

# LA REFORMA POLÍTICA: UNA EVALUACIÓN CRÍTICA

FRANCISCO GUTIÉRREZ S.\*

**E**s posible que un análisis en profundidad de la reforma política en Colombia sólo se pueda emprender usando la metodología de Lévi-Strauss para estudiar los mitos: a través de una comparación sistemática de todas las sucesivas versiones en las que ha reencarnado. Una revisión inicial revela la extraordinaria inestabilidad de los objetivos, temas e instrumentos que supuestamente inspiran el proceso. Tal inestabilidad, por lo demás, ha sido abiertamente reconocida tanto por aquéllos que diseñaron el proceso y después descubrieron que les habían cambiado las reglas del juego<sup>1</sup>, como por quienes, aun admitiendo que después de sucesivos debates la reforma ya "es otra", siguen impulsándola<sup>2</sup>.

La conclusión sorprendente es que parece haberse configurado en el Congreso una mayoría política que considera que "[casi] cualquier cambio" es preferible a ninguno. Como intentaré demostrar más adelante, ni siquiera entre los proponentes y partidarios más prominentes de la reforma parece haber un dominio conceptual y técnico de lo que están haciendo; simplemente perciben que es necesario propiciar

alguna clase de cambio, y se esfuerzan en esa dirección con los [pocos] elementos de juicio que tienen a su alcance. Nótese que este entusiasmo puramente formal —tenemos que hacer la reforma, más o menos independientemente de en qué consista— es altamente significativo. Para el conjunto de actores políticos, la estabilidad de las reglas de juego es un bien en sí; esto es verdad sobre todo para las fuerzas renovadoras. Significa que tanto ellos (los actores) como los individuos que los componen pueden entender las reglas del sistema político y, con el tiempo, aprender a descifrarlas. Significa, también, que los gobiernos no podrán —o no querrán— embarcarse en una casuística de ingeniería institucional incremental, provocando nuevos y nuevos ajustes hasta que se produzcan los "resultados deseados" por el Gobierno y sus tecnócratas<sup>3</sup>. A propósito, la tentación de proceder precisamente así ha sido una constante de diversos gobiernos latinoamericanos, sobre todo en contextos autoritarios<sup>4</sup>.

---

\* Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

1. "Semana de pasión para la reforma", en *El Tiempo*, 18/1/98, p. 18A.

2. "Se enreda ponencia unificada de reforma política", en *El Tiempo*, 13/10/98, p. 6A.

3. Pero en esta historia *no hay* buenos tecnócratas, lo que constituye un motivo muy serio de preocupación. Los necesitamos, aunque sea para tener un adversario serio con quien discutir.

4. Hay un recuento maravilloso del caso brasileño: Fleischer, David, "Las consecuencias del sistema electoral brasileño: partidos políticos, poder legislativo y gobernabilidad", Cuadernos de Capel-IIDH/Capel, vol. 39, 1996. Fleischer demuestra que: a) la desordenada casuística electoral de sucesivos gobiernos brasileños tenía objetivos distintos de los proclamados públicamente pero b) los desenlaces de los cambios

Por tanto, un cambio más o menos abrupto en las reglas de juego debe demostrar que cumple simultáneamente al menos las tres condiciones siguientes: a) que responde a demandas sociales y/o a problemas técnicos importantes; b) que tiene objetivos claros y específicos, delimitables, comprensibles y por lo tanto negociables; c) que los instrumentos que propone para alcanzar tales objetivos y responder a aquellas demandas son los mejores o que, por lo menos, están por encima de un mínimo de calidad técnica que se pueda someter a debate y evaluación públicos. Sólo así se podrá argumentar que los beneficios del cambio en las reglas del juego superan los costos de inestabilidad que recaen sobre todos los actores del sistema, pero especialmente sobre los más débiles y nuevos.

Estas tres condiciones son necesarias, pero no suficientes; constituyen requisitos indispensables para adelantar una tarea, independientemente de que la tarea como tal esté expuesta a la crítica. En otros términos, se puede proponer un debate contra la *ingeniería institucional* porque obvia aspectos fundamentales de la reflexión política debido a la propia naturaleza de la metáfora, que consiste en comparar la interacción entre ciudadanos con la construcción de un puente<sup>5</sup>. Pero también se puede, y se debe, exigir a los *ingenieros* que tomen en serio su propia metáfora, que estén a la altura de ella: que hagan bien los puentes que han prometido, que apoyen sus nociones intuitivas en

---

estuvieron tan contaminados por efectos laterales indeseados que los cálculos alegres de los impulsores de las reformas siempre resultaron equivocados, creando por tanto la necesidad de nuevas intervenciones; y finalmente que c) los permanentes ajustes incrementales desordenaron el panorama político brasileño, convirtiéndose en un pasivo que tendrá que afrontar durante años la joven democracia de ese país.

5. Y creo que ese debate tendría muy buenas razones a su favor, aunque el tema rebasa por completo los límites de este artículo.

herramientas relativamente sofisticadas. Hay una diferencia entre el analista social con sentido crítico y el ingeniero institucional; pero también la hay entre éste y el *culebrero institucional*<sup>6</sup>.

Nada de lo anterior quiere decir que todas las propuestas contenidas (hasta hoy; es de esperarse que haya cambios significativos en las versiones por seguir) en el proyecto de reforma política sean necesariamente malas o indeseables. Algunas, como aquella que aumenta el castigo para el trasteo de votos, parecen francamente positivas. Otras, atacadas con mucho entusiasmo pero aún con pocas razones, como la resurrección de las suplencias, tal vez no tengan la importancia que se les atribuye. Lo que se argumenta aquí es: a) que la reforma no constituye un corpus de herramientas con un mínimo de coherencia; b) que la mayoría de los argumentos en pro de la reforma política están mal fundados; c) que algunas de las propuestas específicas son contraproducentes; d) que las "agendas ocultas"<sup>7</sup> detrás del proceso de reforma podrían ser muy importantes, y traducirse posteriormente en efectos laterales negativos para la sociedad y particularmente las terceras fuerzas.

