

# ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA REFORMA POLÍTICA GENERAL?

JAIME BUENAHORA FEBRES-CORDERO\*

## 1. INTRODUCCIÓN

Muchos ciudadanos no comprenden la razón por la cual se resalta tanto la necesidad de una reforma política. Consideran que la crisis nacional está mucho más relacionada con otros problemas, como el conflicto armado, la violación de los derechos humanos, los desplazados, el déficit fiscal, el desempleo, la negación de una pronta y cumplida justicia, la crisis pensional o la falta de oportunidades en seguridad social, vivienda y educación. Y tienen razón, pero sólo en parte, porque quiérase o no, todos esos flagelos son consecuencia del pésimo ejercicio de la política, fundamentada en ese régimen antidemocrático, discriminatorio y excluyente que nos ha caracterizado durante largo tiempo. Aunque los problemas señalados se pueden y deben enfrentar con firmeza, no es fácil alcanzar el camino de su verdadera solución mientras perduren las disfunciones del sistema político, en particular las que impiden una activa participación ciudadana y desvirtúan el sentido de la repre-

sentación, entendiendo por ella la principal expresión de la democracia política en las sociedades modernas.

A pesar de los esfuerzos del cuerpo constituyente de 1991, no se erradicaron todos los factores que alimentan y reproducen el bloqueo de la democracia representativa. Tampoco se supieron reglamentar por vía legal los procedimientos para garantizar el ejercicio de la democracia semidirecta. Una reforma política integral implicaría la revisión y modificación de las reglas de juego imperantes para operar una efectiva diversificación del poder, de suerte que todos los asociados se sientan vinculados y representados. Tiene que ver, entre otras cosas, con la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, el ejercicio de la oposición, el sistema electoral, la equidad en la competencia política y la financiación de las campañas, y, los mecanismos de participación ciudadana; en fin, aspectos todos tendientes a recuperar la credibilidad de la política y la legitimidad institucional. Las reglas de la democracia política son condición *sine qua*

\* Profesor e Investigador en temas de ciencia política y derecho de las facultades de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales y Derecho.

*non* para poder edificar la democracia económica y social, que se caracteriza por un orden justo, basado en la igualdad de oportunidades y la permanente valoración de lo colectivo. Difícilmente se pueden lograr mejoras importantes en vivienda, salud, sistema pensional, educación o crédito, si no se reparte el poder y se democratiza la toma de decisiones. La reforma política no puede, entonces, interpretarse en forma aislada, porque significa el punto de partida metodológico para que, en encadenamiento progresivo, se generen los cambios estructurales que el país reclama. La reforma política, así concebida, es un instrumento clave para la reconciliación nacional. Por ahora, los colombianos no tenemos sino caricaturas de la democracia política y de la democracia económica y social. Y la democracia real, ésa a la cual aspiramos, no es otra que la amalgama resultante de las dos formas. He ahí la verdadera dimensión de una reforma política integral.

## 2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO SOPORTE DE LA DEMOCRACIA

La opinión pública ha sido constante en su crítica frente a los partidos políticos. Las disfunciones que se manifiestan a través de su acción política los han desacreditado casi desde que aparecieron en el escenario público. En la actualidad, no son pocos los ciudadanos que los señalan como

responsables del mal gobierno, cualquiera sea el país. Los escándalos financieros en las campañas, el enriquecimiento personal de sus dirigentes, la falta de voluntad para desarrollar la democracia en su interior y la creciente clientelización de la actividad política, son algunos de los factores anómalos que más se repiten. Un estudio realizado por la Unión Europea en 1997, demuestra que, si bien el desagrado es alto frente a todas las formas de organización colectiva, es mayor en relación con los partidos políticos. Mientras éstos tienen una imagen desfavorable del 75% frente a una imagen favorable de apenas el 16%, los gobiernos o las administraciones tienen una del 49 y 40% respectivamente, los parlamentos del 48 y 40%, los sindicatos del 48 y 38%, y las organizaciones no gubernamentales del 41 y 32%<sup>1</sup>.

Los interrogantes no esperan. ¿Puede subsistir la democracia sin las funciones que los partidos políticos cumplen? O mejor aún, para no hablar de funciones, ¿cuál es la correlación existente entre los partidos y la democracia?

Ninguna de las grandes democracias representativas del mundo moderno funciona sin partidos políticos. Inclusive, en Suiza, en donde la democracia directa se desarrolla con regularidad, los partidos han sabido nutrirse de los múltiples referendos para efectos de concientización y movilización. Cada vez que una democracia

1. Cf. Commission Européenne, DG 10, 1997, *Rapport sur l'Eurobaromètre Standard No. 48*.

cae, como consecuencia de un golpe de estado, uno de los primeros actos de la dirigencia dictatorial consiste en suprimir los partidos, o en reducirlos a su mínima expresión para aparentar algún grado de democracia. Pensemos más bien que cuando el fenómeno inverso se produce, esto es, cuando un régimen autoritario anuncia un proceso de apertura y democratización, los protopartidos proliferan y se desarrollan hasta formar partidos. El árbol del pluralismo muestra sus ramas con esperanza. Esta ley no conoce excepciones. La democracia, pues, camina de la mano con los partidos políticos.

La expresión partido proviene del latín *partire*, que tiene dos atracciones semánticas: por un lado, significa división, con lo cual se expresa el conflicto como estado natural de cualquier sociedad; por otro, supone participar y compartir. Estas dos acepciones se entrelazan, de manera que un partido político es simultáneamente un agente del conflicto y un instrumento para superarlo y generar la integración societal. La voluntad política de las categorías y grupos que se enfrentan, se refleja en el trabajo de agregación y articulación que realizan los distintos partidos políticos. Su tarea consiste en transformar las diferencias y reivindicaciones sectoriales en proyectos políticos globales. En otros términos, el disenso, es la base o punto de partida; su resolución o supera-

ción, el punto de llegada. En esa mutación, mejor que cualquier otra organización social, median y actúan los partidos políticos. Ahora bien, un nivel de mediación precario entre la sociedad civil y la sociedad política termina develando una crisis de legitimidad y representación, esto es, una crisis de los partidos políticos y de la democracia misma. Pero es evidente que, en una democracia madura y consolidada, el nivel de mediación que cumplen los partidos políticos es bastante aceptable y, en consecuencia, son muchas más sus funciones que sus disfunciones.

La crítica basada en las disfunciones ha generado algunas descripciones radicales, como la de E. Schattschneider: "...los partidos se mantienen unidos por la capacidad cohesiva del saqueo público"<sup>2</sup>. Según G. Burdeau, la dinámica social gira en torno a los partidos:

Todas las tendencias que se enfrentan en la vida política, todos los poderes rivales cuya competencia constituye la esencia de la actividad pública, así como las diferencias de temperamentos, aspiraciones y gustos que separan a los hombres, conducen en la actualidad a los partidos políticos. Si se nos permite, el partido es la forma concreta de los poderes, la figura tangible de las ideas jurídicas, el instrumento mediante el cual el individuo siente que participa en la vida política. Desde el punto de vista social, es uno de los agentes más activos de cohesión colectiva; moralmente, uno de los últi-

2. Schattschneider, E., 1942, *Party Government*, Holt Rinehart and Winston Inc., New York, pág. 35 a 37.

mos refugios del ideal; políticamente, el motor de la vida pública<sup>3</sup>.

Como diría Merton, aunque en la práctica predominen las funciones y se evidencie la conveniencia de los partidos políticos, la existencia de algunas disfunciones parece inevitable. Cuando éstas brotan, el nivel de madurez de esta o aquella democracia para reprimir las patologías resultantes, se pone a prueba. Un sistema político que las tolere, destruye en forma progresiva su legitimidad y representatividad, es decir, carcome la democracia.

Por ahora, fijemos la atención en algo cierto: en razón de su indiscutible virtud mediadora, los partidos se convirtieron en la solución necesaria frente al problema planteado por la transformación de la democracia en las sociedades modernas. El sufragio se fue extendiendo cada vez más y grandes masas recibieron la posibilidad de participar en los asuntos públicos. Los partidos surgieron y demostraron que podían articular y conciliar los diversos intereses sectoriales. Por la utilidad social derivada, terminaron imponiéndose. Y así las cosas, facilitaron la consolidación de la democracia.

Nadie ignora la importancia de los partidos políticos en la historia europea o estadounidense. A ellos se debe, en buena parte, el nivel de justicia social y desarro-

llo alcanzado. Han sido determinantes en la construcción de una sociedad pluralista, entendida culturalmente como aquella en la cual se acepta que las cosas agradables de la vida se hallan más en la diferencia que en la semejanza, más en el cambio que en la inmutabilidad, más en el disenso que en el consenso. Pero que, en ese marco de tolerancia, lo comunitario, lo colectivo, lo público, lo que conviene a todos, se impone inexorablemente para estructurar la prevalencia del interés general. Por eso, pudieron edificar un sistema basado en la diversificación del poder, con fundamento en el principio de las mayorías, que siendo mucho más que la simple regla de las mayorías, comienza por el respeto debido a las minorías. En las determinaciones tomadas durante las guerras mundiales del Siglo XX, en la evolución de las libertades públicas y los derechos humanos, y en la construcción del Estado Social de Derecho, las ideologías y acciones partidistas han tenido un papel protagónico. Tenía que ser así, toda vez que los partidos y sus hombres se expresan a través del Estado. Esas sociedades, que fueron harto conflictivas, se volvieron consensuales. En ese proceso, nadie desconoce ni la mediación ni el concurso prestados por los partidos políticos.

No obstante lo anterior, la opinión pública siente antipatía por los partidos

3. Burdeau, G., 1968, *Traité de Science Politique*, Tome III, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, pág. 265.

en la actualidad. P. Bréchon procura explicarla con estos argumentos: la potencialidad de la acción política tiende a disminuir en una economía globalizada, lo cual hace que las diferencias entre los partidos se diluyan; la conformación de los gobiernos muchas veces implica alianzas, inclusive entre partidos tradicionalmente enfrentados, de manera que la opinión pública ve la política como un juego de negociaciones; el contraste existente entre la capacidad para publicitar la recomposición social en períodos de campaña y la decepción que se genera pasados algunos meses de gobierno; la falta de adaptación de los partidos a la era de los consensos, toda vez que, a pesar de las coaliciones, se observan con frecuencia oposiciones sin sentido; y los elevados gastos de los partidos, sobre todo en relación con las campañas<sup>4</sup>. Otros, en cambio, como P. Mair, a pesar de la crisis existente en lo que denomina *the party on the ground*, esto es, en sus relaciones con la sociedad civil, consideran que los partidos han tenido un fortalecimiento institucional impresionante en dos áreas: *the party in public office*, en referencia al ejercicio de las funciones gubernamentales; y, *the party in central office*, o sea en sus tareas permanentes, con su administración en los escenarios nacionales, regionales y locales, impulsadas por la no despreciable ayuda financiera del

Estado<sup>5</sup>. Cualquiera sea el análisis, ya para concluir que los partidos están en crisis, ora que se han fortalecido, lo cierto es que sus disfunciones tienen un fuerte rechazo en la opinión pública de las grandes democracias; el hecho de no tolerarlas, expresando la crítica con dureza, refleja madurez política a tiempo que constituye el mejor aporte para establecer correctivos. La mirada al desarrollo constante de los asuntos públicos es garantía de cultura ciudadana. Ese sentimiento negativo de la opinión pública, que coloca los partidos como *los mal amados de la democracia*, tiene un gran significado. Pero más lo tiene el hecho de saber que, esa misma opinión pública, esa misma ciudadanía, no se imagina viviendo un sólo instante sin democracia, como tampoco su funcionamiento sin los partidos políticos.

