

Buenas intenciones y efectos perversos Los límites del reformismo institucional en Colombia y Venezuela*

ANA MARÍA BEJARANO**

Colombia y Venezuela se debaten desde comienzos de los años noventa en medio de la peor crisis política desde sus respectivas transiciones a la democracia a finales de los años cincuenta. Sería inexacto, sin embargo, acusar a estos dos sistemas políticos de haber permanecido inmóviles ante la crisis o de haber rehuído enfrentarla. Por el contrario, a lo largo de la década pasada, tanto Colombia como Venezuela se convirtieron en verdaderos laboratorios de reformas institucionales.

En ambos casos la crisis misma llevó al surgimiento de sectores reformistas dentro de las élites políticas (es decir, dentro de los partidos que dominaron la política durante tanto tiempo en estos dos países, el Partido Liberal y el Conservador en Colombia, y Acción Democrática y COPEI en Venezuela), quienes por diversas razones –unas más idealistas, otras más pragmáticas, todas ellas racionales– buscaron de manera empeñada la ampliación y profundización de estas dos democracias. Bien sea porque intentaban representar a algún sector excluido que pujaba por alcanzar su inclusión en el sistema; o simplemente porque deseaban capturar una porción más grande del electorado. Bien sea porque creían haber identificado con claridad algún cuello de botella institucional que impedía la institucionalización de la democracia y se empeñaron en removerlo; o simplemente porque creyeron llegado el momento de renovar los pactos fir-

* Una primera versión de este artículo fue presentada en el taller sobre "Participación, Estado y Sociedad en los Andes", convocado por el Social Science Research Council y el Programa de Estudios Latinoamericanos, PLAS, de la Universidad de Princeton, en marzo de 2002.

** Profesora asistente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes en Bogotá, e investigadora visitante en el Center of International Studies, CIS, de la Universidad de Princeton.

mados a finales de los cincuenta y las coaliciones que los respaldaron. Por la razón que sea, desde mediados de la década de los ochenta las élites políticas de estos dos países se embarcaron en un esfuerzo por transformar los arreglos institucionales heredados de sus transiciones pactadas, en un claro esfuerzo por lograr una democracia más ancha y profunda.

A lo largo de estos casi quince años, se ha intentado casi todo en materia de reformas: desde la descentralización, pasando por la profunda transformación de los sistemas electorales, hasta el cambio de Constitución.¹ Y sin embargo, tanto Colombia como Venezuela se encuentran hoy en peor estado que al comenzar la década de los ochenta, cuando apenas surgía la oleada reformista. En algunos aspectos, se puede incluso argumentar que algunas de las reformas emprendidas desde mediados de los ochenta han contribuido a empeorar la situación. Colombia carece todavía de la capacidad para poner fin a la espiral de violencia que la consume desde hace varias décadas, y el Estado se muestra crecientemente incapaz para controlar el territorio y mantener el monopolio del uso de la fuerza y de la administración de justicia. En Venezuela, luego de la debacle de los partidos, Hugo Chávez ha logrado crear un caso extremo de democracia delegativa (para utilizar el término acuñado por O'Donnell en 1991), la cual está al borde de perecer en medio de la confrontación entre el Presidente y una oposición que crece sin cesar.

¿Cómo explicar estos resultados?, ¿significa esto que la reforma institucional es totalmente irrelevante?, ¿o será más bien que ella fue llevada a cabo de manera equivocada? Existe una serie de posibles respuestas para estos interrogantes.

LA IRRELEVANCIA DEL REFORMISMO INSTITUCIONAL

Algunos podrían argumentar que en tanto las instituciones "formales" constituyen tan solo máscara o reflejo de variables estructurales más profundas, el reformismo institucional es también simplemente irrelevante e inconsecuente. Es decir que la reforma de las así llamadas instituciones "formales" resultaría incapaz de alterar los fenómenos estructurales más hondos que subyacen a las crisis de estas dos naciones: la pobreza, la desigualdad, la dependencia, la persistencia de sociedades y culturas profundamente jerárquicas, la debilidad de sus economías, la globalización y otros por el estilo.