La argumentación se desarrollará en tres direcciones básicas: una breve discusión sobre los supuestos en los que se funda la reforma a la luz de lo que nos dice la ciencia política acerca de la relación entre sistema político y electoral; un análisis "internalista" de algunos de los eslabones de la actual reforma, mostrando varios de sus problemas en el diagnóstico;

---

6. ¿Quién elaboró la primera versión de la reforma? Este es un dato interesante para interpretar qué está pasando. Parece que en principio fueron abogados provenientes en su mayoría de los partidos tradicionales.

7. Por "oculta" no quiero decir "siniestra", sino no enunciada explícitamente.

y una crítica a los cálculos y promesas que involucra<sup>8</sup>. En las conclusiones se hace un balance de lo que significa la reforma política para el país.

### El baile de los sistemas: electoral, político y social

“Estamos estudiando una fórmula que permita una elección más equitativa de las listas que se presenten a la opinión pública, por sistemas distintos al tradicional del cuociente electoral que ya hizo crisis en el derecho corporativo occidental, e inclusive en el derecho electoral contemporáneo”<sup>9</sup>. Esta declaración se apoya en tres convicciones que son, simplemente, erróneas. La primera es que el sistema electoral colombiano es inequitativo. No sólo no lo es, sino que constituye uno de los más equitativos de América Latina (y posiblemente del mundo)<sup>10</sup>. Mucho me temo que en este caso el diagnóstico erróneo esté o justifi-

cando o produciendo una ceguera alarmante con respecto de la fuente principal de inequidad electoral en nuestro país, la institucionalización del asesinato político en las dos últimas décadas<sup>11</sup>.

La segunda es que hay alguna clase de “mejor sistema” electoral, con respecto al cual Colombia estaría atrasada<sup>12</sup>. En la declaración del ministro Martínez<sup>13</sup> se establece, de manera apenas velada, una analogía con otras áreas de la legislación en las que nuestras prácticas locales han hecho crisis en relación con las de la “comunidad internacional” como, digamos, la manera de enfrentar a la criminalidad organizada. Sin lugar a dudas, algunos aspectos de la

8. En realidad, es mucho más interesante el análisis “externalista”, que podría explicar bastante bien por qué se forman mayorías congresionales a favor de “cualquier reforma”. Pero esa clase de análisis implicaría un texto independiente. Tal vez la mejor manera de proceder sea desentrañar la lógica interna de la reforma y sólo después buscar las dinámicas sociales que permiten entender por qué la propuesta forma mayorías casi automáticas. Baste señalar por el momento que en esencia la reforma nació como una propuesta presidencialista y antiparlamentaria, que habría de implicar una revocatoria del Congreso. Tanto a nivel nacional como latinoamericano hay una confluencia de fuerzas y razones que han arrinconado al parlamento y a las formas tradicionales de intermediación, así que entre muchos congresistas existe la convicción de que “o nos reformamos o nos reforman”. Esta circunstancia es aprovechada por múltiples actores, entre ellos el Ejecutivo. Cfr., por ejemplo, “Habrá reforma por consenso o por referendo”, en *El Tiempo*, 09/12/98, p. 6A.
9. Declaraciones del ministro Néstor Humberto Martínez en “Gobierno presentará reforma política la semana próxima”, en *El Tiempo*, 21/08/98, p. 6A.
10. Como se demuestra en detalle, cifras en mano y en un contexto comparativo en Gutiérrez, F: “Rescate por un elefante: Congreso, sistema y reforma política”, en Bejarano, Ana María y Dávila, Andrés (compiladores): *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998*, Fundación Social, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Los Andes, Veeduría Ciudadana, Bogotá, 1998, pp. 215-253.
11. En el que la figura del “partidicidio”, como nueva variante del genocidio, se desenvolvió en un ambiente de casi perfecta impunidad. Al menos dos fuerzas políticas, exitosas respectivamente a nivel nacional y regional, fueron borradas del mapa: la Unión Patriótica y Esperanza, Paz y Libertad. Esto a su vez tuvo que perturbar al sistema político en su conjunto, puesto que resulta inverosímil suponer que los actores –sobre todo las terceras fuerzas– no hayan adaptado profilácticamente sus preferencias y discursos para eludir el partidicidio.
12. Por ejemplo, algunos actores ponían esperanzas desmedidas en el voto obligatorio y prácticamente acusaban a quienes se opusieran a esa medida de ser cómplices del clientelismo y la corrupción. Como se puede ilustrar fácilmente, el voto obligatorio ni tiene un efecto tan grande ni actúa siempre en la dirección deseada por los reformistas.
13. Que a propósito se usa aquí no por ser particularmente mala, sino precisamente por lo contrario: por condensar con especial fuerza el punto de vista de varios de los mejores defensores de la reforma.

reforma política –sobre todo la lucha contra la corrupción– soportan tal analogía. No es ese el caso del sistema electoral. En un sentido técnico muy preciso, los sistemas electorales vigentes en el mundo son óptimos: distribuyen los recursos de tal manera que es imposible darle más a un actor sin quitarle a otro<sup>14</sup>. El paso de un sistema a otro implica una seria redistribución de los recursos políticos, y este es precisamente el punto que los defensores de la reforma se han esforzado por invisibilizar.

Dicho de otra manera, el objetivo principal de los sistemas electorales no es la eficiencia –en cualquier sentido posible– sino la distribución: el desarrollo de mecanismos y fórmulas que permitan regular la alternación en el poder. Tales fórmulas “convierten”, como una máquina si queremos darle gusto a los ingenieros, votos en cargos de elección popular. Hay dos familias de máquinas en el mundo, las mayoritarias y las proporcionales (como la colombiana); en realidad constituyen polos de un continuo, pues hay tantas formas intermedias como se quiera. Pero en términos abstractos el ideal que anima a las primeras es “el ganador lo coge todo”, y el que anima a las segundas es “el porcentaje de curules recibido por el partido X debe ser igual [similar] al porcentaje de votos obtenidos por X”. Aunque la ciencia política ha demostrado hasta la saciedad que no hay en el mundo sistema que no