### 3. MÁS HUELLAS DE ANTIDEMOCRACIA QUE DE DEMOCRACIA

Los colombianos también anhelamos vivir bajo los valores y principios de la democracia. Adoptamos sus instituciones y entendemos el papel que a los partidos corresponde. Sin embargo, en la práctica de la política, el pluralismo, entendido como característica primaria de la democracia, más que una constante, ha sido

4. Bréchon, P., 1999, *Les Partis Politiques*, Éditions Montchrestien, Clef Politique, París, pág. 143 y ss.

5. Mair, P., 1997, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Clarendon Press, Oxford, pág. 120-154.

una excepción; como es obvio, ese desconocimiento del pluralismo ha producido socialmente una vergonzante fragmentación, que se evidencia en la discriminación y marginalidad de amplios sectores de la población.

Una cosa ha sido el desarrollo de la democracia representativa en Europa y los Estados Unidos, y otra muy diferente su práctica en Colombia. Los partidos aquí también surgieron en estrecha relación con el desarrollo de la institución parlamentaria y la extensión del sufragio, en medio de la separación de los poderes y la concepción de una república presidencial. Pero, desde el principio, la intolerancia y la exclusión se impusieron. Los colombianos no pueden olvidar las raíces del bipartidismo, marcado por continuas guerras civiles para alcanzar el poder o mantenerse en él. Un rápido recuento de la historia nacional, más que el funcionamiento de un modelo propiamente bipartidista, en el que cualquiera de los dos partidos puede acceder al poder con base en elecciones libres, nos muestra claros períodos dominantes, como quiera que el partido que está en el poder excluye al otro, o procura domesticarlo bajo sus condiciones.

Basta revisar el período del radicalismo liberal, que corre de 1863 a 1886; la posterior hegemonía conservadora, que se prolonga hasta 1930; y, la segunda república liberal, que termina con la división interna en 1946. Luego el país padece una década particularmente cruenta, que identifica la *Violencia Grande*. En esas circuns-

tancias de intolerancia llegamos al golpe de Estado del general Rojas Pinilla, consentido en principio por diversos sectores de opinión; sólo que, como todas las dictaduras, incurriría en desmanes y atropellos. Es, entonces, cuando el Frente Nacional, primeramente llamado Frente Civil, se presenta como alternativa civilizadora para poner fin a la violencia partidista. Ahora bien, el Frente Nacional, que consagró el monopolio del poder para los dos partidos tradicionales, mediante la alternación en la Presidencia de la República y un sistema compartido de ejercicio y responsabilidades que se proyectaba a los tres poderes públicos, tuvo secuelas negativas porque restringió las posibilidades de la democracia representativa. Creó artificialmente las apariencias de un bipartidismo equilibrado, porque en condiciones normales, el Liberalismo ha sido mayoría desde 1936. Aunque en principio se pactó para un período de dieciséis años, sus efectos se prolongaron con algunas variantes hasta 1986, cuando Virgilio Barco impuso el esquema *Gobierno-Oposición*. Esta democracia recortada, empujó sin proponérselo el surgimiento de movimientos guerrilleros tales como las FARC, el ELN, y el EPL en la década de los sesenta. Es más, colocó sectores de su propio seno en actitud disidente, verbigracia, el Movimiento Revolucionario Liberal, MRL, y la Alianza Nacional Popular, Anapo. La subsistencia de tercerías, valga decir, partidos o movimientos políticos con ideologías distintas, ha sido muy difícil en razón del

bloqueo institucional y el peso significativo que en la mentalidad ciudadana ejerce la subcultura liberal-conservadora. Como si fuera poco, el modelo frentenacionalista se apoyó permanentemente en el estado de sitio, con lo cual se redujeron las libertades públicas y las garantías ciudadanas.

La cohabitación frentenacionalista distanció los partidos tradicionales de amplios sectores del conglomerado. El vacío programático y la pérdida de orientación ideológica para interpretar las demandas y articular los intereses de los asociados fueron devaluándolos lentamente. Era la consecuencia lógica de un esquema que no ofrecía propiamente competencia política, ya que cualesquiera fueran los resultados electorales, ambos partidos participaban en el ejercicio del poder. Aunque las organizaciones políticas no se fusionaron, el Frente Nacional ofrecía los rasgos de un sistema unipartidista. Más que dos partidos, liberales y conservadores parecían representar vertientes de un mismo partido: el frentenacionalista. La desideologización de las dos colectividades históricas, toda vez que sus fronteras se hacían casi imperceptibles, creció en forma gradual y preocupante. Ese proceso convirtió los partidos tradicionales en simples aparatos, es decir, grandes maquinarias electorales fundamentadas en las relaciones clientelares que se fortalecieron y multiplicaron<sup>6</sup>.

Una constante de nuestro sistema político, entonces, radica en la precariedad o cuasinegación del pluralismo. Y, otra, a manera de corolario, en la incapacidad de los partidos políticos para construir un Estado capaz de promover la prosperidad general y garantizar la vigencia de un orden justo, con oportunidades para todos. No ha podido ser de otra manera, ya que desde los inicios de nuestra vida republicana, el poder político en Colombia ha sido ejercido por una minoría con criterio excluyente. Así como entonces se discriminó a los indígenas y las negritudes, así también amplios sectores de la población han sido marginados del desarrollo nacional durante décadas. En otras palabras, el Estado nunca ha sido neutral. Quienes han trabajado la teoría de las élites, como Michels, Burnham, Wright Mills o Djilas, se hubieran aburrido confirmando sus teorías con tanta facilidad en la sociedad colombiana. Estamos bien lejos de Europa, en donde los partidos políticos, partiendo de diferentes concepciones de la vida en sociedad, han sido artífices de la integración nacional y el desarrollo colectivo. Para comprender qué tan antidemocrática es nuestra sociedad, bastan las siguientes cifras: más de 8 millones de compatriotas viven en pobreza absoluta, con dificultades para atender los requerimientos alimenticios cotidianos; el 60% del ingreso anual se queda en el 20%

6. Sobre el Frente Nacional, consultar: Hartlyn, J., 1993, *La Política del Régimen de Coalición*, Tercer Mundo Editores, Bogotá; FESCOL, 1993, *Modernidad, Democracia y Partidos Políticos*, FESCOL, Bogotá.

de la población, pero la mitad de esta minoría recoge el 72% del porcentaje señalado; el Estado, responsable según la Constitución de la redistribución de los recursos, mantiene una estructura tributaria regresiva, como quiera que se basa más en los impuestos indirectos que en los directos; el desempleo, que estuvo en el 9,7% en 1980, llegó al 20% en el primer trimestre del año pasado; la seguridad social no cubre sino al 55% de la población, lo cual significa que 18 millones de colombianos, de las franjas más pobres, no tienen ninguna cobertura; en materia educativa, sólo el 51% de los colombianos culmina la primaria, al paso que apenas el 33% termina la secundaria, y un privilegiado 8,5% logra concluir la formación universitaria; un endémico presupuesto nacional, secuela del alarmante déficit fiscal, cuyo 33% se destina al pago del servicio a la deuda, comporta el aplazamiento de los requerimientos de inversión social<sup>7</sup>. Suficiente, diría cualquiera, para proceder más bien a varios interrogantes: ¿Qué hace, entonces, el Estado? ¿Quiénes actúan en su nombre? ¿No hay democracia representativa? ¿Qué responsabilidad compete a la dirigencia política, más concretamente a los partidos? Si el pluralismo ha sido bastante escaso a lo largo de nuestra historia y los resultados sociales de la gestión estatal más que desastrosos, lo que está en crisis es el sistema

político como un todo. Una cosa es creer erróneamente que vivimos en democracia y otra muy diferente su desarrollo práctico, que muestra más bien su negación permanente. Si no ha operado la democracia política, mucho menos la democracia de contenido económico y social.

#### **4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO**

La Carta Política de 1991 significó un gran avance. El salto cualitativo, al menos en teoría, no tiene comparación. En la práctica, en cambio, hay muy poco para celebrar cumplidos sus primeros diez años de existencia.

Se consagraron y precisaron las libertades públicas fundamentales, que corresponden a la persona por el hecho de serlo, tales como el derecho a la vida, a la igualdad ante la ley, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de conciencia, a la honra, a la libertad de culto, al trabajo, a peticionar ante las autoridades en forma respetuosa por motivos de interés general o particular, y a la libertad para escoger profesión u oficio, así como también, derechos relacionados con la democracia política, verbigracia, el que asiste a todo ciudadano para participar en la conformación, ejercicio y control del poder público, complementado por el título relativo a las formas de parti-

7. Para una visión general de la situación nacional, consultar: Autores Varios, 2001, *Colombia, Un País por Construir*, Universidad Nacional, Bogotá.



cipación democrática, los partidos y movimientos políticos, y el estatuto de la oposición.

Ahora bien, la democracia política tiene su razón de ser en cuanto posibilite la construcción de la democracia económica y social. En este propósito, el constituyente fue contundente al expresar que todas las personas recibirían la misma protección y trato de las autoridades, y gozarían de los mismos derechos, libertades y oportunidades. Al Estado le correspondería la tarea de promover la igualdad real, con fundamento en las aspiraciones individuales y colectivas que se consagraron, tales como la protección especial a la familia, que tiene que ver con la igualdad entre el hombre y la mujer, los derechos de los niños y el cuidado de las personas de la tercera edad; la seguridad social, entendida como un servicio público de carácter obligatorio; la atención de la salud y el saneamiento ambiental; la dotación de los servicios públicos esenciales, en particular los domiciliarios; la vivienda digna, para lo cual estimularía en prioridad la de interés social; los principios mínimos fundamentales del trabajo, como la igualdad de oportunidades, la estabilidad en el empleo, la remuneración vital y móvil, y la irrenunciabilidad a los beneficios establecidos en las normas laborales; la promoción del acceso progresivo a la propiedad, sobre todo frente a la tierra en lo que guarda relación con los trabajadores agrarios, así como también, el estímulo de sus formas asociativas y so-

lidarias; la especial protección de la producción de alimentos; y, la educación, concebida como derecho de toda persona y servicio público que tiene una función social.

Se puede afirmar que la democracia real se fundamenta en generalizar las anteriores prestaciones por parte del Estado. Se pasó del régimen liberal individualista que ha caracterizado nuestro constitucionalismo a un sistema en el cual lo personal o individual sólo tiene cabida en cuanto sea compatible con los valores sociales que promueve el Estado, valga decir, prevalencia del interés general, solidaridad social, servicios públicos, función social, etc. En pocas palabras, la nueva Carta Política plantea un inmenso reto a la actual generación de colombianos.

Desde el punto de vista económico, ¿cuáles son las herramientas para semejante tarea? Dadas las diferentes tendencias económicas que operaron en el seno de la Asamblea Constituyente, se abrió paso la tesis del equilibrio entre la concepción liberal y el intervencionismo, pero con hincapié en el gasto social. En efecto, los delegatarios de 1991 distinguieron entre la desregulación para facilitar la actividad económica, el desarrollo de la iniciativa particular y la apertura de mercados; en fin, la competencia como sustento del crecimiento, y las obligaciones sociales en cabeza del Estado, incrementadas notoriamente por la ampliación y precisión de los derechos económicos, sociales y culturales reseñados. En breves palabras, se con-

sagró la fórmula *el mercado donde sea posible, el Estado donde sea necesario*.

