 1974, no existen tales indicadores por la ausencia de competencia electoral, no obstante legalmente sólo existían el Partido Liberal y Conservador. A partir de 1978 (ver Cuadro 3), se observan cambios en el número de partidos y movimientos que logran obtener representación; y especialmente es notorio el incremento exponencial de organizaciones políticas tras el proceso de adaptación institucional de los años 80 y concretamente los incentivos que creó para que los actores regionales obtuvieran un mayor rango de acción e independencia prácticamente total con respecto a las dirigencias nacionales de los partidos políticos al mismo tiempo que incentivó la creación de nuevas organizaciones políticas poco organizadas y altamente personalistas. La mayoría de estos movimientos son efímeros, como lo demuestra que de los 121 que obtuvieron representación entre 1991 y 2002, 79 de ellos sólo obtuvieron representación en una sola ocasión, y únicamente 11 lograron representación en todos los periodos electorales de 1991 a 2002 (Úngar y Arévalo, 2004).

En las elecciones de 2002, la debilidad de los partidos políticos tradicionales y la atomización del sistema quedaron en evidencia al perder la mayoría de los asientos en la Cámara de Diputados. Los nuevos movimientos políticos y candidatos independientes alcanzaron 53 por ciento de la Cámara; la Figura 4 es ilustrativa en este sentido porque muestra cómo los partidos políticos tradicionales fueron perdiendo presencia legislativa

a partir de 1986 y este sentido se puede sostener que el sistema de partidos institucionalizado de los 80 ha dejado de existir porque como lo indica Mainwaring, un profundo cambio en los patrones de competencia da señales de que el sistema ha cambiado o está cambiando hacia otro tipo de sistema, en este caso, el resto de los indicadores ofrecen pistas de hacia qué tipo de sistema ha evolucionado.

Cuadro 3. La proliferación de movimientos con representación política 1978-2002 en Colombia

Año	Partido	Número de escaños
1978	Liberales	111
	Conservadores	83
	UNO	4
	FUP	1
	Total	199
Año	Partido	Número de escaños
1982	Liberales	115
	Conservadores	82
	Frente Democrático	1
	Movimiento Cívico	1
	Total	199
Año	Partido	Número de escaños
1986	Liberales	98
	Nuevo Liberalismo	7
	Conservador	80
	Unión Patriótica	3
	Otros	11
	Total	199
Año	Partido	Número de escaños
1990	Liberales	199
	Conservador	62
	Unión Patriótica	1
	Movimiento Nacional	3
	Conservador	
	Coaliciones	10
	Otros inscritos	4
Total	199	
Año	Partido	Número de escaños
1994	Liberal	88
	Conservador	40
	Movimiento Unitario	1
	Metapolítico	
	Movimiento Nacional	6
	Conservador	
	Movimiento Nacional	1
	Progresista	
	Nacional Cristiano	1
Alianza Democrática M-19	1	

Movimiento de Salvación Nacional	1
Movimiento Fuerza Progresista	4
Movimiento Nueva Colombia	2
Mov. Conservatismo Independiente	1
Movimiento de Integración R	1
Mov. Único de Renovación	1
Comunidades Negras	2
Coaliciones	1
Otros partidos o movimientos	12
Total	163

Año	Partido	Número de escaños
1998	Liberal	60
	Conservador	18
	Alianza Democrática M-19	1
	Coalición	11
	Frente de Esperanza Fe	1
	Mov. Agropecuario Colombiano	1
	Mov. Alianza Social Indígena	1
	Movimiento Alternativa Democrática	3
	Mov. Arena	2
	Movimiento C-4	1
	Movimiento Ciudadano	2
	Movimiento Ciudadanos en formación	3
	Movimiento Cívico Independiente	1
	Movimiento Cívico Serenidad por Colombia	2
	Movimiento Colombia Mi País	2
	Movimiento Concertación Cívica Nacional	1
	Movimiento Conservatismo Independiente	1
	Movimiento Convergencia Popular Cívica	2
	Movimiento de Integración Regional	1
	Movimiento de Participación Ciudadano	1
	Movimiento de Participación Popular	1
	Movimiento de Salvación Nacional	1
	Movimiento Defensa Ciudadana	2
	Movimiento Fuerza Colombia	1
	Movimiento Fuerza Progresista	4
	Movimiento Indígena de Colombia	1
	Movimiento M-19	3
	Movimiento MOIR	1
	Movimiento Nacional Conservador	4
	Movimiento Nueva Colombia	1
	Movimiento Opción Solidaridad	1
	Movimiento Oxígeno Liberal	2

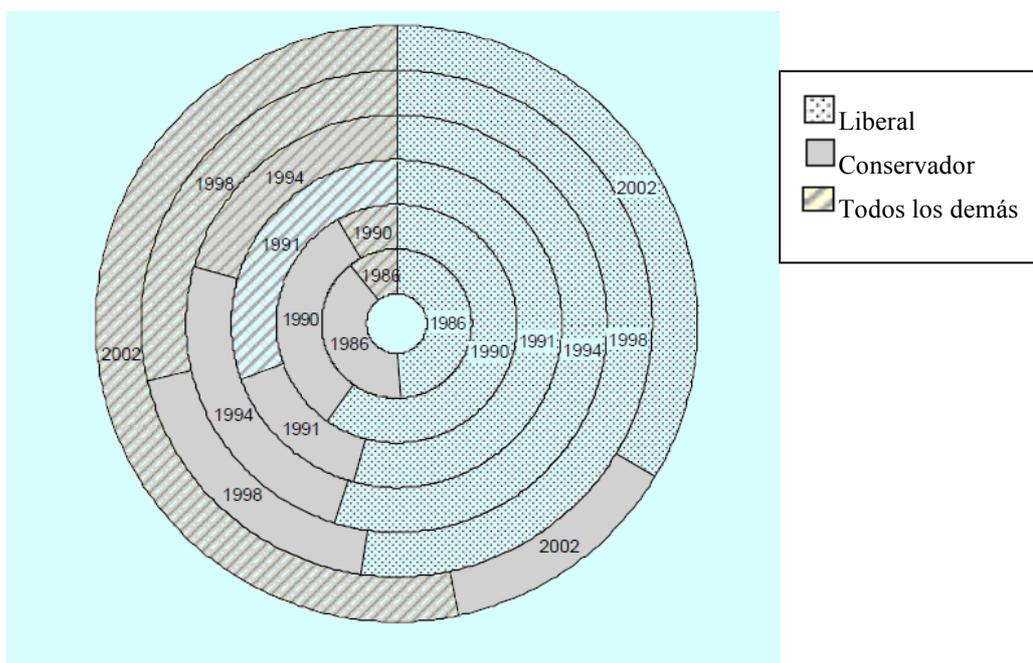
Movimiento Político Laicos por Colombia	4
Movimiento Político Actitud Renovadora	1
Movimiento Político Comunal y Comunitario	2
Movimiento Político Fuerza Colombia	1
Movimiento Reconstrucción Democrática	1
Movimiento Renovación Democrática	2
Movimiento Unión Cristiana	2
Movimiento Unitario Metapolítico	5
Otros partidos	1
Vamos por Colombia	2
Total	161

Año	Partido	Número de escaños
2002	Liberal	55
	Conservador	21
	Mov. Frente Social y Político	2
	Mov. Obrero Independiente Revolucionario- MOIR	2
	Mov. Cambio Radical	7
	Mov. Apertura Liberal	5
	Mov. Colombia Siempre	3
	Mov. De Integración popular- MIPOL	2
	Mov. Renovador de Acción Laboral- MORAL	2
	Mov. Nuevo Liberalismo	2
	Mov. Voluntad Popular	2
	Mov. Nacional Progresista	1
	Mov. Equipo Colombia	4
	Mov. De Salvación Nacional	2
	Mov. Fuerza Progresista	2
	Mov. Nacional	1
	Mov. Nueva Fuerza Democrática	1
	Mov. Conservatismo Independiente	1
	Mov. Convergencia Popular Cívica	4
	Mov. De integración regional	3
	Mov. Popular Unido. MPU	1
	Mov. Convergencia Ciudadana	2
	Mov de Participación Popular	2
	Mov. Huella Ciudadana	2
	Mov. Progresismo Democrático	2
	Mov. Unionista	2
	Mov. Popular Unido MPU	2
	Mov. Autoridades Indígenas de Colombia AICO	1
	Mov. Seriedad Colombia	1
	Mov. Participación Común	1
	Mov. Reconstrucción Democrática Nacional	1

Mov. Republicano	1
Mov. Únete Colombia	1
Mov. Vía Alterna	1
Partido del Socialismo Democrático- PSD	1
Partido Nacional Cristiano	1
Partido Popular Colombiano	1
Partido Unidas Democrática	1
Partido Vanguardia Social y Moral Vamos Colombia	2
Coaliciones	17
Total	165

Fuente: Actualización del cuadro presentado por Roncagliolo y Meléndez (2007), con datos de Patricia Muñoz Yi (2003)

Figura 4. Porcentaje de asientos ganados en el Congreso colombiano por partido



Fuente: Escobar y Moreno (2004)

Las lealtades partidistas en Colombia habían sido tan fuertes que estudios anteriores las llamaron “odios heredados” (Boudon, 2000), los ciudadanos se identificaban desde niños con el Partido Liberal o el Partido Conservador, además la habilidad de los partidos para sobrevivir largos periodos de tiempo, en este caso 150 años, dan un indicador de que el sistema de partidos había logrado establecer lealtades de largo plazo (Mainwaring, 1999), lo que demuestra la existencia de profundas bases sociales.

Para el periodo de estudio de este trabajo, se puede analizar esta variable a través del índice de volatilidad de Pedersen, que se calcula añadiendo el cambio neto del porcentaje de votos ganados o perdidos por cada partido de una elección a la siguiente y después dividiéndola entre dos. En este sentido cuando los partidos cuentan con profundas bases sociales, los niveles de volatilidad son bajos debido a que electores se sienten cercanos al programa de los partidos y votan de manera regular por éste. En su trabajo de 1995, Mainwaring y Scully otorgaron al sistema de partidos colombiano, un índice de volatilidad de 9.7 en el periodo 1970-1990, es decir el segundo más bajo de América Latina en dicho periodo, sólo superado por Uruguay con 9.1.

En contraste, Colombia enfrentó un índice de volatilidad cada vez mayor a partir de mediados de los años 80, llegando inclusive a niveles muy altos de volatilidad en 2002 (ver Cuadro 4). Por su parte la volatilidad media, es decir, el promedio entre la volatilidad en el Congreso y el voto presidencial ha pasado del 9.7 en el estudio de Mainwaring y Scully que abarcó hasta principios de los 90, a una volatilidad media de 25.5 de 1978 a 2002 (ver Cuadro 5). Es también interesante observar que la volatilidad ha sido mayor en las elecciones presidenciales que en el Congreso, una posible explicación es que los líderes regionales, constantemente diputados o senadores, mantuvieron el control de organizaciones partidarias locales que se presentaron con las etiquetas partidarias de los partidos políticos tradicionales, y en contraste las elecciones presidenciales basadas en el ámbito nacional demuestran la debilidad de los partidos para cooperar en dicho nivel.

Estos cambios en la volatilidad muestran que las bases sociales de los partidos se han ido evaporando desde los comicios de 1986. Resulta importante también señalar que el Partido Conservador y el Partido Liberal, pasaron de controlar 97 por ciento de

los escaños del poder legislativo en 1978, a tan sólo contar con 46 por ciento de ellos en 2002, lo que significa un declive de 52 por ciento de los escaños.