*“En un sentido técnico muy preciso, los sistemas electorales vigentes en el mundo son óptimos: distribuyen los recursos de tal manera que es imposible darle más a un actor sin quitarle a otro. El paso de un sistema a otro implica una seria redistribución de los recursos políticos, y este es precisamente el punto que los defensores de la reforma se han esforzado por invisibilizar”*

castigue a los partidos pequeños, es claro que los proporcionales son mucho más benévolos. Ahora bien, entre los grandes objetivos electorales de nuestra reforma están: a) frenar la brutal desinstitucionalización de los partidos tradicionales (“para promover la agrupación de las fuerzas políticas en partidos organizados”<sup>15</sup>); b) permitir el desarrollo de terceras fuerzas coherentes (“abrir mayores espacios de representación”)<sup>16</sup>. Lo que los defensores de la reforma están en la obligación de demostrar es que se pueden alcanzar *ambos objetivos a la vez*. Si queremos cumplir a), tenemos que ajustar la máquina para que castigue a las fuerzas pequeñas y favorezca a las grandes; es decir, hacer la elección “menos equitativa”. Si queremos

cumplir b), será necesario acercarse lo más posible al ideal de proporcionalidad, pues por el momento las tercerías son minoritarias y sólo con un optimismo panglossiano se puede suponer que un acto de voluntad mágico permitirá superar esa situación de un día para otro. Pero entonces se favorecerá tanto a las tercerías genuinas como a las “microempresas electorales” (un término sonoro pero en varios sentidos inadecuado, como se mostrará más adelante). Nadie ha probado que en efecto a) y b) sean realizables

14. Para los iniciados, esta es la definición informal del “óptimo de Pareto”.

15. “Acuerdo nacional para la reforma política”, 06/10/98; firmado por el presidente Andrés Pastrana, los representantes de las dos cámaras y los dos partidos tradicionales, Noemí Sanín y un comisario de los “movimientos independientes”

16. *Ibid.*

simultáneamente. Por lo demás, no creo que se pueda. Mucho menos con los instrumentos plasmados en la reforma (umbral y cifra repartidora), que van en la dirección a), y producirán una verdadera catástrofe ecológica entre las tercerías. Esto vicia a la reforma con una inconsistencia fatal, pues contradice los objetivos *explícitos* de sus proponentes y diseñadores ("elección más equitativa"). Además, plantea la pregunta de por qué, a estas alturas, debe el Estado colombiano sacarles las castañas del fuego a las agrupaciones tradicionales.

En fin, no estamos ante una propuesta que pretenda pasar de un sistema inferior A a otro superior B, sino ante una que favorecerá a los actores X a costa de los actores Y. Por supuesto, a los X este cambio les parecerá positivo, pero uno puede prever que a los Y no les producirá particular entusiasmo<sup>17</sup>.

La tercera falacia —a mi juicio la fundamental— implícita en la declaración de Martínez es la idea de que "el sistema electoral óptimo" conducirá automáticamente a una "política buena". Esa noción se apoya en dos supuestos: S1) los cambios en el sistema electoral determinan la naturaleza del sistema político, y éstos a su vez la del sistema social<sup>18</sup>; y S2) tales

cambios son previsibles y controlables. Uno y otro supuesto constituyen una señal de atraso de lustros con respecto de lo poco que con seguridad sabe la ciencia política acerca del tema. Es verdad que Duverger había planteado una serie de "leyes", que demostrarían que en efecto S1 se cumple<sup>19</sup>, es decir, que la ingeniería electoral constituye la variable independiente sobre la que hay que actuar para precipitar cambios en el sistema de partidos. Pero una serie de autores, como Rae, Rikker y sobre todo Sartori, hicieron un cuidadoso escrutinio de la casuística erudita pero asistemática de Duverger y sometieron las supuestas "leyes" a una fundamental reformulación. Hoy prácticamente ningún analista a quien valga la pena leer toma en serio la línea de causalidad que planteó Duverger y que constituye ya una reliquia intelectual. La formulación alterna de Sartori sostiene que hay una interacción entre sistema de partidos y electoral, de la que derivan *algunos* desenlaces políticos. "El punto que logró escapar de la atención durante mucho tiempo es, entonces, que los efectos de los sistemas electorales no pueden ser evaluados sin evaluar paralelamente las propiedades de manipulación del sistema de partidos *en cuanto tal*"<sup>20</sup>.

17. Con una excepción: aquellos Y que tienen la esperanza de que, con el cambio de reglas de juego, se convertirán en X. Revisaré este caso más adelante.

18. Este segundo eslabón de la cadena es el más flojo, pero rebasa los límites de este artículo. Es una de las pocas constantes de la reforma política en todas sus versiones: "Los colombianos no queremos más violencia, más pobreza, más rezago frente a las opciones que ofrece el desarrollo". "Acuerdo nacional...". La sobre-estimación de los posibles efectos de la reforma ha sido bastante irresponsable, pero no se encuentra en ella argumento alguno que muestre que los cambios propuestos van a solucionar, así sea parcialmente, la violencia y el subdesarrollo. ¡Algunas de las instituciones

sobre las que *sí* sabemos a ciencia cierta que influyen sobre la violencia, como el presidencialismo, ni siquiera se nombran! El estudio clásico de las relaciones entre diseños institucionales, estructuras sociales y violencia en las democracias contemporáneas es Powell, B., "Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence", en *Congresional Quarterly Press*, Washington, 1982.

19. Aunque en todo caso en una dirección contraria a los objetivos explícitos de nuestra reforma política, puesto que para Duverger el alejamiento de la proporcionalidad consolida el bipartidismo.

20. Duverger, Maurice, Sartori, Giovanni, "Los sistemas electorales", *Cuadernos de Capel*, IIDH/Capel, vol. 27, 1988. Sartori polemiza con las tesis de Duverger en *Les partis politiques*, Armand Colin, París, 1981 [1951]. Que con el paso del tiempo algunas tesis de Duverger hayan perdido vigencia en nada

Esto, por supuesto, no quiere decir que los cambios en la legislación electoral carezcan de importancia. Si fuera así, ni siquiera tendría sentido escribir sobre el tema. Implica, en cambio, que el impacto de las reformas electorales sólo se puede analizar adecuadamente si se tiene en cuenta el contexto en el que se producen. O, en palabras Nohlen en el recetario sobre reforma electoral que termina uno de sus mejores trabajos: "La segunda recomendación sugiere apreciar la importancia de los efectos de los sistemas electorales de una manera realista. Vale la pena no sobre-estimar sus efectos. No hay duda: los sistemas electorales tienen efectos políticos... Con seguridad ellos están limitados con respecto al alcance de su impacto, respecto de la naturaleza de sus relaciones (no deterministas) de causalidad y respecto de variables de tiempo y espacio. Pero aún siendo acotados, los efectos del sistema electoral nunca disminuyen hasta llegar a ser insignificantes"<sup>21</sup>.