Desde luego, las desigualdades socioeconómicas existentes en nuestro país exigirían la intervención del Estado en múltiples áreas. Al fin y al cabo, no sólo la dirección general de la economía está a cargo del Estado, sino que la actividad económica y la iniciativa privada, no obstante ser libres, deben ejercerse dentro de los límites del bien común. Y es obvio que no puede haber bienestar colectivo mientras una minoría mantenga tantos privilegios. Los instrumentos económicos para atender las obligaciones del Estado y regular el mercado en cuanto a prestación de bienes y servicios se encuentran en el Título XII de la Constitución, relativo al Régimen Económico y la Hacienda Pública, que contempla los lineamientos filosófico-políticos y las directrices para adoptar los planes de desarrollo, elaborar los presupuestos, distribuir los recursos y las competencias entre las diferentes entidades territoriales, asegurar la prestación de los servicios públicos y organizar la banca central. No en vano se consagra que el sistema tributario se basa en los principios de equidad, eficiencia y progresividad; que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado; y que éste, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. La meta, pues, es construir el Estado Social de Derecho o, lo que es igual, una democracia real, con oportunidades para todos.

Lo anterior sólo es posible trabajando en la práctica los postulados constitucionales del respeto de la dignidad humana, la solidaridad social y la prevalencia del interés general. Este norte en la acción demanda, por una parte, un compromiso pedagógico del Estado y de todos los agentes de la socialización, involucrando la familia, el sistema educativo y los medios de comunicación, con el objeto de producir una nueva mentalidad ciudadana; por otra, una restructuración total de las finanzas del Estado mediante la adopción de un sistema tributario progresista, apoyado mucho más en los impuestos directos que en los indirectos y capaz de superar los obstáculos de la evasión y la elusión, de suerte que todos sintamos el compromiso social, así como también, un rediseño del pago del servicio de la deuda pública y de la relación gastos de funcionamiento – gastos de inversión en todas las entidades territoriales, con el propósito de generar una disminución creciente de aquéllos, hasta alcanzar el punto de equilibrio.

En esa perspectiva, las reglas de la democracia política resultan trascendentales, por cuanto marcan el punto de impulso metodológico para alcanzar la democracia económica y social. Entre la retórica constitucional y el ejercicio práctico, hay cualquier cantidad de obstáculos. Un diagnóstico sociológico acertado y una metodología consecuente y progresiva son indispensables. Si se quieren tender puentes hacia la construcción del Estado

Social de Derecho, no como consecuencia de un enfrentamiento armado o de una revolución, es menester adelantar cuanto antes una drástica reforma del sistema político para que la democracia representativa funcione en debida forma, como radiografía de todos los sectores sociales y políticos. En la actualidad, sus puntos neurálgicos, trátase de los partidos políticos, la financiación de las campañas, el sistema electoral, o el ejercicio de la oposición, muestran todos un torrente de distorsiones como denominador común. Es evidente que la democracia representativa ha sido un instrumento al servicio de las minorías, que no del pueblo, con lo cual el concepto de soberanía queda desvirtuado. Una verdadera democracia política generaría indiscutiblemente las reformas necesarias en todos aquellos aspectos que muestran grandes desniveles socioeconómicos y que la Carta Magna plantea como desafío ineludible.

##### **5. EL PROGRESO LIMITADO DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA**

Aunque no se lograron extirpar las principales disfunciones del ejercicio de la política y se cometieron errores conceptuales, los delegatarios de 1991 consignaron en la Carta Política algunos cambios importantes. En primer término, el sistema restringido, centralista y autoritario que caracterizó al Frente Nacional, dejó de existir institucionalmente. Los asuntos públicos ya no son una prerrogativa liberal-conser-

vadora, toda vez que son numerosas las disposiciones constitucionales que consagran la diversidad ideológica y el pluralismo como fundamento para la conformación, ejercicio y control del poder político. Así existan todavía rasgos de la subcultura frentenacionalista, nos encontramos lejos de la formalidad jurídica que entregaba la conducción del Estado a los partidos tradicionales.

En segundo término, no se olvide que el hilo conductor de toda la reforma constitucional se inspiró en la democracia participativa, que presupone una actitud dinámica del ciudadano en distintos escenarios. La participación se manifiesta, por ejemplo, en la función administrativa, como quiera que el ejercicio del poder se concreta a través del desempeño de funciones y cargos públicos, sin necesidad de estar adscrito a una ideología particular; en la iniciativa legislativa, por cuanto los ciudadanos en número igual o superior al 5% del censo electoral, así como el 30% de los concejales y diputados del país, pueden ahora presentar proyectos de ley o de acto legislativo; en asuntos judiciales, toda vez que se amplió notoriamente la participación ciudadana en los procesos de constitucionalidad, y se consagró la posibilidad para que los particulares puedan transitoriamente ser investidos para administrar justicia en condición de conciliadores o de árbitros habilitados por las partes. La participación ciudadana también se proyectó a la seguridad social, la educación, los servicios

públicos, el régimen territorial y las labores planificadora y presupuestal.

Otros aspectos del progreso instrumental se relacionan con la abolición de los auxilios parlamentarios, que otorgaban grandes ventajas económicas para competir en los debates electorales a quienes tenían la condición de congresistas; la separación de las elecciones del Congreso de la República de las correspondientes a la democracia regional y local, con el propósito de cortar al menos en parte las célebres pirámides clientelistas que permitían a los senadores y representantes apoyarse en electores menores, aspirantes a corporaciones regionales, y viceversa, con lo cual se consolidaban los grandes caciquismos y se cerraban las puertas para que nuevos actores irrumpieran en el escenario político; la tarjeta electoral, que coloca a todos los candidatos en igualdad de condiciones frente a cada elector, como quiera que aparecen plenamente identificados en razón del número, nombre y partido político, a diferencia de la papeleta de antaño, que favorecía a quien tuviera la organización para distribuirla en las diferentes zonas y puestos de votación; el cubículo para marcar el tarjetón, garantizando el derecho al sufragio secreto; el voto programático, entendido como el mandato imperativo que recae sobre los gobernadores y los alcaldes, en tanto que los electores votan por el programa

que promocionen durante la campaña e inscriben con su candidatura; y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas, con la consecuente pérdida de la investidura.

## 6. LA CRECIENTE PRIVATIZACIÓN DE LA POLÍTICA

Los anteriores avances instrumentales son importantes. Sin embargo, parecen una aspirina frente al cáncer del clientelismo, fenómeno que ha producido metástasis en el sistema político colombiano. ¿En qué consiste? ¿Cómo se mantiene y reproduce?<sup>8</sup>

La marginalidad de amplios sectores de la población, el subdesarrollo político, la normatividad electoral vigente, la indiferenciación ideológica y la falta de cohesión de los partidos tradicionales, entre otros factores, han facilitado la consolidación del clientelismo como mecanismo eficaz para activar la política, toda vez que entre los actores públicos y los electores, considerados éstos en pequeños grupos, se desarrollan relaciones de intercambio que derivan de la apropiación de las funciones del Estado por parte de aquéllos, quedando relegada la visión colectiva para dar paso a una gran cantidad de intereses privados, propios de la microempresa política.

La pirámide clientelista muestra en la base a los dirigentes barriales; en los nive-

8. Sobre el clientelismo, consultar: Leal, F. y Dávila, A., 1990, *Clientelismo: El Sistema Político y su Expresión Regional*, Tercer Mundo Editores, Bogotá; Díaz, E., 1986, *El Clientelismo en Colombia*, El Ancora Editores, Bogotá; De Roux, C., 2000, en *Revista Foro No. 39*, Bogotá.

les intermedios, a los ediles, los concejales y los diputados; y, en la cúspide, a los congresistas. La canalización ciudadana de abajo hacia arriba opera sobre el trueque, el *tome y déme*. Todos patrocinan la misma lógica: la satisfacción de intereses grupales o personales antes que el interés colectivo. En los diferentes eslabones, pero especialmente en los primarios, se nota la falta de formación para orientar los asuntos públicos. Este enfoque, pequeño y cortoplacista, constituye un atentado contra la planeación de conjunto y el interés general. Los bienes y servicios que se intercambian, mezclan los recursos públicos con los del foco clientelar y los privados del dirigente. En la más pura mecánica clientelista, los alcaldes son fruto de los apoyos de ediles y concejales, así como los gobernadores, de los concejales, alcaldes y diputados; y los congresistas, de la convergencia de las clientelas anteriores. El esquema opera hasta para alcanzar la presidencia de la República, ya que en no pocas ocasiones el soporte parlamentario ha sido clave.

El clientelismo sustenta su eficacia en las redes que construye en el interior de las corporaciones públicas, en las que cada actor amplifica el valor de su parcela. Sobre todo, en las que proyecta hacia los diferentes niveles del ejecutivo, puesto que los alcaldes, los gobernadores y la presidencia de la República necesitan respectivamente favores de concejales, diputados y congresistas. El trueque resultante, basado en puestos, contratos, auxilios y ele-

mentos similares, distorsiona el sentido de lo público. En esa relación generalmente termina ‘ganando’ el poder ejecutivo, ya que negocia en forma individual con los miembros de la corporación. Los efectos negativos son dos: por un lado, el debilitamiento progresivo de los concejos, las asambleas y las cámaras; por otro, el abandono de cada miembro de corporación pública de los compromisos con su partido o, lo que es equivalente, la imposibilidad en esos cuerpos del trabajo por bancadas. Su mezcla conlleva la desaparición del control político y el ejercicio de la oposición.

Los actores políticos acuden a los partidos en búsqueda del aval para inscribirse como candidatos. Pero, salvo excepciones, no sienten que su elección se la deban al partido sino que la entienden como resultado de su trabajo político, sustentado en las relaciones clientelares y en su peculio. El prototipo del dirigente político actúa en adelante como propietario exclusivo de su movimiento. Su vinculación con el partido es intermitente, según las conveniencias que depare la etiqueta. Su preocupación fundamental consiste en incrementar sus relaciones de poder para dar mayor solidez a su red clientelar y facilitar así su reelección. Por eso desarrolla una mentalidad en cuya virtud se siente dueño de la alcaldía, la gobernación o el instituto descentralizado en donde actúan sus agentes o recomendados. Si no opera la carrera administrativa, se apropia la adjudicación de empleos, al igual que las tareas de planeación, al controlar secretarías

o entidades relacionadas, de suerte que las pone al servicio de su empresa electoral. El modelo le permite financiar en buena parte su campaña con dineros oficiales, sean auxilios, contribuciones de empleados públicos o ganancias provenientes de contratos y proveedurías.

Los partidos tradicionales han sido dominados por ese conjunto de jefes regionales que orientan redes clientelistas, de forma que su operatividad interna y externa reproduce el esquema. Más que tolerantes, los partidos se han mostrado cómplices. Su unidad se ha conservado merced a la sumatoria de los distintos feudos electorales. De ahí que se transformaran en poderosas confederaciones clientelistas, con focos diseminados y organizados en todos los departamentos. El respeto a la autonomía del barón electoral completa el ritual de sinvalores que desnaturaliza los partidos y sepulta el concepto de lo público. En síntesis, el clientelismo genera desideologización y atomización de los partidos, inequidad en la competencia política y espacios multiplicados para la corrupción, aniquilando las posibilidades para la democracia.

Institucionalmente, hay varios soportes del modelo clientelista. En primer lugar, el marco constitucional de los partidos presenta deficiencias graves. Una equivocada concepción de la libertad partidista, consignada en el Artículo 108 de la Carta Política, en su inciso 2o., impide al legislador reglamentar asuntos de la organización interna de los partidos y mo-

vimientos políticos. Cualquier norma que les obligare, verbigracia, a su democratización, se interpretaría como una afrenta contra su libertad. No parece coherente que la Carta Política demande, en cambio, principios democráticos en su esquema organizacional a los movimientos sociales, valga decir, a los colegios profesionales, las centrales obreras, las universidades y las asociaciones de consumidores. Esa restricción del constituyente al legislador se ha convertido en un gran obstáculo para el desarrollo de la democracia. Por este aspecto, algunos puntos de la Ley Estatutaria de los Partidos Políticos, no obstante sus loables propósitos, fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional durante la revisión previa. Otro problema deriva de la laxitud constitucional en lo concerniente a los requisitos para obtener personería jurídica, como que se requieren apenas 50.000 firmas respaldando la solicitud, o haber puesto un mínimo de 50.000 votos o alcanzado curul en el Congreso. Una gran cantidad de partidos o protopartidos no garantiza la democracia.