En el ámbito local las elecciones de 1997 demuestran cómo los partidos políticos tradicionales perdieron terreno frente a nuevos movimientos políticos; de las 32 gobernaciones el Partido Liberal y el Partido Conservador, sólo consiguieron el triunfo en 22 de ellas, las 10 restantes fueron para candidatos ajenos a los partidos políticos tradicionales³⁸. Estos datos demuestran como las acciones de cambio generaron un gran número de opciones políticas para la ciudadanía apelando a relaciones personalistas y creando vehículos electorales *ad hoc*, es decir, desmembrando las instituciones existentes actor por actor y abriendo el paso a nuevos jugadores, sin embargo esta alza en la oferta política provocó una incapacidad de los partidos para agregar intereses relacionados al bien público nacional y sustituyeron el voto programático por el voto personalista y no en pocas ocasiones clientelar.

Cuadro 4. Índice de volatilidad en Colombia

Índice de volatilidad Colombia	
Periodos	Índice
1978-1982	9,8
1982-1986	22,0
1986-1990	37,5
1990-1994	34,6
1994-1998	26,3
1998-2002	59,5

Fuente: Roncagliolo y Meléndez (2007)

³⁸ Gustavo Álvarez Gardeazábal en Valle, Rodolfo Espinoza en Atlántico, Miguel Raad en Bolívar, Miguel Arenas en Santander, Jorge Alberto García en Norte de Santander, Jaime Bravo en Huila y Arnaldo Rojas en Guainia (Boudon, 2000).

Cuadro 5. Volatilidad Media en Colombia (Volatilidad en el Congreso + Volatilidad Presidencial entre 2)

Volatilidad electoral Media Colombia						
	Elecciones Legislativas		Elecciones presidenciales		Promedio	
Periodo	Número de periodos electorales	Volatilidad media (A)	Periodo	Número de periodos electorales	Volatilidad Media (B)	Volatilidad media ((A)+(B))/2
1978-2002	7	17,51	1978-2002	6	33,64	25,58

Fuente: Zovatto, Payne y Mateo (2007)

Cuadro 6. Escaños controlados por los partidos tradicionales en Colombia (1978- 2002)

Escaños controlados por los partidos tradicionales en Colombia (1978 – 2002)				
País	Partidos importantes al inicio del estudio (10% o más de escaños)	Porcentaje de escaños en 1978	Porcentaje de escaños en 2002	Disminución porcentual
Colombia	PCC, PLC	97.5	46.3	52.5

Fuente: Modificación del cuadro elaborado por Zovatto, Payne y Mateo (2007)

Por su parte los partidos políticos dejaron de ser percibidos como el único medio de acceso al poder, como lo demuestra el éxito electoral de candidatos independientes, ejemplos de este fenómeno son el *outsider* de la política Antanas Mokus quien ha alcanzado la alcaldía de Bogotá a través de candidaturas independientes en dos ocasiones (1993 y 2001) con resultados en las políticas públicas muy positivos³⁹, lo que desacreditó aún más a los partidos políticos tradicionales. Por su parte Noemí Sanín miembro del Partido Conservador decidió dejar su partido al no conseguir la nominación a la presidencia de la República en 1998; Sanín optó por una candidatura independiente y antipartidista, acompañada en su fórmula por Mockus, cuya intención

³⁹ Durante el mandato de Mockus en Bogotá, la tasa de homicidios cayó 70 por ciento, los accidentes de tráfico se redujeron 50 por ciento, el desperdicio de agua disminuyó 40 por ciento, el servicio de agua purificada se extendió a la totalidad de los hogares (anteriormente solo cubría el 79 por ciento).

era aprovechar el desgaste de los partidos políticos tradicionales y en la primera vuelta electoral consiguió cerca de un tercio del total de los votos.

De manera más notable Andrés Pastrana, en las mismas elecciones presidenciales de 1998, decidió igualmente separarse del Partido Conservador y autoproclamarse como independiente utilizando una coalición que le serviría de vehículo electoral para ganar las elecciones en la segunda vuelta. En las elecciones presidenciales de 2002, Álvaro Uribe, tradicionalmente miembro del Partido Liberal, decidió formar de la misma manera que había hecho Pastrana cuatro años antes, un movimiento político llamado Primero Colombia para postular su candidatura, alegando que no existían garantías de una selección competitiva dentro del Partido Liberal. Uribe alcanzó la presidencia de la República con 53 por ciento de los votos. Estos casos de candidatos independientes que logran obtener puestos importantes de representación demuestran que el electorado ve a éstos como una alternativa viable a los partidos políticos, pero también cabe resaltar que las nuevas organizaciones políticas se autonombren como “movimientos” para evitar ser asociados con los partidos políticos tradicionales⁴⁰. Estos casos resultaron “ejemplares” para los actores políticos, que siguieron los pasos de Pastrana y Uribe, es decir, cuando los actores no se vieron beneficiados por las reglas del partido, simplemente lo abandonaron y generan su propio movimiento, lo que evidencia la debilidad en el compromiso con las reglas partidarias y la pérdida de la disciplina en dichas organizaciones.

Por su parte las encuestas de opinión pública proporcionan otro indicador para medir la legitimidad del sistema de partidos; si bien los partidos políticos no son las instituciones más populares dentro de la democracia, al menos se espera que los

⁴⁰ Por ejemplo el Movimiento Cívico Independiente asegura haber sido creado como resultado de la “inoperancia de los partidos políticos tradicionales”

ciudadanos los aprecien como un mal necesario⁴¹. Infortunadamente las encuestas de opinión con respecto a esta variable sólo se encuentran disponibles desde mediados de los años 90. Para 1997 tan sólo 16 por ciento de la población colombiana decía confiar en los partidos políticos y para 2002 al realizar nuevamente esta encuesta tan sólo 11 por ciento dijo confiar en ellos. En 1997, 31.9 por ciento de la población consideraba a los partidos como indispensables para el progreso del país y para 2003 este indicador disminuyó a 24.7 por ciento. Estos niveles de confianza y aprecio por el sistema de partidos son bajos comparados con el resto de América Latina (Latinobarómetro, 1997, 2002 y 2003).

Este desaprecio por los partidos políticos fue uno de los incentivos para que los políticos se presentaran como actores independientes y consecuentemente a crear movimientos políticos ajenos a los partidos tradicionales, si bien la legitimidad del sistema de partidos venía en decadencia desde los años 80, fue durante el periodo de desinstitucionalización que la ciudadanía ha demostrado con su voto y sus actitudes que los partidos ya no juegan el papel central en la política colombiana.

La organización partidaria sólida, no se caracterizó durante el periodo del Frente Nacional por ser una de las dimensiones mejor institucionalizadas del sistema de partidos colombiano, el hecho de que las reglas informales primaran sobre las reglas formales indica cierta debilidad en este sentido, sin embargo las reglas del Frente Nacional lograron funcionar durante 30 años manteniendo cohesionadas a las fracciones subpartidistas en un sistema bipartidista.

Al estudiar la organización partidaria se puede abarcar una gran variedad de atributos y es quizá la dimensión de la institucionalidad del sistema más difícil de analizar (Payne, 2007). Este trabajo toma dos indicadores que pueden ayudar a explicar

⁴¹ Patricio Navia señala al respecto que los partidos políticos a la democracia como los hospitales a las ciudades: Necesarios, pero no necesariamente bien queridos.

esta variable; la selección de candidatos y el financiamiento de las campañas. Como ya fue señalado, las candidaturas y puestos eran concedidos, desde el Frente Nacional hasta 1986, por medio de un proceso centralizado de toma de decisiones que recaía en los *jefes naturales* de los partidos políticos.

A partir de las reformas de descentralización esto cambió y el sistema pasó de la centralización de las nominaciones a una gran flexibilidad para obtener una candidatura; ya que lo único que se requiere es contar con los recursos suficientes y el apoyo del líder regional para conseguir una nominación. Las etiquetas partidarias pasaron de la misma manera a ser otorgadas a prácticamente cualquier individuo que lo desee, como indica Roll (2003), los partidos políticos en Colombia se han convertido en una especie de franquicias en las que se prestan indiscriminadamente la historia y la etiqueta del partido, los partidos no seleccionan candidatos sino solo reparten avales, y por el contrario son los candidatos los que seleccionan al partido, es decir, el sistema está marcado por la personalización en detrimento de la institucionalización del sistema.

Por su parte los recursos del partido también fueron descentralizados; el financiamiento público pasó a ser entregado directamente a los candidatos sin pasar por los partidos políticos, lo que debilitó aún más a estas instituciones. La distribución de recursos que permitía a los líderes partidistas en el pasado tener control sobre el ámbito local ha dejado de existir tras la descentralización política de los 80. En pocas palabras, el sistema hizo implosión, convirtiéndose en decenas y decenas de microempresas electorales (Pizarro, 2002) como lo demuestra la proliferación de listas electorales (ver Cuadro 7), sobre las que el partido no tiene control dejando entrever su debilidad organizativa, porque los órganos partidarios a nivel nacional dejaron de tener relevancia en la política colombiana, fueron los “caciques electorales” en este contexto los que

dominaron la esfera pública y en la medida en que éstos se han multiplicado, la debilidad del sistema ha sido mayor ⁴².

Cuadro 7. Listas electorales para el Senado de Colombia

Listas electorales para el Senado Colombia		
Año	Núm. De organizaciones	Listas
1991	22	143
1994	54	251
1998	80	319

Fuente: Elaboración propia con datos de Pizarro (2002)

2.2 Desinstitucionalización en Venezuela: fractura y vulnerabilidad

Venezuela a partir de 1958 se convirtió al igual que Colombia y Costa Rica, en una excepción latinoamericana. En un panorama plagado de autoritarismos, Venezuela logró mantener un régimen democrático basado en sus partidos políticos que en los años 70 lograron altos niveles de institucionalización, tan altos que llevaron a Mainwaring y Scully (1995,b) afirmar que ningún otro sistema presidencial en el mundo contaba con partidos tan fuertes como el sistema venezolano.

Por eso es importante estudiar el cambio en este sistema, porque da la oportunidad de analizar un fenómeno que ha sucedido en pocas ocasiones, es decir el

⁴² Inclusive hay quien llega a afirmar que los partidos políticos han dejado de existir como Antonio Navarro, miembro del Polo Democrático Independiente quien afirma lo siguiente: “Este es un sistema lleno de personalismos, por eso no hay partidos; a lo sumo hay carpas donde cada uno tiene su microempresa. En general, ha sido una política totalmente individualizada –la de los Congresos, la de las representaciones de los departamentos, la de los Consejos-, con mucha representatividad, con una relación muy directa entre el elegido y el elector, pero también (...) ampliamente clientelizada. (Además), es un sistema muy disperso. Así veo las características del sistema político colombiano en la actualidad”.

paso de un sistema altamente institucionalizado a uno fluido, y porque además se trata de un proceso de desinstitucionalización tan rápido y tan profundo que algunos autores como Tanaka (2002) lo han calificado como el colapso del sistema de partidos. Este fenómeno es estudiado en este trabajo desde la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en 1985 hasta el año 2005, cuando los partidos políticos tradicionales pierden toda relevancia en la política venezolana al no postular candidatos a las elecciones legislativas. Es relevante estudiar el sistema desde la creación del COPRE porque esta comisión fue la encargada de reordenar las reglas institucionales para los años 90.

Durante este periodo de estudio se puede observar el debilitamiento institucional del sistema bipartidista, como lo demuestra la entrada de nuevos actores en la escena política: el triunfo de candidatos independientes, como Rafael Caldera en 1993 y antisistema, como Hugo Chávez en 1998. También se muestra un creciente desafecho de la ciudadanía por los partidos políticos cuando los electores optaron por actores no convencionales tanto en 1993 como en 1998; en este sentido los nuevos actores antisistema supieron organizar sus intereses en plataformas electorales y aprovecharon el desgaste que el sistema venía enfrentando: severos problemas de organización, provenientes de la descentralización política propuesta por el COPRE y que se dio a partir a finales de los 80. Esta desorganización quedó evidenciada en la incapacidad de los partidos políticos tradicionales para nominar candidatos en 1998.