A la luz de estas reflexiones queda claro que los ingenieros que diseñaron la reforma se han equivocado en tres sentidos fundamentales. Primero, sencillamente se olvidaron del contexto. Por ejemplo, la fórmula del umbral nació en la Europa de la segunda posguerra, sobre todo con un fin defensivo (impedir que las fuerzas de extrema derecha obtuvieran repre-

sentación parlamentaria<sup>22</sup>). Nuestra situación es completamente distinta, y de hecho si tuviéramos alguna clase de consenso con respecto a las fuerzas electorales extremistas seguramente consistiría en que preferimos que tengan representación parlamentaria a que no la tengan. Segundo, no confrontaron sus objetivos con los instrumentos propuestos. Por ejemplo, la figura de la cifra repartidora no llevará al país a un sistema electoral mayoritario, pero sí efectivamente lo conducirá a una proporcionalidad menos pura que la que actualmente existe. Sobre el tema ya hay precedentes. Algunos países<sup>23</sup> han hecho recientemente el tránsito de un sistema Hare-Niemayer a uno D'Hondt, que es algo muy parecido a lo que se propone aquí, y el resultado es una mayor institucionalización a cambio de una pérdida severa de equidad: las fuerzas pequeñas quedan bastante subrepresentadas en el parlamento en relación con su fuerza real en términos de porcentaje de votantes. Si eso sucede en Colombia, habrá un reforzamiento muy significativo del bipartidismo, que puede resultar definitivo o temporal<sup>24</sup>. Esto no puede considerarse un buen desenlace. Aunque hay en el mundo bipartidismos que funcionan de manera bastante aceptable, el nuestro está en entredicho por muchas razones, entre otras:

— El desgaste natural de ser, junto con el norteamericano, el bipartidismo estable más antiguo del mundo.

demerita el valor de este libro extraordinario. Ver también: Rae, D.W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, Boston, 1991; Sartori, G., *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, 1971.

21. Nohlen, Dieter, *Elections and Electoral Systems*, MacMillan, 1996, pp. 137-139 [la traducción de la cita es mía]. Estas dos páginas valen su peso en oro, y valdría la pena que los tomadores de decisiones las consultaran antes de culminar el debate sobre la reforma. En ellas Nohlen también explica, de una manera sencilla y clara, por qué no existen "sistemas electorales ideales".

22. Nohlen, ob. cit.

23. Polonia e Irlanda del Norte. Un buen análisis del primer caso se encuentra en Millard, Frances, "The Shaping of the Polish Party System 1989-93", en *East European Politics and Society*, vol. 8, no. 3, 1994, pp. 467-494.

24. En el segundo caso la reforma sería la antesala del surgimiento de una tercera fuerza cohesionada, lo que constituye el sueño dorado de algunos de los más honestos —e inocentes— defensores de la reforma. Ese sueño se analiza en el acápite "Cuentas alegres".

- Los escándalos de [narco] corrupción, que muestran que efectivamente se han manipulado, en el sentido peyorativo del término, las preferencias electorales de los ciudadanos.

- La institucionalización de un homicidio político que "tiene signo" (asesinan a miembros de todas las banderías, pero los más vulnerables son sin duda los de las minorías, las fuerzas alternativas y los grupos renovadores dentro de los dos grandes partidos).

- La sociedad colombiana se ha diversificado enormemente, y hay una gran cantidad de dinámicas y grupos que no se sienten adecuadamente representados por los dos grandes partidos.

Por eso, un sistema que aumente la inequidad no sólo debe ser considerado francamente inoportuno<sup>25</sup>, sino que incluso puede llegar a producir una insatisfacción generalizada, al sacar abruptamente del sistema actores que habían logrado entrar a él. Muchos creerían que lo que se ha configurado es un "fraude profiláctico", para cercernar a la diversidad que en buena hora había logrado encontrar expresiones electorales.

Se podría contra-argumentar que un sistema de partidos excesivamente fragmentado resulta ingobernable, y que la reforma trata de solucionar ese problema, aún a costa de crear otros. Una evidencia en

25. Críticas a la reforma en esta dirección se encuentran en Rodríguez, Juan Carlos, "Los nubarrones de la reforma", en *El Espectador*, 11/08/98, p. 10A.

• *Una cosa es caracterizar a las mayorías actualmente existentes como negativas, caracterización que en esencia comparto, y otra negarse a aceptar que esas mayorías existen, lo que puede constituir simplemente la sociotécnica de una aventura autoritaria* •

este sentido serían precisamente precedentes como los de Polonia o Irlanda. Una vez más, aquí se olvida el contexto. En Polonia hay un sistema semiparlamentario, y la proliferación de pequeñas fuerzas amenazaba con dificultar el máximo la aprobación de leyes (ingobernabilidad). En Colombia tenemos un sistema intensamente presidencialista, del que nadie puede afirmar que el gobierno encuentra dificultades para hacer aprobar su legislación. Por el contrario, tenemos el [muy real] problema inverso: desde hace mucho tiempo el Congreso carece de instrumentos para ejercer su labor de control

político, y el Ejecutivo logra hacer aprobar aún sus propuestas más flojas<sup>26</sup>. En realidad, el tema de la ingobernabilidad por la dispersión de pequeños grupos, el llamado multipartidismo extremo, es un espantajo que no dice mucho ni sobre la situación colombiana ni sobre sus perspectivas. Un cálculo<sup>27</sup> del número de partidos efectivos y del poder de voto de las distintas fuerzas en las dos cámaras en las últimas décadas demostró que en el Congreso se ha oscilado entre el predominio de una sola fuerza (el liberalismo) y un multipartidismo muy moderado<sup>28</sup>.

26. El proceso mismo de la reforma es un ejemplo fehaciente de ello.

27. Usando los índices internacionales: para número de partidos efectivos, el de Taagapera y Laakso; y para el poder de voto el valor de Shapley.