Otro apoyo institucional del clientelismo se halla en la normatividad electoral, como quiera que la fórmula del cociente y el residuo, contemplada en el Artículo 263 de la Carta Política, ha sido distorsionada por falta de reglas concordantes y complementarias en relación con la presentación de candidatos y listas por los partidos. A fin de garantizar la representación proporcional de las diferentes fuerzas políticas, el mayor número posi-

ble de curules se debe adjudicar por cociente. Ahora bien, solamente si quedan algunas por proveer, se acude a los residuos. Sin embargo, en la práctica de la política colombiana, el espíritu del constituyente ha sido atropellado, ya que un mínimo porcentaje de curules se alcanza por cociente o, lo que es igual, la inmensa mayoría llega por residuo. La regla es la proliferación de listas u ofertas electorales, producto de la parcelación o individualización de la política. Una red clientelar, por pequeña que sea, adquiere estatus en virtud de credencial.

## 7. LOS INTENTOS FALLIDOS DE REFORMA POLÍTICA

Los gobiernos y los congresos que han actuado bajo la vigencia de la nueva Carta han sido conscientes de las anteriores debilidades constitucionales y legales. Tanto que se han presentado y discutido tres importantes proyectos de reforma política. Recordemos en forma breve la cronología y el contenido de esos intentos.

La administración Samper, antes de que se produjera el escándalo por la narcofinanciación de la campaña presidencial, conformó una comisión para que elaborara una propuesta de reforma constitucional y legal en relación con el funcionamiento de la política. Aunque naufragó en medio de semejante crisis, subrayemos sus principales lineamientos: requisitos mucho más estrictos para constituir partidos y movimientos políticos; listas úni-

cas por partido y mecanismos democráticos para su elaboración; conformación de bancadas para el ejercicio del control político y para la labor legislativa; financiación pública de las campañas a la Presidencia y al Congreso de la República; limitación de los períodos de proselitismo a tres meses; propaganda gratuita en televisión y todos los medios estatales; adopción del Estatuto de la Oposición; elección de Procurador y Contralor generales por el Congreso, con base en listas presentadas por los partidos de oposición; mantenimiento del bicameralismo, la circunscripción nacional de Senado y las circunscripciones departamentales para la Cámara de Representantes; y, gerencia administrativa de las Cámaras, independiente a sus mesas directivas. Las anteriores propuestas se consignaron en un proyecto de acto legislativo y dos proyectos de leyes estatutarias.

Andrés Pastrana prometió durante su campaña un ajuste constitucional por vía de referendo. Sin embargo, la idea fue abandonada y remplazada por una reforma vía Congreso, en virtud del *Acuerdo de Casa Medina*, entre liberales, conservadores e independientes, que excluyó a distintos sectores de la sociedad civil que habían manifestado interés en participar. Básicamente contemplaba los siguientes puntos: mayores exigencias para alcanzar la personería jurídica y listas únicas por partido, aunque permitiendo el voto preferente; la cifra repartidora, esto es, un coeficiente matemático para que todos los

senadores y representantes, de acuerdo con su circunscripción, alcancen su curul con el mismo número de votos; y, el establecimiento del umbral, de suerte que sólo los partidos y movimientos que lograren un 3% del total de la votación nacional, tendrían derecho a escaños en el congreso. Al lado de los anteriores temas, loables en su propósito, se incluyeron otros que desvirtuaban el proyecto, como la unificación de las elecciones de Congreso con las de gobernadores, alcaldes, diputados y concejales; y, una financiación de campañas mixta, como opera en la actualidad, limitando tan sólo las contribuciones privadas. A este proyecto se le adicionaron algunas facultades que tendría el presidente de la República para manejar las negociaciones de paz. Por algunas incoherencias evidentes, no era el adecuado para combatir las anomalías del ejercicio político.

La idea de una reforma constitucional vía referendo reapareció al estallar el escándalo por corrupción en la Cámara de Representantes, en febrero de 2000. Se acompañó de la revocatoria del Congreso, ya que algunas encuestas indicaban un apoyo ciudadano del 80% para esta iniciativa. El proyecto conservaba algunos aspectos importantes de los anteriores proyectos, como las listas únicas por partido, con base en mecanismos de democracia interna; la cifra repartidora; la eliminación de las suplencias; la protección del derecho al sufragio, consagrando penas mayores para quienes violen los toques de financiación o incurran en compra y trasteo

de votos; la inhabilidad vitalicia para quienes fueren sancionados con la pérdida de la investidura, o condenados por enriquecimiento ilícito, tráfico de drogas, o delitos que atenten contra el patrimonio público; y la valoración del voto en blanco, obligando a la repetición de los comicios en los casos en que éste representare el 50% del total de votos. Sin embargo, este proyecto fue un desastre en su concepción de la representatividad, toda vez que, bajo una óptica superficial, creía mejorar el sistema político disminuyendo el número de miembros en las corporaciones públicas, adicionando como argumento el supuesto ahorro que se generaría; pocos advirtieron el grave riesgo que ello implicaba para las minorías, sobre todo en un país cargado de un bipartidismo de contubernio. La idea se concretaba con un Senado de setenta miembros, de los cuales sesenta y cuatro se elegirían por circunscripción nacional, y seis por circunscripciones especiales, correspondiendo dos a los pueblos indígenas, y los cuatro restantes a San Andrés y Providencia, las antiguas comisarías, las antiguas intendencias y los colombianos residentes en el exterior. La Cámara de Representantes se integraría con dos representantes por cada departamento y uno más por cada quinientos mil habitantes. La propuesta de disminuir el número de integrantes incluía las corporaciones regionales. Así, por ejemplo, en relación con los concejos, se fijaba un mínimo de siete y un máximo de veintiún miembros, de acuerdo con la categoriza-



ción poblacional. El esquema favorecía ampliamente al bipartidismo tradicional, no obstante la diversidad de secuelas negativas que ese sistema restringido nos ha traído. Pareciera que la lección no se ha aprendido, que no conociéramos las causas de la violencia ni las altas tasas de abstención de las últimas décadas, que no entendiéramos que la gente común y silvestre no se siente representada. Obviamente, la representatividad no se circunscribe al fenómeno cuantitativo, puesto que mucho más importante resulta su condición cualitativa. Pero es absurdo creer que las corporaciones públicas generan mayores transparencia y eficiencia al reducir el número de sus miembros. Con el mismo criterio, se creía lógico suprimir las asambleas departamentales, sin profundizar sobre el ordenamiento territorial y sus componentes, verbigracia, las regiones, los departamentos y las provincias.

El último intento de acto legislativo sobre la materia, que recogió como insumo los proyectos anteriores, tuvo origen parlamentario. Estas son sus principales directrices: en relación con los partidos políticos, la modificatoria del Artículo 108 de la Carta, para obligarlos a adoptar procedimientos democráticos en todos los aspectos de su organización interna; la obtención como mínimo del 2% de los votos emitidos en el territorio nacional para lograr la personería jurídica y, en tratándose de otros movimientos ciudadanos, el 20% de los votos válidos en las elecciones presidenciales; el sistema de bancadas

para el trabajo en el Congreso, las asambleas y los concejos; y, la promulgación del Estatuto de la Oposición, otorgándoles al candidato derrotado en la segunda vuelta y a quienes en la primera obtengan al menos el 20% del total de votos, la iniciativa legislativa y el derecho a participar con voz en todos los debates que se adelanten en el Congreso. En lo concerniente al régimen electoral, la presentación de listas únicas por partido para la elección de miembros de corporaciones públicas, y de un solo candidato para las elecciones uninominales; el establecimiento del umbral, fijado en el 3% respecto del Senado, y en la mitad de la cifra correspondiente al resultado de dividir el total de votos por el número de curules a proveer, lo cual no es otra cosa que la mitad del cociente, para las demás corporaciones públicas; la adopción de la cifra repartidora, con el fin de garantizar la representación proporcional de los partidos y la equidad política; el voto preferente, de suerte que cada elector podrá señalar en la lista de su partido su candidato favorito, con el propósito de producir un reordenamiento de la lista al momento de adjudicarle las curules; la financiación pública exclusiva para las campañas presidenciales, y la mixta para todas las demás; la restricción de los aportes de las personas naturales o jurídicas en cuanto que no podrían superar el 5% del límite de gastos autorizados; los períodos institucionales y no personales para los cargos de elección en la rama ejecutiva, los organismos de control y la Fiscalía Gene-

ral de la Nación; y, la efectividad del voto en blanco. Así mismo, el proyecto contemplaba algunos cambios en el funcionamiento del Congreso y el régimen de los congresistas, en particular frente al juzgamiento de altos funcionarios; la elección del Fiscal, el Procurador y el Contralor generales; y, la administración del Congreso, para lo cual se crearía un órgano técnico independiente; la circunscripción especial referente a los indígenas, las negritudes, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior, se consignaba en la Cámara, mediante la elección de tres representantes; y así, otros aspectos, como la citación a los ministros, la conciliación legislativa, la prohibición de introducir temas nuevos en los proyectos debatidos en plenaria, y algunos cambios en las objeciones presidenciales. Finalmente, resaltemos la ampliación a cuatro años de los períodos de los gobernadores y los alcaldes; y, la adopción de nuevos instrumentos y medidas para combatir la corrupción, en virtud del fortalecimiento del régimen de pérdida de investidura, y del régimen general de inhabilidades para todos los servidores públicos.

En resumen, cuatro proyectos de reforma política en los últimos siete años. Los distintos temas han tenido suficiente discusión tanto en los sectores académicos y los núcleos partidistas, como en las comisiones y plenarias del Congreso de la República. Aunque se presentan variables y discrepancias sobre puntos específicos, pareciera existir consenso en lo

fundamental, al menos en términos conceptuales. Lo que ha faltado no es otra cosa que voluntad política. Al fin y al cabo, la reforma implica un jaque para el actual *status* del Congreso.

## 8. EL DECÁLOGO DE LA REFORMA POLÍTICA

La reforma política busca erradicar el clientelismo, es decir, desprivatizar la política, devolverle su razón de ser, recuperarla para el común de la gente. No olvidemos que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. Aunque la Constitución Política consagra tanto la democracia directa como la democracia representativa, es evidente que ésta última resulta mucho más funcional. En ella, los partidos políticos, tal como se demostró al principio, juegan un papel trascendental. Su visión se proyecta a todas las políticas públicas, a través de las acciones gubernamentales y parlamentarias. Si se observa desgano por ellos en las naciones desarrolladas, en donde su gestión ha sido clave para generar pluralismo y bienestar social, ya podemos imaginarnos el grado de opinión desfavorable que tienen en nuestro país, dadas sus protuberantes disfunciones. No obstante, aquí como allá, no funcionaría la democracia representativa sin el concurso de los partidos políticos, entendidos como articuladores y mediadores de los conflictos societales. Procurar su debilitamiento o ignorarlos sería tarea propia de un régi-

men dictatorial. En nuestro caso, lo que se debe hacer no es otra cosa que recuperarlos, liquidando sus principales anomalías y defectos. Por supuesto, una reforma política integral también tiene que comprender el mejoramiento de la democracia directa o semidirecta, en concreto de los instrumentos de participación ciudadana contemplados en la Carta Política, valga decir, el referendo, el plebiscito, la iniciativa popular, la consulta popular, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato, haciéndolos viables, en virtud de procedimientos mucho menos complicados. En breve, resaltemos los principales cambios que se requieren con urgencia:

### **8.1. La democracia en la organización interna de los partidos**

Es menester comenzar por la modificación del inciso 2o. del Artículo 108 de la Carta, con el objeto de obligar a los partidos y movimientos políticos a adoptar procedimientos democráticos en todos los aspectos de su organización interna. Sin este paso, no sería posible exigirles democracia en la escogencia de sus directivas, ni la presentación de listas únicas o la implantación de la consulta popular para determinar el orden de sus integrantes. Todo se interpretaría como afrenta contra la libertad partidista. Pero es apenas elemental que si los partidos no pueden garantizar la democracia en su interior, mucho menos pueden ofrecerla al conjunto nacional.

