



ESPACIO ABIERTO

Cuaderno Venezolano de Sociología



En foco:

La Gobernanza Criminal y el Estado en Brasil y Venezuela

Auspiciada por la International Sociological Association (ISA)
y la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS).
Revista oficial de la Asociación Venezolana de Sociología (AVS)

Volumen 32
Nº 2
abril-junio, 2023

2

**ESPACIO
ABIERTO**

Cuaderno Venezolano de Sociología

Volumen 32 N° 2 (abril-junio) 2023, pp.256-277

ISSN 1315-0006. Depósito legal pp 199202zu44

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.8075490>

Cohesión y Conflicto de Elites en Democracias Deslegitimadas. El caso de Venezuela en los 1990s

Aníbal Gauna Peralta

Resumen

Desde la crisis financiera del año 2008 ha habido una revitalización de los estudios sobre las elites y su papel en el destino de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, pocos de estos estudios han tendido el alcance y la profundidad de la teoría de Richard Lachmann, quien venía desarrollando su elite conflict theory desde los años 1990s. Con el objetivo de buscar contribuir a dicha teoría, en este artículo se analiza el caso de Venezuela en los 1990s. Este caso se caracterizó por una cohesión de elites políticas que resistió a las Reformas democratizadoras del Estado de principios de la década, en el contexto de la deslegitimación del sistema de democracia política. Dichas elites se vieron forzadas a la postre a ceder en ciertas áreas de las reformas, lo cual favoreció un conflicto intensificado entre ellas, lo que redundó en su derrota del escenario político y la caída del sistema de la democracia política iniciada en 1958. Al incorporar el contexto de una crisis de legitimación de la democracia, la contribución del artículo a la teoría del conflicto de elites, se centra en la dinámica entre cohesión, Reformas y conflicto de elites. Metodológicamente el artículo es analítico y se basa en estudios previos bien establecidos sobre el tema

Palabras clave: Teoría del conflicto de elites; sistemas de partidos; reformas del Estado; Venezuela; partidocracia presidencialista

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Lima, Perú.

E-mail: anibal.gauna@upc.pe / ORCID: 0000-0002-4479-0214

Recibido: 14/10/2022 Aceptado: 08/02/2023

Elite Cohesion and Conflict in Delegitimized Democracies. The case of Venezuela in the 1990s

Abstract

Since the financial crisis of 2008, there has been a revitalization of elite studies and of their role in the fate of contemporary societies. However, few of these studies have had the scope and depth of Richard Lachmann's theory, who had been developing his theory of elite conflict since the 1990s. In order to contribute to said theory, this article analyzes the case of Venezuela in the 1990s. This case was characterized by a cohesion of political elites that resisted democratizing State Reforms at the beginning of the decade, in the context of the delegitimization of the system of political democracy. Said elites were ultimately forced to give in on certain areas of the reforms, which favored an intensified conflict between them, which resulted in their defeat and the fall of the system of political democracy that began in 1958. By incorporating the context of a crisis of legitimation of democracy, the article's contribution to the theory of elite conflict focuses on the dynamics between cohesion, reforms, and elite conflict. Methodologically, the article is analytical and is based on well-established previous studies on the subject.

Keywords: elite conflict theory; party systems; state reforms; Venezuela; presidential Partyarchy

Introducción

La importancia de las elites, sus relaciones y sus decisiones para el destino de los sistemas políticos es tan evidente que no muchos académicos la pondrían en duda. Pero la contrapartida de este carácter 'evidente' es que el volumen de la reflexión teórica explícita sobre la misma no corresponde a esa relevancia. Más aún, pocos de estos esfuerzos han tenido como resultado nuevas interpretaciones fructíferas, sugerentes e incisivas, de la realidad. La mayoría solamente da por sentada la existencia de las elites y algunas otras teorizan las consecuencias de sus acciones. Una excepción notable es la de Richard Lachmann (1990, 2000, 2003, 2009, 2010, 2014, 2020; Lachmann y Pichardo, 1994), quien, durante aproximadamente las últimas tres décadas, desarrolló una teoría concisa y robusta sobre la dinámica entre las elites: la 'teoría del conflicto de elites' (*elite conflict theory*). Con esta teoría, llevó a cabo una revisión incluso de explicaciones aparentemente consolidadas sobre el origen del Estado moderno, y con él de toda la civilización occidental, explicaciones dominadas hasta hace no mucho por el Marxismo y por las ideas de Max Weber, y más recientemente por las ideas de Charles Tilly, la teoría de la elección racional (*rational-choice theory*), o los seguidores de la teoría del Sistema-Mundo (*World-system theory*) de Wallerstein.

Antes de morir en el 2021, la evolución de sus ideas sobre la dinámica *entre-las-elites*,

condujo a Lachmann a proponer también un diagnóstico sobre el declive de las grandes potencias en general y de los EEUU en particular (Lachmann, 2020). Por el alcance y detalle de su propuesta, quizá puede afirmarse que, al discutir sobre el impacto de la dinámica *entre-las-elites* en procesos políticos, la teoría del conflicto de elites de Lachmann sea la más completa y acabada hasta la fecha. Esto la hace una referencia teórica inevitable sobre el tema. Pero su teoría es una teoría general, y como tal no considera explícitamente las implicaciones que tienen las especificidades de los diferentes sistemas políticos (por ejemplo, autoritarios o democráticos) para la explicación de los resultados de procesos políticos. El objetivo de este artículo es contribuir a esta propuesta teórica, al incorporar la implicación que tienen las reglas del juego político como contexto de las relaciones entre las elites. En particular, argumentaré que la dinámica de cohesión y conflicto entre las elites tiene ciertas peculiaridades en democracias políticas deslegitimadas, como en el caso de Venezuela en los 1990s.

Para alcanzar ese objetivo, desarrollo un argumento acerca de las relaciones entre las elites sobre la base de estudios previos y fuentes secundarias que han estudiado el caso venezolano. Metodológicamente, el artículo es analítico y reconstruye el proceso político venezolano a partir de dichos estudios y fuentes previas, comenzando por la caracterización del sistema político venezolano como una partidocracia presidencialista y por una descripción del por qué esta condujo a una deslegitimación no solo de ella sino del sistema de la democracia política. Luego paso revista a la coyuntura de las reformas del Estado. A finales de los 1980s en Venezuela, diferentes actores comenzaron a pujar en la dirección de una serie de reformas del Estado que lo democratizarían, en el contexto de las reformas neoliberales de segunda generación. De seguido muestro que la cohesión entre las elites políticas puso freno a dichas reformas. Los golpes de Estado de 1992 significaron un impulso adicional a estas dada la presión de la esfera pública, lo que condujo a una implementación parcial de las mismas. Acto seguido, y de nuevo basándome en los estudios previos sobre el tema, muestro cómo la implementación de las reformas del sistema electoral y de la descentralización crearon dos vórtices que desplazaron el conflicto de elites anteriormente regulado *dentro* de los partidos, a un conflicto de las elites políticas *con* los partidos mismos, en detrimento de todo el sistema político. Como es sabido, la década concluyó con la elección de Hugo Chávez y el Movimiento Bolivariano, lo que significaría la caída de la partidocracia presidencialista dominante hasta el momento y una regresión de los efectos democratizadores de las reformas del Estado.

El caso venezolano es particularmente relevante por al menos dos razones: primero porque expresa una situación en donde una fracción de la elite tecnocrática se enfrenta a una elite política cohesionada que defiende el statu quo, irónicamente para su propio perjuicio; mientras que, en segundo lugar, vemos en un mismo caso el impacto de las reformas del Estado y las consecuencias de no implementarlas a cabalidad dada la resistencia inicial de las elites políticas. Mostraré que la dinámica de cohesión y conflicto de elites fue la que terminó por acabar con la legitimidad del régimen político de la llamada 4ta república, o de Puntofijo (esto es, la democracia bipartidista pactada inaugurada en 1958 y el modelo de la ISI), pues fue la que impidió que las reformas del Estado detuvieran la caída del mismo.

Esta concatenación de cohesión-y-conflicto de elites y reformas del Estado, ha sido mucho menos considerada en la literatura que el tema de los efectos de las medidas económicas neoliberales, en aspectos tales como el papel del gobierno en la aplicación y duración de las medidas (Haggard y Kaufman, 1992), o los efectos de ciertos procesos políticos en las políticas neoliberales (Haggard y Kaufman, 1989). El artículo se centra

en la explicación de por qué el impacto de las reformas estatales sobre el sistema político democrático en Venezuela fue limitado primero y luego contraproducente en el contexto del sistema de la partidocracia presidencialista, dejando de lado cuestiones como el tamaño del Estado, su papel como regulador, o sus capacidades administrativas más generales (Bresser-Pereira, 1998). Este artículo podría así contribuir a arrojar algunas luces sobre la construcción de posibles transiciones democráticas en el contexto latinoamericano en donde el neoliberalismo ha mostrado sus problemas y limitaciones, pero en donde la viabilidad de las alternativas a este está aún en discusión.