Si bien se puede observar un rápido proceso de desinstitucionalización, a diferencia de Colombia, éste fue acompañado del fortalecimiento de una fuerza antisistema encabezada por Hugo Chávez que al llegar al poder se encargó de dismantelar el poder restante de los partidos mediante la Constitución de 1999, sus

efectos son claros en las elecciones de 2000, cuando la presencia de los partidos políticos tradicionales se convirtieron en minoría.

El status quo del Punto Fijo

El origen de los partidos políticos tradicionales en Venezuela: Acción Democrática (AD), socialdemócrata, y el Comité de Organización Política Independiente (COPEI), demócratacristiano, se remonta al periodo de transición política que vivió el país tras la muerte del dictador Vicente Gómez quien gobernó Venezuela de 1908 a 1935. AD surgió en 1941, como un partido de masas que aglutinó a importantes sectores de la sociedad civil, como los sindicatos, los grupos campesinos, así como las organizaciones estudiantiles y profesionales (Kornblith y Levine, 1995). La inclusión de estos sectores le permitió conformar una organización sólida que fue capaz de presionar por la apertura democrática que finalmente llegó en 1945, durante ese mismo año COPEI hizo su aparición en el escenario político y también aparecieron la Unión Republicana Democrática (URD) y el Partido Comunista Venezolano (PCV). No obstante, el régimen democrático impulsado por AD y encabezado por el primer presidente electo de Venezuela, Rómulo Gallegos, fue derrocado tras un golpe de Estado en 1948 por el general Marcos Pérez Jiménez.

El 23 de enero de 1958 la dictadura de Pérez Jiménez fue derrocada por un movimiento encabezado por los partidos políticos, asociados en lo que llamaron *Junta Patriótica* (AD, COPEI, URD y PCV), además los partidos convocaron dentro de esta alianza a la Iglesia Católica, los sindicatos, los empresarios y a las mismas fuerzas armadas (Molina, 2003). Tras la experiencia autoritaria los actores políticos optaron por la cooperación como medio para mantener el régimen democrático, fue así que crearon

el Pacto del Punto Fijo, éste fue firmado por los líderes de AD, Rómulo Betancurt, COPEI, Rafael Caldera, y URD Jovito Villalba; siendo excluido del pacto el PCV. Esta acción de excluir al PCV del pacto tenía como fin atraer al sistema a las fuerzas armadas y a la Iglesia Católica, por lo que la izquierda fue deliberadamente marginada del sistema, aunque cabe destacar que si bien una parte de la izquierda siguió el camino de las armas, la guerrilla nunca alcanzó los niveles de violencia que vivió Colombia. Por su parte la oposición de derecha al sistema de partidos fue derrotada mediante purgas en las fuerzas armadas (Kornblith y Levine, 1995).

El pacto comprometió a los partidos a respetar los resultados electorales cualquiera fuera el resultado, así como el compromiso de conformar gobiernos de coalición sin importar quien resultara ganador, así como la creación de un Programa Mínimo de Gobierno, lo que significaba que los partidos se comprometieron a acordar una agenda compartida acerca de cómo administrar al Estado (González Fuentes, 2003); en este sentido el Punto Fijo redujo al mínimo las posibles amenazas que el régimen pudiera enfrentar por la divergencia de intereses y los conflictos partidistas.

Fue así que el sistema de partidos experimentó 10 años de gobiernos de coalición liderados por AD, sin embargo estos compromisos en términos prácticos fueron extendiéndose a través de todo el sistema político, es decir, se convirtió en la repartición de puestos públicos como mecanismo para mantener la estabilidad política. A estos mecanismos, Rey (citado por Kornblith, 2004) lo llamó *sistema populista de conciliación de élites*, esto fue un sistema caracterizado por la distribución de poder entre los partidos políticos, es decir, un sistema de partidos donde no había perdedores y los costos de abandonarlo eran muy altos. El Punto Fijo fue pensado como un pacto que garantizara la estabilidad de la democracia en sus primeros años, por lo que se esperaba sólo funcionara por un par de elecciones, sin embargo, las reglas del Punto Fijo

siguieron vigentes hasta los años 80 ya que los beneficios para los actores del sistema resultaban muy rentables, en especial debido a los recursos provenientes de la industria petrolera que servían a los partidos como medio para mantener sus lealtades partidistas, ofreciendo subsidios a los sectores que conformaban a los partidos (Coppedge, 1994).

El periodo que va de 1958 a 1973, fue marcado por cierta inestabilidad, no obstante, el sistema de partidos y en especial AD y COPEI, experimentaron un proceso de institucionalización que los llevaría a la hegemonía partidista en los años 70 y 80, durante estos años consolidaron lealtades, construyeron organizaciones sólidas con presencia nacional (Molina, 2003), en especial AD que logró una muy fuerte organización partidaria⁴³ con presencia dentro de la Confederación de Trabajadores de Venezuela que aglutinaba 80 por ciento de los trabajadores del país. Además, el establecimiento de un sistema electoral con listas cerradas y la fórmula de representación proporcional D'Hondt fortaleció a los partidos con respecto a la selección de candidatos y el control de campañas (Kornblith y Levine, 1995). Por su parte URD fue incapaz de institucionalizarse debido a que se convirtió en el vehículo personalista de Jovito Villalba y fue perdiendo presencia y desapareció a finales de los 70.

El año 1973 marcó el inicio de la hegemonía bipartidista AD/COPEI⁴⁴, y lo que Michael Coppedge (1994) calificó como la partidocracia (*partyarchy*⁴⁵) venezolana. Durante este periodo (1973-1989) el sistema de partidos alcanzó su máxima institucionalización, los niveles de volatilidad fueron bajos, los dos partidos dominaron las elecciones y la vida social mediante el control de los sectores sociales desde los

⁴³ De las siete elecciones a la presidencia de la República, AD triunfó en 5 de ellas; en este sentido éste ha sido el partido con más presencia en Venezuela como lo demuestra que para 1985, 2,253,887 venezolanos estuvieran afiliados al partido, esto le significó ser el partido socialdemócrata con más afiliados en el mundo en ese momento.

⁴⁴ Conocida por los venezolanos como la *Guanábana*, por los colores de los partidos, el blanco de AD y el verde de COPEI (González Fuentes, 2003).

⁴⁵ Esto es “un gobierno de la gente, por los partidos para los partidos” (Coppedge, 1994).

sindicatos hasta las juntas vecinales, el bipartidismo sólo fue disputado por el Movimiento al Socialismo (MAS), un pequeño partido que obtenía entre cinco y diez por ciento de la votación⁴⁶.

Las reglas del Punto Fijo llevaron a los partidos políticos a tal cercanía y colaboración que las diferencias ideológicas se hicieron cada vez más difusas. Al mismo tiempo los partidos pasaron de ser partidos de masas a *catch all parties* (partidos atrápalo todo), es decir, apelando a todos los sectores sociales y no sólo a cierta clase o grupo social; el sistema se valió del semi-corporativismo y del clientelismo político para fortalecer su organización, se infiltraron en las organizaciones sociales y las controlaban ya fuera por la vía directa o la vía indirecta, es decir, a través del Estado (González Fuentes, 2003). Dominaron todas las organizaciones sociales con excepción de la Iglesia Católica, el Ejército, y las asociaciones empresariales, fuera de estas organizaciones todos los demás espacios se convirtieron una “campo de batalla” a conquistar por los partidos políticos (Coppedge, 1994)⁴⁷.

La disciplina partidista en Venezuela llegó a ser una de las más fuertes del mundo; AD y COPEI practicaban la disciplina de hierro: los miembros se arriesgaban a ser expulsados si desobedecían las decisiones tomadas por la elite partidaria conocida como *cogollo* (Coppedge, 2003). Por ello, los miembros del Congreso eran claramente subordinados al liderazgo extraparlamentario ejercido por los partidos políticos, esto ejemplifica la capacidad de coerción del sistema de partidos venezolano, la disciplina

⁴⁶ Sin embargo utilizando la fórmula Laakso Taagepera para estos años el Número Efectivo de Partidos (NEP) es 2.

⁴⁷ Algunos ejemplos de esta penetración social de los partidos son: “(...) organizaciones (dominadas por los partidos) ... son asociaciones de bares, asociaciones médicas, sociedades de dentistas, arquitectos, contadores, economistas, politólogos, empleados públicos, maestros, profesores, y otros trabajadores de cuello blanco; y en los gobiernos estudiantiles desde las universidades hasta las secundarias (*junior high*) (y algunas veces hasta en niveles más bajos). Hay rumores (no confirmados pero posibles) de que inclusive los concursos de belleza son decididos basados en líneas partidistas”.

partidista era excepcional para un sistema presidencial y sólo comparable a sistemas parlamentarios como Francia o Gran Bretaña (Coppedge, 1994).

La organización interna de los partidos era sólida, contaba con mecanismos establecidos de selección de candidatos, en especial AD, a través del Comité Ejecutivo Nacional, mientras que en COPEI, el fundador del partido Rafael Caldera, centralizaba muchas de las decisiones (Martz, 1999); su liderazgo fue frecuentemente disputado por las facciones internas del partido y el resultado de éstas determinó en numerosas ocasiones la nominación de candidatos.

AD, si bien altamente disciplinado, estuvo lejos de ser una estructura monolítica; el partido siempre fue conformado por faccionalismos que buscaban el poder dentro de la organización, algunos de estos conflictos terminaron con estos grupos abandonando el partido, como en 1967 cuando tras una disputa por la candidatura a la presidencia de la República, una facción importante abandonó al partido y creó el Movimiento Electoral del Pueblo (MEP). No obstante las divisiones internas, el bipartidismo de AD y COPEI no solamente dominó la escena política en los 70 y 80, sino que la monopolizó y la absorbió dentro de los partidos, las estructuras internas de los partidos se convirtieron en la estructura de poder real del Estado. Mainwaring y Scully (1995b) describieron de la siguiente manera al sistema de partidos venezolano:

Los partidos han sido los actores principales de la democracia de Venezuela desde su puesta en marcha, en 1958. Los partidos son altamente institucionalizados, disciplinados y centralizados. Controlan el proceso de selección de candidatos y son los actores clave en las campañas políticas. Los grupos organizados en la sociedad tienen lazos fuertes con los partidos y son a menudo dominados por éstos.

Sin embargo estas características de fortaleza que fueron ampliamente aceptadas en estudios del régimen venezolano se transformaron a partir de los años 80, debido a cambios en el contexto y al ingreso de nuevos actores a la vida política venezolana en

los años 90 que tendrían efectos importantes sobre el nivel de institucionalización del sistema de partidos y sobre la misma calidad de la democracia.

Cambios políticos, económicos y sociales en el contexto venezolano de los 80

El contexto de los años 80 fue para Venezuela un periodo de declive económico, debido principalmente a la depreciación del petróleo acompañada por la implementación de políticas expansivas de gasto público que vaciaron las reservas internacionales y obligaron al Estado a políticas devaluacionistas (Vaivads, 2003), además el contexto económico estuvo acompañado de graves problemas fiscales y altas tasas de inflación; el país enfrentó seis años consecutivos de tasas negativas de crecimiento del producto interno bruto (1980-1985) (Tanaka, 2006).

Estas condiciones tuvieron un serio impacto sobre la población venezolana, que a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, no había experimentado crisis económicas desde el establecimiento de la democracia en 1958, por el contrario existía una percepción acerca de que Venezuela era un país rico, y ciertamente reportaba beneficios económicos para sus ciudadanos; se estima que cada ciudadano recibía cerca de mil dólares provenientes de la venta de petróleo. También el Estado se vio afectado en sus ingresos; los recursos petroleros cubrían 70 por ciento de los gastos gubernamentales, pero tras la crisis apenas cubrían 40 por ciento (Coppedge, 2003).