### **8.2. Los requisitos para la obtención de la personería jurídica**

Hay que acabar con los protopartidos personales, que no tienen propiamente sustento ideológico ni bases programáticas. Son producto de las ventajas que otorgan unas normas constitucionales laxas y de las vanidades políticas. En algunos períodos, dentro de los últimos diez años, hemos llegado a tener más de sesenta partidos inscritos, con personería jurídica formalizada. Lejos de garantizar la calidad de la democracia o el pluralismo, esta multiplicación de micropartidos afecta la gobernabilidad. Se considera necesario el establecimiento de un umbral, es decir, un mínimo porcentual frente al total de sufragios emitidos en el territorio nacional, que debería fijarse entre nosotros en el 2,5%. Aunque en algunas naciones se ha establecido en el 3 y 4%, inclusive en el 5%, consideramos conveniente colocarlo por debajo, dado el peso histórico que el bipartidismo ha tenido entre nosotros. Podrían permitirse, sólo para una o dos elecciones, los consorcios temporales entre embriones partidistas. Si suponemos 10 millones de votos, el umbral se alcanzaría, entonces, con 250.000 sufragios. Como mecanismo supletorio, porque bien puede ocurrir que surja un movimiento político importante entre elecciones, sugerimos la recolección de 250.000 firmas ciudadanas que, por supuesto, requerirían de verificación por la Registraduría. Y el derecho al reconocimiento de la persone-

ría jurídica para los movimientos ciudadanos cuyo candidato a la presidencia de la República obtuviere al menos el 15% del total de votos.

### **8.3. La cohesión y la disciplina partidistas**

En sentido práctico, el clientelismo ha engendrado un poderoso feudalismo electoral. Las características de los protopartidos, en alusión a los pequeños grupos independientes, también se observan en los partidos tradicionales. La sumatoria de divisiones regionales indica que en el Senado de la República y la Cámara de Representantes hay respectivamente 100 y 165 microempresas políticas o micropartidos, que actúan en forma independiente los unos de los otros. Sus relaciones con el poder ejecutivo se individualizan y terminan dominadas por la contraprestación. Así también, las negociaciones y los acuerdos intraparlamentarios. La constante no es, pues, ni la unidad ni la integración del Partido Liberal, como tampoco del Partido Conservador.

Las listas únicas y las bancadas conducen inevitablemente a la cohesión partidista, a la prevalencia de las ideologías y los factores programáticos, y al necesario ejercicio de la oposición en una democracia. Para la elaboración de las listas únicas es importante la adopción de reglas de juego claras, tales como las consultas internas o las encuestas de opinión previas, de suerte que predominen la igualdad de

oportunidades y la transparencia. Un mecanismo que refrenda justamente ese proceso democrático, al menos en cuanto al orden establecido en la lista, es el voto preferente. En el fondo, el elector, en lugar de enfrentar la sábana en la cual se mezclan los candidatos de todos los partidos, pide el tarjetón que contiene la lista de candidatos de su partido y marca el de su preferencia. La lucha interna, entonces, se compone de dos etapas: la primera, para buscar la inclusión en la lista del partido, según la consulta interna o el método que se adopte; la segunda, para salir adelante el día de las elecciones generales, en virtud del voto preferente.

Las bancadas, por su parte, son determinantes para un buen trabajo de los partidos políticos en las corporaciones públicas. Nada más vergonzoso que ver ese rompecabezas de opiniones entre miembros de un mismo partido frente a las políticas públicas, develando el juego burdo de la contraprestación y la precariedad de formación y unidad ideológicas. El trabajo por bancadas no sólo fortalece a los partidos sino que recupera en buena medida el Congreso, las asambleas y los concejos como instituciones, permitiendo un efectivo control político, con lo cual se consolida el esquema Gobierno-Oposición.

### **8.4. El umbral, la cifra repartidora y el voto en blanco**

El umbral puede enfocarse como requisito para la obtención de la personería jurí-

dica y también para legitimar las curules del Congreso. En el fondo, son dos caras de una misma moneda. Por supuesto, como condición para adjudicar curules, el umbral puede exigirse no solo en relación con la votación nacional, pensando en los parlamentos o congresos, sino también en consideración de las demás circunscripciones, verbigracia, para la elección de los miembros de las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales. En Alemania, se fijó en el 5% teniendo como referencia la votación nacional; en Suecia, en el 4% para el plano nacional y en el 12% para las circunscripciones territoriales; en España, se adoptó el 3% para todas las circunscripciones, mientras que en Liechtenstein y Sri Lanka se hizo lo mismo, pero con porcentajes más altos, toda vez que se aplican respectivamente el 8% y el 12,5%. Si no se alcanzan dichos umbrales, los partidos pierden el derecho a los escaños, así los hayan logrado en franca lid. El sistema, que favorece a los partidos grandes, obliga a los pequeños movimientos a cohesionarse. Entre nosotros, debería adoptarse un umbral combinado como requisito para legitimar las curules: podría fijarse el 2,5% de la votación nacional en relación con los escaños del Congreso de la República, teniendo como base la circunscripción nacional abierta del Senado, y no la sumatoria de los votos de las distintas circunscripciones territoriales que conforman la representación de la Cámara. Ello porque las minorías se defienden mejor en la

circunscripción nacional abierta que en las circunscripciones de carácter departamental. Sobra decir que, bajo estas condiciones, cualquier fuerza política con presencia en el Congreso, tendría derecho a su personería jurídica. Pero otra cosa muy diferente son las circunscripciones territoriales, ya sean departamentales, municipales o distritales. Si se quieren romper todos los hilos del clientelismo y se pretende seriamente la cohesión de los partidos por la base, es menester establecer un umbral algo más alto en estas circunscripciones regionales, que podría fijarse en el 5%. Esta combinación o diferencia en el umbral, que podría tomarse como temporal, verbigracia, por un término de cuatro u ocho años, tiene la ventaja de que protege en el plano nacional a los actuales embriones partidistas.

La cifra repartidora es un mecanismo de justicia en cuya virtud se busca la asignación de todas las curules con base en el mismo coeficiente matemático. El sistema colombiano actual se caracteriza por la injusticia en la representación, con lo cual se burla la voluntad ciudadana. Un par de ejemplos ilustran bien la realidad electoral colombiana: en los comicios del Senado de la República de 1994, la cuarta votación correspondió a la lista de Juan José García, con 72.567 sufragios, mientras que la última curul fue alcanzada por Héctor Helí Rojas, cuya lista obtuvo 21.861 votos; pues bien, ambas listas lograron una curul, no obstante haber sido la votación del senador Juan José García 3,31 veces superior. En los

comicios senatoriales de 1998, Jesús Angel Carrizosa logró una curul con apenas 37.249 votos, igual que Alfonso Angarita Baracaldo, a pesar de poner éste 118.256 sufragios, es decir, una votación 3,17 veces mayor. La fórmula repartidora la inventó Hondt, matemático belga que simplificó el método de la más alta mediana. Se divide sucesivamente el número de votos de cada lista de partido por 1, 2, 3, 4, etc., hasta que el divisor coincida con el número de listas presentadas. Para ilustrar el procedimiento, supongamos una pequeña circunscripción en la cual cuatro partidos políticos presentan listas, siendo cinco las curules por proveer y 75.000 el total de votos:

	Lista 1	Lista 2	Lista 3	Lista 4
Dividido por 1	35.000	21.000	12.000	7.000
Dividido por 2	17.500	10.500	6.000	3.500
Dividido por 3	11.666	7.000	4.000	2.333
Dividido por 4	8.750	5.250	3.000	1.750

Si se trata de proveer 5 curules, en orden descendente la cifra sería 11.666, que se tomaría como cifra repartidora o denominador común. Así las cosas, se dividiría la votación de cada lista por esa cifra. El resultado sería:

Lista 1	$35.000 / 11.666 = 3,00$	Tres curules
Lista 2	$21.000 / 11.666 = 1,80$	Una curul
Lista 3	$12.000 / 11.666 = 1,02$	Una curul
Lista 4	$7.000 / 11.666 = 0,60$	Ninguna curul

El voto en blanco debiera obligar a la repetición de los comicios cuando constituya mayoría absoluta de los votos válidos para elegir a los miembros de las corporaciones públicas; o, cuando signifique la mayoría relativa en elecciones uninominales como las de gobernadores y alcaldes, o en los resultados de la primera vuelta presidencial. No es fácil que ocurra una de estas circunstancias, pero es importante preverlas.

### 8.5. El Estatuto de la Oposición

El pluralismo, que es connatural a la democracia, se refleja en la práctica a través de opciones diferentes que compiten por la orientación de los asuntos públicos. La consecuencia lógica es la diversificación del poder. Quien gane, pasa a gobernar, pero sabe que en las próximas elecciones puede perder, y viceversa. Es claro que estas hipótesis o alternativas pueden desarrollarse siempre y cuando exista una normatividad firme, que todos conozcan y respeten. Como dijimos en algún momento, el principio de las mayorías es mucho más que la simple regla de las mayorías, toda vez que debe comenzar por respetar los derechos de las minorías. En otras palabras, la posibilidad real de ejercitar la oposición resulta vital para cualquier sistema que se pretenda democrático. Se trata, pues, de establecer un marco legal que garantice el trabajo de quienes no comparten la visión gubernamental.

Sobre el tema, nuestra Constitución contempla algunas normas generales que

requieren de complementación para su cabal desarrollo. En el fondo, se trata de poner en marcha el esquema Gobierno–Oposición. El partido mayoritario o la coalición victoriosa en el debate presidencial debe asumir la tarea gubernamental basada en su programa e ideología, de suerte que el espacio fiscalizador y vigilante quede en manos de los sectores derrotados. De esta manera se fortalecen no solo la representatividad del Presidente y la del Congreso, sino el sentido que tiene su responsabilidad política frente a los electores. Conformándose verdaderas bancadas con los elegidos de un mismo partido, se robustecen las corporaciones públicas. La recuperación del Congreso de la República no depende del establecimiento del sistema unicameral o bicameral, como erróneamente creen algunos, sino del funcionamiento cohesionado y disciplinado de los partidos en su interior, apoyándose en instrumentos constitucionales y legales que conduzcan a la práctica seria y eficiente del ejercicio de la oposición. Solo así el Congreso puede cumplir la función primordial de fiscalizar y controlar las políticas gubernamentales. Esta concepción del control político con fundamento en bancadas partidistas tiene que proyectarse necesariamente a las corporaciones públicas de la democracia regional y local para hacer contrapeso al excesivo poder de los gobernadores y alcaldes.