La teoría de las elites en las ciencias sociales contemporáneas

Algunos esfuerzos de las últimas décadas por teorizar sobre las relaciones y dinámicas de las elites son, por ejemplo, los de Bottomore (1993), Hartmann (2006), y Shipman, Edmunds y Turner (2018). En su discusión, Bottomore formula una serie de preguntas relevantes que a su parecer no están resueltas en las teorías clásicas:

“¿Constituyen los gobernantes de una sociedad un grupo social? ¿Es un grupo cohesivo o dividido, un grupo abierto o cerrado? ¿Cómo son sus miembros seleccionados? ¿Cuál es la base de su poder? ¿Es este poder ilimitado o está limitado por otros grupos en la sociedad? ¿Hay diferencias significativas y regulares entre sociedades a este respecto y, de ser el caso, como han de ser explicadas?” (1993:25)

El mismo Bottomore trata de responder a dichas cuestiones, integrando el marco marxista. Pero en general tanto él como Hartmann (2006) se centran en una revisión de las teorías clásicas hasta C Wright Mills. Una línea de respuesta a este tipo de interrogantes se ha orientado a dar primacía a la consolidación y sostenimiento de elites a través de mecanismos sociales y culturales de distinción, ya sea sobre la base de las ideas de Pierre Bourdieu (Nichols y Savage, 2017; Maclean, Harvey y Kling, 2017), o considerando influencias más amplias como la de Norbert Elias entre otras (Friedman y Reeves, 2020). Pero la crisis financiera del 2008 revivió con fuerza el tema del papel de las elites en el destino de las sociedades contemporáneas. De allí que autores como Davis y Williams (2017), y los autores de ese número especial de *Theory, Culture & Society* para el cual ellos proveen la introducción, particularmente Froud, Johal, Moran, y Williams (2017), y Wedel (2017), destacan otra dimensión del fenómeno. Para nuestros fines, su principal insight es que la financialización es clave para los estudios sobre las elites porque es un fenómeno crucial para la transferencia y concentración de recursos en sus manos. El estudio de Shipman, Edmunds y Turner (2018) coincide en este sentido con ellos, pues argumentan que la globalización hace a la democracia menos eficiente en sus respuestas a las clases medias y bajas, lo cual vendría a jugar en contra de la democracia electoral o política al revitalizar a las elites (un argumento relativamente frecuente). A diferencia de esta línea de estudios, en este artículo argumentaré que la globalización y la financialización fueron fenómenos secundarios respecto a la caída de la partidocracia presidencialista, o que en todo caso no tienen fuerza explicativa al margen de la dinámica de cohesión y conflicto de elites políticas.

Davis y Williams (2017) también afirman que los estudios sobre las elites fueron retomados a raíz de la crisis financiera del 2008 por Savage y Williams (2008), seguido por una gama de estudios sobre el tema. Sin embargo, ellos encuentran que la reanimación

de estos estudios no redundó en una explicación más amplia de cómo y porqué son importantes los estudios sobre las elites, algo sobre lo cual ellos y sus colaboradores sí tendrían algo que decir. Pero al afirmar esto, los autores obvian los trabajos de Lachmann, quién venía desarrollando dichos estudios de manera continua desde finales de los años 1980s. Por razones de espacio, resumiré la teoría del conflicto de elites de Lachmann sin detenerme en los detalles y objetivos específicos de cada uno de sus trabajos sobre el tema. Veremos que de hecho Lachmann habría respondido la casi totalidad de las interrogantes de Bottomore (1993) citadas anteriormente.

Para Lachmann (2000:9)¹, “Una elite es un grupo de gobernantes que tiene la capacidad de apropiarse de recursos de otros que no son elites, y quienes habitan un aparato organizacional distintivo. Una élite ‘en sí misma’ se define por las características del aparato organizativo que habita. Sin embargo, solo algunas elites son capaces de proteger y extender su autonomía y poder a través de la alteración de las relaciones con elites rivales y con las clases productoras quienes son objeto de su apropiación. El cambio social es efectuado por las elites actuando ‘para sí’”. Algunas elites son fracciones de clase, pero las mismas no siempre son distinguibles por sus relaciones de producción, lo que las hace distintas a las clases. Entonces, el cambio social y político ocurre a partir del conflicto entre elites y no entre clases o individuos. El conflicto entre elites tiene lugar cuando una elite intenta socavar la capacidad de otra(s) elite(s) de extraer recursos de las no-elites. La pertenencia a una elite queda determinada según su importancia para el aparato organizacional de la elite, pues, de no ser indispensable, es solo un cuadro medio o empleado de la organización (2000:9). El estudio del cambio a partir del conflicto entre elites tiene tres etapas: la identificación de momentos cuando las relaciones entre las elites, y entre estas y el Estado, cambian; la identificación de quién gana o pierde control sobre los recursos y la capacidad para establecer las políticas; y, por último, la evaluación de los cambios en el poder y la autonomía del Estado para enfrentar los retos geopolíticos del momento (Lachmann, 2009).

Esta propuesta teórica es ventajosa en varios sentidos: el conflicto de elites es en sí mismo un mecanismo causal explicativo del cambio social y político, es robusta pues se prueba a lo largo de una larga serie de múltiples casos en diferentes contextos y épocas, tiene un significativo poder predictivo, es relativamente simple y es coherente. Por ejemplo, con la misma Lachmann explicó la formación de los Estados modernos y el desarrollo capitalista en los primeros países europeos en alcanzarlo. El elemento clave fue ciertamente la Reforma protestante, aunque no por las razones a las que aludí Max Weber (el desarrollo de una ética económica), sino por que abrió nuevos clivajes entre las elites en los siglos XVI y XVII en Inglaterra y Francia. Si bien se establecieron nuevas redes entre terratenientes y nobles urbanos, a través del campo y las provincias, estas redes fueron aún más sólidas y numerosas para los reyes. Estos aprovecharon los conflictos religiosos de sus súbditos para dividir a los rivales y ganar nuevos clientes, así como para obtener beneficios de la Iglesia Católica. Mientras, los reyes reforzaron las burocracias centralizadas para enfrentar a sus enemigos regionales. Así, la formación del Estado no fue un proyecto individual sino el producto inadvertido del intento de múltiples elites por apalancarse contra otras elites y contra los campesinos (Lachmann, 2000: 94-95 y ss). Por último, de acuerdo con este modelo, la democracia electoral se desarrolla donde múltiples elites nacionales se ven forzadas a reclutar aliados de las no-elites en su competencia por el

1 En adelante, todas las traducciones del inglés son de mi autoría.

poder del estado, en donde estas piden el derecho al voto y/o beneficios sociales a cambio de su apoyo (Lachmann, 2010: 147).

Sin embargo, la teoría presenta dos limitaciones relacionadas entre sí que el presente trabajo busca contribuir a ampliar. Para empezar, es general y por ello no identifica situaciones específicas en las cuales las reglas del juego político tienen un impacto sobre la dinámica de las elites. Uno puede preguntarse si el sistema político que sirve de contexto al conflicto de elites no tiene un impacto sobre el mismo. En este caso de estudio, el de Venezuela en los 1990s, la cohesión de elites seguida de la apertura a nuevos canales de ascenso político, jugó en contra del sostenimiento de aquellas en el tiempo. La relevancia de analizar este caso está en que, como lo muestra Becker (2009:184), identificar situaciones específicas bajo las cuales la teoría varía en sus condiciones no la invalida, sino que implica variaciones en los resultados y eventualmente una generalización “más elegante”.

Además, la teoría asume que el “Conflicto de elites es la primera amenaza a las capacidades de las elites” (Lachmann 2000: 10), lo cual es solo una parte de la historia que se cumple bajo la mayoría de situaciones, pero no todas, pues la cohesión de elites también puede ser contraproducente para la estabilidad y continuidad de su dominio, al menos en un contexto de democracias deslegitimadas. En efecto, al considerar diferentes reglas de juego, en este caso reglas como el reconocimiento a la legitimidad de las elites partidistas para gobernar, la cohesión jugó en contra de su dominación del sistema político. Esto no entra en contradicción con otros aspectos de la teoría, pues siguen siendo válidos algunos de sus postulados centrales, por ejemplo, que la capacidad de cada elite está determinada primariamente por la estructura de las relaciones *entre-las-elites* (Lachmann 2000: 10). Solo que al conflicto hay que añadir la cohesión de elites, lo cual no es original en sí mismo. Pero puestas en relación entre sí y con el contexto, significan una ampliación de la teoría.