Yo no suscribo este tipo de hipótesis acerca de la irrelevancia del re-

formismo institucional puesto que es claro que las reformas de las que hablamos han tenido múltiples consecuencias –muchas de ellas inesperadas, algunas incluso indeseables–, que resulta imposible ignorar. Pero reconozco que tales argumentos contienen un grano de verdad: muchos de los indomables problemas que impiden la construcción de mejores y más sólidas democracias en estos dos países (así como en el resto de América Latina) escapan a la voluntad y el control del reformador intencional. La ingeniería institucional tiene límites; esto es algo que salta a la vista al observar los casos colombiano y venezolano. Estas dos sociedades son, en efecto, profundamente desiguales y jerárquicas; sus bases económicas débiles y problemáticas (especialmente en el caso de Venezuela); sus patrones de relación con el Estado, así como aquellos de conflicto y competencia interpartidista enormemente resistentes al cambio (como es evidente en el caso colombiano).

Mi argumento es que las reformas institucionales llevadas a cabo en la última década y media en Colombia y Venezuela han tenido, en efecto, profundas consecuencias. Éstas no han sido, sin embargo, necesariamente las mismas que fueron buscadas o deseadas en primer término.

Aún así, creo que de todas maneras necesitamos lidiar con la cuestión de la efectividad o ineffectividad de las reformas institucionales; es decir, su capacidad o incapacidad para producir los resultados deseados y la medida en la cual éstas pueden producir consecuencias imprevistas, bien sean positivas o negativas.

PARA EVALUAR LAS CONSECUENCIAS DEL REFORMISMO INSTITUCIONAL

Mi argumento es que las reformas institucionales llevadas a cabo en la última década y media en Colombia y Venezuela han tenido, en efecto, profundas consecuencias. Éstas no han sido, sin embargo, necesariamente las mismas que fueron buscadas o deseadas en primer término. No solamente porque fallaron en el intento de ampliar, profundizar o consolidar la democracia, sino sobre todo, lo más importante, porque muchas de estas reformas produjeron, de hecho, el efecto contrario y perverso de debilitarlas hasta el punto de poner dos de los regímenes de-

mocráticos más duraderos de América Latina seriamente en riesgo de desaparecer. ¿Qué pasó entonces? Con base en la observación de los casos de Colombia y Venezuela, me dispongo en lo que sigue a aventurar una serie de hipótesis sobre los efectos no previstos, en algunas ocasiones perversos, del reformismo institucional.

Los efectos imprevistos y no intencionales de las reformas

En primer lugar existe la posibilidad, ya ampliamente reconocida por la literatura institucional, de que las reformas institucionales puedan producir consecuencias imprevistas, inesperadas, no intencionalmente buscadas por aquellos que diseñaron las nuevas instituciones.² La descentralización, por ejemplo, ha producido efectos benéficos, claramente inesperados por quienes diseñaron la reforma: en Venezuela, por ejemplo, sirvió de colchón de seguridad para la democracia durante los años críticos de 1989 a 1993 cuando parecía que ésta tendía a desmoronarse a nivel nacional (López Maya y Lander, 1996). En todo el mundo andino, por otra parte, los procesos de descentralización han transformado las carreras de los políticos que compiten en el ámbito nacional, obligándolos a representar más adecuadamente lo regional y lo local. La descentralización también ha contribuido a reclutar para las burocracias locales un personal político mejor formado y más profesional. Pero no todo son buenas noticias, sin embargo. Los efectos inesperados también pueden ser profundamente perversos: la eliminación de los suplentes al Congreso, o de los llamados "auxilios parlamentarios" en la nueva Constitución colombiana de 1991 son dos ejemplos típicos de reformas bien intencionadas que, no obstante, solo lograron lo contrario de lo que se proponían: en lugar de "limpiar" al Congreso de sus viejos vicios, se convirtieron en incentivos para la producción y reproducción de nuevos y más sofisticados mecanismos de corrupción, clientelismo y patronazgo.³

Las verdades incuestionables

También puede ser que el fracaso de estas reformas se deba en parte a los diagnósticos que les dan origen, los cuales resultan ser equivocados, o al menos incompletos. Algunos diagnósticos simplistas de los males que aquejan a nuestras naciones obtienen un aterrador nivel de credibilidad de la noche a la mañana, difundiéndose a velocidades epidémicas a lo largo y ancho de estas sociedades. Entonces tienden a convertirse en las verdades incuestionables de la opinión pública. Tales *verdades incuestionables* se alimentan, a mi modo de ver, de la acción de tres actores que contribuyen a su creación, bien sea conjuntamente o por separado, vo-

luntaria o involuntariamente: los intelectuales, los medios de comunicación y los políticos.⁴