Es importante, entonces, presentar un proyecto de Ley Estatutaria para reglamentar el ejercicio de la oposición. Debe con-

templar y desarrollar los diferentes derechos de las fuerzas fiscalizadoras: la intervención en los debates del Congreso y las demás corporaciones públicas; el acceso preferencial y expedito a la información y documentación oficiales, salvo reserva legal; el uso gratuito de los medios de comunicación social del Estado; la réplica frente a ataques y tergiversaciones graves proferidos por altos funcionarios oficiales; y, la participación en entidades oficiales, tales como la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Consejo Nacional Electoral y algunos de sus entes derivados, así como en las mesas directivas de los cuerpos colegiados. Sobre el punto, por considerarla conveniente, adicionaríamos la representación de los partidos de oposición en la Comisión Nacional de Televisión.

Diferentes proyectos de reforma política han contemplado con razón el derecho que asistiría al candidato presidencial derrotado en la segunda vuelta y a quienes en la primera superaren el 20% del total de votación, a presentar proyectos de ley y de acto legislativo, así como a promover y participar en los debates que se adelantaren en el Congreso de la República durante el período constitucional siguiente al de las elecciones. Esos liderazgos deben consolidarse con estos instrumentos. Es bien sabido, en atención a nuestra más reciente historia, que algunos de los candidatos presidenciales, pasados los comicios, no obstante su significativa votación, se han marginado del debate sobre los grandes problemas nacionales y las prin-

cipales políticas adoptadas por los gobiernos para superarlos.

El otro punto, que complementaría y fortalecería el ejercicio de la oposición, se refiere a la dirección de los organismos de control y vigilancia, básicamente la Procuraduría y la Contraloría generales. Hay un aparente consenso conceptual para que las fuerzas políticas de oposición orienten dichas entidades. Otra cosa es la decisión política sobre el particular. En cuanto al *modus operandi* para elegir al Procurador y Contralor generales, las fórmulas son muy variadas. Según los proyectos presentados, algunos se inclinan, para uno y otro caso, por la conformación de una lista de cinco candidatos provenientes de los partidos opositores al gobierno, dejando la elección en el Congreso pleno; otros, en cambio, prefieren que la Corte Constitucional elija al Contralor, de terna enviada por la Junta Directiva del Banco de la República; y, en cuanto a la elección del Procurador, la dejan en el Senado, pero con base en terna integrada por candidatos de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Ahora bien, el ejercicio de la oposición no puede entenderse como una prerrogativa exclusiva de los partidos políticos. Es un derecho que corresponde a los más variados grupos y sectores del conglomerado, partiendo del principio constitucional consagrado en el artículo 40 de la Carta, según el cual todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder políti-

co. Intervenir para fiscalizar el poder es algo que puede hacer el ciudadano en forma individual o colectiva. Aunque en términos individuales puede protegerse en el derecho de petición para lograr alguna información, otras tareas propias de la oposición le resultan mucho más fáciles si actúa en forma asociada. De ahí la importancia que tiene la expedición de la Ley Estatutaria de la Participación Comunitaria. De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución, el Estado debe contribuir a la promoción, organización y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales y comunitarias de carácter no gubernamental que constituyan mecanismos democráticos para participar, entre otras cosas, en las instancias de control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Finalmente, con referencia al ejercicio de la oposición, es importante recordar el papel de los medios de comunicación. La democracia implica diversidad de opiniones y permanente confrontación ideológica en un marco de respeto y tolerancia. Para propagar planteamientos doctrinarios e interpretaciones sobre el diario acontecer, nada más efectivo en el mundo contemporáneo que los *mass media*. En algunas naciones con larga trayectoria democrática, los partidos políticos cuentan con sus propios canales de televisión, emisoras radiales, periódicos o revistas. Pero ese no es el caso de las organizaciones políticas colombianas, cuyas dificultades son considerables para formar e informar a la



ciudadanía. El grueso del conglomerado colombiano se informa o desinforma cotidianamente a través de los medios de comunicación de carácter privado. El problema no radica en su naturaleza privada sino en la permisividad legal existente para tejer toda una red de favores recíprocos entre gobierno y *mass media* que, lógicamente, debilitan la objetividad y sepultan la oposición. Nada más grave que permitir a los medios de comunicación ser contratistas del Estado o tener la esperanza de serlo en campos especialmente atractivos por el poder que representan o las ganancias que producen. Con la telefonía celular y la adjudicación de algunos noticieros y canales de televisión, el país asistió a este deprimente espectáculo. Como es apenas obvio, más temprano que tarde terminan esos medios de comunicación plegados al gobierno, maquillando la información o, mejor, desinformando a la comunidad. No cabe duda: se impone una severa normatividad para impedir la concentración de poder informativo y evitar la red clientelar con el gobierno; y, en no pocos casos, con los parlamentarios.

### 8.6. La financiación de las campañas

Este punto es crucial porque muestra los vínculos entre la política y el dinero. Una democracia es estable en la medida en que los recursos que sirvan de sustento a las campañas tengan suficiente publicidad y no distorsionen la equidad en la competencia, para lo cual es fundamental una

normatividad capaz de controlar el origen de los ingresos y el nivel de gastos de las distintas fuerzas políticas. De lo contrario, el partido o el candidato más fuerte en términos económicos, conquista el Estado y lo pone a su servicio y al de sus aportantes. Colombia vivió una terrible experiencia con la narcofinanciación de la campaña presidencial de Ernesto Samper, toda vez que generó una desestabilización gubernamental que tuvo profundas implicaciones políticas, económicas y sociales. La infiltración de dineros oscuros en las campañas también ha convulsionado a la opinión pública en otras naciones, como Alemania, Francia, Estados Unidos, Japón, Bolivia y Panamá.

Es cierto que la modernidad, dado el alto impacto que los *mass media* tienen en la psicología colectiva, exige sumas exorbitantes de dinero a las organizaciones políticas. Pero no lo es menos que la búsqueda de recursos, que generalmente se orienta hacia los particulares y los grupos económicos, conlleva un riesgo inmenso, puesto que los partidos y sus candidatos entregan parte de su independencia o, mejor, comprometen espacios de gobernabilidad. Los peligros, por la penetración de dineros legales e ilegales bajo la motivación de comprar los favores posteriores del Estado, son evidentes. Ante los múltiples fenómenos de corrupción que se han presentado en este campo, cualquiera diría que la democracia no es *el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*, sino más bien *el gobierno del dinero, por el di-*

*nero y para el dinero.* No obstante, una reacción normativa, en el propósito de garantizar mayores transparencia y equilibrio entre las organizaciones políticas, ha sido la respuesta en distintos países. En cambio, ella ha sido nula en Colombia, a pesar de nuestra vergonzosa experiencia en la materia. Los esquemas que se han adoptado giran en torno a mecanismos como la financiación pública, la limitación a los aportes de los particulares, los topes en los gastos electorales y la reducción de los períodos de las campañas.

En múltiples países, la financiación pública se ha adoptado para reducir la nefasta influencia del dinero privado en la política y garantizar la equidad entre los competidores. En su favor también se señalan la estabilidad económica que otorga a los partidos y la fiscalización que permite de sus ingresos y egresos. La tendencia en América Latina, como reacción a la gravedad de ciertos escándalos, se orienta en la actualidad hacia la financiación pública exclusiva. Y, en principio, la fórmula resulta seductora, por lo menos frente a las campañas presidenciales y para el Congreso, tal como se ha sugerido en distintos proyectos de ley o de acto legislativo que se han presentado. Sin embargo, no compartimos esta visión de la financiación pública exclusiva de la política por diferentes razones: en primer lugar, el derecho comparado, en lo que concierne a las grandes democracias contemporáneas, con amplia trayectoria en el tema, muestra la financiación mixta como fórmula predo-

minante por sus incontables ventajas, obviamente con controles efectivos; en segundo término, no parece lógico ni viable que, en algunos países de América Latina, incluido Colombia, en donde las finanzas públicas presentan un déficit alarmante, se destinen altas sumas a la financiación de la política, reduciendo las posibilidades de inversión social, a pesar de los significativos niveles de marginalidad y pobreza; y, menos aún, si consideramos los reiterados desafueros de la clase política y su consecuente pérdida de credibilidad; como tercer punto, recordemos que la financiación pública exclusiva no erradica del todo el flujo de los dineros ilegales, y que resulta insensato poner al ciudadano común y silvestre, a financiar con sus impuestos, inclusive a organizaciones políticas que no son de su agrado. En otras palabras, la moderación indica que mientras no se recuperen realmente las finanzas estatales y la confianza en la dirigencia política, poco sentido tiene el esquema de la financiación pública integral. Justamente por estas consideraciones, en algunas naciones, como Costa Rica, el monto de la ayuda estatal a los partidos y a las campañas, depende del comportamiento general de la economía, el crecimiento de la producción y el estado de las finanzas públicas. En síntesis, la objetividad sobre nuestra situación nos hace preferir la financiación mixta, que requiere de una adecuada reglamentación tanto para la parte de la contribución estatal como para la de los aportes privados y,

sobre todo, de un severo sistema de controles y sanciones.

La contribución del Estado a las organizaciones políticas es necesaria, pero obviamente debe desarrollarse sobre un sistema político basado en el esquema Gobierno-Oposición, con partidos verdaderamente estructurados, capaces de practicar la democracia interna, presentar listas únicas para las elecciones y organizar las bancadas en las corporaciones públicas. Así las cosas, la financiación podría atender más a las actividades permanentes que a las campañas electorales propiamente dichas, en el propósito de incrementar la cultura política del pueblo colombiano. De ahí la importancia que tiene la financiación pública indirecta, en particular la relacionada con el uso de los medios de comunicación del Estado. Y los parámetros que deben caracterizar el comportamiento de los *mass media* privados, en especial para guardar la objetividad y responsabilidad informativas. Nos gusta, sobre este particular, el modelo de financiación alemán, que no plantea la reposición *a posteriori* bajo un solo desembolso, sino en forma gradual, durante los cuatro años de la legislatura, con fundamento en los votos alcanzados por cada partido político que cumpla con el umbral requerido para la financiación (0,5%), distinto al umbral para la asignación de curules.

Sobre la necesidad de limitar los aportes privados, hay un relativo consenso. Una medida indispensable estaría encaminada a prohibir, sin excepciones, los aportes de

las personas jurídicas. Resulta vergonzosa la lista de las empresas y los grupos económicos que aportan para cosechar luego la contraprestación del Estado, en algunos casos dándoles inclusive a dos o más candidatos presidenciales o al Congreso. Así mismo, las ayudas de las personas naturales deben restringirse al máximo en cuanto a la cantidad individual y la suma general que representen. En los Estados Unidos, por ejemplo, se privilegian las pequeñas contribuciones, cuyo significado político, en términos de adhesión a un partido o candidato se interpreta como parte de la libertad de expresión y recibe incentivos tributarios. Una suma baja, tomando como referencia cinco, diez o doce salarios mínimos, debiera servir de tope entre nosotros para los aportes de las personas naturales. Se trata de multiplicar las posibilidades de contribuir, de suerte que se derrumbe esa élite que generalmente se convierte en acreedora de los futuros detentadores del poder. Lo anterior hay que complementarlo con el aspecto publicitario de las donaciones, que consideramos clave, pues permitiría a cualquier candidato poner en conocimiento del público y de las autoridades las irregularidades de la competencia. Es evidente que los controles tienen que ser concomitantes al período de campaña y no simplemente como revisión de cuentas posterior.