Cierto es que Lachmann también consideró el papel de la ‘política desde abajo’ (Lachmann y Pichardo 1994), pues afirma que es necesario que los grupos de productores no presionen a las elites para que ellas puedan enfrentar los retos de otras elites, sin dañar su control sobre aquellos (Lachmann 2000: 11). Pero nuestro caso mostrará que la elite política en la Venezuela de los 1990s se unió en un momento de reto y demandas ‘desde abajo’ que se materializaban en las reformas del Estado, lo cual fue perjudicial para estas elites en el mediano y largo plazo. En condiciones de democracia política, el triunfo de las demandas ‘desde abajo’ puede significar la supervivencia del sistema político e incluso de sus elites. Quizá una oleada de democratización simplemente las debilitaría, pero no las eliminaría. La transformación de las reglas del juego político redundó luego en un cambio de relación entre las elites, intensificando los conflictos que antes estaban institucionalizados dentro de los partidos. Las nuevas reglas y la radicalización/desplazamiento de los conflictos debilitaron aún más a las elites políticas y al sistema bipartidista. A continuación, explico el contexto de las reformas del Estado en los años ‘90.

Las reformas del Estado en los 1990s

Con las prescripciones neoliberales del último cuarto del siglo XX, vinieron las reformas del Estado, las cuales, cuando se pusieron en práctica, condujeron a un Estado social-liberal o socialdemócrata en lugar de un Estado neoliberal en sentido estricto (Bresser-Pereira, 1998). En efecto, la década de los 1990s nos ofrece un interesante caso de estudio respecto a la relevancia de las reformas estatales para los sistemas políticos en

América Latina, gracias a la segunda generación de reformas neoliberales (Naím, 1994). La historia básica de estas reformas en Latinoamérica es bien conocida. El año de 1982, cuando México declaró una moratoria de su deuda, generalmente se considera como el punto de quiebre del modelo de desarrollo de la Industrialización por sustitución de importaciones (ISI), mientras que la década de 1980 se describió como una ‘década perdida’ para las economías latinoamericanas según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Aunque hubo diferentes componentes en este punto de ruptura, generalmente la deuda externa ha sido señalada como su factor principal (Fourcade-Gourinchas y Babb, 2002:562; Aguiar de Medeiros, 2009:111). Se identificó al mismo tiempo como resultado de llevar a cabo el modelo ISI y una señal de su colapso. Los estados latinoamericanos se volvieron aún más dependientes de fuentes externas financieras, principalmente en instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Estas instituciones comenzaron a insistir en que los deudores aplicaran ciertas medidas como condición para prestarles dinero. La fórmula de ajuste estructural se condensó en el término austeridad, que a menudo significó la reducción del gasto público y de las tasas de inflación al detener los subsidios gubernamentales y reducir o eliminar los programas sociales, minimizar los controles y regulaciones gubernamentales sobre la economía, promulgar una reforma fiscal, y la privatización de corporaciones y agencias estatales.

Con el proceso de reformas neoliberales de finales de los años ochenta y principios de los noventa, en América Latina hubo un proceso de reformas estatales que apuntaba a la modernización institucional para acompañar a las reformas de apertura de mercado. En lo que sigue, por reforma ha de entenderse acá simplemente el proceso de transformación progresivo y limitado a ciertas áreas del Estado, por contraposición a una transformación súbita y total del mismo que podríamos denominar radical (Settembrini, 2015:1358). Para el credo neoliberal, las instituciones centralizadas y paternalistas no podrían favorecer el crecimiento económico guiado por el mercado, y de hecho para algunos detrás de la crisis fiscal había una crisis más profunda del aparato administrativo (Lora, 2007). Los gobiernos se embarcaron en un proceso de reformas de ‘segunda generación’ para corregir esos males del Estado, con frecuencia vinculados a prácticas de los partidos políticos en pos del control de aquel. La descentralización y la disminución del papel del Estado en la economía, además de la influencia de Washington en el proceso, caracterizaron la orientación inicial de estas reformas (Bandeira, 2015). Pero en la misma década de 1990, los reformadores comenzaron a centrarse en fortalecer la burocracia estatal y, por lo tanto, las reformas de los sistemas electorales, legislativos, fiscales y otras reformas de la administración pública se convirtieron en el centro de atención (Bandería, 2015). Es decir, en la práctica el enfoque cambió de dismantlar el Estado (como apunta el credo neoliberal) a reconstruirlo y hacerlo más eficiente.

La coyuntura de las reformas del Estado en los años ‘90 es relevante porque coincidió con la crisis de legitimación del sistema político venezolano, por lo cual fue una oportunidad para democratizar y revitalizar este sistema. Como lo mostraré a continuación, la cohesión de las elites en condiciones de deslegitimación y la radicalización del conflicto de elites limitó o alteró el efecto democratizador de dichas reformas. En efecto, como se ha señalado en estudios previos (abajo mencionados), cuando se llevaron a cabo las reformas abrieron el juego para nuevos actores y acercaron la política al público (incluso en beneficio de los movimientos y actores que no comulgaban con el régimen existente en ese momento). La dinámica de cohesión y conflicto entre las élites políticas, en interacción con las medidas

tomadas para reformar el Estado, contribuyeron a determinar los resultados, caracterizados por un cambio de régimen político luego de las elecciones nacionales de 1998. Pero antes, debo mostrar qué caracterizaba al sistema de partidos venezolano, además de los rasgos generales de una democracia política, y por qué y en qué consistió la deslegitimación del sistema político.

La partidocracia presidencialista y la deslegitimación de la democracia

El sistema de partidos² dominante en Venezuela desde 1958 fue caracterizado en la literatura académica como una ‘presidencial parti-archy’ (Coppedge, 1994), es decir, ‘partidocracia presidencialista’, o ‘presidencialismo partidocrático’, una combinación inusual, ya que “la mayoría de las partidocracias son parlamentarias y muchas democracias presidenciales tienen partidos débiles” (Coppedge, 1994:153). Según se ha mostrado previamente, este sistema estuvo a la raíz de las crisis venezolanas de la década de 1980 y 1990 (Gauna, 2017). El presidencialismo aumenta la importancia de ganar el control sobre el poder ejecutivo, ya que es probable que el perdedor sea excluido del acceso al poder, y aún más cuando el patrocinio de los partidos es una fuente de apoyo. Como resultado, la partidocracia genera un patrón en el que las luchas entre facciones dentro de los partidos por las campañas de nominación toman un papel destacado en la política. Están compuestos por aquellos que apoyan al presidente titular (los ‘Ins’) y aquellos que tienen como objetivo gobernar durante el siguiente período (los ‘Outs’). Según el autor, esta combinación genera dos tipos de resultados: por un lado, mejora la estabilidad democrática y aísla a los formuladores de políticas tecnocráticas; pero, por otro lado, socava la democracia, cerrando canales de representación de participación para los ciudadanos entre períodos electorales. Para esta teoría, a largo plazo la partidocracia fomenta la desilusión con los partidos y la democracia, mientras que el presidencialismo no es lo suficientemente flexible como para corregir esa frustración. De hecho, en Venezuela el acceso privilegiado de los partidos al Estado les permitió convertirse en intermediarios *de facto* que filtraban u obstaculizaban la acción de la sociedad civil, lo que a su vez perjudicaba las actividades de los medios de comunicación, los grupos de interés y las instituciones de la sociedad civil en general— aunque sin impedir formalmente su existencia ni crecimiento.

De hecho, en la década de 1990 los partidos eran percibidos como las instituciones políticas más corruptas, y eran la principal fuente de insatisfacción y desconfianza en la opinión pública. Un elemento clave para ello fue el fraude de ‘baja intensidad’ en los procesos electorales (Gómez Calcaño 1998: 176) que se manifestó también en las primeras elecciones para alcaldes y gobernadores de 1989 de manera agresiva (Molina, 1998:59), y cuyo pico fue las elecciones de 1992. La dinámica de poder del sistema de partidos estuvo en el corazón de la crisis venezolana de fines de los años ochenta y principios de los noventa (Gauna, 2017). Las denuncias de corrupción y fraude institucional se sumaron a un orden percibido como inaccesible para el público. Además, surgieron nuevos movimientos que exigían reformas (movimientos vecinales, el movimiento de mujeres, cooperativismo, organizaciones de derechos humanos, un movimiento sindical alternativo, y otros), que buscaban un mayor acceso y participación, mientras rechazaban el amiguismo, la corrupción

2 Siguiendo la clásica definición de Sartori (2005), el sistema de partidos es el espacio y las reglas de competencia entre los partidos por el control del Estado, en donde se juegan los intereses y los proyectos políticos.

y la impunidad (Levine, 1998:202; González y Mascareño, 2004:189). Ante este escenario, una parte de las élites políticas implementaron varias reformas ‘democratizadoras’, propuestas y respaldadas por diversos sectores de la sociedad civil. Al menos en teoría, fueron un intento de aumentar el número y diversificar el tipo de actores involucrados en el proceso de toma de decisiones (Kornblith, 1998:17), abarcando la idea de que los medios de participación eran influyentes para determinar los resultados de las políticas estatales (Crisp, 1998:21).