28. Es decir, con "dos partidos y fracción". No me detendré en los detalles técnicos, la mayoría de los cuales están explicados en Gutiérrez, F., "Rescate por un elefante...", ob. cit.

No ha llegado aún la hora de cerrar: tenemos que seguir abriendo.

### Premisas erradas

La reforma, al menos en sus aspectos electorales, podría conducir a situaciones muy divertidas. Tomemos el caso del umbral, e imaginemos que se establece uno modesto, digamos el 3%. Ningún senador de la actual legislatura ha sido elegido con un porcentaje tan "alto" (para los estándares colombianos) del censo electoral, y para llegar a él los mejor situados tendrían que multiplicar por más de cinco su actual votación. Por tanto, es perfectamente posible que, al no pasar nadie el umbral, el siguiente Congreso quede vacío (o con cinco o seis personas). El chiste deja de serlo cuando uno se da cuenta de que esto constituiría un pretexto estupendo para cualquier personaje con tendencias autoritarias.

Pero el esfuerzo consiste en comprender la reforma, no en denunciarla. En gracia de discusión aceptemos que estos vacíos técnicos puedan ser solucionados<sup>29</sup>. Quedan en pie otros dos problemas de gran envergadura. El primero es que el país se está acercando rápidamente a un escenario de inestabilidad endémica en materia política y electoral. Esta reforma es la culminación de una ristra de cambios más o menos trascendentales, y la antesala de otro, quizás incluso de la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente. Recuérdese que la Constitución de 1991 es en cierta forma una pieza anticlientelista<sup>30</sup>.

29. Aunque el asunto no es tan trivial como podría creerse. Supongamos que se tratan de contemplar todas las posibles situaciones especiales, y se crean respectivas excepciones a la regla: entonces los actores políticos las aprovecharán y por ese boquete se desvirtuarán todos los cambios bienintencionados.

Después Samper intentó su propia reforma electoral, caracterizada por la oposición de aquel entonces como una "cortina de humo", que perseguía como la actual una institucionalización de los partidos. En el ínterin hubo una ambigua ley de partidos, la de 1994, que producía aún otras disposiciones sin aparente coherencia interna. El futuro inmediato también nos deparará sorpresas, porque la insurgencia tiene sus propias propuestas, algunas francamente inconvenientes<sup>31</sup> y otras que podrían mejorar y fortalecer nuestro sistema político. Incluso si el proceso de paz no llega a buen término no tendría nada de raro que actores políticos intrasistémicos "importaran" algunas de las innovaciones de las FARC e hicieran de ellas su bandera.

Estamos así en una situación de gran fluidez, cuya causa sólo se puede atribuir a la combinación de tres circunstancias: a) hay actores sociales extremadamente insatisfechos con la actual forma de intermediación política; b) esos actores tienen la fuerza suficiente como para provocar cambios en las reglas del juego político; c) con cada cambio se han sentido insatisfechos y entonces comienzan a presionar por una nueva reforma. Cambiar las reglas es una droga —como por desgracia lo demuestra la experiencia latinoamericana— y el síndrome de abstinencia comienza a manifestarse apenas uno o dos años después de la intentona precedente.

Como nuestra experiencia reformista ha fracasado al menos en un punto crucial, desestabilizar las mayorías electorales tradicionales, valdría la pena

30. Como argumento en detalle en Gutiérrez, F., "Dilemas y paradojas de la transición participativa", en *Análisis político* No. 29, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 1996, pp. 35-53.

31. Como el Congreso unicameral al otorgarle a una fuerza una proporción fija de las curules en los cuerpos colegiados.

hacer una pausa y detenerse a pensar en el diagnóstico que la ha informado. Tal diagnóstico en su forma actual se resume en las siguientes premisas:

- P1: La intermediación política en nuestra democracia está copada por múltiples patologías (prácticas ilegales y/o indeseables).

- P2: Las mayorías tradicionales se explican enteramente por las patologías.

- P3: La actual desinstitucionalización de los partidos es una patología, cuya más perversa expresión son las "microempresas electorales".

- P4: Las microempresas son una expresión puramente instrumental. El sistema electoral favorece, vía microempresas, a los partidos tradicionales.

P1 es incontestable, como lo ha demostrado toda la experiencia de lucha contra la corrupción en la década del 90 (lucha que hubiera sido poco menos que imposible sin la Constitución del 91). Pero P2-P4 son al menos parcialmente erróneas, y a menudo se han apoyado en argumentos descabelladamente circulares. Por ejemplo, se define voto de opinión como aquel que no está amarrado<sup>32</sup>, y después se llega a la conclusión de que la fuerza de los partidos es completamente ajena a la "opinión". Ciertamente, ambos partidos tradicionales han estado involucrados sistemáticamente en actos de corrupción y violencia, entre otras cosas con el objeto de ganar [amañadamente] elecciones y perpetuarse en el poder. No se trata de "hechos aislados". Lo que sostengo es que las mayorías tradicionales no se pueden reducir a lo patológico. Aquéllas no sólo se han mantenido con extraordinaria estabilidad pese a las intentonas

<sup>32</sup> Lo que denota una confusión trágica entre volatilidad y modernidad. Un ciudadano puede votar toda su vida por un mismo partido, por convicción.

de los ingenieros y a las críticas de los formadores de opinión, sino que incluso se han ahondado contra todas las expectativas precisamente en aquellos ámbitos en que se suponía que las tercerías serían imbatibles<sup>33</sup>. La explicación de las mayorías tradicionales no pasa únicamente por la historia criminal; hay que remitirse a un formato más amplio, que relacione la existencia de auténticas comunidades políticas, la experiencia de la movilidad social ascendente, importantes memorias históricas compartidas y una capacidad de gobierno y administración que sólo hasta ahora las fuerzas alternativas están comenzando a emular. Una cosa es caracterizar a las mayorías actualmente existentes como negativas, caracterización que en esencia comparto, y otra negarse a aceptar que esas mayorías existen, lo que puede constituir simplemente la socio-técnica de una aventura autoritaria.