Los topes a los gastos de las campañas electorales son más que necesarios. Se dice, en los mismos corrillos del Congreso, que una campaña para el Senado de la

República puede costar más de mil millones de pesos. ¿Quién puede competir en esas condiciones? ¿Y qué consecuencias positivas puede derivar de semejante inversión? En Francia, en cambio, en donde la implementación normativa contra la corrupción ha sido ejemplar durante la última década, en particular en lo concerniente a las campañas, no solo se prohibieron radicalmente las contribuciones de las personas jurídicas y se restringieron sobre manera los aportes de las personas naturales, sino que los topes se disminuyeron sustancialmente, al punto que una campaña para la Asamblea Nacional no puede costar más de 250.000 francos, es decir, unos 36.000 dólares. Se establecieron, además, drásticas sanciones de carácter penal para quien vulnere las reglas. Como se observa, el contraste es inmenso y penoso, ya que una curul senatorial vale entre nosotros trece veces más. En cualquier nación, unos buenos estudios sobre los costos de los elementos que conforman la publicidad y el *marketing* político son determinantes para fijar los topes, entendiendo que varían según el tipo de elección. Lo fundamental es colocarlos en concordancia con la economía y la realidad del país. Lo que menos necesitamos en una nación de tanto marginamiento económico y social es una democracia suntuosa, porque resulta más que insultante.

Un punto, ya de alta aceptación, se refiere a la duración de los períodos de las campañas. Está bien fijarlos en tres me-

ses, entendiendo que las reglas giran en torno a la propaganda electoral, pues es obvio que la actividad política no puede estrecharse ni limitarse en el tiempo, pues se caracteriza por su ininterrupción. La discusión y el debate sobre los grandes temas nacionales exigen un trabajo de comunicación en todo tiempo.

En resumen, mejorar la legislación sobre la financiación de las campañas supone revisar la finalidad axiológica de la contribución estatal, fortaleciendo en cuanto sea posible la divulgación institucional y la discusión programática, así como también, estableciendo topes a los gastos electorales según la clase de proceso, restringiendo los aportes privados y reduciendo los períodos de las campañas. Con todo, mientras no se fortalezca el organismo encargado de vigilar el cumplimiento de esta normatividad, nada mejora.

### 8.7. La Organización Electoral

De nada sirven las normas que procuran la transparencia del dinero que sustenta la política, si no tienen aplicación. El tema comprende los organismos encargados de la fiscalización, la metodología para la revisión de cuentas y el régimen de sanciones.

La fiscalización generalmente la ejercen los organismos electorales, entendidos como un poder autónomo. No obstante, en algunos países, como Nicaragua y El Salvador, la tarea se encomienda a la Contraloría General de la República; en otros, como Argentina, la labor de vigilancia se

deja a los jueces federales con competencia electoral. A manera de control previo, la mayoría de las legislaciones exige a los partidos sus propias instancias de supervisión.

El sistema colombiano, requiere de modificaciones. En primer lugar, es urgente replantear el origen de los miembros del Consejo Nacional Electoral, eminentemente político, toda vez que son elegidos en la actualidad por el Consejo de Estado pero de ternas conformadas por los partidos. En esas condiciones, ese organismo no puede ser ni autónomo ni independiente. Baste recordar la actitud vergonzante de nuestro Consejo Nacional Electoral en lo que respecta a la investigación sobre la financiación de la campaña presidencial de 1994. Podría pensarse en un Consejo o Tribunal Electoral cuyos miembros sean elegidos por el Consejo de Estado, pero de ternas elaboradas por la Corte Suprema de Justicia, más independiente que la Corte Constitucional o el Consejo de la Judicatura. Y, en tanto Tribunal, recogiendo no sólo las funciones del actual Consejo Nacional Electoral sino también las correspondientes a la Sala Electoral del Consejo de Estado. Una de las principales consecuencias de este modelo, cual es la elección del Registrador Nacional, asegura independencia. Siguiendo el mismo criterio, se requiere implementar una carrera administrativa, de suerte que los registradores municipales, distritales y los delegados del Registrador Nacional sean escogidos en virtud de un concurso promovido por el Departamento de la Fun-

ción Pública, con supervisión del Tribunal Electoral.

La revisión de las cuentas de las campañas no tiene mayor sentido cuando se deja como tarea simplemente posterior. Es menester abrir la posibilidad para que cualquier denuncia formal de un ciudadano, con fundamento probatorio, pueda presentarse en forma concomitante a la campaña. El mejor soporte para la Organización Electoral deriva de la misma competencia que se genera entre los partidos y sus candidatos. El Tribunal Electoral necesita una logística complementaria, tanto técnica como humana, con un alto nivel de profesionalismo, en especial durante los períodos de campaña.

La efectividad del régimen de sanciones depende de esa logística y del esquema procedimental que se adopte. La corrupción electoral ridiculiza el sufragio, desvirtúa la voluntad popular y aniquila la democracia. Los castigos tienen que ser drásticos. Violar los topes en cuanto a gastos electorales o los límites establecidos para los aportes privados, así como desarrollar el trasteo o la compra de votos, fuera de recibir sanción vitalicia para el ejercicio de cualquier función pública, deben ser delitos reprimidos en forma ejemplar.

Insistimos en la implementación logística de la Organización Electoral. Las irregularidades no siempre son fáciles de detectar. Imaginemos un aspirante a la Cámara de Representantes, en cualquier circunscripción territorial, que reciba 100 o 200 millones de pesos como contrapres-

tación por su apoyo a un candidato al Senado de la República. O respaldos de ediles, concejales o diputados logrados en virtud del dinero. En muchos casos, ni siquiera hay identidad programática. El compromiso se basa en un tome y deme, es decir, simple clientelismo. La pregunta es sencilla: ¿hay o no hay compra-venta de votos? Desde luego, esa negociación se puede maquillar o disfrazar de mil formas, hasta diluirla o hacerla ver como algo normal. La Organización Electoral, si bien no puede controlar en términos absolutos todas las fisuras a la ley, debe tener un cuerpo élite, suficientemente especializado, para poder actuar con oportunidad y drasticidad. Y, en cuanto a la Fiscalía General de la Nación, entendida como su principal aliada, conviene que tenga una Fiscalía Delegada Electoral.

### 8.8. El funcionamiento del Congreso de la República

Pocas instituciones se encuentran tan desprestigiadas como el Congreso, en razón a su ineficiencia, la carencia de un control político efectivo, los auxilios y el turismo parlamentarios, el ausentismo y transfuguismo de sus miembros, la pésima gerencia administrativa, la permanente contraprestación con el Gobierno, y otros fenómenos que rayan en la irresponsabilidad o la corrupción.

Pero es absurdo creer que el Congreso mejora porque simplemente se reduzca el número de sus miembros o porque pa-

semos del modelo bicameral al unicameral. El trabajo por bancadas y la adopción del esquema Gobierno-Oposición, reclama una reestructuración funcional del Congreso de la República. Se trata de reglamentar y organizar mejor las sesiones de las plenarias y de las comisiones, así como la metodología para el ejercicio del control político, que tiene que ver con las citaciones a ministros y otros funcionarios, los debates que deriven y la eventual moción de censura. Del mismo modo, es importante replantear las prerrogativas de las comisiones de conciliación, que terminan decidiendo sobre el texto de una ley, de espaldas a las plenarias y con franquicia constitucional.

La actuación de los partidos políticos en el Congreso, a través de bloques o bancadas, impide el malsano comportamiento individual de los parlamentarios, que actualmente predomina, generándole grandes dividendos al Ejecutivo, entre otras cosas porque evita con suma facilidad que se le haga control político. Cada congresista, como también cada diputado o concejal, actúa en forma independiente frente al Gobierno, pensando fundamentalmente en incrementar su feudo o red clientelar. Este funesto *modus operandi* que caracteriza a las corporaciones públicas, se doblega con la conformación de los bloques partidistas.

Aunque debieran revisarse inclusive algunos puntos que en principio parecen apenas accidentales, como una mayor solemnidad, unos horarios de las sesiones ple-

narias y del trabajo en comisiones mucho más apropiados, o una metodología diferente en cuanto a las transmisiones por televisión, son dos los aspectos que por su trascendencia contribuirían mejor que cualquier otro a la recuperación del Congreso de la República: la cohesión de los partidos políticos y el estatuto de la oposición.

### **8.9. Los mecanismos de participación ciudadana**

El tema se relaciona con la democracia directa o semidirecta, cuyas bondades son inmensas para promover la cultura política. Sin embargo, cumplidos ya ocho años de expedida la Ley Estatutaria que en nuestro país reglamentó la iniciativa popular legislativa, la consulta popular, el plebiscito, el referendo, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato, el balance es altamente negativo, toda vez que tales mecanismos han tenido poca operatividad en razón de las diversas talanqueras que se les establecieron. Por consiguiente, su revisión tiene que abrirse paso cuanto antes, para hacerlos más flexibles y permitirles impulsar la participación ciudadana.

La iniciativa popular contempla un porcentaje demasiado alto. Como es sabido, un número de ciudadanos, igual o superior al 5% del censo electoral, podrá presentar proyectos de ley o de acto legislativo. En la práctica, esto significa un respaldo aproximado de 1'100.000 firmas, lo cual es una compleja tarea. No era posible adoptar un porcentaje menor, ya que la

misma Carta Política, en su artículo 155, consagra el 5%. Así las cosas, es necesario modificar la Constitución para luego readecuar la Ley Estatutaria sobre el particular.

La consulta popular, como instrumento del que disponen el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes para auscultar la opinión popular sobre temas de trascendencia, que impliquen algún grado de polarización ciudadana, no ha sido empleada con la frecuencia que se esperaba. Algunos casos aislados, como el del municipio de Aguachica, en donde se radiografió la opinión ciudadana en torno a la paz, tenían que mostrar un resultado obvio: el 99% de los consultados respaldó la concordia, la convivencia pacífica. Distinta fue la reciente consulta promovida en Bogotá por el exalcalde Enrique Peñalosa, en lo que tiene que ver con el día sin carro cada año y la restricción global para los vehículos privados en las horas pico a partir del 2015. Por otra parte, el porcentaje de participación exigido para que de la consulta popular derive obligatoriedad, cual es el 33% del censo electoral correspondiente, resulta muy elevado. ¿Qué tal que se hubiera considerado espurio el Congreso de la República de 1994 porque solamente participó en su escogencia el 32,5% de los colombianos?

Algunos mecanismos de participación, como el referendo y el plebiscito, no se han estrenado todavía. Aunque el referendo aprobatorio constituye una herramienta útil para el pueblo, toda vez que opera cuando la corporación a la que hu-

biese tocado estudiar una iniciativa popular, la hubiere negado, su operatividad resulta bastante complicada, dado que requiere el apoyo de un número de ciudadanos no menor al 10% del censo electoral correspondiente. Algo semejante le ocurre al referendo derogatorio, figura que persigue la derogatoria total o parcial de leyes, ordenanzas o acuerdos. En cambio, para el referendo constitucional se exige un porcentaje del 5%, menos difícil de alcanzar, de acuerdo con el artículo 377 de la Carta Política.

Respecto del cabildo abierto, es claro que la falta de obligatoriedad de sus decisiones le resta entidad. No pasa de ser un simple mecanismo de presión. Y, en lo relacionado con la revocatoria del mandato de los gobernadores y alcaldes, recordemos que todos los intentos desarrollados hasta ahora, para ponerla en práctica, han resultado fallidos. Seguramente porque se exige que la revocatoria la vote de manera favorable el 60% de los ciudadanos que participen en el pronunciamiento. No resulta suficiente que la apoye la mitad más uno de los ciudadanos. Realmente, es absurdo haber consagrado una mayoría calificada. Imaginemos un pronunciamiento en el cual el 59,9% de la comunidad esté en favor de la salida del alcalde, frente a un 40,1% que quiera su permanencia. Una diferencia del 19,8 % y, sin embargo, no procede la revocatoria.

Finalmente, es increíble que el complemento necesario de los anteriores mecanismos políticos, no se haya desarrolla-

do todavía. Nos referimos a la Participación Comunitaria, de conformidad con el inciso 3o. del artículo 103 de la Constitución. Debe reglamentársela cuanto antes para darle verdaderas herramientas a la sociedad civil. Hasta ahora, no ha habido voluntad política ni en los tres gobiernos ni en los tres congresos que han actuado bajo la vigencia de la nueva Carta Política.