Pensemos, por ejemplo, en la *verdad incuestionable* según la cual el carácter “cerrado” o “restringido” del régimen político colombiano era la fuente de todos los problemas que aquejaban a la democracia colombiana. Esta idea, que sirvió de justificación para empuñar las armas por parte de la oposición de izquierda en los años sesenta y setenta, fue convertida en dogma por muchos intelectuales durante los años setenta y ochenta, dio origen al movimiento estudiantil que presionó la convocatoria de la Asamblea Constituyente en 1990, fue hábilmente utilizada por tres presidentes reformistas (Betancur, Barco y Gaviria) en contra de los sectores más tradicionales de los partidos Liberal y Conservador, y finalmente se convirtió en el principio articulador de la reforma constitucional de 1991.

Visto retrospectivamente, resulta casi ingenuo pensar que todo lo que se requería en 1991 era eliminar las restricciones institucionales que constreñían la política colombiana y que, entonces, llegaríamos como por arte de magia al “país de las maravillas”. No creo tampoco que este diagnóstico fuera completamente errado, pero era, al menos, incompleto.⁵ Además, al convertirse en una de aquellas *verdades incuestionables*, se petrificó, se simplificó y perdió su capacidad para servir como herramienta para comprender una compleja realidad y actuar adecuadamente sobre ella.

Igualmente, podría pensarse en la *verdad incuestionable*, mantenida a lo largo de la década de los noventa en Venezuela, según la cual los partidos políticos y sus prácticas corruptas eran los culpables de todos y cada uno de los problemas que aquejaban a ese país. Hugo Chávez aparece montado sobre la cresta de esta “verdad” anti-política, primero como golpista y luego como el carismático líder de una supuesta “revolución” que ha polarizado a la sociedad venezolana hasta extremos peligrosos. Luego de una década de retórica anti-partidos y de experimentación institucional, en lugar de diluir la extrema concentración de poder que controlaban los famosos “cogollos” AD-Copeyanos, los venezolanos se encuentran hoy frente a un nivel de concentración del poder sin precedentes (al menos desde 1958) en manos de una sola persona: Chávez. Y lo que es peor: sin haber resuelto todavía ninguno de los urgentes dilemas que amenazan la supervivencia de la democracia venezolana. De nuevo, un diagnóstico no del todo equivocado pero incompleto, al convertirse

en una *verdad incuestionable*, no solo dejó de reflejar las complejidades de la situación que pretendía diagnosticar, sino que más aún, se convirtió en una guía insuficiente, y quizá equivocada, para la acción político-institucional.

**“No todas las cosas buenas vienen juntas”:
los costos de las reformas**

Finalmente, creo que los escasos resultados de esta década de reformismo institucional en Colombia y Venezuela, y su incapacidad para encontrar salidas claras para los problemas que enfrentan estas dos democracias, debe obligarnos a aceptar que toda reforma implica también

Las varias dimensiones de la democracia pueden evolucionar a ritmos diversos y a veces, incluso, en sentidos contrarios.

transacciones (*trade-offs*) y costos, un hecho ampliamente ignorado en la literatura sobre reforma institucional. “*Not all good things go together*”, dicen los anglosajones.

Las varias dimensiones de la democracia pueden evolucionar a ritmos diversos y a veces, incluso, en senti-

dos contrarios. Tal y como hemos argumentado en un documento reciente (Bejarano y Pizarro, 2002), el caso colombiano revela que avances en una de las dimensiones de la democracia pueden ir acompañados de retrocesos en otras. Aún peor: es posible que los esfuerzos por mejorar algunos aspectos de la democracia (la representación, por ejemplo) tengan un impacto negativo sobre otras dimensiones cruciales (la capacidad efectiva para gobernar). Por consiguiente, considero imprescindible tener siempre en cuenta los costos y las transacciones involucradas en cualquier esfuerzo reformista encaminado a la democratización.