Al mismo tiempo la presencia de los partidos en todos los aspectos de la vida social, comenzó a ser cuestionada por la ciudadanía; la *partidocracia* no sólo era culpada de los desastres económicos que vivía el país sino que era percibida como una red de complicidades y corrupción que se extendía desde la burocracia hasta las cortes (Coppedge, 2005). La corrupción se había hecho aún más evidente tras la bonanza petrolera de los años 70, producto del embargo petrolero de la OPEP, que trajo a la

opinión pública casos de corrupción que nunca fueron sancionados, pareciera que el Pacto del Punto Fijo hubiera institucionalizado la impunidad de los miembros de AD y COPEI.

Paralelamente a estas percepciones, los canales de participación ajenos a los partidos habían sido cerrados por el *establishment adeco-copeyano*, que vio en éstos un potencial de competencia y consecuentemente una amenaza. Al mismo tiempo la representatividad de los partidos era cuestionable debido a la extrema centralización de las decisiones políticas en las élites partidarias, los candidatos electos tenían poca conexión con la población y viceversa (Coppedge, 2005). Estos elementos llevaron a la población a una espiral de desconfianza hacia estas instituciones que se vio reflejada en un creciente abstencionismo⁴⁸. A este respecto Kornblith y Levine (1995) afirmaban:

Se ha argumentado que el excesivo dominio de los partidos políticos “sofocan” a la sociedad civil, que los partidos se han convertido en máquinas programáticas y corruptas.

Por su parte COPEI enfrentaba una fuerte crisis interna tras la renovación de su liderazgo partidista, tras 36 años de dominio y 5 nominaciones a la presidencia de la República, en 1983 Rafael Caldera dejó la dirigencia del COPEI, lo que trajo consigo una creciente desunión dentro del partido. En el pasado Caldera se había valido de depuraciones y repartición de recursos para mantener la cohesión partidaria. Mientras tanto AD, mostraba una organización tan sólida como siempre.

Estrategias y acciones de cambio en el sistema de partidos venezolano

Presionados por la situación económica y el creciente cuestionamiento sobre el dominio que ejercían los partidos sobre la vida pública, así como por presiones desde el exterior por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para aplicar medidas económicas de tipo

⁴⁸ El abstencionismo creció de 3.5 por ciento en 1973 a 12 por ciento en 1978 y 1983, 18 por ciento en 1988 y 39.8 por ciento en 1993

ortodoxo que disminuyeran el Estado y el gasto público, se recomendaba descentralizar el sistema político. Los actores políticos emprendieron un proceso de adaptación institucional, buscaron crear un nuevo consenso político que organizara la vida nacional como lo había hecho el Punto Fijo en décadas anteriores y con tal intención crearon la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) que se encargaría de rediseñar las instituciones políticas -reestructurar las estrategias institucionales-, con el fin de recuperar la confianza de los ciudadanos.

Esta Comisión previó que la mejor manera de hacer frente tanto a la creciente deslegitimación del sistema de partidos y al mismo tiempo dar respuesta a las presiones del FMI, era el establecimiento de elecciones directas para gobernadores; anteriormente éstos eran apuntados por el Presidente de la República aplicando los criterios de repartición de cargos públicos establecidos en el Punto Fijo. La Comisión también propuso la creación de la figura del alcalde que sería igualmente electo por voto popular. Además el COPRE propuso la introducción de diputados de mayoría para conformación del Congreso, es decir, una parte sería electa por mayoría y otra por representación proporcional. Estas propuestas a pesar de no contar con el entusiasmo de los partidos políticos no tardaron en contar con el apoyo de los disciplinados actores políticos y entraría en vigor en 1989 bajo la lógica de cooperación del Punto Fijo.

Antes de que las respuestas institucionales pudieran tener efecto, el contexto empeoró aún más; en 1988 fue electo por segunda vez el adeco Carlos Andrés Pérez, quien llegó a la presidencia con promesas de estabilizar la economía y regresar a la época de bonanza de los años 70, su plataforma electoral optaba por una fuerte presencia del Estado en la economía, sin embargo al llegar al poder, Pérez hizo lo contrario e implementó un plan económico de *shock* llamado el *Gran Viraje*, como el recomendado por el FMI (Stokes, 2001), que en el corto plazo provocó una inflación del

80 por ciento y la contracción del 8.3 por ciento de la economía (Coppedge, 2003). La respuesta popular no se hizo esperar y el 27 de febrero de ese año se vivió una serie de fuertes revueltas populares conocidas como el *Caracazo*, que dejaba claro el descontento de la población con el sistema de partidos y la pérdida de la capacidad del sistema para controlar a los sectores sociales⁴⁹.

Pero el descontento social no terminó ahí, el 4 de febrero de 1992, un sector del ejército encabezado por el coronel Hugo Chávez, intentó un golpe de Estado contra el presidente Carlos Andrés Pérez, que en lugar de ser repudiado por la población fue visto positivamente debido al hartazgo de los fracasos económicos de los partidos políticos tradicionales. Este contexto impulsó a los políticos a desmarcarse de los partidos, como lo hizo el fundador de COPEI, Rafael Caldera quien en un mensaje en televisión justificó los motivos del golpe condenando a los partidos políticos (Álvarez, 2003). Para empeorar aún más la percepción sobre los partidos, el presidente Pérez fue destituido en mayo del 93 por peculado.

Paralelamente los primeros efectos de las reformas de descentralización llegaron en las elecciones de 1993, estas reformas políticas incentivaron un mayor nivel de competencia electoral, los partidos políticos tradicionales dejaron de abarcar todo el sistema político debido a que sufrieron escisiones que fueron producto de una mayor capacidad de organización en el ámbito local. Además las minorías de la década pasada se fortalecieron como fue el caso de MAS y la Causa R, que pasaron de contar con 21 asientos en el Congreso en 1988 a 50 en 1993 además de ganar 4 gobernaciones.

Al mismo tiempo nuevos actores, líderes regionales fortalecidos por la descentralización, buscaron la renovación de liderazgos en los partidos políticos tradicionales, confrontándose con la burocracia tradicional de éstos. Los efectos de las

⁴⁹ Por ejemplo el CTV se distanció de Acción Democrática

reformas se reflejaron en los candidatos presidenciales de 1993: Claudio Fermín (AD) ex alcalde de Caracas, Oswaldo Álvarez (COPEI) ex gobernador del Zulia y Andrés Velásquez (La Causa R) quien había sido gobernador del Estado de Bolívar (Tanaka, 2006). Sin embargo el ganador de las elecciones del 93, fue Rafael Caldera a través de un vehículo electoral llamado Convergencia que fue conformado por 15 organizaciones políticas, entre ellos MAS, y movimientos antisistema. El éxito de Caldera vino de su distanciamiento y crítica hacia el sistema bipartidista al que llamó la “democracia puntofijista” (Kornblith, 2004). No obstante, el desempeño de Caldera fue muy mediocre y en los momentos más críticos de su mandato buscó el apoyo de AD, con quien la población lo identificó.

Lo que en un principio pareciera la transformación de un sistema de partidos cerrado a uno más democrático, al poco tiempo se transformó en una seria crisis interna de los partidos y la lucha entre nuevos y viejos actores se dejó sentir en los años siguientes; MAS se dividió entre los cercanos a Caldera y sus críticos que prefirieron unirse al movimiento antisistema de Hugo Chávez; en la Causa R un sector cuestionó el liderazgo de Andrés Velásquez y abandonaron el partido para crear el movimiento Patria Para Todos (PPT) (Tanaka, 2002); en COPEI, Henrique Salas Römer buscó la candidatura a la presidencia de la República y al no conseguirla, fundó su propio vehículo electoral llamado Proyecto Venezuela, y debido a sus divisiones internas no presentó candidato a la presidencia en 1998 y en lugar de eso apoyó en un primer momento a la independiente Irene Sáez, alcaldesa de Chaco y ex miss universo; en AD, el presidente del partido Luís Alfaro Ucero impuso su candidatura lo que representó que los líderes jóvenes abandonaran el partido (Dietz, 2007).

Al tiempo que los partidos experimentaban estos conflictos internos, el movimiento antisistema que había orquestado el intento de golpe de Estado de 1992, fue

organizándose alrededor de la figura de Hugo Chávez en una organización llamada Movimiento V República (MVR)⁵⁰, que buscaba aprovechar el descontento ciudadano de las repetitivas crisis económicas y la vulnerabilidad organizativa en la que los partidos políticos habían caído. Este contexto incentivó a Chávez a participar como candidato en las elecciones de 1998, a este movimiento se le sumaron el MAS y otras organizaciones antisistema, en una coalición llamada Polo Patriótico.

La debilidad organizativa de los partidos quedó en evidencia cuando antes de las elecciones abandonaron a sus candidatos y ofrecieron su apoyo de último momento a Henrique Salas Römer quien sólo obtuvo 11 por ciento del voto (Dietz, 2007). Chávez ganó la elección holgadamente, sin embargo los partidos políticos tradicionales aún consiguieron 44 por ciento de los escaños en el Congreso superando el 36 por ciento ganado por el Polo Patriótico, por lo que las primeras acciones del presidente se encaminaron a reformar el sistema político. Chávez anunció que su objetivo era restaurar la prosperidad del país, pero que para lograrlo había primero que enfrentar a los partidos políticos que se habían opuesto a las reformas. En su discurso de toma de posesión declaró:

Estamos llamados a salvar a Venezuela de este inmenso y pútrido pantano en el que hemos estado atorados por 40 años de demagogia y corrupción (Chávez, citado por Coppedge, 2003).

En abril de 1999, Chávez mediante un referéndum consiguió el consentimiento de la población para llamar a una asamblea constituyente. Desde este acontecimiento en adelante las acciones de Chávez como el actor dominante del sistema político estuvieron encaminadas a dismantelar lo que quedaba del sistema de partidos. Primero la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) estuvo compuesta con base a una fórmula electoral mayoritaria propuesta por el presidente, que le permitió obtener la mayoría de

⁵⁰ El antecedente del MVR, es la organización militar Movimiento Bolivariano 200 (MBR-200).

las posiciones, con 65.5 por ciento de los votos obtuvo 94.5 por ciento de los escaños, mientras que la oposición con 34.5 por ciento de los votos apenas alcanzó 5.5 por ciento (Tanaka, 2006).

La Constitución de 1999, incluyó cambios importantes en las reglas institucionales del sistema, en primer lugar se eliminó el Senado y se estableció un Congreso unicameral, segundo, mantuvo el sistema mixto para la elección de los congresistas, es decir la mitad de los diputados seguirían siendo electos por representación proporcional (RP) con la fórmula D'Hondt en distritos binominales y el resto por mayoría simple en distritos uninominales o plurinominales, tercero, eliminó el financiamiento público a los partidos políticos.

Además creó nuevos mecanismos de democracia directa como alternativa a la representación de los partidos políticos⁵¹. Y más importante aún eliminó los pesos y contrapesos del sistema político, creando un nuevo sistema judicial y otorgando poderes a la figura presidencial. En las elecciones del año 2000 Chávez fue reelecto pero en esta ocasión alcanzó el 56 por ciento de la Cámara contra 22 por ciento de AD y COPEI, siendo la primera vez desde 1958 que no alcanzaron la mayoría en el legislativo.

Una vez reelecto presidente en un ambiente de hegemonía, Chávez apoyado por la Asamblea Nacional Constituyente purgó a la burocracia estatal eliminando de sus filas a miembros de los partidos políticos tradicionales y los reemplazó con militares; al mismo tiempo que separó a los sindicatos de los partidos políticos: eliminando subsidios, realizando auditorias y forzándolos a tener elecciones internas supervisadas por el Consejo Nacional Electoral; para forzarlos a elecciones internas Chávez recurrió a un referéndum popular. A partir de ese año la democracia en Venezuela ha sido ampliamente cuestionada y se argumenta que el excesivo poder ejercido por Chávez lo

⁵¹ Incluyó el referéndum consultivo y revocatorio, iniciativa legislativa y la participación ciudadana en Defensoría del Pueblo y la Contraloría General.

ha convertido en un autoritarismo competitivo (Coppedge, 2005); esta percepción es compartida por los ahora partidos minoritarios AD y COPEI, quienes al no percibir la posibilidad de una elección justa y competitiva, en 2005 decidieron no presentar candidatos para dichas elecciones.