Comentario aparte merece el concepto de "microempresas electorales". Quienes lo acuñaron captaron un aspecto importante de la desinstitucionalización de nuestros partidos políticos, con su tumultuosa indisciplina, sus pequeños apetitos de tendero y su carencia de racionalidades de largo aliento (sentido de país, noción de intereses públicos, horizontes temporales amplios). Con el tiempo, empero, la metáfora ha empezado a mostrar sus limitaciones. En primer lugar, las fracciones no operan con respecto del partido como una organización independiente, sino que utilizan su nombre, sus métodos, sus tradiciones, sus próceres, sus

<sup>33</sup> Como los ámbitos de la democracia local. Cfr. "Tendencias de cambio en el sistema de partidos: el caso de Bogotá", en *Análisis político* No. 24, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 1995, pp. 73-83. En ese artículo se muestra cómo en realidad quienes más se han distanciado de las formas tradicionales de representación son los estratos 5 y 6. Esa tendencia no ha hecho más que ahondarse, y esto constituye uno de los aspectos sociales más importantes, e interesantes, del actual proceso reformista.

clichés. En ese sentido, mucho más que microempresas son usuarios de una "franquicia electoral", que presta a sus operadores el nombre, un conjunto de técnicas comunes y una tradición. Pero si es así, la idea de "organización puramente instrumental", que sugiere el término microempresa, queda en entredicho<sup>34</sup>. Y, en efecto, lo que se encuentra en la vida política de carne y hueso es que entre las muchas fracciones que hoy compiten en la arena electoral hay algunas que han desarrollado tal sentido de identidad que reducirlas a lo puramente instrumental resulta inadecuado. A menudo, se han convertido en encarnaciones de demandas regionales o sociales en busca de un actor. Por supuesto, nada de lo anterior quiere decir que haya fracciones genuinamente "ideológicas", pero es que formar organizaciones ideologizadas por decreto es una de esas pretensiones de fantasía que adornan la actual reforma y que son tan hermosas como inverosímiles<sup>35</sup>. Ahora bien, el carácter complejo de las fracciones plantea problemas a quienes deseen intervenir nuestro sistema político. Al menos tres constataciones son necesarias. Primero, la proliferación de pequeñas fracciones fue el

resultado de una serie de reformas destinadas a quebrarle el espinazo a los grandes barones electorales y, por tanto, a democratizar a los partidos<sup>36</sup>. En este sentido, las reformas *fueron exitosas*, y los barones recibieron un golpe del que no se han recuperado. Témele a las plegarias atendidas, recomendaba santa Teresa: la democratización resultó extraordinariamente traumática, y en muchos sentidos deterioró la calidad de la intermediación política. Segundo, algunos de los operadores de las dos grandes franquicias políticas se convirtieron en el caldo de cultivo de las alternativas no tradicionales. Es decir, no hay una muralla china entre las mal bautizadas microempresas y las auténticas tercerías. Dicho sea de paso, y sin deseo de mortificar a nadie, vale la pena recordar que en la actualidad las tercerías más exitosas no son mucho más que microempresas bien administradas<sup>37</sup>. Tercero, algunas fracciones encarnan una representación auténtica. Nuestro sistema político, dada la situación del país, debe ser inclusivo. ¿Cómo lidiar con fuerzas que deberían tener voz dentro del sistema, pero que inevitablemente saldrán dadas las nuevas reglas de juego? La versión actual de la reforma propone la peor solución posible: regalar "cinco senadores adicionales con el fin de salvaguardar la representación de las minorías políticas y sociales"<sup>38</sup>. Sacarán a los grupos pequeños, sólo para meterlos después

34. Por los textos de la reforma, parece que sus proponentes suponen que las microempresas son las culpables de la corrupción política. "En el propósito de fomentar una identidad doctrinaria e ideológica de los partidos y movimientos, así como para derrotar las maquinarias electorales y atacar las 'microempresas electorales' que han distorsionado la representación política y fomentado la corrupción política...", en "Acuerdo...". Nuestro actual fraccionalismo tiene un componente alto de corrupción, pero: a) sólo manteniendo una mirada apologetica de los partidos tradicionales se puede creer que la corrupción es reciente; precede con mucho a la desinstitucionalización de los partidos tradicionales; y b) en los recientes procesos de deterioro de la moral pública juegan un papel mucho más importante que la desinstitucionalización los factores exógenos, como el narcotráfico.

35. "Con el fin de reafirmar el carácter ideológico de los partidos y movimientos...", en "Acuerdo nacional...".

36. López, Alfonso, "La operación avispa", *El Tiempo*, 13/02/98, p. 3A.

37. El movimiento de Ingrid Betancourt se llamaba Oxígeno Liberal. Los nexos del grupo de Noemí Sanín con los partidos conservador, principalmente, y liberal son innegables y muy fuertes. Esto no tiene nada de condenable, pero plantea problemas serios a quien quiera acabar por decreto con las microempresas. Creo que será fácil ponernos de acuerdo en que "el carácter ideológico" no ayudará a distinguir entre tercerías realmente existentes y microempresas.

38. Proyecto de acto legislativo No. 008 de 1998 - Cámara, "Sobre la reforma de la política colombiana e instrumentos para la paz", artículo 8, parágrafo 4.

por la puerta de atrás; habrá, pues, minorías (¿microempresas?) pero su presencia ya no será un derecho, sino un favor. Aquí el término minoría pasa de determinar una situación cuantitativa –tener pocos votos– a determinar una situación cualitativa –ser menor de edad–.

### Cuentas alegres

Como ya se hizo notar, anteriores reformas han generado insatisfacciones y perplejidad. A veces, no producen los resultados esperados, sino otros. Hay ocasiones en que sí se obtienen los resultados, pero éstos aparecen muy desagradables vistos ya no en el papel sino en la realidad (“témele a las plegarias atendidas”). O se avanza en la dirección correcta, pero sólo se dan unos cuantos pasos sin lograr la masa crítica para precipitar cambios significativos. Finalmente, se puede obtener lo que se quería, pero acompañado de efectos laterales indeseados tan grandes que el balance final resulta negativo.