En Colombia, por ejemplo, se logró a partir de 1991 una sociedad política más abierta, representativa y competitiva, al costo de la fragmentación y la atomización de los partidos hasta el punto en que ya prácticamente son incapaces de gobernar efectivamente o de articular una oposición creíble (Pizarro y Bejarano, 2001). Simultáneamente, muchos de los esfuerzos por democratizar el sistema (por ejemplo, la descentralización, el otorgamiento de mayores poderes a las cortes y al Congreso en detrimento del Ejecutivo, la disminución de los poderes presidenciales) terminaron por producir el efecto perverso de debilitar al gobierno central en momentos en los cuales, debido al agravamiento del conflicto armado interno, quizá se requería lo contrario. Gracias a este relativo debi-

litamiento del Estado a nivel central, y también a la apertura de las estructuras regionales y locales de poder a la competencia política (con la elección popular de alcaldes y gobernadores a partir de 1988) las reformas terminaron por fortalecer a los rivales del Estado (las guerrillas, los traficantes de droga y los paramilitares) quienes, con su acción, no hacen más que contribuir a la reducción del espacio disponible para el libre juego democrático.

Luego de una década y media de innovaciones institucionales, el resultado final en Colombia es una democracia que en muchos sentidos es más amplia, profunda y representativa, pero a la vez menos eficaz no solo en el sentido tradicional del término “governabilidad” (que apunta a la capacidad para coordinar la acción gubernativa entre el Ejecutivo y el Legislativo), sino sobre todo en lo que atañe a la capacidad del Estado central para controlar el territorio, defenderse de potenciales rivales y garantizar los derechos y libertades básicos.

En Venezuela, por su parte, las reformas electorales iniciadas desde 1989 en un genuino esfuerzo por responder a las demandas por una mayor democratización de los partidos políticos, terminaron por contribuir a la destrucción de esos mismos partidos. Penfold-Becerra (2001), por ejemplo, sostiene que “el incremento de la competencia electoral como producto de cambios en el sistema electoral y el inicio de la elección directa de alcaldes y gobernadores” es uno de los factores que explican el colapso del sistema de partidos venezolano. Parte de la respuesta a la pregunta de por qué Chávez ha logrado concentrar tanto poder en tan poco tiempo reside, sin duda, en la eliminación de todos los cuerpos de intermediación y representación políticas (ver Coppedge, 2001). En buena medida, la incertidumbre que caracteriza la actual situación venezolana, así como las dificultades para enfrentar la crisis dentro de los cauces institucionales y la casi imposibilidad de vislumbrar lo que puede venir si Chávez finalmente abandona el poder, se deben a la total ausencia de vehículos que permitan la expresión y representación política de los venezolanos, tanto de aquellos que lo apoyan como de quienes se le oponen. Mi tesis es que Chávez, con la Constitución de 1999, simplemente puso el último clavo en el ataúd de los partidos políticos venezolanos. Ya para las elecciones de 1998 (si no antes, ya que uno podría incluso argumentar que éstos perdieron su última batalla en 1993) los partidos estaban agonizando, en alguna medida gracias a las reformas electorales y las innovaciones institucionales que ellos mismos contribuyeron a diseñar desde 1989.

Como resultado de su esfuerzo por generar una mayor democracia interna, las reformas terminaron por debilitar las organizaciones partidarias hasta el punto de su desaparición. Los venezolanos seguramente se han visto beneficiados por la reducción del control rígido, centralizado y jerárquico que ejercían los “cogollos” sobre los partidos, y éstos, a su vez, sobre las organizaciones sociales y la sociedad en general. Pero estos avances se han alcanzado al costo de eliminar los cuerpos de intermediación política y de propiciar una concentración casi dictatorial del poder en manos del actual Presidente. Es decir que luego de una década y casi media de reformas, Venezuela ha perdido en ambos sentidos: tanto en representatividad como en gobernabilidad.