En suma se pueden observar dos etapas de cambio institucional del sistema de partidos venezolano, el primero encabezado por los actores políticos tradicionales ligados a AD y COPEI, es decir los políticos disciplinados, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) y el presidente Lusinchi, y un segundo periodo de hegemonía política liderada por el presidente Hugo Chávez. En el primer periodo de tiempo que se remonta a las reformas de los años 80, se distinguen dos tipos de estrategias: una administrativa y una electoral, la primera encaminada a buscar una mayor eficiencia de la administración pública municipal y paralelamente abriendo espacios de participación y control ciudadano a sus autoridades más cercanas; la segunda estuvo encaminada hacia un mayor acercamiento entre los representantes políticos y la ciudadanía con la finalidad de responder a las críticas de un sistema calificado como una partidocracia extremadamente centralizada y desconectada de las preferencias de los electores.

Las acciones de cambio que se desprendieron de estas estrategias fueron la elección directa de gobernadores, la creación de la figura de alcalde y la introducción del sistema mixto de representación que permitió la elección de diputados de mayoría. Los efectos de dichas acciones de cambio tuvieron un profundo impacto sobre la manera en que funcionaban los sistemas de partidos, en primer lugar porque otorgó una mayor capacidad de organización local e incentivó el surgimiento de nuevos líderes políticos, al corto plazo los actores políticos tradicionales y los nuevos líderes regionales comenzaron una disputa por el control de los partidos lo que llevó a estas

instituciones a un debilitamiento organizacional y a una crisis interna sobre mecanismos tales como la nominación de candidatos, por su parte las acciones concernientes a las reglas electorales fomentaron la personalización de la política, en un sistema donde tradicionalmente se votaba por las etiquetas partidistas, el surgimiento de vínculos más cercanos entre los políticos y los ciudadanos debilitó las relaciones de los primeros con las elites de los partidos políticos.

A diferencia del caso colombiano, en Venezuela existen dos periodos de adaptación institucional, y en gran medida el segundo proceso es resultado de los efectos políticos producidos por las estrategias institucionales puestas en marcha en el primer periodo de adaptación; los efectos que dichas estrategias tuvieron sobre los partidos políticos, es decir, la crisis interna en que los sumieron, incentivaron la organización de un movimiento antisistema que aprovechó la coyuntura para llegar al poder en 1998.

En este periodo el actor dominante fue el líder de dicho movimiento antisistema, Hugo Chávez, quien a su llegada al poder planeó dos estrategias institucionales para debilitar a los partidos políticos a quienes calificó como los culpables de las crisis económicas y sociales en las que Venezuela estaba sumergida desde los años 80; la primera estrategia fue de tipo electoral y la segunda fue una estrategia política mucho más compleja; la Constitución de 1999 que fortaleció la figura presidencial e incluyó mecanismos de participación directa fueron sus principales instrumentos para dismantelar a los partidos políticos.

La eliminación del financiamiento público a los partidos fue la acción de cambio que se desprendió de la estrategia electoral, por el otro lado, la estrategia política consistió en acciones dirigidas a separar a los partidos políticos de su poder dentro del Estado y en la sociedad, lo primero lo logró mediante purgas a la burocracia de los

miembros de AD y COPEI, lo segundo lo logró derrocando al liderazgo de la CTV apoyado en un referéndum popular sobre Uniones Laborales del 3 de diciembre de 2000 que lo obligó a celebrar elecciones internas⁵², además de cortar los subsidios estatales a dichas organizaciones. Los efectos de estas acciones fueron la desorganización de los partidos al perder sus bases que aunado al gran debilitamiento organizacional de la primera etapa de adaptación llevó a los partidos al colapso.

Cuadro 8. Transformación institucional a partir de su proceso de adaptación Venezuela

Transformación institucional a partir de su proceso de adaptación Venezuela			
Estrategias de cambio	Acciones de cambio	Actores	Efectos en la vida política
<i>Estrategia administrativa</i>			
Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores (1988)	Elección directa de gobernadores	Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)	*Mayor capacidad de organización local
Ley Orgánica del Régimen Municipal (1988)	Creación de la figura de alcalde	Políticos disciplinados a sus partidos políticos (AD y COPEI)	*Apertura del sistema a nuevos actores (incluidos antisistema)
<i>Estrategia electoral</i>		Presidentes Jaime Lusinchi y Carlos Andrés Pérez	*Fracturas y conflictos internos en los partidos (nuevos líderes regionales vs aparato tradicional)
Ley Orgánica del Sufragio	Sistema mixto de representación (introducción de diputados de mayoría)		*Desorganización de los partidos políticos tradicionales

⁵² El 62,02 por ciento de la población estuvo de acuerdo con la medida propuesta por Chávez

<i>Estrategia electoral</i>			
Constitución 1999	Eliminación del financiamiento público	Asamblea Nacional Constituyente Presidente Hugo Chávez Movimiento V República	*Debilitamiento organizacional *El colapso del sistema de partidos
<i>Estrategia política</i>			
Composición mayoritaria de la ANC			
Constitución 1999	Fortalecimiento de la figura presidencial Corte de subsidios a la CTV		
Referéndum sobre la CTV	Implementación de elecciones internas abiertas supervisadas por el Consejo Nacional Electoral		
Purgas a la burocracia	Expulsión de miembros de AD y COPEI de los cuerpos estatales		

Fuente: Elaboración propia

Los efectos de los cambios institucionales

La vida del sistema de partidos que surgió del Pacto del Punto Fijo, como ya se mencionó, se puede dividir en tres momentos, el primero de institucionalización que va de 1958 a 1973, el segundo fue un periodo de dominio del bipartidismo adeco-copeyano (1973-1993) y el tercero que se caracterizó por la rápida desinstitucionalización del sistema. El periodo de institucionalización y de alta institucionalidad, que fue resultado del Pacto del Punto Fijo, se caracterizó por patrones estables de competencia, los actores predominantes durante las elecciones celebradas durante este periodo fueron

estables. Como lo demuestra el Cuadro 9 sobre la composición del Congreso de 1978 a 2005, en las tres primeras elecciones mostradas en el Cuadro, (1978,1983 y 1988) se puede observar el dominio bipartidista de AD y COPEI, este éxito electoral se debió en parte a la capacidad de los partidos políticos para penetrar las organizaciones sociales en Venezuela, en especial los sindicatos y las asociaciones profesionales; además, durante estos años sólo AD y COPEI alcanzaron la presidencia de la República y controlaban las designación de las gobernaciones estatales.

El establecimiento de nuevas estrategias institucionales propuestas por el COPRE, provocó un cambio muy marcado en los patrones de competencia interpartidaria como se puede apreciar en el Cuadro 9; a partir de las elecciones de 1993, la estabilidad del Punto Fijo se vio alterada ya que las reformas de descentralización incentivaron una mayor capacidad de organización local que impulsó a nuevos partidos y vehículos personalistas como Convergencia, fortaleció a los partidos minoritarios como MAS y La Causa R, y dio pie a la competencia intrapartidaria, subproducto del fortalecimiento de nuevos líderes locales que confrontaron a la burocracia de sus respectivos partidos. Las elecciones de 1993 marcan el fin del bipartidismo.

Sin embargo hay varios factores contextuales que hacen este caso más complejo, en primer lugar los partidos que fueron exitosos en la elecciones del 93 no lograron avanzar en un proceso de institucionalización y por el contrario se fragmentaron. Los partidos políticos tradicionales vivieron fuertes luchas internas como resultado de de las confrontaciones por el poder entre nuevos y viejos actores que debilitaron las organizaciones partidistas frente a las elecciones de 1998, y finalmente la apertura ofrecida por las nuevas reglas institucionales no sólo fueron aprovechadas por los partidos políticos sino también por movimientos y actores antisistema que explotaron un

panorama cada vez más complejo; desde la violencia urbana provocada por los reajustes económicos de 1989, a los escándalos de corrupción de Carlos Andrés Pérez y el fallido golpe de Estado de 1992, se abrió el camino para que el Movimiento V República de Hugo Chávez pudiera ganar las elecciones de 1998. La reestructuración institucional que llevó a cabo Chávez en 1999, arrastró a los partidos, ya de por sí muy desgastados, al colapso en el año 2000, cuando pasaron a ser por primera vez minoría en el Congreso y a no presentar candidatos en las elecciones de 2005 por considerar que no existían garantías de elecciones justas y competitivas. Al mismo tiempo los partidos políticos han perdido toda presencia en el ámbito local como lo demuestra el Cuadro 10, que ilustra claramente el declive los partidos, que pasaron de dominar el 90 por ciento de las gobernaciones en 1989 a no contar con ninguna gobernación en 2004. Los datos expuestos en los cuadros 9 y 10, evidencian que los actores políticos tradicionales fueron desplazados por nuevos actores que aprovecharon la apertura que las estrategias institucionales trajeron al sistema de partidos, también muestran el acelerado ascenso del MVR como la fuerza dominante de la política venezolana, esto significa la sustitución de actores civiles por actores militares en la composición de los cuerpos de representación y gobernación del Estado.

Cuadro 9. La proliferación de movimientos de representación política 1978-2005 en Venezuela

Año	Partido	Número de escaños
1978	AD	88
	COPEI	84
	MAS	11
	MEP	4
	MIR	4
	URD	3
	C. COMUN	1
	MIN	1
	PSV	1
	LS	1
	VUC	1
	Total	199
	Año	Partido

1983	AD	113
	COPEI	60
	MAS	10
	OPINA	3
	MEP	3
	PCV	3
	URD	3
	MIR	2
	LS	1
	MIN	1
	NA	1
Total	200	

Año	Partido	Número de escaños
1988	AD	97
	COPEI	67
	MAS	18
	La Causa Radical	3
	Unión Republicana Democrática	2
	Organización Renovadora Auténtica	2
	Movimiento Electoral del Pueblo	2
	NGD	6
	FI	2
	PCV	1
	OPINA	1
	Total	201

Año	Partido	Número de escaños
1993	AD	55
	COPEI	51
	MAS	23
	CONVERGENCIA	27
	COPEI-MERI	2
	La Causa R	40
	URD	3
	Total	198

Año	Partido	Número de escaños
1998	AD	65
	COPEI	27
	Polo Patriótico (Movimiento V República, MAS, PPT, Otros)	75
	Pro Venezuela	20
	La Causa R	6
	Convergencia	5
	Apertura	3
	Irene	2
	Renovación	2
	Otros	5
Total	207	

Año	Partido	Número de escaños
	AD	33
	COPEI	6
	CONVIVE	3
	E MIRANDA	0
	LAPY	3
	La Causa R	3

2000	MAS	6
	MDA	1
	MERI	0
	MIGATO	1
	MPJ	5
	MRA	0
	Movimiento V República	92
	PPT	1
	PRVZL	6
	PUAMA	1
	UNT	3
	Total	165

Año	Partido	Número de escaños
2005	Movimiento V República	114
	Por la Democracia PODEMOS	15
	Patria para Todos	11
	Mov. Electoral de Pueblo	11
	Partido Comunista de Venezuela	8
	Unión Popular Venezolana	8
	Total	167

Fuente: Actualización del cuadro presentado por Roncagliolo y Meléndez (2007), con datos de *Political Database of the Americas*

Cuadro 10. Gobernaciones obtenidas por partidos en Venezuela (1989-2004)