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos ni los funcionarios ni los nuevos movimientos pudieron evitar el cambio de régimen bipartidista con la elección de Chávez y su movimiento en 1998. La pregunta clave ahora es: ¿por qué las reformas no pudieron frenar esta deslegitimación del régimen vigente que condujo finalmente a su cambio, en términos de actores y reglas del juego político, bajo el gobierno de Chávez? En consonancia con cierta parte de la literatura (mencionada más abajo), pero añadiendo a esta, la propuesta de este artículo es que las reformas interactuaron con la cohesión y el conflicto entre las elites políticas de una manera inesperada.

Las reformas de la década de 1990 en Venezuela: cambio de relaciones entre las elites y con el Estado

La historia de estas reformas comenzó con el VII Plan de la Nación, presentado al Congreso en noviembre de 1984 por la administración del presidente Lusinchi. La reforma del Estado y la constitución de un nuevo Pacto Social se destacaron como piezas clave para la realización del Plan (Gil, 2004:234). Ese año, el 17 de diciembre, el presidente Lusinchi decretó la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) con estatus ministerial, “... viéndola como una fachada que le permitiría retrasar o descarrilar la descentralización y otras reformas políticas” (Gil 2004:234). Sin embargo, sus miembros lograron obtener un amplio apoyo para las reformas y en 1986 la COPRE concluyó que se necesitaban varias medidas que impactaban a diferentes actores políticos y a diferentes áreas del Estado, medidas tales como: democratización y establecimiento de controles sobre las fuentes de financiamiento para partidos políticos, personalización del voto, elección popular de gobernadores y alcaldes, reforma del sistema judicial y una transformación de la administración pública para transferir ciertas responsabilidades a los estados y municipios (Gómez Calcaño y López Maya, 1990:122-128 y 145). Aunque abarcaban otros elementos y actores del sistema político, estas medidas implicaban una reforma del Estado según la COPRE, ya que, en la dinámica y reglas vigentes, le eran inherentes. Por ejemplo, bajo el modelo de la ISI, una vez que algún partido tomara control del poder ejecutivo, implicaba una vía de acceso y control por dicho partido no solo del Estado sino de la economía. La democratización del sistema de partidos limitaría dicha vía de acceso. Las reformas fueron consideradas demasiado radicales por la elite de los partidos dominantes y fácilmente derrotadas en un Congreso controlado por dichos partidos.

Tipo de Reforma	Reforma	Contenido	Estatus	Tipo de Reforma	Reforma	Contenido	Estatus
1. Reformas Políticas	1.1. Profundización de la democracia en los Partidos Políticos	-	Dejado a los mecanismos internos de los partidos	2. Reformas Judiciales	2.1. Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura	-	Aprobada
	1.2. Ley Orgánica del Sufragio	a. Voto Municipal Uninominal	No		2.2. Mejoras en el funcionamiento y condiciones de trabajo	a. Especialización de los tribunales	No
		b. Voto Nominal Legislativo	No			b. Incremento del número de tribunales	No
		c. Elecciones de Senadores y Congresistas	No			c. Computarización de los archivos	No
		d. Reducción de la Duración de las Campañas	Aprobada			d. Aumento del nivel del Colegio de los jueces	No
		e. Referéndum	Aprobada al nivel municipal			e. Eficacia efectiva de la carrera judicial	No
	1.3. Elección directa de gobernadores	-	Aprobada, sin transferencia de recursos		f. Mejoras socioeconómicas para los jueces	Aprobada parcialmente	
	1.4. Reforma del Sistema Municipal	a. Definición de la municipalidad como unidad administrativa primaria y autónoma	Aprobada formalmente		3. Descentralización	g. Eliminación de recaudación de las tarifas por los jueces	No
		b. Transferencia efectiva de competencias y recursos	Transferencia parcial			a. Transferencia de competencias a los estados y municipalidades	No
		c. Separación de poder en la municipalidad	Aprobada			b. Substitución de La ley de asignación de presupuesto	No
		d. Elección del alcalde por voto popular	Aprobada	c. Incremento de la asignación de presupuesto		No	
		e. Sistema meritocrático para la administración municipal	Ratificación del sistema previo	d. Refuerzo de gobiernos y asambleas legislativas		No	
		f. Modernización del sistema fiscal	Aprobada	4. Reformas Administrativas	a. Profesionalización de la administración pública	No	
		g. Fortalecimiento de la participación	Parcialmente aprobada		b. Simplificación de los procedimientos administrativos	Aprobada formalmente	
		h. Fortalecimiento de la protección ambiental	Aprobada formalmente		c. Desarrollo productivo, alimentario y social	Aprobada formalmente	
		i. Renovación del mandato municipal a mitad del período presidencial	No		d. Ley de licitaciones	No	
		j. Revocación del cargo para concejales	No		e. Ley del sistema nacional de planificación	No	
	1.5. Financiamiento de los partidos políticos	a. Diferenciación de los gastos de funcionamiento y de campaña	Parcialmente aprobada	5. Reformas Económica	a. Apertura gradual y selectiva de la economía (ventajas comparativas)	No (nunca hubo consenso entre los miembros de la COPRE)	
		b. Financiamiento público parcial	Ratificación del sistema previo				
		c. Reducción de los gastos de los partidos	No				
		d. Fiscalización pública de los gastos	No				
		e. Regulación de las contribuciones privadas	No				
		f. Regulación de las propagandas	Aprobada solo un aumento en las multas				

(Fuente: elaboración propia, basada en Gómez y López 1990:213-215, Tabla 3; para las reformas económicas, pp:132-133)

Además, nunca se contempló seriamente en el Congreso una reforma del presidencialismo, ni del modelo de desarrollo más allá de un enfoque pragmático hacia las reformas de apertura de mercado para pedir dinero prestado al FMI. Más aún, los miembros de la COPRE nunca llegaron a un acuerdo acerca de las reformas económicas y, en consecuencia, nunca hubo un documento oficial o definitivo sobre ellas. Es así que la ‘financionalización’ de la economía no jugó un papel preponderante o directo en este segmento de la historia. A continuación, los dos conjuntos de reformas más importantes, simplemente porque fueron las que se llevaron a cabo: reformas electorales y descentralización. El análisis de estas reformas nos dice quién ganaba y quién perdía control sobre los recursos, de acuerdo con el modelo del conflicto de Elites.

Reformas del sistema electoral

Tres características resumen el sistema electoral venezolano desde 1958 hasta 1988: (a) el uso de listas de votación cerradas decididas por las élites de los partidos; (b) la simultaneidad de elecciones nacionales (presidenciales y legislativas), regionales y locales cada cinco años; y (c) la regla de mayoría relativa para las elecciones unipersonales y el método d’Hondt para las elecciones de senadores y diputados, al congreso y a las asambleas legislativas. En este contexto, el único grado de libertad que tenían los votantes era emitir un voto por el presidente y otro voto por los cuerpos deliberativos (Lucena, 2003:247-249). Los partidarios de las reformas del sistema electoral argumentaron que la votación por distrito de un solo miembro brindaría a los candidatos la posibilidad de ganar sobre la base de los méritos individuales, y a los votantes un control más estricto sobre los funcionarios, desarrollando vínculos de representación más profundos (Kulisheck y Canache, 1998:48).

No fue sino hasta junio de 1988 cuando la COPRE logró que se aprobaran algunos elementos de la propuesta, incluida la elección directa de los alcaldes y la reforma del sistema electoral, que en 1989 cambió de proporcional a mixta, en la cual la mitad de la cámara de representantes sería elegida uninominalmente, y la otra mitad todavía se basaría en una lista cerrada controlada por los comités centrales de los partidos (Martz, 1998:70). Aún no se habían implementado dichas medidas, cuando las organizaciones de la sociedad civil plantearon una petición, principalmente por la ONG *Queremos Elegir*, y respaldada por la COPRE, para aumentar la proporción de representantes elegidos (para elegir dos tercios en lugar de la mitad de los representantes ante el Congreso y las asambleas estatales). Solo una minoría de representantes de Acción Democrática (AD, el partido más grande y el partido del presidente) desafió al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) a votar por la reforma, mientras que la mayoría se opuso. Asimismo, partidos de izquierda como MAS (Movimiento al Socialismo) y LCR (La Causa Radical) propusieron una combinación de representación proporcional con voto personalizado, a través de un sistema de lista abierta. Al final, sin encontrar apoyo para el sistema de lista abierta, se unieron a la mayoría de AD para derrotar momentáneamente la reforma *Queremos Elegir*-COPRE.