CONCLUSIÓN

Por supuesto que no se trata aquí de argumentar en contra de toda reforma institucional. Quizá (imposible saberlo), estos países estarían aún peor de no haberse llevado a cabo ninguna de estas innovaciones institucionales. De lo que se trata, sobre todo, es de relevar que si bien el reformismo institucional produce múltiples e importantes consecuencias, no todas ellas pueden ser calculadas o previstas de antemano. Algunos de estos efectos no esperados pueden ser benéficos; muchos de ellos pueden resultar profundamente dañinos. Por otra parte, también es preciso comprender que cada reforma implica costos, y que si bien se pueden lograr avances en alguna dimensión de la democracia, también se puede perder y retroceder en otras. Habría que estar, pues, más atentos a los efectos inesperados, así como a las transacciones y los costos que implica el reformismo institucional. Adicionalmente, y en lo que nos toca a los intelectuales, resulta imprescindible permanecer siempre en guardia para producir diagnósticos cada vez más complejos y más ajustados a nuestras problemáticas realidades, y evitar casarnos a la primera de cambio con verdades de a puño, con fórmulas simplistas que pueden ser populares en la opinión pública pero resultan malas consejeras como guías para la ingeniería institucional. Con respecto a esta última, en fin, hemos de ser mucho más responsables: en lugar de la continua experimentación con el conjunto de las instituciones, tendríamos que afinar nuestros instrumentos analíticos y apuntar más acertada y selectivamente hacia aquellas instituciones específicas que realmente ameritan modificación. Y abandonar finalmente la ilusión de que la ingeniería institucional lo puede todo: en últimas, la forma en que históricamente se han configurado nuestras sociedades y

nuestros estados le impone serios límites a los esfuerzos voluntaristas, por bien intencionados que sean, de los reformadores de hoy.

NOTAS

1. Acerca de las reformas en Colombia, ver Bejarano (1999), Dugas (2000) y Pizarro y Bejarano (2001). En lo que toca al caso venezolano, ver Kornblith (1998) y Carrasquero, Maingon y Welsh (2001).
2. Ver el interesante debate entre Jon Elster (1988) y Giovanni Sartori (1994) acerca de nuestra capacidad de predecir la generación de tales consecuencias.
3. Al respecto ver Ana María Bejarano, Felipe Botero, Laura Zambrano, *et al.* (2000).
4. Acerca del papel de los intelectuales en el diagnóstico y producción de soluciones a problemas político-institucionales, ver el sugerente texto escrito por Albert Hirschmann en 1978.
5. Esta idea se encuentra desarrollada más ampliamente en mi artículo sobre la Constitución de 1991 (1999).

BIBLIOGRAFÍA

- BEJARANO, Ana María,
1999 "La Constitución de 1991: un proyecto de construcción institucional", en Miguel Gandour y Luis Bernardo Mejía (comps.), *Hacia el rediseño del Estado*, Tercer Mundo Editores/Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- _____, Felipe Botero, Laura Zambrano, *et al.*,
2000 "¿Por qué las viejas formas del ejercicio de la política no murieron? Un análisis del sistema electoral", informe final de investigación presentado a COLCIENCIAS, CIJUS, Universidad de los Andes, Bogotá.
- _____, y Eduardo Pizarro,
2002 "From 'Restricted' to 'Besieged': the Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia", Notre Dame, in Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper No. 296, April.
- CARRASQUERO, José Vicente, Thais Maingon and Friedrich Welsch (editors),
2001 *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*, RedPol/CDB Publicaciones, Caracas.
- COPPEDGE, Michael,
2002 "Venezuela: Popular Sovereignty versus Liberal Democracy", Notre Dame, in Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper No. 294, April.
- DUGAS, John,
2000 "Sisyphus in the Andes? The Quest for Political Party Reform in Colombia", documento inédito.
- ELSTER, Jon y Rune Slagstad (editors),
1988 *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

- HIRSCHMANN, Albert,
1979 "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants", in David Collier (editor), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- KORNBLITH, Miriam,
1998 *Venezuela en los noventas. Las crisis de la democracia*, Ediciones IESA, 1a. ed., Caracas.
- LOPEZ MAYA, Margarita y Edgardo Lander,
1996 "Venezuela: la crisis de una sociedad petrolero-rentista", en Pilar Gaitán, Ricardo Peñaranda y Eduardo Pizarro (comp.), *Democracia y Reestructuración Económica en América Latina*, CÉREC-IEPRI, Bogotá.
- O'DONNELL, Guillermo,
1991 "Delegative Democracy?", Notre Dame, In Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper No. 173.
- PENFOLD-BECERRA, Michael,
2001 "El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada", en José Vicente Carrasquero, Thais Maingón and Friedrich Welsch (editors). 2001. *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*, RedPol/CDB Publicaciones (pp. 36-51), Caracas.
- PIZARRO, Eduardo y Ana María Bejarano,
2001 "La reforma política después de 1991: ¿qué queda por reformar?", ponencia presentada en la conferencia "Democracy, Human Rights and Peace in Colombia", Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, March 26-27.
- SARTORI, Giovanni,
1994 *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México.