Gobernaciones obtenidas por partidos en Venezuela (1989-2004)												
Partido	1989	%	1992	%	1995	%	1998	%	2000	%	2004	%
AD	11	55	7	31,82	12	54,55	7	31,82	3	13,04	1	4,55
COPEI	7	35	11	50	3	13,64	5	22,73	1	4,35		
MAS	1	5	3	13,64	4	18,18	3	13,64	3	13,04		
MVR							4	18,18	12	52,17	20	90,91
LCR	1	5	1	4,55	1	4,55						
PRVZL							1	4,5	1	4,35		
CONV					1	4,55	1	4,5	1	4,35		
Otros					1	4,55	1	4,5	2	8,70	1	4,55
Total	20		22		22		22		23		22	

Fuente: Rivas Leone (2006)

Durante el periodo de alta institucionalidad el sistema de partidos se caracterizó por contar con amplias bases sociales, así lo demuestra el hecho de que millones de venezolanos estuvieran afiliados a los partidos políticos, por ejemplo, más de dos millones de personas estaban afiliados a AD, en una población de 8 millones de habitantes. El índice de volatilidad Pedersen, confirma que los partidos políticos eran votados de manera regular lo que indica la presencia de bases sociales (ver volatilidad

1978 y 1983). Aunado a esto, la presencia de estos dos partidos desde mediados de los 40 y su composición sectorial apuntan a que en efecto, AD y COPEI lograron establecer lealtades de largo plazo en la política venezolana. Al respecto Luís Madueño (citado por Rivas Leone, 2006) afirmaba lo siguiente: “En Venezuela, las identidades políticas calaron hondo, entre nosotros se proviene de una familia adeca o copeyana, siendo excepcional el caso de algunos de los hijos pierde los patrones de socialización familiar”

La volatilidad electoral experimentó un aumento considerable tras las reformas de descentralización y la introducción del voto personalizado a diputados por mayoría, en especial esta acción de cambio representó una ruptura con las viejas reglas disciplinadas y verticales de los partidos políticos en el sentido de que la lealtad de los congresistas dejó de estar supeditada a las elites de los partidos y por contrario generó vínculos personalistas entre el congresista y sus votantes; es decir los políticos dejaron de deberse completamente al partido generando fricciones internas en los partidos.

Por su parte la descentralización aumento la capacidad de organización de otros partidos políticos generando nuevas opciones políticas en las que la ciudadanía depositó su confianza en los años 90. A partir de las elecciones de 1993 los bajos niveles de volatilidad encontrados por Mainwaring y Scully para Venezuela fueron desapareciendo, estos autores calcularon un índice de volatilidad media de 12.7 para el periodo 1973-1988 el tercero más bajo de América Latina, solamente superado por Colombia y Uruguay; sin embargo, este indicador casi se triplicó en el periodo 1978-2000, donde la volatilidad media aumentó a 33,01 por ciento (ver Cuadro 12). AD y COPEI pasaron de controlar el 92 por ciento de los escaños del Congreso en 1978 a tan sólo lograr el 22 por ciento en las elecciones del 2000 (ver cuadro 13) y desaparecer por completo en 2005.

En este sentido, Venezuela dejó de contar una votación estable (ver volatilidad 1988, 1993, 1998 en el Cuadro 11) y sufrió un proceso de desalineamiento electoral, es decir, un proceso en el que los ciudadanos se dejan de identificar con ciertos partidos políticos y optan por opciones diferentes; en las elecciones de 1993, este proceso de desalineamiento se vio reflejado en el fortalecimiento de organizaciones políticas como MAS, Convergencia y la Causa R.

Cuadro 11. Índice de volatilidad en Venezuela

Índice de volatilidad Venezuela	
Periodos	Índice
1978-1983	14,9
1983-1988	8,6
1988-1993	49,7
1993-1998	57,5
1998-2000	40,5

Fuente: Roncagliolo y Meléndez (2007)

Cuadro 12. Volatilidad Media en Venezuela (Volatilidad en el Congreso + Volatilidad Presidencial dividido entre 2)

Volatilidad electoral Media Venezuela						
Periodo	Elecciones Legislativas		Elecciones presidenciales		Promedio	
	Número de periodos electorales	Volatilidad media (A)	Periodo	Número de periodos electorales	Volatilidad Media (B)	Volatilidad media ((A)+(B))/2
1978-2000	5	28,98	1978-2000	5	37,04	33,01

Fuente: Zovatto, Payne y Mateo (2007)

Cuadro 13. Escaños controlados por los partidos tradicionales en Venezuela (1978 – 2000)

Escaños controlados por los partidos tradicionales en Venezuela (1978 - 2000)				
País	Partidos importantes al inicio del estudio (10% o más de escaños)	Porcentaje de escaños en 1978	Porcentaje de escaños en 2000	Disminución porcentual
Venezuela	PCC, PLC	92.0	22.4	74.1

Fuente: Modificación del cuadro elaborado por Zovatto, Payne y Mateo (2007)

Tras los repetidos fracasos económicos, el cierre de espacios de participación ciudadana, la mala calidad de representación que ofrecían los partidos políticos y la rampante corrupción, la población dejó de percibir a los partidos políticos como el único medio de acceso al poder. El triunfo de los vehículos electorales de Rafael Caldera en 1993 y el MVR de Hugo Chávez en 1998, son ejemplos claros de esto; sin embargo el porcentaje de opinión pública que afirma que los partidos políticos son indispensables para la democracia son relativamente altos, en 1997 42,2 por ciento concedió estar de acuerdo con dicha afirmación y en 2003 37,7 por ciento de los encuestados por Latinobarómetro confirmaron dicha tendencia. No obstante lo que se puede inferir de estos datos y de los resultados electorales, es que si bien han dejado de confiar en los partidos políticos tradicionales, los venezolanos han puesto su confianza en las nuevas organizaciones personalistas como el MVR. Estas actitudes positivas a los partidos cambian cuando se les pregunta si confían en los partidos políticos, a esta respuesta sólo 16,1 por ciento dijo confiar en 1997 y en 2003 tan sólo 17,8 por ciento la suscribió. Cuando se les preguntó si se sentían cercanos a los partidos políticos, 18 por ciento respondió afirmativamente en ambas encuestas. El alejamiento de los ciudadanos de la participación política también da cuenta del hartazgo de la ciudadanía hacia el sistema de partidos como lo demuestra el incremento de ciudadanos que se abstienen de votar (ver cuadro 14).

Cuadro 14. Abstencionismo en elecciones presidenciales Venezuela 1973-1999

Abstencionismo en elecciones presidenciales Venezuela 1973-1999	
Elecciones	Porcentaje de abstencionismo
1973	3,5
1978	12
1983	12
1988	18
1993	39,8
1998	36,6
1999	43,7

Fuente: Consejo Nacional Electoral (en línea)

La organización partidista en Venezuela, tras las reformas de los años 80, pasó de ser extremadamente centralizada, jerarquizada y vertical, a ser una organización fragmentada debido a las luchas por el poder interno de los partidos. Lo que anteriormente eran organizaciones sólidas y disciplinadas, se transformaron en instituciones desorganizadas y divididas, como lo demuestran las confrontaciones entre los actores regionales que fueron fortalecidos por las reformas y los viejos líderes partidistas.

Los conflictos internos surgieron al momento de que la descentralización política dio una mayor capacidad de organización a los líderes locales, sin embargo no estuvieron acompañados por reformas internas de los partidos, es decir, la designación de candidatos continuó siendo tan centralizada como en el pasado, lo que llevó a nuevos y viejos actores a un conflicto sobre la organización del partido. El ejemplo más claro se dio en AD en 1998 cuando Luís Alfaro Uceró impuso su candidatura a costa del sector joven del partido que a la postre abandonó las filas de AD.

Al mismo tiempo, el sistema de partidos que tradicionalmente había basado sus campañas en el sello partidista tuvo que enfrentar el mayor contacto que establecieron ciertos políticos con la población, en especial los electos por fórmula mayoritaria, es

decir, gobernadores, alcaldes, diputados de mayoría, que llevaron a una mayor personalización política y a una división en los partidos entre los actores que obtenían sus puestos como resultado de una larga carrera apegada a las normas centralizadas del partido y consecuentemente obtenían sus puestos por RP y los nuevos actores que obtenían puestos públicos por voto popular.

Estas luchas intestinas provocaron que los partidos políticos fueran incapaces de proponer candidatos a la presidencia en 1998, lo que los volvió vulnerables frente al movimiento antisistema de Hugo Chávez, quien una vez en el poder desmembró las bases organizativas de los partidos, separando a los partidos de los sindicatos, purgando la burocracia de miembros de AD y COPEI, además la Constitución de 1999 diseñada por Chávez, eliminó el financiamiento público de los partidos políticos lo que despojó a los partidos de recursos propios y los puso en una posición asimétrica frente al MVR que hace uso de los recursos del Estado para conseguir votos; la debilidad organizativa provocada por los esfuerzos de Chávez se demuestra en su decisión de no competir en las elecciones de 2005.

CONCLUSIONES

“El tiempo bifurca hacia innumerables futuros”
Jorge Luís Borges

Los cambios ocurridos en los sistemas de partidos de Colombia y Venezuela, dejan varias lecciones para el estudio del cambio institucional y para la política comparada. En primer lugar ejemplifican el papel central que los actores políticos juegan en la construcción y reconstrucción de las instituciones políticas, es decir, las instituciones importan y constriñen las acciones de los actores pero éstos a su vez tienen la capacidad de dar dirección a éstas a través de estrategias institucionales y las acciones que de éstas se desprenden, en segundo lugar, demuestran que los dilemas de acción colectiva de los que surgen las instituciones pueden cambiar a través del tiempo y en ocasiones de manera súbita, esto es, que el contexto juega un papel primordial en el impulso de las transformaciones institucionales; en tercer lugar, ponen en relevancia la importancia de la información y de las expectativas de los actores al generar nuevas estrategias institucionales, una toma de decisiones mal informada o erróneamente calculada lleva a las instituciones a procesos de declive, sobre todo cuando los cambios son tan rápidos que no permiten un proceso de retroalimentación.

Los sistemas de partidos colombiano y venezolano, pasaron de la alta institucionalidad surgida de los pactos interpartidarios de 1958: el Punto Fijo y el Frente Nacional, a sistemas de partidos erráticos, débilmente institucionalizados, como lo pone en evidencia el deterioro de los indicadores que miden dicho concepto: basta con observar que los patrones de competencia dejaron de ser estables; como lo demostró que movimientos políticos hayan surgido y desaparecido de manera fugaz durante los años 90. Al mismo tiempo, las raíces sociales de los partidos se fueron perdiendo a partir de

procesos de desalineación partidista provocados por sentimientos de frustración y hartazgo hacia los partidos políticos tradicionales.

En cuanto a la legitimidad de los sistemas de partidos esta dimensión también se vio afectada; los ciudadanos dejaron de percibir a los partidos políticos como el único medio de acceso al poder; en ambos países, *outsiders* de la política lograron conquistar importantes puestos de elección popular como la presidencia de la República. Además, los partidos políticos entraron en profundas crisis organizacionales; en Colombia el sistema de partidos pareciera haber hecho implosión en decenas de micropartidos que giran alrededor de líderes regionales y en Venezuela, las organizaciones partidistas se convirtieron en instituciones endebles y vulnerables al movimiento antisistema de Hugo Chávez.

Los cambios en los niveles de institucionalización son notables cuando se compara a través del tiempo a estos dos sistemas, que anteriormente estuvieron clasificados entre los más altamente institucionalizados del mundo, solamente comparados con los sistemas más consolidados de Europa. La erosión de estos indicadores apuntan hacia un proceso donde las reglas perdieron valor y estabilidad, es decir, hacia un proceso de desinstitucionalización.

Estos procesos de desinstitucionalización que sufrieron los sistemas de partidos en dichos países fueron resultado de las estrategias institucionales implementadas por los actores políticos de los años 80, quienes fueron forzados a adaptarse a nuevos contextos, producto de fuertes crisis económicas, de representatividad, seguridad y legitimidad que surgieron durante la década de los 80. El cambio radical en los contextos de estos países demostraron que las estrategias institucionales de los pactos interpartidarios de los años 50 eran insuficientes ante la nueva realidad, de esta manera evidenciaron la existencia de nuevos problemas de acción colectiva, en especial, el gran

descontento ciudadano con los resultados de los gobiernos encabezados por los partidos políticos tradicionales.