### **8.10. Un plan nacional de educación política**

El último punto del decálogo se refiere al gran trabajo pedagógico que debe acometerse para estructurar y consolidar una mentalidad democrática entre los colombianos. Se trata de cimentar los valores del respeto por los derechos humanos, la tolerancia y el pluralismo, el interés general, la solidaridad social y la participación constante del ciudadano en los asuntos públicos. Como en cualquier proceso, este trabajo educativo no puede equivocarse en la metodología. Requiere de consagración, constancia y gradualidad, considerando los complejos elementos objetivos que existen sobre la mesa, comenzando por las carencias en educación, factor que logra disfuncionar muchos otros. Sin embargo, son millones los colombianos que, aún contando con una aceptable educación formal, se caracterizan por un individualismo desbordado, que genera permanente fragmentación y hasta provocación social, y por una visión paupérrima de la ley y el derecho, valga decir, una relación ven-



tajista frente a la juridicidad en cualquier oportunidad o manifestación. Desde el punto de vista cultural, la tarea comporta una enorme complejidad. Por eso, de la metodología que se imponga, dependen sus aciertos. En principio, creemos que sólo la simbiosis entre una constante pedagogía y una frontal aplicación de la ley, garantiza la meta de formar un nuevo ciudadano.

Lo que interesa realmente es poner en ejercicio continuo los valores, esto es, sobre el terreno de la cotidianidad, donde quiera que se encuentre el individuo: la familia, la ciudad o el campo, la junta de acción comunal, la fábrica, el almacén, la universidad, el sindicato, el partido o la iglesia. En este punto, todos los agentes de la socialización tienen que jugar un papel con verdadera responsabilidad social: la familia, entendida como primer y permanente eslabón; la escuela, en sentido amplio, encadenando los períodos de primaria, bachillerato y universidad, y desarrollando mucho más trabajo práctico que teórico; y, los medios de comunicación, muy comprometidos con su rentabilidad pero poco dispuestos hasta ahora a generar un trabajo de aculturación para que se integre la sociedad colombiana, es decir, para que deje de ser una colectividad fragmentada en lo político, económico y social, debido justamente a la contundente prevalencia de lo individual y a la actitud discriminatoria y excluyente de esa dirigencia de la cual hacen parte. Desde luego, el Gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil en sus diferen-

tes manifestaciones, son claves para garantizar este trabajo pedagógico. En otros términos, nada más importante que la puesta en marcha de una cruzada educativa para formar un ciudadano comprometido colectivamente, que tenga absoluta claridad no sólo sobre sus derechos, sino, lo que es más importante, sobre sus deberes como asociado.

## 9. CONCLUSIONES

Todas las cirugías de carácter institucional que hemos reseñado, son indispensables para desarrollar el sistema político colombiano. Ahora bien, la democratización de los partidos, la reformulación de los requisitos para que obtengan su personería jurídica, el trabajo por bloques o bancadas en las corporaciones públicas, el umbral y la cifra repartidora como factores para la repartición equitativa de curules, el esquema Gobierno-Oposición, la severidad de las reglas en materia de financiación de campañas, la readecuación de la Organización Electoral, los cambios en el funcionamiento del Congreso de la República, o la revisión de la Ley Estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana, tendrían un alcance muy reducido si se emprenden como tareas separadas. Lo que garantiza el éxito de una reforma política integral, es justamente la adopción del decálogo de medidas. El ejercicio para demostrar la ineffectividad de cualquier trabajo aislado, podría hacerse con cualquier punto concreto, verbigr-

cia, el umbral o la labor por bancadas. O, con el voto obligatorio, toda vez que algunos parlamentarios, con tremenda miopía, aunque bien intencionados, han creído en su extrema bondad y han presentado sendos proyectos de acto legislativo para implantarlo. Es claro que muy poco cambiaría si no se abarca la globalidad de la política, si no se ataca la disfuncionalidad integral. Por eso justamente, los cambios propuestos por los delegatarios de 1991 no fueron suficientes.

No nos hemos referido a ciertos aspectos como el voto obligatorio que, en parecer de algunos, podría coadyuvar en términos cuantitativos al mejoramiento de la democracia. Naturalmente, considerando las actuales distorsiones del sistema político colombiano, las altas tasas de abstención constituyen un fenómeno que beneficia el *statu quo*, toda vez que permite la continuidad de esa clase política tradicional, cuestionada hasta la saciedad. El esquema actual, basado en la privatización de la política y la atomización de los partidos, que genera altísimos niveles de corrupción, se nutre precisamente de la indiferencia, poca credibilidad y hasta repugnancia, que la mayoría de los colombianos tiene por los procesos electorales. No obstante, las reformas propuestas, entendidas como bloque integral, mejorarían sustancialmente el sistema político en términos cualitativos, de manera que desencadenarían en forma progresiva una mayor participación ciudadana. Bajo esta perspectiva, aunque no rechazamos del

todo el voto obligatorio, creemos que podría aplazarse su discusión e implantación. Mucho más importante es hacer funcionar los partidos políticos o el esquema Gobierno-Oposición. La hipervaloración cuantitativa que se hace de los efectos que tendría el voto obligatorio, aislado del resto de factores, es tan irracional como la que hacen quienes creen que reduciendo el número de miembros en las corporaciones públicas se mejora la democracia. ¿De qué serviría el voto obligatorio si no se erradican, por ejemplo, las disfunciones que conducen a la inequidad financiera para participar en la política? La reforma integral planteada está orientada a garantizar la calidad de nuestra democracia. Como anotamos en algún momento, sesenta partidos o micropartidos no significan pluralismo ni mejor democracia. La lógica política indica que es la calidad del sistema lo que asegura una creciente manifestación cuantitativa.

Los colombianos asistimos a las elecciones regionales y locales, así como a las de Congreso de la República bajo un esquema normativo que permite el torrente de distorsiones en el sistema político. En relación con estas últimas, subrayemos la inequidad para competir, por lo cual era imposible pretender una renovación aceptable de la clase congresista. La tenaza financiera formada por el binomio sector público-sector privado, obstaculizaba los esfuerzos de quienes sin condición parlamentaria se atrevieron a participar. Por un lado, los célebres *cupos indicativos* les otor-

gaban grandes ventajas a los actuales congresistas. Constituyen una financiación indebida de las campañas, patrocinada desde el Estado mismo. Creados en principio para generar alguna inversión regional bajo la directriz de cada congresista, sobre determinado cupo en el presupuesto nacional, evolucionaron concertando con los alcaldes la materia de su destinación y el señalamiento del o los contratistas que ejecutarían las obras. Además, si se radiografiare la asignación específica de cada congresista, fácilmente se concluiría que, en no pocos casos, antes que preferir la destinación de parte de esos cupos a sus regiones de origen, algunos los ubicaron en municipios de otros departamentos, como Cundinamarca, en el propósito de generar contraprestaciones manejables. Los alcaldes felices, dados los incrementos adicionales a sus escasos presupuestos; y, los congresistas, más todavía, por ese apoyo no despreciable que obtenían, muy útil para alimentar sus campañas. Por otro lado, un sector privado que no está dispuesto a contribuirle financieramente a quien poca opción tiene de salir elegido. De ahí que hubiera preferido mayoritariamente patrocinar con sus recursos a quienes ya ostentaban la calidad de congresista.

No habiendo renovación física, mucho menos renovación de costumbres para crear viable una reforma política integral, continuarán, entre otras cosas, la negación de democracia interna en los partidos; las vanidades expresadas a través de los micropartidos o empresas políticas persona-

les; el trabajo parlamentario sin bancadas o bloques partidistas; la repartición inequitativa de curules; la ausencia de un verdadero control político en todas las corporaciones públicas, desvirtuando el equilibrio entre los poderes públicos; la politización del Consejo Nacional Electoral; y, las desigualdades para participar en la actividad pública; en fin, los reconocidos elementos que fortalecen la individualización de la política y el clientelismo, con su inevitable consecuencia: la corrupción.

La pregunta lógica que deriva no puede ser otra: ¿Cómo sacar adelante la reforma política integral? No es viable conseguirla mediante un paquete normativo que comprenda un proyecto de acto legislativo y varios proyectos de leyes estatutarias, valga decir, procurarla vía Congreso de la República, porque es absolutamente ilógico que un cuerpo privilegiado legisle para abandonar sus prerrogativas. Tanto la historia universal como la colombiana nos ilustran con diversidad de ejemplos sobre circunstancias similares. En nuestro caso, baste recordar que a la Asamblea Constituyente de 1991 la precedieron varios intentos de reforma política que se frustraron. Y, del anterior Congreso de la República, evoquemos la frase de su presidente el día de la instalación: *O cambiamos o nos cambian*, así como los cuatro intentos fallidos que comentamos. El camino, entonces, no es otro que vía referendo, entre otras cosas para recuperar el concepto de soberanía, como quiera que

el poder emana del pueblo, y aprovechar las circunstancias para desarrollar un buen trabajo de pedagogía política. O, en su defecto, vía Asamblea Constituyente, siempre y cuando se aprovechara para otros aspectos.

Ya para terminar, repitamos lo dicho al comienzo: la crisis nacional, en sus más álgidos problemas, como el conflicto armado, la violación de los derechos humanos, los desplazados, el déficit fiscal, el desempleo, la negación de una pronta y cumplida justicia, la crisis pensional o la falta de oportunidades en seguridad social, vivienda y educación, tendría posibilidades mucho mayores de solución, si contáramos con un sistema político capaz de vincular y representar a la inmensa mayoría. Acabemos con las múltiples distorsiones de nuestra democracia política, representativa o semidirecta, para poder construir la verdadera democracia, la de contenido económico y social. El punto de partida está en la desprivatización de la política para devolvérsela a la gente del común, para convertirla en oficio de todos. No pocos de nuestros dirigentes, del sector público y del privado, mantienen erróneamente una visión fragmentada de los problemas, de la crisis y de sus eventuales soluciones. Algunos, por ejemplo, creen que ganando la guerra daríamos un gran paso para garantizar el bienestar y desarrollo del país. Su miopía les impide entender que no tiene sentido hacerse a la victoria si en forma simultánea no se piensa con seriedad y compromiso en extirpar

tantas desigualdades. Lo decimos de nuevo: para alcanzar el Estado Social de Derecho es fundamental contar con una democracia política, estructurada y firme. La Constitución de 1991 predica y busca la democracia real. Pero la mayoría de la dirigencia nacional, en sus diversas áreas o modalidades, la acepta con gran dificultad, toda vez que le pone zancadillas con tremenda facilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Autores Varios, 2001, *Colombia, Un País por Construir*, Universidad Nacional, Bogotá.
- Burdeau, G., 1968, *Traité de Science Politique*, Tome III, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.
- Bréchon, P., 1999, *Les Partis Politiques*, Éditions Montchrestien, Clefs Politique, Paris.
- Cf. Rapport sur, 1997, *L'Eurobaromètre Standard No. 48*, Commission Européenne, Paris.
- De Roux, C. 2000, en *Revista Foro No. 39*, Bogotá.
- Díaz, E., 1986, *El Clientelismo en Colombia*, El Ancora Editores, Bogotá.
- E. Schattschneider, 1942, *Party Government*, Holt Rinehart and Winston Inc., New York.
- FESCOL, 1993, *Modernidad, Democracia y Partidos Políticos*, FESCOL, Bogotá.
- Hartlyn, J., 1993, *La Política del Régimen de Coalición*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Leal F. y Dávila A., 1990, *Clientelismo: El Sistema Político y su Expresión Regional*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Mair, P., 1997, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Claredon Press, Oxford.