Esta experiencia es importante, y lo mínimo que se debe exigir a los políticos responsables es que la tomen en serio. No es, a todas luces, la actitud actual. No hay coherencia entre los objetivos planteados y los instrumentos que se usan para alcanzarlos<sup>39</sup>. Tam-

*“Los costos de perder un mínimo de cohesión son enormes para las tercerías, y en ese sentido el funcionamiento real del sistema de partidos neutraliza aparentemente el posible sesgo del sistema electoral”*

poco hay respuesta adecuada a las objeciones sobre los efectos negativos evidentes de la reforma, como el deterioro de la posición de las minorías, los costos de la inestabilidad y la creación de posibilidades para que los “reformadores oportunistas” introduzcan cambios que en realidad significan retrocesos<sup>40</sup>. Tampoco hay una argumentación que, con un mínimo de sensatez, fundamente las expectativas enormes que se han tratado de crear alrededor de la reforma.

En medio de este festival de cuentas de la lechera, sobresale la idea según la cual la reforma favorecerá a las tercerías *porque las obligará a unirse*. La afirmación merece ser analizada con atención porque, de ser cierta, puede rescatar el sentido de la reforma. Ante todo, debe notarse que el actual régimen electoral no dificulta en lo más mínimo la unión de las tercerías. Sí hay obstáculos brutales para el funcionamiento de alternativas no tradicionales –por ejemplo, el homicidio y la amenaza del homicidio<sup>41</sup>– pero están colocados en otro plano de la acción política. Las tercerías no se unen o porque no quieren o porque no pueden. Lo que están recla-

vicios que se han pretendido combatir”, en “Informe de ponencia minoritaria al proyecto de acto legislativo 088 de 1998”, Viviane Morales, Héctor Elí Rojas, p. 19.

40. Como ya se vio en el caso de las suplencias que, por fortuna, es relativamente inocuo. El carácter inorgánico de la reforma –que carece de la unidad temática exigida por la Ley quinta de 1992– la convierte en un super-mico, al que se le pueden ir agregando nuevas y peligrosas disposiciones.

41. Como en ajedrez, a veces la amenaza es más fuerte que su ejecución.

39. En este artículo se han dado algunos ejemplos, pero hay otros muchos. Verbigracia, ¿es compatible el voto preferencial con la re-institucionalización de los partidos? “...creemos que en el estado actual de la política colombiana la conjunción de la propuesta de la lista única con la del voto preferente no logra los objetivos propuestos, muy por el contrario, bajo el intento de renovar los partidos permite mantener en su interior los

mando los que argumentan que la reforma las hará crecer<sup>42</sup> es que el Estado les solucione su propia tendencia a la dispersión y la indisciplina.

Semejante reclamo no es en sí irrazonable y se puede defender desde dos perspectivas. Creo, sin embargo, que ninguna de las dos se sostiene.

La primera es que el sistema electoral colombiano no favorece la dispersión y castiga la unión. Se le exige entonces al Estado que desmonte una situación que él mismo habría creado, puesto que al premiar a los indisciplinados dificultó el surgimiento de una alternativa no tradicional fuerte. Desgraciadamente, no hay muy buenas evidencias para apoyar ese punto de vista. El sistema electoral colombiano sigue subrepresentando a las fuerzas pequeñas, aunque con menos rigor que casi cualquier otro<sup>43</sup>. Es verdad que la operación avispa ha resultado relativamente exitosa (es más barato ser elegido por residuo), pero esa no es toda la historia. Los costos de perder un mínimo de cohesión son enormes para las tercerías, y en ese sentido el funcionamiento real del sistema de partidos neutraliza aparentemente el posible sesgo del sistema electoral. La única experiencia real que tenemos para hacer un parangón —los resultados de las Alianza Democrática M-19 cuando se presentó unida y cuando usó la operación avispa— es elocuente: la Alianza le vendió el alma a la operación avispa, y aún contando con un buen número de votos, perdió casi todas sus curules. A partir de ahí siguió un rápido declive y la desaparición. No se puede contra-argumentar que esa

42. Como se señaló, la estructura del argumento es: soy un Y, pero propongo unos cambios en las reglas de juego que favorezcan a los X a costa de los Y. Mi expectativa es que eso obligue a todos los Y a unirse, con lo que se convertirán en una organización del tipo X.

43. Tal y como se muestra en Gutiérrez, F., "Rescate por un elefante...", *ob. cit.*

experiencia demuestra precisamente la necesidad de un cambio, porque todo el punto consiste en saber si existen o no desincentivos lo suficientemente fuertes para la indisciplina dentro de las tercerías. Con los datos que tenemos hasta el momento sólo podemos responder que sí existen, y que en efecto son grandes.

La segunda perspectiva consiste en admitir lo que Elster ha conceptualizado como "debilidad de voluntad"<sup>44</sup>. En este caso, el problema consistiría en que: a) las distintas tercerías son incapaces de aplazar la gratificación (por ejemplo de postergar las aspiraciones de los liderazgos individuales en aras de un proyecto grande); y/o b) son incapaces de elegir estrategias indirectas, como "retroceder para tomar impulso". Esta forma de argumentar tendría la ventaja de tener mejor defensa desde el punto de vista empírico. La demanda al Estado consistiría en que actuara como los marineros que ataron a Ulises para que no cediera a la tentación de las sirenas: amarrar a los débiles de voluntad para impedirles actuar contra la razón (encarnada, en este caso, en la construcción de un proyecto nacional). Elster ha mostrado que este tipo de mecanismos de [auto] amarre son una parte fundamental de los diseños constitucionales en todo el mundo, y de hecho su utilización por parte de las tercerías mostraría que al menos en momentos de lucidez son capaces de acceder a estrategias indirectas.

Esta línea de defensa también se derrumba ante las múltiples objeciones que suscita. Para comenzar, incluso si se considera que la unión es deseable no es tan evidente que las tercerías, en general, *puedan* unirse; es decir, tal vez no es debilidad de voluntad sino diferencias insuperables las que impiden el surgimiento de una tercería grande y coherente. Hay dos

44. Elster, Jon, *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

hios que caracterizan la política colombiana en la década de los 90. Por una parte, una ruptura cada vez más profunda entre las aspiraciones de la modernización y las de la movilización social<sup>45</sup>. Reto a cualquiera a que me demuestre que pueden convivir en un solo partido (además "cohesionado ideológicamente") los técnicos e intelectuales modernizantes, cuyo peso actual en la formación de la opinión pública es muy grande, y los líderes sindicales y su base social (incluidos sus propios intelectuales)<sup>46</sup>. Por otra, una tensión entre el deseo de orden dentro del sistema político y la aspiración a tener formas de representación que den cuenta de la diversidad creciente del país. Ecológicos, maestros y cristianos han querido aparecer directamente, y no por interpuesta persona, en el escenario público. Los políticos con auditorios heterogéneos sólo son una parte del fenómeno de las tercerías. A propósito, si el proceso de paz culmina con éxito las FARC se convertirán en un partido de entraña campesina, y no los veo bajando del monte para ofrecerle sus votos a una tercería ya existente. La primera exigencia de quien hace cálculos políticos es un mínimo de realismo.