Las estrategias de adaptación implementadas en Colombia y Venezuela para hacer frente a los cambios contextuales de los 80 fueron muy similares, ya que ambas consistieron principalmente en la descentralización política, no obstante, las diferencias radican en los motivos de sus actores y en los efectos que tuvieron. En el caso de Colombia, la pugna por la descentralización fue justificada como una manera de ampliar la democracia y enfrentar con esta estrategia la crisis de legitimidad de los años 80, sin embargo, no podemos dejar de lado el surgimiento de actores políticos regionales que confrontaron el *status quo* del Frente Nacional en busca de maximizar sus intereses presionando por una mayor autonomía del ámbito local.

Por su parte en Venezuela la descentralización llegó como una medida para hacer eficiente al Estado frente a un complicado contexto económico, político y social; para responder a la crisis económica y los ciclos petroleros a los que es vulnerable dicho país, y también fue pensada en términos de lograr un mayor vínculo entre los ciudadanos y el descalificado sistema de partidos, percibido como cerrado, centralizado y corrupto, en otras palabras, como una manera de aminorar la crisis de legitimidad de la llamada *partidocracia*.

A pesar de las similitudes, la profundidad y la velocidad de los cambios no fueron iguales en los dos casos; en Colombia las reformas de descentralización llevaron al fortalecimiento de los líderes regionales quienes establecieron pequeñas microempresas electorales basadas en sus redes clientelares, en este sentido, las reformas administrativas y electorales les permitieron obtener la autonomía que buscaban con tales estrategias; en este caso los grandes perdedores fueron los *jefes naturales* y la estructura tradicional de los partidos que dejaron de ejercer el control

sobre la asignación de puestos públicos y nominaciones de candidatos en el ámbito local, y de manera más importante la institucionalidad del sistema se vio desquebrajada por la atomización de los partidos.

Este proceso de desinstitucionalización llevó a su vez a la erosión del régimen democrático, al generar un nuevo sistema de partidos poco institucionalizado, altamente polarizado, fuertemente personalizado y escasamente programático que convirtió a la gobernabilidad en un problema central de la política colombiana; es decir, los intereses ciudadanos difícilmente pueden ser agregados cuando existen decenas y decenas de microempresas electorales encaminadas a la extracción de recursos del Estado.

La tarea de la gobernabilidad se complica aún más debido a la corta vida de las microempresas electorales, en este orden de ideas, el surgimiento de un multipartidismo polarizado y poco institucionalizado ha llevado a Colombia a enfrentar altos niveles de incertidumbre. Esto significa, que si bien en el corto plazo las estrategias de los actores regionales funcionaron en el sentido de obtener una mayor autonomía y mayores recursos, en el largo plazo estas estrategias generaron un problema de acción colectiva relacionado con la gobernabilidad del Estado.

Las estrategias institucionales producidas a finales de los 80 y principios de los 90 en Colombia, generaron pocos incentivos para la cooperación política porque la descentralización otorgó demasiados beneficios para los actores regionales; obtuvieron mayor poder, más recursos, acceso a la política nacional y libertad de maniobra como nunca antes en la historia, pero al mismo tiempo generó nuevos problemas que sólo pueden ser resueltos a través de la cooperación política.

En Venezuela los efectos de las acciones de cambio tuvieron resultados verdaderamente inesperados, ya que en lugar de adaptar a las instituciones hacia un nuevo escenario, fincaron las bases para su colapso. Porque las reformas de

descentralización ciertamente trajeron mayor democracia y apertura, pero no solamente le abrieron el paso a una competencia más significativa entre partidos sino que permitió el ingreso de fuerzas antisistema a la competencia electoral. Al mismo tiempo el ingreso de nuevos actores con bases regionales llevaron a los partidos políticos tradicionales a una lucha intestina acerca de cómo organizar a éstos. Y mientras estas instituciones se vieron enfrascadas y debilitadas por dichos conflictos, las fuerzas antisistema encontraron la oportunidad para derrotarlos en las urnas en 1998 con el triunfo de Hugo Chávez.

En este sentido, las estrategias institucionales implementadas por los disciplinados actores políticos de los 80 llevaron al sistema de partidos a lo que Lalander (2006) calificó como el *suicidio de los elefantes*, porque los partidos políticos pasaron de ejercer un dominio casi total sobre el sistema político a ser instituciones incapaces de organizarse a ellas mismas; la falta de una reforma organizacional de los partidos políticos paralela a la descentralización llevó al sistema de partidos a no contar con mecanismos de coerción y la inexistencia de nuevas reglas de convivencia interna en los partidos.

La desinstitucionalización del sistema de partidos en Venezuela, es más compleja que en Colombia por la presencia de fuerzas antisistema en la competencia electoral; mientras en Colombia las fuerzas antisistema no optaron por participar de la vía institucional, en Venezuela los artífices del intento de golpe del Estado de 1992 decidieron competir en las elecciones de 1998. Una diferencia sustancial es el posicionamiento de la ciudadanía frente a los grupos antisistema, mientras que en Colombia los grupos guerrilleros como las FARC y ELN son repudiados por la población por la ola de violencia que han generado por décadas, en Venezuela el

Movimiento Bolivariano 200, el antecedente del MVR, fue visto de manera positiva por la ciudadanía como una manera de sustituir a los partidos políticos tradicionales.

La popularidad del MVR quedó asentada en las elecciones de 1998; la llegada al poder de esta fuerza antisistema aceleró y desmanteló al sistema de partidos, concretamente las acciones del presidente Hugo Chávez como actor dominante del sistema político, quien hizo uso de estrategias electorales y políticas para debilitar a los partidos al punto de convertirlos en una minoría y alejarlos de la competencia electoral en 2005.

Cuadro 15. Comparativo en términos de actores, estrategias, acciones y resultados en Colombia y Venezuela

Comparativo en términos de actores, estrategias, acciones y resultados en Colombia y Venezuela				
País	Actores	Estrategias	Acciones	Resultados
Colombia	<p>La élite tradicional de los partidos</p> <p>Nuevos actores regionales</p> <p>Presidentes Belisario Betancur y Virgilio Barco</p>	<p>Administrativa</p> <p>Electoral</p>	<p>Elección directa del alcaldes y gobernadores</p> <p>Flexibilización de la participación en elecciones</p> <p>Fórmula Hare de representación</p> <p>Financiamiento personalizado</p>	<p>Debilitamiento organizacional de los partidos: divisiones internas</p> <p>Aumento exponencial de movimientos políticos con representación</p> <p>Desinstitucionalización del sistema de partidos</p> <p>Problemas de gobernabilidad</p>
Venezuela	<p>En un primer momento: los actores disciplinados a los partidos políticos</p> <p>En un segundo momento: Hugo Chávez y su Movimiento V República</p>	<p>Primera etapa: estrategias administrativa y electoral</p> <p>Segunda etapa: estrategias electoral y política</p>	<p>Elección directa de gobernadores y alcaldes</p> <p>Sistema mixto de representación</p> <p>Eliminación del financiamiento público a los partidos</p> <p>Desmantelamiento de las fuentes de poder de los partidos: sindicatos y burocracia</p>	<p>Primera etapa: Debilitamiento organizacional: conflictos por el control de los partidos</p> <p>Ingreso de nuevos actores a la arena electoral, incluyendo fuerzas antisistema</p> <p>Desinstitucionalización del sistema de partidos</p> <p>Segunda etapa: Profundización de problemas organizacionales</p>

				Colapso del sistema Retrocesos democráticos
--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

En resumen, se observan grandes similitudes entre las estrategias y acciones de cambio en Colombia y Venezuela (ver cuadro), sin embargo, también se demuestran ciertas diferencias que explican la profundidad de los cambios en uno y otro caso; la diferencia entre los actores de los años 80 resulta de gran importancia porque mientras en Colombia, estos contaban de antemano con un papel de estructuras clintelares que solamente fue fortalecido por la descentralización, que dichos actores buscaron, en contraste en Venezuela los actores regionales contaban con poca autonomía y eran mucho más dependientes de la estructura partidista. Estas diferencias tuvieron un impacto importante sobre los resultados ya que en el caso de Colombia los líderes regionales simplemente se sintieron libres para organizar el ámbito local mientras que en Venezuela el fortalecimiento de los actores regionales se transformó en una lucha por el poder central de los partidos.

Más importante es señalar que mientras en Colombia las estrategias electorales y administrativas llevaron al sistema a la creación de microempresas electorales: muchas como resultado de la implosión de los partidos políticos tradicionales y algunos movimientos electorales que obtuvieron mayor capacidad de organización tras el proceso de adaptación institucional, en contraste en Venezuela en un primer momento parecía que el sistema de partidos transitaba hacia un modelo más competitivo pero la grave desorganización que provocó internamente las acciones de cambio permitió el asenso al poder de fuerzas antisistema que llegando al poder comenzaron un nuevo

proceso de adaptación con estrategias y acciones encaminadas al exterminio de los partidos políticos tradicionales.

Los efectos sobre el régimen democrático del proceso de desinstitucionalización que vivió Venezuela durante los años 90, es mucho más profundo que en Colombia, mientras que en el primero la desinstitucionalización se ha convertido en un problema de gobernabilidad y representación, en Venezuela el régimen transitó hacia un autoritarismo competitivo, es decir, la vulnerabilidad provocada por las estrategias institucionales de los años 80, dio pie a que un líder marcadamente antidemocrático haya accedido al poder y al hacerlo haya concentrado gran parte del poder estatal en su persona.

Los procesos de cambio sufridos en estos países demuestran que el proceso de institucionalización de los sistemas de partidos no es lineal y que la institucionalización *per se* no es una garantía para estabilidad democrática. En este sentido, los resultados de dichas instituciones son determinantes en la manera que afectan el contexto y en el grado que satisfagan los intereses de los actores políticos, es decir, de la manera en que cumplan eficientemente con la solución de problemas de acción colectiva: un contexto estable y resultados positivos para los actores políticos llevan a un mayor compromiso con las instituciones políticas; por el contrario, un contexto inestable, producto de instituciones que no resuelvan eficientemente problemas de acción colectiva, llevan a los actores hacia un proceso de reestructuración institucional.

La información y las expectativas de los actores al formular estrategias institucionales son cruciales para el desarrollo de una institución, los casos de Venezuela y Colombia, muestran cómo las decisiones de los actores políticos llevaron a los sistemas de partidos a procesos de desinstitucionalización; las expectativas de los actores fueron cumplidas en Colombia, aunque con resultados negativos sobre la

governabilidad en el largo plazo, mientras que en Venezuela, los resultados fueron completamente inesperados, colapsando al sistema de partidos e incentivando un gobierno autoritario.