La mayoría de las reformas propuestas por COPRE no fueron aprobadas por el Congreso o estaban claramente subdesarrolladas en febrero de 1989 cuando los disturbios y saqueos conocidos como *El Caracazo* sacudieron a la recién inaugurada administración Pérez. Sin embargo, fueron los golpes militares de 1992, y la recepción positiva que tuvieron en la opinión pública, los que finalmente presionaron a los agentes políticos en la dirección de la aplicación de algunas de las reformas, hasta ese momento ignoradas y derrotadas. La

línea de tiempo es de por sí relevante para apoyar esta idea, pues, en efecto, las mismas no fueron puestas en práctica en los años que siguieron a *El Caracazo*, sino que lo fueron hasta después de 1992 y bajo el influjo de la recepción positiva de los golpes y sus protagonistas en la opinión pública.

Así, a principios de 1993 el Congreso comenzó a debatir una reforma de la ley electoral, y el tema más contendido fue el sistema de votación. El sistema mixto fue aprobado ese mismo año. Los partidos minoritarios o partidos con una afiliación regional fueron favorecidos por elecciones separadas de gobernadores, alcaldes y consejos municipales. De hecho, los principales candidatos que se postularon para las elecciones nacionales de 1993 y 1998 habían hecho su carrera como titulares de cargos a nivel estatal o local (Kulisheck y Canache, 1998:46). Así, acababa de tener lugar otra reforma parcial del sistema electoral que se invirtió parcialmente en 1995, cuando se resolvió la representación proporcional y las listas cerradas y bloqueadas para la elección de los consejos parroquiales.

Inicialmente, los votantes ganaron representatividad cuando se estableció la votación no nominal en el sistema mixto. Sin embargo, no tenían poder de elección de la otra mitad de los candidatos dentro del partido. Más aun, los candidatos en distritos uninominales permanecieron atados a las élites de los partidos, y los representantes elegidos eran solo la mitad de la Cámara, mientras que el Senado seguía siendo elegido bajo el antiguo sistema (Crisp, 1998:37). Además, los votantes continuaron la tendencia de emitir sus votos en el Congreso para el mismo partido presidencial (Kulisheck y Canache, 1998:49) manteniendo relativamente indiscutible la supremacía de los partidos mayoritarios en ambas ramas. Por último, a pesar de algunos cambios en las tendencias previas, los votantes emitieron sus votos para los partidos tradicionales en las elecciones regionales (hasta 1998). Como resultado, la desilusión con el régimen bipartidista y la limitación de las opciones ideológicas permanecieron inalteradas, lo que se convertiría en un argumento para que el chavismo desmantelara el mismo después de 1998. Este hecho funciona como un contrafáctico para mostrar que, sin proponérselo, en el mediano plazo el bloqueo de las reformas por parte de los principales partidos, el socialdemócrata Acción Democrática (AD) y el socialcristiano Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), jugó en su contra. Más aún, quiere decir que las alternativas reales fueron reforma del Estado o cambio de régimen, ante la deslegitimación de este. Prevalció la segunda alternativa ante la limitación de la primera.

Descentralización

Las reformas del sistema electoral llevan la discusión hacia el tema de la descentralización, quizás la más exitosa de las reformas de la COPRE. La misma fue concebida durante la década de los ochenta como una respuesta a la excesiva partidización de la esfera pública y las consecuencias que trajo consigo: el clientelismo y la corrupción generalizada (Gómez Calcaño y López Maya 1990: 114). Involucró tres dimensiones: (i) la elección popular de las autoridades municipales y regionales, (ii) la distribución de la provisión de servicios públicos, y (iii) la producción de ingresos del gobierno (de la Cruz, 2004:183-184).

(i) Entre 1958 y 1989 (cuando se celebraron las primeras elecciones regionales y locales), los partidos controlaron estrictamente las nominaciones de candidaturas presidenciales y parlamentarias, mientras que gobernadores y alcaldes fueron nombrados

directamente por el presidente. Pero el rechazo general de los partidos políticos por parte de la población al cual me he referido previamente, percibidos como corruptos y severamente restrictivos de la participación política, inicialmente motivó el movimiento en 1989 hacia una forma de ‘federalismo dormido’ (*sleeping federalism*) (Penfold, 2009:95). Esto quiere decir que inicialmente la descentralización no cambió la distribución de recursos del Estado central a las regiones, y solo se implementó una reforma para elegir gobernadores y alcaldes por votación popular ese año.

(ii) Al igual que las reformas del sistema electoral, los partidos mayoritarios estaban dispuestos a dar paso solo a aquellas reformas que no involucraban completamente el núcleo del sistema de partidos (Gómez Calcaño, 1998:174-176). De hecho, entre 1989 y 1990 no hubo transferencias administrativas a los estados³. La campaña presidencial de 1988 reabrió la ventana para la conveniencia de las propuestas de la COPRE y en 1989 el Congreso aprobó la Ley Orgánica de Descentralización (LOD) (Kornblith, 1998:12). Sin embargo, la forma mixta de descentralización ‘caso por caso’ hizo que el proceso progresara muy lentamente, ya que dependía de la capacidad de cada gobernador para llegar a un acuerdo con la administración central y el senado. En los estados de la LOD, se tenía que procesar la solicitud de transferencias individuales al senado, y se les otorgó un acuerdo formal previo con el ministerio respectivo sobre cuestiones como el presupuesto, el personal y los equipamientos (Penfold, 2009:104). Además, la LOD otorgó a los gobernadores control sobre ciertos recursos como puertos, minas y aeropuertos, pero limitó el control centralizado sobre servicios como salud y educación.

(iii) Pero entre 1990 y 1992 las cosas cambiaron en alguna medida. Al igual que con la reforma del sistema electoral, 1992 fue un punto de inflexión en la historia debido al impacto político de los golpes de Estado. Los gobernadores crearon la Asociación de Gobernadores de Venezuela (AGV) que modificó el patrón del proceso (Penfold, 2009:104-105). El presidente Pérez fue destituido en 1993 y ese mismo año el presidente interino, Ramón J. Velázquez, quien dirigió la COPRE entre 1984 y 1986, creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), que decidiría sobre el uso de los recursos según un enfoque gradual, proyecto por proyecto (González y Mascareño, 2004:194), en parte como resultado del lobby de la AGV. Al mismo tiempo, Velázquez se aseguró de obtener apoyo regional para la reforma tributaria, el IVA, mientras que la AGV ejerció cierta presión para obtener parte de estos recursos para los estados. El presupuesto designado para estos aumentó, así, después de 1993, del 2.5% al 5% del PIB en 1997 (Penfold, 2009:108). También se obtuvieron otras cosas. Por ejemplo, en 1996 tres estados habían obtenido la transferencia de responsabilidades administrativas en educación, mientras que en salud otros trece también (Penfold, 2009:115). La descentralización había dado un paso adelante, gracias al cambio inesperado de presidente por juicio político.

Sin embargo, en comparación con las administraciones de Pérez (1989-93) y Velázquez (1993-94), la administración de Caldera (1994-1998) no consideró la descentralización como una plataforma a desarrollar (Kornblith, 1998:13; González y Mascareño, 2004:198) y siguió jugando según las reglas del ‘federalismo dormido’, disuadiendo el progreso de la descentralización. Esta vez no hubo un factor externo, golpe de Estado o de ‘suerte’, que ayudara a esa causa.

3 En la organización político-territorial de Venezuela, *los estados* eran (y aún son) las entidades regionales dentro del *Estado* central. Para la fecha a la que me estoy refiriendo, había veinte estados.

Como vemos, cuando se aplicaron las reformas estatales de la década de 1990, abrieron efectivamente el sistema a nuevos actores y, al menos en principio y momentáneamente, la democracia política resultó oxigenada. Es decir, las reformas del Estado fueron una manera eficaz de abrir el juego político a nuevos actores y, en alguna medida, de relegitimar la democracia política ante la ciudadanía. De hecho, las elecciones presidenciales de 1988 en Venezuela ya fueron un triunfo parcial de las reformas, pues tanto el ganador (Pérez de AD) como el segundo lugar (Fernández de COPEI) desarrollaron sus plataformas según las propuestas de COPRE (Gómez Calcaño y López Maya, 1990:183-184). Sin embargo, en general las elites cohesionadas del establishment político estaban presionando por la continuidad más que por el cambio (Gómez Calcaño y López Maya, 1990:207), y los partidos mayoritarios no se comprometieron por completo a una reforma profunda del Estado. Así, el proceso de reformas fue rechazado por los partidos y lo que llegó del mismo, llegó demasiado tarde como para evitar la caída de la partidocracia presidencialista.

Las dinámicas del conflicto entre las elites políticas, más allá de la partidocracia

Hasta este punto, la cohesión de las elites jugó, sin proponérselo, en contra de ellas. La pérdida de legitimidad obligó a ceder en ciertas áreas, pero cuando ya era muy tarde. Por allí se magnificó el conflicto entre ellas. Y así, para responder a la cuestión de qué hizo que los intentos de reforma fueran infructuosos para la conservación del régimen bipartidista y sus reglas, a raíz de la aparición del chavismo en la esfera pública en 1992, veamos ahora la dinámica inesperada generada por las pocas reformas adoptadas. Se puede señalar un área principal donde las reformas contribuyeron, sin proponérselo, a la consolidación política del sentimiento anti-élite (Gates, 2010) al producir aperturas inesperadas que favorecieron al movimiento de Chávez: la radicalización del faccionalismo en los principales partidos, AD y COPEI.

Debido a la descentralización y la personalización del voto, surgieron nuevos conflictos dentro de los partidos, una tendencia que exacerbó y desplazó el espacio político de la lógica anterior del faccionalismo y se radicalizó en las confrontaciones internas de aquellos. Es decir, las reformas, en el contexto de la deslegitimación del régimen democrático, dieron paso a otro nivel del conflicto entre las elites políticas, afectando y debilitando la partidocracia presidencialista para ventaja de los outsiders anti-sistema, principalmente Chávez y su partido, el MVR. Hay tres casos en los que el faccionalismo se radicalizó en un conflicto inter-elites que quebró la partidocracia presidencialista. Su secuenciación cuenta la historia del debilitamiento de la misma de cara a las elecciones de 1998, cuando Chávez resulta electo.

a. Carlos Andrés Pérez (CAP) vs. AD

CAP, quien ya había eludido en parte la lógica del sistema de partidos durante su primera presidencia en los setenta (Gauna, 2017), jugó una vez más contra los altos rangos de AD durante su segundo período en el cargo. De hecho, Pérez ya había abogado por instrumentar las elecciones primarias dentro de los partidos durante los comienzos de COPRE en 1985 (Gómez Calcaño y López Maya, 1990:102). Para empezar, buscó la reelección contra la oposición de su compañero de partido, el entonces presidente Jaime Lusinchi, que representaba a la vieja guardia de AD, la élite del partido y la 'maquinaria'.

Esto hubiera sido no otra cosa que la política de siempre si no hubiese sido por otros tres conflictos que cuestionaron la partidocracia presidencialista como tal. Primero, Pérez peleó su nominación sobre la base de su carisma y apelando a la juventud de AD, representando una nueva visión del partido y de la política en general, contando esta vez con el apoyo de los cuadros tecnocráticos. Pero, en segundo lugar, Pérez participó en un conflicto con su partido específicamente en el tema de las reformas de apertura de mercado. Las medidas fueron percibidas como una traición a los principios socialdemócratas del partido en el mejor de los casos, o, en el peor de los casos, como una interrupción del acuerdo de apaciguamiento de élite que permitía el modelo ISI, generando ansiedad entre algunos miembros de la elite económica, quienes respaldaban a dicha elite política tradicional. Dada la enorme resistencia a las políticas neoliberales que su gobierno implementó en 1989, y de manera similar a su primer mandato, Pérez buscó nuevos aliados para debilitar la estructura de poder de los partidos y los encontró en el apoyo a la AGV. De esta manera, la descentralización contribuyó con la ruptura con el presidencialismo partidocrático tradicional.

Esta dinámica condujo a un quiebre con la partidocracia presidencialista, proporcionando su apoyo a los actores emergentes de la descentralización y la elevación de la política personalista al primer plano. Con CAP, el faccionalismo fue llevado a un nuevo nivel, una lucha por la reestructuración del Estado, como en su gobierno anterior. Esta vez sus adversarios lo encontraron con menos apoyo político y lograron enjuiciarlo. Aunque para la élite política la destitución del poder en 1993 de Pérez por cargos de malversación de fondos se pensó para convertirlo en chivo expiatorio (Rivero, 2010), lo cierto es que las acusaciones contribuyeron a fomentar un ambiente de frustración y deslegitimación del sistema político. De hecho, en 1992 las encuestas ya mostraban que se creía en la opinión pública que la crisis era responsabilidad de CAP, para un asombroso 84% de los encuestados (Romero, 1997:17). Esto es patente en la tasa de abstención del 39.84% de las elecciones generales de 1993, la más alta en Venezuela hasta esa fecha.

El destino de CAP es relevante también en otro sentido. Este pudo haber servido de chivo expiatorio, pero de facto el hecho de ser el primer y único presidente impugnado en funciones en la historia de Venezuela, contribuyó a crear un ambiente político turbio durante el cual se multiplicaron las denuncias de corrupción desde los niveles inferiores hasta los superiores del Estado. Fue en ese contexto donde el golpe de Estado liderado por Chávez en 1992 sería bien recibido por la opinión pública, lo que favorecería la crisis de legitimación y, por lo tanto, sería un factor ‘no buscado’ pero creado por el Movimiento Bolivariano para su posterior éxito electoral. Aun así, la frustración antisistémica parece haber sido canalizada parcialmente en esas elecciones. Esto podría ser evidencia de que, hasta este momento (elecciones de 1993), la legitimidad del sistema no estaba del todo acabada.

b. Caldera vs. COPEI

No obstante, también fue agudo el abismo entre el bipartidismo y los actores políticos en las elecciones generales de 1993, que fue así mismo más allá del fraccionalismo en una presidencia partidocrática descrito más arriba siguiendo a Coppedge (1994). Caldera, quien fue el fundador y uno de los principales líderes de COPEI, le asestó otro golpe fulminante a la partidocracia presidencialista cuando, en ese clima de deslegitimación, simplemente abandonó el partido y creó uno nuevo —Convergencia—, principalmente una coalición de

una miríada de partidos de izquierda y centro izquierda, con el que ganó las elecciones presidenciales de 1993. Ganó esas elecciones principalmente sobre la base de su discurso ante el Congreso de 1992, en el que proporcionó una justificación del golpe de Estado de febrero, contribuyendo a la deslegitimación del sistema presidencialista partidocrático. En ese discurso, Caldera llegó a los titulares con su condena de las reformas de apertura de mercado de CAP y su idea de que era la pobreza lo que había puesto en peligro la democracia. Más tarde, se lanzó a la carrera presidencial con lo que se denominó *Mi carta de intención al pueblo de Venezuela*, en la que no solo se descartaron las medidas neoliberales por completo, sino que también afirmaba que la democracia participativa debería complementar la democracia representativa, incluyendo una asamblea constitucional para superar la constitución existente, banderas que luego el chavismo agitaría desde que comienza a hacer campaña. Para las organizaciones cívicas (como el *Grupo de Estudios Constitucionales*, la *Fundación de Derecho Público*, *CESAP*, *SIC* y *PROVEA*), se suponía que la asamblea proporcionaría un nuevo punto de partida para el sistema político, estableciendo nuevos pactos sociopolíticos. El movimiento chavista y sus seguidores le asignaron una tarea más radical: debería convertirse en un poder soberano incluso por encima de otras ramas del estado (Gómez Calcaño, 1998:173).

c. Alfaro vs. Fermín

Finalmente, en las elecciones generales de 1993, el mismo patrón de luchas entre facciones culminó con la nominación de Claudio Fermín, anterior alcalde de Caracas (y protegido de Pérez), como candidato presidencial de AD (quien perdió ante Caldera). Sin embargo, en la carrera por las elecciones presidenciales de 1998, el liderazgo del partido AD optó por no apoyar a Fermín y nombró a Luis Alfaro (secretario general del partido y representante de la élite tradicional de este). Fermín abandonó AD y fundó el movimiento Renovación. El fraccionalismo había tomado otro giro radical en el que se cuestionaban los canales tradicionales de promoción de los partidos, mientras que las carreras de los políticos tomaban una dirección inversa iniciando desde fuera del partido (González y Mascareño 2004: 205). Pero ante el bajo nivel de popularidad de su candidato y el creciente apoyo a Hugo Chávez en las encuestas, AD terminó dando su apoyo a Henrique Salas Röemer, ex gobernador del estado Carabobo, otro candidato nacido de la descentralización y promotor de las medidas neoliberales. Salas terminó segundo detrás de Hugo Chávez, y el hecho de estar asociado con los partidos tradicionales, al aceptar su apoyo, se convirtió en una carga que favoreció la candidatura de este (Molina, 2002:235).

Discusión

La primera reacción de las elites políticas de la partidocracia presidencialista fue boicotear las reformas del Estado, las cuales hubiesen significado una democratización del sistema político. Con la aplicación profunda de las Reformas, muy seguramente hubiesen perdido terreno respecto a la dominancia que sostenían, pero quizá hubiese sobrevivido el sistema de partidos y el sistema político como un todo. Con la sola aplicación de algunas medidas, el sistema se oxigenó. Cuando llegaron los golpes de 1992, la percepción de cerrazón y corrupción de las elites y los partidos (en breve: la percepción de pérdida de legitimidad de estos), solo se potenció ante la imagen de un 'salvador'. La cohesión de las elites políticas ante demandas de democratización en condiciones de crisis de

legitimidad les debilitó y al sistema político como un todo. Más aún, en esas condiciones de todas maneras se vieron forzadas a ceder bajo la presión de la opinión pública. Algunas reformas fueron implementadas: reformas electorales y descentralización. Ellas abrieron el sistema de partidos en un intento final de recobrar la legitimidad perdida. Pero condujo inesperadamente a una dinámica de conflictos más allá de la partidocracia presidencialista, al romperse el ciclo de los Ins-Outs descrito por Coppedge (1994).

Por ello, los conflictos entre las elites y los partidos dominantes, superaron a los conflictos restringidos y limitados a la esfera de los partidos, conflictos propios de la partidocracia presidencialista. La importancia de los mismos fue más allá del destino de AD o de COPEI, hasta llegar a determinar el futuro de este sistema de partidos por varias razones, todas las cuales apuntan más allá de la lectura de Coppedge (1994). Primero, ciertamente porque el elemento fundamental en juego al comienzo del proceso de reforma de los años ochenta y noventa fue la Dirección Nacional de AD (Gómez Calcaño y López Maya, 1990:204), y más tarde de COPEI, los dos partidos principales en los que el sistema descansaba. En segundo lugar, la fragmentación del sistema de partidos fue tan importante para los eventos futuros precisamente por el momento durante el cual tuvo lugar, ya que ocurrió justo después de los golpes de 1992, dejando una puerta abierta para que los líderes de estos golpes compitieran con éxito en elecciones regulares⁴. Estos conflictos debilitaron el apoyo de los partidos mayoritarios en dos elecciones consecutivas (1993 y 1998), dividiéndolos entre los contendientes y finalmente dejando la mayoría de los votos para Chávez en 1998. Tercero y como consecuencia de los puntos anteriores, estos conflictos marcaron la crisis y la desaparición de la partidocracia presidencialista a través de una nueva versión del faccionalismo, una en la que los líderes regionales comenzaron a buscar apoyo en plataformas distintas a los canales bajo el control del partido, desafiando y superando el ciclo tradicional de los “Ins-Outs” descrito por Coppedge (1994).

Después de las reformas y de hecho debido a ellas, se abrieron nuevas puertas para ingresar a la arena política (Lalander, 2004:161, 187) y surgieron nuevos actores políticos vinculados a las plataformas regionales. Por un lado, los gobernadores y los alcaldes tenían cierta influencia para negociar con los líderes nacionales, cambiando la relación estrictamente subordinada que solían tener. Por otro lado, hizo más difícil articular un movimiento nacional para las elecciones de 1998 (Penfold, 2009:118). Por lo tanto, una consecuencia secundaria importante de la descentralización y de la personalización del voto fue el surgimiento de una pléyade de líderes locales que a su vez condujeron a la fragmentación de las alianzas políticas al borde de las elecciones de 1998 (Molina, 2004:152), favoreciendo involuntariamente a Chávez y su partido. De hecho, en elecciones regionales,

En 1989, AD estableció alianzas con un promedio de 2.18 partidos por estado para las veintidós elecciones para gobernador. Para 1998, AD se alió con un promedio de 7.5 partidos por estado. COPEI se alió con un promedio de 5.57 partidos por estado en 1989 y con un promedio de 9.0 partidos por estado en 1998 (Di John, 2009:217)

Por último, estos conflictos, que debilitaron el sistema de partidos, dejaron intacta la

4 La distinción entre los golpes de 1992 y la posterior fragmentación del sistema es relevante, ya que, primero, es obvio que analíticamente no toda fragmentación de partidos implica por sí misma golpes de Estado, y segundo empíricamente, pues la genealogía de los golpes puede rastrearse a un tiempo en el cual la legitimidad de los partidos no estaba en cuestión en la opinión pública, vinculados a cierto liderazgo de la guerrilla derrotada en los años 1960s, un aspecto que desarrollo en otro estudio.

personalización de la política y, por lo tanto, más fuerte en contraste. Una característica que Chávez profundizó continuamente después de su elección en 1998, forzando a la partidocracia presidencialista a retirarse del escenario político.

Conclusiones: cohesión y conflicto de elites en democracias deslegitimadas

Estudios previos han señalado la naturaleza problemática de afirmar que la crisis venezolana fue solo el resultado del “agotamiento del modelo” del pacto de Puntofijo, alegando que tanto la decadencia como el surgimiento de nuevas alternativas puede verse también como resultado de la democratización misma (Crisp, 1996:42; Levine, 1998:187-188; Crisp y Levine, 1998:40). Pero en este caso he mostrado que la dinámica entre las elites fue el factor explicativo crucial. En efecto, como ha mostrado antes Gauna (2017), la teoría del conflicto de elites permite explicar el timing del proceso de deterioro democrático en Venezuela mejor que otras teorías. De acuerdo a dicha lectura, la primera anomalía al desenvolvimiento de la partidocracia presidencialista provino de la interacción entre las elites partidistas y las elites empresariales que cambiaron la organización del Estado a partir del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez en los años 1970s. En el presente artículo se retomó y complementó ese análisis para argumentar que, llegados los 1990s, la dinámica entre las elites políticas frustró las posibilidades de rescate del sistema existente. En esta oportunidad se requirió una ampliación de la teoría del conflicto de elites para incorporar la relación cambiante entre cohesión y conflicto en el contexto de una democracia en crisis de legitimación: cierta cohesión de elites no garantiza su sostenimiento y durabilidad, más bien puede ser perjudicial bajo condiciones de deslegitimación democrática.

Así, un aspecto obvio para explicar los diferentes resultados de las reformas estatales de la década de los noventa en Venezuela, es la oposición a las reformas de los gobiernos y de sus grupos de interés estrechamente relacionados, quienes perderían poder en dicho proceso. Las coaliciones a favor y en contra de las reformas serían cruciales para explicar el éxito de estas (Bandeira, 2015:50-51). Pero los diferentes efectos de las reformas estatales señalan hacia un aspecto adicional: la dinámica entre las estructuras políticas existentes, la disposición de las élites políticas para llevar a cabo reformas profundas y los conflictos entre dichas elites. En general, estas conclusiones son consistentes con hallazgos previos que prevén que las reformas estatales traen cambios importantes a las reglas del juego político (Lora, 2007).

Por último, respecto a la teoría del conflicto de elites de Lachmann (2000, 2009, 2010), la secuencia de cohesión durante severa deslegitimación (lo que retrasó las reformas del Estado), seguida por apertura a nuevos canales de ascenso político (lo que generó nuevos y más radicales conflictos en contra del sistema de partidos mismo), es un factor dinámico específico de la relación entre elites que ayudaría explicar el cambio de regímenes políticos democráticos establecidos (no necesariamente los nacientes). Un aspecto crucial dentro de esa dinámica es la importancia de la opinión pública y la esfera cívica, la cual mantiene cierta presión sobre el comportamiento de las elites. En contraste, y de manera complementaria, estudios como el de Kailitz y Stockemer (2017) muestran que la cohesión de elites en regímenes autocráticos les favorece. Futuros estudios podrían darnos un panorama más sistemático sobre situaciones específicas de las relaciones entre las elites y sus consecuencias para los regímenes políticos.

Referencias bibliográficas

AGUIAR DE MEDEIROS, C. (2009) "Asset-Stripping the State. Political Economy of Privatization in Latin America". **New Left Review**, Volumen 55, 109-132.

BANDEIRA, P. (2015) "Las reformas del Estado en América Latina: Situación actual y retos." **Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo**, Volumen 4, Nro. 1, 36-55.

BOTTOMORE, T. (1993). **Elites and Society**. Routledge: London and New York.

BECKER, H. (2009) **Trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en ciencias sociales**. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1998) "La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control". **Desarrollo económico**, Volumen 38, Nro. 150, 517-550.

COPPEDGE, M. (1994) **Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela**. Stanford: Stanford University Press.

CRISP, B. F. (1996) "The Rigidity of Democratic Institutions and the Current Legitimacy Crisis in Venezuela". **Latin American Perspectives**, Volumen 23, Nro. 3, 30-49.

CRISP, B. F. (1998) "Institutional Design and Compromised Legitimacy" en CANACHE, D. y KULISCHECK, M. (editores) **Reinventing Legitimacy. Democracy and Political Change in Venezuela**. Westport & London: Greenwood Press.

CRISP, B. F. & LEVINE, D. H. 1998. "Democratizing the Democracy? Crisis and Reform in Venezuela". **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Volumen 40, Nro. 2, 27-61.

DAVIS, A. & WILLIAMS, K. "Introduction: Elites and Power after Financialization". **Theory, Culture & Society**, Volumen 34, Nros. 5-6, 3-26.

DE LA CRUZ, R. (2004) "Decentralization. Key to Understanding a Changing Nation" en: MC COY, J. L. & MYERS, D. J. (editores). **The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela**. Baltimore & London: The John Hopkins University Press.

DI JOHN, J. (2009) **From Windfall to Curse? Oil and Industrialization in Venezuela, 1920 to the Present**. University Park-PA: The Pennsylvania State University.

FOURCADE-GOURINCHAS, M. & BABB, S. (2002) "The Rebirth of the Neoliberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries". **American Journal of Sociology**. Volumen 108, Nro. 3, 533-579.

FRIEDMAN, S. & REEVES, A. (2020). "From Aristocratic to Ordinary: Shifting Modes of Elite Distinction". **American Sociological Review**. Volumen 85, Nro. 2, 323-350.

FROUD, J., JOHAL, S., MORAN, M. & WILLIAMS, K. (2017). "Outsourcing the State. New Sources of Elite Power". **Theory, Culture & Society**. Volumen 34, Nros. 5-6, 77-101.

GATES, L. (2010) **Electing Chávez**. Pittsburgh-PA: University of Pittsburgh Press.

GAUNA, A. (2017) "Revisiting the issue of democratic deterioration in Venezuela, 1974-1998". **Journal of Politics in Latin America**. Volumen 9, Nro. 1, 33-58.

GIL, J. A. (2004) "Public Opinion, Political Socialization, and Regime Stabilization"

en: MC COY, J. L & MYERS, D. J. (editores) **The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela**. Baltimore & London: The John Hopkins University Press.

GÓMEZ CALCAÑO, L. (1998). "Civic Organization and Reconstruction of Democratic Legitimacy in Venezuela." en: CANACHE, D. y KULISCHECK, M. (editores) **Reinventing Legitimacy. Democracy and Political Change in Venezuela**. Westport & London: Greenwood Press.

GÓMEZ CALCAÑO, L. & LÓPEZ MAYA, M. (1990) **El tejido de Penélope. La Reforma del Estado en Venezuela**. Caracas: CENDES-UCV.

GONZÁLEZ, R. A. & MASCAREÑO, C. (2004) "Decentralization and the Restructuring of Politics in Venezuela" en: TULCHIN, J. S. & SELEE, A. (editores) **Decentralization and Democratic Governance in Latin America**. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

HAGGARD, S. & KAUFMANN, R. (1989) "The Politics of Stabilization and Structural Adjustment" en: SACHS, J (editor) **Developing Country Debt and the World Economy**. Chicago: The University of Chicago Press.

HAGGARD, S. & KAUFMANN, R. (1992) "The State in the Initiation and Consolidation of Market-Oriented Reform" En: PUTTERMAN, L & RUESCHEMEYER, D. (editores) **State and Market in Development: Synergy or Rivalry?** Boulder-CO: Lynne Rienner Publishers.

HARTMANN, M. (2006) **The Sociology of Elites**. Routledge: London and New York.

KAILITZ, S. & STOCKEMER, D. (2017). "Regime legitimation, elite cohesion and the durability of autocratic regime types". **International Political Science Review**. Volumen 38, Nro.3, 332-348.

KORBLITH, M. (1998). "Legitimacy and the Reform Agenda in Venezuela" en: CANACHE, D. y KULISCHECK, M. (editores) **Reinventing Legitimacy. Democracy and Political Change in Venezuela**. Westport & London: Greenwood Press.

KULISCHECK, M. & CANACHE, D. (1998) "Democratic Legitimacy and Political Change in Venezuela" en: CANACHE, D. y KULISCHECK, M. (editores) **Reinventing Legitimacy. Democracy and Political Change in Venezuela**. Westport & London: Greenwood Press.

LACHMANN, R. (1990). "Class Formation without Class Struggle: An Elite Conflict Theory of the Transition to Capitalism". **American Sociological Review**. Volumen 55, Nro. 3, 398-414.

LACHMANN, R. (2000) **Capitalists in Spite of Themselves. Elite Conflict and Economic Transitions in Early Modern Europe**. New York: Oxford University Press.

LACHMANN, R. (2003) "Elite Self-Interest and Economic Decline in Early Modern Europe". **American Sociological Review**. Volumen 68, Nro. 3, 346-372.

LACHMANN, R. (2009) "Greed and Contingency: State Fiscal Crises and Imperial Failure in Early Modern Europe". **American Journal of Sociology**, Volumen 115, Nro. 1, 39-73.

LACHMANN, R. (2010) **States and Power**. Malden & Cambridge: Polity Press.

LACHMANN, R. (2014) "Hegemons, Empires and Their Elites". **SOCIOLOGIA, PROBLEMAS E PRÁCTICAS**. Nro. 75, 9-38.

LACHMANN, R. (2020) **First-Class Passengers on a Sinking Ship: Elite Politics and the Decline of Great Powers**. London & New York: Verso.

LACHMANN, R. & PICHARDO, N. A. (1994) "Making History from Above and Below: Elite and Popular Perspective on Politics". **Social Science History**. Volumen 18, Nro. 4, 497-504.

LALANDER, R. (2004) **Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo**. Helsinki: University of Helsinki – Stockholm University.

LEVINE, D. H. (1998) "Beyond the Exhaustion of the model: Survival and Transformation of Democracy in Venezuela" en: CANACHE, D. y KULISCHECK, M. (editores) **Reinventing Legitimacy. Democracy and Political Change in Venezuela**. Westport & London: Greenwood Press.

LORA, E. (2007) "State Reform in Latin America: A Silent Revolution" en: LORA, E. (editor). **The State of State Reform in Latin America**. Washington DC: The Inter-American Development Bank.

LUCENA, T. (2003) "Las reformas del sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas: 1988-1998". **ALCEU**. Volumen 3, Nro. 6, 245-265.

MARTZ, J. (1998) "Deconstruction Versus Reconstruction: The Challenge to Venezuelan Parties" en: CANACHE, D. y KULISCHECK, M. (editores). **Reinventing Legitimacy. Democracy and Political Change in Venezuela**. Westport & London: Greenwood Press.

MACLEAN, M., HARVEY, C. & KLING, G. (2017) "Elite Business Networks and the Field of Power: A Matter of Class?". **Theory, Culture & Society**. Volumen 34, Nros. 5-6, 127-151.

MOLINA, J. (1998) "Electoral Systems and Democratic Legitimacy in Venezuela" en: CANACHE, D. y KULISCHECK, M. (editores) **Reinventing Legitimacy. Democracy and Political Change in Venezuela**. Westport & London: Greenwood Press.

MOLINA, J. (2002) "The Presidential and Parliamentary Elections of the Bolivarian Revolution in Venezuela: Change and Continuity (1998-2000)". **Bulletin of Latin American Research**. Volumen 21, Nro. 2, 219-247.

MOLINA, J. (2004) "The Unraveling of Venezuela's Party System: From Party Rule to Personalistic Politics and Deinstitutionalization" en: MC COY, J. L & MYERS, D. J. (editores). **The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela**. Baltimore & London: The John Hopkins University Press.

NAÍM, M. (1994) "Latin America: The Second Stage of Reform". **Journal of Democracy**. Volumen 5, Nro. 4, 32-48.

NICHOLS, G. & SAVAGE, M. (2017). "A Social Analysis of an Elite Constellation: The Case of Formula 1". **Theory, Culture & Society**. Volumen 34, Nros. 5-6, 201-225.

PENFOLD, M. (2009) **Dos tradiciones, un conflicto. El futuro de la descentralización**. Caracas: Random House Mondadori.

RIVERO, M. (2010) **La rebelión de los naufragos** Caracas: Editorial Alfa.

ROMERO, A. (1997) "Rearranging the Deck Chairs of the Titanic: The Agony of Democracy in Venezuela". **Latin American Research Review**. Volumen 32, Nro. 1, 7-36.

SARTORI, G. (2005). **Partido y sistemas de partidos**. Madrid: Alianza Editorial.

SETTEMBRINI, D. (2015) "Reformismo" en: BOBBIO, N; MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. (editores) **Diccionario de política**. México DF: Siglo veintiuno editores.

SHIPMAN, A., EDMUNDS, J. & TURNER, B. S. 2018. **The New Power Elite. Inequality, Politics and Greed**. Anthem Press: New York.

WEDEL, J. R. (2017) "From Power Elites to Influence Elites: Resetting Elite Studies for the 21st Century". **Theory, Culture & Society**. Volumen 34, Nro. 5-6, 153-178.