Esto conduce directamente a la siguiente objeción. En un escenario *muy* optimista seguirá habiendo en el mediano plazo un número plural pero moderado de alternativas no tradicionales, digamos cinco (llamémoslos modernizadores, movilizadores, religiosos, bolivarianos, verdes). Por consiguiente, la reforma de las reglas de juego no producirá la unificación deseada, pero sí bloqueará las posibilidades de que esas fuerzas tengan una representación más o menos equi-

tativa<sup>47</sup>. Ahora bien, ¿cómo saben los que están pidiendo ser amarrados que ese no es precisamente el objetivo al menos de algunos de los personeros del Estado? ¿Cómo saben que esas reformas que han ayudado a acuñar no están solucionando el problema de la debilidad de voluntad de las tercerías, sino simplemente obstaculizando su acción? Hay buenas razones para sospechar, y ya algunos han manifestado sus inquietudes<sup>48</sup>.

Nótese que lo que se está proponiendo no es un autoamarre: se está amarrando a otro (las tercerías del futuro), con el supuesto de que eso les convendrá. Como lo ha señalado Elster, una suplantación tan radical de la voluntad ajena complica cualquier análisis y plantea preguntas sobre los verdaderos propósitos de los actores involucrados en la maniobra. La conclusión es que la idea de alcanzar la unidad por decreto no es muy afortunada.

## Conclusión

En síntesis, la reforma tiene aspectos muy positivos, como aquellos dirigidos a reforzar el proceso de paz<sup>49</sup> o a combatir la corrupción. Pero en los directamente políticos —sistema electoral y de partidos— el balance es negativo.

Las razones que se han venido exponiendo se pueden resumir de la siguiente forma. Primero, los

47. Que sí está garantizada con las reglas de juego actuales.

48. Luis Elmer Arenas, Carlos Corsi, Jimmy Chamorro, Alfonso Lizarazo, Rafael Orduz, José Ortiz, Jesús Piñacué, Javier Ramírez, Francisco Rojas: "La reforma política: profundización o eliminación de la democracia", Bogotá, noviembre de 1998.

49. En este caso estamos al menos [casi] seguros de que las intenciones son buenas y corresponden a los objetivos explícitamente enunciados, aunque se puedan poner reparos a la forma concreta de tratar de alcanzarlos.

45. Lo que caracterizó al proceso de la Constitución de 1991 fue su confluencia, pero desde entonces la relación no ha hecho sino deteriorarse.

46. Nótese que ninguno de los dos se siente adecuadamente representado por los partidos tradicionales.

costos de la inestabilidad son altos, especialmente para los actores más vulnerables del sistema. Los cambios permanentes para "obtener los resultados adecuados" son un peligro, o por lo menos un pasivo, para la democracia. Según Przeworski, la democracia consiste en la certidumbre con respecto a las reglas y la incertidumbre con respecto a los resultados, pero en Colombia hemos invertido la fórmula con consecuencias fatales: nuestra democracia consiste en mantener la incertidumbre con respecto a las reglas y la certidumbre con respecto a los resultados<sup>50</sup>. En este sentido, la reforma política no es sino la continuación de una larga, y nefasta, tradición.

Segundo, no se han asumido las consecuencias de la metáfora de la ingeniería. Los supuestos sobre los que se funda la reforma denotan un profundo desconocimiento técnico y conceptual tanto de los sistemas electorales en general como del colombiano en particular. Los promotores del proceso son aprendices de brujo, y no pasan siquiera un examen de conocimientos elementales<sup>51</sup>. Tercero, los objetivos explícitos de la reforma no tienen coherencia interna. No es claro que todos sean alcanzables a la vez. Las

evidencias apuntan a que no es así. En particular, quizás se obtenga la reinstitucionalización de los partidos tradicionales pero a costa de las posibilidades de otras opciones políticas. Cuarto, no se han tenido en cuenta posibles efectos laterales indeseados. Quinto, no es buen negocio para las tercerías buscar que las unifiquen por decreto; esa aspiración es un síntoma, más que una solución, de esa misma minoría de edad que quisieran superar.

Pero, ¿no hay en efecto dificultades reales en nuestro sistema político y electoral? Probablemente sí. Pero para poder hacer una intervención adecuada se necesita pensar, delimitar y plantear bien el problema; discutirlo ampliamente y sin afanes; aprender de las experiencias pasadas. Los asuntos más urgentes y evidentes, como las medidas anticorrupción, se podrían ir despachando en leyes separadas, que tendrían la ventaja de tener una real unidad temática. El gobierno, por desgracia, ha querido ir a las carreras. Peor para nosotros. En el subdesarrollo, uno corrobora diariamente la verdad del aforismo aquel de que "del afán no queda sino el cansancio".

---

50. Gutiérrez, F., "Dilemas y paradojas...", ob. cit.

51. Propongo al lector un ejercicio comparativo. En este momento se discute en Inglaterra la reforma de su sistema electoral. Este es bastante cerrado, ya que su naturaleza mayoritaria tiende a castigar a las tercerías; por supuesto, cerrado no quiere decir excluyente, pues la existencia del polo laborista garantiza que el abanico de intereses sociales representados en el juego político sea amplio. Ahora bien, los ingleses —con razón, en este caso— se han tomado su tiempo en una discusión evaluativa y analítica de su propio sistema y de las alternativas posibles. Quien quiera revisar materiales sobre

---

este debate no tiene sino que consultar la siguiente dirección electrónica: <http://www.gn.apc.org/ers/wps.htm>. Allí se podrá comprobar que el debate sobre lo electoral tiene múltiples meandros, que van mucho más allá de los fáciles estereotipos con los que se han solucionado todos los problemas en nuestro medio.