Las experiencias de adaptación institucional de estos países ejemplifican que una excesiva confianza en la ingeniería institucional puede llevar a resultados negativos sobre el nivel de institucionalización de los sistemas de partidos y consecuentemente sobre el régimen democrático; en los casos aquí presentados, la confianza en que la descentralización *per se* generaría los beneficios esperados en cada Estado: mayor democracia, autonomía, legitimidad y eficiencia de la administración pública, hizo que los actores no calcularan los efectos colaterales de estas acciones de cambio y la manera que los resultados de éstas afectarían a las instituciones partidarias y al contexto en el que están sumergidos los actores. Si bien es cierto que la toma de decisiones en procesos de adaptación siempre conlleva un grado de incertidumbre, es responsabilidad de los actores asegurarse de que las acciones tomadas correspondan con los efectos deseados, es un imperativo para el político plantearse todos los escenarios posibles, porque de no hacerlo el costo político puede ser muy alto.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, Manuel (2004) *¿Instituciones o Máquinas Ideológicas? Origen, Programa y Organización de los Partidos Latinoamericanos*, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona

Alcántara, Manuel (1995) *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México

Álvarez, Àngel E. “Comité de Organización Política Electoral Independiente” en Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.) *Partidos Políticos de América Latina: Países Andinos*, Fondo de Cultura Económica – Instituto Federal Electoral, México

Alzate, Gilberto (2003), “Colombia: Antecedentes, Constitucionalismo y Elecciones contra Violencia, Droga y Guerrilla”, en Carrillo; Manuel, Lujambio, Alonso; Navarro, Carlos; Zovatto, Daniel (eds) *Dinero y contienda político-electoral*, Fondo de Cultura Económica México

Archer, Ronald (1995) “Party Strength and Weakness in Colombia’s Besieged Democracy” en Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (eds). *Building democratic institutions*, Stanford University Press, Stanford

Bartolini Stefano (1991): “Partidos y sistemas de partidos”, en *Manual de ciencia política*, Alianza, Madrid, pp. 217-261

Boudon, Lawrence (2000) “Party system desinstitutionalization: The 1997-98 Colombian Elections in historical perspective” en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, núm. 3 pp. V-57

Blondel, Jean (1968) “Types of party system” en Mair, Peter (ed.) (1990) *The West European Party System*, Oxford University Press, Oxford, pp 302-310

Cárdenas, Mauricio; Junguito, Roberto, Pachón, Mónica (2006) “Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution”, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en línea en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=844405>

Colomer, Joseph M. (2001) *Instituciones políticas*, Ariel, Barcelona

Colomy, Paul. (1998) “Neofunctionalism and Neoinstitutionalism: Human agency and interest in institutional change”, en *Sociological Forum*, vol. 13, núm. 2, pp. 265-300

Consejo Nacional Electoral de Venezuela (en línea) “Resultados electorales” disponible en <http://www.cne.gov.ve/>

Coppedge, Michael (2001) “Political darwinism in Latin America’s lost decade” en Diamond, Larry y Gunther, Richard (eds.) *Political parties and democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore

Coppedge, Michael (1994) *Strong parties and Lame Ducks, presidential patryarchy and factionalism in Venezuela*, Stanford University Press, California

Coppedge, Michael (2003) "Venezuela: popular sovereignty versus liberal democracy" en Dominguez, Jorge y Shifter, Michael ed. *Constructiong Democratic Governance in Latin America*, The John Hopkins Institute, Baltimore

Coppedge, Michael (2005) "Explaining democratic deterioration in Venezuela through Nested Inference" en Hagopian, Frances y Mainwaring, Scott, *The third wave of democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Nueva York

Crawford, Sue E. S. y Ostrom Elinor (1995) "A Grammar of Institutions", *The American Political Science Review*, vol. 89, núm. 3, pp. 582-600

Daalder, Hans (1966) "Party elites and political developments in Western Europe" en Lapalombara, Joseph and Weiner, Myron (eds) *Political parties and political development*, Princeton University Press, Nueva Jersey

Dahl, Robert (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale Universtity Press, New Haven.

Diamond, Larry and Gunther, Richard (eds.) (2001). *Political parties and democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore

Dietz, Henry and Myers, David (2007) "From thaw to deluge: Party system collapse in Venezuela and Perú" en *Latin American Politics and Society*, Summer 2007

Downs, Anthony [1958] (1985) *An economic theory of democracy*, Pearson Education, Boston

Duque Daza, Javier (2006) "Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos liberal y conservador colombianos 1974-2006" in *Convergencia*, vol. 13, núm. 041 Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca

Duverger, Maurice (1996). *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México

Easton, David [1965] (1996) *Esquema para el análisis político*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Elster, Jon (1999) *Juicios Salomónicos*, Gedisa, Barcelona

Escobar Lemmon, María and Moreno, Erika (2004) "Political entrepreneurs in Colombia" disponible en línea en <http://www.wfu.edu/politics/conference/pub/Chapter%205%20Moreno-Escobar%20Lemmon.pdf>

Freidenberg, Flavia (2007) *La tentación populista*, Editorial Síntesis, Madrid

Giraldo, Fernando (2007) "Partidos y sistemas de partidos en Colombia" en Roncagliolo, Rafael y Meléndez Carlos (ed.) (2007) *La política por dentro: Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo

González Fuentes, Sonia (2003) "Desconfianza política: el colapso del sistema de partidos en Venezuela", Documento de Trabajo, Unidad de Políticas Comparadas CSIC, disponible en línea en <http://digital.csic.es/items-by-subject?subject=Venezuela&idioma=en>

Hall, Peter (1996) "Political Science and the three new institutionalisms", Harvard University, disponible en línea en www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf

Huntington, Samuel (1968) *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven

Katz, Richard, Mair, Peter (1995) "Changing models of party organization and party democracy the emergente of the cartel party", en *Party Politics*, volumen 1, número 1

Kirchheimer, Otto (1966) "The Transformation of the Western European Party Systems" en en Lapalombara, Joseph and Weiner, Myron (eds) *Political parties and political development*, Princeton University Press, Nueva Jersey

Kornblith, Miriam (2004) "Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso de Venezuela" en *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo

Kornblith, Miriam y Levine, Danel H (1995) "Venezuela: the life and times of the party system" en Mainwaring, Scott y Scully, Timothy: *Building democratic institutions*, Stanford University Press, Stanford

Lalander, Richard O (2006) "Has venezuelan decentralization survived chavismo?" en *Stockholm Review of Latin American Studies*, núm. 1, noviembre 2006

Lapalombara, Joseph and Weiner, Myron (1966) "The origin and development of political parties" en Lapalombara, Joseph and Weiner, Myron (eds) *Political parties and political development*, Princeton University Press, Nueva Jersey

Latinobarómetro (1997-2003) "Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana", Santiago

Levitsky, Steven y Cameron A. Maxwell (2003) "Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru" en *Latin American Politics and Society*, vol. 15, núm. 3

Lijphart, Arend (1999) *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty six countries*, Yale University Press, New Haven

- Linz, Juan (1987) *El quiebre de los regímenes democráticos*, Alianza, Buenos Aires
- Lipset y Rokkan, (1967) *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Free Press, Nueva York,
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1997) *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy eds. (1995): *Building democratic institutions*, Stanford University Press, Stanford
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (1995b) “La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina” en *Revista de Ciencia Política*, vol. 17, núm. 1-2
- Mainwaring, Scott y Torcal, Mariano (2005) “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora” en *América Latina Hoy*, Num, 41, pp. 141-173
- Mainwaring, Scott y Pérez Liñán, Anibal (2005) “Latin America democratization since 1978: Democratic transitions, breakdowns and erosions” en Hagopian, Frances y Mainwaring, Scott, *The third wave of democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Nueva York
- Mainwaring, Scott (1999) *Rethinking party Systems in the third wave of democratization: The case of Brazil*, Stanford University Press, Stanford
- Martz, John D (1992) “Party elites and Leadership in Colombia and Venezuela” en *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, núm, 1, pp. 87-121
- Martz, John D. (1999) “Political parties and candidate selection in Venezuela and Colombia” en *Political Science Quarterly*, vol. 114, num. 4
- Mair, Peter (1998) *Party system Change: Approaches and interpretations*, Clarendon Press, Oxford
- Molina, José E. (2003) “Venezuela” en Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.) *Partidos Políticos de América Latina: Países Andinos*, Fondo de Cultura Económica – Instituto Federal Electoral, México
- Muñoz Yi, Patricia (2003) “Renovación en el Congreso colombiano elegido en 2002: los partidos políticos tradicionales entre el estancamiento y el retroceso” en *ALCEU*, vol. 3, núm. 6, pp. 215-228
- Mosca Gaetano (1995) *La clase política*, Fondo de Cultura Económica, México
- Nohlen, Dieter (1994) *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México
- North, Douglass (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México

- Olson, Mancur (1971) *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge
- Ostrom, Elinor (1990) *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, New York
- Ostrom, Elinor, (2000) “Collective Action and the evolution of social norms”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, núm. 3 pp. 137-158
- Ostrom, Elinor, (2005) *Understanding institutional diversity*, Princeton University Press, New Jersey
- Panbianco, Angelo (1982) *Modelos de partido*, Alianza Universidad, Madrid
- Parra, José Francisco (2005) “Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político” en *Política y Cultura*, núm. 024, México DF, pp. 31-61
- Payne, Mark (2007) “Party system and democratic governability” en Zovatto, Daniel; Payne Mark, Mateo, Mercedes (eds.) (2007) *Democracies in development: Politics and reform in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- Peters, Guy (2003) *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional de la ciencia política*, Gedisa, Barcelona
- Pizarro Leongómez, Eduardo (2002) “La atomización partidista en Colombia; el Fenómeno de las micro-empresas electorales”, The Kellogg Institute Working Papers núm. 292 disponible en línea en nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/292.pdf
- Political Database of the Americas (2009) “Venezuela: Electoral Results” disponible en línea en <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Venezuela/ven.html>
- Powell, Walter W. y DiMaggio Paul J. (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México
- Rapoport, Anatol (1966) “Algunos enfoques sistémicos de la teoría política”, en Easton, David, *Enfoques sobre la teoría política*, Amorrortu editores, Buenos Aires
- Rivas Leone, José Antonio (2006) “Crisis y desinstitucionalización de los partidos políticos en Venezuela” en *Stockholm Review of Latin American Studies*, núm. 1, noviembre 2006
- Roll, David (2003) “Colombia” en Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.) *Partidos Políticos de América Latina: Países Andinos*, Fondo de Cultura Económica – Instituto Federal Electoral, México
- Roncagliolo, Rafael y Meléndez Carlos (ed.) (2007) *La política por dentro: Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo

Sartori Giovanni (1966) “European political parties the case of polarized pluralism” en Lapalombara, Joseph y Weiner, Myron (ed) *Political parties and political development*, Princeton University Press, Nueva Jersey

Sartori, Giovanni (1997). *Partidos y sistemas de partido*, Alianza Editorial, Madrid

Schmitter, Philippe C. (2001) “Parties are not what they once were” en Diamond, Larry y Gunther, Richard (eds.) (2001). *Political parties and democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore

Scott, Richard (1995) *Institutions and organization*, Foundation for Organizational Science, London

Shepsle, Kenneth A. y Bonchek, Mark S.(2005) *Las fórmulas de la política: Instituciones, racionalidad y comportamiento*, Taurus/CIDE, México D.F.

Schumpeter, Joseph (1950) *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper and Row, New York

Stokes, Susan (2001) *Mandates of Democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge

Tanaka, Martín (2002) “De la crisis al colapso de los sistemas de partidos y los retos de su reestructuración: los casos de Perú y Venezuela”, Instituto de Estudios Peruanos, Lima

Tanaka, Martín (2006) “Los sistemas de partidos en los países andinos 1980-2005: Reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales”, *Working Paper núm. 324*, Notre Dame University, disponible en línea en www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/324.pdf

Tsebelis, George (1990) *Nested game; rational choice in comparative perspective*, University of California Press, Berkeley

Tsebelis, George (2002) *Veto players, How political institutions work*, Russell Sage Foundation, New York

Ungar Bleier, Elisabeth y Arévalo, Carlos Arturo (2004) “Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿Crisis o reordenación institucional?”, en *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo

Vaivads, Henry (2003) “Acción Democrática” en Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.) *Partidos Políticos de América Latina: Países Andinos*, Fondo de Cultura Económica – Instituto Federal Electoral, México

Ware, Allen [1996] (2004) *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Istmo, Madrid

Weaver y Rockman (1993) *Do institutions matter?*, Brookings Institution Press, Washington DC

Zovatto, Daniel; Payne Mark, Mateo, Mercedes (eds.) (2007) *Democracies in development: Politics and reform in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC