

Revista Foro

Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

No. 27

Julio de 1995

Valor \$3.500.00

La Reforma Política 1995



Ilustración: Hernando Carrizosa



Ediciones Foro Nacional por Colombia

Revista Foro

Un proyecto editorial

al servicio de nuestra común empresa: pensar y construir la democracia



Fundación Foro Nacional por Colombia
Marco Toro Daza - Presidente

Foro Centro
Cra. 4A No. 27-62 Tels: 282 25 50 - 334 09 67
Fax: 2861299 - Santafé de Bogotá, D.C.

Diógenes Rosero - Director Regional Costa Atlántica
Cra. 47 No. 76 - 138 - Tel: 937215551 - Barranquilla

María Fernanda Quintana - Directora Regional Valle del Cauca
Cra. 24C No. 3-61 - Tel: 563 429 - Santiago de Cali

Aura Hernández - Directora CIRET - Foro Regional Tolima
Calle 7 No. 4 - 44 - Tel: 611441 - Ibagué



No. 27 \$3.500 Julio 1995

Pedro Santana Rodríguez

Hernán Suárez J.

Eduardo Pizarro Leongómez

Orlando Fals Borda

Ricardo García Duarte

Rocío Londoño Botero

Jorge Bernal Medina

Eduardo Galeano (Uruguay), Jorge Enrique Hardoy†, Hilda Herzer, Mario Dos Santos (Argentina), Edison Nunes (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Rosenfelt (Chile), Gustavo Riofrío, Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Holanda), Juan Díaz A. (España).

Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez, Adolfo Alvarez, María Fernanda Quintana, Wilson Roca, María Clara Echeverría, Rocío Londoño, Marco Toro.

Martha Lucía Castaño

Hernán Suárez J.

Hernando Carrizosa

Hernando Carrizosa

Gente Nueva Editorial

Cra. 3A No. 26-52

Teléfonos: 2840582 - 2433464

Fax: 2861299

Apartado Aéreo 10141

Santafé de Bogotá - Colombia

No. 3886 del Ministerio de Gobierno

Tarifa Postal Reducida: No. 662

ISSN: 0121-2559

Editorial

2 La Reforma Política

La Reforma Política 1995

- | | | |
|----|---|-----------------------------------|
| 7 | La reforma de los partidos o el vicio de Onán | <i>Alfredo Rangel Suárez</i> |
| 13 | La Reforma Política Samper
Diagnóstico acertado,
propuesta equivocada | <i>Luis Guillermo Nieto Roa</i> |
| 21 | El régimen electoral colombiano
y sus posibles reformas | <i>Juan Fernando Jaramillo</i> |
| 33 | Oposición, pluralismo y representación
política en Colombia | <i>Marco Alberto Romero Silva</i> |
| 45 | Congreso, partidos y reforma política | <i>Juan Fernando Londoño</i> |
| 53 | La crisis ética o la desarticulación
interna de la política | <i>Ricardo García Duarte</i> |

Ideología y Sociedad

- 59 "The party is over"
¿Qué hacer ante la crisis de los
partidos políticos? *Richard Flacks*
- 74 La crisis de los partidos políticos, los medios
de comunicación y la gobernabilidad
en América Latina *Alberto Borea Odría*
- 92 Democracia, gobernabilidad y partidos
políticos en América Latina *Rosario Espinal*

Editorial

La Reforma Política

Dos características fundamentales de nuestra vida y de nuestra cultura política han sido —en casi dos siglos de vida republicana— la inexistencia, tanto de un Estado democrático como de una sociedad política democrática. Estas dos realidades se han venido mostrando en los últimos años como parte constitutiva de nuestra crisis política y como causa fundamental, junto con la desigual distribución de la riqueza, de nuestras penurias nacionales. Ello se explica, en parte, por el hecho histórico, aún poco asimilado, de las peculiaridades que asumió entre nosotros la formación de nuestra nacionalidad, y de la particularidad que asumió también la conformación de nuestras estructuras estatales.

No hay que olvidar que primero fuimos Estado que devino y aún deviene en sociedad. Nuestra realidad entrecruza de manera dramática hechos como que somos, en muchos aspectos, más sociedad que Estado —piénsese en el hecho palpable que el Estado es inexistente en buena parte de nuestro territorio, débilmente incorporado al circuito del poder político y económico en donde las guerrillas y el narcotráfico han logrado asimilar parte del territorio y de la sociedad ante la incapacidad del Estado de generar alternativas para cientos de miles de familias campesinas que han colonizado armadamente una buena parte de los territorios selváticos— pero, al mismo tiempo, en muchos aspectos somos más Estado que sociedad. Aquí hay que pensar en hechos tales como la incapacidad de la sociedad civil para ocupar los espacios abiertos por la nueva Constitución en el andamiaje institucional y la reacción de muchos sectores contra las formas de expresión de la sociedad civil que buscan ocupar estos espacios con nuevas prácticas sociales y políticas. Se cree, por ejemplo, que la Política —con mayúsculas— es un privilegio monopolístico de los partidos —con minúsculas— ocupados en negociar prebendas burocráticas, y no en plantear alternativas nuevas y reales frente a los grandes problemas nacionales.

De esta realidad surgen peculiaridades que hay que tener en consideración al momento de plantear los alcances reales de las diversas propuestas de reforma. Es muy importante que estas reformas sirvan para apalancar los procesos de transformación y de cambio. A veces —hay que confesarlo sin rubor—



una transformación, en la Constitución o en la ley, resulta decisiva para apoyar transformaciones que la realidad reclama sin que aún se hayan constituido o formado las fuerzas sociales que puedan materializarlas y llevarlas adelante como procesos sociales o culturales de contenidos progresistas. Entre nosotros, las reformas constitucionales o legales pueden resultar decisivas para estimular procesos que aún no adquieren un carácter orgánico o pueden convertirse en distractores frente a las tareas reales que la coyuntura está demandando. Aquí habría que ratificar el dicho del filósofo: hay que tener en cuenta siempre el análisis concreto de la realidad concreta. Estas reflexiones cobran pleno sentido al examinar las diversas propuestas sobre la necesidad o no de una reforma política que enfrente el problema de la crisis de la sociedad política.

Para avanzar en la construcción de una institucionalidad política democrática, así como para crear un orden legítimo basado en el poder de los ciudadanos, y ante la crisis aguda de representación y de legitimidad de nuestras instituciones estatales, se convocó en 1990 a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente la cual, reunida en 1991, aprobó y promulgó una Carta Constitucional moderna y basada en el poder de los ciudadanos, la que, además, reconoció el carácter pluriétnico, pluricultural y diverso de nuestro país.

La Constitución Política de 1991 atinó en muchos aspectos en la interpretación de la realidad colombiana. El primer gran acierto de esta Constitución fue la consagración de los derechos de los ciudadanos como la base de cualquier legitimidad de las instituciones políticas, aquello que precisamente desprecia una buena parte de los clientelistas tradicionales, quienes critican el “garantismo” de nuestra Carta fundamental. Esto es, critican que los trabajadores tengan derechos tanto en su calidad de tales como en su condición de ciudadanos, así como también critican el hecho de que les sean reconocidos los derechos a los negros, a las mujeres, a los indígenas, a que los derechos de los niños prevalezcan sobre los de los adultos; este reconocimiento de los derechos duele por igual a los autoritarios como a los clientelistas.

Un segundo gran acierto lo constituyó la re-creación de los poderes sobre la base del principio de la autonomía y de la independencia de los mismos. Esta realidad está lejos de consolidarse aún y por ello es frecuente que ante las muestras de independencia de la Corte Constitucional en su interpretación progresista de la carta constitucional sobrevengan ataques del ejecutivo que quiere retrotraer los fallos presentando proyectos de enmienda constitucional—tales han sido los casos del fuero militar o de la dosis personal de sustancias psicoactivas—; o los intentos del Congreso de la República por recortar funciones a la Corte Constitucional, o las amenazas de establecer un régimen parlamentario por las críticas y desacuerdos del ejecutivo con el Congreso. No obstante todas estas dificultades, propias de la construcción social y política de la división de los poderes, puede considerarse como un gran acierto de nuestra Carta Constitucional.



Un tercer gran acierto lo constituyó la instauración de un sistema de democracia participativa en el cual los ciudadanos tienen instrumentos en sus manos para la protección y la defensa de sus derechos, tales como las acciones de tutela, el *habeas corpus*, el *habeas data*, las acciones populares y las acciones de cumplimiento. Reestructuró completamente la administración de Justicia y le dio autonomía e independencia a la rama jurisdiccional. Fortaleció la modernización de la economía y creó, con independencia, a la Junta Directiva del Banco de la República a la cual encomendó la salvaguarda del poder adquisitivo de la moneda y el control de la inflación. Fortaleció la descentralización y amplió la participación ciudadana al momento que ordenó también que los gobernadores de los departamentos deberían ser elegidos por el voto popular y que deberían aumentar las transferencias a las entidades territoriales. Fortaleció la inversión social a la cual declaró prioritaria dentro del gasto público. Todo ello ha sido positivo para el país.

Pero la Carta fundamental mostró dos grandes vacíos que pesan sobre ella. En primer término, el que no asumió de manera resuelta la democratización y transformación de los partidos y movimientos políticos y, en segundo lugar, el que dejó incólumes, y sin ninguna transformación ni reforma, a las fuerzas de seguridad del Estado, profundamente cuestionadas en los últimos años por acusaciones graves a la violación de los derechos humanos y a nexos con sectores del narcotráfico que han llevado a niveles absolutamente insostenibles la impunidad y la ausencia de castigo a los delincuentes. Estos factores se han convertido en dos grandes obstáculos para que la propia Constitución pueda desplegar sus bondades con la profundidad que los propios constituyentes de 1991 quisieron que fuera. Los recientes pronunciamientos militares sobre la política de paz y sobre el despeje militar de La Uribe para una eventual negociación, muestran a unas Fuerzas Armadas recelosas del poder civil y de la autoridad del presidente en materia de orden público. Ha hecho bien el presidente Samper al recordar que él encarna la máxima autoridad en esta materia.

Las graves violaciones a los derechos humanos materializadas en asesinatos de líderes de organizaciones sindicales y populares, así como a representantes de la oposición política, son males insuperados dado que la propia Asamblea Constituyente no consideró medidas absolutamente necesarias para avanzar en la creación de un clima de concordia y de entendimiento: la desmilitarización de la policía y medidas drásticas como la restricción del fuero militar y de la justicia especial que se le aplica a miembros de las Fuerzas Armadas, sólo para delitos relacionados con el servicio y, por el contrario, severos castigos a la infracción y violación de los derechos por parte de agentes de seguridad del Estado. Esta reforma tendrá que llegar, puesto que ningún Estado democrático ha podido construirse y fortalecerse sin una política y unos instrumentos eficaces de protección de los derechos humanos fundamentales. Es una reforma aún pendiente.



Pero los constituyentes tampoco tomaron las medidas necesarias para acabar o, en todo caso, limitar los poderes de las viejas clases políticas que “empequeñecen” el ejercicio de la misma. Una razón por la cual se tuvo que acudir el mecanismo extraordinario de convocar una Asamblea Nacional Constituyente y revocar el mandato de un Congreso fue precisamente por la incapacidad de esta vieja clase política para aprobar las reformas y adoptar las transformaciones que la realidad colombiana estaba demandando. Una de nuestras principales desgracias reside precisamente en que la sociedad política—constituida por partidos y movimientos—es, en nuestro país, profundamente antidemocrática. En estricto sentido, los partidos no existen en Colombia. Hay pequeñas clientelas electorales que usan un nombre y acuden a una tradición para llegar hasta los altos cargos del Estado y de los cuerpos colegiados.

Esta situación política no resuelta se ha agravado últimamente, por varias razones. En primer término, porque la Constitución no estableció medidas conducentes a obligar a la transformación de los partidos políticos por la vía de su democratización. Los simpatizantes o afiliados a un partido no tienen derechos en Colombia. Los llamados partidos no tienen estructuras permanentes ni actúan para cosa distinta que conseguir votos, los cuales son cada vez más escasos precisamente por la inexistencia de nexos programáticos y orgánicos entre la sociedad y esas maquinarias electorales. Los llamados partidos históricos y aun algunos de los nuevos, son federaciones de pequeños liderazgos sin relaciones orgánicas con la sociedad: con los trabajadores, los pobladores de los barrios, las mujeres, la juventud. Incluso las relaciones con los gremios de la producción son cada vez más débiles. En cambio, los pequeños jefes de los feudos electorales han permitido en algunas ocasiones el financiamiento de sus campañas por dineros provenientes del narcotráfico. Por ello estos partidos viven una profunda crisis de representatividad social.

Pero, además, los partidos políticos no practican la democracia interna. Sus estructuras han sido colonizadas por los empresarios electorales a quienes no interesa que haya organizaciones internas, consultas para definir los candidatos a las corporaciones y a los demás cargos de elección popular ni elección democrática de los cargos directivos ni convenciones o asambleas para discutir y acordar los programas, ni reglas del juego para dirimir las aspiraciones de quienes quieren postularse a cargos de elección popular, ni responsabilidad del alto funcionario con el partido a quien dice representar en dichas posiciones, etc. En pocas palabras, la vieja clase política se ha mostrado incapaz—como lo pensaron los constituyentes—de reformarse a sí misma, de cambiar sus métodos de acción y de construir unas organizaciones políticas modernas. Es por ello que tiene plena actualidad la discusión sobre la democratización de los partidos y movimientos políticos y sobre su reforma.



Los vicios de la vieja clase política no se han desterrado de su seno. La compra de votos se ha reducido pero sigue funcionando. El clientelismo sigue empotrado en la administración pública y es uno de los responsables de su ineficiencia. La democratización de los partidos y su estructuración y funcionamiento interno son parte de las transformaciones inevitables a las cuales se ve abocada la propia reforma constitucional para que no naufrague. El desacierto de los Constituyentes consistió en prohibir a la ley que estableciese la obligatoriedad de organizar democráticamente a los partidos y movimientos políticos. La Constitución ordena que las organizaciones sociales practiquen y se atengan en su funcionamiento a criterios democráticos, pero prohibió, en cambio, en el artículo 108, que la ley estableciera mecanismos que garanticen un funcionamiento democrático de las organizaciones políticas.

La circunscripción nacional naufragó en la "operación avispa" y hoy no existe en la realidad. La clase política no sólo no ha desarrollado la Carta Política en aspectos como las acciones populares o de cumplimiento sino que se ha dado a la tarea de desmontar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades contenidas en ella. No ha estrenado los mecanismos poderosos para el control político. Hay que desarrollar una propuesta y un movimiento nacional para el desarrollo de la Constitución y para la aprobación de ajustes constitucionales que impidan que la reforma naufrague en manos del clientelismo. Pero, en medio de la discusión hay que cuidarse de que los avances logrados en la Carta Constitucional no sean borrados por esa misma clase política que ante los cuestionamientos quiere barrer con los avances democráticos de la Constitución. Las reformas constitucionales son importantes y deben verse más como ajustes necesarios para que la propia Constitución avance y no como pretenden algunos sectores que quieren aprovechar la discusión abierta para retornar al pasado. La reforma a los partidos y movimientos políticos, para que sea real, debe democratizar sus estructuras, debe limitar drásticamente la dependencia de los partidos y movimientos de los monopolios económicos; en pocas palabras, debe permitir la creación de un sistema moderno y democrático de los partidos y debe garantizar, finalmente, unos verdaderos derechos a la oposición y a los grupos minoritarios. Este es el nuevo reto.



Alfredo Rangel Suárez
Economista, Politólogo,
Profesor universitario

La reforma de los partidos o el *vicio de Onán*

Alfredo Rangel Suárez



El tema de la crisis de los partidos y sus soluciones se ha vuelto recurrente en la política colombiana. Cada cierto tiempo vuelve a ponerse sobre el tapete, sea por la creciente abstención electoral, sea por la infiltración de los dineros del narcotráfico en la política,

ya por el anuncio del fin de la democracia representativa y el advenimiento de la participativa, ora por el fin del bipartidismo, ora por la trivialización de la política. En fin, casi no falta tema que no desemboque en la necesidad de reformar los partidos políticos. Pero en Colombia, como en el vicio de

En las democracias modernas los partidos deben ser el puente permanente que hace posible el acceso de la sociedad civil al Estado, el espacio propicio donde se gesta y desarrolla la voluntad política del pueblo que se transforma en voluntad política de gobierno a través de la ocupación de los órganos políticos gubernamentales por personas que pertenecen a los partidos, obedecen a sus orientaciones y ejecutan las políticas de esas colectividades.

Onán, todo se manosea y nada se resuelve. Oportunidades no han faltado, pero oportunismos de última hora para malograrlas tampoco. Y hoy nos vemos, otra vez, trajinando nuevamente tema ante una convocatoria gubernamental orientada hacia la purificación de las campañas electorales, abocados a discutir el asunto de la financiación de los partidos. Puede ser que esta vez sí se resuelva algo y las reformas que se introduzcan sean las adecuadas para que los partidos contribuyan de manera más efectiva a fortalecer la democracia colombiana.

Porque, no por trajinado, el problema de los partidos ha dejado de ser esencial para el desarrollo político del país. Al contrario, ni en Colombia ni en el resto del mundo el gran asunto de la democracia, la calidad de la representación política, ha dejado de pasar por el meridiano de los partidos, así se haya anunciado muchas veces su decaimiento como órganos para cumplir esta función. A pesar de los episódicos relevos por parte de los caudillos o de los movimientos sociales, los partidos nuevos y viejos tienden a retomar el papel que el proceso político les ha asignado en los regímenes democráticos. El tema, pues, sigue siendo acuciantemente pertinente.

Lejos están, eso sí, nuestros partidos de cumplir cabalmente las funciones que les corresponde en las democracias modernas. De ahí la necesidad de reformarlos y de reformar las disposiciones que los reglamentan. En las democracias modernas los partidos deben ser el puente permanente que hace posible el acceso de la sociedad civil al Estado, el espacio propicio donde se gesta y desarrolla la voluntad política del pueblo que se transforma en voluntad política de gobierno a través de la ocupación de los órganos políticos gubernamentales por personas que pertenecen a los partidos, obedecen a sus orientaciones y ejecutan las políticas de esas colectividades.

Para cumplir esos propósitos, los partidos deben articular las demandas particulares de los distintos sectores de la población y expresarlas en forma de políticas generales de gobierno, teniendo como referente un proyecto de sociedad deseado que es la forma como se realiza ese sistema abstracto de valores (justicia, libertad, igualdad, etc),

que está en el origen de toda agrupación partidista.

Sin embargo, nada de lo dicho puede ocurrir si los partidos no tienen una organización, una forma de funcionamiento y una dinámica interna tales que brinden a todos los ciudadanos libremente inscritos en ellos las más amplias posibilidades y garantías de participación, influencia y control sobre las decisiones relacionadas con las orientaciones políticas, el escogimiento de las directivas internas y la selección de sus representantes en las instancias gubernamentales. Los partidos que ofrecen esas posibilidades y garantías a sus militantes operan como escuelas de democracia, son medios de integración política nacional, generan legitimidad y auspician la gobernabilidad. Un Estado democrático, en síntesis, tiene que ser un Estado de partidos democráticos.

En lo anterior radica la importancia clave del funcionamiento real de los partidos en una democracia, y por esta razón las disposiciones constitucionales y legales que los reglamentan deben evaluarse en función de su contribución a hacerlos más democráticos y más representativos.

En Colombia los partidos como entidades políticas estuvieron ausentes del sistema constitucional y legal hasta la expedición de la Ley 58 que introdujo algunas disposiciones relacionadas con la actividad partidista. El énfasis de esta Ley estaba en los requisitos para su reconocimiento legal y en la reglamentación de la financiación estatal de sus actividades. Sin duda, fue un avance en el proceso de institucionalización de los partidos políticos, aun cuando muchos estimaban que se les debía dar status constitucional incorporándolos a la Carta Magna. Su inclusión en la Constitución del 91 pronto mostró que el asunto no era solamente incluirlos, sino con qué objetivos y buscando qué tipo de resultados.

El reconocimiento constitucional se le dio a un gran número de expresiones políticas no suficientemente definidas, lo que ha dado pie a la confusión. En efecto, se mencionan sin distinción partidos políticos, movimientos sociales, grupos significativos de ciudadanos, cumpliendo las mismas funciones de representación política y de participación electoral. En adición, se estableció en la

Constitución que en ningún caso la Ley podrá establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en elecciones. Estas disposiciones bloquean cualquier intento de inducir legalmente la institucionalización democrática de los partidos, requerimiento indispensable para que operen efectivamente como formadores de la voluntad política de la nación y verdaderos puentes entre la sociedad civil y el Estado.

El actual régimen de partidos: la desinstitucionalización legal... y financiada

A diferencia del caso colombiano, constituciones como la alemana o la española tácitamente señalan disposiciones que buscan garantizar que el funcionamiento de los partidos ofrezca posibilidades de participación real de sus militantes en la vida interna de las organizaciones. Más aún, las actuales normas constitucionales en Colombia representan un retroceso con respecto a la Ley 58 de 1985 que señalaba como principio rector de los estatutos de los partidos la "participación de los afiliados en las decisiones relativas a la orientación ideológica y programática y ... en la selección de sus autoridades y candidatos".

De otra parte, la Constitución del 91 no solo obstaculiza la democratización de los partidos sino que propicia de manera grave su desinstitucionalización. En efecto, al autorizar la inscripción de candidatos que no pertenecen a ningún partido, y al hacer posible la inscripción de cualquier candidatura con el aval protocolario de un partido que ni se le niega a nadie ni obliga a nada, se está auspiciando el caos y la irresponsabilidad política; así, cualquier grupo significativo de ciudadanos, sin ningún requisito previo, podrá inscribir sus propios candidatos, y cualquier individuo a nombre propio, en representación de sí mismo, con el respaldo de su propia clientela y con el dinero y las ganas de hacerse elegir a cualquier precio, puede participar en eventos electorales en desmedro de la seriedad y la responsabilidad políticas. La ausencia de democracia al interior de los partidos y la imposi-



bilidad de inducirla por las vías legales se quiso compensar, entonces, con la absoluta desinstitucionalización de la representación política. Como quien dice, a la magra representatividad de los partidos se le echó candado y luego se botó la llave.

Y a partir de este punto se definió la parcial financiación estatal de las campañas electorales, que en estas circunstancias no viene a ser otra cosa que disponer de recursos públicos, o sea, dinero de todos, para subvencionar a individuos que tienen suficiente dinero para financiarse, a nombre propio, campañas electorales cada vez más caóticas y costosas.

Así las cosas, querer incrementar la financiación estatal de las campañas electorales, sin modificar la anarquía electoral y sin institucionalizar la representación política de los partidos, es empeorar una situación ya de por sí perversa. Para que la financiación estatal produzca resultados electorales limpios los partidos tienen que ser auténticamente democráticos. Lo contrario es favorecer aún más a la plutocracia electoral, no siempre limpia y nunca democrática. Para no insistir en el vicio de Onán, la reforma a la financiación de las campañas electorales debe tener como fundamento una reforma que induzca la institucionalización y la democratización de los partidos. O si no, manosearemos otra vez el tema y no resolveremos nada.

Elevar la calidad de la representación política

La institucionalización de los partidos debería empezar por revisar los requisitos para su conformación. Es necesario tener en cuenta a nivel legal la nueva dinámica política que la descentralización administrativa, política y fiscal ha propiciado en las regiones y en los municipios del país, que ha llevado a la conformación de los llamados movimientos regionales y cívicos. En muchas ocasiones estas expresiones políticas no pueden consolidarse como partidos porque los actuales requisitos legales exigidos para el efecto superan sus posibilidades de acción, ya que han sido establecidos para la conformación de partidos de alcance nacional.

Hay que hacer posible la conformación de partidos locales, departamentales y na-

cionales estableciendo requisitos proporcionales al tamaño de la votación en cada circunscripción, por ejemplo, un apoyo equivalente al 5% de la votación promedio de las tres últimas elecciones. En correspondencia con lo anterior, sería necesario modificar las condiciones establecidas para la pérdida de la personería jurídica, acordes con los requisitos para la conformación de los partidos según su ámbito de influencia. En todo caso, una reforma constitucional debería garantizar la seriedad en la conformación de partidos y otorgarles la posibilidad de ser la forma fundamental de representación política de los ciudadanos ante el Estado.

La democratización de los partidos requiere una reforma constitucional que señale como principio de su organización la participación democrática de sus militantes en su orientación, en la elección de sus autoridades y en la selección de sus candidatos a cada circunscripción. Para esto último sería conveniente establecer elecciones primarias obligatorias en todos los partidos y para cada circunscripción con el fin de seleccionar los candidatos que conformarán las respectivas listas únicas y oficiales de cada partido. La representación de los distintos grupos de los partidos en las listas únicas y oficiales de cada uno de ellos se podría hacer de manera proporcional, según los resultados de la elecciones primarias.

La selección de los candidatos de los partidos para las circunscripciones electorales se realizaría de manera simultánea para todas las colectividades políticas, con el fin de evitar la intromisión de los simpatizantes de un partido en las decisiones del otro, y en ellas podrán participar todos los ciudadanos que quieran hacerlo. En las elecciones primarias se podrían postular todos los militantes que aspiren a ser elegidos; en las elecciones definitivas, solo los partidos podrán inscribir sus listas, una por partido si son para corporaciones públicas y un candidato si es para alcalde, gobernador o presidente. En la elección de las autoridades de cada partido solamente podrán participar quienes estuvieren acreditados como militantes del mismo.

Una vez resueltos los problemas de institucionalización y de democratización de los partidos se podría abocar con fundamento el tema de su financiación. Elevada la calidad de la representación partidista de la manera

La institucionalización de los partidos debería empezar por revisar los requisitos para su conformación. Es necesario tener en cuenta a nivel legal la nueva dinámica política que la descentralización administrativa, política y fiscal ha propiciado en las regiones y en los municipios del país, que ha llevado a la conformación de los llamados movimientos regionales y cívicos. En muchas ocasiones estas expresiones políticas no pueden consolidarse como partidos porque los actuales requisitos legales exigidos para el efecto superan sus posibilidades de acción, ya que han sido establecidos para la conformación de partidos de alcance nacional.



como se enunció arriba se establecerían criterios para la financiación de las elecciones primarias y para las definitivas, en todas y cada una de las circunscripciones electorales. Podría pensarse en una financiación compartida por mitades entre el partido, con recursos estatales, y el sector privado en las elecciones primarias que determinará la conformación de las listas oficiales ya mencionadas. Para la segunda vuelta se podría establecer en una financiación exclusiva o, en todo caso, mayoritaria por parte de los partidos, con recursos estatales.

El procedimiento para llevar a cabo lo anterior podría ser el siguiente: en una fecha convenida se anticipará a cada partido un monto de recursos determinado por los últimos resultados electorales en cada circunscripción; cada partido distribuiría el monto asignado entre las elecciones primarias y la segunda vuelta. La anticipación de los recursos es clave para disminuir al máximo las influencias perniciosas que podría ejercer el capital privado en las campañas electorales, aun con pleno financiamiento estatal, a través de los créditos condicionados a los partidos y a los candidatos.

El financiamiento privado de las campañas se podría restringir exclusivamente a las donaciones de personas naturales nacionales. Las regulaciones a las fuentes y montos de la participación financiera del sector privado en las campañas electorales buscarán: en cuanto a montos, que ningún donante individual pueda aportar cifras que le permitan condicionar el comportamiento de los partidos o de los candidatos; en lo relativo a las fuentes, prohibir donaciones de ciudadanos, empresas, Estados, fundaciones, partidos y otras organizaciones extranjeras, y de donaciones anónimas. Los partidos deberían hacer públicos los montos y las fuentes de sus donantes en la prensa de circulación nacional, cuando se trate de elecciones nacionales, y en la prensa local respectiva para las elecciones locales. Así mismo, las actividades lucrativas de los partidos como rifas, bazares, subastas, fiestas, etc., deberían tener un tratamiento especial de control para evitar ser canales de infiltración de recursos de extraña procedencia. También debería hacerse obligatorio no solo llevar contabilidades detalladas, sino crear contra-

lorías internas, presentar periódicamente los estados financieros y darles alta publicidad.

Otra medida que contribuiría a disminuir el reino del dinero en las campañas políticas sería limitar el tiempo de difusión de propaganda electoral por los medios masivos de comunicación a dos meses para las elecciones primarias y un mes para las definitivas. Así mismo, podría pensarse en unificar las elecciones para gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles por períodos de tres años, reelegibles inmediatamente. Las elecciones para la Cámara única y para presidente de la república se realizarían cada cinco años, también con posibilidad de reelección inmediata, una vez realizadas las reformas constitucionales necesarias.

Para sintetizar, podemos decir que la limpieza de las campañas electorales que se busca lograr mediante de un mayor finan-

ciamiento estatal y un mayor control de las mismas, requiere de manera perentoria una mayor institucionalización de los partidos y su democratización interna. Adicionalmente, favorecería la obtención de ese propósito la realización de unas reformas electorales que hagan más racional la duración y la frecuencia de las campañas. Si solamente se incrementaran los recursos públicos para las campañas y se realizara simplemente alguna cosmética electoral, las reformas podrían tener efectos perversos que agravarían la situación actual. El asunto trasciende la simple cuestión del monto de los recursos fiscales destinados a la financiación de la actividad electoral. Toca el centro mismo del problema esencial de la democracia: la calidad de la representación política. Por eso, es un tema que en esta ocasión sí debería tratar de resolverse●



Un modelo de hábitat urbano para el desarrollo de la vivienda de interés social

Afiliados a: Fedevivienda y Camacol

AVP ASOCIACION DE VIVIENDA
Asociación para la Vivienda Popular Simón Bolívar

Avenida 39 No. 14-66 Tels.: 287 2213
245 3382 Fax: 288 3281 Santafé de Bogotá



La Reforma Política Samper Diagnóstico acertado, propuesta equivocada

Luis Guillermo Nieto Roa

Exconstituyente

Cuando el presidente Samper asegura que al funcionamiento del Congreso y de los partidos y a la manera como se financian las elecciones, debe imputárseles parte sustancial de la descomposición política que aflige al país, tiene razón. Mas cuando propone como mecanismo de solución una reforma de la Carta, se equivoca. Repite con

ello una cantaleta que ya el país debería haber superado después del proceso que culminó en la Asamblea Constituyente de 1991, pero que al parecer no aprendió la lección.

Los gobiernos y los políticos se dedicaron a decir durante años que la culpa de la mala administración y de la imposibilidad para recuperar la paz era de la Constitución. Una Carta cen-

tenaria, pensada para épocas distintas, cuando los fenómenos económicos, sociales y políticos eran de menor magnitud, no daba la talla para enfrentar las dificultades de los finales del siglo XX. Para gobernar bien era necesario ajustar la Ley de Leyes a los tiempos nuevos.

El análisis de la historia reciente permite comprobar que no eran ciertas

tales disculpas. La Constitución del 86, a la que muchos vacíos podían anotársele, no era, sin embargo, una camisa de fuerza que impidiera encontrar herramientas para el buen gobierno. Al contrario, muchas de las cosas que se hicieron o se dejaron de hacer con efectos desastrosos, desconocieron las normas constitucionales. Un poder político con clara orientación en metas y propósitos hubiera podido obtener mayores y mejores resultados con la misma Carta. Por ejemplo, el proceso de centralización que llegó a paralizar el Estado y condenó a la extinción la vida regional y municipal, no fue consecuencia de la fórmula de Núñez y Caro de centralización política y descentralización administrativa. En realidad, contra todo sentido común y en nombre de la descentralización, se concentraron las funciones y los recursos de departamentos y municipios en unos institutos nacionales que aumentaban los trámites, desconocían los problemas, entorpecían las soluciones y multiplicaban los costos. Creer que por llamar descentralizados esos institutos se plasmaba el principio de la descentralización administrativa fue un acto de ingenuidad, ignorancia o mala fe.

Cuando la situación llegó al caos, por fin los gobiernos empezaron a oír las voces que desde las regiones clamaban por el retorno de recursos y funciones a los niveles territoriales. Proceso que se inició sin modificar la fórmula de Núñez sino con leyes que dieron participación a los municipios en los ingresos de la nación, les devolvieron funciones que otras les habían suprimido y ordenaron la liquidación de los entes descentralizados nacionales cuya ineficiencia era relevante.

Como éste, otros temas permiten concluir que la corrupción política no era por la Carta del 86, ni el gasto epiléptico, ni la ineficacia de la justicia, ni el gigantismo del ejecutivo, ni la culposa y culpable incapacidad del legislativo. Pero al país se le convenció de lo contrario y de que su reforma

sería el camino para remediar todos los males, como lo insinuaba el lema inventado por los publicistas del gobierno para promover el cambio constituyente.

Por supuesto que esa centenaria Constitución no era perfecta. Tenía graves vacíos que justificaban buscar su reforma. Pero de ahí a que tuviera la culpa de todos los fracasos en la administración del Estado hay mucho trecho.

La prueba de esto es que el país estrenó Constitución en 1991 y pocas cosas en la práctica son distintas pese a que los nuevos textos introdujeron cambios profundos y sustanciales. La nueva Carta abrió los espacios políticos; profundizó en el concepto de los derechos fundamentales e implantó mecanismos para su protección efectiva; consagró formas novedosas de participación ciudadana; aceleró la verdadera descentralización y puso barreras para que la ley no pueda regresar al asfixiante centralismo de los años recientes; limitó en forma casi total el traslado de la facultad legislativa al ejecutivo; recuperó el equilibrio de los poderes; modificó la administración de justicia; mejoró los controles internos del Estado; propició elementos disciplinantes del gasto público; introdujo factores de equilibrio e independencia en el manejo monetario, etc.

Los analistas coinciden en que la Constitución del 91 en ninguno de los temas claves del Estado moderno retrocedió y, en cambio, en casi todos hizo evidentes avances. Sin embargo, otra vez se dice que para gobernar bien, acabar la corrupción política o hacer funcionar la justicia, para **poder hacer** y para **poder impedir**, es necesario reformarla.

El Congreso

A

l órgano legislativo se le critica por ineficiente y porque en la mayoría de las oportunidades sus

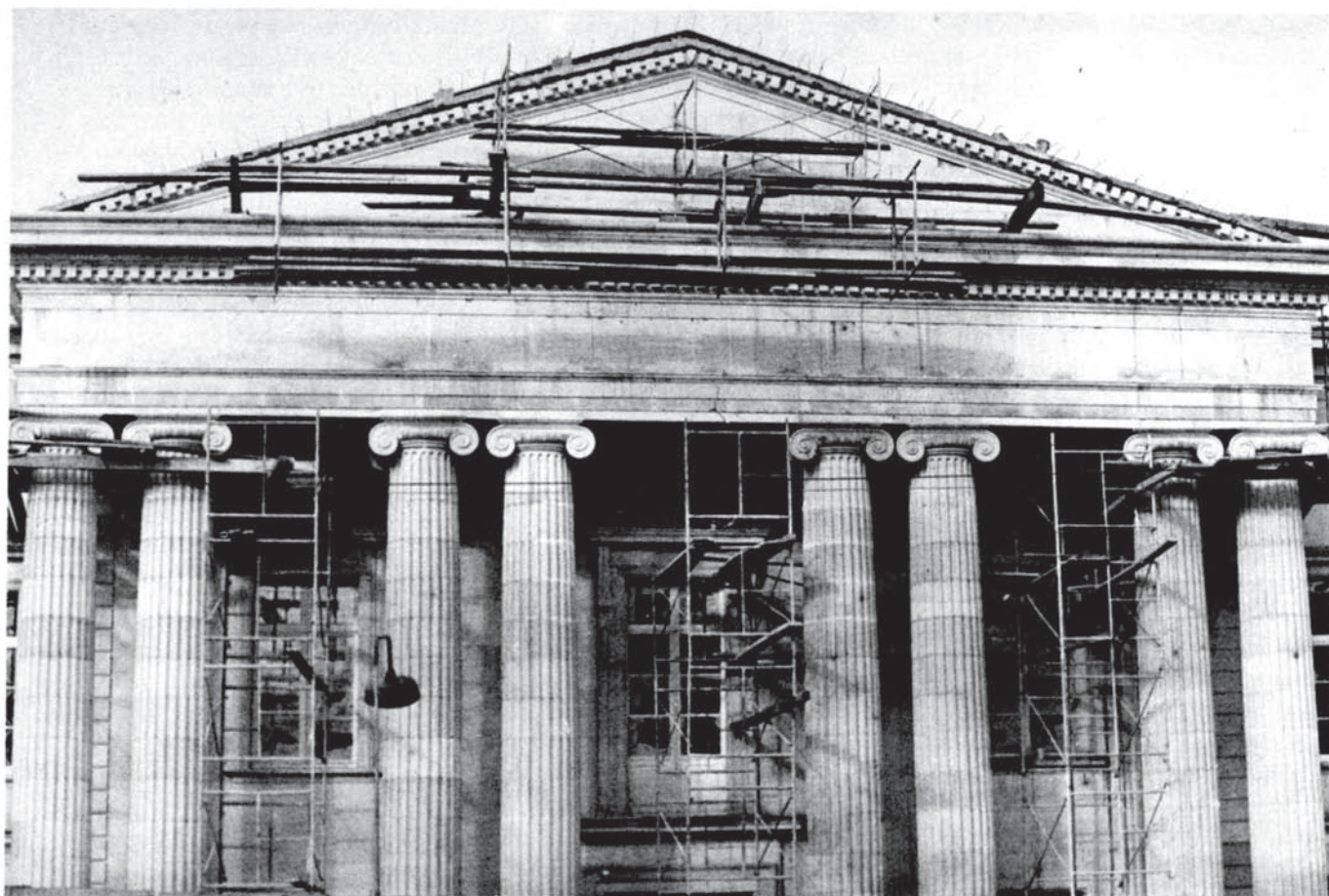
miembros parecen más interesados en lograr ventajas personales que en el sesudo análisis de los problemas nacionales y en el adecuado control político del ejecutivo.

Ante esto se propone adoptar el sistema de cámara única. Se supone que así el Congreso ganaría eficiencia porque sería más ágil y el control ciudadano más próximo.

No existe en verdad una secuencia lógica entre el planteamiento del problema y la solución. Primero, porque es absurdo medir la eficacia del Congreso por la cantidad de leyes que expida o por el número de debates que adelante contra los funcionarios ejecutivos. Al contrario, la función legislativa debe ser ponderada, serena y profunda. Cualidades que riñen con la celeridad en los trámites. Y el control político, que no es únicamente el debate al ministro y la moción de censura, requiere para su eficacia capacidad de análisis, ver sanción en los temas y habilidad didáctica.

El bicameralismo se concibe en los tiempos recientes como el sistema más apropiado para asegurar la ponderación y medida de la función legislativa, dado el control mutuo que supone la existencia de dos debates completos en cuerpos diferentes. Las inconsistencias, los vacíos y errores que escapan a uno pueden ser corregidos por el otro.

En principio me inclino por esta tesis sin considerar que resuelve el problema de la calidad en el resultado. El asunto de fondo no es el número de debates de un proyecto sino la preparación y el estudio de quienes intervienen. Muchísimos son los casos en la historia reciente del país en los que se han expedido leyes plagadas de errores e inconsistencias y contradicciones, o evidentemente inconvenientes, pese a las dos cámaras y los cuatro debates. En otros, la segunda cámara ha evitado garrafales equivocaciones de la primera. Así que muchos ejemplos prácticos habría para defender el bicameralismo o para demostrar su



inutilidad. Lo cierto es que no puede culpársele por el mal funcionamiento del Congreso como tampoco alegar que el remedio consiste en volver uno lo que hoy son dos.

Entonces, ¿es, acaso, que la asignación de funciones que hace la Constitución de 1991 desvía el trabajo de las Cámaras a cuestiones que no le son propias? ¿O son delatores, enredados, confusos los procedimientos que señala? ¿O el número de sus miembros es excesivo para un trabajo eficiente?

La teoría de la democracia y la división de los poderes señala que al cuerpo representativo de la voluntad popular corresponde expedir las leyes. Sin embargo, en las últimas décadas el presidente se había convertido en el legislador ordinario, aunque constitucionalmente sólo podía hacerlo en situaciones excepcionales, y el Congreso había quedado relegado a un papel secundario. Por las vías del estado de

sitio o de la emergencia económica o de las facultades extraordinarias concedidas por las Cámaras, o en ejercicio de su facultad para expedir reglamentos autónomos, o gracias a la amplitud de las leyes marco y al abuso de la facultad ordinaria de reglamentación y de la función de control y vigilancia, el ejecutivo legisla en todas las materias y, cuando no, negociaba con los parlamentarios la aprobación de los proyectos oficiales a cambio de alguna tajada en la burocracia o en el presupuesto.

En esas condiciones, ¿tenía razón de ser el Congreso? Algunos dirían que sí, pues a él debía corresponder, además de la tarea legislativa, una de particular importancia: el control político.

Pero tampoco para eso servían nuestras Cámaras. En primer lugar, porque el espacio que la Carta anterior les otorgaba era muy pequeño, pues

los debates al gobierno no producían resultados decisivos. Y en segundo lugar, porque dentro del contubernio que se había formado entre ejecutivo y legislativo para multiplicar los factores clientelistas a cambio de mutuos favores, ningún intento de verdadero control político progresaba.

Frente a esto la Constitución de 1991 decidió recuperar el equilibrio de poder en el Estado. Para ello le regresó al Congreso la plenitud de sus funciones legislativas y decidió que el presidente sólo en condiciones realmente excepcionales y con el cumplimiento de rigurosos requisitos podría legislar. Modificó el antiguo estado de sitio, restringió la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias, suprimió la capacidad del gobierno para dictar reglamentos autónomos, obligó a que las leyes marco o leyes generales señalen los objetivos y criterios a los cuales debe someterse el gobierno,

excluyó de las facultades extraordinarias la expedición de los códigos y la tributación, y devolvió al Congreso la iniciativa para ordenar inversiones.

Con estas reformas, más la obligación del gobierno de someter a su aprobación el plan cuatrienal del desarrollo que regulará durante su período la totalidad de las inversiones públicas nacionales, el Congreso retomó la plenitud de la función legislativa que le es propia. Las Cámaras no pueden alegar ahora que son, como antes, espectadoras pasivas de lo que el gobierno decida o, en el mejor de los casos, contrapartes en las negociaciones para la aprobación de los proyectos gubernamentales. Al contrario, obligado a asumir por sí unas funciones que antes el presidente ejercía en uso o en abuso de sus facultades, el Congreso recupera su autonomía y equilibra su poder.

En cuanto al control político, en el Estado moderno de igual o superior categoría a la función legislativa, la Carta de 1991 adoptó mecanismos e instituciones novedosas para darle al Congreso una capacidad de control de la que antes carecía. Entre ellas la más significativa la censura a los ministros que produce la remoción automática del censurado y que acerca nuestro sistema de gobierno al régimen parlamentario sin desconocer su carácter presidencialista. Y también la intervención decisiva que tienen las Cámaras frente a los estados de excepción y la institucionalización de las audiencias en las que pueden ser citados y obligados a comparecer servidores públicos y particulares de cualquier nivel cuya intervención se considere necesaria para las investigaciones que adelanten las comisiones.

Si un Congreso así no tiene capacidad de acción ni independencia frente al Ejecutivo, no parecería existir fórmula para la adecuada asignación de funciones y el equilibrio de poder. Sin embargo, la experiencia de estos años es que los legisladores no encuentran su propio espacio y continúan sometidos al gobierno tanto o más que antes.

¿La explicación? Una muy sencilla: la clase parlamentaria, habituada a que las funciones inherentes a su condición legislativa y de control eran secundarias y, en su lugar, lo sustancioso de su investidura era la posibilidad de aprovecharla para afianzar sus mecanismos electoreros o para enriquecerse, se siente ahora fuera de su hábitat y no entiende o no quiere entender el nuevo orden. Sin capacidad para repartirse libremente una tajada del presupuesto; inhabilitada para ocupar los altos cargos del Estado y desde ellos distribuir dineros y burocracias o establecer peajes y coimas; impedida para utilizar la misma clientela en la elección de padres, hermanos o esposos; sin gobernaciones ni alcaldías que antes formaban parte de su coto de caza y, para colmo, con el filo de la espada siempre en su garganta por la amenaza de la pérdida de la investidura, pero a cambio dotada de unas funciones para las que no se había preparado y por las cuales no siente interés, no se adapta a las reglas de juego de la real democracia e intenta, a veces con cinismo escandaloso, regresar al viejo sistema en el que se movía como pez en el agua.

Como resultado el juego de antes de chantaje y extorsión continúa y se multiplica. El ejecutivo sabe que ahora es más débil ante el congreso porque ya no puede reemplazarlo en sus funciones legislativas y porque debe contar con él para asuntos que antes manejaba con autonomía y porque los ministros pueden caer fulminados por un voto de censura, pero al tiempo conoce el lado flaco de los congresistas. Estos, a su vez, instituyen que el gobierno se ha vuelto dependiente estructuralmente y que por ello pueden convertirse en una filuda piedra en el zapato presidencial. El ejecutivo entonces soborna con auxilios y burocracia, con nombramientos para hermanos y parientes, con contratos asignados en forma indirecta o simplemente con la indiferencia cómplice ante los abusos, y el Congreso, a su vez, chantajea al

gobierno para recuperar y aumentar los instrumentos clientelistas que la Constitución de 1991 intentó suprimirle.

¿Cambiaría esto si el Congreso tuviera una sola cámara en lugar de dos? ¿Si no fueran 263 miembros distribuidos en dos recintos sino todos sentados en uno solo? Es obvio que no. El mal no radica en la distribución de funciones ni en los trámites para aprobación de las leyes. Es un asunto de la composición humana del gobierno y del congreso. Y es la ausencia de una voluntad política vigorosa para hacer que el Estado marche. Y es el resultado de la ausencia de la mayoría de la nación en los momentos de decisión. Cuestiones que no dependen de los textos legales sino de unos fenómenos de liderazgo y participación que en los años recientes han brillado en Colombia por su ausencia pese al deliberado esfuerzo de la Carta de 1991 por provocarlos.

Los partidos políticos

El deterioro de la política se atribuye también a la inexistencia de partidos fuertes, organizados de manera democrática, con sistemas modernos de operación, que atraigan a los ciudadanos y les sirvan como vehículos de transmisión de y hacia el Estado y con capacidad disciplinante sobre sus miembros, en especial quienes les representan en la administración o en el congreso. Vacío imposible de llenar, dicen, mientras la Constitución no obligue a organizarlos democráticamente y limite o al menos dificulte la participación electoral por fuera de los partidos.

La Carta de 1991 dispone sobre esto:

1. Partidos organizados que en una elección obtengan más de 50.000 votos o representación parlamentaria recibirán personería jurídica;

2. Con personería jurídica pueden inscribir candidatos sin requisito alguno, siempre que su representante legal los "avale";

3. El Estado contribuirá a su financiamiento y al de las campañas electorales;

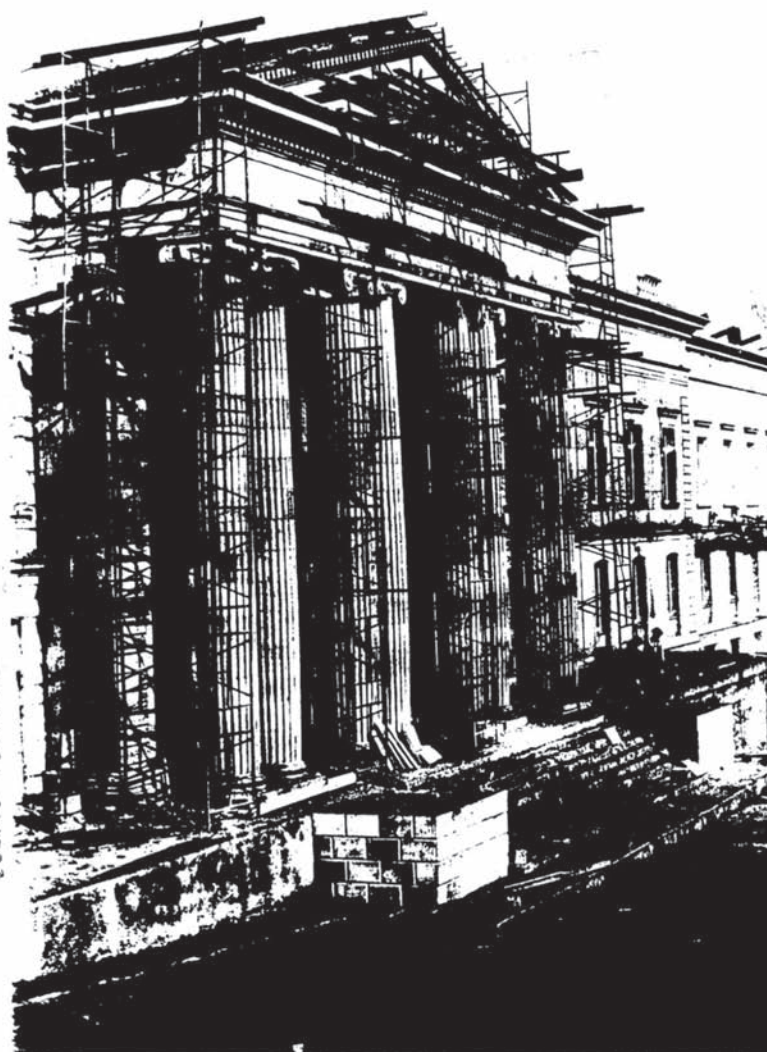
4. La ley no les puede establecer exigencias en materia de organización interna;

5. Asimila los movimientos políticos a los partidos;

6. No es necesario pertenecer a los partidos o movimientos para intervenir en las elecciones ni para recibir financiación del Estado en las campañas.

¿Qué significa esto? En primer lugar que la Carta promueve la organización de los partidos pero no la impone, lo que consulta la verdadera democracia. Condicionar la participación electoral a la pertenencia a un partido y a su visto bueno sería la peor forma de alimentar la corrupción pues crearía un intermediario forzoso con poder para doblegar a su voluntad, omnímodo a todas las aspiraciones políticas. Y sería la negación suprema de la democracia.

Lo que sí permite y exige la Carta es que la ley precise algunos ámbitos de acción a los que los partidos deben someter su actuación. Por ejemplo, el legislador debe definir en qué consiste el aval que un partido otorga a un candidato que se inscribe en su nombre y debe señalar la responsabilidad que asume el partido por otorgar dicho aval. Así mismo, la financiación de los partidos y las campañas, que en el mundo de hoy es un elemento disciplinante, puede y debe ser reglamentada por la ley.



Quienes consideran que la Constitución se quedó corta en el tratamiento a los partidos alegan que impide obligarlos a establecer sistemas democráticos en la escogencia de las directivas y los candidatos, lo que es un contrasentido en una sociedad que pretende avanzar hacia la democracia participativa. Dicen también que la Carta debe imponerles la existencia de un tribunal de ética para obligar a la lucha interna contra la corrupción. Y señalan, además, que debería prohibir a los partidos presentar más de un candidato por corporación o cargo en cada circunscripción con el fin de controlar la proliferación de nombres que dificulta, hasta hacerlos nugatorios o imposibles, el tarjetón y los procedimientos computarizados para el voto.

En cuanto a lo primero, es cierto que el ideal sería una sociedad en la que todos y cada uno de los procesos colectivos tuvieran una secuencia democrática. Pero contradice ese mismo anhelo obligar a una determinada forma de organización partidista para tener acceso a la política. En un verdadero escenario de libertad el ciudadano debe tener todas las opciones. La democracia no puede resultar débil porque permite escoger a cada uno cómo quiere organizarse, salvo que vulnere derechos ajenos, asunto que ya no es de organización interna sino de comportamiento externo.

No parece lógico considerar que el fracaso de los partidos políticos en Colombia se debe a la no obligatoriedad de consultas internas o a la falta de un tribunal de ética. En cambio, si un partido no crea vínculos sólidos entre sus miembros la consulta puede ser un sistema manipulado

o la razón para su desintegración y el tribunal de ética un cascarón sin efectos reales.

El mejor ejemplo para explicar esto es el partido liberal colombiano. Desde hace seis años somete a consulta interna sus candidatos presidenciales y mantiene un tribunal de ética. Sin embargo, el mecanismo de la consulta no ha servido para establecer vínculos reales de sus miembros con los candidatos; al contrario, ha sido precisamente en las dos últimas elecciones en las que la participación tanto absoluta como porcentual ha sido más baja. Tampoco esta escogencia democrática del candidato ha generado mecanismos de acción más efectivos o menos

clientelistas entre el presidente elegido y los congresistas ni ha modernizado la organización interna que sigue tan caduca como antes. Otro tanto sucede con el tribunal de ética. O ha reaccionado tardíamente cuando ya otros órganos habían aplicado sanciones o ha servido más como atenuante de la sanción política que como coadyuvante. Además, la ausencia de elementos vinculantes dentro del partido quita cualquier trascendencia a sus determinaciones. Por supuesto que algunos asuntos de los partidos es necesario reglamentarlos, pero no para asegurarles su subsistencia sino para organizar el proceso electoral y estimular en los ciudadanos la participación. En estricto sentido, partido que no sea capaz de crear las condiciones para adquirir vocación de permanencia, está bien que desaparezca. Como conclusión, si bien es cierto que en Colombia los partidos tradicionales parecen heridos de muerte y no se ve en el inmediato futuro uno nuevo, no es la Constitución la causa ni el remedio. El mal debe buscarse en la capacidad de liderazgo de la clase política y en su compromiso con el país, cuestiones que no se mejoran con textos legales, aunque a veces, como ahora, medidas excepcionales podrían servir para provocar reacciones; pero ellas, por su condición extraordinaria, no pueden formar parte de la legislación ordinaria.

El estatuto de la oposición

Es otro de los temas del análisis político que inquieta a algunos de los dirigentes y entre ellos al presidente Samper. Pero a partir de una afirmación y un hecho verdaderos se propone una solución equivocada o inane. La afirmación verdadera: una democracia en la que no coexisten fuerzas políticas contrarias que disputen el manejo del gobierno, se deteriora y se corrompe. El hecho verdadero: en Colombia estas fuerzas no existen.

Ni el partido de gobierno es tal ni los otros partidos tienen interés o ca-

pacidad para enfrentarse al gobierno. Al contrario, procuran recibir de éste sus favores para conservar los factores clientelistas en los que reposan sus posibilidades electorales dado que se sienten incapaces de sobrevivir sin burocracia y sin presupuesto. Al ejecutivo, por su parte, esta situación le complace porque carece de crítica oportuna y calificada, le asegura la complicidad en todos sus actos y le permite tramitar sus proyectos en el Congreso sin reales complicaciones. Ni gobierno ni partidos pueden aceptar públicamente esta realidad. Por eso, con la manía de echarle la culpa a la Constitución o a la ley, dicen que no hay oposición porque falta un estatuto y en ese lamento disimulan su incapacidad o su complacencia. La Constitución de 1991 señala las garantías básicas para los partidos y movimientos que no participen en el gobierno y ordena al legislativo expedir una ley estatutaria que regule íntegramente esa materia. No es más lo que puede y debe hacer la Carta.

Entonces, si al Congreso compete expedir por ley un estatuto de la oposición, ¿por qué pasados cuatro años no ha cumplido esta obligación? Muy sencillo: porque en ese momento se acaba la disculpa. Y existe una razón adicional muy importante para la ausencia de oposición: los medios de comunicación se han convertido en elementos de resonancia del gobierno de turno y en sus defensores, aunque cada día predicen su independencia y su espíritu crítico. En esas condiciones, la denuncia se vuelve inane y la convocatoria estéril porque no llega a la población.

Uno de los elementos más deteriorantes de la política es el compromiso que se ha creado entre los medios de comunicación y el gobierno por las ambiciones de dinero o de poder cada vez más fuertes de aquellos y el afán cada día más claro de éste por satisfacerlas. En este punto sí valdría la pena una norma constitucional que impidiera a las empresas dueñas de medios de comunicación y a sus socios o accionis-

tas mayoritarios contratar con el Estado en actividades distintas a las propias de su objeto social. Nada condiciona tanto el equilibrio informativo y excluye con tanta fuerza la oposición como la condición de contratista del Estado, o la esperanza de serlo, en áreas de especial atracción por el poder que otorgan o por la magnitud de las utilidades que generan. Los dueños o programadores de noticieros de televisión y radio y los de periódicos o revistas de contenido político no deberían ser licitantes para contratos o concesiones del Estado diferentes a las necesarias para su actividad. Los medios o sus dueños esperando, como acaba de suceder en Colombia, que les adjudiquen la telefonía celular o canales privados de televisión, o ya como adjudicatarios, terminan plegados al gobierno.

Cuando esto se dice, se intenta demostrar la independencia de los medios con casos de denuncia contra algunos funcionarios. Es una cortina de humo. Son casos aislados y el denunciante procura siempre salvar la responsabilidad del alto gobierno como si el mal se limitara a una o dos personas aisladas y como si al cortar sus cabezas todo quedara solucionado. No hay una posición sistemática de análisis crítico y denuncia y mucho menos se crean escenarios para discutir las alternativas de poder. Los medios procuran, además, pasar muy rápido el manto del olvido sobre los casos denunciados para minimizar su efecto de mediano o largo plazo y desconocen las posiciones de quienes, por no estar en el gobierno, no tienen elementos de retribución importantes.

Estas circunstancias, más la debilidad financiera de los partidos o de los movimientos políticos que les impide tener sus propios medios de comunicación o recurrir a la publicidad pagada, desaniman la oposición por su esterilidad.

La imposibilidad de obligar a los medios privados a divulgar los planteamientos o las denuncias de los opositores debería ser subsanada a través

de medios de comunicación sostenidos por el Estado como parte de su financiación a los partidos y las campañas. Serviría más a la democracia si algunos de estos recursos, en lugar de entregarlos directamente, se orientaran a sostener, por ejemplo, un canal de televisión dedicado principalmente a divulgar las actuaciones de los protagonistas políticos, siempre que se garantizara su imparcialidad mediante la participación en la administración, en condiciones igualitarias, de todos los partidos y movimientos.

La financiación de las campañas electorales

De nuevo un planteamiento cierto y una conclusión equivocada. El planteamiento cierto: a la financiación de las campañas políticas les falta transparencia y control por lo cual se requiere reglamentar el origen de los recursos, la cuantía y el destino de los gastos y la manera de asegurar un control efectivo. La conclusión equivocada: para eso se requiere una reforma a la Constitución y que el Estado asuma la totalidad de los costos de las campañas electorales. En este punto la Carta del 91 es tan completa como debe ser. Creo que no le falta ni le sobra. Por un lado permite que el Estado contribuya a la financiación de los partidos y de las campañas, incluidas las de los candidatos independientes. Por otro, autoriza a la ley para limitar el monto de los gastos de los partidos, movimientos y candidatos y para señalar cuantía máxima a los auxilios particulares a las campañas. Obliga, además, a rendir cuentas públicas de los gastos electorales.

Quienes consideran que las disposiciones constitucionales son insuficientes, sostienen básicamente dos argumentos: a) que al utilizar la Carta la expresión "el Estado contribuirá a la financiación" quiere decir que sólo puede aportar parcialmente, sin asumir la totalidad de los costos y; b) que la norma constitucional permite regla-



mentar los auxilios particulares a las campañas pero no prohibirlos. Para ellos el mecanismo básico para limpiar la política es la prohibición total de los aportes de particulares a las campañas, lo que sería imposible sin disponer la financiación total por el Estado, cuestiones ambas indispensables y estrechamente unidas que la Constitución no permite.

En cuanto a los primeros: prohibir la totalidad de los auxilios particulares es un imposible práctico además de que sería una manera de acabar de disolver los vínculos entre los ciudadanos y los partidos o los dirigentes

políticos. No hay duda de que muchos, cuando creen haber encontrado una persona que simboliza sus aspiraciones de liderazgo político, buscan contribuir a su éxito. Algunos lo harán con su trabajo personal sin remuneración. Otros mediante el préstamo de elementos necesarios en la campaña, como máquinas y equipos de oficina, megáfonos, altoparlantes, vehículos, etc. Otros que no pueden aportar su propio trabajo, mediante la cesión temporal de empleados cuyo salario ellos pagan pero prestan sus servicios a la organización electoral. Y unos más con donaciones en especie o en dinero.

Todo ello tiene un valor económico y sería absurdo pretender que nadie puede trabajar para los partidos o candidatos sin cobrar el estipendio normal o impedir que se presten escritorios o máquinas de escribir o copiadoras o vehículos o un inmueble para sede de la campaña. O prohibir a una persona que destine unos pesos para darlos al candidato de su preferencia. Al contrario, todo esto se debería estimular para que fuera cada vez más amplia y más estrecha la vinculación de los electores con sus dirigentes.

Se dirá, entonces, que no se trata de esas minucias sino de prohibir las grandes contribuciones. Esto, que lo considero razonable y necesario, no requiere una reforma de la Constitución. Basta expedir la ley que fije límites a los gastos y las donaciones.

El tema de la financiación de las campañas requiere varios análisis para llegar a una solución aceptable. En primer lugar, la razón principal para impedir el exceso de dinero en las campañas y para que el Estado contribuya a su financiación es la preservación de la democracia en su sentido real. Nada cierra tanto las oportunidades como la carencia de recursos en un mundo que exige, quiérase o no, altas inversiones electorales, y nada asusta tanto para participar en la política a quienes tienen un sentido estricto de la ética que el elevado costo de las campañas. Por otra parte, también peligra la democracia cuando los elegidos se vuelven dependientes de sus patrocinadores. Estas consideraciones son las que fundamentan la necesidad de limitar los auxilios y los gastos y la financiación por el Estado. Así se equilibra, aunque sea parcialmente, lo que de otra manera rompería o corrompería el juego democrático.

Entre nosotros es obvio que existe una razón adicional: la presencia cada vez más extendida de dineros ilícitos. Que no son únicamente los de los narcotraficantes sino también, con tanto o mayor poder desmoralizador, los de contratistas del Estado o funcionarios venales. Sin embargo, aún si estos

elementos corruptores no existieran, como el tema trasciende el origen lícito o ilícito de los dineros para situarse en el verdadero sentido de la democracia, es necesaria y urgente su solución. Pero no basta con limitar la cuantía de los gastos y de los auxilios ni es suficiente con asegurar la financiación por el Estado de una porción sustancial de los costos si no se genera la capacidad real para controlar, que hoy falla y demuestra la inutilidad de las normas. En las campañas de 1994 existían límites claros a los gastos. Sin embargo todos los colombianos tuvieron siempre conciencia de que la norma se burlaba olímpicamente, sin consecuencias, por la debilidad operativa de la autoridad y, lo más grave, por el engaño de los encargados de ejercer el control, quienes esquivaron el compromiso real y se limitaron a solicitar a otra agencia del Estado la inspección superficial de los libros de contabilidad de unos pocos candidatos, supuestamente escogidos al azar sabiendo, como debían saber o al menos sospechar, que la mayoría de las campañas sólo registrarían en los libros las cuantías ajustadas al límite legal. Si esta situación ha de continuar, más vale no dictar leyes ni reglamentos que se extinguen convertidos en objeto de burla. A lo anterior hay que agregar lo dicho arriba sobre la oposición. No basta para garantizar la democracia que el Estado contribuya a la financiación de las actividades electorales y limite los gastos o los auxilios. Tan importante como esto, aunque más difícil, es asegurar la divulgación masiva de las actividades y los planteamientos de los candidatos.

Conclusiones

Es cierto e inocultable que el comportamiento político en el país se ha vuelto el principal elemento disolvente de la nacionalidad. Sin embargo, someter a discusión la Constitución como si en ella estuviera la causa o el remedio es un simplismo que evade la verdadera solución en lugar de enfrentarla.

El problema no es el Congreso sino los congresistas. Cambiar el sistema bicameral no cambia a los actores. Tampoco la simple reformulación de los procedimientos varía la calidad de quienes deben cumplirlos. Parece dudoso que la inexistencia en Colombia de partidos políticos modernos, capaces de aglutinar extensos núcleos de población y de crear vínculos sólidos, se deba a vacíos o contradicciones en la Carta. Faltan algunos reglamentos que disciplinen las conductas electorales de los partidos y les señalen responsabilidades, pero para esto no está en la Constitución el remedio sino en la ley. O mejor en los legisladores.

Tampoco en la Constitución radica la causa para la inexistencia de una oposición política real. Ni siquiera en la ausencia de una ley como la que ordena el artículo 112 de la Carta. La verdad es que nadie quiere investigar y denunciar. El afán principal de los políticos es acumular elementos clientelistas. La esterilidad de la denuncia, además, y la falta de divulgación de los planteamientos, desaniman la oposición. El tema de la financiación de las campañas electorales es uno de los más importantes en el mundo de hoy por su significado en la preservación de la democracia real. La ley puede asegurar esta financiación, establecer límite a los gastos y disponer el control de las donaciones. La falla evidente de nuestro comportamiento político no radica, pues, en la Constitución ni en la ley sino en los actores. Por ello nada efectivo saldría de una reforma de la Carta. Lo que se requiere es una reacción ciudadana que sancione a los corruptos, a los pusilánimes y a los indolentes. Contra esto pesa, sin embargo, el escepticismo de los colombianos que ya no quieren intervenir porque piensan que su voto de nada sirve. Por eso, para contribuir a la transformación de las costumbres políticas hay que empeñarse en vencer el escepticismo y devolver a los colombianos la fe en su propia fuerza frente al Estado●

Juan Fernando Jaramillo

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional e investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la misma Universidad.

El régimen electoral colombiano y sus posibles reformas

Juan Fernando Jaramillo



En los días anteriores entró en actividad la Comisión de Reforma Política convocada por el gobierno nacional. La comisión, que está integrada por representantes de los partidos políticos, de las universidades y de organizaciones sociales, tiene por objeto hacer propuestas concretas de reforma sobre los temas de los partidos políticos y del Congreso y demás cuerpos colegiados. Estas

propuestas serán presentadas al Congreso de la República, y será el que definitivamente decida sobre ellas.

Al tiempo en que fue constituida la Comisión de Reforma Política se conformó también un grupo integrado por miembros de la Cámara de Representantes, el cual se ha puesto también como misión elaborar una serie de propuestas de enmienda política.

Un grupo similar ha sido convocado igualmente en el Senado de la República.

Dentro de los temas de discusión en los planes de reforma ocupan un lugar destacado los puntos relacionados con la materia electoral. Partiendo de esa base, este artículo busca identificar una serie de temas relacionados con esta materia que han sido objeto de debate durante el último tiempo para luego expresar nuestra opinión con respecto a ellos. Para ello, haremos inicialmente unas pequeñas diferenciaciones conceptuales, para luego describir el régimen electoral del país y pasar luego a concentrarnos en los puntos que han venido siendo materia de discusión.

1. Régimen electoral: Derecho, organización y sistema electorales

Para empezar, es importante hacer algunas delimitaciones conceptuales que nos permitirán acceder más fácilmente a la materia objeto de este artículo.

Por régimen electoral entendemos todas las regulaciones referidas a la temática electoral, sin hacer diferenciación alguna. Es decir, éste es un término genérico. Dentro de él cabe precisar áreas distintas, las cuales son las de derecho, organización y sistema electorales.

Bajo el término de derecho electoral se cobijan las normas que señalan cuáles son los derechos de las personas en lo relacionado con su participación en la designación de gobernantes y representantes. Más concretamente, el derecho electoral define quién puede elegir y quién puede ser elegido y señala si el voto es universal, igual, directo, secreto y obligatorio o no.

Por su parte, la organización electoral se circunscribe a la administración de los comicios, tarea que abarca las actividades preparatorias del debate electoral, las elecciones mismas y los actos posteriores a ellas. Ella comprende, pues, la elaboración del censo electoral, el proceso de inscripción de partidos y de candidatos, la regulación y control de las campañas electorales, la financiación de los partidos políticos, la organización de la distribución y recuento de los votos, la proclamación de los candidatos elegidos, la resolución de los conflictos surgidos a raíz de las elecciones, etc.

Finalmente, el término sistema electoral hace referencia a los procedimientos por medio de los cuales los ciudadanos ejercen su derecho de sufragio y los votos se transforman en escaños. Este ámbito de la materia electoral se ocupa, entonces, de cuatro puntos: el procedimiento de votación (voto único o múltiple, voto preferencial, etc.); las formas de la candidatura (listas cerradas y bloqueadas/no bloqueadas, listas abiertas, etc.); la (posible) subdivisión de la zona electoral en circunscripciones electorales (circunscripciones uninominales o plurinominales y las varias formas que asumen estas últimas); y las normas o procedimientos para la atribución de escaños (procedimiento d'Hondt, de cociente electoral, etc.). El debate acerca de los sistemas de elección mayoritario y proporcional que, en últimas, se reduce a la discusión sobre los principios de representación mayoritaria y proporcional y a sus múltiples formas de materialización, se da justamente al interior de esta área del campo electoral¹.

2. Descripción del régimen electoral colombiano

Derecho electoral

Desde hace ya varias décadas, el derecho electoral colombiano ha acogido los llamados principios básicos del derecho moderno del sufragio, como son el voto universal (desde 1936 para los varones y desde 1957 también para las mujeres), el voto directo (desde 1945 para todas las elecciones), el voto secreto (desde 1853) y el voto igual.

En estos puntos, pues, la Carta de 1991 no introdujo mayores cambios, aun cuando sí cabe agregar que el campo de aplicación del sufragio se extendió al consagrarse constitucionalmente la elección popular de los gobernadores y de los miembros de las

Con la nueva Carta se le dio rango constitucional al tema de la organización electoral, el cual era hasta entonces solamente objeto de regulación legal. Igualmente, en la nueva Constitución se le asignó a las entidades de administración electoral la calidad de órganos autónomos e independientes del Estado, aparte de los tres poderes públicos clásicos

1. Ver sobre este tema, a Nohlen, Dieter (1986): *La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL), San José de Costa Rica; ibidem (1981): *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.



El sistema electoral ha registrado grandes progresos en términos de asegurar los derechos y garantías de los electores, sin embargo tales garantías no han logrado vencer el crónico abstencionismo electoral.

juntas administradoras locales, así como la participación de los colombianos en el extranjero en la elección del Senado.

Asimismo, se conservó el principio del sufragio facultativo, si bien el artículo 258 constitucional abrió las puertas para el establecimiento mediante ley del sufragio obligatorio, al señalar que el voto “es un derecho y un deber ciudadano”.

Entre los puntos que representan una gran innovación en este campo estarían los relacionados con el establecimiento de diversos mecanismos de participación popular, tal como fue contemplado en el artículo 103 ss. de la Constitución, reglamentado por la ley estatutaria sobre mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994); la introducción de una larga lista de causales de inhabilidad e incompatibilidad para los congresistas o los aspirantes a serlo; el establecimiento de la doble nacionalidad; la creación de una instancia externa de control sobre los parlamentarios, representada en el Consejo de Estado y en los procesos de pérdida de la investidura; y, finalmente, la

autorización constitucional al legislador—en el parágrafo del artículo. 98— para que fije la edad mínima necesaria para el ejercicio de la ciudadanía.

Organización electoral

Con la nueva Carta se le dio rango constitucional al tema de la organización electoral, el cual era hasta entonces solamente objeto de regulación legal. Igualmente, en la nueva Constitución se le asignó a las entidades de administración electoral la calidad de órganos autónomos e independientes del Estado, aparte de los tres poderes públicos clásicos (artículos 113 ss.).

El modelo de organización electoral existente proviene del esquema trazado por la Ley 89 de 1948, con una Corte Electoral—hoy Consejo Nacional Electoral— a la cabeza, que actúa como una especie de junta directiva de la organización electoral, y la Registraduría Nacional del Estado Civil, que es el organismo que realiza las tareas prácticas de organización electoral.

Sin embargo, la nueva Constitución modificó un punto esencial del esquema, referido a la composición del Consejo Nacional Electoral: desde la Ley 89 de 1948 venía rigiendo un principio de paridad en la organización electoral. Así, la Corte Electoral fue siempre integrada exclusivamente y en forma paritaria por los liberales y conservadores. Sólo hasta la Ley 23 de 1979 se abrió un espacio —por cierto, mínimo— a un representante de un tercer partido. En la nueva Constitución se respondió a las críticas que se formulaban alrededor de este punto, consagrando que los integrantes del Consejo Nacional Electoral continuarían siendo designados por el Consejo de Estado, de ternas presentadas por los partidos y movimientos políticos, y de manera tal que la composición de aquél habría de reflejar la composición política del Congreso (artículo 264). Cabe agregar, además, que en la nueva ley de partidos se contempla que dos de los miembros del Consejo representarán a los partidos de oposición con las mayores votaciones que no hubieran alcanzado a tener representación en el Consejo ni estén participando en el gobierno (artículo 36, Ley 130 de 1994).

Muchas de las funciones que ahora le han sido asignadas constitucionalmente a los organismos de administración electoral ya venían siendo desempeñadas por éstos —por mandato del código electoral (decreto 2241 de 1986), de las Leyes 62 de 1988 y 6a. de 1990 (reformadoras de aquél) y de la Ley de partidos anterior (Ley 58 de 1985)— aun cuando ha de recalcarse que en los recientemente dictados estatuto básico de los partidos y movimientos políticos y leyes sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana y sobre el voto programático se contempla una serie de tareas adicionales.

Para finalizar este aparte es importante mencionar la figura del Veedor del Tesoro, creada por el artículo transitorio 34 de la Constitución, y la cual fue concebida para un período de tres años para impedir el desvío de los recursos del Tesoro hacia las campañas políticas. La institución desapareció en agosto del año pasado, a pesar de las peticiones para que fuera consagrada de manera permanente.

Sistema electoral

Hasta la Ley 7a. de 1932 rigieron para las elecciones parlamentarias sistemas de representación por mayoría. Desde 1932 ha tenido vigencia, exceptuando los años 1951-1953 y el período del Frente Nacional, —en el cual el sistema se aplicó sólo al nivel de la competencia intrapartidaria— el principio de la representación proporcional.

a) Forma de la candidatura y procedimiento de votación: Desde 1932 las listas son cerradas y bloqueadas, de manera que el sufragante no puede introducir ninguna modificación en ellas. El sufragante tiene solamente un voto por cada corporación pública por elegir.

La Constitución introdujo el sistema de las boletas oficiales —el tarjetón— para todas las elecciones. Anteriormente las papeletas eran elaboradas y distribuidas a los ciudadanos por los mismos partidos políticos, método este muy criticado por atentar contra el secreto del voto y por desfavorecer a los partidos menores.

b) Circunscripciones: Para el Senado existen una circunscripción única nacional, donde se eligen 100 senadores, y una circunscripción nacional indígena en la que se eligen 2 senadores más.

La Cámara de Representantes continúa siendo elegida en circunscripciones territoriales equivalentes a los departamentos. Cada departamento tiene una representación básica de dos representantes, además de la que le corresponde por su población.

La Constitución autorizó también la creación hasta de 5 escaños adicionales para la representación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Esta posibilidad ha sido utilizada hasta ahora solamente para el caso de las minorías negras a las cuales se les adjudicaron dos escaños en esta cámara legislativa (Ley 70 de 1993).

c) Procedimiento para la distribución de los escaños: Se aplica el sistema del cociente electoral con residuos mayores, para todas las circunscripciones. El método del cociente fue introducido por la Ley 7a. de 1932 y ha regido casi ininterrumpidamente, aun cuando con diversas modalidades, de

Pensamos que la existencia de ese estatuto de inhabilidades e incompatibilidades puede contribuir a depurar el Congreso y a evitar que se presenten conductas reprobables por parte de los parlamentarios. Por eso, habrá de observarse con mucho detenimiento los intentos de reformar estas normas, bajo el convencimiento de que para la democracia y para el Congreso es mejor que algunas de ellas sean exageradas a que se sigan dando las irregularidades que se presentaban en el pasado.

acuerdo con las variaciones que le han introducido sistemas como el de la votación mínima o medio-cociente, el de la acumulación de residuos, el Hagenbach-Bischoff y el de los residuos mayores.

Muy importante de destacar dentro de este contexto es que el procedimiento de distribución de los escaños se viene realizando sobre las listas y no por partidos, según decisión vigente del Consejo de Estado. Esta situación, sumada a la falta de reglamentación de la vida interna de los partidos—ahora prohibida expresamente en la Constitución— ha impulsado la ya tradicional fragmentación de los partidos y la proliferación de listas².

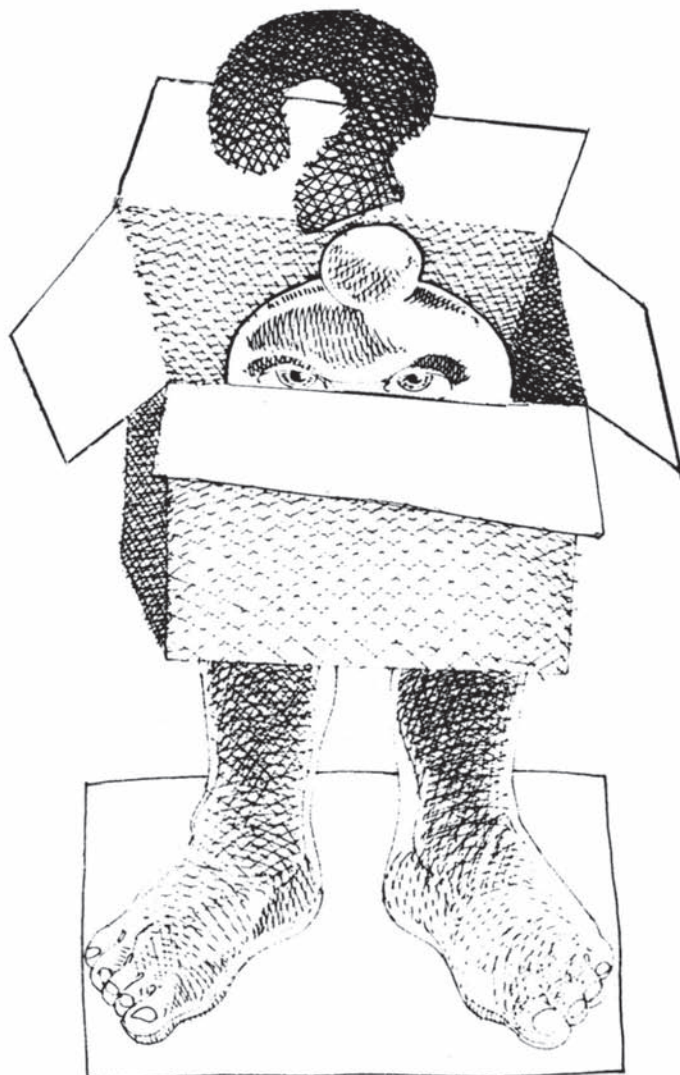
3. Puntos de debate para la reforma

Entre los temas que más se han debatido están los siguientes:

Derecho electoral

a) Las inhabilidades e incompatibilidades: La nueva Constitución introdujo una larga lista de causales de inhabilidad e incompatibilidad de los congresistas o de los aspirantes a serlo. Estas causales tuvieron como objetivo eliminar fuentes de corrupción y nepotismo, así como dedicar a los congresistas exclusivamente a su función de representación.

En el Congreso se han levantado ya diversas voces contra el catálogo de inhabilidades e incompatibilidades. En la Ley 84 de 1993 se introdujeron dos artículos con los que se intentaba limitar los efectos de esas normas, pero fueron declarados in-



constitucionales, como la mayor parte de esa ley.

En la actualidad cursa en el Congreso un proyecto de acto legislativo dirigido también a modificar ese catálogo de inhabilidades e incompatibilidades. El proyecto ya cumplió con su primer debate en comisión.

Este es un tema que va a seguir siendo objeto de discusión en el futuro. Pensamos que la existencia de ese estatuto de inhabilidades e incompatibilidades puede contribuir a depurar el Congreso y a evitar que se presenten conductas reprobables por parte de los parlamentarios. Por eso, habrá de observarse con mucho detenimiento los intentos de reformar estas normas, bajo el convencimiento de que para la democracia y para el Congreso es mejor que algunas de ellas sean exageradas a que se sigan dando las irregularidades que se presentaban en el pasado.

b) La pérdida de la investidura: El establecimiento de este control judicial sobre la actividad de los congresistas ha suscitado desde un principio fuertes controversias entre el Congreso y el Consejo de Estado. Recordemos las reacciones en el Congreso cuando este órgano judicial decidió que el proceso de pérdida de investidura se podría

2. Para más detalles sobre estos puntos y su desarrollo histórico ver, entre otros: Jaramillo, Juan/Franco Beatriz (1993): Colombia, en: Nohlen, Dieter (coord.): *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. IIDH, San José de Costa Rica, pp. 135-182; Delgado, Oscar (1991): "Régimen y sistema electoral en la Constitución de 1991", en: *Revista Javeriana*, No. 579, Bogotá, pp. 237-275; González, Fernán (1978): "Legislación y comportamiento electorales: evolución histórica", en: *Controversia*, Nos. 64-65, CINEP, Bogotá, pp. 1-59.

adelantar incluso sin que se hubiera reglamentado legalmente la materia. Igualmente, vale la pena traer a la memoria que en el reglamento del Congreso —la Ley 5a. de 1992— se consagró, en normas declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional, que la desinvestidura sólo procedería cuando existiera sentencia penal previa. Esta misma disposición y otra serie de limitaciones al proceso de desinvestidura fueron incorporadas a la Ley 144 de 1994, ley que el Consejo de Estado se ha negado a aplicar en esos apartes, argumentando que son inconstitucionales³.

Hasta ahora se han dictado 12 sentencias de pérdida de investidura. Ello nos permite concluir que a través de esta figura va a ser posible establecer un control real a las múltiples irregularidades que se han venido presentando desde hace muchos años en el Congreso. Eso es conveniente para la misma relegitimación del Parlamento, pues lo que más ha alejado a los ciudadanos de esta institución ha sido precisamente la falta de sanción a los actos irregulares de sus integrantes. La pérdida de investidura ha sido una de las grandes innovaciones de la Carta y sería inconcebible que se pensara en suprimirla.

c) Los colombianos residentes en el extranjero: La Constitución le abrió las puertas a los colombianos residentes en el extranjero para que participen en la actividad política nacional. Así, como vimos antes, se dispuso en su artículo 176 que la ley podría crear un(os) escañó(s) adicionales en la Cámara de Representantes para asegurar la participación de los colombianos residentes en el exterior. Sin embargo, este artículo no ha sido reglamentado legalmente en lo referente a ellos.

De otra parte, la Constitución señaló en su artículo 171 que los colombianos residentes en el exterior podrían votar para las elecciones de senadores. A pesar de ello, este derecho les fue negado por la Ley 84 de 1993, mediante un artículo que, como la mayor parte de esa ley electoral, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional (sentencia C-145 de 1994). Con todo, esta sentencia fue dictada luego de haberse celebrado las elecciones parlamentarias y en ella se aclaró que sus efectos regirían únicamente hacia el futuro.

En este punto cabría, entonces, pensar en la posibilidad de que se cree legalmente la circunscripción para los colombianos en el extranjero y que el Consejo Nacional Electoral reglamente la participación futura de los mismos en las elecciones para senadores.

d) Voto obligatorio: Este es un tema que se discute recurrentemente en el país. No habiendo sido posible llegar a un acuerdo sobre este punto en la Constituyente se decidió que fuera la ley la que tomara la decisión sobre este punto.

La permanente discusión acerca de la implantación del voto obligatorio está relacionada con las ascendentes tasas de abstención electoral, fenómeno que se esperaba poder contrarrestar con la nueva Constitución, pero que, en contra de lo presupuestado, ha acelerado su crecimiento. El cuadro No. 1 nos ilustra acerca del desarrollo de la abstención en los últimos años:

Argumentos jurídicos y políticos hablan a favor y en contra de la adopción de la obligatoriedad del voto. Mientras por un lado se arguye que los derechos de los ciudadanos tienen que ir acompañados de deberes para con la comunidad, como el de participar en la vida política, por el otro lado se considera que en esta materia el ciudadano debe contar con entera libertad para decidir si vota o se abstiene.

Igualmente, algunos piensan que con el voto obligatorio se podría depurar el sistema político, en la medida en que un altísimo número de electores iría a las urnas sin tener relaciones clientelistas con los caudillos políticos. En oposición, otros opinan que el ingreso a la actividad electoral por parte de un gran número de personas que no tendrían mayor interés por la política pero que van a sufragar para evitarse las sanciones, podría

Hasta ahora se han dictado 12 sentencias de pérdida de investidura. Ello nos permite concluir que a través de esta figura va a ser posible establecer un control real a las múltiples irregularidades que se han venido presentando desde hace muchos años en el Congreso. Eso es conveniente para la misma relegitimación del Parlamento, pues lo que más ha alejado a los ciudadanos de esta institución ha sido precisamente la falta de sanción a los actos irregulares de sus integrantes. La pérdida de investidura ha sido una de las grandes innovaciones de la Carta y sería inconcebible que se pensara en suprimirla.

3. Más sobre la figura de la pérdida de investidura en: Rojas, Danilo (1995): La jurisprudencia sobre pérdida de la investidura de congresistas, en: *Pensamiento Jurídico* No.2, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 169-177. Ver también Chinchilla, Tulio (1995): Comentarios al Título VI de la Constitución. Aparecerá próximamente en el Manual de la Constitución que será publicado por la Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana.

CUADRO No. 1
Abstención Electoral en Colombia 1980-1994
(en % sobre potencial de votantes)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1991	1992	1994
Senado	---	59.0	---	57.5	---	44.5	63.5	---	67.3
Cámara Repr.	---	59.0	---	56.4	---	45.4	64.1	---	67.3
Presidente	---	50.2	---	54.4	---	56.5	---	---	65.8(1v) 56.4 (2v)
Regionales- locales*	66	59.0	62	56.4	32.6	41	---	56.9	n.d.
Alcalde	---	---	---	---	33.3	42	---	78.1	56.7
Gobernador	---	---	---	---	---	---	63.3	---	60.7

*La cifra corresponde a la elección con menor grado de abstención. No se incluyen las elecciones para consejos intendenciales ni comisariales.

volver muy inestable el sistema político y el sistema de partidos.

Por nuestra parte, pensamos que el establecimiento de la obligatoriedad del voto podría dinamizar el sistema político. Posiblemente animaría el interés por los procesos electorales —partimos de la base de que los más de los abstencionistas no lo son por convicción y que el deber de votar los introduciría en la práctica electoral— y ayudaría a desclientelizar la política del país. Con todo, antes de pensar en su introducción habría que observar si el Estado está en condiciones de controlar el cumplimiento del deber de votar.

Organización electoral

a) El Consejo Nacional Electoral: La fórmula actual de integración del Consejo Nacional Electoral surgió como respuesta a la urgencia de terminar con el dominio bipartidista sobre la organización electoral. El sistema vigente había sido propuesto desde la misma Comisión de Estudios sobre la Violencia, para darle ingreso a otras fuerzas al escenario político⁴.

Es importante reflexionar acerca de si el nuevo modelo de integración responde a la necesidad de dotar a la organización electoral de la credibilidad que requiere para garantizarle a los partidos contendientes la transparencia de los procesos electorales. Por nuestra parte, consideramos que con la

nueva fórmula se ha politizado en demasía la integración del Consejo. Así, vemos como ya se ha dado el hecho —entre 1992 y 1994— de que un partido obtenga la mayoría de los puestos en él. Y si bien una hegemonía partidaria dentro del Consejo no puede presentarse en razón de la mayoría calificada que exige el código electoral para la toma de decisiones, sí se puede dar que un partido evite que se aprueben resoluciones en su contra haciendo uso de su capacidad para impedir que se forme la citada mayoría calificada.

Además, el modelo actual de integración favorece que se desaten controversias alrededor del proceso de nombramiento de los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional, como sucedió a finales del año pasado cuando un partido exigía una mayor representación en ese órgano, situación que no le hace ningún bien a la imagen de imparcialidad que debe irradiar la organización electoral.

Sobre este punto cabe además recordar que entre las tareas del Consejo está la vigilancia de los partidos políticos. Pero si el mismo Consejo está integrado por representantes de ellos, ¿cómo se puede esperar que cumpla esa función?

4. Ver Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987): Colombia: violencia y democracia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, p. 55.

Por las razones anteriores, sería conveniente pensar en modificar la fórmula de integración del Consejo Nacional Electoral. El Consejo de Estado no debería estar atado ni a las propuestas de los partidos ni al cumplimiento de determinada proporcionalidad política. La integración del organismo debería responder únicamente a las capacidades profesionales y técnicas y a la buena reputación de los nominados. Cabe señalar que en Latinoamérica ya existen modelos de integración de las cortes electorales en las cuales se ha eliminado la injerencia directa de los organismos políticos (ahí están, por ejemplo, los casos de Costa Rica, Brasil, Perú y, en buena medida, Guatemala).

Sobre este aspecto, cabe agregar que si el Consejo se convirtiera en un organismo eminentemente técnico se podría prescindir de la norma que impide la reelección de sus magistrados, de manera que los colombianos nos pudiéramos beneficiar de los conocimientos que han ido adquiriendo en el manejo de la organización electoral. Igualmente, se podría disponer que los magistrados fueran siendo reemplazados en forma escalonada, de manera tal que al interior del Consejo existiera siempre un grupo con experiencia en este campo⁵.

b) El financiamiento de los partidos: Este ha sido uno de los temas impulsores del proceso de reforma política actualmente en curso. El gobierno ha propuesto que los partidos y las campañas políticas sean financiados exclusivamente por el Estado. Con ello se lograría que los diversos partidos y candidatos estén en igualdad de oportunidades y que los congresistas no tengan compromisos con sus donantes. Además, en el caso colombiano se evitaría que los dineros del narcotráfico se mezclaran en las campaña políticas. La intención de la propuesta es positiva. La pregunta que surge es si el Estado colombiano está en condiciones de controlar que dineros privados no participen en las campañas políticas. Por lo que conocemos, ésta sería una experiencia pionera, pues en ninguna otra nación están prohibidas absolutamente las contribuciones privadas, aun cuando en países como los Estados Unidos existen límites para las contribuciones de las empresas, los sindica-

tos y los grupos de interés. Además, las diversas experiencias internacionales en el campo del control de los ingresos y de los gastos de los partidos nos muestran que los grados de éxito en este campo han sido limitados. Y no es más esperanzadora la reciente experiencia colombiana en el campo del control que debe ejercer el Consejo Nacional Electoral para que los gastos de los candidatos no sobrepasen los límites fijados por el mismo Consejo⁶.

A pesar de los problemas anotados, las peculiares condiciones colombianas—específicamente el problema del narcotráfico—si nos indican que vale la pena reflexionar sobre la conveniencia de eliminar las contribuciones privadas, por lo menos durante un tiempo y en lo que hace a las campañas políticas.

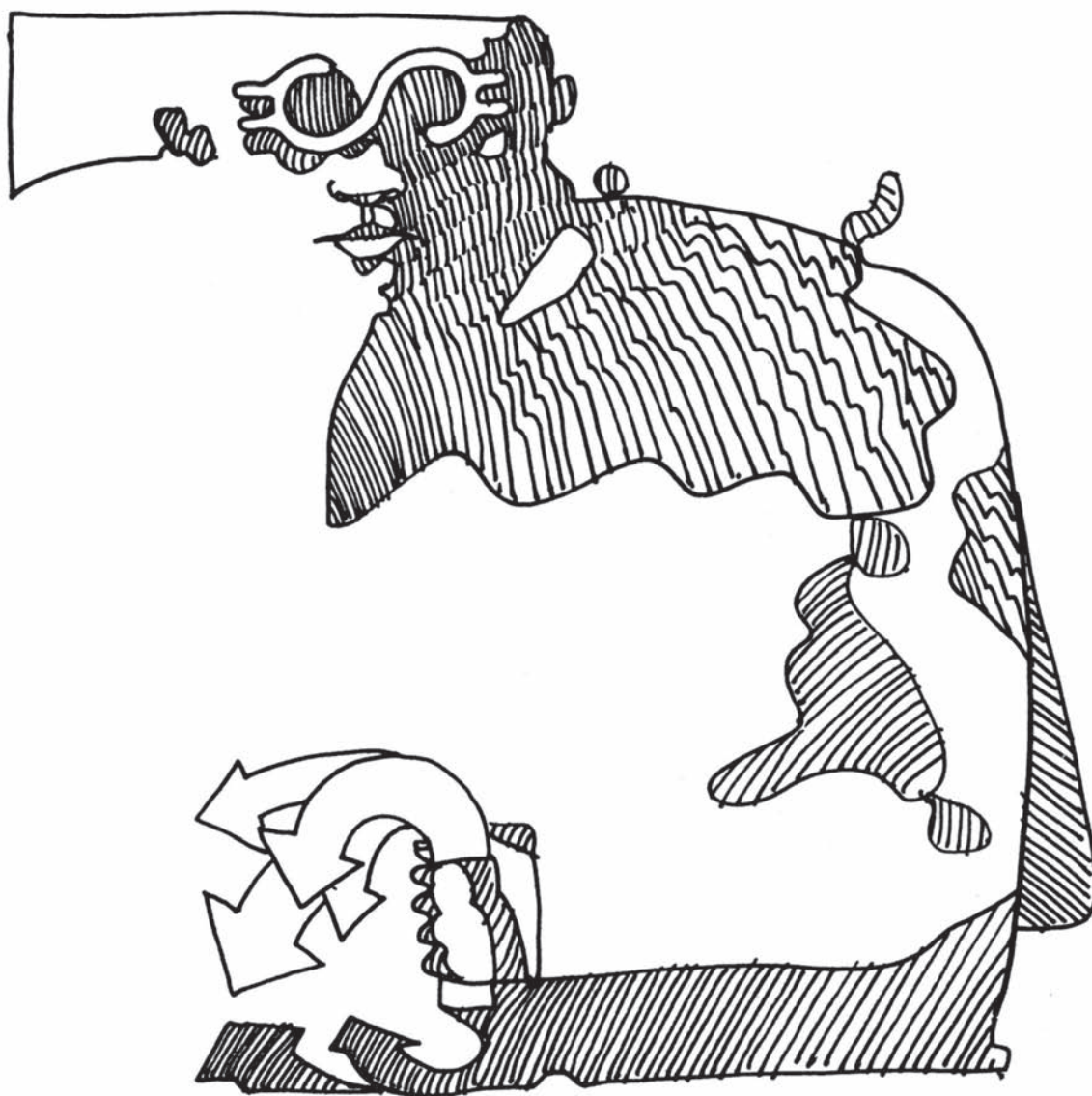
Ahora bien, si se opta porque la financiación de los partidos sea únicamente estatal habría de garantizarse a los partidos y a los candidatos una financiación anticipada de las campañas. Además, se requeriría tomar algunas otras medidas tales como: i) la reducción del período de duración de las campañas electorales, lo cual ayudaría a bajar considerablemente los costos de las campañas; ii) la reglamentación legal del lobby o cabildeo, con lo cual los grupos de interés dispondrían de un mecanismo para poder hacer conocer sus opiniones y abogar

El gobierno ha propuesto que los partidos y las campañas políticas sean financiados exclusivamente por el Estado.

Con ello se lograría que los diversos partidos y candidatos estén en igualdad de oportunidades y que los congresistas no tengan compromisos con sus donantes. Además, en el caso colombiano se evitaría que los dineros del narcotráfico se mezclaran en las campaña políticas. La intención de la propuesta es positiva. La pregunta que surge es si el Estado colombiano está en condiciones de controlar que dineros privados no participen en las campañas políticas.

5. Para obtener una visión comparativa a nivel latinoamericano sobre el tema de los organismos electorales ver Jaramillo, Juan (1994): *Oberten Wahlbehörden in Lateinamerika*. Leske+Budrich Verlag, Opladen, Alemania; Jaramillo, Juan et al. (1989): *Poder electoral y consolidación democrática: estudios sobre la organización electoral en América Latina*. Cuadernos de CAPEL No. 30, San José de Costa Rica.

6. Más sobre el financiamiento de los partidos políticos desde una perspectiva comparativa, en: del Castillo Vera, Pilar (1985): *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI de España, Madrid; Navas, Xiomara (1993): *La regulación del financiamiento de los partidos y de la campaña electoral en América Latina*, en: Nohlen, Dieter (ed.): *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. IIDH-CAPEL, San José, pp. 145-166. Zuleta, Enrique et al. (1991): *Modelos de partido político y su financiamiento*, en: *Contribuciones* 1/91, CIEDLA, Buenos Aires, pp. 97-116.



por sus intereses; y iii) el establecimiento de sanciones severas para los candidatos o partidos que violen las disposiciones relativas a la financiación de sus campañas.

c) La Veeduría del Tesoro: Como es conocido por todos, la Veeduría dejó de existir, al haber cumplido el período que le había fijado la Constitución. Durante el período de actividades de esta entidad el veedor mantuvo conflictos con un número abundante de instituciones estatales, hecho éste que le acarreó al mismo tiempo el malquerer de los políticos y la simpatía de los ciudadanos⁷.

Varias veces se ha lanzado la idea de revivir esta institución. Valdría la pena ocuparse nuevamente con el tema, en vista de la

necesidad evidente de impedir que los dineros públicos sean utilizados para fines distintos a los acordados. Si se llegare a recrear la Veeduría habría de reglamentarse más detalladamente todo lo referente a sus funciones y a sus relaciones con otras entidades. Una idea por considerar sería la de revivir la figura al interior del Consejo Nacional Electoral: uno de sus magistrados podría asumir esa labor y sus decisiones serían apelables ante el mismo Consejo. Así

7. Comentarios del mismo veedor acerca de su experiencia, en: García Hurtado, Jorge (1994): La acción de la Veeduría del Tesoro, en: Escobar Herrán, Guillermo et al.: Dos años de la nueva Constitución en Colombia. Fundación Konrad Adenauer, Bogotá.

se atendería esta función fundamental y se eliminaría buena parte de los conflictos y desgastes institucionales que generó la Veeduría en el pasado.

d) El censo electoral: El registro electoral es uno de los cuellos de botella más importantes del proceso de organización de las elecciones, y no únicamente en Colombia⁸. Durante la década pasada se hubo de tomar diversas medidas para depurar el censo electoral colombiano⁹. Finalmente se optó por una que ha dado muy buenos resultados en otros países, como es la de asignar a la Registraduría la elaboración del registro civil, que es el registro básico para la elaboración del padrón electoral.

La importancia que han adquirido los municipios con el proceso de descentralización ha hecho surgir un nuevo problema en relación con el padrón electoral. En efecto, en las últimas elecciones se observó cómo en muchos municipios personas ajenas a ellos intentaban tomarse sus instituciones electivas mediante los votos de personas foráneas, utilizando para ello la figura de la inscripción de la cédula. Este hecho condujo al Consejo Nacional Electoral a decretar la anulación de la inscripción de 401.922 cédulas, registradas en más de 400 municipios, para las elecciones regionales de octubre pasado.

La situación descrita hace urgente pensar en medidas que impidan que este fenómeno se vuelva a presentar. Una posible solución sería asignarle a las oficinas municipales de la Registraduría la elaboración de censos de los pobladores, los cuales servirían como padrones electorales. Concomitantemente habría de eliminarse la práctica de la inscripción de cédulas de ciudadanía antes de las elecciones¹⁰.

Sistema electoral

a) La circunscripción nacional: La propuesta de establecimiento de la circunscripción nacional buscaba, básicamente, facilitar a las minorías el acceso al Senado¹¹, así como que esta corporación fuera integrada por dirigentes reconocidos nacionalmente. El primer objetivo ha sido obtenido parcialmente, pues recordemos que los 140.819 votos del M-19 no le reportaron ningún escaño en el Senado. En cuanto al segundo,

es evidente que la gran mayoría de los elegidos obtuvo un altísimo porcentaje de su votación en un solo departamento, y en casos excepcionales en una región.

Con todo, la causa de estas dos anomalías no reside en el tamaño de la circunscripción sino en la proliferación de listas, la cual ha venido siendo favorecida a través del escrutinio y la asignación de curules que realizan el Consejo Nacional Electoral y el Consejo de Estado, que en vez de hacerse por partidos, para facilitar la representación proporcional de éstos, como ordena la Constitución, se practica por listas¹². Igualmente, esta situación ha sido propiciada por la ausencia de procedimientos democráticos al interior de los partidos, para la elaboración de la listas.

El tema de la circunscripción nacional ha sido uno de los que más discusión ha generado. Ella ha sido acusada de conducir a la dispersión de los partidos y de dejar a algunos departamentos sin representación en el Senado.

Con respecto a la primera acusación habría que señalar que el problema del

La circunscripción nacional: La propuesta de establecimiento de la circunscripción nacional buscaba, básicamente, facilitar a las minorías el acceso al Senado, así como que esta corporación fuera integrada por dirigentes reconocidos nacionalmente. El primer objetivo ha sido obtenido parcialmente, pues recordemos que los 140.819 votos del M-19 no le reportaron ningún escaño en el Senado. En cuanto al segundo, es evidente que la gran mayoría de los elegidos obtuvo un altísimo porcentaje de su votación en un solo departamento, y en casos excepcionales en una región.

8. Ver al respecto IIDH-CAPEL/Junta Central Electoral de la República Dominicana (1988): El registro electoral en América Latina. Memoria de la Segunda Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe. San José.

9. Ver algunos datos en Jaramillo, Juan/Franco, Beatriz, op. cit., p. 146, cita 3. Igualmente, en: Uribe, Humberto (1984): La democracia y el sistema electoral colombiano, en: Varios: Prensa, radio y TV en mitaca 84. Memoria del Seminario Nacional de Periodismo Político, C.P.B., Sasaima.

10. Ver sobre este tema a León-Roesch, Marta (1993): Los registros electorales en América Latina. Los casos de Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile y Venezuela en comparación, en: Nohlen, Dieter (ed.): Elecciones y sistemas de partidos en América Latina. IIDH-CAPEL, San José, pp. 67-89. En el artículo ella comenta que esta inscripción de las cédulas solamente existe en Colombia y señala los peligros que ella representa por causa del "trasteo de votos".

11. Ver Jaramillo, Samuel (1988): La reforma del sistema electoral. Una propuesta socialista y democrática, en: **Revista Foro** No. 7, Bogotá, pp. 63-67; igualmente, ver Comisión de Estudios sobre la Violencia op. cit., p. 55.

12. Ver al respecto Vices Echeverría, José Ignacio (1984): Tratado de derecho electoral colombiano. Editorial Temis, Bogotá, pp. 29 ss.

desmembramiento de los partidos se presenta en todas las elecciones. Para superar esta situación de descuadernamiento partidario habría que introducir mecanismos de democracia interna en los partidos políticos, lo cual implicaría modificar el inciso 2o. del artículo 108 de la Constitución, el cual determinó que la ley no podría establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos. Pero, asimismo, medidas de sistemática electoral contribuirían a forzar a la cohesión partidaria: pensamos, por ejemplo, en disponer que cada partido sólo pueda presentar una lista por elección y en establecer el voto preferencial. Con base en este último, el partido diseña una lista, pero los votantes pueden modificar el orden de los candidatos: así, el partido recobra su importancia, pues él decide cómo está conformada la lista, pero al mismo tiempo sus decisiones pueden ser revisadas por los votantes, introduciéndose así un factor de control sobre la organización partidaria¹³.

En cuanto al reproche referido a que la circunscripción nacional deja algunos departamentos sin representación en el Senado, habría que contestar primero que el regreso al sistema existente hasta 1991 no tendría sentido, pues en él se utilizaba el mismo criterio para la integración de las dos cámaras legislativas. Es decir, nos parece importante que haya diferencias en la fórmula de integración de ellas.

Por otro lado, ha de observarse que todos los departamentos tienen representación en el Congreso, pues para la integración de la Cámara de Representantes cada circunscripción territorial goza de 2 representantes de base y de un número adicional que depende de su población. Esta situación conduce a una clara sobrerepresentación de las circunscripciones rurales, afectando el principio de la igualdad del voto, como se desprende del siguiente cuadro, en el cual contrastamos los números de habitantes y de potenciales electores que requieren 2 de las circunscripciones más grandes y las 2 más pequeñas para la elección de un representante a la Cámara. (Ver cuadro No. 2)

Como se ve, la desigualdad es evidente, pues mientras que por cada 252.572 habitantes o cada 138.909 electores de Bogotá se le asigna a esta ciudad un escaño en la



Cámara de Representantes, en Vaupés se necesitan para ese mismo escaño 11.100 habitantes o 4.518 electores. Y el caso de Vaupés no es único, pues actualmente son 12 las circunscripciones que sólo eligen las 2 personas que les corresponden como representantes básicos.

Pensamos que tanto el principio clásico de la igualdad del voto ("one man, one vote") como la necesidad de la representación parlamentaria de todos los departamentos deben ser atendidos, llegándose a un compromiso entre estas dos exigencias. En el caso colombiano creemos que esto se

La circunscripción nacional ha establecido nuevas reglas del juego en términos de representación. Hoy se ventila la necesidad de reformarla para asegurar la presencia regional en el Senado.

13. El voto preferencial se viene utilizando en el Perú, de manera ininterrumpida, desde 1984. Información acerca de la experiencia peruana se encuentra en Nohlen, Dieter (1993): Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral. UNAM, Ciudad de México, pp. 104 ss.

CUADRO No. 2
Representación electoral

Circunscripción	Censo Población	Representantes	Representación por habitante	Electoral	Representación por electores
Bogotá	4.176.718	18	232.040	2.500.357	138.909
Valle	2.979.226	13	229.171	1.798.645	138.357
Vaupés	25.900	2	12.950	9.035	4.518
Vichada	18.367	2	9.184	14.631	7.316
Guainía	12.139	2	6.070	7.828	3.914

ha logrado a través de la representación básica que le corresponde a cada departamento en la Cámara de Representantes.

b) Acceso de los grupos minoritarios al Congreso: Como ya se mencionó, el artículo 176 constitucional consagra que la ley podrá fijar un número de escaños adicionales para la Cámara de Representantes, para facilitar la representación de los grupos minoritarios. La ley no ha reglamentado hasta ahora este punto. Pensamos que sería importante que lo hiciera para contribuir a la ampliación del espacio político.

Por otra parte, como es sabido, en las circunscripciones territoriales pequeñas y medianas—y casi todas las nuestras se ajustan a estas categorías—tienen los grupos minoritarios muy pocas posibilidades de obtener representación. Por eso, y con miras hacia el futuro, valdría la pena reflexionar también en la posibilidad de establecer una fórmula electoral que le permitiera a los grupos minoritarios sumar los resultados que obtienen al nivel de las circunscripciones territoriales para la Cámara de Representantes. Así podrían obtener algunos escaños de acuerdo con un cociente electoral nacional¹⁴.

4. Reflexión final

Como se habrá podido observar, son numerosos los temas que han sido y podrían ser objeto de debate en lo relacionado con el tema de la reforma del régimen electoral colombiano. Muchas de las propuestas o sugerencias que se han ventilado ante la opinión pública tienen que ver con reformas constitucionales. Sobre ellas quisiéramos decir que por el momento lo más conveniente sería intentar, en lo posible, que la

Constitución quedara por fuera de los proyectos de reforma. Las instituciones introducidas por la Constitución requieren de un tiempo para poder desplegar todo su potencial, de manera que se pueda valorar objetivamente cuáles son sus consecuencias, sus virtudes y defectos. Por otra parte, para que las propuestas de reforma sean realmente fundamentadas es necesario que sean precedidas por estudios y discusiones.

Este artículo trata de contribuir a la discusión en este aspecto, llegando incluso a plantear la necesidad de unas cuantas reformas constitucionales, pero no con el afán de que se realicen de manera inmediata sino más bien de generar el debate necesario sobre esos temas. Así, pues, para la coyuntura actual, caracterizada por el ánimo de entrar a hacer reformas políticas en el país, nos parece que lo más adecuado sería concentrarse en reformas de orden legislativo, con las cuales se podrían lograr mejoramientos institucionales sustanciales●

14. Un sistema de este tipo existe en Venezuela desde hace varias décadas. Allí recibe el nombre de escaños adicionales. Más sobre el tema en Martelo, Mercedes (1988): El sistema electoral venezolano, en: Síntesis No. 5, AIETI; Madrid, pp. 221-252.

Marco Alberto Romero Silva,
Administrador público,
Asesor Congreso de la República

Oposición, pluralismo y representación política en Colombia

Marco Alberto Romero Silva

En vísperas de una reforma política incierta, el presente ensayo pretende explorar el tema de la oposición política en Colombia desde tres ejes problemáticos: las lecciones que deja la revisión histórica de los principales modelos de oposición durante el presente siglo, el examen crítico del concepto de oposición política a partir de sus relaciones con la crisis de representación política, y las propuestas en curso sobre el desarrollo legislativo en materia de oposición.

Reforma institucional y continuidad de la crisis

La Constitución de 1991 eliminó el régimen restrictivo y de colaboración bipartidista en el gobierno, heredado del Frente Nacional, estableció el pluralismo político y reconoció la necesidad de un estatuto de garantías para la oposición política y para las minorías como una necesidad histórica para avanzar en la consolidación de la reforma política, en un país donde la oposición a los gobiernos se expresa fundamentalmente desde movimientos por fuera de los partidos, mientras que la oposición al régimen político se ejerce desde espacios y experiencias extra institucionales.

Paradójicamente, a pesar del carácter reciente de la legislación estatutaria sobre

partidos políticos y algunos derechos de oposición (Ley 130 de 1994), hoy se plantea el tema de la reforma política como una prioridad. Sin duda esta ley no afecta sustancialmente las características del sistema político tradicional.

En el período postconstituyente, se afianzaron aún más los modelos gobierno partido—o mejor fragmentado— difícilmente se puede hablar de partidos de Gobierno, capaces de enfrentar coherentemente los grandes problemas nacionales como la pobreza, la paz, el narcotráfico la impunidad; Mientras el Presidente Gaviria contó con la “ventaja” de un “vacío de oposición” en términos institucionales, dada la participación en su Gobierno de las nuevas fuerzas políticas como la AD-M19, el actual Gobierno reeditó la herencia del Frente Nacional convocando al partido conservador, “simulando un acuerdo programático que en realidad era un acuerdo burocrático”, a pesar de la oposición de la Casa Pastrana.

Con excepción de las minorías, tampoco hay oposición parlamentaria porque el bipartidismo controla mayoritariamente el Congreso de la República, mediante un proceso electoral en el que los barones electorales pierden su tradicional influencia pero se mantienen en la escena política gracias al clientelismo y la milimetría electoral; la mayoría de los parlamentarios son elegidos por residuo y la circunscripción nacional no

La Constitución de 1991 eliminó el régimen restrictivo y de colaboración bipartidista en el gobierno, heredado del Frente Nacional, estableció el pluralismo político y reconoció la necesidad de un estatuto de garantías para la oposición política y para las minorías como una necesidad histórica para avanzar en la consolidación de la reforma política, en un país donde la oposición a los gobiernos se expresa fundamentalmente desde movimientos por fuera de los partidos, mientras que la oposición al régimen político se ejerce desde espacios y experiencias extra institucionales.

se emplea a fondo, ni siquiera por las nuevas fuerzas políticas que tuvieron un papel decisivo en la Constituyente y que se debilitan casi hasta desaparecer de la vida nacional.

De este modo se agudiza la contradicción entre un orden institucional renovado, formalmente más democrático, y una clase política en crisis, que si bien obtiene la "hegemonía electoral" continúa su acelerado camino de pérdida de legitimidad. El Congreso por ejemplo, mantiene su actitud subordinada frente al poder del Ejecutivo, a pesar de que la Carta de 1991 lo dotó de nuevos poderes e importantes instrumentos de control político, tales como la moción de censura.

Por eso el desafío de un estatuto de oposición, que en últimas debe ser un estatuto del pluralismo político, radica en su capacidad de inducir cambios en la sociedad política, la creación de espacios para el desarrollo de las experiencias sociales y políticas alternativas y la superación de las tradicionales relaciones de intolerancia de importantes sectores del Estado frente a las expresiones de oposición. Cambios que hagan frente a la crisis estructural de un sistema restringido de representación política organizado en torno del bipartidismo tradicional; a la crisis de construcción democrática de los movimientos sociales y políticos alternativos; a la incapacidad de condicionar el conflicto armado a variantes de la confrontación política civil; a la cultura anti-oposición heredada del Estado de Sitio y la Doctrina de la Seguridad Nacional; a la persistencia de abstención electoral y la apatía ciudadana, que expresa una crisis de significación cultural de los poderes públicos arraigada en las relaciones cotidianas de los colombianos con la materialidad precaria, agresiva o excluyente del Estado. Más profundamente, en el impulso a un proceso de integración nacional con capacidad de establecer las bases materiales y culturales de un nuevo orden institucional democrático, solidario y pluralista.

En medio del debate sobre las motivaciones del presidente para lanzar su iniciativa de reforma política, el problema es su viabilidad y su capacidad para enfrentar dilemas que, de todos modos, demandan salidas urgentes. Quizá sea una oportunidad

para avanzar en propósitos como la democratización interna de los partidos y movimientos políticos superando el concepto abstracto de autonomía consagrado en la Constitución de 1991; el control de la corrupción en la financiación de la vida política, el fortalecimiento democrático del Congreso y del sistema de representación y el desarrollo de un verdadero estatuto de la oposición y de participación de las minorías políticas.

Partidos políticos y oposición en Colombia

Las dificultades para lograr lo que se podría llamar un proceso de consolidación estructural de la oposición al interior del régimen político son las mismas que enfrenta la construcción de un Estado nacional democrático en Colombia, pues, a pesar de la continuidad de una institucionalidad republicana, su precariedad democrática en la historia contemporánea corre paralela con la violencia y la expresión extrainstitucional del conflicto.

En Colombia el bipartidismo surgió a mediados del siglo XIX como uno de los referentes fundamentales de la historia política republicana, pero nunca logró configurar un sistema democrático de participación y representación política acorde con las transformaciones sociales del país, porque desde sus inicios fue más un instrumento al servicio de los intereses oligárquicos de las élites regionales que una experiencia de organización política y horizontal de las diferentes clases, etnias y pueblos que configuran la estructura social del momento. Como señala Hoskin, desde la institucionalización del sistema bipartidista, los partidos colombianos han representado fielmente una continuación de la estructura oligárquica del poder que prevalece en la sociedad.

La primeras expresiones de la nación son las creadas por las élites criollas que en lo esencial mantienen la matriz social cultural, racial y eclesiástica heredada de la colonia. Por eso, en Colombia, "había política partidaria nacional antes de que hubiera realmente una economía nacional o una cultura nacional". Como en la mayoría de países

Con excepción de las minorías, tampoco hay oposición parlamentaria porque el bipartidismo controla mayoritariamente el Congreso de la República, mediante un proceso electoral en el que los barones electorales pierden su tradicional influencia pero se mantienen en la escena política gracias al clientelismo y la milimetría electoral; la mayoría de los parlamentarios son elegidos por residuo y la circunscripción nacional no se emplea a fondo, ni siquiera por las nuevas fuerzas políticas que tuvieron un papel decisivo en la Constituyente y que se debilitan casi hasta desaparecer de la vida nacional.

latinoamericanos, Colombia vivió la división política entre conservadores y liberales, los primeros ligados a la defensa de los valores católicos y jerárquicos propios de la economía de hacienda y la segregación social heredada de la colonia, que privilegiaba al blanco criollo sobre los pueblos mestizos, indígenas, negros etc. A su vez, los segundos optaron ideológicamente por la reivindicación de los atributos de la ciudadanía como una alternativa de progreso capitalista, con propuestas librecambistas, racionalistas, seculares, pero muy pronto renunciaron a los principios fundamentales de la soberanía popular, ya sea por el tipo de intereses que representaban o por la imposibilidad de romper la resistencia de la socialización conservadora y vertical de la época.

Esta renuncia temprana del liberalismo al sufragio universal, a las "sociedades democráticas" nacidas en su seno y el mismo golpe al general Melo, dejan ver la maleabilidad programática del liberalismo colombiano y su opción por excluir la participación popular en beneficio de intereses de élites cerradas y patrimonialistas. Es el "Miedo al Pueblo".

Por eso, más que partidos modernos existían aparatos políticos y militares que giraban en torno de una contradicción: Pretender un modelo republicano para defender los intereses oligárquicos regionales de liberales y conservadores, propietarios de la tierra, vinculados a los ejércitos vencedores o ligados a los nuevos intereses comerciales con Gran Bretaña. De allí que en este período la oposición y la lucha por el poder se expresan fundamentalmente a través de la fuerza militar, las múltiples guerras civiles y el poder ideológico de la Iglesia para satanizar las ideas modernas.

Las principales modalidades de oposición interpartidaria se circunscribieron a preservar los intereses de las oligarquías regionales y a regular las tensiones dentro del bloque en el poder, pero no resolvían el problema de la construcción nacional y menos



el de la representación política democrática. Las guerras civiles aparecen como formas de conflicto social que se expresan extra institucionalmente.

Pero mientras en otras latitudes triunfaron los proyectos liberales, asumiendo las reformas y los costos para el despegue capitalista y surgieron expresiones partidarias de inspiración social o de tipo socialista, en nuestro país el triunfo del proyecto conservador de la Regeneración desarrolló un orden teocrático, centralizante y autoritario que, si bien permitió crear los instrumentos de intervención del Estado moderno, alejó al país de las tendencias de la modernidad política y cultural en la medida en que sacrificó el desarrollo de la democracia y subordinó el desarrollo del Estado a las instituciones de la Constitución de 1886 y el Concordato de 1887.

La mayor parte del liberalismo pasó a la oposición, desencadenando y perdiendo varias guerras civiles, hasta la guerra de los mil días que, al final, perdió el país entero con la crisis económica y la separación de Panamá.

De este modo las reformas iniciadas por el liberalismo radical entre 1850 y 1885 sólo van a tener una segunda oportunidad en el período de la "Revolución en Marcha" una vez se quiebre el régimen de la "hegemonía conservadora" por sus contradicciones con el proceso de modernización capitalista y el tratamiento represivo y excluyente que da a los nuevos movimientos y luchas sociales que se generan al erosionarse las relaciones sociales de la hacienda y al surgir nuevos sectores urbanos vinculados a las obras públicas, los enclaves multinacionales y las primeras experiencias de industrialización.

Ante la diversificación de la estructura social, en los años treinta, el liberalismo orienta la intervención del Estado en beneficio de la industrialización, rompe el control clerical de la educación, mantiene garantías políticas para un conservatismo menguado, promueve la transformación de las relaciones sociales de la hacienda por nuevas formas de producción asalariada moderna y se convierte en post-estándar de la concertación entre patronos y trabajadores, en particular con el movimiento sindical vinculado al Estado y el transporte fluvial y

ferroviario. El gobierno de López Pumarejo planteó un concepto moderno de institucionalización del conflicto y con ello un modelo garantista frente a la oposición, pero como lo afirma Pecaú, en lo sustantivo, se trató más de una ideología del intervencionismo social que de un proceso capaz de instaurar los prerequisites políticos y materiales de la ciudadanía moderna y de la afirmación de intervención social del Estado colombiano.

Por eso, los escasos avances de modernización social y política se frustran con el derrumbe de la república liberal, originado en la reacción violenta de los sectores tradicionales liderados por el laureanismo, y la profunda división liberal entre el nuevo sector burgués moderno que llama a la "pau-sa" —liderado por Santos—, el sector de centro de López y las exigencias de un intervencionismo social ampliado, formuladas desde el gaitanismo.

En 1946 la división liberal lleva al poder al conservatismo; en primera instancia, la fracción ospinista moderada, de tipo capitalista, y luego el fundamentalismo autoritario de Laureano Gómez, elegido en medio de la más completa ausencia de garantías a la oposición, luego de la muerte de Jorge Eliécer Gaitán y de la utilización política de la fuerza pública, en particular la policía política -Popol- como instrumento al servicio de un proyecto corporativista, nostálgico de la Regeneración. El desprecio del régimen conservador por la democracia, y la visión autoritaria y dogmática de la sociedad, conducen a prácticas de exterminio de la oposición al punto que la "Marcha del Silencio" en la que participaron más de 100 mil personas, la exigencia fundamental de Gaitán era por el respeto de la vida, "lo menos que puede pedir un pueblo". La violencia generalizada, este "naufregio de la sociedad civil", en la expresión acertada de Rubén Jaramillo, fue el resultado de la represión oficial y paraestatal laureanista, la profunda división liberal subsiguiente a la frustración violenta del proyecto popular gaitanista y la crisis del otrora floreciente sindicalismo, apoyado por un partido comunista incapaz de convocar al movimiento social, por su reciente alianza con la Repú-

En Colombia el bipartidismo surgió a mediados del siglo XIX como uno de los referentes fundamentales de la historia política republicana, pero nunca logró configurar un sistema democrático de participación y representación política acorde con las transformaciones sociales del país, porque desde sus inicios fue más un instrumento al servicio de los intereses oligárquicos de las élites regionales que una experiencia de organización política y horizontal de las diferentes clases, etnias y pueblos que configuran la estructura social del momento. Como señala Hoskin, desde la institucionalización del sistema bipartidista, los partidos colombianos han representado fielmente una continuación de la estructura oligárquica del poder que prevalece en la sociedad.

blica Liberal y su tradicional enemistad con el gaitanismo.

En estas condiciones, la emergencia del "pueblo" en la vida nacional no encuentra garantías ni espacios de expresión política, y se profundiza el divorcio entre el "país nacional y el "país político" de que hablara Gaitán. Después del 9 de abril el liberalismo se rompe horizontalmente ante la dicotomía de construirse en torno de un proyecto de Estado socialmente intervencionista o de servir a los intereses de las nuevas élites capitalistas. A su vez, la radicalización ideológica franquista del conservatismo pierde sus posibilidades de representación política entre los nuevos sectores sociales que se desarrollan al ritmo de los procesos de urbanización y modernización capitalista; por eso, ante su incapacidad para sostener la dictadura civil este régimen termina propiciando la dictadura militar en 1953.

El gobierno de Rojas —concebido como solución transitoria— obedece en principio a los dictados del conservatismo y a la presión de los intereses económicos que ven la generalización de la violencia como negación de las condiciones de producción y acumulación. Pero ante su determinación de construir un nuevo proyecto político diferente al bipartidismo tradicional —el Movimiento de Acción Nacional MAN—, con el argumento populista de consolidar la democracia social para estabilizar la democracia política, las élites modernas de los partidos propician la caída del Régimen y, con la promesa de la paz, acuerdan el pacto frente-nacionalista de alternación y paridad bipartidista en el



control del Estado. El temor del nuevo régimen al surgimiento de nuevas fuerzas políticas conduce a la prohibición del pluralismo, la consecuente negación de la oposición, la "depuración de las fuerzas armadas" y la condena a la ilegalidad de aquellos sectores que, en el pasado reciente, habían intentado —con relativo éxito— la creación de alternativas populares al bipartidismo de las élites.

En adelante, y por dieciséis años, habría un pacto programático básico dirigido por el ospino-pastranismo y la élite económica agrupada en el liberalismo oficialista: la modernización capitalista del país mediante la profundización del liberalismo económico y la imple-

mentación del clientelismo y el conservadurismo político y social. El "régimen político de coalición" tuvo a los intereses de los principales gremios económicos como su principal sustento, pero transó con los intereses tradicionales y contó con el apoyo electoral de la clase política clientelista, a costa de despolitizar los partidos y el congreso concentrando aún más las principales decisiones del Estado en el ejecutivo central.

Este modelo de Estado se consolida con la reforma de 1968 para perpetuar el Frente Nacional desde su disolución formal en 1974, prácticamente hasta la Constitución de 1991. Haciendo la salvedad, claro está, del presidente Betancur, quien, desde el Estado sentó las bases para la resolución política del conflicto armado, es decir, para la incorporación moderna de la oposición al régimen, en la perspectiva de fundar un

nuevo orden institucional. Así mismo, el gobierno de Barco avanzó en el desarrollo de un concepto de oposición interpartidaria para enfrentar la crisis de legitimidad del bipartidismo.

Con todo, en medio de las restricciones del Frente Nacional, se desarrollan formas sui géneris de oposición al régimen político, de origen bipartidista como el Lauro-alzatismo, el Movimiento Revolucionario Liberal MRL, o la Anapo, los cuales, a pesar de su éxito electoral estuvieron siempre condenados a la ambigüedad programática y a un modelo contradictorio de representación de intereses que terminó resolviéndose, en todos los casos, a favor de la coalición bipartidista hegemónica.

Pero durante este período la modernización capitalista y la diversificación de la vida social y política introdujeron transformaciones aceleradas que minaron las bases de legitimidad del viejo orden. Los sectores excluidos en el pasado, y la emergencia de las clases medias y nuevos sectores sociales, generan expresiones políticas de diversa naturaleza.

La violencia revolucionaria se traduce en un amplio espectro de organizaciones insurgentes de oposición al régimen político, como el caso del M-19, o al sistema en los demás casos y la respuesta autoritaria del Estado termina debilitando aún más su legitimidad, ante la inminente crisis de derechos humanos propiciada por el recurso permanente del estado de sitio, la doctrina de la seguridad nacional y sus secuelas de violencia indiscriminada, la tolerancia del paramilitarismo, haciendo mucho más compleja la posibilidad de incorporar plenamente esta oposición armada a la vida política.

En el terreno civil, además de alternativas políticas como la UNO, FIRMES y el MOIR, más homogéneas ideológicamente pero debilitadas por las contradicciones propias del conflicto armado, se desarrolló un amplio y diverso espectro de movimientos sociales, cívicos y populares con un gran potencial de movilización política, cuya característica fundamental es su expresión al margen de los partidos tradicionales y a pesar del estrecho margen de acción que permite la confrontación armada. Pero a

pesar de su riqueza, estos movimientos tampoco logran constituir formas eficaces y permanentes de articulación de sus intereses para garantizar su expresión política en el ejercicio del poder del Estado.

Todas estas contradicciones, precipitadas por la mano omnipresente del narcotráfico, se expresan dramáticamente a finales de la década de los 80 en una nueva crisis que pone en evidencia la precariedad del Estado y los partidos políticos para evitar la diversificación e intensificación de la violencia, para mantener las condiciones básicas de convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos. El asesinato impune de los cuatro candidatos que representan alternativas de oposición al gobierno del oficialismo liberal es sólo uno de los hechos más significativos de la incapacidad del Estado, en su conjunto, para garantizar el ejercicio de los derechos políticos. Igual cosa ocurre con el caso de la Unión Patriótica, planteada como un experimento problemático de transición de la lucha armada a la lucha política civil, durante un gobierno inclinado al modelo gobierno-oposición, pero sometida luego al exterminio masivo, por obra de intereses y fuerzas cubiertas por el enorme y denso velo de la impunidad, a su vez propiciado por la precariedad del Estado y la fragmentación de los poderes "públicos".

En medio de esta crisis se abren paso los primeros acuerdos políticos con los movimientos insurgentes, creando el clima de paz que favoreció la Asamblea Constituyente de 1991, cuya apertura permitió una reforma política y un extenso conjunto de derechos e instituciones propios de la democracia moderna pero que a su vez, mantuvo rasgos tradicionales que no favorecen la desactivación de los procesos de violencia, el desarrollo activo del pluralismo y la institucionalización de la lucha política.

A partir de esta breve reseña histórica es preciso establecer algunas conclusiones que permitan delimitar los problemas que enfrenta la modernización del régimen político, sobre bases de participación, pluralismo y oposición.

En primer término, es necesario constatar la naturaleza restringida del sistema de representación política organizado en torno de las diferentes etapas del modelo bipar-

La violencia revolucionaria se traduce en un amplio espectro de organizaciones insurgentes de oposición al régimen político, como el caso del M-19, o al sistema en los demás casos y la respuesta autoritaria del Estado termina debilitando aún más su legitimidad, ante la inminente crisis de derechos humanos propiciada por el recurso permanente del estado de sitio, la doctrina de la seguridad nacional y sus secuelas de violencia indiscriminada, la tolerancia del paramilitarismo, haciendo mucho más compleja la posibilidad de incorporar plenamente esta oposición armada a la vida política.

tidista. Sin duda los partidos tradicionales se han transformado a través de la historia, dejando en un lugar secundario el monopolio patrimonial, las guerras civiles, el fundamentalismo y el voto censitario, pero su evolución hacia el modelo clientelista típico del Frente Nacional, acabó convirtiendo los partidos en partidos de electores, dentro de un sistema de "bipartidismo dominado" y poder compartido, con predominio liberal que renuncia a la noción de oposición y la relega a la lucha armada o al movimiento social. De allí la importancia de la democratización interna de los partidos y la necesidad de avanzar simultáneamente en la solución de los problemas de la paz, la protección de los derechos humanos y las garantías para la participación política y la oposición.

En segundo lugar, el modelo de Estado que se hereda del Frente Nacional comporta un sistema de representación política precario y desarticulado de las principales decisiones nacionales. La concentración del poder en el ejecutivo terminó despolitizando los partidos, relegando al Congreso a funciones secundarias y convirtiéndolo en escenario de la transacción clientelista entre la clase política y el gobierno. Este hecho explica el esfuerzo de la Constituyente por fortalecer esta institución y plantea la necesidad de su recomposición desde la reforma de la sociedad política. También debe llamar la atención sobre la necesidad de garantizar la independencia de las ramas del poder y los órganos de control del Estado, superando su tradicional apropiación bipartidista por un modelo de dirección pluralista que elimine las modalidades de "autocontrol", en el marco de la profundización de la carrera administrativa, pues se trata de un problema político, no burocrático.

En tercer lugar, es muy importante destacar el papel que han desempeñado en nuestra historia las dinámicas de exclusión, confrontación y cooptación, fuertemente arraigadas en la precariedad del Estado nacional colombiano y en la ausencia de una identidad nacional construida desde un proyecto democrático de integración social, al punto que se han convertido en alicientes de la violencia y férreos obstáculos para el

pluralismo político y las garantías para el ejercicio de la oposición. Venimos del desprecio por lo popular, el dogmatismo clerical antiliberal y anticomunista, combinado durante el Frente Nacional con la paranoia de la doctrina de la Seguridad Nacional que terminó criminalizando la protesta social. Por el contrario, la democracia moderna no tiene solución sin una cultura de oposición, que exprese y reconozca la diversidad de



intereses sociales, económicos, culturales y políticos presentes en la sociedad. Con mayor razón en un país en el cual los procesos de modernización capitalista y la diversificación social y cultural erosionan progresivamente los fundamentos de legitimidad de los partidos tradicionales y del régimen político.

En cuarto lugar, es necesario insistir en la crisis de las izquierdas y los movimientos democráticos, particularmente en su incapacidad histórica de construir formas políticas estables de representación política nacional, lo cual no se explica únicamente por los factores antes enunciados. Así mismo es pertinente el debate sobre los problemas de la democracia interna, la articulación de las experiencias políticas y los movimientos sociales y el ejercicio responsable de la oposición. La experiencia de la AD-M19 muestra las inconsistencias de construir la oposición y el pluralismo desde el gobierno.

El debate sobre el estatuto de la oposición

En nuestro medio el tema de las relaciones entre gobierno y oposición adquirió vigencia desde 1986 con la propuesta de Fernando Cepeda y los trabajos académicos de Patricia Pinzón, Mario Latorre, etc., los cuales se basan en las premisas de la politología norteamericana, en particular las nociones de participación y oposición de Robert Dahl. En síntesis, este planteamiento parte de establecer la siguiente relación entre oposición, conflicto y democracia: "La oposición política es la posibilidad que tienen los partidos y grupos políticos que no están de acuerdo con el gobierno a manifestarlo y a presentar alternativas políticas ante la opinión para tratar de alcanzar el poder". Puesto que el conflicto existe en toda sociedad y puede expresarse en forma violenta, las democracias modernas permiten que los conflictos se expresen mediante las organizaciones partidarias, las cuales tienen la función de formar la opinión pública, encauzar las demandas ciudadanas, luchar por el poder y, en general, conducir la acción política entre el quehacer gubernamental y el interés público.

Este tipo de análisis es impecable pero, si se sustraen las condiciones históricas que determinan la conformación de los sistemas de representación política en cada formación social, terminan siendo inviables por restringidos, tal como el acuerdo de la Casa de Nariño entre el presidente Barco y el expresidente Pastrana. En Colombia no se

han desarrollado partidos políticos modernos e incluso las fracciones modernas de los partidos tradicionales han sido absorbidas por el peso de la tradición; esta realidad establece limitaciones históricas al sistema de representación política, al punto que hoy es marginal respecto del conjunto de la sociedad.

Esta extrapolación conduce a una interpretación de la historia política de Colombia en función de las relaciones interpartidarias, con modelos tipológicos de la relación gobierno-oposición: gobiernos hegemónicos, gobiernos de coalición o gobiernos de partido. Dice el profesor Cepeda: "...López Michelsen hablaba de tres posibilidades: gobernar con la oposición, contra la oposición o sin la oposición". De este modo se llega a conclusiones como la siguiente: "el monopolio electoral que han mantenido los partidos tradicionales ha sido posible porque han ocupado —y en qué forma— el espacio político del gobierno y de la oposición con eficacia superior a la de sus contrincantes".

En cierta forma se supone que la supervivencia precaria de los partidos tradicionales equivale a la vigencia de formas efectivas o "aceptables" de representación política de la sociedad colombiana, lo cual sitúa el debate de la oposición por fuera de los principales problemas reseñados arriba. Es necesario insistir sobre este aspecto, porque las posibilidades de un modelo de contestación política dentro del sistema dependen de la capacidad del mismo sistema para garantizar la participación política y la incorporación democrática de las formas de oposición al sistema y al régimen político.

Un segundo problema de este enfoque es la concepción de los partidos como simples canalizadores de la opinión pública o la voluntad ciudadana, lo cual lleva a soslayar la "matriz" de intereses sociales que en cada momento prefigura las opciones programáticas de los partidos.

En nuestro caso, la "institucionalización" de la oposición, en la perspectiva de la consolidación de la reforma democrática, debe contribuir al desarrollo activo de un sistema moderno, plural y democrático de representación política, estrechamente ligado a la consolidación política del Estado nacional, la superación de la cultura política

Es muy importante destacar el papel que han desempeñado en nuestra historia las dinámicas de exclusión, confrontación y cooptación, fuertemente arraigadas en la precariedad del Estado nacional colombiano y en la ausencia de una identidad nacional construida desde un proyecto democrático de integración social, al punto que se han convertido en alicientes de la violencia y férreos obstáculos para el pluralismo político y las garantías para el ejercicio de la oposición. Venimos del desprecio por lo popular, el dogmatismo clerical antiliberal y anticomunista, combinado durante el Frente Nacional con la paranoia de la doctrina de la Seguridad Nacional que terminó criminalizando la protesta social.

del clientelismo, la exclusión y la confrontación arraigadas en nuestra historia contemporánea, condiciones básicas para la creación de nuevas alternativas políticas que expresen el país que no cabe en los partidos tradicionales.

Desde este punto de vista es necesario revalorar los partidos y movimientos políticos, como formas superiores de articulación de intereses y movimientos sociales y como formas organizadas de ejercicio del poder.

Sin duda, en el mundo entero los partidos pasan por una profunda crisis asociada a problemas externos como la globalización de la economía capitalista y la consecuente pérdida de poder de los Estados nacionales; también a problemas internos como la corrupción, la burocratización y la profesionalización de la política, el estancamiento y, en general, el divorcio con los movimientos sociales. Pero esta crisis tiene lugar en sistemas de partidos modernos donde es precisamente el potencial de los movimientos sociales el que exige mayor dinamismo a los partidos y no simplemente la pretensión neoliberal de eliminar las formas colectivas de organización política para regular democráticamente los poderes públicos.

La democracia directa y el pluralismo, a nivel social y político, son esenciales para la democracia, pero no en la perspectiva de la participación abstracta e individualista del ciudadano, despreciando las formas de pensar la unidad social o nacional y la interme-



diación organizada entre la sociedad y quienes ejercen el poder, con lo cual se puede llegar a formas de atomización que propician el ejercicio autoritario del poder mediante fórmulas de legitimación basadas en la "eficiencia".

El partido, como otras formas de organización política, constituye una respuesta que se fundamenta en la defensa del individuo en relación social, postulando la unión política de sus intereses sociales concretos, contra las tendencias a la atomización social implícitas en el individualismo liberal y frente a la atomización de las modernas formas de relación económica y laboral propias del capitalismo. De este modo, al decir del profesor Cerroni, el partido surge históricamente a partir de las luchas y las concepciones del socialismo que proponen una

manera efectiva de solidaridad en la decisión de los asuntos comunes. Es de los movimientos obreros de donde surgen las principales expresiones partidarias modernas como intento de organización política, cuya fisonomía, sus alcances programáticos y su estabilidad emanan de las corrientes sociales que los constituyen.

Por estas razones, en nuestro caso, el estatuto de oposición debe orientarse a crear condiciones para el establecimiento de un sistema moderno de representación política, estrechamente ligado a la consolidación política del Estado nacional. De allí la insistencia en la comprensión integral del sistema de partidos y del régimen político desde una perspectiva histórica.

Si el estatuto de la oposición no contribuye efectivamente al desarrollo de partidos y movimientos capaces de traducir en términos políticos los diferentes intereses sociales y económicos de la sociedad colombiana, prevalecerá la crisis del sistema restringido en torno del bipartidismo tradicional.

El estatuto de oposición

El estatuto de la oposición y de las minorías políticas debe expedirse mediante una ley estatutaria. La Ley 130 de 1994 desarrolla parcialmente algunos derechos. Define la oposición a nivel nacional y territorial, regula el acceso a la documentación oficial, el acceso a los medios de comunicación, según la representación política en el Congreso, el derecho de réplica, la participación en el Consejo Nacional Electoral y la participación en audiencias públicas durante los debates sobre normas electorales y derechos políticos.

Para algunas corrientes de pensamiento sólo tiene sentido la participación de la oposición en el Estado, a través del Congreso y demás corporaciones elegidas popularmente. En los demás órganos se considera que tal participación constituye una modalidad de burocratización. Otros consideramos importante la participación de la oposición en la dirección de algunos órganos del Estado, en la perspectiva de restablecer el equilibrio y la independencia de poderes, que en el pasado han sido controlados de acuerdo con un patrón bipartidista. Este criterio plantea dos exigencias: primero, la profundización de la carrera administrativa, y segundo, la diferenciación de los conceptos de Estado y gobierno.

La constitución establece un criterio de oposición al gobierno, desde el orden constitucional del Estado, es decir de la república unitaria, democrática y pluralista. Con ello, la oposición se define como participación plural y activa dentro del Estado y del orden constitucional, pero se diferencia de la coadministración, del cogobierno. Constitucionalmente, a pesar de que en Colombia el presidente es a la vez el jefe de Estado y de gobierno, el Estado es la expresión de los intereses y las reglas de juego comunes de

toda la nación, mientras que el gobierno representa una alternativa de ejercicio del poder, originada en el mandato programático de una fracción de la sociedad, la mayoritaria. La democracia implica el ejercicio del poder sin atentar contra los intereses de la nación, es decir, sin violar los derechos, libertades e instituciones creados por la ley o la constitución, pero siempre dentro de un juego abierto a diferentes alternativas políticas.

Sobre esta base, es necesario garantizar la participación de la oposición y de las minorías en aquellos escenarios del Estado cuya finalidad es la prevalencia de los intereses nacionales a diferencia de los niveles de decisión propiamente gubernamentales, desde donde se ejerce el poder a partir del partido o los partidos de gobierno. Como expresiones del poder público todas estas instancias tienen origen político en los demás poderes del Estado. Por ello, el objetivo de esta modalidad de participación es definir formas plurales de control, que consagren la posibilidad de fiscalización por parte de quienes están en la oposición. Lógicamente, es necesario crear fórmulas que garanticen la participación de las minorías, pues el criterio del rango de votación es insuficiente.

Organismos como la Junta Nacional de Televisión, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, la Junta del Banco de la República, la Corte Constitucional, los organismos de control, la Organización Electoral, no hacen parte de la estructura del gobierno y, por ello, deben contar con la participación de la oposición en la perspectiva de preservar y reconstruir los consensos básicos que exigen las decisiones de interés general a su cargo. El gobierno nacional ha manifestado públicamente su acuerdo con esta reforma, a nivel de la organización electoral, la comisión de relaciones exteriores y los órganos de control, pero no comparte ese criterio en los demás casos.

También hace parte de la iniciativa gubernamental la propuesta de destinar el 10% de la financiación de funcionamiento de los partidos para un fondo especial con destinación a los partidos de oposición.

El caso de los organismos de control es especialmente relevante, pues la práctica de autocontrol que implica la titularidad de la



Procuraduría, la Defensoría del pueblo y la Contraloría General de la República en manos del partido de gobierno, con lo cual se desvirtúa el principio de la división de poderes y, sobre todo, la posibilidad de una fiscalización efectiva de los actos de gobierno, lo que hace parte de los derechos tópicos de la oposición.

La participación de la oposición en la organización electoral se relaciona estrechamente con las garantías políticas en tal función del Estado. Actualmente el Consejo Nacional Electoral, que refleja la composición política del Congreso, es el encargado de designar al Registrador nacional, quien a su vez dispone de la estructura nacional de la Registraduría en un modelo de desconcen-

tración administrativa y centralización política. De este modo, los partidos y movimientos de oposición y los movimientos regionales sin representación en el Congreso no cuentan con las garantías suficientes para el desarrollo parcial de la función electoral. En este sentido, además de la participación en el CNE, se deben establecer formas de participación de la oposición a nivel territorial, es decir, en las Registradurías departamentales, distritales y municipales, tradicionalmente integradas con criterio bipartidista. A este nivel, la propuesta del gobierno se limita a la participación de la oposición en la designación de delegados y en los tribunales de garantías tanto nacional como territorial.

La participación de la oposición en la Corte Constitucional se explica por la naturaleza de este organismo como intérprete auténtico de la Carta política. Además de contar con juristas de excelentes calidades, la Corte debe expresar el consenso de las fuerzas políticas que en cada momento dan contenido a la constitución, pues de otro modo no hay garantía de desarrollo de una jurisprudencia acorde con las finalidades y propósitos nacionales que expresa la Carta en cada momento histórico. Similar caso expresan organismos como la Junta del Banco de la República desde que la Constitución la convirtió en un órgano independiente del gobierno.

El caso de la Comisión de relaciones exteriores exige la actuación con criterio de unidad nacional frente a terceros Estados. Así mismo, la Junta nacional de televisión tiene la misión de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de comunicación, libre expresión, información, etc., como intereses nacionales y no como regulaciones de gobierno. Actualmente los miembros designados por el gobierno y el Congreso son de los partidos tradicionales.

El segundo criterio es la participación de las minorías en las corporaciones públicas, con el criterio de garantizar formas no excluyentes que sólo reconozcan la participación a las fuerzas de oposición de mayores resultados electorales. Debe mantenerse un criterio de proporcionalidad sujeto al principio de propiciar el pluralismo político apoyando las formas de participación nuevas y alternativas.

Además de estas iniciativas deben estudiarse figuras vigentes en otros países, tales como el derecho de los partidos de oposición en Francia para solicitar el control previo de constitucionalidad respecto de leyes especiales, la posibilidad de que la oposición pueda acceder las cortes internacionales de derechos humanos, el extensión del derecho de réplica a las organizaciones y movimientos sociales, entre otras.

Este tipo de mecanismos puede contribuir al desarrollo de partidos y movimientos políticos modernos y al ejercicio de la oposición pero, en última instancia, la vigencia de la oposición depende de la consolidación de una base ética mínima de convivencia democrática entre los colombianos●

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Delgado Oscar y Cárdenas Miguel Eduardo. *Elecciones, Oposición Conservadora y Movimiento Cívico*. Fescol, 1995.
- Vargas Velásquez Alejo. El Negocio de la Oposición. *Revista 100 días vistos por Cinep*. N. 28, abril 1995, p 4.
- Hoskin Gary. Los partidos tradicionales: ¿Hasta dónde son responsables de la crisis política? En: *Al Filo del Caos*, Francisco Leal y otro. Universidad Nacional, 1991, pp 148 y 149.
- Al respecto se pueden consultar: Tirado Mejía Alvaro, "El Estado y la Política en el Siglo XIX", *Nueva Historia de Colombia* Tomo 2., Ed. Planeta; y Zambrano Fabio, "Identidad, Cultura y Violencia". En *Violencia en la Región Andina*. CINEP 1994.
- Busnells David. "Política y partidos en el Siglo XIX". En *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia*, 1991, p 83.
- Zambrano Fabio. "Cien años de exclusión". En *Documentos Ocasionales*, CINEP.
- Ver Tirado Mejía Alvaro. "Siglo y Medio de Bipartidismo en Colombia". En *Colombia Hoy*, Jorge Orlando Melo (Comp.) Tercer Mundo Ed, 15 edición.
- Pecaut Daniel. "De las violencias a la violencia" En *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia*. Cerec, 1991, p 264.
- Vega Cantor Renán. La Revolución en Marcha y la caída de la República Liberal 1942-1946. En: *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*. Universidad Nacional, Depto. Historia, No. 15, 1987, p 231 y ss.
- Hartlyn Jonathan. *La Política del Régimen de Coalición*. Tercer Mundo, 1993, Ed. Caps. III y IV.
- Sobre esta "Guerra Sucia" ver: Uprimny Rodrigo y otro. "La palabra y la Sangre". En *La Irrupción del Paraestado*, p 105 y ss.
- Gilhodes Pierre. "Sistema de partidos y partidos políticos en Colombia". En *Modernidad, democracia y partidos políticos*. Bogotá, Fidec - Fescol, 1993.
- Pinzón de Lewin Patricia. "La Oposición política en Colombia". En *Democracia formal y real*. Bogotá, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, 1994, p 74 y ss.
- Cepeda Ulloa Fernando. "La Institucionalización de la Oposición". En: *La oposición en Colombia. Algunas bases para su discusión*. CEI-FESCOL, 1986, p 31 y ss.
- Cerroni Humberto. *Hacia una teoría del partido político*. Edit. Pasado y presente.

Juan Fernando Londoño
Comunicador Social-periodista, magister en ciencia política, ha sido asesor del Congreso de la República y de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Congreso, partidos y reforma política

Juan Fernando Londoño

Puesto sobre el tapete el tema de la reforma política resulta conveniente ocuparse del estudio de dos instituciones democráticas fundamentales e íntimamente unidas como son los partidos políticos y el Congreso. En este artículo se tratará de conjugar aspectos teóricos con elementos prácticos, de tal manera que se apunte hacia los contenidos de la reforma, pero sin llegar a una elaboración detallada de la misma. Para ello se empezará por analizar el sentido y la oportunidad de la misma.

**Una nueva reforma
¿oportuna o inoportuna?**

La discusión acerca de la reforma que ha planteado el gobierno ha sido recibida con sorpresa por grandes sectores de la opinión pública que no dudaron en considerar dicha



propuesta una "cortina de humo" en torno a los problemas "reales" del país. Pues bien, antes de intentar explorar el fondo del asunto conviene

aventurar unas consideraciones preliminares en torno de la conveniencia o inconveniencia de dicha propuesta.

En primer lugar, si bien es cierto que la propuesta fue planteada por el presidente Ernesto Samper, en realidad fue el manejo dado por los medios de comunicación lo que precipitó el proceso de reforma. Sin abordar el asunto de la injerencia del ejecutivo nacional en dicho manejo, lo cierto es que la discusión desbordó los parámetros iniciales y se presentó como un enfrentamiento entre la presidencia y el Congreso. Cuando en realidad la intervención del presidente versó sobre "La reforma de los partidos"¹.

En segundo lugar, si bien es cierto que

1. Ver al respecto el discurso del presidente en el foro sobre Congreso y medios de comunicación, auspiciado por el BID en Cartagena el 5 de mayo, intervención titulada precisamente "La reforma de los partidos".

el proceso relativo a la reforma política ha logrado ser centro de discusión, no por ello se puede colegir que los demás asuntos del Estado pasen a un segundo plano o carezcan de escenario para ser debatidos.

En tercer término, y este es el asunto de fondo, la propuesta apunta a resolver un problema neurálgico en el proceso de consolidación democrática del Estado cual es el problema de los partidos políticos. Estos, pese al proceso de transformación y modernización vivido por el país en los últimos años, y particularmente a partir de la Constitución de 1991, siguen aferrados a las viejas prácticas políticas introduciendo así un factor de distorsión y de obstaculización a dicho proceso. La reforma de los partidos, no abordada por los constituyentes del 91, es el nodo por el cual pasa la posibilidad de consolidar los cambios introducidos y avanzar en la ampliación democrática.

Los partidos políticos, tal y como operan en Colombia, en el momento actual se han convertido en un factor de distorsión para la consolidación de un Estado democrático moderno.

Aunque para muchos la situación no sea visible resulta necesario adelantar dicha reforma antes que la situación se torne realmente insostenible ante la imposibilidad de conciliar un Estado moderno con el clientelismo político.

En resumen, si el proceso de avance de la democracia depende de la transformación de los partidos, entonces, emprender su reforma no puede ser un asunto postergable, así el análisis de su viabilidad nos lleve a pensar en la dificultad de su realización.

Partidos y Congreso

El Congreso de la República es el escenario natural de acción de los partidos. El parlamento, como institución política surge en contraposición al poder soberano del rey (Ver Fix-Zamudio, 1994). Allí tendría re-



Las profundas reformas políticas e institucionales introducidas por la Constitución de 1991 no han logrado permear el funcionamiento y el comportamiento de los partidos políticos.

presentación el conjunto de intereses sociales y, por lo tanto, surge como el escenario natural y privilegiado de la incipiente democracia.

Poco a poco los partidos fueron demostrando ser la mejor manera de acceder y actuar en el Congreso. Por un lado, ofrecían un programa de gobierno a los ciudadanos y, por el otro, organizaban la discusión política permitiendo mayor claridad en el proceso democrático. La evolución histórica desplazó el centro del poder del legislativo al ejecutivo, transformando también la dinámica política. Revisar la tarea actual del órgano legislativo y el papel de los partidos en su interior no es algo que pueda hacerse con fórmulas tradicionales. El Congreso no sólo se ocupa de la expedición de las leyes, sus funciones van mucho más allá, sobre todo en materia de control político y los partidos siguen siendo necesarios en su interior, particularmente en función de una mejor gobernabilidad del sistema (entendida no como el buen gobierno, sino como los mecanismos que hacen posible que se gobierne, independientemente de los contenidos del mismo).

Siguiendo a Cotta, las funciones del legislativo fueron planteadas por

W. Bagehot de la siguiente manera: 1) la electiva (designando y escogiendo directivos del Estado); 2) la expresiva (es decir, la transmisión de las orientaciones populares); 3) la educativa (la elevación de las opiniones populares y la formación de la opinión pública); 4) la informativa (comunicación de los intereses y transparencia en la discusión pública); 5) la legislativa; y 6) la financiera. De un modo sintético se podría hablar de funciones de representación, de control sobre el gobierno y de elaboración política (policy-making) (Cotta, 1986).

Esto nos permite aseverar que no se puede medir un Congreso sólo por su labor legislativa, la cual en nuestro país es cumplida de un modo más que satisfactorio, tal como se señala más adelante.

Para aproximarse a la realidad del Congreso se ha tomado como referencia básica el período legislativo posterior a la expedición de la nueva Constitución, con algunas referencias marginales al actual Congreso, con el propósito de presentar elementos de juicio para un mejor entendimiento de dicha institución y de sus alternativas de reforma. Antes de ello resulta necesario revisar la situación previamente



La crisis ética y política en que se debate el partido liberal que amenaza llevar a algunos de sus miembros a los estrados judiciales, hace más evidente el desprestigio de la clase política.

existente y los cambios introducidos en la Constitución de 1991.

Antecedentes

Las críticas que a menudo se formulan contra el Congreso olvidan la situación anterior y en virtud de ello pierden perspectiva y contexto en el análisis. La crítica indiscriminada termina desconociendo los avances logrados y haciéndole el juego a las voces contrarreformistas.

Aunque uno de los principales argumentos de la campaña por la Constituyente fue la crítica a la clase política y a los llamados “auxilios parlamentarios” los cuales eran partidas del presupuesto nacional que los congresistas recibían para repartirlos discrecionalmente y que si bien en un principio (reforma del 68) tenían el propósito de que los parlamentarios pudiesen llevar en forma directa dineros para obras de beneficio social en su respectiva región, terminaron por convertirse en mecanismos de enriquecimiento ilícito y corrupción política que introducían una gran distorsión en la competencia electoral al favorecer a quienes ya eran congresistas (en

desmedro de quienes aspiraban a serlo) realimentando el clientelismo y robusteciendo los personalismos y regionalismos.

Aunque éste fue el elemento más visible de la crítica que se hacía al Congreso, no fue el único aspecto abordado en la reforma constitucional. El diagnóstico del cual se partía era el siguiente²:

En primer lugar, teníamos dos cámaras idénticas en todo sentido: funciones, origen y sólo un mayor número de miembros en la composición de la Cámara. Lo cual obligaba a pensar en la conformación misma del Congreso.

En segundo lugar, se trataba de un Congreso con baja capacidad política frente al Ejecutivo, por un lado, porque el clientelismo los hacía depender del mismo y, por otro, debido a la delegación cada vez más amplia de facultades al mismo sobre un mayor número de temas y con mayor frecuencia. Razón que obligaba a abordar la necesidad de fortalecerlo y desligarlo del ejecutivo.

En tercer lugar, a pesar del gran número de sus miembros (entre principales y suplentes), el Congreso carecía de representatividad y cada día era

más percibido como “la clase política” que se defendía y se perpetuaba a sí misma mediante un cerrado pacto bipartidista, en el marco de un régimen excluyente.

Cada uno de estos temas fue abordado por la Constituyente de la siguiente manera.

En lo que se refiere al primer punto, la discusión estuvo sesgada por el afán de producir o impedir un hecho político que obligara al cierre del Congreso; por una parte, el M-19 lideraba la propuesta del unicameralismo y, por otra el liberalismo se oponía a la misma. (Razón por la cual el actual gobierno considera que el tema sigue siendo válido hoy, ajeno a estas peculiares condiciones políticas). Al final se determinó continuar con dos cámaras, separando el origen de las mismas, continuando con el sistema departamental para la Cámara e instalando la circunscripción nacional para Senado.

Para su fortalecimiento se redujeron las posibilidades de delegar atribuciones legislativas, se obligó a un trámite especial para ciertas leyes y se aumentó la capacidad de control incorporando la figura de la moción de censura para los ministros.

En torno de la necesidad de devolverle representividad y credibilidad se creó un estricto régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se prohibieron los auxilios y se consagró la representación de minorías.

La profesora Ungar resume los cambios agrupándolos en dos áreas: “El fortalecimiento del legislativo frente a otras ramas del poder público, en particular del ejecutivo... en segundo lugar, las normas para depurar el Congreso, con miras a devolver credibilidad y legitimidad”.

Elegido e instalado el nuevo congreso en diciembre de 1991 la opinión pública lo juzgó como un congreso continuista y contrarreformista. Por

2. Para ampliar este punto sugiero ver Ungar, 1993.

un lado, se decía que no se había renovado y, por otro, se señalaba que lo animaban sentimientos de revancha que obstaculizaban el desarrollo legislativo de la nueva constitución. Ni una ni otra afirmaciones son totalmente ciertas.

Con respecto al Senado elegido en 1990, 52 de sus miembros regresaron al Parlamento, pero si se analiza un lapso de tiempo más largo podemos observar que de los miembros del Senado entre 1986 y 1990 solamente permanecían como parlamentarios en el período 1991-1994³. Si recordamos que en esa época el Senado contaba con 130 senadores principales e igual número de suplentes tenemos que más de 240 parlamentarios del período 86-90 ya no lo eran más en el 91-94, lo cual implica una renovación de más del 90% en dicho período.

En cuanto al trámite de la agenda legislativa, en el cuadro anexo se muestra cómo la propuesta de desarrollo legislativo de la nueva Constitución presentado en su informe al Congreso de 1991 por el gobierno de Gaviria y ratificado con el acuerdo político suscrito por el gobierno con las principales fuerzas políticas fue desarrollada progresivamente en casi su totalidad durante esa misma legislatura (ver cuadro anexo).

Si con base en estas dos argumentaciones concluimos que el problema del Congreso no es ni de renovación personal, ni de incapacidad legislativa, tendremos que escudriñar más allá de estas afirmaciones simples.

Renovación política

La renovación política no es un concepto que se pueda referir exclusivamente a las personas que ocupan los cargos públicos, sino que debe remitirse al cambio de las relaciones políticas reales, tanto entre elector y elegido como en la gestión que cumpla el elegido. Es decir, la renovación requerida apunta a una transformación del

modo de hacer política y no solamente de sus protagonistas.

Para lograr la renovación política es necesario modificar las condiciones estructurales para llegar al poder y permanecer en él (esto es, el régimen político, según la definición clásica de O'Donnell y Schmitter) que se plasma en la reforma del sistema electoral y del sistema de partidos. Lo cual convalida de nuevo la oportunidad de la reforma en discusión.

Ahora bien, una renovación radical de la clase política no parece una buena alternativa. La experiencia, como dice el adagio popular, no se improvisa, y muestra de ello es que los mejores congresistas son los duchos y no los neófitos (senadores como Luis Guillermo Giraldo, Víctor Renán Barco y Alvaro Uribe Vélez fueron destacados por los medios y por sus compañeros como los mejores del período que terminó en 1994).

El problema que aquí surge es el de la calificación de la labor parlamentaria. Un buen congresista no es el que mayor número de proyectos de ley presenta, bastante sería con tener la oportunidad de estudiar todos aquellos que son puestos a su consideración, pero esta es una alternativa casi imposible, aunque con una buena labor de asesoría legislativa se lograría una mejor información antes de las votaciones, la práctica muestra, tanto aquí como en otros países, que lo que realmente cuenta es el nivel de especialización del parlamentario sobre algún tema clave, de tal manera que la suya sea una voz autorizada, tanto para el ejecutivo como para el Congreso.

Y si es válido decir que el buen parlamentario no es aquel que presenta muchos proyectos, la misma consideración cabe para decir que el buen Congreso no es aquel que expide muchas leyes. Por el contrario, la reformitis aguda que caracteriza nuestra tradición política atenta contra la seguridad jurídica y contra la estabilidad institucional que son dos elementos básicos para un adecuado de-

sarrollo económico y político. Aunque aquí vale la pena decir que la hiperinflación normativa que recientemente se ha criticado se debe más a la profusa capacidad normativa del ejecutivo, que a la tarea legislativa del Congreso del cual es necesario decir que son muchísimos más los proyectos que archiva que los que tramita. En el período 91-94 fueron presentados al Senado 574 proyectos y 625 en la Cámara, de los cuales 163 se convirtieron en leyes.

El trámite de los proyectos obedece básicamente a las iniciativas del ejecutivo. Este es un fenómeno similar al de la mayoría de los parlamentos del mundo. Lo peculiar de nuestro caso es que la precariedad de los partidos hace que éstos no tengan agenda legislativa propia y por ello se limitan a girar en torno de la que le presenta el gobierno nacional.

Buenas leyes

Calificar una ley como buena puede partir de dos concepciones: por una parte, mediante el examen de sus contenidos materiales si se comparten sus criterios generales y se considera que es adecuada para resolver el problema que pretende atacar, este tipo de análisis requiere el examen individual de ellas y refleja las posturas de quienes las evalúan.

Otra posibilidad es analizar el proceso legislativo mismo, no para indagar la juridicidad formal en la expedición de la norma, sino para evaluar la legitimidad en la expedición de la misma. Esto es, que esté rodeada de la

3. La lista es la siguiente: José Name Terán, Juan José García Romero, Víctor Renán Barco, Luis Guillermo Giraldo, Omar Yepes Alzate, Jorge Ramón Elías Náder, Gustavo Rodríguez Vargas, Jorge Cristo y Alberto Santofimio actuaban como principales y Juan Guillermo Angel, Tito Rueda Guarín, Hugo Serrano Gómez y Alfonso Angarita Baracaldo actuaban como suplentes. El análisis no incluye los que pasaron de una cámara a otra.



aceptación necesaria para ser posteriormente cumplida en forma eficaz. Peor que la existencia de muchas leyes es el incumplimiento de la mayoría de ellas.

Para su mayor legitimidad, la discusión y trámite de la ley debe ser transparente (esta es una de las razones por las cuales el Congreso sigue siendo imprescindible en las democracias) en busca de ese propósito la Constitución obligó a distanciar la aprobación de un proyecto entre su primer y segundo debate, de tal manera que no se tramitarán proyectos a la ligera y obligó también a su publicación previa. Ambas disposiciones se han cumplido formalmente mediante la distribución de fotocopias en la sesión respectiva, lo cual burla el sentido de la consagración pues impide que la opinión pública y los propios congresistas conozcan previamente el con-

tenido de lo que se aprueba. Mejorar los mecanismos de publicación para que ésta se haga a tiempo resulta una medida imprescindible para recuperar la transparencia.

Esta práctica facilita las críticas inmediatas a la aprobación de la misma por parte de grupos de interés que se consideren afectados, no sólo por la decisión en sí sino por la imposibilidad de participar en su discusión. Un ejemplo reciente de ello fue la ley de régimen municipal (Ley 136) la cual consagró una inhabilidad de 1 año para los alcaldes luego de la terminación de su período, la crítica que los mismos hicieron a la norma obligó a tramitar un nuevo proyecto. Además se contraría al espíritu constitucional y el fin del Estado de promover y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (art 2. C.P.).

El acercamiento a la sociedad civil es fundamental para recuperar la legitimidad del Congreso, en este sentido existen consagraciones formales importantes en el propio reglamento del Congreso y en ocasiones se practica tal como sucedió con el plan de desarrollo, pero la cultura del ejercicio parlamentario como un monopolio no permite darle a la práctica de audiencias y foros la importancia que se merecen, éste sería un excelente mecanismo para recuperar legitimidad y sintonía con la opinión pública y los grupos de interés.

Permitir la realización más frecuente de deliberaciones abiertas en una figura equivalente al cabildo abierto, desplazándose, incluso, fuera de Bogotá, permitiría lograr mayor consenso en torno de las leyes y más legitimidad para las decisiones que se tomen.

La discusión del proyecto permite, en cuanto proceso político, construir los consensos necesarios para darle credibilidad, representatividad y soporte a la ley. Muchas políticas públicas derivadas de formulaciones legales no pueden llevarse a cabo por el desconocimiento de actores claves en el proceso. El acatamiento de la ley, desde la perspectiva de las políticas públicas, es función también de la participación de los actores claves en la discusión de la misma.

Un proyecto discutido y decantado es una garantía para la sociedad entera, pero aprender a hacerlo implica un proceso de cambio mental no sólo en el Congreso, sino también en la opinión pública y particularmente en los medios de comunicación.

Debilidad política

A pesar de los esfuerzos del Constituyente de 1991 el Congreso no ha recuperado su prestigio o su capacidad política frente al ejecutivo, en parte por las razones que vamos a listar y que no suelen ser tenidas en cuenta en el análisis que del mismo se hace.

En primer lugar, existe una baja capacidad de trabajo colectivo, el Congreso de Colombia no es escenario de colectividades que impulsan proyectos políticos sino de individuos que defienden iniciativas legislativas, cuya posibilidad de ser tramitada depende del interés del gobierno en el proyecto. La ausencia de programas de partido que se conviertan en agendas legislativas propias deja huérfanas las iniciativas de los parlamentarios, excepto las de poca trascendencia (como aquellas mediante las cuales la nación se asocia a la celebración del aniversario de algún municipio).

En segundo lugar, los parlamentarios poseen una escasa capacidad de representación política, representan cada uno pequeñas clientelas —en el buen y en el mal sentido de la palabra—. Del total de senadores sólo 11 fueron

elegidos por cociente. El senador con más alta votación obtuvo 84.322 votos, lo cual representa un 0.49% con respecto al censo lectoral (17.028.691 personas) y 1.51% con relación a la votación (5.516.574 votos). El último senador obtuvo curul con 21.861 votos, lo que representa 0.12% y 0.39% respectivamente. Este fenómeno de **fragmentación de la representatividad** hace que el Congreso carezca de capacidad de liderazgo frente a la opinión pública y frente al Gobierno.

Si al Congreso llegan listas fuertes con voceros políticos, lo cual dependerá de una reforma del sistema electoral, éstos podrán constituirse en líderes importantes al interior del parlamento, igualmente facilitaría el surgimiento de líderes la posibilidad de reelegir miembros de mesas directivas, permitiendo a quien haya podido destacarse.

Al contrario de lo que piensan algunos, el fenómeno no es imputable a la Constitución Política, ni a la circunscripción nacional, mucho menos a la operación avispa, obedece a la evolución histórica de nuestros partidos desde el Frente Nacional, los cuales, ante la ausencia de mecanismos de democracia interna explotaron en múltiples proyectos individuales. El proceso se ha acentuado con la decadencia de los grandes barones electorales, como fruto de la modernización y el desarrollo institucional.

Esta precariedad política impide el surgimiento de liderazgos importantes y acatados, pues cada senador no tiene más fuerza que la de su propio voto y más representación que la de sí mismo.

Los efectos de esta situación en el trámite legislativo son palmarios, al no sentirse parte de un proyecto colectivo los congresistas tienden a revisar de modo permanente el trabajo de sus compañeros. Así, cada vez son más comunes las ponencias plurales, en el primer debate es normal que se nombren sistemáticamente subcomisiones, idéntica situación sucede en la Plenaria y posteriormente vienen las comi-

siones de conciliación, los debates se duplican inoficiosamente y el trámite del proyecto pasa de tortuoso a traumático. Ahora, si esta multiplicación de comisiones y subcomisiones tuviera como único objetivo el mejoramiento del proyecto resultaría válida, pero tras las mismas se ocultan muchas veces las presiones al ejecutivo para obtener prebendas.

Prebendarismo político

Ahora bien, el problema de fondo en el trámite legislativo es el carácter prebendario de la mayor parte de la clase política, esto es, se busca el poder como un mecanismo para obtener y distribuir favores que luego se reviertan en la acumulación de más poder político. El clientelismo sigue siendo el mecanismo más usado para buscar el acrecentamiento del capital político, pero es también el que menos opciones tiene en un Estado moderno, razón por la cual sobreviven crisis o tensiones entre el aprovechamiento del Estado en función de intereses particulares y la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia del mismo mediante el servicio de los intereses públicos.

No quiere esto decir que no hayan surgido nuevas formas de hacer política, tales como las señaladas por Vargas Velásquez como la ideológica, la clientelista, las fidelidades de tipo primario y la pragmática opinión pública (Vargas, 1993, 52).

El parlamentario no es un técnico de la acción legislativa sino un político y por tanto su labor se debate entre la necesidad de fortalecerse políticamente y la actuación legislativa. Como se ha dicho: "el rol del congresista abarca dos campos complementarios, por un lado, la función de intermediación entre sus electores y la administración, por otro, la de legislar y controlar la actividad gubernamental" (Sánchez, 1994, 57). Nuevamente, la ausencia de partidos obliga a asumir muchas de las cargas políticas que en otras latitudes

son justamente responsabilidad de la organización partidaria. En Colombia hasta los asesores de las unidades legislativas son utilizados para pagar favores políticos y pagar líderes políticos (que de otro modo no podrían atender las comunidades y otras labores que de suyo no son de carácter legislativo, pero sí resultan necesarias para el parlamentario que quiera seguir siéndolo).

El clientelismo somete la voluntad del legislador a los intereses del ejecutivo y torna precaria cualquier gestión de control político. No se entiende dicho control como la imposibilidad de censurar a un Ministro, sino la posibilidad de influir en las decisiones del ejecutivo, en las políticas públicas que se desarrollan. La multitud de citaciones a los ministros no se compadece con los efectos prácticos de las mismas, pues a las mismas los miembros del ejecutivo van en la mayoría de las ocasiones a "informar" no a discutir o replantear sus políticas. El fruto de un debate serio debería ser la obligación de revisar las acciones que se desarrollan, pero este es un resultado excepcional. Ahora bien, hay que anotar que la calidad intelectual de muchas citaciones justifica plenamente dicha actitud por parte de los ministros y sus equipos, los cuales están mejor informados y utilizan la misma como su arma más poderosa en una discusión de suyo desigual, entre quien posee la información y quien muchas veces ni siquiera se preocupa por conseguirla⁴.

Aquí sí cabe señalar que en un Estado moderno la principal función del Congreso es la de hacer el control político del gobierno, pero ello requiere, de un lado, independencia y, de otro, preparación para el debate, atributos escasos en el Congreso de la República de Colombia. El fenómeno se ve acentuado por la mencionada dispersión del trabajo, pues cuando algún parlamentario decide tomar la iniciativa en este sentido por lo general sólo encuentra indeferencia, cuando no una actitud de rechazo por parte de sus compañeros.



El Congreso no ha logrado "limpiar" su imagen y la poca credibilidad que despierta entre la opinión pública. Su capacidad de fiscalización es casi nula.

De todas maneras resulta necesario destacar que las citaciones en sí poseen un gran potencial democrático al hacer más transparente la gestión, brindar una mayor información a la ciudadanía y aumentar la posibilidad de incidir en la gestión gubernamental. Obviamente, es preciso organizar las citaciones para que a una misma sesión sólo se llame para un determinado tema y se prohíba citar para el mismo tema en lapsos cortos.

Las coaliciones flotantes

La inexistencia de partidos organizados o bloques políticos definidos aunado a la inexistencia de oposición hace que el trámite de los proyectos se dé fácilmente en virtud de las coaliciones flotantes, es decir, alinderamientos coyunturales en torno de temáticas específicas, lo cual facilita una cierta actitud independiente de algunos, pero nunca lo suficientemente fuerte como para impedir el trámite de iniciativas legislativas de origen gubernamental.

Con el quiebre ideológico estas coaliciones son las que predominan en la mayoría de los parlamentos del

mundo. En Colombia son fruto de la desaparición de la competencia política acaecida durante el Frente Nacional. En el Congreso los alinderamientos no son en torno de posiciones de partido (excepto cuando hay en juego intereses electorales) sino en torno del gobierno, lo cual se evidencia en el hecho de que 90 de las 163 leyes expedidas en el período de 1991-1994 correspondían a iniciativa gubernamental y sólo contadas leyes de real trascendencia tenían origen parlamentario.

La coalición flotante permite atender en determinados casos los intereses de grupos de presión, los cuales obtienen algunas concesiones en temas puntuales. En todo caso no es un proceso de lobby transparente y obviamente salen beneficiados los grupos más poderosos.

La ausencia de partidos entrega todo el liderazgo al ejecutivo, razón por la cual las leyes se presentan ante la opinión pública como un triunfo del mismo y sólo con reconocimientos al Congreso. Una adecuada campaña de imagen para el Congreso no reside en

4. Sobre el tema del control político ver García Fernández, 1994, y Muriillo de la Cueva, 1994.

un canal televisivo para su labor, aunque es importante la posibilidad de observar los debates, pero ello debe complementarse con una más eficaz publicidad de lo que verdaderamente se hace. Y las leyes, tramitadas con seriedad son, cuando menos, un triunfo compartido.

Conclusión

Los problemas del Congreso, puestos de nuevo en el orden del día de la discusión pública nacional, no

son solucionables con una reforma del mismo. Un nuevo Congreso, más eficaz y representativo depende de los cambios que se produzcan en el sistema electoral, mediante la reducción de listas, la financiación de campañas y premios a las listas fuertes y no a los residuos; así mismo de la posibilidad de constituir partidos fuertes y, sobre todo, modernos, que sean una garantía para la democracia y no un obstáculo para ella. La ingeniería institucional que se formule al Congreso tiene validez en la medida que se acompañe de esta reforma al régimen político.

La gran preocupación es la correlación de fuerzas en el actual Congreso, que hace poco previsible su trámite, como no sea encontrando mecanismos de compensación los suficientemente atractivos (desmonte de las inhabilidades). El gran problema de la Reforma que se ha planteado no es su validez como mecanismos para alcanzar una plena modernidad política, sino su viabilidad que puede convertirse en una nueva espiral de reformas frustradas, tal como sucedió con la pequeña consiguiente en el gobierno de López●

Bibliografía

COTTA, Maurizio. Parlamentos y Representación, en *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, pp 256-308.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. La función actual del poder legislativo, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión- Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pp15-37.

GARCIA FERNÁNDEZ, Javier. Funciones de control del parlamento sobre el Gobierno, en *El Poder legislativo en la actualidad*, o.c., pp 55-80.

MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. El control del legislativo sobre el presupuesto y la cuenta pública, en *El Poder legislativo en la actualidad*, o.c., pp 123-158.

SANCHEZ DAVID, Rubén. Un nuevo Congreso y un problema estructural, en

Política Colombiana vol III, núm 4, 1993, pp 55-59.

UNGAR BLEIER, Elizabeth. La reforma al Congreso: ¿realidad o utopía?, en *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?*, Universidad de los Andes, Bogotá, 1993, pp. 162-190.

VARGAS VELASQUEZ, Alejo. El Congreso de hoy: ¿Qué futuro tiene?, en *Política colombiana*, o.c., pp 47-54.



Adpostal

**Hay que creer
en los correos de Colombia**

Para sus quejas y reclamos,
llame a los teléfonos: 334 03 04 y 341 55 36 en Santafé de Bogotá

Esto son nuestros servicios ¡utilícelos!

- ☒ SERVICIO DE CORREO ORDINARIO
- ☒ SERVICIO DE CORREO CERTIFICADO
- ☒ SERVICIO CERTIFICADO ESPECIAL
- ☒ SERVICIO ENCOMIENDAS ASEGURADORAS
- ☒ ENCOMIENDAS CONTRA REEMBOLSO
- ☒ SERVICIO CARTAS ASEGURADAS
- ☒ SERVICIO DE FILATELIA
- ☒ SERVICIO DE GIROS
- ☒ SERVICIO ELECTRONICO BUROFAX
- ☒ SERVICIO INTERNACIONAL APRS/SAL
- ☒ SERVICIO "CORRA"
- ☒ SERVICIO RESPUESTA COMERCIAL
- ☒ SERVICIO TARIFA POSTAL REDUCIDA
- ☒ SERVICIOS ESPECIALES

Ricardo García Duarte
Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones
Internacionales de la Universidad Externado.

La crisis ética o la desarticulación interna de la política

Ricardo García Duarte

Lo que se presenta en la política colombiana es una **crisis**. No en el campo de la eficacia electoral: probablemente los partidos continuarán movilizándolo mismo ejército de votantes. Tampoco lo es desde el punto de vista funcional: tanto los partidos como las instituciones estatales—gobierno y congreso—pueden mantener su lugar en la marcha general del sistema sin dar paso a una parálisis seria.

La crisis se desenvuelve en un proceso más íntimo, aunque sus manifestaciones lleguen a ser, incluso, escandalosas como sucede con la vinculación de algunos políticos con dineros calientes; o muy notorias, como sucede con la mala opinión que los ciudadanos tienen de todos aquellos. Aún así, eficacia electoral y funcionalidad institucional se mantendrán con seguridad. Lo cual no impide que en la naturaleza misma del proceso político haya una crisis. Una crisis **ética**.

El problema específico de la política colombiana reside allí precisamente; esto es, en que existiendo una falla ética en la base del juego político éste evidencia con todo: eficacia y funcionalidad.

Que estas últimas coexistan con la falla ética no puede ocultar el hecho de

que en todo el proceso de la política se abre una brecha cada vez más grande entre un cierto tipo ideal y la forma efectiva de su ejercicio. La ampliación de dicha brecha indica, por otra parte, un proceso de desarticulación de lógicas en el interior de dicho proceso. Lo cual, por cierto, conduce, también, a una disociación entre los propios componentes que hacen parte de ese aspecto particular pero, no por ello secundario, de la política, como es la representación.

Evolución práctica en la constitución del fenómeno político

Las relaciones políticas cobran vida como una forma de competición por el control del gobierno y, al mismo tiempo, como una forma de asegurar la representación popular. A través del sufragio universal el hecho político queda constituido de modo simultáneo, en esas dos dimensiones¹.

La forma como han tenido desarrollo dichas relaciones en Colombia tomó rumbos que no dejaron de marcar su huella en las fallas estructurales que presenta la constitución del juego político.

Con el fin de volver, no ya estable sino, incluso, viable el sistema de control y de dominación, las élites optaron, mediante el acuerdo del Frente Nacional, por cancelar durante un largo tiempo la competencia abierta entre los partidos. En cambio, prefirieron compartir el gobierno y cederse el turno cada cuatro años en la presidencia, con lo cual eliminaban prudentemente una buena parte de las razones que las llevaban a no soportarse dentro del mismo espacio de competición. La otra parte de esas razones la eliminaron con el hecho de entregar a los dos partidos, por igual, la posesión de todo el vasto aparato del Estado.

De este modo se impuso, como principio en el funcionamiento general del sistema, la fusión entre Estado y partidos o, dicho de otra manera, un cierto modelo de “patrimonialización” puramente política del Estado en manos de unos partidos, aún prisioneros de lógicas tradicionales.

Al mismo tiempo se impuso una lógica particular, a través de la cual se reproducía de modo práctico ese “modelo”. Dicha lógica consistía en que

1. Philippe Braud. *Sociologie Politique*. LGDJ. p. 388, Paris, 1994.

los políticos y los activistas de cada partido encontraban en la "toma" del Estado, los recursos para la movilización de los electores, de un modo que los hacía autónomos en la construcción de sus propias clientelas, aunque siempre bajo el techo común de las identidades partidistas.

Si uno se pregunta por la suerte final de ese "modelo" encontrará que la competencia interpartidista se ha hecho más abierta, pero que el Estado encuentra todavía una enorme dificultad para desprenderse de esa tutela "patrimonialista" que sobre él ejercen los partidos. Y que donde más se hace evidente un efecto perverso es en la consolidación de un amplio conglomerado de clientelas, las cuales actúan como sujetos en la búsqueda de gobierno, de autoridad y de representación.

Los procesos para reproducir la dominación que allí van implícitos han tenido efectos en la recomposición de la "clase política"², en la medida en que han dado nacimiento a una capa de hombres políticos, diestros en el manejo de clientelas y de empresas electorales. Este "nuevo" elemento terminó por sustituir, en el orden regional, a los núcleos de oligarcas, de notables o de caudillos tradicionales que controlaban a los partidos. La articulación vertical, hasta entonces vigente, entre un "notable" y un "cacique" fue descompuesta bajo la irrupción de esa capa de políticos profesionales, en posesión de recursos del Estado y con el control, a la vez, de una clientela particular. Capa de políticos que, por cierto, pasó a convertirse en la forma principal de vertebración interna en unos partidos normalmente inorgánicos.

Se trataba de una forma de "organización" espontánea que, sin embargo, entrañaba su efecto contrario; esto es, la desorganización y la fragmentación de los partidos en numerosas clientelas, acompañada cada una de ellas por una gran autonomía en el manejo de recursos electorales. Semejante auto-

nomía redefinió los términos en que tomaban forma las relaciones en el interior de las propias élites. De hecho, la acción política quedó marcada en adelante por un acuerdo entre esta capa de liderazgos clientelizados y el núcleo de las élites superiores en cada partido; acuerdo que por lo demás, se ha apoyado en una división de tareas y de beneficios en la cual unos se reservan el control del Congreso y de la administración departamental, mientras las otras hacían lo propio con el gobierno central y el monopolio de la orientación global del Estado. Los partidos, pues, se estructuraban bajo una doble coalición: una de tipo horizontal entre todos los "barones" regionales y otra de tipo más o menos vertical que asumía la forma del acuerdo ya indicado entre estos últimos y las élites superiores de partido. Precisamente el "acuerdo" con éstas permitía siempre no solo resolver el problema de una candidatura viable, generalmente extraída de su seno sino, además, no digamos resolver pero sí subordinar las feroces disputas entre los propios barones por las hegemonías locales.

Pero este tipo de nueva morfología en los partidos, si bien aseguraba la movilización de los electores introducía, por otra parte, un principio de división entre una lógica moderna, universalista y asociada al interés superior del Estado y una lógica particularista y tradicional, con posibilidades de autonomizarse y de preñar con un sentido perverso el acto de crear representación popular.

Disociación de lógicas en la acción política

El predominio de las relaciones de clientela supone, en efecto, el impulso autónomo de una lógica, dentro de la cual se impone una visión puramente localista y el universo autocentrado de la clientela como la imagen integradora de la acción política; de modo que el Estado y el partido no

pasan de ser instrumentos de mediación para la auto-reproducción de ese universo clientelista, que se basta a sí mismo.

Si la acción política se organiza en torno de ese universo autocentrado de la clientela, lo que se produce finalmente es una ruptura aún más trascendente en el interior de la primera. Esto es: la ruptura entre lógica pública y lógica privada. Esta última, lejos de articularse a la primera en forma subordinada, toma su propia dirección, conspirando así contra la naturaleza misma de la política, pues a esta última es consubstancial una cierta forma de constituir y reproducir el juego político, en función del interés público. Aquí, público y político se convierten en términos completamente intercambiables³.

De donde la imposición de esa lógica privada no es más que una apropiación abusiva y desnaturalizadora del capital político de la sociedad, es decir, de todo lo que hay de acumulado en materia de legitimación, de representación y de significación simbólica en la construcción del poder político y en la organización de la vida colectiva⁴. Dentro de esta lógica, la política es despojada, sobre todo, de ese capital simbólico que la lleva a ser asumida como una actividad superior y universalista cuyo sentido es, a su turno, el de fabricar sentido para el conjunto de la sociedad⁵.

2. Sobre clase política y élites puede consultarse en el capítulo IX de C. Ysmal en el tomo 3 del *Traité de Science Politique* de Madeleine Grawitz y Jean Leca. PUF; Paris, 1985.

3. Puede verse de Giovanni Sartori: *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*. Cap. VII, FCE: México, 1992.

4. Puede verse de Bourdieu: *Choses Dites*. (Minuit, 1987); *Le Sens Pratique*, Minuit, 1980; *La Représentation Politique* (Actes de la Recherche en Science Politique, 1981).

5. Sobre la creación de sentido, puede verse: George Balandier, *Anthropologie Politique*, PUF; Paris, 1967. Del mismo autor, *Le Pouvoir sur Scene*. Balland, Paris, 1980.

Ahora bien, a esta apropiación "privada" por parte de los hombres políticos se suma otro fenómeno: la órbita de la acción política es interferida por la órbita de lo económico y de los negocios⁶. Es la continuación de la misma lógica: los políticos se apropian privadamente, con sus clientelas, de la representación y de la legitimidad y, a su turno, ellos mismos son privatizados por los dueños del capital en otra versión de la repatrimonialización de la política.

En realidad, las clientelas, aunque se comporten como universos autocentrados, necesitan de soportes y de conexiones externas a ellas mismas. Dicho apoyo lo encuentran en los recursos del Estado o en las fuentes que les proporciona el mundo de los negocios. Si los primeros escasean por efecto de las reformas de carácter restrictivo, la mirada se dirige hacia las segundas. En uno u otro caso, tanto el pluralismo y la democracia como el capital simbólico salen lesionados.

Este sometimiento externo de las clientelas y, en general, de la actividad política suele, además, tomar curso a través de la corrupción estatal o del financiamiento proveniente de dineros privados, pero ilícitos, por donde la descomposición de la política se hace aún más extrema, con la ruptura entre moralidad y ejercicio de la política. Este último se despliega ya sin el acompañamiento de un referente mínimo sobre lo que es bueno moralmente en la sociedad. Ilegalidad y lógica privada en la apropiación del capital político se suman a la transgresión de ciertas normas que consagran el sentido de lo público en la vida moderna, para hacer saltar el referente mínimo de moralidad en la acción política. En su lugar, un cierto cinismo funcional para asegurar, a un tiempo, la representación política y el enriquecimiento privado; con lo cual la primera queda perfectamente pervertida.

En todo ello va envuelta, entonces una quiebra ética en toda la composición del hecho político. No en el sen-

tido estrecho de conductas inmorales. A ellas no se reduce la falla ética, aunque ésta las incluye. La crisis ética guarda referencia, ante todo, con ese carácter general del hecho político que lo destina a proporcionar significado a la vida social. Incapaz de ello, la reproducción creíble de valores superiores cede el lugar a los simples particularismos, a lógicas fragmentadas de orden tradicional y a intereses subalternos.

La libertad de actuar racionalmente, asociada de modo intrínseco a la reproducción de los valores que le dan sentido a la vida colectiva es reemplazada por una simple forma subalterna de libertad que consiste en hacer azarosamente esto o aquello en política. Siempre, en este último caso, con ausencia de un verdadero principio de libertad ética, activado en función de los intereses públicos. Esa libertad subalterna y azarosa, puesta en marcha solo en función del objeto concreto deseado, es propiciadora de las conductas divorciadas de la moral y, así mismo de las lógicas privatizadoras del interés público.

Estas inconsistencias éticas no dejan, con todo, de tener efectos prácticos en la marcha del juego político y, en particular, en los nudos vinculantes que sostienen la representación popular.

La visibilidad que adquiere el predominio de esas lógicas privadas en el control del capital político choca con las expectativas que algunas franjas del electorado levantan en favor de un sentido más moderno, global y público de la política. La consecuencia es una cierta crisis de representación que se traduce en la desconfianza, si no en el divorcio entre dichas franjas y la clase política. De ahí una fluctuación pronunciada en el comportamiento de muchos electores en busca de candidatos o de figuras que puedan imaginariamente representar la recuperación de ese sentido moderno y no particularista de la política, aun cuando no representen directamente a los partidos tradicionales o, al contrario, mejor si los representan lo menos posible.

Estos fenómenos prácticos no hacen sino traducir una disociación en la estructura vinculante que sostiene a la representación. Esta última integra el puro vínculo legal aunque, también, material y funcional de la delegación; de esa delegación que hacen los representados en cabeza de los representantes para que éstos actúen en su nombre. Pero también incluye el acto simbólico por el cual aquellos se sienten representados en estos últimos, aunque en una escala reducida pero, al fin y al cabo, a la manera de un universo completo y unitario⁷. Cuando los ciudadanos se representan a sí mismos lo hacen, de una vez, en el corpus colectivo de sus representantes. No hay más remedio para reconocerse a sí mismos que hacerlo identificándose en sus representantes. Y en los valores que estos enarbolan. Es esto lo que cuenta, finalmente, en la representación.

Pero si este vínculo simbólico se debilita en beneficio de una lógica puramente delegataria y mediadora, encarnada en la clase política, sobreviene un desajuste interno en el hecho de constituir la representación, que se corresponde con la crisis ética general en el modo de hacer la política.

6. Sobre las interferencias entre lógicas sectoriales diversas, pero en relación con las crisis, puede verse: Michel Dobry, *La sociologie des crises Politiques*. Presses de la Fondation de Sciences Politiques, Cap. III y IV, Paris, 1986.

7. Véase el ensayo de Lucien Jaume: "Peuple et individu dans le débat Hobbes-Rousseau", en el libro de François D'Arcy, *La Representation Economique*, Paris, 1985.

PROYECTOS PRIORITARIOS DE LA AGENDA LEGISLATIVA

DESARROLLO DE LA CONSTITUCION*EVALUACION DE LOS PROYECTOS PRIORITARIOS DE LA AGENDA LEGISLATIVA
DEL GOBIERNO GAVIRIA*

	INFORME PRESIDENCIAL DICIEMBRE DE 1991	ACUERDO POLITICO JULIO/92	PROYECTOS EVACUADOS				PROYECTOS PENDIENTES
			JULIO/92	JULIO/93	DIC/93	1994	
1	La Seguridad social (Art.48)	seguridad Social			Ley 100 Dic. 23		
2	La Educación (Arts.67.68 y 69)	Ley General de educación				Ley 115 feb 8/94	
3	Ley reguladora del sistema educativo			Ley 30/92		Ley 115	
4	El Estatuto docente					Ley 115	
5	Salud Pública (Art.49)				Ley 100		
6	Doble nacionalidad (Arts. 96 y 97)	Doble nacionalidad		Ley 43/93			
7	Protección del medio ambiente (Art.79)	Desarrollo de las normas sobre el medio ambiente Min-Ambiente			Ley 99 Oct. 22		
8	Derecho de huelga (Art. 56)						P1 No. 136. Senado /93 y 91/93 Cámara
9	Comisión Tripartita Permanente Laboral (Art. 56)	Comisión Permanente Laboral					Aprobado Cámara. Pendiente Discusión primera ponencia
10	Propiedad intelectual	Derechos de autor	Ley 44/93 Feb. 5				
11	Protección del patrimonio cultural (Art. 72)	P1. No. 76/93 Fomenta el patrimonio cultural de la nación. Dptos y mcpios. Aprobado plena cámara P1. No. 61/93 Instituto de Cultura se convierte en mincultura					Pendiente primer debate
12	Mecanismos de protección de los derechos (Art. 83 y 55)	Art. 83 P1. No. 80/93 Cámara acumulado al 6/93					Pendiente discusión ponencia primer debate
13	La Defensoría del Pueblo (Arts. 281 y 55)	La defensoría del Pueblo	Ley 24/92 Dic 15/92				
14	Asuntos Internacionales comisión asesora de relaiones exteriores (Art. 225)			Ley 68 Agos 23/93			
15	Convenios Internacionales	Hay varios proyectos y leyes					Han sido aprobados avergos y numerosos proyectos
16	Participación y apertura política Mecanismos e instituciones de participación	Instituciones y mecanismos de participación ciudadana			Ley 134/94 Mayo 31	Ley 134	
17	Partidos políticos	Organización y régimen de los part. polít. estat. de la oposición			Ley 130 Marzo 23/94	Ley 130	
18	Código electoral	Código electoral circunscripciones especiales				Ley 54 Ley 1	En trámite proyecto Parlamentario
19	Rama Legislativa Reglamento del Congreso (Art. 152- 154)		Ley 3. Mar 24 Ley 5. Jun 17				

INFORME PRESIDENCIAL DICIEMBRE DE 1991		ACUERDO POLITICO JULIO/92	PROYECTOS EVACUADOS				PROYECTOS PENDIENTES
			JULIO/92	JULIO/93	DIC/93	1994	
20	Administración de Justicia y Ministerio Público Ley estatutaria de la administración	Ley estatutaria de la administración de justicia					El Gobierno Samper Presento nuevo proyecto
21	Función jurisdiccional de algunas autoridades administrativas						
22	Ejercicio de la función jurisdiccional por particulares						
23	La jurisdicción indígena (Art. 246)						
24	Código carcelario			Ley 65 Agt. 19/93			
25	Convención de Viena	Convención de Viena		Ley 67 Agt. 23/93			
26	Estatuto general de contratación de la administración pública Ley sobre la estructura de la administración pública	Contratación Administrativa		Ley 80 Oct. 28/93			
27	Estatuto general de la función pública y régimen de carrera administrativa ley de control interno de las entidades públicas	Carrera Administrativa		Ley 27/92 Dic 23/92 Ley 67 Nov 28. Control Interno			
28	Régimen salarial y prestacional (Art. 150)		Ley 04 May 18/92				
29	Reestructuración del ministerio de obras	Ministerio de transporte			Ley 105 30 dic/93		
30	Orden Público y Defensa Nacional Estados de Excepción	Estados de excepción			Ley 137 Junio 2/94		
31	La ley de seguridad y defensa nacional (Art. 216)				Retirada a petición de Min-Defensa		Actualmente hay un nuevo proyecto presentado por Luis Eladio Pérez
32	La ley de movilización y servicio militar obligatorio (art.216)	Servicio reclutamiento y movilización		Ley 48/93 Marzo 3			
33	Estatuto de la policía nacional	Reorganización de la policía nacional		Ley 62/93			
34	La Planeación	Ley orgánica de planeación				Ley 152	
35	Ley orgánica de presupuesto	Ley orgánica de presupuesto	P.L. 46/93 176/93 5.				Estudio de Objeciones presidenciales
36	Reforma tributaria		Ley 06/92 Jun 30/92				
37	Ley marco de crédito público						
38	El contador general de la nación						P.L. 170/93 Sen. y 111/93 Cam. Pendiente discusión ponencia senado
39	Distribución de recursos a entidades territoriales	Distribución de competencias		Ley 60/93 Agost. 12			
40	Situado Fiscal	Distribución de competencias		Ley 55/93 Agt. 12			
41	Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación	Distribución de competencias		Ley 60/93			
42	Ley marco de intervención estatal en las actividades financieras	Ley orgánica de las actividades financieras bursatil y asegurado		Ley 35/93 Enero 15			

INFORME PRESIDENCIAL DICIEMBRE DE 1991		ACUERDO POLITICO JULIO/92	PROYECTOS EVACUADOS				PROYECTOS PENDIENTES
			JULIO/92	JULIO/93	DIC/93	1994	
43	Ley marco sobre inspección y vigilancia financiera (Art. 150)			Ley 35/93			
44	Ley sobre el Banco de la República (Art. 371 y 5.5)	Banco de la República	Ley 31/92 Dic 29/92				
45	Proyecto de ley sobre movilización inmobiliaria						
46	Privatización						
47	Monopolios rentísticos (Art.336)	Regulación de los monopolios rentísticos sobre juegos y licores		Ley 57/93 Julio 23			
48	Expropiación por vía administrativa (Art. 59 NC 4)						P.L. 89/92 y 330/93 C. Aprobado en Sen. pendiente primer debate Cámara
49	Reglamentación del fondo nacional de regalías (Art. 361)	Creación del fondo nacional de regalías			Ley 141		Ley 141
50	Régimen jurídico de los servicios públicos (Art. 365 y 5.5.)	Servicios públicos domiciliarios			Ley 142		Ley 142
51	Ley eléctrica	Ley eléctrica			Ley 143		Ley 143
52	Ley de defensa de la competencia (Art 333)	Régimen de la promoción de la competencia					
53	Nuevo régimen de administración territorial Ley orgánica de ordenamiento territorial (Art.s. 285, 297, 307, 319 y 329)	Leyes de ordenamiento territorial, regiones, departamentos, provincias, municipios, Distrito Capital, áreas metropol. terr. indíg, negritudes					P.L. 89/93 Senado Pendiente ponencia legislativa Primer debate
54	Régimen Dptal. y Mpal. Autonomía fiscal de las entidades territoriales	Régimen tributario de las entidades territoriales				Ley 136	Se presentó un proyecto que no tuvo trámite
55	Contribución por valorización						
56	Régimen del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá						Decreto ley 1421/93
57	Régimen de San Andrés			Ley 47/93			
58	Estatuto de los gobernadores (Art. 303,304 y 305)						Archivado
59	Corporación Autónoma Regional del río grande de la Magdalena (Art. 331)	Corporación del río grande de la Magdalena					Ley 161
		Revisión de la Acción de Tutela					P.L.144 Senado. Acumulado con el 157/92
		Pérdida de investidura de los congresistas				Ley 144	
		Asistencia en salud a la maternidad y a los niños menores de 1 año					
		Acceso a la propiedad y democratización de las empresas					
		Organización del subsector de adecuación de tierras		Ley 40/93 enero 19			
		Régimen de control fiscal		Ley 42/93 enero 26			
		Facultades al presidente de la república para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos			Ley 61/93 agosto 12		

Richard Flacks

Catedrático de la Universidad de California en Santa Bárbara.

Especializado en Sociología Política y Movimientos Sociales,
campo en el que ha publicado cinco libros y numerosos artículos.

“The party is over”¹ ¿Qué hacer ante la crisis de los partidos políticos?*

Richard Flacks

Doscientos años después de la Revolución Francesa, cuando la división entre derecha e izquierda comenzó a ser usada para situar a las diferentes opciones políticas, mucha gente piensa que tales distinciones políticas nítidas y precisas han perdido todo sentido. También se argumenta que la izquierda se ha convertido en un concepto al margen de la realidad debido al colapso del comunismo internacional, la descomposición del bloque soviético, el abandono del socialismo por los que viven bajo la forma en la que “actualmente existe”, y también debido al reciente giro conservador en la política de muchos países occidentales. Sin embargo, yo voy a sostener que todavía necesitamos los conceptos de “izquierda” y “derecha” para señalar algunas diferencias políticas o culturales fundamentales, y quiero proponer que lo que está en crisis es un

1. N. del T: Mantenemos la primera parte del título original en inglés debido al doble significado de la palabra “party” con el que ha pretendido jugar el autor, ya que también puede traducirse como “fiesta”.

* Tomado de LARAÑA, Enrique, GUSFIELD, Joseph (compiladores) *Los Nuevos Movimientos Sociales. De la Ideología a la Identidad*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1994.



tipo concreto de movilización política. Es la izquierda como partido lo que ha llegado a su fin.

La izquierda como tradición

Antes que nada, debemos decir que la izquierda es lo que podemos llamar una tradición—un conjunto característico de creencias y acción—que comenzó a tener carácter coherente durante la época de las revoluciones americana y francesa. Esta tradición está compuesta por una enorme variedad de perspectivas ideológicas y un amplio abanico de etiquetas: socialismo, anarquismo, comunismo, pacifismo, democracia radical, feminismo, ciertas variantes del libertarismo; en Estados Unidos, en lugar de estas etiquetas relativamente concretas, las personas de izquierda suelen referirse a sí mismas utilizando términos ideológicamente eufemísticos como: progresistas, liberales, populistas, radicales.

Las perspectivas ideológicas de la izquierda muchas veces han sido impulsadas por organizaciones creadas con el fin de hacerlas avanzar. La proliferación de perspectivas ideológicas que son variantes de las anteriores, y de organizaciones que las representan y compiten por conseguir apoyo social, ha significado que la tradición de la izquierda ha estado profundamente influida por destructivas luchas internas entre distintos grupos. Dadas las divisiones ideológicas y las rencillas que existen en su seno, ¿en qué se funda mi afirmación de que existe una tradición compartida? ¿Qué es lo que tienen en común estos fragmentos de la izquierda?

Una primera respuesta es que existe una idea fundamental que subyace esas diferencias ideológicas y que puede expresarse con claridad en la siguiente afirmación: la sociedad debería estar organizada en forma que sea el pueblo el que hace su propia historia. O dicho de otra manera, la vida económica y social debería estar estruc-

turada de tal modo que todos los miembros de la sociedad tengan la oportunidad de expresar su opinión a la hora de determinar las condiciones en las que van a vivir su vida; los acuerdos socioeconómicos, por los que unos pocos deciden lo que va a suceder en la vida de muchas personas, deberían ser sustituidos por otros basados en el autogobierno colectivo; en la medida de lo posible, la vida social debería estar estructurada sobre la base de un discurso razonado entre los miembros de la sociedad, y no en el ejercicio del poder o del azar (o en el funcionamiento de los mercados impersonales)².

En resumen, la tradición de la izquierda consiste en una larga lucha para concebir y llevar a la práctica una democracia plenamente desarrollada. La mayoría de las discrepancias ideológicas que se han dado dentro de esta tradición han girado en torno a cuestiones de poder y estrategia, y se han centrado en el tipo de poder (económico, político, militar, sexual) que debía tener prioridad y sobre los agentes, resortes y procesos de cambio. Todas ellas han provocado fuertes divisiones que muchas veces no han dejado ver los elementos de consenso que seguían existiendo. Pero a pesar de todo, con el paso del tiempo las luchas del pasado entre facciones parecen ahora eclipsadas por el sentimiento de pertenencia a una comunidad entre las personas de izquierda.

La izquierda como identidad

Esta tradición de la izquierda ha proporcionado un material abundante para la construcción de la identidad personal. Es importante entender que en

2. Es obvio que en la práctica muchas organizaciones de la izquierda han traicionado sus reivindicaciones democráticas radicales. Como expondré más adelante, los esfuerzos de la izquierda por hacerse con el poder del Estado utilizando como instrumento organizaciones políticas profesionales siempre han estado en contradicción con sus reivindicaciones morales más importantes.



“Les Animaux” de Grandville (Dover Publications)



“Les Animaux” de Grandville (Dover Publications)

realidad esa tradición ha sido impulsada no sólo por organizaciones formales y por la literatura de izquierdas, sino principalmente por individuos que comparten una identidad personal basada en esta tradición. Dicha identidad se basa en un sentido de responsabilidad para vivir la vida de uno en relación con la historia como alguien que contribuye activamente a la transformación social. Supongo que aquellos miembros de la izquierda que están convencidos de serlo consideran que tienen el deber de actuar en la vida pública y de manifestarse contra la injusticia. Esas personas se sienten más realizadas cuando piensan que han aportado algo al mundo, esperando por lo menos que, como decía Brecht, "los carniceros hubieran dormido mejor sin mí". El énfasis actual en la identidad como tema central de los "nuevos" movimientos sociales ignora el hecho de que durante generaciones el compromiso con el movimiento obrero y otros movimientos "tradicionales" ha tenido mucho que ver con la autoexpresión, y no sólo con la búsqueda de un interés puramente "racional".

Las identidades y tradiciones sociales no "triunfan" o "fracasan": se desarrollan, renuevan, estancan y mueren. La izquierda, como tradición e identidad, puede muy bien continuar a pesar de que muchos de sus símbolos hayan sido desacreditados. Por supuesto, que tal continuidad dependerá de una revisión radical del tipo de discurso que potencia la autocomprensión de la izquierda. ¿Podrá considerarse finalmente a los disidentes de la Europa del Este, que llevaron sobre sus hombros la carga de oponerse a la autoridad comunista, como individuos que enriquecieron y reforzaron una identidad que en generaciones anteriores había sido moldeada por los comunistas? ¿Se verán aquellos acontecimientos en las calles de Praga, Leipzig o Pekín, en que las masas se enfrentaron a las dictaduras de los partidos, como episodios de una tradición de lucha democrática popular señalada en generaciones anteriores por

el ondear de banderas rojas y lemas socialistas? Tales construcciones pueden parecer absurdas hasta que uno recuerda que las críticas más duras contra el comunismo durante décadas han provenido de la propia tradición de la izquierda. En gran medida, nuestra comprensión de la importancia histórica y el significado cultural de los movimientos sociales depende de tales construcciones, y se inscriben en

mentos de una concepción del mundo y una identidad, sino también un sentido de estrategia común. La formación social depende del desarrollo de la izquierda como vehículo de poder, y más en particular, de la aparición de un partido capaz de alcanzarlo y utilizar la maquinaria del Estado para implementar un programa de cambio.

Esta estrategia de partido de masa fue considerada necesaria por varios



Grabado de Grandville ("Un Autre Monde")

un debate continuo sobre la reforma en que podemos situar los acontecimientos singulares en una larga tradición de pensamiento, acción y expresión.

La izquierda como partido

Durante cien años, la mayoría de la gente de izquierda de todo el mundo ha compartido no solamente ele-

motivos. En primer lugar, era esencial para unificar a la clase trabajadora, articular sus agravios compartidos y movilizar su energía colectiva. Desde la mitad del siglo XIX, los activistas y los intelectuales de izquierda han considerado a la clase obrera como la fuerza moral y el instrumento de una transformación democrática y socialista. La idea era que, si se uniese la

clase trabajadora, su poder basado en el proceso de producción, lograría finalmente realizar el cambio revolucionario; a más corto plazo, el potencial numérico de una clase trabajadora políticamente unida sería primordial para que la izquierda alcanzase el poder político. En segundo lugar, los trabajadores y otros grupos subordinados necesitaban un vehículo de representación con el que pudieran defender sus intereses en la sociedad capitalista, sin tener que estar ellos mismos permanentemente dispuestos a ir a la huelga o involucrarse en otras acciones directas. Además de los sindicatos, un partido de su clase daría a los trabajadores una voz institucionalizada que les permitiría defenderse políticamente, mientras que ellos podrían enfrentarse individualmente a las exigencias de la vida personal de cada uno.

En tercer lugar, el partido proporcionaba el marco social en que se podría crear un grupo profesional eficaz, capaz de gobernar en el nombre de la clase trabajadora. El partido sería el ámbito institucional en el cual se podrían formular los cuadros dirigentes. Además de producir el liderazgo, el partido también sería el principal instrumento de desarrollo cultural y político de su base de masas, mediante la creación de todo tipo de instituciones educativas, culturales y de autoayuda. De hecho, el partido de masas se creó con el fin de representar la tradición de la izquierda y las señales de identidad de sus miembros —así como de los sectores cada vez más amplios con los que iba conectando a través de su programa y de sus prácticas culturales. Por último, una vez que hubiese accedido al poder, el partido utilizaría los recursos económicos, legales y militares del Estado para implementar un programa de transformación social. Dado que este programa contaría con la fuerte oposición de los poderes existentes, el partido no sólo gobernaría a la sociedad en nombre de la mayoría de la población, sino

también sería el marco en el cual se movilizaría constantemente la energía popular con el fin de mantener el impulso de la reforma frente a los distintos tipos de resistencia conservadora³.

Muchos puntos flacos de esta estrategia ya son conocidos desde hace décadas. En los Estados parlamentarios europeos, los partidos socialdemócratas de masas nunca han sido capaces de alcanzar una mayoría siguiendo simplemente la estrategia de unir a la clase trabajadora: la base de la clase trabajadora ha sido demasiado estrecha para constituir una mayoría, y esa clase ha estado tan diversificada en función de las destrezas y las diferencias existentes entre sectores laborales que no han podido unirse en torno a un programa radical. De esta manera, todos los partidos social-demócratas han tenido que adoptar programas moderados, o reducir su claridad ideológica con el fin de conseguir un apoyo mayoritario⁴.

Robert Michels fue el primero —aunque no el último— en darse cuenta que el carácter representativo del partido y la profesionalización de su liderazgo creaba una tendencia hacia la “oligarquía” difícil de evitar. Cuanto más se convertían los dirigentes de un partido en políticos de carrera, mayor era el interés que tenían en mantener su control sobre este partido y utilizarlo como un medio para conseguir su propio bienestar. El resultado fue el control burocrático desde arriba, la despolitización de su base social, la creación de una élite privilegiada, diversos tipos de corrupción y una tendencia creciente por parte del partido a abandonar sus metas de transformación. En el bloque soviético, los partidos comunistas en el poder hicieron que la dictadura burocrática y oligárquica del partido se convirtiese en sinónimo de comunismo; pero Michels, que escribía antes de la Primera Guerra Mundial, había anticipado con acierto que los partidos socialdemócratas, antagonistas de los comunistas en Europa Occidental no serían inmu-

nes a tendencias similares, a pesar de que no se expresen tan brutalmente⁵.

Al final, la experiencia de los últimos sesenta años en las democracias parlamentarias consiste en que el control de un partido sobre el gobierno no implica su control del Estado, ni tampoco proporciona el poder para conseguir una reestructuración socialista. Cada paso hacia una reforma radical de la sociedad capitalista por parte de un partido socialista en el gobierno ha tendido a producir la desestabilización de la economía por parte de los sectores capitalistas, que intentaban proteger sus inversiones frente al riesgo de la expropiación. Las principales funciones del Estado —militar y administrativa— no son fácilmente controlables por un partido solamente porque haya ganado unas elecciones. En el momento de escribir este artículo socialista en cualquier país de Europa Occidental podría dar lugar a un gobierno “socialista”. Pero la desilusión con respecto a estos partidos comienza en la Primera Guerra Mundial con el surgimiento del leninismo como presunta alternativa de organización social.

3. De forma deliberada —y espero que también provocadora— estoy pasando por alto las profundas diferencias existentes entre los distintos tipos de partidos que han surgido durante este siglo. Por supuesto que había una profunda distancia entre los partidos socialdemócratas de Europa Occidental y el “Partido de Nuevo Cuño” de Lenin, entre los partidos dirigidos por marxistas de diversa orientación y partidos socialistas no marxistas o partidos del trabajo. Durante toda su historia estos partidos han luchado entre sí encarnizadamente tanto en sus propias sociedades como en el ámbito del socialismo internacional. Y a pesar de todo esto, afirmo que todas estas formaciones políticas se basaban en ciertos principios estratégicos compartidos, y a pesar de sus profundas diferencias, todas compartían ciertas contradicciones fundamentales.

4. Ernesto LACLAU y Chantal MOUFFE: *Hegemony and Socialist Strategy, Toward a Radical Democratic Politics*. London, Verso, 1985.

5. Robert MICHELS: *Political Parties*, New York, Dover, 1959.

La solución leninista al problema de cómo podrían los socialistas utilizar el poder del Estado con el fin de realizar las metas socialistas consistía en conseguir el poder por medios militares, usar la fuerza bruta para asegurar que dicha institución era de hecho el instrumento de la voluntad del partido, y que este último controlase el discurso político de toda la sociedad. Hemos sabido durante décadas que esa dictadura del partido estaba creando justamente lo contrario al ideal socialista, pero durante bastantes años muchos marxistas defendieron la idea de que, al menos, algo alternativo al capitalismo se estaba construyendo. Ahora sabemos que ni siquiera eso se estaba logrando.

Después de cien años en los que los intelectuales y activistas de izquierdas han intentado realizar sus esperanzas emancipatorias a través de distintas formas de partido, nos encontramos ahora en el punto en el que casi todos somos conscientes de que esa estrategia estaba condenada al fracaso. Actualmente, los partidos "hegemónicos" de masas están desintegrándose en todas partes. No sólo me refiero al colapso de los partidos comunistas de Europa del Este y al declive de partidos socialdemócratas, como puede ser el laborista en el Reino Unido o en Israel, sino al de otros diferentes en su estructura e ideología como el PRI en México, los demócratas liberales en Japón, el Partido del Congreso en la India y el Partido Demócrata en los Estados Unidos. Todos estos partidos parecían hegemónicos y han contribuido a la



"Les Animaux" de Grandville (Dover Publications)

modernización de sus sociedades y a crear los pilares que sustentan el Estado de Bienestar para el conjunto de sus electores. El hecho de que no son instrumentos para realizar las aspiraciones emancipatorias es algo que quedó claro hace mucho tiempo. Pero hoy en día parecen obsoletos hasta como instrumentos de poder y parecen haber perdido gran parte de su capacidad para mantener una base social mayoritaria. En realidad, para volver a ganar mayorías electorales efectivas, estos partidos han tendido a abandonar cualquier referencia con su antiguo énfasis en la redistribución económica y la igualdad social en sus programas.

¿Cómo podemos explicarnos la descomposición del partido de masas? Me parece que lo que sigue brinda algunas claves al respecto:

1. La globalización de la economía mundial debilita la capacidad de los

partidos de masas para utilizar al Estado como instrumento de redistribución de recursos en beneficio de sus electores. Los Estados del Bienestar se enfrentan a crisis fiscales cada vez más intensas, el flujo del capital está más al límite de su control, las políticas de tipo keynesiano que favorecen los altos salarios entran en conflicto con la necesidad de revitalizar la competitividad nacional. El programa socialdemócrata y el Estado del Bienestar no parece que puedan sostenerse durante más tiempo y las promesas que se hacen en su nombre pierden toda credibilidad.

2. El propio éxito de los partidos de masas es culpa de su caída. Un gran número de trabajadores trata ahora de

proteger sus ventajas relativas y rechaza los impuestos que mantienen al Estado del Bienestar, con el fin de aumentar la cantidad de bienes que poseen. En esta situación, los llamamientos del partido a la tradicional solidaridad, el impulso en favor de la igualdad y el bien común parecen inútiles. La identidad de clase se rompe en muchos trozos.

3. Todos los partidos de masas lograron aumentar su poder no sólo en su condición de mecanismos de voz para un sector de electores desfavorecidos, sino manteniendo en silencio a algunos de estos grupos, como las mujeres, las minorías étnicas y los menos cualificados. Una de las principales razones del declive de estos partidos es que esos grupos, las minorías silenciosas de antaño, se están movilizándose ahora. El resultado es que los partidos se encuentran paralizados, incapaces por

más tiempo de ofrecer un programa creíble que satisfaga las necesidades tanto de aquéllos que se hallan en una situación de relativa ventaja como de esos grupos que acaban de surgir y constituyen su base social. Por un lado, se enfrentan con los obstáculos suscitados por el conservadurismo de sus sectores más privilegiados y, por otro, con las constricciones fiscales asociadas a su dependencia de los flujos de capital; estos partidos que antes tuvieron el mayor poder, aparecen hoy paralizados entre la contradicción y el compromiso político. Debido al hecho de que las estrategias de reforma social basadas en el Estado —ya sean llamadas socialistas, capitalistas, corporativas o de cualquier otra manera— parecen ser política y económicamente inviables, los partidos cuyos programas estaban basados en tales estrategias parecen haber dejado de representar las esperanzas populares.

Durante todo este siglo, los norteamericanos de izquierda han esperado ver un día un partido de corte europeo que representase sus valores y sirviera de instrumento para que la clase trabajadora obtuviese el poder. El que no haya sido posible que surgiese tal formación política (la llamada “excepción americana”) ha constituido una fuente de sentimientos de fracaso entre los norteamericanos de izquierda, que solían comparar sus esfuerzos con los logros de las izquierdas europeas. La principal razón para explicar esta “excepción americana” ha sido la enorme diversidad de la clase trabajadora americana en relación con la raza y etnia. Dada la interrelación que existe entre las diferencias entre grupos étnicos y el sistema de estratificación social de este país, los trabajadores norteamericanos consideraban los llamamientos de la izquierda en favor de la solidaridad de clase como algo desesperadamente poco práctico. En vez de apoyar a un partido de izquierda, los trabajadores norteamericanos se unieron a maquinarias políticas y sindicatos basados en la solidaridad étnica y la exclusión. A su vez, estas fuentes de

poder reforzaron una concepción de la libertad predominante en la cultura norteamericana que la define en términos de autonomía individual en vez de democracia participativa: esa definición de la racionalidad tiene profundas raíces en la cultura y está basada en el logro a corto plazo y no en el bien común⁶. Al no haber conocido nunca un marco multiétnico de solidaridad política, los norteamericanos han considerado que la buena sociedad es aquella en la que cada uno tiene la oportunidad de hacer su propia vida, en lugar de construir una historia común. La cultura dominante alienta a los norteamericanos a que depositen sus esperanzas de autorrealización no en la acción colectiva en la esfera pública, sino en los resultados de sus esfuerzos individuales en las del trabajo, la educación y la familia. En vez de respaldar los llamamientos ideológicos que piden acabar con los poderes establecidos, la mayoría de los norteamericanos ha preferido vivir dentro de lo que equivale a un contrato con dichos poderes —el cual permite gobernar a las élites— a cambio de que sigan proveyendo la base material para tener una vida “normal”.

Sin embargo, la privacidad y conformidad de la mayoría de los norteamericanos no es simplemente la expresión natural de nuestra cultura americana. La apatía política de las masas y su conservadurismo siempre han sido el resultado de una historia anterior de movilización y militancia de masas. Los términos concretos del contrato social vigente en Estados Unidos han experimentado cambios fundamentales de generación en generación, pues

6. La relación existente entre clase, raza y etnicidad es un tema sobre el que se ha investigado y discutido mucho. Personalmente he sido influido en mi pensamiento por ARONOWITZ: *False Promises*. Durham, Duke University Press, 1992, y por Edna BONACICH: “Advanced Capitalism and Black-White Relations in the US. A Split Labor Market Interpretation”, *American Sociological Review*, 1976, 41:34-5.



“Les Animaux” de Grandville (Dover Publications)

to que nuestra concepción de las exigencias de una "vida normal" ha cambiado mucho. La historia de Estados Unidos ha sido moldeada por el hecho de que los grupos que estaban en situación de desventaja debido a un determinado contrato social han luchado para reescribirlo, de tal forma que sus derechos fuesen tomados en consideración con el paso del tiempo.

Movimientos sociales

Sin embargo, los principales medios para el desarrollo de estos conflictos no han consistido en apoyar a un partido que incluyese esos derechos en su programa. Por el contrario, cuando los grupos desfavorecidos y no emancipados de Estados Unidos han buscado el cambio lo han hecho a través de los movimientos sociales. La esencia de los últimos es la acción directa—una forma de acción—que suele saltarse las reglas políticas y las normas convencionales de comportamiento. Esa acción suele producirse cuando personas que comparten circunstancias parecidas llegan a la conclusión de que su vida diaria no es normal, que está amenazada o innecesariamente en desventaja frente a otros, y descubren que mediante su acción colectiva tienen una posibilidad razonable de cambiar las condiciones y circunstancias que les amenazan o les sitúan en esa desventaja.

En Estados Unidos los activistas de izquierda no pudieron formar un partido de masas de los trabajadores; en su lugar la mayoría de ellos—socialistas, comunistas, marxistas, socialdemócratas radicales, feministas, pacifistas, anarquistas—contribuyeron a la creación de movimientos trabajando en distintos papeles de liderazgo, educativos y organizativos. Tales activistas de movimientos de izquierda fueron muchas veces miembros de organizaciones ideológicamente orientadas, pero los hechos muestran que fueron más eficaces, no cuando tomaban sus consignas del partido o seguían su disciplina interna, sino cuan-

do respondían a la conciencia y necesidades de las personas junto a las que luchaban. Los partidos de izquierda raramente suministraban de una dirección estratégica útil a sus activistas (por el contrario, la línea oficial era con frecuencia muy contraproducente); en su lugar, la función positiva básica del partido socialista, el partido comunista y otras organizaciones ideológicas consistía en fomentar el activismo de sus miembros. La mayor contribución histórica de esos partidos fue la de proporcionar entrenamiento y una definición de los fines en términos éticos. Todo ello facilitó que al menos algunos de sus miembros se convirtieran en centro de iniciativas para acciones de base popular que estaban bastante apartadas de la órbita del partido.

Durante generaciones los norteamericanos de izquierda han tenido una actitud contradictoria con respecto a su participación en los movimientos. Por un lado, cuando se preguntan qué han logrado con sus carreras políticas mayoritariamente responden que están orgullosos de los cambios históricos producidos por los movimientos que han apoyado: los derechos que se han conquistado, los reconocimientos alcanzados por sus seguidores, la forma en que su protesta ha hecho abrirse la cultura a nuevos actores y ampliando los horizontes de los grupos explotados y oprimidos. Pero cuando la gente consciente de izquierda intenta interpretar el significado a largo plazo de su actividad, en la inmensa mayoría de los casos tiende a considerar estos movimientos como algo que no responde a la verdadera fuerza de cambio. No pueden evitar pensar que esta última consiste en un movimiento de clase unificado, cuyo centro es un partido capaz de tomar el poder. Los movimientos fragmentados y no ideológicos de Estados Unidos para ellos representan, como mucho, meros ensayos de la Revolución, plataformas de donde puede surgir una conciencia y acción más "avanzada".



"Les Animaux" de Grandville (Dover Publications)

7. A pesar del énfasis actual en el tema de la fragmentación de los movimientos y la definición de las políticas de identidad como "nuevas" y "posmodernas", la historia real de los movimientos sociales en Estados Unidos sugiere que éstos siempre han existido en la sociedad norteamericana.

Ahora podemos ver más claramente que esta actitud hacia los movimientos era engañosa. La crisis generalizada de la estrategia de partido nos debiera persuadir de lo que siempre ha pasado en realidad: si entendemos a la izquierda como una lucha progresiva para conseguir la democratización de la sociedad, entonces los movimientos sociales son la verdadera encarnación de la tradición de la izquierda.

Los movimientos, los partidos, son los que tienen más probabilidades de ser los medios de expresión de la voz popular. Puesto que la naturaleza del partido radica en su condición de medio de representación, ello refuerza la pasividad de la mayoría de los miembros (aunque, también puede funcionar como un marco de socialización y educación). Por otro lado, los movimientos son en la práctica lo más cercano que tenemos a la auténtica democracia, debido a su carácter relativamente espontáneo y no institucional, a su dependencia de un alto nivel de participación de sectores muy numerosos, al hecho de estar inmersos en una gran variedad de actividades cotidianas, dado que hay momentos en que actores que anteriormente estaban desorganizados encuentran en ellos voz y reconocimiento público. En los períodos de desafíos colectivos a la autoridad establecida es cuando la posibilidad de la democracia alcanza algún tipo de realidad concreta, y se renueva la poca fe que hay en ella ⁸.

Después de décadas en las que la izquierda norteamericana miraba hacia Europa en busca de modelos de acción avanzada, las cosas han cambiado. Si queremos saber qué puede llenar el vacío creado por el declive del partido de base popular, debiéramos observar lo que ha sucedido en los Estados Unidos, donde tal vacío creado por el declive del partido ha sido una realidad política permanente. Lo que aprenderemos de esa experiencia es que los movimientos sociales, que representan a una amplia gama de intereses e identidades, constituyen el principal vehículo de la expresión de-



"Les Animaux" de Grandville (Dover Publications)

mocrática. En efecto, tales movimientos se están convirtiendo en las fuerzas dominantes de las transformaciones democráticas en todas partes.

Movimientos y política electoral

Los movimientos actúan en las calles, en la sociedad civil y son por definición, exparlamentarios, pues utilizan medios de expresión y poder diferentes a los habituales en la política convencional. Pero la experiencia norteamericana nos enseña que los movimientos también han de actuar con el Estado no sólo para presionar a las élites, sino para obtener representación política. Las demandas de los movimientos han de ser legisladas; los

derechos exigidos han de ser legitimados. Además, la gran intensidad de una acción de masas no se puede mantener indefinidamente; los miembros de un movimiento tienen que irse a casa y vivir en el espacio que sus acciones han ayudado a construir; y para seguir adelante con su vida normal necesitan representación política. Por ello, en Estados Unidos los movimientos han tratado de entrar en la competencia electoral. Después de algunas décadas de experimentación con intentos de crear sus propios partidos

8. Para un desarrollo más extenso de esta argumentación ver: Richard Flacks: *Making History: The American Left and the American Mind*, New York, Columbia University Press, 1988.

—cuyos mejores ejemplos a escala nacional han sido: Los Populistas, el Partido Socialista de Eugene Debs, el Partido Progresista “La Follette” de los años 20— los movimientos intentaron influir el Partido Demócrata, especialmente desde la época del “New Deal”.

Esos intentos de los movimientos por influir y penetrar dentro del Partido Demócrata han durado cincuenta años. Su avanzada fue el movimiento obrero de los años 30 y 40, seguido por el de los derechos civiles en los años 60, por el feminista en los 70, y desde entonces por el derecho de los homosexuales, los ecologistas y antinucleares. Sus estrategias han incluido los siguientes elementos: a) Creación de organizaciones estatales y locales controladas por los movimientos con el fin de apoyar aquellos candidatos favorables a sus intereses. b) Elección de delegados para las convenciones del partido con el objeto de influir de manera directa las decisiones sobre los candidatos y programas. c) Movilización para exigir cambios en las reglas del partido con el fin de reducir el poder de los políticos profesionales y la maquinaria política, y exigir la participación de las mujeres, minorías y otros grupos previamente poco representados en la toma de decisiones del partido. d) La formación de estructuras políticas de ámbito nacional basadas en movimientos tales como el Comité Nacional Político de Mujeres o la Coalición Arco Iris de Jesse Jackson que funcionan paralelamente a las estructuras oficiales de partido. Sus fines consisten en influir en la selección de candidatos y la dirección que tomará partido, y también movilizar a las bases de los movimientos en favor de esos candidatos.

El Partido Demócrata ha sido significativamente reformado por las estrategias y las demandas de diversos movimientos que exigían espacio en su seno. Los líderes del movimiento obrero consiguieron entrar a formar parte de la administración vinculada al “New Deal”, el movimiento obrero



“Les Animaux” de Grandville (Dover Publications)

ejerció un importante control sobre estructuras claves del partido en los años 50 y promovió productivas alianzas con importantes políticos demócratas. El movimiento de los derechos civiles consiguió obligar al partido a reducir el poder de los defensores de la supremacía blanca (“Dixiecrats”), y a abrir sus procedimientos internos de manera que los negros y otras minorías pudieran tener acceso directo al mismo. El control del aparato sobre las organizaciones urbanas del partido se rompió como consecuencia de la presión de las movilizaciones de los derechos civiles y de la izquierda liberal. Al finalizar los años 70, la dirección del partido, tanto a nivel local como nacional, incluía grupos nume-

rosos de personas que procedían de las filas de los movimientos de los derechos civiles, de las mujeres, contra la guerra de Vietnam y de movimiento obrero. Los movimientos democráticos más importantes están tanto dentro como fuera del partido demócrata, y todos ellos han ganado cierta posición e influencia en él. Desde el punto de vista de los profesionales del partido y de la política, las presiones de los movimientos obreros, de negros, mujeres, ecologistas y otros grupos, amenazan la eficacia organizacional del partido, a la vez que alejan el apoyo de millones de votantes “moderados” (i.e. electores de clase media y trabajadora que deciden su voto por cuestiones privadas y son fundamentalmente blan-

cos, varones y de mediana edad). Desde el punto de vista de los movimientos, el liderazgo profesional del partido aparece en forma creciente como si careciese de timón, de voluntad e imaginación, y con frecuencia utilizando de manera cínica los símbolos de esos movimientos con el fin de evitar cambios significativos. La campaña presidencial de Bill Clinton resolvió este punto muerto en favor de los profesionales del partido, pero aún así los líderes de los movimientos le apoyaron de manera activa. La perspectiva profesional domina la imagen que dan los medios de comunicación sobre las intenciones y estrategias de los seguidores de Clinton. (Las presiones de los movimientos son atribuidas a "intereses singulares y estrechos" y a "un liberalismo anticuado", mientras que se define a Clinton como un "nuevo demócrata neoliberal". En el momento de escribir este artículo, al comienzo de la presidencia de Clinton, su orientación todavía no está clara, y desde la perspectiva de los medios de comunicación sigue existiendo una pugna considerable entre las perspectivas del movimiento y las de los profesionales del partido tanto en los programas como en la realidad política.

El "nivel local"

Desde los años 60, los activistas de los movimientos han tenido bastante éxito al influir sobre las políticas electorales y la política gubernamental en las ciudades y los estados. Después de los efervescentes años 60, gran número de activistas de la Nueva Izquierda llegaron a la conclusión de que el movimiento estudiantil, como tal, era un instrumento limitado para producir un cambio social profundo. A pesar de su importancia en la "sociedad posindustrial", el campus universitario permanecía demasiado aislado de las principales corrientes políticas y culturales. A pesar de su capacidad para provocar problemas importantes,

los estudiantes no podían alcanzar sus metas sin lazos sustanciales con las mayorías potenciales. Y desde una perspectiva biográfica, los estudiantes han de graduarse y entrar en un mundo más amplio, en el que los estilos y perspectivas del activismo político son bastante diferentes.

Al darse cuenta de ello, muchos activistas estudiantiles se dedicaron a trabajar a nivel local. Puesto que en Estados Unidos no existía un partido político a escala nacional que pudiese absorber fácilmente a los estudiantes postgraduados, muchos de ellos se comprometieron con intentos para "organizarse a nivel local" y se centraron en asuntos enraizados en las amenazas e injusticias que se experimentan en este ámbito. Lo que solemos llamar "nuevos movimientos sociales" tiene mucho que ver con estos esfuerzos organizativos posteriores a los años sesenta, puesto que de ellos provienen los movimientos feministas, medioambientalistas, de liberación gay y antinucleares.

El énfasis localista del activismo posterior a los años sesenta en parte fue resultado de la escasez de medios disponibles, especialmente la ausencia de cualquier autoridad organizativa que pudiese dirigir una estrategia nacional. Pero localismo procedía también a las perspectivas ideológicas que dominaban a la Nueva Izquierda: El énfasis de la democracia participativa, en la descentralización, en las dimensiones humanas del movimiento. La crítica feminista del liderazgo patriarcal animó a activistas de ambos sexos a trabajar de manera más modesta y cara a cara, en lugar de seguir las pautas de la autopromoción desde arriba que requiere la actividad política de ámbito nacional.

Por todo ello, el desarrollo de los nuevos movimientos ha seguido formas muy descentralizadas. A pesar de que todos ellos presentan estructuras organizativas nacionales, éstas tienen poco que ver con la dimensión de las múltiples actividades que caracteriza-

ban a los movimientos sociales durante los últimos veinte años. La mayoría de los nuevos movimientos está relacionada con problemas que surgen en regiones, comunidades, barrios o lugares de trabajo determinados. Por ejemplo, el "movimiento medioambiental" se entiende mejor teniendo en cuenta que se creó a partir de una serie de protestas y proyectos locales aparentemente dispares: Conflictos sobre el uso del suelo, desarrollo urbano, crecimiento de la población, residuos tóxicos, energía nuclear, conservación de los barrios, defensa de la cultura tradicional, problemas ocupacionales, etc. En cada caso, los miembros de una comunidad local actúan en respuesta a una amenaza mientras que, a veces, utilizan los recursos (lenguaje, conocimiento técnico, apoyo material, etc.) que las organizaciones formales del movimiento nacional ponen a su disposición. En estos conflictos puede muy bien haber algunos activistas veteranos que formaron su identidad en la vieja o nueva izquierda, pero uno cree cada vez más que este liderazgo de los veteranos no es un elemento necesario en la formación de las protestas locales. Después de veinte años, mucha gente que no se considera a sí misma como "activista" ha adquirido la concientización y experiencia para actuar de manera eficiente en protestas locales.

Esas protestas locales con frecuencia han conseguido desviar las amenazas concretas que inicialmente motivaron tales protestas, o lograr acuerdos y mejoras al respecto. Pero la actividad de los movimientos locales en seguida desarrolló cierto impulso estratégico que iba más allá de una mera reacción a ese tipo de problemas, y puede sintetizarse diciendo que los movimientos han estado luchando por cambios en las instituciones locales que les permitieran tener una voz directa en la toma de decisiones políticas a nivel gubernamental e institucional.

Desde los primeros años setenta y especialmente en las ciudades con

número suficientemente importante de universitarios, los activistas de los nuevos movimientos sociales iniciaron una estrategia de competencia directa por el poder local. Este esfuerzo se ha ampliado y hasta cierto punto ha resultado en estrategias de coalición del tipo "Arco Iris", en las que los negros se han unido a las feministas, medioambientalistas, grupos de homosexuales y pacifistas. Hoy en día las coaliciones progresistas han llegado a detentar el poder a nivel local en diversos lugares bastante diferentes a las ciudades universitarias "progresistas". De hecho, tal desarrollo político parece probable cuando los electores de grupos minoritariamente medioambientalistas, de mujeres o de homosexuales tienen cierto peso estratégico. En muchos lugares de Estados Unidos, las elecciones locales no son partidistas y esas formaciones encuentran su mejor campo. De hecho, posiblemente no exista ninguna ciudad importante en el país en la que la política local no haya sido afectada por los esfuerzos combinados o separados de activistas de los movimientos para obtener por lo menos una parcela de poder local.

No dispongo de suficiente espacio para detallar las importantes reformas que han ensayado estas organizaciones locales para evaluar sus resultados. Tal vez la generalización más acertada consiste en decir que los logros más importantes han estado relacionados con reformas simbólicas y legales, no con la redistribución de recursos materiales: más "diversidad" y "acción afirmativa" en la administración pública (con el fin de que un mayor número de miembros de las minorías y mujeres ocupen ahora posiciones administrativas y consultivas), y mayor reconocimiento por parte de la comunidad de las demandas relacionadas con la identidad de las minorías. La declaración de día de fiesta en el aniversario de Martin Luther King fue un primer logro en este sentido; la extensión de los principios contra la

discriminación de los homosexuales sería otro. Otros resultados de esta dirección han sido el apoyo a determinadas actividades de servicio humanitario promovidas por los movimientos (subsídios de los Ayuntamientos a una variedad de servicios médicos, de asesoramiento, legales y educativos). Sin embargo, conforme avanzaba la década de los ochentas la reducción de los presupuestos afectó muy seriamente a estos servicios¹⁰.

Sin embargo, posiblemente los tipos de reforma más interesantes fueron aquellos que exigían responsabilidad pública y participación en las decisiones que antes estaban reservadas a foros especializados o de élite. Tal vez la conquista local más importante del movimiento ecologista en California haya sido la ley de calidad ambiental, que exige que todo proyecto de obras esté sujeto a un estudio de su impacto ambiental. Estos estudios obligan a observar un procedimiento público en el que se sopesan sus costes sociales y constituyen un foro para dejar testimonios de ellos, al tiempo que brinda la oportunidad de conseguir una negociación pública de los "atenuantes" asociados a cualquier cambio en el uso del suelo. Todo ello constituye un claro ejemplo del modo en que procedimientos gubernamen-

9. N. del T. Traducimos literalmente este concepto que designa genéricamente aquellas acciones colectivas que reivindican el reconocimiento de derechos civiles en Estados Unidos.

10. El auge de las coaliciones electorales progresistas ha sido descrito en Pierre CLAVEL: *The Progressive City*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1986.

Algunos estudios relacionados con dos casos paradigmáticos son los siguientes: Mark KANN: *Middle Class Radicalism in Santa Monica*, Philadelphia, Temple University Press, 1986; W. J. CONROY: *Challenging the Boundaries of Reform: Socialism in Burlington*, Philadelphia, Temple University Press, 1990. También se puede ver el siguiente libro: J. M. KLING & P. S. POSNER: *Dilemmas of Activism*. Philadelphia, Temple University Press, 1990.



"Les Animaux" de Grandville (Dover Publications)



"Les Animaux" de Grandville (Dover Publications)

tales como las audiencias públicas obligatorias pueden proporcionar a movimientos locales importantes oportunidades para la movilización, para la formación de los ciudadanos, el desarrollo de los expertos y el liderazgo en la comunidad. Desde el punto de vista de las autoridades públicas, el proceso está diseñado para sacar a los movimientos "de la calle" y lograr que entren a formar parte de las estructuras burocráticas; no obstante, en la práctica proporciona un grado de información y una oportunidad de expresarse que antes no existía, especialmente si los que dirigen las sesiones públicas fueron elegidos con el apoyo del movimiento.

En general, en los últimos 20 años ha surgido en la vida comunitaria e institucional norteamericana una variedad de mecanismos que activan los principios de la participación de los ciudadanos en la planificación junto con los asociados al uso del suelo y decisiones ambientales relacionadas con ellos, se han creado mecanismos similares en ámbitos locales con respecto a la política de contratación y promoción laboral, ciertas prácticas policiales, la asistencia sanitaria, y a la tercera edad, y la educación pública, un terreno en el que tales mecanismos descentralizados y participativos tienen larga tradición en Estados Unidos. El desarrollo de estos mecanismos ha implicado un considerable cambio en la estructura de poder local en Estados Unidos, pero esta afirmación debe ser matizada. Las comunidades locales norteamericanas son ahora lugares donde los movimientos sociales tienen cierta capacidad de vetar o modificar decisiones no deseadas, pero carecen de mecanismos para promover la redistribución económica, controlar de manera efectiva el flujo de capitales y determinar de hecho los procesos de planificación que configuran el futuro de la comunidad. Estos procesos provienen de instancias situadas más allá del ámbito local —la gran corporación y el Estado nacional— que están clara-

mente fuera del alcance de las movilizaciones locales.

Coalición de movimientos

El estancamiento de la política nacional junto con esos límites de la iniciativa local definen la situación política en la que se encuentran todos los movimientos sociales que están relacionados con la tradición de la izquierda. Cada movimiento, ya sea "viejo" o "nuevo", ha logrado desarrollar algunos aspectos de su programa —ciertos derechos—, determinado tipo de representación política y reconocimiento cultural. El resultado de ello es que una sociedad, que antes denegaba a los trabajadores derechos elementales para organizarse, y a los negros y mujeres el derecho básico al voto, y cuyas ciudades y pueblos estaban dominados por círculos relativamente cerrados de clase alta, se aproxima ahora más al modelo del pluralismo político-cultural.

Sin embargo, el fracaso más evidente de los movimientos que han surgido durante los últimos veinte años ha sido su incapacidad para satisfacer las necesidades materiales de sus bases más desfavorecidas. El movimiento obrero presenta el más patente ejemplo de este fracaso reciente no sólo al perder gran parte de su poder para proteger las ventajas que había logrado para sus miembros, sino por haber sido incapaz de formular las demandas de los trabajadores no afiliados a los sindicatos. Los logros del movimiento negro en los ámbitos del poder local y el reconocimiento cultural y la mejora de la posición material de la clase media negra se han visto acompañados de un alarmante deterioro de las oportunidades de vida de los negros en el centro de las ciudades y las ventajas obtenidas por los movimientos de mujeres no han impedido que se produzca el fenómeno de la "feminización de la pobreza".

Cada uno de los movimientos, individualmente considerados, carece de



"Les Animaux" de Grandville (Dover Publications)

la fuerza numérica que podría producir la capacidad de presentar un programa creíble de redistribución de los recursos económicos. En esa situación, la solución estratégica más lógica consistía en encontrar una base para la coalición de los movimientos, puesto que sólo logrando alianzas efectivas se pueden conseguir los recursos políticos para tal cambio. Por tanto, el potencial político para la coalición de movimientos tiene su origen en la urgente necesidad que tiene cada movimiento de aliados. Pero hay bases más profundas y prometedoras para la coalición de movimientos. A los programas sectoriales de cada movimiento importante subyace una demanda implícita de profunda reestructuración social. A pesar de su aparente carácter no ideológico y reformista, cada movimiento es portador de una visión social de gran alcance. Aun cuando estos movimientos dan la impresión sobre las instituciones sociales tiene profundas repercusiones en las formas de poder y de ejercicio de la autoridad.

Hoy en día está de moda afirmar que ya hemos pasado ese punto de la historia en el que se puede encontrar "una base común" entre los grupos sociales. El valor de esa afirmación consiste en haber deslegitimado de manera permanente la idea de que la principal categoría política es la "clase" y que los intereses de clase constituyen la base de una política unificada y más "progresista". Pero esa "base común", tal y como ha sido formulada por los analistas contemporáneos, no necesita que determinados movimientos abandonen sus culturas en el futuro en que se produzcan esfuerzos encaminados a desarrollar propuestas capaces de responder a las necesidades compartidas de las bases sociales de los movimientos. Tales necesidades existen en gran medida porque la "clase" permanece como un baremo fundamental de las oportunidades de la vida, aunque no genere un marco consciente para identidad social. A modo de ilustración, diremos que en Estados

Unidos, la socialización de la sanidad es una necesidad desesperada para gran número de trabajadores, mujeres de diversa formación, la comunidad gay que lucha contra el azote del SIDA, las comunidades integradas por grupos minoritarios, así como millones de personas de la "clase media" y muchas empresas cuyas previsiones en materia de salud para sus empleados son inadecuadas para afrontar el aumento progresivo del precio de los servicios médicos. Lo mismo podría decirse con respecto a otras áreas de las necesidades sociales como pueden ser la vivienda y la educación. En resumen, no es muy difícil percibir la existencia de unas necesidades compartidas por trabajadores negros y blancos, por hombres y mujeres, por viejos y jóvenes, e imaginar que estas necesidades podrían ser la base de un programa político común para una nueva coalición política.

El esfuerzo por construir tal coalición de movimientos con base en ese programa representa la mayor esperanza de que se produzca un renacimiento de la reforma social en Estados Unidos. Los intelectuales relacionados con los movimientos han defendido esta idea desde hace años; la campaña electoral de Jesse Jackson en 1988 intentó articular estos temas y proyectar la posibilidad de una coalición en este sentido. A pesar de la expectación por ver si lo intentaba de nuevo durante la campaña presidencial de 1992, Jackson y otros líderes de movimientos sociales prefirieron trabajar de manera activa pero silenciosa en favor de la campaña de Clinton, cuya estrategia se basaba en ganarse a aquellos votantes de clase trabajadora (hombres blancos) que se encontraban más alejados de los movimientos. Es decir, en vez de intentar crear un programa que pudiese servir tanto para unir los movimientos como para atraer a la "clase media" descontenta, los líderes de los movimientos acordaron tácitamente su marginación táctica. Su esperanza se centraba en que una



"Les Animaux" de Grandville (Dover Publications)



"Les Animaux" de Grandville (Dover Publications)

nueva presidencia demócrata serviría para reabrir el espacio público al renacimiento de las reformas sociales.

Y de hecho parece posible que algunas reformas importantes puedan realizarse durante los años noventa, en los que es probable que por fin se cree algún tipo de seguro médico general con carácter nacional, se establezca algún sistema de financiación pública para la educación y se hagan nuevos esfuerzos a escala nacional para establecer las oportunidades económicas de aquellos miembros de la clase obrera que se han ido cerrando en las últimas décadas. Estas son medidas que posiblemente tengan un importante apoyo por parte de las grandes empresas, puesto que implican formas de inversión pública y socialización de los costes que muchos dirigentes de corporaciones han comenzado a percibir como necesarios para la acumulación de capital y la competitividad nacional.

Pero es probable que tales medidas no sean una base adecuada para la coordinación a la que me he referido antes. Por un lado, las restricciones del presupuesto estatal limitarán su valor sustantivo ya se nos está diciendo que no habrá un "dividendo de la paz" suficientemente amplio para satisfacer necesidades sociales acuciantes, y que el hecho de tener que pagar los costes medioambientales y financieros de la era Reagan exacerbará aún más los ya amenazantes déficit presupuestarios. Es posible que una nueva coalición de movimientos descubra que el intento de revitalizar el New Deal durante el mandato de Clinton no traerá consigo un cambio sustancial, aunque puede que al menos consiga producir un breve período de reformas promovidas por el Estado.

Más allá del Estado del Bienestar

Una coalición de movimientos necesita fundarse en una visión que trascienda el Estado del Bienestar si

pretende crear una política viable en una época en que la economía ha sido internacionalizada y la sociedad descentralizada. Sugiero que la esencia de esa concepción ha de encontrarse en la lógica que comparten todos los grandes movimientos, ya sean "nuevos" o "viejos", y que ha sido escasamente articulada hasta la fecha. Lo que estos movimientos comparten es justamente la exigencia de que la sociedad ha de estar estructurada de tal manera que la gente pueda decidir respecto a sus condiciones de vida. El movimiento obrero no luchó tan sólo por conseguir mejores salarios y condiciones de trabajo, sino por lograr que los obreros tuvieran mecanismos de voz, por el derecho a organizar y determinar sus condiciones de trabajo. El movimiento de los negros no hizo campaña tan sólo con el fin de conseguir un trato igual, sino que sus principales demandas siempre han estado relacionadas con el objetivo de conseguir poder. El feminismo no sólo está relacionado con la igualdad de los sexos, sino que tiene como meta una reestructuración básica de las relaciones de poder entre ellos. Y los movimientos pacifistas y en defensa del medio ambiente fundamentalmente son intentos de lograr que las decisiones públicas tengan que responder ante aquellos a quienes afecta, y dar a la gente la oportunidad de controlar su propio futuro en las comunidades donde viven.

Si ya no podemos depositar nuestras esperanzas en un partido que represente al pueblo, ni en un Estado que defienda sus expectativas tenemos que llevar a la práctica una visión de la sociedad organizada de forma que la gente tenga cierta posibilidad de expresarse directamente y hacer responsables de sus actos a aquellos que les representan. Quizá la respuesta a la dominación de la gran corporación y a la desintegración del Estado Nación consista en capacitar a la gente para que consiga poder dentro y a través de la comunidad.

La lógica de los movimientos sociales sugiere que la naturaleza del

Estado ha de ser replanteada en su esencia. Si la democratización de las instituciones se convirtiese en el principio orientador de la acción política y su principal criterio de legitimación, el Estado no sería visto como el lugar central del gobierno y la fuente del bienestar social, sino como un instrumento del poder comunitario y el control local. Debemos pensar en él no como el origen de toda iniciativa, ni como un medio para solucionar los problemas, sino, ante todo, como la fuente potencial de capital y orden que permitirá a la gente solucionar sus problemas en el ámbito de la comunidad. De hecho, esta función quizá sea la única posible que todavía conserva el Estado nación en una sociedad que se globaliza y descentraliza. Puede parecer absurdo replantearse al Estado central como instrumento de descentralización, pero la experiencia en Estados Unidos, con su Constitución federal y sus tradiciones de control local, muestra algunos ejemplos sobre la manera en que puede funcionar ese proceso. En las siguientes líneas sólo voy a bosquejar algunas de las políticas estatales que apoyan la lógica de la descentralización democrática:

a) Reconocimiento legal de las organizaciones de los movimientos sociales. Un ejemplo en funcionamiento es la Ley Warner de 1936 que garantizaba el derecho de los trabajadores a formar sindicatos y a la huelga, y establecía mecanismos que exigían la negociación de derechos han sido presupuestos para sindicatos de consumidores de bienes públicos, de inquilinos y asociaciones de vecinos. Hay varios programas federales que han requerido la participación de la planificación de sus servicios por parte de los grupos de clientes afectados, y han alentado el crecimiento de organizaciones de movimiento entre los pobres urbanos, personas de la tercera edad, etc.

b) Subsidio federal a las organizaciones comunitarias. De nuevo encontramos precedentes en programas tales como VISTA, el programa desarrollado en los años 60 de Guerra a la

Pobreza y en una variedad de programas asistenciales a los sectores desfavorecidos de la sociedad.

c) Apoyo legal y material para los "estudios de impacto" locales. Sobre la base del modelo del Estudio del Impacto Ambiental, las comunidades podrán pedir un amplio abanico de responsabilidades sociales con respecto a una variedad de decisiones públicas relevantes, ampliando el concepto de tal manera que incluyese el impacto "económico" y "social" así como "ambiental". Estos estudios podrían ser encargados por las autoridades federales, y los programas federales podrían ayudar a los grupos comunitarios proporcionando conocimientos técnicos, apoyo a la investigación y otras ayudas similares.

d) Subvenciones federales "en bloque": una función necesaria de la autoridad central es la de redistribución, ya que lo normal es que la descentralización traiga consigo múltiples desigualdades. En vez de administrar dichas transferencias, subsidios y medidas de redistribución económica a través de sistemas burocráticos centralizados que obedecen a reglas complejas y metas programáticas, esta propuesta de descentralización responde a la idea de subvenciones en bloque, fondos libres de impuestos que se conceden a las comunidades sobre la base de fórmulas basadas en la necesidad y cuya utilización se debe debatir políticamente a nivel comunitario o regional.

e) Asignación federal del capital: el objetivo de conferir poder a la comunidad hace necesario crear empresas que radiquen en ella y sean propiedad de sus miembros, puesto que las inversiones procedentes del mercado "privado" no satisfacen las necesidades de la comunidad. El hecho de que la comunidad sea dueña de los servicios públicos refuerza su autonomía, proporciona una infraestructura para las alternativas de energía "blanda" y genera ingresos destinados a ser utilizados en su territorio. Sus inversiones en la creación de empresas y empleos

pueden ser una respuesta al declive de la inversión privada, y el que la comunidad proporcione ciertos servicios puede compensar la pérdida de éstos a consecuencia de la política de recorte de gastos de las empresas privadas. El gobierno puede suministrar capital y conocimientos para acometer tales empresas y un banco público nacional podría ser el mecanismo para esa clase de inversión social¹¹.

En este capítulo no pretendo presentar una relación de propuestas concretas; mi argumento sólo consiste en ilustrar la forma en que el gobierno central puede proporcionar la base legal, material y técnica para desarrollar estructuras de democracia local y participativa. El resultado de tal proceso de descentralización sería la institucionalización de los movimientos sociales como marcos de la participación popular cotidiana en las instituciones, en la planificación de la comunidad en la distribución regional de recursos. Tal institucionalización me parece inherente a la lógica de los movimientos. Mi argumento es que el impulso para transformar al Estado en esta dirección puede servir de base a la alianza de los movimientos y ahora que los partidos están en crisis, será la propia gente que tenga que tomar en sus manos la responsabilidad de su futuro colectivo. Los movimientos, en tanto que formaciones portadoras de una concepción social de las cosas y como espacios de entrenamiento para la lucha política, parecen destinados a ser los instrumentos de esa responsabilidad.

11. Una de las mejores interpretaciones sobre la utilización del gobierno como fuente de capital para las comunidades locales es: Martin CARNOY y Derek SHEARER: *Economic democracy, Armony*. Nueva York; M.E. SHARPE (1980): Un importante informe reciente sobre una visión de un Estado descentralizado aparece en: Gar ALPEROVITZ: "Memo to Clinton" Tikkun, noviembre 1992, pp.13-19.



"Les Animaux" de Grandville (Dover Publications)

Alberto Borea Odría
Abogado peruano. Investigador Instituto
Costarricense de Estudios Políticos y ex consultor del
Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

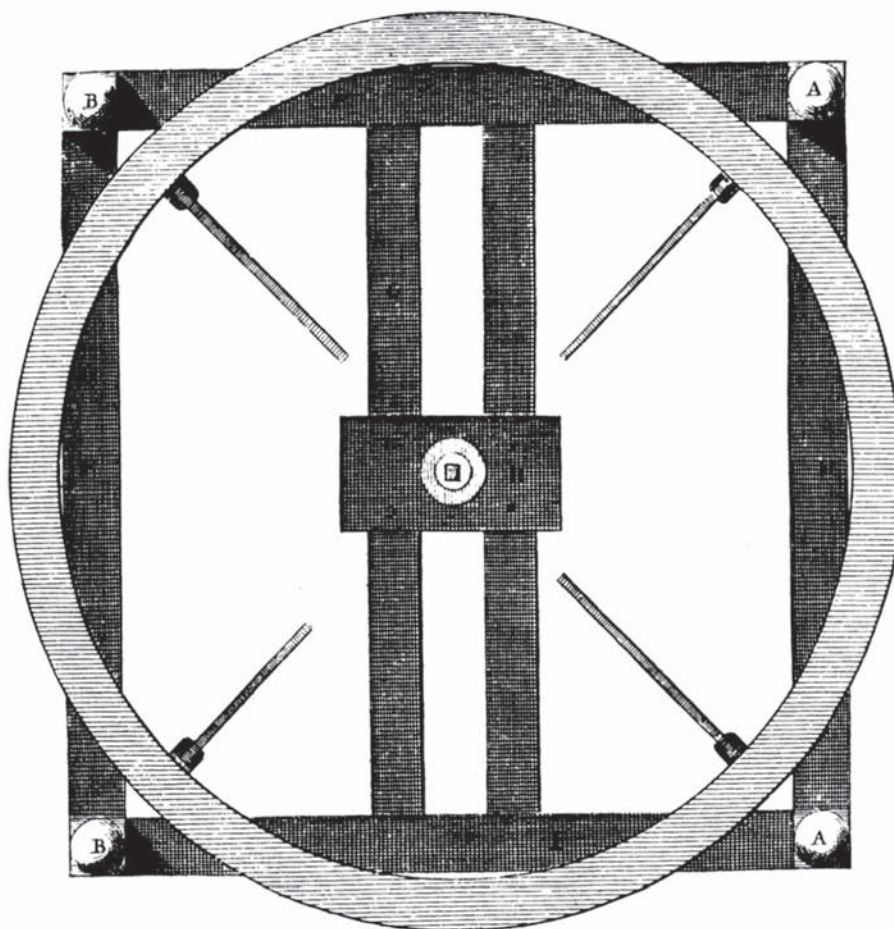
La crisis de los partidos políticos, los medios de comunicación y la gobernabilidad en América Latina

Alberto Borea Odría

1. La falta de reelaboración, de revaloración y la ausencia de proyección de la democracia

Decir que los partidos políticos están en crisis no solamente es un lugar común en América Latina sino en cualquier parte del mundo. Es este un problema que afecta a todas las sociedades que se sustentan en el sistema de la democracia representativa, puesto que son estas organizaciones las que, se supone, deben llevar el peso de su funcionamiento y darle la viabilidad que consagre como eficaz al sistema.

El presente trabajo plantea que hay cinco puntos centrales donde los partidos políticos no se han actualizado con respecto al desarrollo de los acontecimientos sociales y tecnológicos que los han desbordado y los han dejado a la zaga, haciéndoles perder el papel que debían asumir en el sistema democrático. Plantea, asimismo, algunas líneas de solución para que estas organizaciones retomen ese papel de cara a las demandas recientes de la estructuración social y el reforzamiento de la democracia.



La democracia ha sido tomada en el continente como un valor asumido que no precisa explicación alguna, no obstante su escasa vigencia y sus frecuentes interrupciones. Ello puede deberse a que a la conclusión de las dictaduras, los pueblos, cansados del reglaje tiránico, volvían los ojos a un sistema que permitía que expresaran las demandas que antaño no podían manifestar por temor a la represión.

Sin embargo, el sistema no mereció ninguna reelaboración, no obstante el largo tiempo en que el mismo fue instaurado en nuestros países y abrazado como correcto por los fundadores de nuestra independencia. Tampoco mereció un reacomodo a la luz de las especiales circunstancias de nuestras naciones y del escaso y desigual desarrollo de nuestros pueblos.

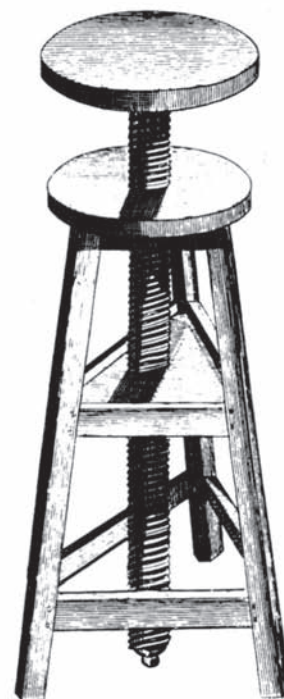
El tránsito ha sido casi siempre el mismo. La terminación de la dictadura, la convocatoria a las elecciones para integrar el Congreso, tal como se había definido, y dentro de las estructuras constitucionales anteriores, o la convocatoria a una Asamblea donde rara, rarísima vez, se incorporaban nuevas instituciones. Las Cartas que surgían de esos intentos servían para favorecer tal o cuál posición en la coyuntura, o para tender un puente de plata a los autócratas que dejaban el mando.

De hecho, hoy se sigue hablando en nuestro constitucionalismo de la tríada clásica de poderes del Estado, cuando en realidad los instrumentos fundamentales que aprobamos tienen algunos otros poderes. En efecto, casi todas nuestras constituciones reconocen el órgano electoral como autónomo con respecto a los otros poderes, buena parte de nuestras naciones ha acogido la idea de la justicia constitucional y ha consagrado la figura de los Tribunales de Garantías Constitucionales, que son también otro órgano separado e independiente de los demás poderes. La Defensoría del pueblo, o de los habitantes, ha sido recogida dentro del espíritu garantista de nues-

tras Cartas. Todas estas figuras y otras como los contralores de la utilización del dinero público, o los superintendentes de banca, todas ellas constituyen instituciones constitucionales autónomas con funciones propias y distintas de las de los otros poderes. Hablar hoy de tres poderes es un anacronismo, sin embargo, en la mayor parte de nuestras facultades de Derecho y en el mundo político, en general, se repite la especie como si se tratara de un dogma esencial a la fe democrática.

Pero tan grave como la ausencia de una reelaboración que se hace imprescindible para que las instituciones funcionen mejor y se legitimen ante la sociedad cumpliendo adecuadamente las funciones para las que fueron creadas es la falta de revaloración de lo que la democracia significa. Esto es grave porque convierte al sistema democrático no en un triunfo en sí, como en realidad lo es, sino en un simple sistema de gobierno más que debe dar necesariamente respuestas concretas a las necesidades contingentes de la población. No quiero decir por ello que esto no sea así. La democracia es un sistema político de gobierno y tiene que ser eficaz para ganar aún mayor legitimación, pero como sistema vigente en sí lleva consigo una serie de logros fundamentales que los actores políticos continentales se han esmerado en resaltar, no obstante que es en un espacio como el nuestro, el latinoamericano, donde el sistema está inevitablemente sujeto a comparaciones con las diversas gamas de tutelaje y donde deben quedar bien claras las sub-bondades.

Al dar la democracia por sentada, al pretender que es un valor asumido, lo que en efecto puede ser en pequeñas, reducidas capas de la población con un buen nivel de preparación política, se deja de lado, o no se quiere ver, la realidad de una muy grande mayoría del pueblo que no ha incorporado esos valores. Compuesta, por otro lado, esta gran mayoría aún por personas que pueden haber tenido acceso a



un mejor nivel educativo, pero donde también se han aprendido los valores mismos de la democracia. En no pocos de los sectores, económica o socialmente preponderantes en nuestros países, se escucha en diálogos y conversaciones la corriente frase: "Para sacar a nuestro país del atolladero se precisa de un gobierno fuerte". Esta actitud tiene que revertirse. La democracia tiene que ser vista, como en efecto lo es, como un bien en sí mismo a partir del cual pueden proponerse otros desarrollos, pero no como un sistema de gobierno como cualquier otro y por tanto perfectamente intercambiable cuando no da solución inmediata a los problemas que en la administración estatal se plantean.

Esta superioridad de la democracia como sistema no es discutible en el ámbito del pensamiento de finales del

siglo XX, pero que no sea discutida no quiere decir que sea acatada y que no se le presenten peligros o desafíos. Hoy quienes aspiran al poder total no contienden, como ayer con la democracia. Procuran agazaparse dentro de ella y tratan de aparecer en alguna forma como tales. Incluso quieren expresar algunas formas sin respeto a los valores y a los contenidos que implica. Este fenómeno se presenta así con la careta de la hipocresía que, como bien sabemos, es el tributo que el vicio le paga a la virtud. Estos sistemas viciosos en que se disfraza el tutelaje es, así, una nueva envoltura para un viejo vicio.

Como ya se ha insinuado, la democracia tiene en sí algunos valores y logros que la resaltan, desde su instauración, de cualquier otro sistema. El primer valor fundamental es el de reconocimiento de la dignidad y, por consecuencia, la libertad del ser humano. El hombre en la democracia es libre porque es hombre y como tal digno, y como corolario de ello cosoberano, cotitular del poder y por lo mismo, nadie tiene derecho a imponer sobre él un yugo ajeno ni una regla en cuya facción no haya participado en alguna forma o por lo menos no haya podido participar. Esa cotitularidad lo lleva a tener el derecho de hacer todo aquello que él mismo, a través de las leyes en las que de alguna manera ha sido parte aunque sea sólo eligiendo a sus representantes, no se haya limitado a hacer. Es más, esa dignidad establece que hay valores que no pueden serle desconocidos al hombre ni siquiera por la decisión de todos los demás hombres. En esto, la determinación precisa de lo que es la regla de la mayoría es fundamental. Esta es sólo una forma de determinación frente a la diversidad de criterios, pero no un rasero válido para permitir la prescindencia de valores propios de la dignidad del hombre. En la democracia todos los votos de una sociedad contra uno solo no alcanzan para confinar en la cárcel a una persona que no

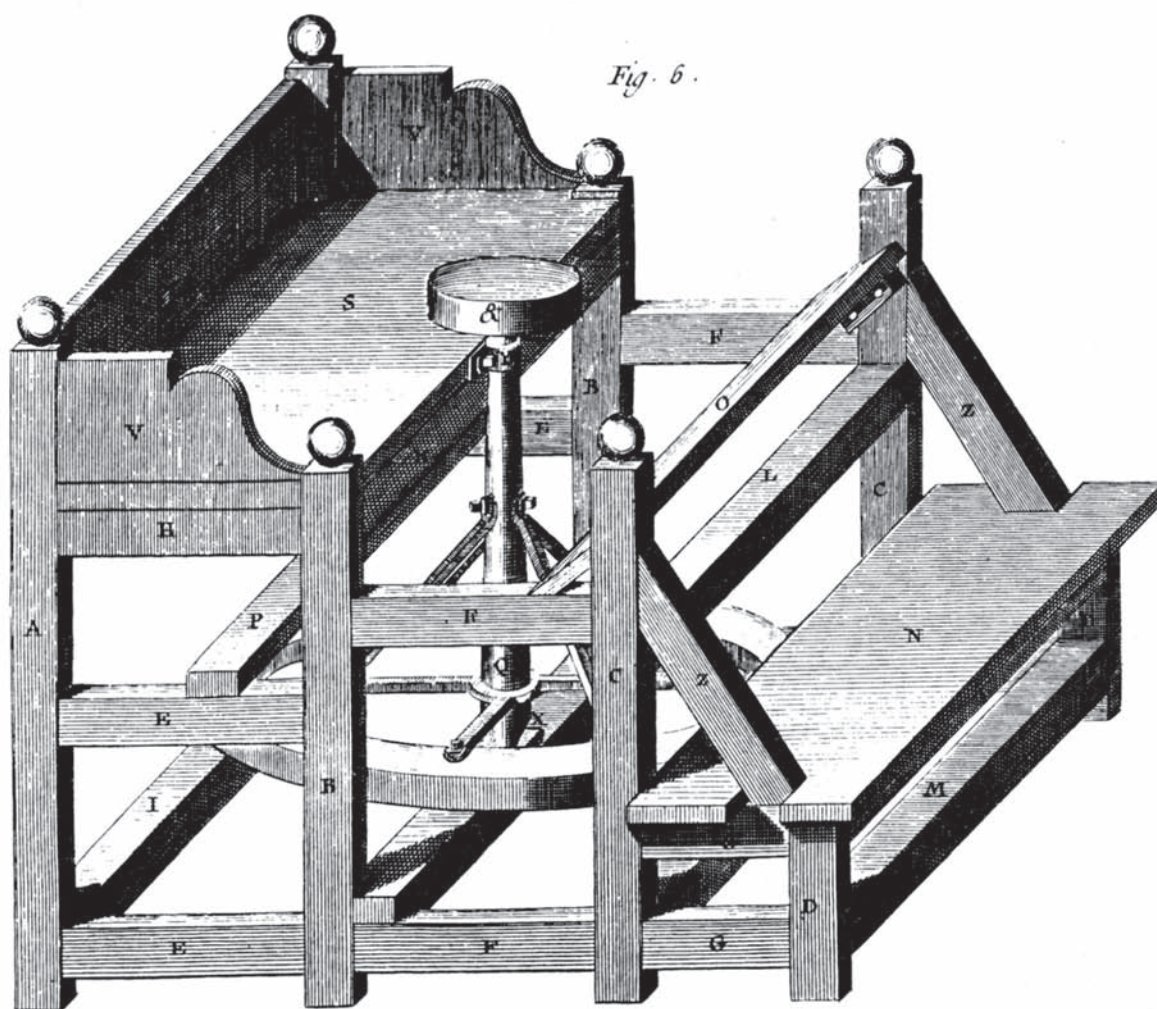
ha cometido delito, porque el sistema acepta la vigencia de valores propios del ser que están más allá del sistema mismo. Toda otra forma de gobierno adolece de la falta de esta garantía. La libertad no es una emanación propia del sistema sin una cohesión graciosa de quien ordena, y ejercible sólo hasta en los niveles que él mismo determina. Este valor, que viene explicado desde las páginas del "Contrato Social", se da también por incorporado al acervo cultural de nuestras naciones. La libertad de expresión, la de reunión, la de tránsito, la misma libertad personal, todas éstas que nos parecen inobjetables en los períodos democráticos, que además nos pertenecen por el solo hecho de ser humanos y por ello mismo libres y que son desconocidas o limitadas al arbitrio del gobernante, en los casos de dictadura, no son presentadas como un valor en sí, que no debe perderse, sino dadas por entendidas, limitando así las posibilidades de consolidación del sistema por el proceso de aprehensión de los valores por parte de la sociedad misma.

El segundo de los valores, porque algún orden hay que darle a la exposición, es que la democracia reconoce y posibilita la vigencia de la igualdad del ser humano. Ningún sistema contrario expresa como la democracia este valor fundamental del cual hoy se habla, el cual no se discute, pero al que políticamente sólo se puede acceder por medio de la democracia. Todo otro sistema de gobierno se basa en la consagración de alguna diferencia entre los seres humanos, que les da a unos el derecho a mandar y a los demás la obligación de obedecer, diferencias, por cierto, no apreciadas como válidas como el hecho de tener las armas para poder imponer el orden; o un supuesto grado superior de amor a la patria que, suponen quienes se encaraman en los puestos del poder, los demás ciudadanos no tienen una mejor y más completa preparación definida, por quienes se han autoerigido en gobernantes.

En la democracia esta igualdad básica, que es hoy reconocida a nivel de valor abstracto, toma cuerpo en la propia determinación del rumbo y la vida de la sociedad.

El tercer valor, consecuencia de los dos primeros que ningún otro sistema puede garantizar, es el del pluralismo. El reconocimiento de la libertad esencial y de la libertad del ser humano lleva directamente al respeto por la diversidad del pensamiento, a la vigencia misma del pluralismo. Estas diferencias, que no atañen a lo esencial y que por tanto no convierten a unos en superiores y en naturales ocupantes de la función rectora de las sociedades, deben de expresarse y formar parte del sistema mismo. De esta manera, todos tienen espacio dentro del sistema para proyectar su pensamiento y su acción dentro de los límites muy amplios de la vida social en cuya fijación todos han participado. En los sistemas dictatoriales el pluralismo es motejado de disidencia y no es tolerado por el gobernante. La discrepancia, normal en el espíritu humano, implica castigo y la cárcel, cuando no la muerte, en los casos más patéticos pero desgraciadamente no tan infrecuentes en nuestras naciones.

Pero el pluralismo no sólo es el respeto a la opinión ajena sino el reconocimiento de la posibilidad de encontrar algún tipo de valor en ese parecer distinto; el pluralismo es fomento del diálogo, la necesidad de la búsqueda del consenso en los que los latinoamericanos hemos estado bastante a la zaga. En nuestras naciones el diálogo o el acuerdo entre los políticos ha sido visto como componenda, como acomodo, como entendimiento vergonzante de intereses y no como intención de encontrar en el otro la parte de verdad que esa porción numéricamente minoritaria de la sociedad representada también tiene, ni tampoco el compromiso para la elaboración de una norma donde una mayor parte de la ciudadanía sienta que hay participación y aceptación. Aquí es donde se



percibe más claramente el papel subsidiario de la regla de la mayoría en la democracia. Primero la participación, el diálogo y el entendimiento, luego, en caso de la continuación del disenso, la aplicación de la regla de la mayoría como solución al impase generado y porque el sistema no puede paralizar el rumbo social.

El cuarto es el de la tolerancia, consecuencia también de la igualdad y de la dignidad del ser humano y resultado directo del pluralismo. Si los hombres somos iguales, libres y diversos, tenemos que ser tolerantes unos con otros. Esto nos lleva a que la democracia presente, frente a las dictaduras, la posibilidad de la solución pacífica de los conflictos. En los procesos de tutelaje los conflictos sólo pueden resolverse por la fuerza, ya sea por la que

ejerce el gobernante para obligar al disidente a actuar conforme a su mandato, el que impone la medida en que la participación no es regla ni derecho, o porque ejerce el gobernado, que tiene que rebelarse contra el dictador para poder tener acceso al poder o al nivel de las decisiones. La democracia, mediante el sistema del voto y de la regla de la mayoría, que es sólo un instrumento importante en el funcionamiento de su estructura, permite que las discrepancias se resuelvan de una manera pacífica y lo suficientemente racional como para legitimar la decisión adoptada.

Yo me temo que no se ha procedido en nuestras naciones a una revaloración de la democracia. Se le ha visto como un buen sistema de gobierno, pero todavía no se han internalizado estos

valores. No se ha revalorado la democracia a la luz de las experiencias desagradables que hemos tenido que vivir en nuestros países. Esta revaloración no sólo es tarea de los políticos y de los partidos, que por cierto deberían fomentarla y dedicar cuadros intelectuales al desarrollo de este pensamiento, sino de la sociedad entera.

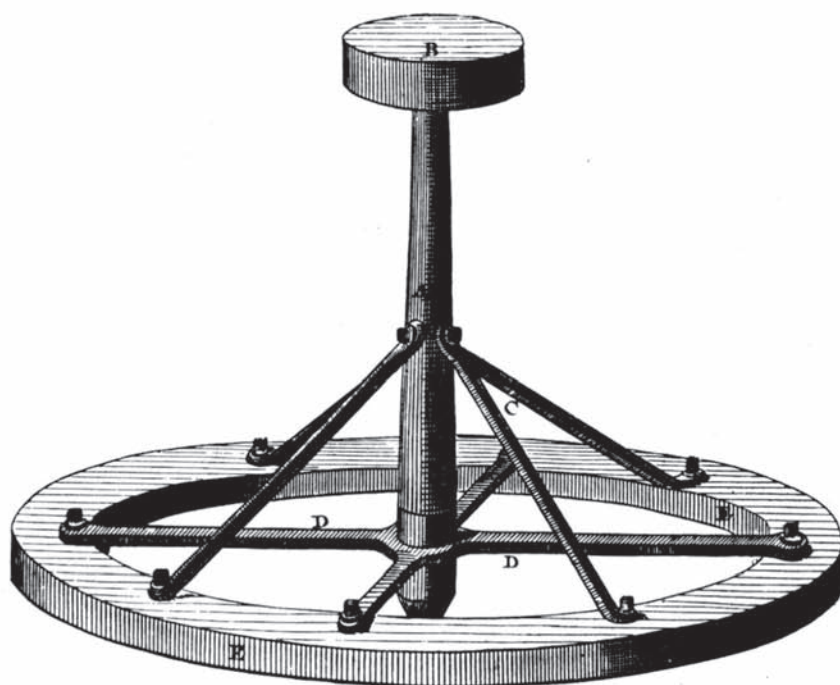
El tercer punto en este acápite inicial es el de la proyección de la democracia. Ninguno de estos valores se ve expresado en el quehacer de los políticos de nuestros países. Se vive en democracia pero no se afianza la democracia, no se hace un apostolado de la democracia. Cuando se abren los espacios para este sistema se asume que toda la sociedad lo comprende y anhela fervientemente vivir en él y que está dispuesta a defenderlo en caso de

agresión. Así se actúa a pesar de las reiteradas experiencias de que esto no pasa así en nuestras naciones, la democracia no es sólo la posibilidad de participar en el sistema sino, modernamente, la participación en el sistema mismo; la incorporación de la gente a la mecánica de toma de decisiones en los diversos niveles de la sociedad.

Hoy, los partidos dicuten entre ellos pero no presentan programas comunes de promoción del sistema. Viven den-

2. La falta de conexión entre el partido y el pueblo, que impide una eficaz representación

Los partidos son instrumentos de la democracia representativa, vale decir que una de sus primeras tareas debe ser la de representar a la población para una ordenada y fructífera participación que es característica esencial y diferencial en este sistema de gobierno.



tro de la democracia, pero no se preocupan de su mantenimiento. Así, las posibilidades de derrumbamiento del edificio son mucho mayores.

Tarea imprescindible para la consolidación de la democracia hoy es la asunción, por parte de los políticos y de los partidos, sus actores más notables, de la tarea de una promoción conjunta de la democracia que dé la pauta de sus reales valores y de los logros que con ella se consiguen por el solo hecho de estar vigente y de regirse la sociedad a través de sus reglas.

Sin embargo, la crisis de los partidos en nuestros países se ha gratificado como crisis de representación. Las organizaciones políticas ya no representan a la sociedad y por ello ya no pueden expresarla en las instancias de poder. Al suceder esto, y como contraparte, el pueblo les ha perdido confianza como instrumento y no canaliza sus reclamos o sus demandas a través de ellos. En esto hay dos grupos que es imprescindible analizar en aras de encontrar una solución al problema.

En muchos de nuestros países hay una gran zona de desplazados por la

violencia o de personas que han inmigrado apresuradamente a las ciudades en busca de las condiciones básicas para lograr un mejor porvenir y que no hallan en sus lugares de origen, estos últimos, notificados de un mundo que conoce de su existencia, por los medios de comunicación social que por cierto antes no alcanzaban, fenómeno que en este punto ha sido ya bastante estudiado.

Unos y otros han desarrollado una especial actitud. Mucho más difícil de clasificar la primera, puesto que allí no hubo ni anhelos ni valores en la migración. No había otro punto de referencia para emprender una "nueva vida" sino sólo para sobrevivir. Los partidos han hecho muy poco en estos sectores que en algunos países como el mío son varios cientos de miles y algunos creen que ya llegaron al millón de personas. Este trabajo es fundamental porque las personas que se acercan a los centros poblados han estado normalmente lejos también del sistema político al que no han demandado y del que poco han esperado. Al entrar en contacto con él lo hacen todavía desorientadamente. Empiezan a formar parte del mismo sin que nadie les haya explicado cómo funciona ni cuáles son los mecanismos que han de accionar para entrar en relación con el resto de la sociedad que es usuaria. Así las cosas, comienzan a desarrollar sus propios códigos, distintos a los tradicionales y de los corrientemente utilizados por la sociedad a la que se incorporan, por lo menos físicamente.

Esta falta de contacto tiene mucho que ver con la ausencia de cuestionamiento y de trabajo de propuesta en este tema. Muchos lo consideran un fenómeno coyuntural que va a pasar tan pronto cese la violencia. Ello no es así. En primer lugar la violencia está lejos de desaparecer y puede pasar una generación para que ello suceda. En segundo lugar, en ese lapso ya muchos se habrán instalado de diversa manera y no volverán a su lugar de origen. Pretender que van a seguir con la misma idiosincrasia y viviendo como en

“reservas” durante todo ese tiempo es falaz.

Con el segundo grupo habría mayores posibilidades de trabajo en tanto que la migración sigue un orden y cuando menos está orientada a conseguir “ciertas ventajas” que la sociedad ofrece a los habitantes de sectores cercanos, aunque no sean sino las de colegios para sus hijos, que por deficientes que sean se entienden, por parte de los migrantes, como mejores que las escuelitas de un solo maestro que dejaron atrás en sus pueblos; o la posibilidad de recurrir al centro médico que ni siquiera existía en su paraje natal. Ni qué decir del trabajo y de la esperanza de un futuro mejor para su prole.

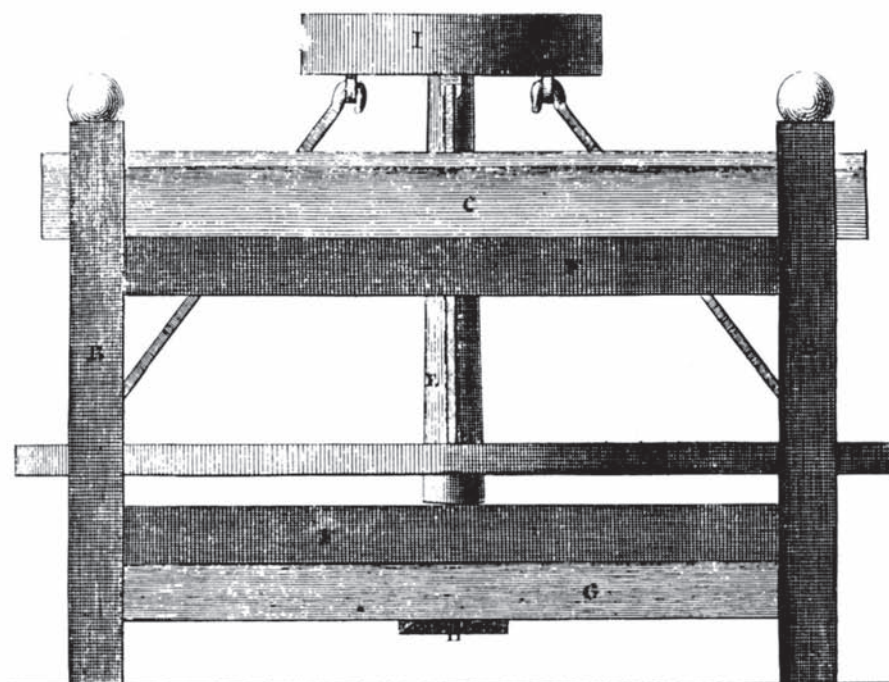
Desde su arribo, este grupo es demandante, exige terreno para una vivienda y se producen así las “invasiones” a terrenos circundantes de la capital donde se instalan, y donde luego demandan la provisión de los servicios públicos a los que saben tener derecho. En los años anteriores la aproximación de los partidos en busca de votos no fue el de la incorporación responsable al sistema sino el de la captación de votos mediante la oferta fácil que motivó, en un primer momento, la adhesión a quien más ofrecía dentro de esta especie de feria de la esperanza, pero que pronto provocó una gran desilusión en la medida en que gobierno tras gobierno (el que llegaba había ofrecido más que el que se iba y no pudo cumplir y se le enrostraba, por cierto, esa falta de cumplimiento en la que él inevitablemente incurría) se veían transcurrir sólo promesas y los que se creía como la contraprestación del voto, o sea la obra pública ofrecida, no llegaba. Dije siempre que esta aproximación de los partidos era peligrosa no sólo porque generaba una desilusión en el sistema democrático mismo, (también esta aproximación la utilizaron las dictaduras y en no pocos lugares fueron causantes de esta concepción), lo que sin duda ha sucedido, sino porque solo

se fomentaba la visión de los derechos sin incidir también en lo relativo a las obligaciones del ciudadano y de la persona para su propio desarrollo. Al hombre no se le incentivaron sus virtudes para el trabajo y su responsabilidad comunal.

Al no crearse tampoco, en este caso de los migrantes en búsqueda de mejoría, un nexo fuerte que pudiera ir más allá del éxito o del fracaso de un gobierno respecto a las promesas realiza-

ciones resultados electorales con la aparición de personajes que no están vinculados a los partidos y que orgánicamente no representan otra cosa que el desencanto, son fruto de este desencuentro y de esta equivocación en la confrontación de este tema social.

Pero mucho tiene que ver también en la desconexión la falta de incorporación de los nuevos avances tecnológicos a los sistemas de acción partidaria, la carencia de análisis del impacto



das, no se consolidó el sistema y en realidad nunca se representó a esta comunidad porque tampoco se le conoció en realidad. También en este caso hubo una falta de conexión política aunque halla habido una vinculación física y electoral.

Los partidos en estos dos casos tienen que comenzar en América Latina un trabajo de interpretación en estos sectores y de incorporación al sistema democrático y a las instituciones políticas de la nación. Cada día ese grupo es más numeroso y mucho más influyente en las elecciones, y los re-

que estos medios producen en la sociedad y de sus consecuencias políticas.

En efecto, la masificación de la prensa, a través de la radio y la televisión, ha permitido que personas que antes no tenían la menor idea de cómo funcionaban las instancias de poder y de qué manera se tomaban las decisiones, o quiénes eran los que influían en las leyes o resoluciones que se daban o en el dinero que se asignaba a cada comunidad, hoy tengan una noción de ello con lo que la democracia cambia el ritmo en el proceso de demanda. Si antes la vinculación de ese ciudadano

alejado (y cuando digo alejado no me refiero solamente a muchos kilómetros de distancia o muchos días de viaje, sino a quienes estaban fácticamente distantes del poder) con el sistema se limitaba a la presencia de su diputado, las más de las veces esporádica y vinculada a la siguiente elección y a la promesa futura más que a la explicación de los logros conseguidos a través del voto que se le confirió, hoy el ciudadano entra en contacto con el sistema todos los días a través de las ondas de radio y televisión. A partir de estos medios se ha formado alguna idea de lo que es el fenómeno del poder y de sus posibilidades. Hoy día el poder no sólo está más cercano porque se le ve actuar y en cierta medida, (pequeña y parcial si se quiere, pero inexistente antes), se le conoce mejor. Además de esto, el poder se percibe como algo a lo que el ciudadano tiene derecho. Esta percepción es también alentada por lo que se dice acerca del mismo dentro del sistema democrático: la cotitularidad del poder, la soberanía del pueblo, el derecho de las mayorías a decidir, etc. Se le visualiza como una realidad a la que ese ciudadano puede y debe tener acceso.

Pero no sólo se trata de los reportes que se hacen a diario desde cualquiera de nuestros palacios de gobierno o de los locales de nuestros congresos nacionales, es también la desmitificación de las figuras que participan en la política, a las que hoy se les hace pasibles de una crítica constante y se les somete a una inquisición cotidiana. Esto ha alentado la figura del deber de responder que tiene el político para con la sociedad y el derecho de la ciudadanía de exigir explicaciones a quien se halla en el ejercicio de ese poder. La representación deja de ser un cheque en blanco, aunque se sustente sobre la figura de la representación abierta, y pasa a tener un distinto contexto en donde una supervisión más cercana cambia un tanto la naturaleza del mandato electoral recibido acercándose más al tipo de encargo determinado.

Esto obliga a una ciudad menos prepotente y mucho más explicativa por parte de los políticos. Ya no se trata de pontificar, sino fundamentalmente de razonar con la sociedad acerca de las decisiones que se toman. Las lealtades ciegas que se transmitían de padre a hijo en algunos países con organizaciones partidarias más o menos estables están siendo puestas en tela de juicio. Cuando el pueblo no entiende puede ser que no discuta abiertamente, pero expresará su descontento quitando el apoyo que antes brindaba. La organización política moderna, que apunte a una consolidación de la democracia en la sociedad actual requiere acometer esta tarea.

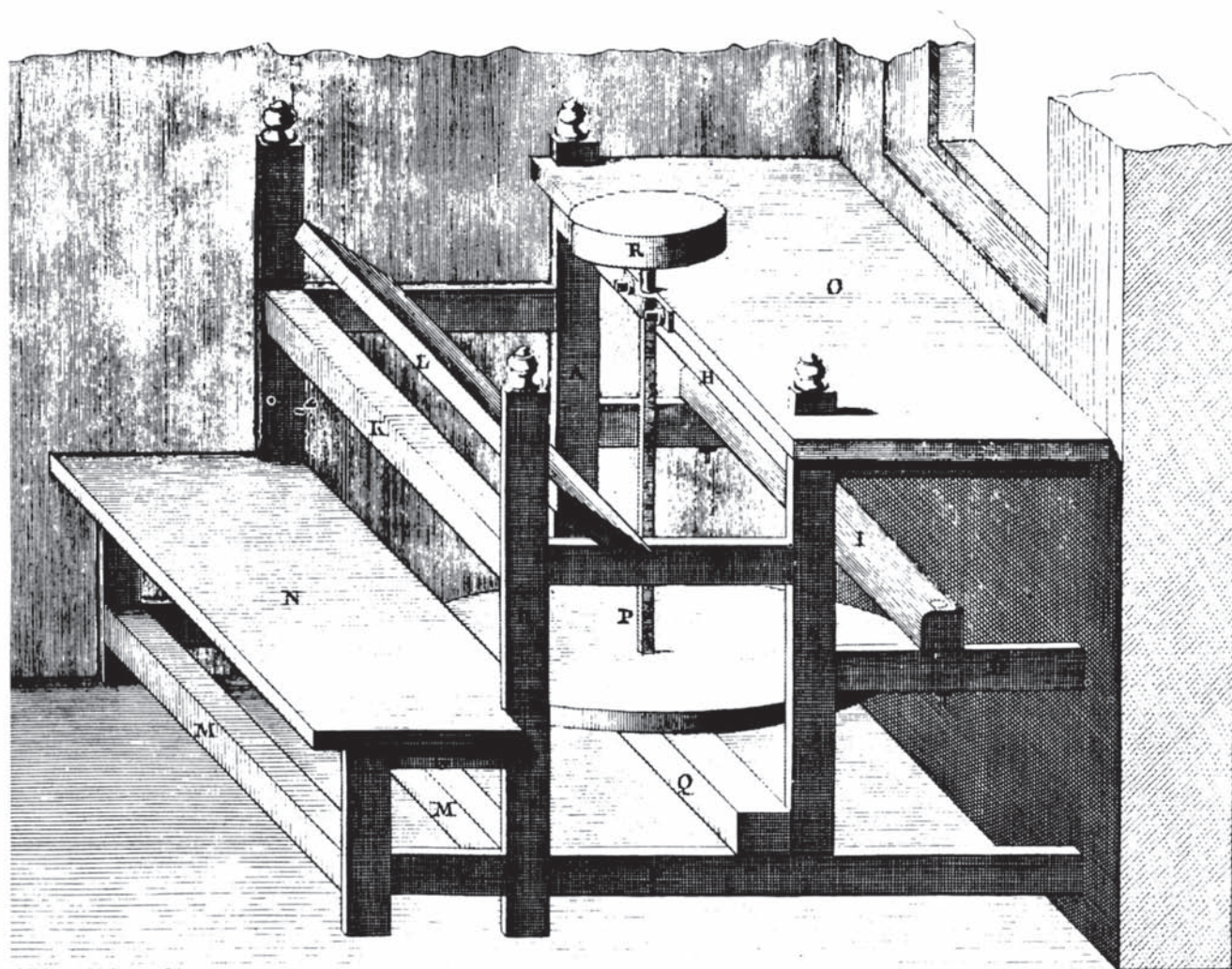
Esto cambia la velocidad, la intensidad, la ubicación y la forma de la demanda política y a ninguno de estos retos le ha dado respuesta el sistema organizativo de nuestros partidos.

Hoy en día el ciudadano ha cambiado su forma de demandar porque tiene más que nunca conciencia de que ello es un derecho. Ya no pide una merced aunque muchas veces en nuestras sociedades el pedido inicial se disfraza de tal manera. Si luego de ese requerimiento, "por las buenas", no se le atiende va a venir una exigencia más formal y finalmente algún reclamo popular activo que puede tener formas pacíficas pero también adquirir ciertos rasgos de violencia, según el caso y las características del liderazgo que en esa oportunidad los conduce. Esto sigue más o menos el patrón de la conducta común de las gentes en su interacción cotidiana.

Cambia la forma porque, aunque no interese mucho el entorno social, quienes demandan saben que hay que tratar que la opinión pública sea alertada de la situación, no para que exprese un alto grado de solidaridad, que ese es un valor un tanto ajeno, sino para jaquear de esa forma al encargado de atender esa petición, erosionando sus posibilidades de mantener la confiabilidad que podía haber adquirido y sobre la cual había construido su avan-

ce político. La política, en cierta medida comienza a trascender también a este nivel. La opinión pública no se espera que sea aliada de la causa, pero ya tiene categoría de instrumento útil para la ayuda en la resolución de ese específico problema. La cantidad de comunicados que contienen denuncias en ese sentido se leen en los periódicos de nuestros países o se escuchan en los noticieros de las radios, especialmente de las provincias, son una clara prueba de esto aun en los círculos de menos recursos. Cada uno usará esta arma según sus posibilidades, por cierto que los industriales o los económicamente fuertes recurrirán a otras formas de presencia en la prensa. Todos saben hoy que esta demostración puede tener en el político un efecto de acicate para que se comprometa en serio con aquello que pudo haber sido dicho sin mucha conciencia en el curso de la campaña electoral. Esta intensidad en la demanda es muy importante que sea procesada por los partidos, los que están o los que se formarán, tienen que hallar el sistema de conexión la integración de la oferta con las posibilidades de cumplimiento y de deslinde respecto a la imposibilidad de llevar a cabo lo ofrecido.

Cambia la velocidad porque la misma ha cambiado en la sociedad. Ya no se trata de hacer una petición y esperar meses o años a que la autoridad ejecutiva, el representante o el partido mediador realice su tarea. Los plazos se le han acortado a todos. Las deudas políticas no son de largo vencimiento. La gente ve a través de la prensa que cada día surgen nuevos problemas, pero también ve que cada día se solucionan algunos y que entre esos problemas que se soluciona no está el suyo. En los partidos, a pesar que las encuestas pueden dar una pauta con la que antes no se contaba, no se han incorporado métodos que permitan una evaluación de periodicidad constante de los modos y de los requerimientos de la población y menos aún se han estructurado equipos alternativos complemen-



tarios, si el partido está en el gobierno, capaces de promover respuestas más o menos oportunas. El procesamiento de las decisiones al interior de esas organizaciones sigue siendo lento y retórico.

Cambia finalmente la ubicación porque hoy el ciudadano de cualquier parte del país está informado de lo que sucede y se siente titular del derecho donde se halle. Las demandas no se consienten a los que están cerca del poder, aunque éstos tengan más posibilidades de ser atendidos, sino que se ubican en donde se presentan. Aquí también los partidos nuestros demasiado centralizados y comprometidos con las tesis "mitchelianas" o "duver-

gerianas" de la ley de hierro de la oligarquía partidaria y de la necesidad de una centralización que permita un accionar unitario, no han desarrollado estructuras importantes ni con vuelo propio en la base de sus organizaciones. En la mayor parte de los casos los comités son grupos de personas encargadas de transmitir las órdenes o decisiones de la cúpula y de representar a los de arriba ante los de su comunidad, por supuesto, más como nuncios que como embajadores. A estos comités casi no se les deja margen de acción y la estructuración vertical de los partidos impide una tarea de promoción de la política en la base social.

Falta todavía en nuestros países un reacomodamiento partidario para la terminación de estas demandas de la hora presente. La conexión entre pueblo y partido que pudo existir y de hecho existió, en algunas de nuestras naciones, y para el caso de algunos de los partidos que fueron representando de una manera u otra a la sociedad, se está perdiendo. Cualquiera que sea la ideología, si la expresan, de los partidos políticos que se hallen vigentes, éstos tienen que desarrollar estos aspectos organizativos que hacen a la participación ciudadana libre, que, como hemos señalado en este y otros trabajos, es la característica central de

la democracia y cuya promoción es justamente su razón de ser.

La paradoja de la coyuntura actual: la necesidad de una comunicación personalizada frente a una información "estandarizada" en la política moderna, como garantía de la reconexión entre el pueblo y los representantes políticos

No obstante, lo que hemos señalado acerca de los medios de comunicación permite que la sociedad vaya conociendo lo que pasa en el poder y demandándole a sus actores la respuesta a sus inquietudes y la solución de sus problemas y comunicando un mismo mensaje que es absorbido por la población y que utiliza como insumo de su posición política, las personas reclaman una respuesta personalizada. Hoy día no basta que los líderes políticos aparezcan con cierta frecuencia en la televisión y ensayen una respuesta global a los problemas nacionales, creyendo así cumplir con la tarea de intercambio entre los dirigentes y la base social representada. Las personas, conscientes cada vez más de su importancia y de sus derechos, reclaman para cada uno una respuesta a su propio problema y no un "cliché" aplicable a toda la audiencia. La presencia del político es reclamada para que escuche y para que responda. Interpretan la noticia como insumo para el accionar político, pero no como respuesta política dada por los encargados de conducir la sociedad. En este caso exigen mucho más que la visión de la pantalla. Saben que allí los que hablan son ellos, y lo que ellos quieren es hablar.

Uno de los grandes retos de la organización política moderna es la creación de estructuras capaces de llegar a dialogar y a ser eficaces en la transmisión de los problemas a las instancias de decisión. Si el individuo no es atendido no se sentirá parte del sistema y en las oportunidades que tenga para expresarlo lo hará votando normalmente como él. Todo aquél que entre al sistema que no le da esa res-

puesta, que lo trata como un ente lejano del cual hay que esperar un comportamiento pero al que no hay que prestarle demasiada atención, o al menos aquellos a quienes el pueblo perciba con esa característica, terminarán enajenados del favor popular. En el proceso peruano, en el que Mario Vargas Llosa resultó perdedor frente a Alberto Fujimori, mucho tuvo que ver, en un grueso sector de la ciudadanía, especialmente en aquella porción importante que votó por él en la primera vuelta, esta actitud. En cuanto Vargas Llosa fue identificado como parte del sistema, no sólo y no principalmente por su alianza con los partidos políticos que por lo demás habían combatido a García como no lo hizo Fujimori quien por el contrario colaboró con él, sino por esa actitud distante tomada frente a esa demanda personalizada o particularizada en el mejor de los casos, comenzó a decaer en el favor popular.

Esta necesidad de reestructuración de la conexión entre los dirigentes políticos y la sociedad es clave porque si no se seguirá dando el esquema que se ha presentado con el desarrollo de las comunicaciones: un mensaje directo a la élite que trabaja en los medios de comunicación hacia la base, y una respuesta individualizada normalmente recogida a través de encuestas y sin ninguna organización ni una articulación intermedia que modele en términos comunitarios y transporte de un lugar a otro las inquietudes sociales. A diferencia de esto, el partido político tradicional pensaba ir por escalones, de arriba abajo y de abajo arriba. Ya sabemos que esa función no se ha cumplido siempre a cabalidad y menos en nuestros países y menos aún recientemente dado que no se ha procesado todo este desafío que a las relaciones modernas han incorporado los medios tecnológicos.

Algunas consideraciones adicionales sobre el papel de la prensa en la democracia moderna y en sus posibilidades de reestructuración

Alfredo Keller, comunicador social y profesor venezolano, grafica este fenómeno de la influencia de medios y partidos en la sociedad, con dos pirámides: en la primera se percibe el funcionamiento político de la sociedad según la visión periodística; en el segundo se percibe según la estructuración política. Lo que pasa es que la velocidad de funcionamiento de la primera pirámide es bastante más rápida aunque sea menos consistente, y que la segunda, la pirámide política, no ha encontrado los medios adecuados para competir con esa primera pirámide en la actualidad. En tanto la función del periodista no es estructurar intereses sino informar, se van agregando datos sobre los cuales la construcción armónica no llega. Esto se agrava más aún si se toma en consideración que la función periodística hoy tiene no pocas veces un sesgo de intereses muy concretos bastante distintos a los que, se suponía en la época romántica del periodismo, debía tener. Los medios de comunicación social han dejado de ser poseídos por idealistas que querían poner en comunicación los hechos de la sociedad y de los hombres, y pasaron a ser empresas con la necesidad de generar recursos suficientes por lo menos para su autosostenimiento, para terminar muchas de ellas en la actualidad en manos de grupos empresariales que las utilizan como medios de presión para la marcha del resto de sus actividades. De esta manera ya tampoco interesa tanto el balance anual de la empresa que podía verse castigado por los lectores que percibieran una información sesgada, sino que lo que importa es el resultado que arroje el grupo donde el medio de comunicación es sólo un instrumento. No son pocos, por lo demás, los casos en que estos medios han tratado de ser los agregadores de intereses o los articuladores de los mismos, generando campañas en tal o cuál sentido. Esto es mucho más grave en las sociedades nuestras donde la posibilidad de una competencia entre varios

grupos que puedan desarrollar intereses contrapuestos y neutralizarse de alguna manera, es escasa.

No se trata ya, en muchos casos, ni de la prensa romántica, ni de la prensa empresarial independiente sino de la prensa instrumental y dependiente.

Es por eso que ha de tomarse en consideración en este proceso de consolidación de la democracia que el papel de este instrumento es fundamental y que se requiere un análisis profundo e inmediato de causas, consecuencias y soluciones, porque si ello no pasa, lo que puede suceder es que dado el estilo de vida individual que caracteriza a la sociedad de hoy, la opinión pública puede ser expropiada por estos medios que con la utilización de estrategias de psicología social pueden "crear" una noticia, "inflarla" luego y finalmente hacerla aparecer como mayoritaria generando un proceso de retroalimentación que, confundida con una suerte de "en la democracia hay que hacer lo que la mayoría manda", aunque estas órdenes vayan en contra de los principios de organización de una sociedad digna y democrática, autoricen cualquier tropelía y justifiquen cualquier desaguisado.

En esto, el caso del Perú ha sido muy claro y, sin embargo, se desarrolló una gran propaganda favor del golpe de Fujimori, en abril de 1992, en este sentido. En el mes de marzo, de ese año, las encuestas señalaban que más del 80% de los peruanos rechazaba cualquier intento de resolver la crisis del país por medio de un golpe de Estado, pero al día siguiente de la disolución del Congreso, comenzaron a aparecer "encuestas" hechas "casualmente" en las calles donde se señalaba un apoyo a la "medida" adoptada por el Jefe del Ejecutivo. Todo esto, hábilmente manejado en donde de inmediato se comenzó a hablar en esa gran prensa de este episodio como un acto consumado y "necesario" para el país, es como a usar la terminología que convenía al gobierno como hablar del "clausurado Congreso", de "ex-

parlamentarios" para referirse a quienes habían sido desalojados a la fuerza del Congreso de la nación, y a evitar la calificación de golpe de Estado al zarpazo fujimorista, así como la continuación del uso del título de presidente de la república a quien había trasgredido la Constitución, dio como resultado una retroalimentación donde se fue ayudando a la consolidación de la dictadura. Cuantos de estos medios lo hicieron por presión irresistible del gobierno sobre los medios de comunicación en sí, o sobre los intereses colaterales a los que se ha aludido, cuantos, porque creyeron y creen, dentro de una concepción corporatista, que luego analizaremos, que es más fácil influir sobre un gobierno unipersonal que sobre una estructura democrática, cuantos lo hicieron por propia convicción de los beneficios de una medida antidemocrática de este jaez, es algo que todavía no está claro, pero que obviamente cuando se sepa contribuirá a encontrar soluciones para este problema.

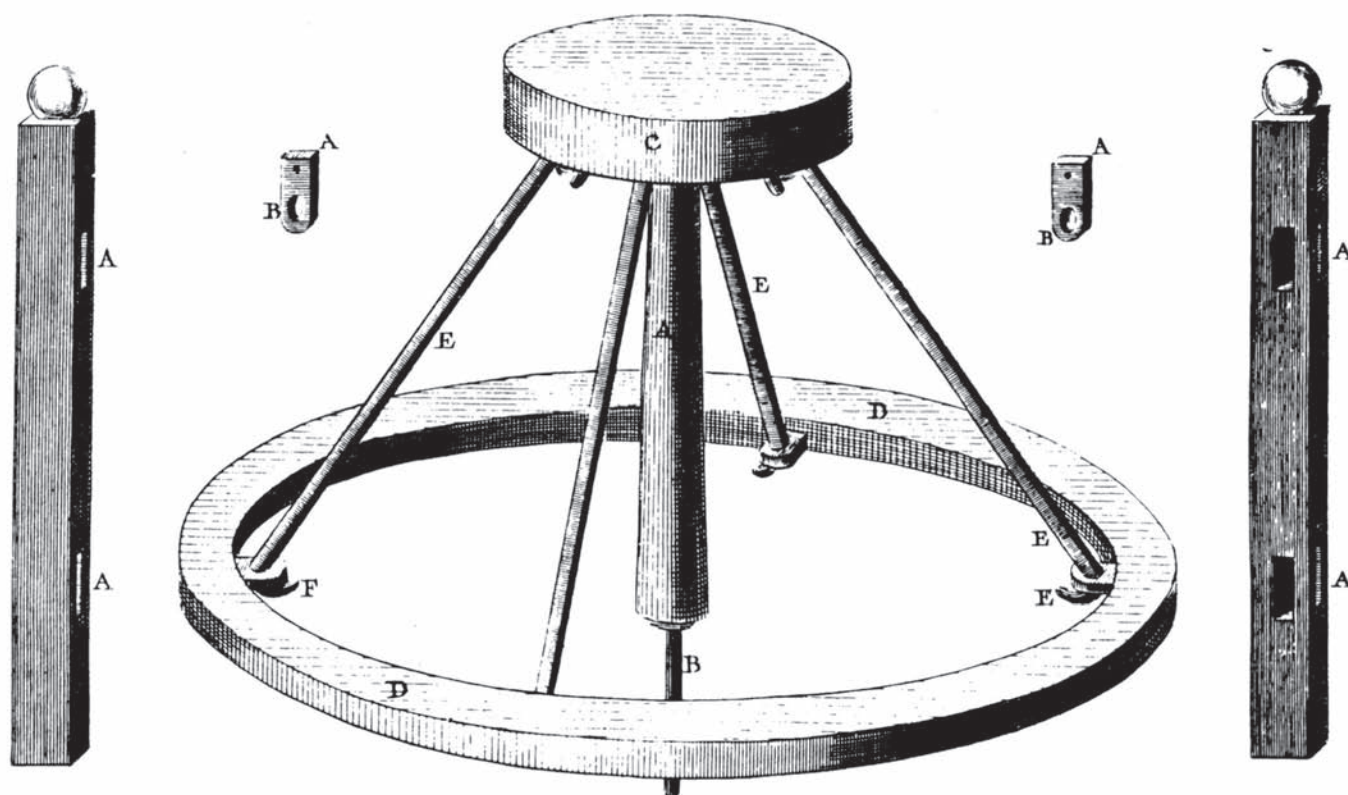
Es obvio que hay que rechazar cualquier estructura de censura a la opinión de quienes editan o quienes propalan los medios de comunicación, la historia ha enseñado que ello puede conducir a la pérdida de uno de los valores fundamentales de la democracia, cual es la libertad de prensa, pero hay que encontrar caminos para ampliar la posibilidad de participación ciudadana y plural en esa actividad de claro interés público que es pilar del sistema.

3. La pérdida del sentido ciudadano en el mundo moderno y las dificultades para la construcción de una democracia sin ciudadanos

Uno de los graves problemas que amenaza a las comunidades políticas es la pérdida de vigencia de su base fundamental, que es el ciudadano. Es claro que sin solidaridad no

puede haber sociedad, podrá haber reunión de personas, pero no vida comunitaria. La falta de estructuración en el sistema político para dar respuestas personalizadas a las inquietudes que se formula hoy más que nunca la población tiene mucho que ver con ello. Al no haber estructuras de participación conjunta el hombre se halla solo. En esto también tiene que ver la forma como éste recibe hoy esa información. La principal fuente de noticias políticas, es sin duda, el medio de comunicación social, y especialmente la radio y la televisión, que son medios a los que atiende individualmente la persona. Antes esa información era propagada en mítines o en reuniones partidarias donde el poblador, de una u otra manera, socializaba desde el momento mismo de recepción, la seguía en su desarrollo y expresaba una inmediata reacción a la misma que podía plasmarse en el aplauso o en el rechazo. Hoy esto no pasa así. Quien recibe la información la registra y en una gran cantidad de oportunidades no la socializa. Hace además un procesamiento bastante individual de la misma. El televidente no funciona normalmente como ciudadano sino como individuo. La ausencia de un desarrollo político comunal con capacidad suficiente imposibilita que sobre la base de esta gran información puedan de inmediato generarse enfoques comunitarios que enlacen con el interés nacional. Otra vez aquí la falta de modernización en las estructuras políticas de nuestros partidos impide la profundización y engrandecimiento del sistema democrático aun cuando se presentan condiciones para que ello se produzca.

Todo este fenómeno ha conducido a lo que se ha llamado la corporatización, (no corporativización) de la política. Por este fenómeno se entiende la expresión de intereses de diversa manera individuales como los motores de la actividad pública. Se reconoce así una ausencia de proyección más allá del fenómeno inmediato que con-



duce, en todo caso, a una asociación circunscrita a un objetivo común muy específico que puede sumar el interés de todos pero que no es capaz de trasmontar o proyectar ese interés más allá de su sola satisfacción inmediata. La unidad se desvanecerá apenas el asunto que motivó su reunión haya sido resuelto. Este tipo de agregación lo que favorece es el desarrollo de una policlientelista donde al no haber inquietud ulterior a la del inmediato problema concreto no genera en realidad un espíritu ciudadano de preocupación por la sociedad en su conjunto.

También ha tenido que ver en esto la falta de eficacia de la democracia, que no ha podido atender convenientemente los problemas de la comunidad. Donde el Estado es más ineficiente se nota de inmediato con mayor profundidad. Cuando la gente desconfía del Estado no reclama una solución de conjunto porque piensa que no podrá

darla y se concreta a conseguir prestaciones muy particulares en una especie de "sálvese quien pueda" o de conseguir "del lobo un pelo", que se traducen en una actitud grupalista transitoria y concreta.

Los gobernantes saben que más que un reto allí tienen una urgencia, puesto que hay un reclamo concreto y no una participación o un cuestionamiento permanente de conjunto. De esta forma, unas pocas medidas efectistas, aunque no ataquen las causas del mal, diluyen esa reunión y quien estuvo movilizado en aras de su propio interés vuelve de inmediato a su posición de individuo.

La consolidación de la democracia tiene que atender en nuestras naciones a la reivindicación del concepto de solidaridad y de participación ciudadana que fueron anatemizados en los lustros anteriores como sinónimos de vocación socializante o comunizante.

Constituye una conducta equivocada que el individuo pudiera ser reemplazado por la sociedad.

4. El desarrollo de un espíritu regional y la democratización de los partidos

Justamente por el fenómeno de aislamiento individual que hemos relatado en los acápites anteriores, la ciudadanía está más preocupada por los problemas que atañen al lugar en que viven y en el que desarrollan sus actividades cotidianas que en la poblacional en conjunto. Ello, por cierto, tiene mucho que ver con las posibilidades de real influencia que tiene la persona en un ámbito más pequeño que en uno mucho mayor, como el nacional, donde parece perderse y donde poca gente, si alguna, le presta atención o le hace

caso. Pero ello también tiene que ver con la satisfacción de las necesidades inmediatas del poblador. Aquellas con cuya realidad se topa a diario y cuya solución tiene que ver también de inmediato con su calidad de vida. Que el agua potable se distribuya a todos los rincones del municipio o que el ómnibus o transporte público pase con regularidad y por los lugares adecuados para asegurar la comunicación con los centros cercanos es algo que tiene una inmediata correlación con su inmediata y palpable mejoría.

Pero en nuestras naciones, la vocación centralista de los gobiernos ha puesto también bastante de lo suyo para producir este desencanto y para dar motivo a este desligamiento, por parte del hombre del interior, de la política nacional. La realización de muchas obras públicas en grandes centros poblados y, en especial, en la capital de la República, —motivadas algunas veces por cuestiones de cargo electoral y otras por el sano propósito de brindar servicios a quienes se habían instalado en los suburbios de estas metrópolis en busca de mejores condiciones—, han generado una sensación de abandono que ha ido evolucionando hacia un progresivo aislamiento que va paulatinamente desconectando de la política nacional a esos ciudadanos y, en su lugar, se han comenzado a expresar intereses regionales que demandan cada vez con mayor insistencia una autonomía económica y administrativa, cuando no una avanzada de independencia política.

Esta tendencia parece obedecer al diseño de centralización del poder como requisito de la modernización que fuera planteado a fines de los años 60 y a comienzos de los 70. Allí se señalaba que para superar el tradicionalismo de la sociedad era preciso conseguir la unificación del poder y su fortalecimiento desde las instancias centrales que permitieran el impulso necesario para llevar adelante esta tarea. Sin embargo, este desentendimiento de la idiosincrasia local y el aparta-

miento del poder de este, como ha sido reemplazado por la aparición y el nuevo impulso local, no ha sido atendido.

La desconexión de la política nacional no se produce sólo con respecto al Estado, sino también las instituciones encargadas de conducirlo o de llenar sus estructuras, concretamente, los partidos políticos. Cuando estos trabajan en las provincias lo hacen fundamentalmente desde una perspectiva centralista. Los mensajes que hay que divulgar son formulados por políticos avecindados en la capital o en el lugar donde se encuentran los centros administrativos. Por lo demás, el contacto que mantienen con esa base en nuestros países andinos, donde las comunicaciones no son ni tan buenas ni tan rápidas, es escaso.

Los planes y programas de gobierno no se estructuran, normalmente, desde la base misma, consultando en un proceso piramidal a las autoridades partidarias locales y estimulando la generación de cuadros responsables, sino que son encargados a técnicos que los elaboran de acuerdo con datos y estadísticas que seguramente reflejan con frialdad numérica la necesidad de determinadas obras dentro del marco de la conveniencia nacional, pero no revelan el grado de identificación de ese pueblo con esa tarea o con esa inversión, lo que también desmotiva su participación.

Esto ha dado lugar a la aparición de muchos partidos regionales que tratan de suplir esa carencia, pero que, por consecuencia lógica, adolecen muchas veces de la visión de conjunto precisa para realizar un equilibrio favorable entre la tarea socialmente necesaria o significativa para la comunidad y la económicamente representativa para la nación.

Por lo demás, es claro que la democracia moderna, que tiene que repensarse, debe también replantearse el papel de la participación en el poder. Cuando ésta se generó, hace más de dos siglos, el poder se ejercía desde el centro y las revoluciones que se gesta-

ron en ese entonces se hicieron con el propósito de tomar ese poder central y dominarlo con el entendido que desde allí se podía ejercer una acción benefactora en favor de la nación en su conjunto. Los ejes impulsores de la sociedad estaban en las cortes, vale decir, en las capitales de los reinos o imperios y de allí surgían los estímulos que movilizaban a la sociedad entera.

Eso ya no es así, a pesar del esfuerzo realizado para conseguir una centralización del poder con el ánimo de conseguir destruir las estructuras tradicionales, el espíritu regionalista se ha ido acrecentando en América Latina, y los ciudadanos de las regiones han ido pidiendo un trato deferente y un asiento en la mesa donde se toman las decisiones. Repensar la democracia implica, ahora, aceptar que la estructuración de la sociedad se configura desde la base y no desde el centro. Si el pueblo es el titular del poder, su estructuración y su participación en él se desarrolla desde el lugar donde este se encuentra, y va subiendo por escalones hasta formas más complejas de organización. Encontrar formas de poder eficaces y a la vez dispersas que sean garantía de la libertad, es el reto de la democracia moderna.

Pero no solamente en este nivel de intereses, programas y propuestas es que se ejerce un yugo centralizador, sino que el mismo se da también en la designación de los candidatos a los puestos electivos ya sea a nivel nacional o a nivel local. Aquí es donde se engarzan la democracia interna y la descentralización real de estas organizaciones. No puede haber descentralización efectiva mientras no haya democracia al interior de los partidos. No son pocos los partidos del área que dejan al arbitrio de su comisión nacional de política, del comité ejecutivo nacional o cualquier organismo central, la escogencia de los candidatos en todas las circunstancias del país y cualquiera que sea el rango. En esta forma, muchas veces más importante que ha-

cer un buen trabajo político es conocer al dirigente nacional a cuyo cuidado o bajo cuya tutela se halla determinada provincia o departamento. Aunque no haga nada por el desarrollo de su organización, este tipo de estructuras privilegia al "mejor relacionado", al que ofrece el vehículo para transportar al diputado cuando llega a la región, o al que reúne a los "notables del pueblo" en un almuerzo para agasajar al "ilustre visitante", o al que encuentra cualquier otro medio de vinculación.

Las elecciones locales para la determinación de los candidatos son vistas por las cúpulas partidarias con notable desconfianza. Cuando se le acuerda algún valor normalmente es un valor referencial, reservándose casi siempre la posibilidad de "enmendar la plana", desde las alturas centrales a los "errores" que las bases cometen en la designación de los candidatos.

Los errores en estas designaciones, es obvio, pueden ser cometidos con mayor frecuencia y con absoluta irresponsabilidad por quienes están en el centro del país. Una mala decisión no la van a sufrir personalmente, ni la van a poder fiscalizar adecuadamente. Una elección por parte de la propia base obliga a cavilar acerca primero, de cuál de los candidatos es bueno para conducirlos a la victoria. No basta sólo la cercanía a tal o cuál líder sino las reales probabilidades de ganar la elección, poder ser gobierno y desarrollar el programa que desde esa misma base se haya trazado. Si se equivocan, no sólo lo van a pagar con la derrota electoral, sino durante los años que van a tener que soportar una conducción o una representación perjudicial para el pueblo donde ellos viven.

A mí me sucedió una anécdota. Se discutía en el partido al que pertenezco la designación de un candidato para alcalde distrital. La comisión política era la encargada de tomar la determinación. La base había propuesto por una amplia mayoría a un candidato. Los miembros de la cúpula preferían a otra persona para llevar la representa-

ción del partido. Cuando en el curso de la discusión empecé a preguntar quiénes estaban a favor de esa otra persona cuáles eran las razones para desechar la propuesta del comité distrital, la respuesta fue que ocho de los diez miembros que sostenían esa posición no conocían al recomendado por los correligionarios en ese distrito, que era un hombre con gran carisma y trabajo en la base, pero sí conocían a esa otra persona que por sus relaciones particulares tenía frecuente relación con los dirigentes nacionales del partido. Pero la cosa no quedó allí, cuando les pregunté si habían ido a ese distrito para constatar si su elección era buena, siete de esos ocho contestaron que no lo habían hecho. Vale decir, resultó designado para representar al partido quien tenía más amistades entre los que decidían, no quien había trabajado más con la base local. Desgraciadamente este no fue el caso de excepción y con diversos personajes se repitió muchas veces más la historia en esa y en ulteriores oportunidades. Relato esto porque estoy seguro que anécdotas parecidas deben haberles ocurrido en más de una oportunidad a quienes tienen la oportunidad de trabajar en la arena política.

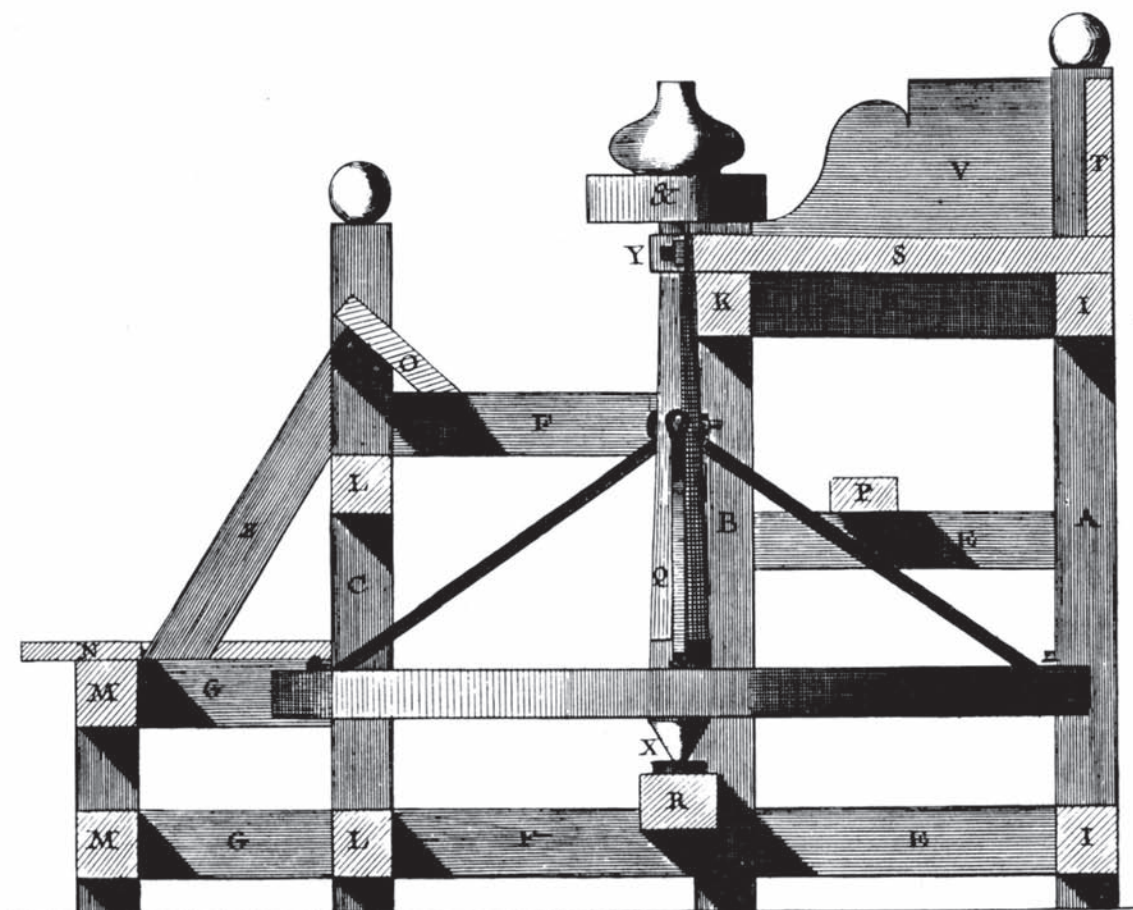
Es obvio que así no se alienta la democracia porque se trata de los ciudadanos del interior y, en general, a quienes conforman la base de la organización, como ciudadanos de segundo orden. Para ellos sólo hay deberes y para los dirigentes sólo hay derechos. La promoción de la democracia interna en los partidos es fundamental para la consolidación de la democracia. El temor a la infiltración que algunos arguyen para evitar este paso no puede dar lugar a una paralización de este proceso. Tampoco lo puede ser el argumento de la "pureza doctrinaria" en los partidos de corte ideológico, dado que ni un miembro absolutamente convencido de su doctrina no puede influir en los miembros de su propia organización de la bondad de sus postulados, menos podrá pretender hacer-

lo con el resto de la ciudadanía. No podrá aumentar esa solidez doctrinaria que debería llevarlo a encontrar caminos para hacer que su propia base, supuestamente afín a sus principios, crea en él y lo siga. Por lo demás, se pueden establecer normas claras para evitar este peligro, señalando, por ejemplo, un periodo de militancia en la organización en los casos de elección donde no haya consenso. Es difícil un compromiso de fondo con la democracia si la estructura de las organizaciones partidarias, sobre la cual se sustenta, no se funda sobre los mismos principios que se pregonan como válidos para el conjunto de la sociedad.

5. La eficacia de la democracia. La gobernabilidad

Pero así como la democracia es un sistema que expresa un conjunto de valores, no es solamente una concepción filosófica sino también un sistema de gobierno. Como tal debe encontrar caminos para una ordenada y fructífera convivencia social y para la elevación de los niveles de vida de quienes están bajo sus reglas. Es cierto, como ya se ha dicho, que la sola vigencia de esos valores la hace superior a cualquier otro sistema de gobierno. Un mal gobierno democrático puede ser cambiado por otro en la esperanza que éste sea mejor, sin tener que recurrir para ello al tremendo costo de la violencia, un mal gobierno en otro sistema no halla reemplazo sino como consecuencia de una acción violenta con todo el costo que ello significa para la sociedad. Pero es cierto también que la naturaleza humana pide realizaciones tangibles. Le exige a la democracia resultados materiales, le pide que sea vehículo de bienestar material así como es de bienestar social.

Gran parte del desencanto de la democracia tiene que ver con la sensación de desgobierno que se genera en la ciudadanía. ¿Son en esto las dicta-



duras más eficaces? ¿Resuelven mejor los problemas del país? ¿Permiten, para usar los términos en boga, una mayor gobernabilidad de aquella que se puede esperar de la democracia en nuestras naciones?

La respuesta es bastante obvia para nuestros países de América Latina. Si las dictaduras lo hicieran bien, nuestro continente estaría bien, dado que la mayoría de nuestros países ha estado sometida a ese yugo durante la mayor parte de su existencia independiente. Si nuestras naciones no se han institucionalizado, y las instituciones son la base del progreso de los países, es por la presencia de estos regímenes mesiánicos que con el cuento de poner orden, salvar a la patria de ideologías extrangerizantes, elevar el nivel de vida, rescatar la moral pública y cuanto pretexto pueda uno imaginarse, se han instalado y han asolado nuestros países.

La sensación que dan de orden no se genera, claro está, en la satisfacción de las necesidades sociales y en la paz colectiva que producen, sino en el ahogamiento de las demandas de la comunidad. A diferencia de lo que sucede en la democracia, donde todo el mundo tiene el derecho de pedir y de dirigirse en tono de igual y de reclamo a la autoridad, en las dictaduras se reprime la demanda con el pretexto de la agitación social. Quien pide algo lo hace a título de súplica o de favor, no de derecho ni de un presupuesto de igualdad. Si lo hace de este modo, que es el propio que corresponde a ciudadanos libres, las probabilidades de seguir en tal condición no son muchas. No ha sido excepción sino lugar común en muchos países la captura de líderes comunales que reclaman en favor de sus pueblos con el pretexto de agitación, alteración del orden o "procomunismo" durante los no lejanos

años de la guerra fría y la vigencia de la "doctrina" de la seguridad nacional.

Finalmente, algunos han señalado que nuestras democracias no son "gobernables", porque no se desarrollan dentro de un orden mínimo que permita tomar y cumplir decisiones. Samuel Huntington señalaba que lo que diferenciaba a un gobierno comunista de los años 60 con un gobierno capitalista de la misma época en países con las características de los nuestros, no era otra que la generación de una autoridad que era respetada por todos. Ninguno de los dos, decía, ha demostrado la posibilidad de resolver los problemas que aquejan a esas naciones, pero por lo menos en las de sistema totalitario, hay sensación de orden.

Es claro que mucho de esto tiene que ver con el desorden con que reasume el sistema luego de cada golpe de Estado y del "desembalse" de demandas que se plantean al nuevo

régimen, aun dados con un desconocimiento por parte de los actores de las "reglas de juego" del sistema democrático, donde la oposición es satanizada por el gobierno y el gobierno deslegitimado por la oposición. Todo esto gobernado por la tónica de la confrontación que preside la realidad política de nuestros países en tiempos de dictadura. Las exageraciones de uno y de otro no cesan luego de las elecciones sino que continúan más allá del proceso y se instalan en la marcha misma del sistema, con lo que pierden la principal arma de una democracia: la búsqueda de la legitimidad por el consenso.

Así las cosas, es difícil hacer gobernable una nación en la medida que se requiere de las instituciones y de los gobiernos mucho más de lo que en realidad estos pueden dar. Esto no es sólo una actitud de los partidos, sino también de otros actores sociales, y no sólo de los más necesitados. Los grupos económicos pretenden de inmediato obtener concesiones a través de demandas que se plantean de manera bastante exigente a las que analogan con la libertad, y la prensa, muchas veces sumisa en las épocas dictatoriales, se convierte de inmediato en inquisidor cercano de todas y cada una de las acciones de gobierno, con una virulencia que, por supuesto, está lejos de mostrar cuando hay un régimen de fuerza usurpando la conducción de un país. La sumisión se trueca en muchos casos en intolerancia.

Todo esto requiere el aprendizaje de la democracia y, por supuesto, implica la necesidad de un activismo de los partidos en favor de ideas comunes. La consolidación de la democracia exige, en la mayoría de nuestros países de pactos o acuerdos de funcionamiento mínimo del sistema los que, de no producirse, darán al traste con el mismo. Estos acuerdos deben ser lo más comprensivos posibles. En ellos deben participar todas las organizaciones que se supone respaldan la democracia. Las diferencias deben arbitrase dentro de estas reglas, sin pre-

tender impunidades pero sin fomentar un escándalo en cada caso.

La gobernabilidad en la democracia se consigue con el compromiso de los gobernados con el sistema, a diferencia de lo que sucede con los otros regímenes que se sustentan por el contrario, en la marginación. Es, por cierto, un camino mucho más difícil, pero sus frutos son también duraderos y base de un desarrollo institucionalizado y libre que ha de perdurar.

La eficacia de la democracia y la incorporación de científicos y técnicos a la vida política

La democracia necesita soluciones correctas para los desafíos que confronta. Si no las encuentra no podrá consolidarse en nuestros países, dada esa creciente demanda y esa expectativa que se genera con su implantación. La gente espera que los gobernantes por los que vota resuelva sus problemas demostrando así una mayor competencia que quienes lo hacen sin haber requerido su consentimiento. Sin embargo, el acierto es cada vez más difícil. No se trata de dar respuestas genéricas sino de desarrollar una tarea de motricidad fina que responda a los más diversos cuestionamientos. Una de las críticas que se le hace a la democracia, como se ha visto, es que no halla respuestas adecuadas. Esto se debe en parte a este divorcio. El político necesita cada vez más del científico o del técnico para que lo ayude a tomar las decisiones de conjunto que permitan el desarrollo de la comunidad.

Depende en mayor medida de ellos, puesto que sus determinaciones han de tener no sólo sentido filosófico o finalista, sino viabilidad mediata. No se consiguen, cada día está más claro, los fines propuestos sin los medios correctos. La legitimidad democrática necesita en América Latina de resultados no demasiado mediatos, como lo señala Carlos Floria.

La ciencia y la técnica reclaman entonces un lugar, sin embargo, ellas

han estado divorciadas de la política. Es más, hasta se ha producido una suerte de confrontación entre ambos sectores.

Los caminos del científico y del político son distintos y por lo común no se han encontrado todavía en América Latina. Ello ha impedido una mejora sustancial en las respuestas, dadas muchas veces por los profesionales que han hecho carrera partidaria y que, salvo honrosas excepciones, no han llegado a descollar en el campo de la ciencia. Esto, por cierto, tiene una explicación a partir del tiempo que se le dedica a una actividad y a otra. La política, como bien se sabe, es absorbente. Quienes participan en ella le dedican prácticamente todo su tiempo libre y gran parte del que corresponde a su ocupación principal, con lo que no queda mucho rato para la investigación y para el desarrollo de la ciencia o para la actualización, de la misma forma, quien hace ciencia debe hacerla en nuestros países robándole tiempo al descanso. Escasos son los centros de investigación científica o tecnológica. De esta manera, quien hace ciencia tiene poco tiempo para cualquier otra actividad, pero especialmente poco tiempo para la exigente actividad política.

Tiene también explicaciones en la actitud de las personas como consecuencia de esa actividad propia. El científico es un hombre que busca la verdad y ella no le hace concesiones al número. La regla de la mayoría no cuenta para su descubrimiento si se le hace preciso el desarrollo de esfuerzos de conciliación para llegar a ella. La verdad, por lo menos la de él, es su verdad, sin cura de la opinión de los demás e independientemente de la cantidad de personas que lo acompañen en su conclusión. El político, por otra parte, y en especial el político democrático, debe buscar permanentemente el consenso y debe ceder en sus propias posiciones en aras de ir avanzando paulatinamente hacia la consecución de su objetivo. Para él, la opinión de los demás es algo que resulta como la arcilla para el alfarero. Esto

desarrolla en el científico un espíritu de independencia que se conduce poco con la disciplina partidaria, y alienta en el político una valoración superior de la conciliación aún a costa de su propio parecer. En tercer lugar, la formación y el trabajo del científico no requieren necesariamente del contacto popular. En su propio gabinete o en la sociedad misma tomada como laboratorio, pero sin un compromiso vivencial con ella, desarrolla su trabajo; el político, por su parte, no puede permitirse ese aislamiento, el contacto con el pueblo es la naturaleza misma de su actividad.

Es por estas razones que son muy raros los casos, aunque su promoción debe ser una de las tareas fundamentales de los partidos en el inmediato futuro, en los cuales un científico de nota es a la vez político.

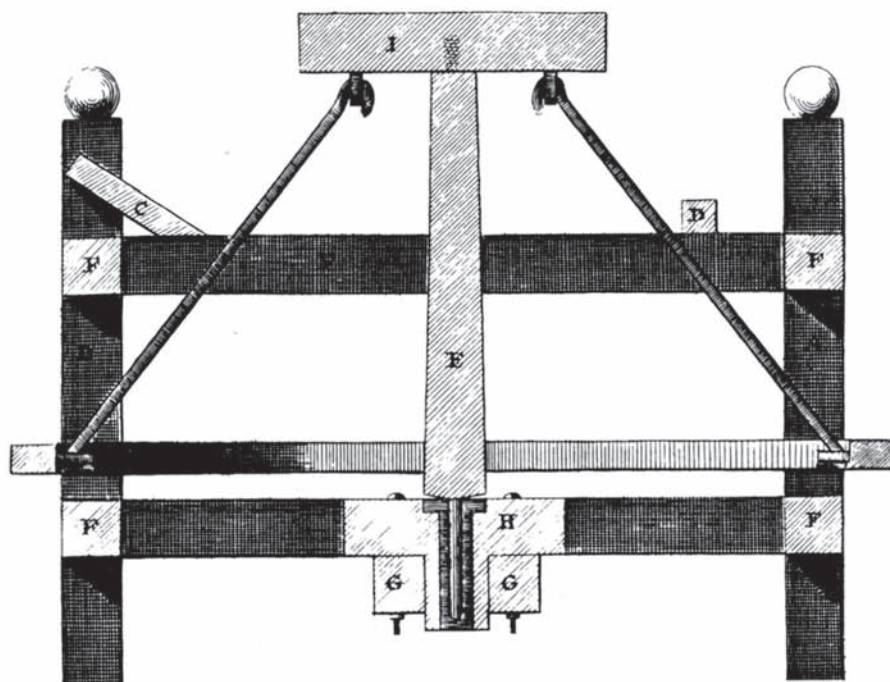
Los partidos y sus militantes han mirado con recelo su intervención, descalificando muchas veces a estos personajes en razón de su falta de ejecutoria, de su "hoja de vida" en la que no aparecen antes de la fecha en la que solicitan incorporarse y normalmente en puesto de dirección o de notoriedad en la estructura partidaria, una preocupación constante por la marcha de la sociedad o una actividad sacrificada que en nuestros países incluye la prisión o el destierro. Se genera, en consecuencia, una sensación de preterición injusta por parte de quienes sí estuvieron en todo momento, los difíciles y los menos complicados, dando la cara por la democracia y por el partido. Esto tiene que ver, sin duda, con una aproximación clientelista de la política la falta de una tarea formativa constante motivada por las constantes interrupciones del sistema y las persecuciones a las que no pocas veces fueron confinados sus líderes. Los militantes de los partidos creen que es su derecho ocupar los cargos de dirección una vez arribado el partido al gobierno, cualquier sea su grado de formación en un área específica. Esta tendencia no se ha discutido al interior

de los partidos. Los más altos dirigentes creen que es con una aquiescencia a este reclamo como ganan sustento para mantenerse en los cargos de dirección y, por otro lado, no han explicado esta necesidad, no han formado a su base en esta materia ni han generado, como señalamos, un código de participación que evite este sentimiento de marginación de quienes siempre hicieron política, por lo que, cuando esta incorporación tiene que producirse, genera fracturas en la estructura partidaria.

Por otra parte, quienes han encontrado éxito en actividades ajenas a

desarrollo del sistema político y de la democracia, porque por mucho que se sepa, las habilidades para la conducción social no son un libro abierto del que cualquiera puede aprender en cualquier momento.

Por lo demás, el uso del poder no es un asunto sencillo. Ya decía Loewenstein que de éste lo que se conocía era su carácter demoníaco. Quien recibe poder sin prepararse para ello es muy difícil que pueda conducir, mandará pero no guiará; ordenará pero no conducirá. En resumen no construirá nada duradero. Los logros que alcance en el gobierno serán, desde la



la política se sienten con derecho a participar en ella sin estar en la gran mayoría de las veces dispuestos a un aprendizaje de los códigos políticos, los que no pocas veces desprecian. No se estima meritorio ese trabajo de entrega a la comunidad y hay muchos que asumen en este caso una actitud mesiánica, la comunidad está así porque ellos no han participado, pero si les hacen caso a sus prescripciones sin duda mejorará. De más está decir que esta actitud tampoco contribuye al

mejor de las perspectivas, bienes fungibles que se agotarán con el uso, no se generará una dinámica social propia que pueda reemplazarlos o mejorarlos una vez que estos se acaben o se desgasten.

Para que la incorporación de estos personajes sea fructífera es preciso que sea armoniosa, consensuada, entendida y apreciada por los actores del sistema. Para ello es necesario trabajar arduamente en la formación de las bases desde un comienzo. Explicar

que es preciso contar con estos personajes o delimitar, para que nadie se sienta ni estafado ni preterido, cuál es su campo de acción y su esfera de influencia así como las formas de incorporación al partido el que ha de decidir, a través de sus cuadros directivos en cada circunscripción, elegidos por esa misma base y dentro de estas disposiciones estatutarias, quiénes y en qué lugar de la estructura van a integrarse.

En este encuentro fundamental para allegar a los mejores cuadros de la sociedad es preciso que se hagan esfuerzos desde todos los sectores, sin embargo, es a los políticos y a los partidos a los que corresponde tender esos puentes justamente porque su tarea es la mejor conducción de la sociedad y su responsabilidad alcanza al buen funcionamiento de la democracia y comenzar como parte misma de la tarea educativa que debe realizar en nuestras naciones un trabajo de acercamiento que conjugue la mejor preparación técnica con la representatividad popular. A mediano y largo plazos se ha de fomentar esa conjunción en los estudiantes que comiencen uno u otro camino. Científicos conscientes de la responsabilidad social y políticos sabedores de la necesidad del auxilio científico y técnico y de la participación de estos elementos en todos los niveles de la discusión, he allí la cosecha que se ha de procurar sembrando desde hoy en las conciencias de quienes empiezan, la semilla de su integración. La consolidación de la democracia en nuestro continente exige a gritos este acercamiento. Los partidos están en la obligación de proporcionarlo.

La consolidación de la democracia eficaz y la tarea formativa de los partidos

Una de las funciones que se han asignado tradicionalmente a los partidos políticos es la formación de cuadros para el gobierno de la nación. Este atributo no es nato. No nace con los pobladores del país. Como todo en la vida debe aprenderse y debe desa-

rollarse. Los partidos han de ser esas escuelas de formación política donde el ciudadano debe aprender a entrar en contacto con la población, a transmitir un mensaje, a recoger inquietudes, a representar a un pueblo, a intercambiar ideas, a conducir a la sociedad. Para ello, los jóvenes comienzan a manejar los códigos del poder desde sus primeros años, donde deben aprender las diferencias ya aludidas entre mandar y conducir, entre ordenar y guiar. Así como se dice de los militares que no puede ser un buen general quien no ha sido primeramente un soldado o subalterno es muy difícil que pueda ser un buen político quien no ha participado en esta actividad desde el pueblo mismo, desde la base del poder. Es por ello que he insistido en la necesidad para los partidos de tener puentes de entendimiento con la juventud para cerrar el divorcio entre ciencia y política, y para que quienes se enrolen en sus años de madurez en este ejercicio, lo hagan sabiendo que hay en este quehacer algunos requisitos que hay que satisfacer para hacer una tarea a la altura de los pergaminos que se traen desde otros campos.

Esta tarea formativa no se ha podido desarrollar en nuestros países porque muchas veces ha faltado. Los partidos caudillescos o centrados en personas más que en ideas, que han sido la mayoría de los que se han formado en nuestros países, no han tenido necesidad de crear una institución, sino de convertirse puramente en instrumento de poder. Esto ha generado déficit formativos muy marcados, especialmente desde la concepción misma de lo que es la democracia, pero también aspectos mínimos de otras ciencias que los políticos no pueden dejar de saber, desde nociones suficientes de economía, la interpretación de estadísticas, de comunicación social y hasta de contabilidad para poder hacerse cargo de un municipio o de una región con eficiencia y con transparencia. En nuestros partidos parece haberse confundido un buen político con un buen orador. Parece como si este fuera el

único requisito para alentar el desarrollo de una figura política. El resultado está a la vista. La falta de preparación conduce al fracaso gubernativo. No basta sólo saber hablar, hay que saber de qué se habla y qué es lo que se propone. El fracaso de Alan García como presidente en el Perú es una clara demostración de esto, incluso proviniendo éste de uno de los partidos que más se preocupa por esa tarea.

La política no es un torneo oratorio, es la conducción de una nación y para ello se necesita mucho más que sólo hablar. Cuando se accede al Parlamento no se concurre a una nueva edición quinquenal o cuatrienal de juegos florales, sino a una institución encargada de ayudar en la solución de los problemas nacionales.

Nuestros partidos deben entender bien eso y dicha tarea llevarla a cabo en todo el territorio de nuestras repúblicas. Aquí ha habido un vacío. Si algo pueden haber traído de bueno para los partidos estos años de democracia, es la paz que permita su institucionalización. Esta presupone la formación de sus cuadros. La consolidación de la democracia, los muchos o pocos años de paz política que podamos tener por delante, dependen de esta actividad.

Tecnificación y desideologización de la política

Sólo un apunte, antes de terminar, en este tema que merece un tratamiento mucho más extenso. Con la caída del comunismo y con su fracaso en la conducción de las naciones a las que rigió, se ha pretendido señalar que las ideologías en general han terminado en la función de faros alumbradores del quehacer social y político, que hoy la sociedad llama a un pragmatismo que es mucho más rico en resultados al no estar atado a concepciones preconcebidas que pretenden imponer a la realidad aun cuando quede claro que entre ellas no hay correspondencia.

La ideología, como un sistema de ideas para interpretar al mundo, sigue

siendo fundamental. El accionar coherente en torno a principios rectores para el quehacer de las personas y el sentido para la acción social del Estado es indispensable. Lo que sí ha demostrado su fracaso es el ideologismo, vale decir, el creer que más allá de lo pensado no hay ninguna posibilidad de existencia, cerrar a partir de la formulación de un pensamiento, la posibilidad de la aparición de nuevos fenómenos que obliguen a una nueva reinterpretación e, incluso, desde los principios mismos. El anquilosamiento, el creer que se puede haber llegado a la perfección total o a la perfección metodológica, en la medida en que sólo se aceptan como datos por analizar aquellos generados de acuerdo con una sistematización creada por esa doctrina, eso sí ha fracasado. El mundo es de hombres libres. Si algo ha caído en este siglo ha sido la interpretación determinista. El hombre es siempre nuevo en sus manifestaciones. Lo que ha fracasado es, insisto, el ideologismo, no las ideologías. Si una ideología ha fracasado, la marxista, ella no puede arrastrar en su fracaso a las demás, aunque en décadas recientes se utilizaron como sinónimos y muchos intelectuales pensaron que esa era "la ideología".

Hoy mismo, el liberalismo ha vuelto a tener un papel preponderante en las decisiones políticas. Muchas de nuestras naciones están desarrollando sus actividades orientadas por lo que en este tipo de sistematización se señala: libre mercado a ultranza, disminución del tamaño del Estado, eliminación de los subsidios, incorporación sin más a la economía de escala mundial, etc. Algunas cosas de estas, según mi propia perspectiva, pero, por supuesto, discutibles por mucha gente, otras, a mi criterio, absolutamente equivocadas, como la despreocupación por el hombre concreto y la conversión del ser humano en "cantidades", cosa en lo que, según Ortega y Gasset, deberíamos poner el mejor de nuestros esfuerzos en evitar. Hoy no se puede desconocer que muchos de quienes gobiernan las naciones de nuestro con-

tinente pretenden un test, para cada una de las medidas, que les señale el grado de conformidad que estas tienen con el gran marco neoliberal en el cual, están seguros, se halla el camino para la felicidad de nuestras réplicas. Lo que sucede es que hoy el neoliberalismo, para reinar, y de acuerdo con la tendencia que algunos quieren imponer, necesita presentarse aséptico ideológicamente, y eso es lo que hace.

Finalmente, el espontaneísmo es tanto o más grave que el ideologismo. Es aceptar considerar al hombre como un ente sin proyección futura, que no pueda programar su propio destino e incapaz de decidir sobre lo que va a hacer mañana. Es renunciar a su sentido de trascendencia y proponer relegarlo al instinto. Esto, por cierto, es inconveniente e inaceptable. Siempre el ser humano tiene una noción del mañana y lo mismo pasa en las sociedades. Para conseguir esa meta que se propone debe escoger sus medios en relación con ese fin. Ese conjunto sistemático ya constituye una ideología. El espontaneísmo deja sin rumbo a una comunidad y da como resultado que, en nombre de un supuesto pragmatismo, que esas direcciones políticas terminan inútilmente tratando de disimular tanto su desactualización como su oportunismo carente de principios, como lo señala Rodolfo Cerdas.

El espontaneísmo, además, atenta contra el criterio de previsibilidad y de seguridad que requiere el ser humano para su desarrollo y para su desenvolvimiento pacífico e igualitario. Al no regirse por ningún patrón, el espontaneísmo puede tomar sin explicación suficiente y sin legitimación social, cualquier decisión absolutamente contradictoria a la adoptada hasta ayer obligando así a un comportamiento diferente a seres humanos a los que debía habérseles tratado de la misma manera.

6. Conclusión

Todos estos son algunos de los problemas que los partidos confrontan en esta etapa de la consolidación de-

mocrática. Es, por cierto, una tarea de titanes el reforzarlos y ponerlos a punto para cumplir las funciones que les corresponden dentro de la sociedad moderna. Sin embargo, es preciso acometerla y es necesario que la gente de pensamiento se sume a esta empresa, que no se quede en la propuesta sino que arriesgue en la plasmación de esas ideas. Claro que esta actividad es distinta e intranquila. Lejana del silencio del gabinete y de la académica confrontación que se da en el aula universitaria, pero es necesaria. Se requieren hoy muchos científicos que también hagan un trabajo político. No científicos o pensadores que se metan en la política para hacer trabajo de pensadores, sino para que con su experiencia y su formación hagan trabajo político, con todo lo que ello significa de modificación de códigos de actividad personal y de metodología de la confrontación de los problemas. Sin renunciar a la ciencia y a su severidad en la búsqueda de la verdad, entrar a la actividad política con la humanidad que esta exige.

Los partidos son instrumentos necesarios de intermediación y son todavía más necesarios ahora en que hay un proceso de aislamiento de la persona. Claro está que todo ello exige imaginación para poder estructurar nuevos sistemas de agregación y de participación comunitaria en nuestros países. Si no hay partidos, la experiencia demuestra que la sociedad se resbala inevitablemente hacia diversos tipos de dictadura que pueden ir desde la autocracia hasta el totalitarismo.

Si queremos vivir en libertad, si queremos que el progreso del hombre sea integral en América Latina, debemos trabajar arduamente. Las elecciones por sí solas no son la democracia. Por ello, profundizar esta huella democrática, convertir en clima permanente lo que ahora no es sino un temporal, es tarea de los hombres y mujeres libres de nuestro continente●

Rosario Espinal

Dominicana, Psicóloga. Investigadora Instituto Sueco de la Universidad de Estocolmo (1985); investigadora Universidad de Notre Dame y Centro de Investigaciones de la Universidad de OXFORD.

Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina¹

Rosario Espinal

1. Democracia y gobernabilidad

La relación entre democracia y gobernabilidad es, con frecuencia, conflictiva. Mientras la gobernabilidad refiere a la capacidad del gobierno de mantener un determinado orden político con un nivel aceptable de legitimación, la democracia refiere a un sistema político representativo y participativo. La fuente de tensión deriva, pues, de la posibilidad de que el sistema político no pueda procesar las demandas que surgen del proceso democrático mismo, y se genere desorden, deslegitimación y crisis política.

El dilema es bien conocido en América Latina donde los regímenes democráticos han fracasado con frecuencia en su capacidad de procesar las demandas sociales. Esta fue la experiencia de los gobiernos democráticos en los años sesenta y setenta, lo que llevó al surgimiento de los llamados regímenes burocráticos autoritarios en el Cono Sur (O'Donnell, 1973). En los años ochenta y noventa, la incapacidad de los gobiernos democráticos para satisfacer expectativas y demandas sociales se manifiesta nuevamente en una crisis de legitimación de estos gobiernos. En situaciones como la del Perú se

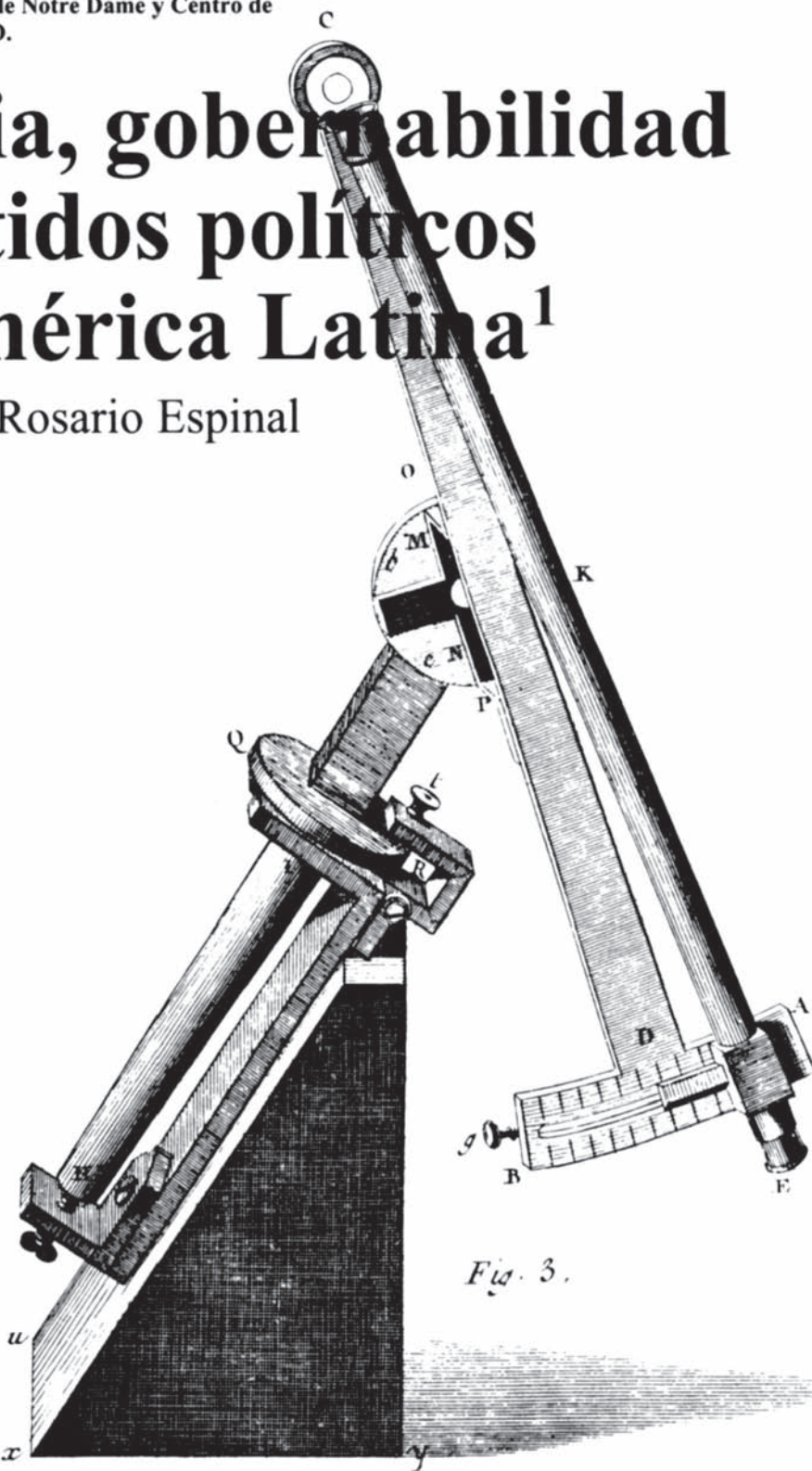


Fig. 3.

1. Tomado de: *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-IIDH y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL. San José - Costa Rica, 1995.

ha traducido también en una crisis de legitimación del propio régimen democrático.

Vale indicar que aunque la gobernabilidad, en sentido general, refiera al mantenimiento de un orden político, y en este sentido es un asunto que concierna tanto a los regímenes autoritarios como democráticos, el problema de la gobernabilidad toma un carácter específico en el régimen democrático. Los gobiernos democráticos están expuestos a una lógica de legitimación que se pone a prueba con mayor frecuencia que en el caso de los regímenes autoritarios. La celebración de elecciones es un fenómeno que si bien no tiene necesariamente que reflejar un cuestionamiento de la legitimación del sistema democrático, sí pone a prueba la popularidad del gobierno de turno.

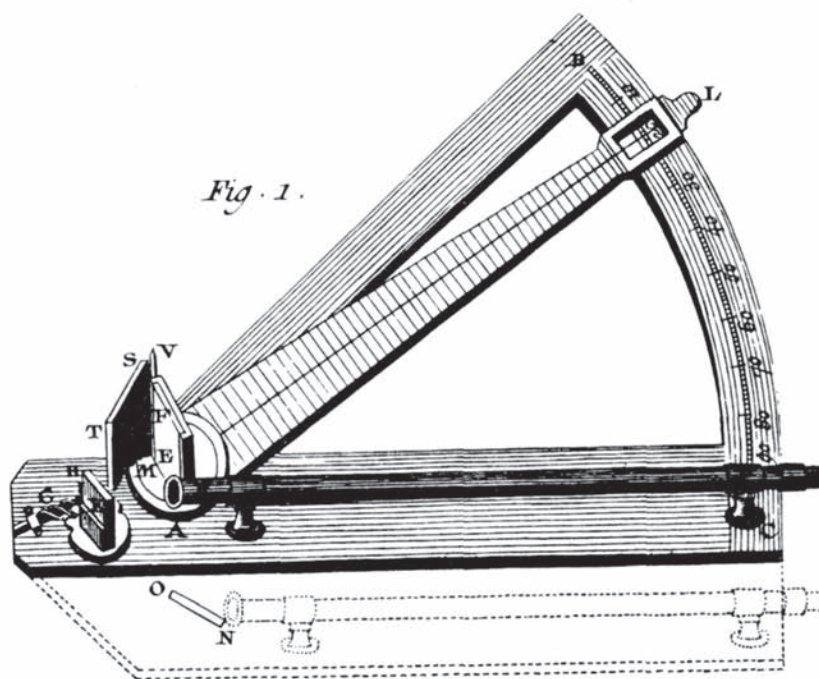
Además en el régimen democrático la represión como mecanismo de control político se relega a un segundo plano, y por tanto, el establecimiento de un orden político supone una cierta capacidad de procesar demandas provenientes de la sociedad; o supone, por lo menos, la apatía política de segmentos importantes de la población que optan por no participar en la política. Pero en el contexto latinoamericano, con las múltiples necesidades socioeconómicas insatisfechas de amplios sectores de la población, las posibilidades de contar con la apatía como forma de mantener el orden político son escasas. Queda entonces pendiente la necesidad de procesar demandas sociales que de mantenerse insatisfechas podrían provocar la desestabilización de la democracia.

Por otro lado, como bien plantean Schmitter y Karl en una reflexión general sobre la democracia, los regímenes democráticos no son necesariamente más ordenados, consensuales, estables o gobernables que las autocracias. Esto es así por la libertad de expresión que las democracias garantizan, y la posibilidad de desacuerdos continuos sobre las reglas e instituciones democráticas. (Schmitter & Karl, 1991).

Ahora bien, cómo y cuándo se desestabiliza una democracia es un asunto relativo. Las razones que motivan a los grupos sociales a movilizarse en signo de protesta son diversas y actúan con autonomía de

situación en situación. Por ejemplo, no hay un nivel exacto de desempleo, de inflación, de pobreza, o de cualquier otro indicador socioeconómico que produzca el nivel necesario de insatisfacción que motiva la movilización social. Es decir, no hay un nivel exacto de privación social que permita determinar cuándo los grupos sociales deciden articular sus demandas y movilizarse. Tampoco es posible determinar con precisión qué nivel de protesta social genera desestabilización o produce un estado de ingobernabilidad en un sistema político determinado, democrático o no. Esto implica que los problemas de gobernabilidad y crisis del régimen político se entiendan en el contexto específico de que se trate; que no haya forma de especificar en términos genéricos cuándo y cómo se desestabiliza un régimen político.

Todas la democracias, incluso las llamadas democracias consolidadas, están expuestas a elementos desestabilizadores que pueden generar problemas de gobernabilidad, aunque no necesariamente de colapso del régimen democrático. Los movimientos protestatarios en los años 60 en los Estados Unidos y Europa Occidental sirven de ejemplo.



Los problemas de la gobernabilidad de la democracia en los países más desarrollados fueron ampliamente analizados en el reporte sobre la Gobernabilidad de las Democracias presentado por Crozier, Huntington y Watanuki a la Comisión Trilateral a mediados de los años 60. (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975). Para el caso de Estados Unidos, Huntington planteó que la crisis de la democracia se debía a las excesivas demandas sociales, producto de una explosión de expectativas y de la movilización popular que se manifestó en la lucha por los derechos civiles y el movimiento contra la guerra de Vietnam. Esta explosión democrática produjo un aumento en la actividad gubernamental, en tanto el gobierno intentaba dar respuesta a las demandas sociales. Pero la incapacidad de atender efectivamente las excesivas demandas produjo una debilidad en la autoridad gubernamental. Así, según Huntington, para los años 70 la sociedad norteamericana estaba recibiendo más beneficios del gobierno que nunca antes, pero confiaba menos en el gobierno. Ante esa situación, la solución conservadora de Huntington era que la sociedad demandara menos del gobierno y valorara más sus ejecutorias. En otras palabras, menos participación democrática y mayor aprecio por la autoridad gubernamental. (Huntington: 1975).

La solución de Huntington fue indiscutiblemente importante en la reorganización política de Estados Unidos en los años 80, cuando el gobierno republicano de Ronald Reagan se propuso convencer a la ciudadanía de que el Estado tenía un papel limitado que cumplir en la asignación de recursos y en la asistencia social. El énfasis en el mercado como el mejor vehículo para la producción y distribución de la riqueza vino entonces a sustituir la idea keynesiana, enraizada desde los años 30 de que el Estado tenía un papel central en la distribución de la riqueza. Con esta nueva ideología, la democracia en los Estados Unidos reforzó su orientación liberal y se alejó de los compromisos redistributivos y corporativos que había asumido en la posguerra. El fenómeno también se produjo en Europa Occidental, particularmente en Inglaterra durante el gobierno de Margaret Thatcher. Pero en todos estos casos, en vez de crisis del sistema democrático lo que se

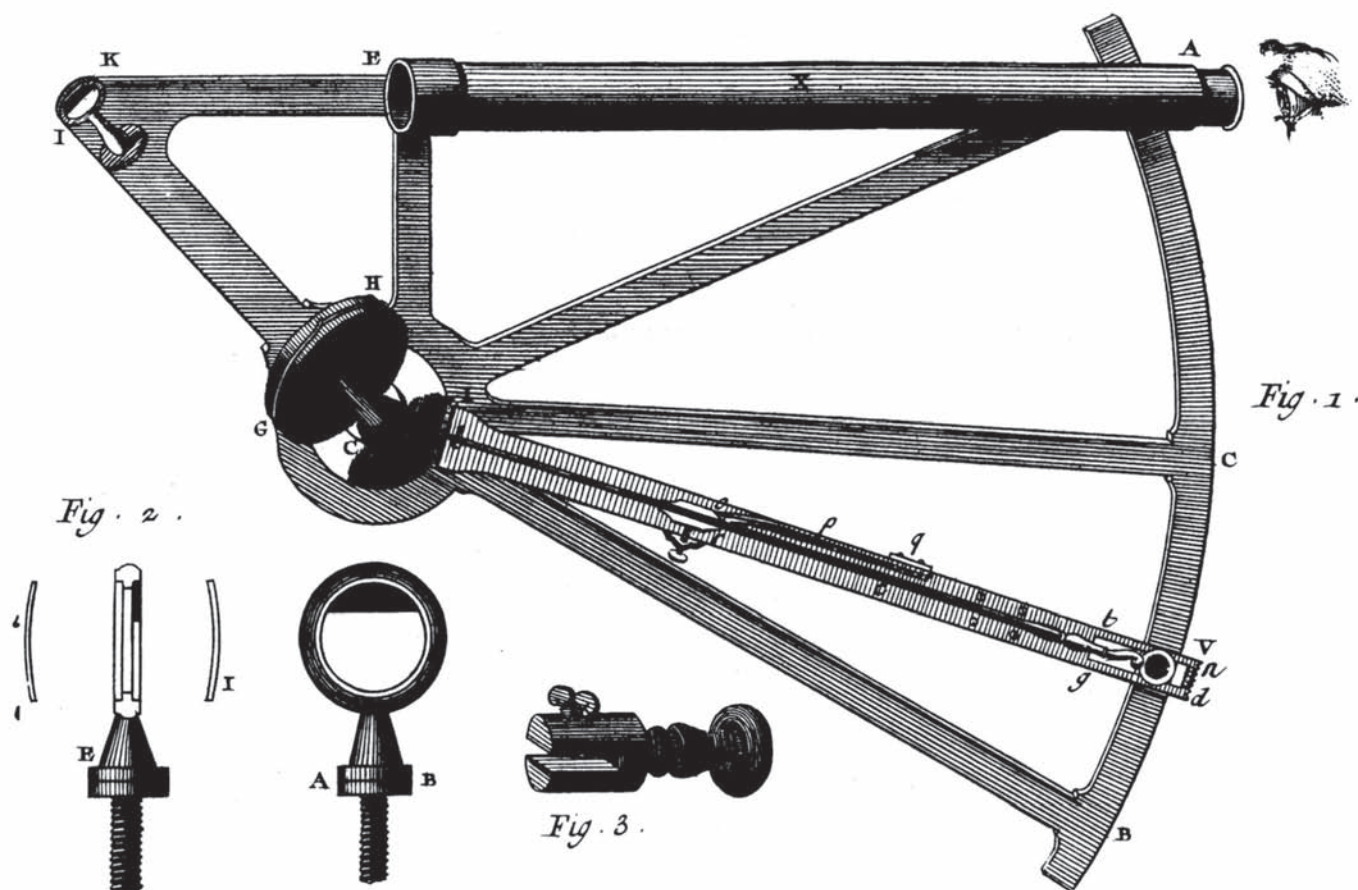
produjo fue una crisis de la democracia social (del Estado de Bienestar), que dio paso a la consolidación de una democracia neoliberal basada en las prerrogativas individuales.

Aunque no hay que confundir la popularidad o impopularidad de un gobierno democrático con la legitimidad del sistema democrático, sí puede existir una relación entre ambos. Este es el caso, por ejemplo, cuando gobiernos democráticos sucesivos fracasan en su función gubernativa y existe la posibilidad de que la deslegitimación del gobierno se traduzca en una crisis de legitimación del sistema democrático. Aunque esto no ha ocurrido en la post-guerra en ningún país del capitalismo desarrollado, sí ha ocurrido en América Latina en el pasado y en el actual proceso democrático.

2. Las democracias latinoamericanas

La democracia no tiene un significado único. También es cambiante su significación en los procesos políticos. Así, para América Latina, el eje articulador de la política en los años 60 fue la Revolución. La democracia se concebía en relación con la Revolución o subordinada a ella. A partir de los años 80, sin embargo, el auge del neoliberalismo y la crisis del socialismo hizo de la democracia el eje articulador de la política latinoamericana. La disputa más bien se produjo entre una noción tradicional de democracia liberal que enfatizaba la primacía del mercado sobre el Estado en la producción y distribución de la riqueza, y nociones socialdemócratas que visualizaban los derechos políticos democráticos en el contexto de un Estado comprometido con la redistribución de la riqueza.

A partir de este debate se generaron distintas definiciones de democracia que podemos agrupar en dos campos: las minimalistas o procesales, y las maximalistas o sustantivas. Siguiendo la noción de poliarquía (Dahl, 1982), las definiciones minimalistas enfatizan los procedimientos políticos básicos necesarios para el funcionamiento de una democracia, tales como elecciones libres y competitivas, libertad de expresión y asociación. Las definiciones



maximalistas sugieren, por el contrario, que los procedimientos políticos no son suficientes para definir una democracia, y por tanto enfatizan la dimensión redistributiva o de justicia social. (Valenzuela, 1991).

Estas diferentes posiciones se evidencian claramente en la literatura sobre la democracia en América Latina y las interpretaciones sobre sus problemas. De hecho, algunas de las dificultades que enfrentan las democracias latinoamericanas pueden analizarse en función de la tensión entre estas distintas concepciones de la democracia. La idea, tanto entre sectores de la clase política como de la población en general, de que la democracia debe dar respuesta a las necesidades socioeconómicas de las grandes mayorías, amplía las atribuciones de los gobiernos democráticos y puede convertirse en una fuente de deslegitimación del gobierno y del propio régimen democrático si no se atienden estas necesidades.

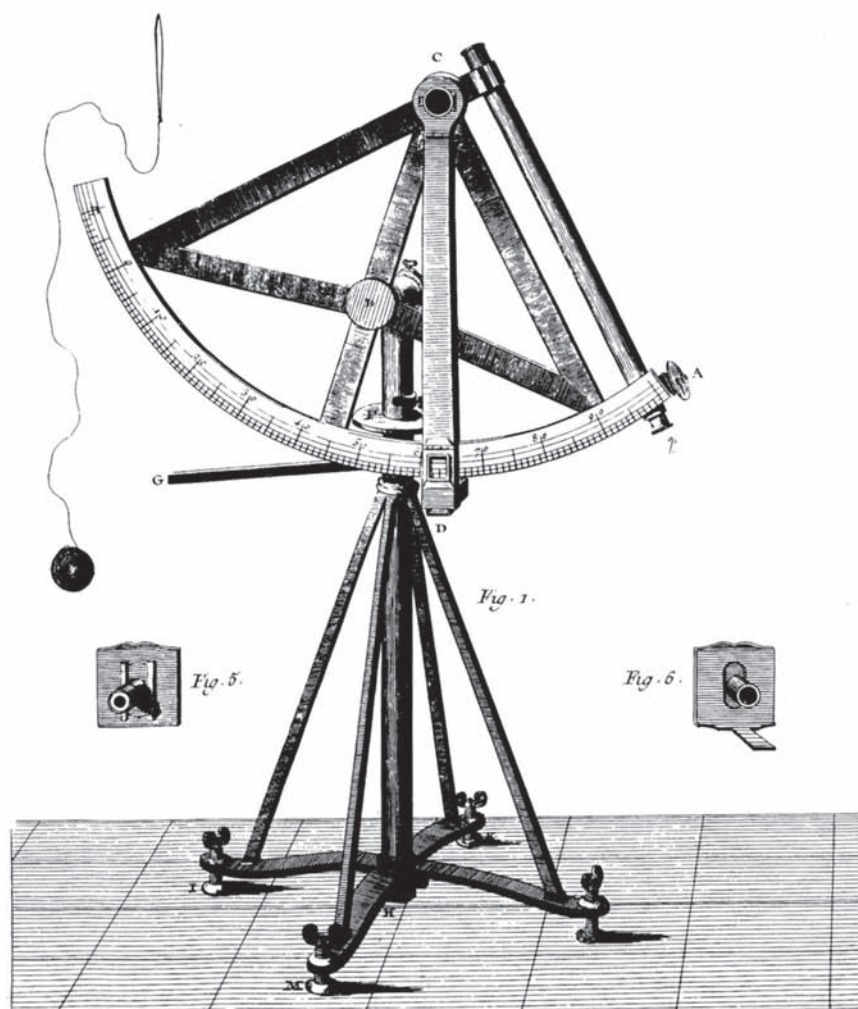
Y es que vinculando al debate sobre la definición de democracia hay un debate más amplio sobre la relación entre democracia y desarrollo. En décadas pasadas tanto la teoría de la modernización como la teoría de la dependencia evaluaron las posibilidades democráticas en función del progreso económico. Para la teoría de la modernización, el crecimiento económico y la industrialización producirían una sociedad más urbanizada y educada, con una clase media más amplia que favorecerían la democracia (Lipset, 1959). Para los dependencistas, la posibilidad de establecer y mantener la democracia en América Latina dependía de un movimiento con el capitalismo internacional. Pero para los años 80 tanto la teoría de la modernización como la dependencia estaban en crisis. El surgimiento de los regímenes burocráticos autoritarios en los países más desarrollados de América Latina en los años 60 y 70 había contribuido a

desacreditar la teoría de la modernización. Por otro lado, el fracaso de los movimientos guerrilleros en Suramérica en los años 60, y el cuestionamiento en Europa occidental del socialismo realmente existe, desacreditó las nociones revolucionarias que habían prevalecido en los años 60.

Fue en este vacío en la reflexión teórica sobre el desarrollo latinoamericano que se produjeron las transiciones a la democracia a partir de fines de los años 60. Las respuestas teóricas a este proceso han divergido y pueden resumirse en tres corrientes: la interpretación política, la interpretación estructural, y la reinterpretación de la modernización.

Dentro del análisis político de las transiciones democráticas en América Latina y posible consolidación de la democracia, se identifican dos posiciones: la valoración ideológica de la democracia y las decisiones estratégicas de los actores políticos. La valoración de la democracia la planteó inicialmente O'Donnell, quien en tono optimista argumentó que a pesar de los múltiples obstáculos que enfrentaba la democracia en América Latina (entre ellos, el militarismo, las desigualdades sociales, y la dificultad para establecer pactos), el nuevo discurso democrático y la valoración de la democracia favorecerían el proceso democrático (O'Donnell, 1986). Conjuntamente con este planteamiento se enfatizó el papel fundamental de los actores políticos: particularmente de las élites, en el proceso de democratización. Aquí se retomó la posición de Linz en sus estudios sobre el colapso de la democracia, quien planteó que aunque las condiciones estructurales ofrecían oportunidades y limitaciones a los actores políticos, eran los actores propiamente los que tenían que tomar las decisiones entre las alternativas disponibles. Y esas decisiones tenían un impacto importantísimo en el régimen político: en su naturaleza, estabilidad o crisis. En este sentido, el enfoque de Linz es probabilístico y no determinista: los actores tienen la posibilidad de elegir aunque las opciones sean restringidas.

Rustow también enfatizó en su análisis sobre los orígenes de la democracia la posibilidad de decisión que tienen los actores y el factor de la contingencia. Planteó la posi-



bilidad de que aún actores no-democráticos optaran, forzados por las condiciones históricas, a tomar decisiones que ayudaran a establecer y consolidar la democracia. (Rustow, 1970). La influencia de Rustow y Linz es evidente en el trabajo conjunto de O'Donnell y Schmitter sobre transiciones a la democracia. Según ellos, el colapso de la democracia no está predeterminado por condiciones estructurales sino que puede evitarse si se toman las decisiones estratégicas necesarias. O'Donnell y Schmitter reconocen, sin embargo, que las opciones disponibles para evitar el colapso de la democracia son mayores durante la transición de la democracia, cuando las expectativas son grandes, que en los momentos de crisis en que predomina el pesimismo, (O'Donnell y Schmitter, 1986). El papel y las oportuni-

des de la élite política para consolidar el régimen democrático lo enfatizan también otros autores; entre ellos, Diamond, Linz, Hartlyn y Valenzuela, (Diamond, Linz y Lipset, 1989).

En resumen pues, la posición central del enfoque político es que las decisiones de los actores, ya sea por convicción democrática o simple estrategia, es fundamental para el establecimiento y la consolidación de la democracia.

A diferencia del enfoque político que enfatiza el poder de decisión de los actores en la construcción o destrucción del régimen democrático, las interpretaciones estructurales enfatizan los asuntos relativos a la economía y las relaciones de clase. Dentro de este enfoque se pueden distinguir dos posiciones que doy en llamar: la estructural-determinista y la estructural-contingente.

La posición estructural-determinista enfatiza las adversidades socioeconómicas en América Latina y plantea la imposibilidad del cambio democrático sin una transformación profunda de las estructuras del Estado, la organización de la economía, y las relaciones de clase en el capitalismo opresor latinoamericano. Según Petras, uno de los más claros exponentes de esta posición, la transición a la democracia fue el resultado de la crisis de los regímenes autoritarios, y se produjo sin cambios estructurales importantes que aseguran una verdadera democratización. Por esto, una vez pasó el período de decisiones fáciles, los gobiernos democráticos no tuvieron la posibilidad dentro de las estructuras existentes de hacer los cambios difíciles, como el no pago de la deuda externa. (Petras, 1986). La posición estructural contingente plantea, por otro lado, que si bien la economía y las relaciones de clase le imponen restricciones a los actores políticos, ellos tienen la posibilidad de elegir entre algunas alternativas, unas que contribuirán más que otras al establecimiento y la consolidación de la democracia (Karl, 1990).

El proceso de democratización también motivó un cierto resurgimiento de la teoría de la modernización. Huntington y Wiarda han planteado que los procesos de crecimiento económico y modernización social que se produjeron en América Latina en los

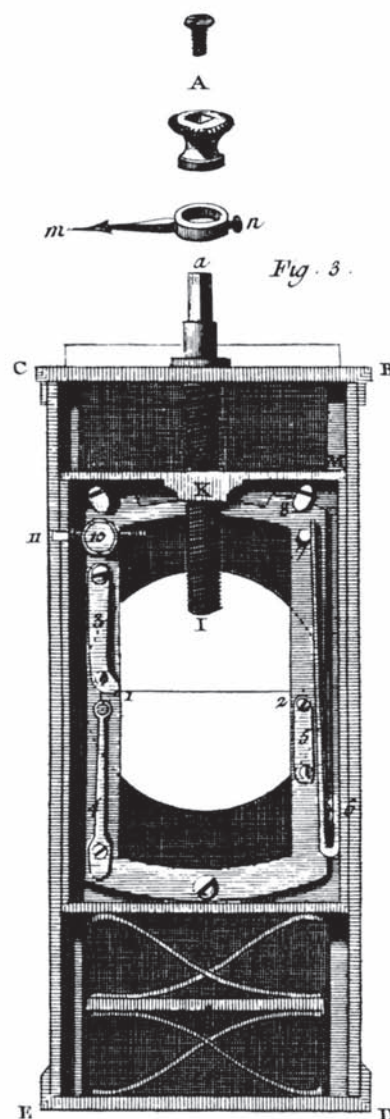
años 60 y 70 han tenido sus efectos democratizadores en los 80. También enfatizan ellos el papel importante de los factores externos para la democratización: en particular, el compromiso de Washington con los procesos de transición. Ambos autores, sin embargo, expresan sus dudas sobre la base cultural de la democracia en países con tradición autoritaria. Para Huntington, el protestantismo (escaso en América Latina) es el correlato idóneo de la democracia. Wiarda, por otro lado, cuestiona la supuesta orientación democrático-liberal de los latinoamericanos, debido al fuerte legado de la tradición ibérica-corporativa. (Huntington, 1984; Wiarda, 1990).

Pero independientemente de las interpretaciones ofrecidas, las democracias latinoamericanas presentan ciertos problemas comunes, así como sus especificidades. Casi todas han confrontado en una dimensión mayor o menor los problemas económicos asociados con la deuda externa, la caída de precios en los productos tradicionales de exportación, déficit fiscales, y la necesidad de ajustar sus economías dentro de los parámetros establecidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI). En este contexto, las democracias latinoamericanas han tenido grandes dificultades en dar respuestas a las múltiples demandas provenientes de amplios sectores sociales carentes de los bienes y servicios más elementales.

Las democracias latinoamericanas parcialmente en el andamiaje politicoinstitucional; en particular en los sistemas de partidos y los sistemas electorales. Por otro lado, las democracias latinoamericanas comparten con alguna diferencia el sistema presidencial. Así, economía, partidos y presidencialismo son tres temas que se abordan a continuación en el contexto de la discusión acerca de los problemas de gobernabilidad de la democracia en América Latina.

3. Interpretaciones de la crisis de gobernabilidad de las democracias latinoamericanas

Recordemos que la gobernabilidad refiere a la capacidad de gestión del gobierno; al desempeño gubernamental. En el des-



empeño de las funciones gubernamentales hay dos áreas importantes a tomar en cuenta: los mecanismos de gobierno (cómo se gobierna), y las políticas públicas (el contenido de la gestión gubernamental). En las interpretaciones de las causas de los problemas de gobernabilidad de las democracias latinoamericanas se manejan estas dos dimensiones. Las interpretaciones institucionalistas enfatizan el inadecuado andamiaje institucional para el funcionamiento de la democracia (deficiencias en los sistemas electorales, la prevalencia del presidencialismo y la precariedad del sistema judicial, entre otras). Las interpretaciones estructurales enfatizan los fracasos a nivel de políticas públicas para atender los problemas y desigualdades sociales en América Latina. Habría que agregar también las interpretaciones culturalistas, con poca vigencia actualmente aunque muy importantes en el pasado, que enfatizan la carencia de valores democráticos en la población y/o en la aislada política.

El planteamiento que se hace aquí, que contribuye a la crisis de gobernabilidad de la democracia en América Latina es diversa; incluye la dimensión estructural y político-institucional.

3.1 La crisis económica

Indiscutiblemente que la situación económica que ha acompañado el proceso de democratización en América Latina ha sido muy adversa. La deuda externa, la hiperinflación, y las políticas de ajuste económico han reducido significativamente la capacidad de acción de los gobiernos democráticos, a la vez que han producido una reducción en la capacidad de consumo nacional. Las políticas de ajuste han resultado también en un achicamiento de las funciones del Estado en su papel redistributivo. Y esto es contrario a lo que se esperaba hicieran las democracias; es decir, atender las necesidades socioeconómicas de las grandes mayorías mediante una cierta redistribución de la riqueza.

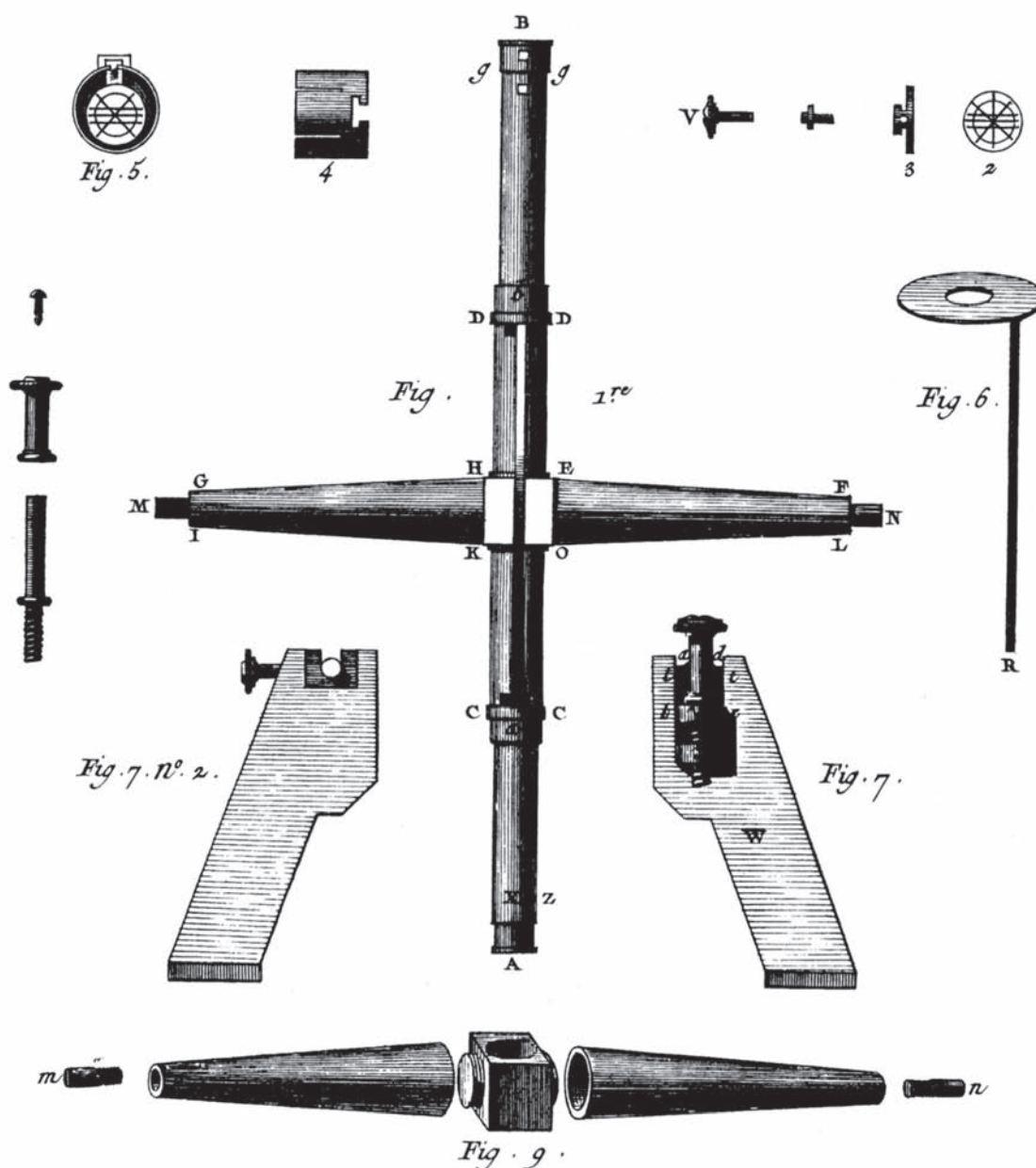
Fue con el objetivo distributivo que se produjo el auge de la socialdemocracia en América Latina a mediados y finales de los años 60; y junto a ello, la propuesta corpo-

rativa de que con la democracia se crearían las condiciones para la concertación social entre trabajadores y patrones con la mediación del gobierno. (Dos Santos, 1988). Pero en vez de socialdemocracia, América Latina experimentó en los años ochenta la ofensiva neoliberal que contó con el apoyo de las agencias internacionales, los gobiernos de los países desarrollados, y grupos importantes de intelectuales y tecnócratas en América Latina (Espinal, 1992a).

La ofensiva neoliberal consistió en replantear el papel del mercado y el Estado en la economía, asignándole preponderancia al mercado. Se planteó conjuntamente la crítica al Estado como estructura ineficiente en la distribución de recursos y en la regulación de las relaciones económicas y sociales. La solución era entonces reducir las atribuciones que ineficientemente cumplía el Estado. Por otro lado, se enfatizó la libertad individual en el plano económico sobre los derechos sociales a nivel colectivo. Con estos planteamientos se buscaba ponerle fin al legado institucional e ideológico del populismo redistributivo latinoamericano, que se fundamentó en el personalismo, el clientelismo y la corrupción (De Soto, 1989).

Pero el intento de reducir las atribuciones del Estado, aun cuando fueran ineficientemente ejecutadas, produjo crisis estatal y social en el contexto democrático. Las demandas y luchas sociales, en vez de producirse en los parámetros del mercado (entre empleados y empleadores), se focalizaron contra el Estado que se mostraba cada vez más incapaz de asegurar la prosperidad, o por lo menos la estabilidad económica. La inflación o hiperinflación, así como la crisis de los servicios básicos, contribuyeron a fomentar motines, pobladas, y revueltas en varios países de América Latina en el contexto de los programas de ajuste. Los casos de República Dominicana en 1984, Bolivia en 1984-85, Brasil en 1986, y Venezuela en 1989 son ilustrativos. (Walton, 1989). Este estado de anemia social se acompañó del uso de recursos represivos para controlar la movilización, a la vez que se creó un "déficit de gobernabilidad" que debilitó la democracia (Borges, 1993).

En el ámbito de la política pública también es notable la tecnocratización del pro-



ceso en la toma de decisiones, con una concentración en el ejecutivo en detrimento de la consulta parlamentaria y societal sobre los programas económicos, en particular, sobre los programas de ajuste. Con frecuencia estas decisiones fueron tomadas por grupos muy pequeños de tecnócratas con acceso directo al presidente (Conaghan, Malloy y Abugattas, 1990).

A propósito se produjo en Latinoamérica el debate de si un régimen autoritario como el del general Pinochet en Chile estaba en mejor capacidad que el democrático para implementar los programas de ajuste eco-

nómico, debido al control que tienen los regímenes autoritarios sobre el proceso de toma de decisiones. El debate, sin embargo, fue hipotético porque en la práctica en casi toda América Latina los programas de ajuste económico fueron ejecutados por gobiernos democráticos. En algunos casos con consecuencias negativas para la estabilidad democrática, como en Venezuela durante el último gobierno de Carlos Andrés Pérez. En otros casos con resultados más positivos para la gobernabilidad, como en Argentina durante el gobierno de Carlos Menem. Pero independientemente de las consecuencias

políticas, la constante fue que los procesos de toma de decisión fueron altamente excluyentes, incluso en el caso de Venezuela que contaba con una democracia bastante consolidada y canales de participación corporativos antes de iniciar los ajustes económicos (Borges, 1993).

Unido a la crisis económica se agudizó en América Latina el problema de la corrupción gubernamental que también le creó problemas de legitimación a la democracia. Las expectativas de que con la democracia se mejoraría la eficiencia y efectividad de los gobiernos se vieron prontamente frustradas. En su lugar, se sucedió una serie de acusaciones contra la corrupción de oficiales públicos en varios países de América Latina, que llevaron a término a destiempo las presidencias de Fernando Collor de Mello en Brasil y de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, ambos presidentes democráticamente electos. Más aún, la contradicción entre el enriquecimiento ilícito de altos funcionarios de gobiernos democráticamente electos y el rápido empobrecimiento de amplios sectores de la población le planteó problemas de legitimación no sólo a los gobiernos de turno sino también al mismo sistema democrático. El apoyo popular a presidencias plebiscitarias como la de Alberto Fujimori en Perú y a los militares rebeldes en Venezuela son sugerentes. De hecho, una de las razones que utilizó Fujimori para justificar su auto-golpe en abril de 1992, fue la corrupción de los legisladores y de los jueces. (Ferrero Costa, 1993). Un argumento similar utilizó Jorge Serrano Elías en su frustrado auto-golpe en Guatemala en mayo de 1993.

3.2. Los partidos políticos

En vez de afianzarla, los partidos políticos han contribuido en algunos países de América Latina al debilitamiento de la democracia. La debilidad organizativa, la tendencia al fraccionamiento y al faccionalismo, la crisis de referentes ideológicos que permitan la cohesión partidaria, y la postura instrumental hacia la política son todos factores que dan cuenta de este fenómeno. En países como Brasil y Ecuador, con sistemas partidarios muy fragmentados y de escasa

consistencia ideológica, ha sido difícil formar alianzas partidarias estables que faciliten el proceso de gobierno. Por otro lado, en países como Argentina y Venezuela con sistema de partidos estables y clara definición ideológica en el pasado, se ha producido una crisis de referentes ideológicos, en tanto los partidos gobernantes (casos del Peronismo y de Acción Democrática) han adoptado programas de acción ajenos a sus tradiciones. Con Carlos Menem, el peronismo pasó de su tradicional discurso y programa populista-obrerista a uno de corte neoliberal. Por su parte, Acción Democrática durante el último gobierno de Carlos Andrés Pérez abandonó su programa corporatista y en favor del ajuste económico.

Por otro lado, la transición democrática en América Latina coincidió con un achicamiento del espacio ideológico de los partidos. La crisis de la izquierda a nivel mundial y regional eliminó prácticamente esta facción del ámbito electoral en la década de los 80. La misma social democracia que tuvo su auge en América Latina a mediados y fines de los años 60 entró en crisis a principios de los años 80, una vez los primeros gobiernos democráticamente electos fracasaron en sus gestiones gubernativas e impusieron las medidas de ajuste económico. Habría que mencionar también la crisis de la socialdemocracia a nivel internacional, y la caída del gobierno socialdemócrata en Alemania que había ofrecido un importante apoyo a los partidos socialdemócratas en América Latina.

Con la izquierda y la socialdemocracia en crisis, y el espacio ideológico restringido, los partidos y sus dirigentes han tendido a tomar una postura instrumental hacia la política. Predomina el faccionamiento en el interior de los partidos o la búsqueda de cuotas de poder una vez en el gobierno. Así los partidos olvidan rápidamente las promesas electorales y predomina el oportunismo en la práctica partidaria y en la gestión gubernamental.

3.3 Presidencialismo

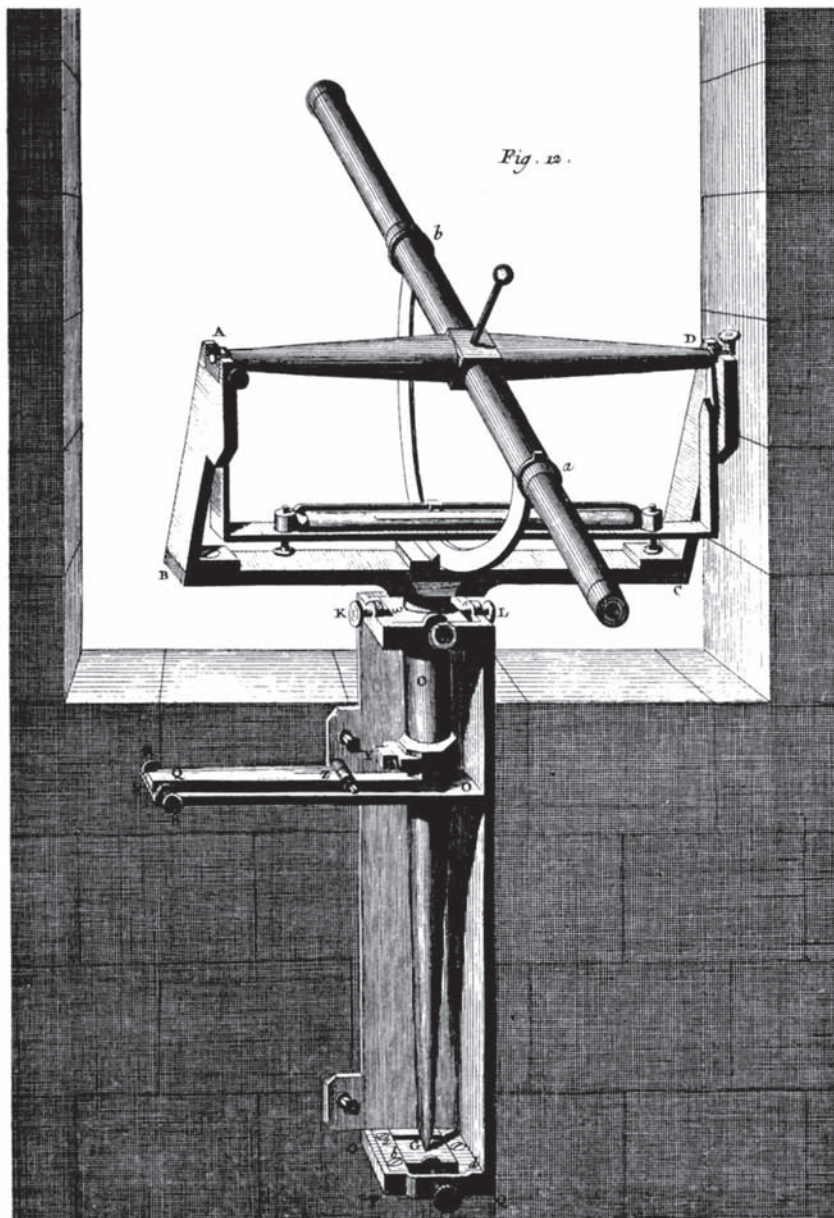
Otro factor institucional que ha contribuido a la crisis de gobernabilidad de la democracia en América Latina es el sistema

de gobierno. El debate se ha centrado en la pregunta de si el sistema presidencial es superior o inferior al parlamentario para el mantenimiento de la democracia. Veamos a continuación el debate y sus implicaciones.

Después de unas tres décadas de énfasis en los aspectos estructurales para interpretar la política latinoamericana, se inició a mediados de los años 80 la discusión de las ventajas y desventajas del sistema de gobierno. La creación por el entonces presidente de la Argentina, Raúl Alfonsín, del Consejo para la Consolidación de la Democracia en 1985, y la publicación del artículo de Juan Linz: "Democracia Presidencialista o Parlamentaria: ¿Hay Alguna Diferencia?" son claves en esta reflexión (Linz, 1988).

La superioridad del parlamentarismo sobre el presidencialismo para la estabilidad de la democracia la sustenta Linz con base en criterios empíricos y funcionales. A nivel empírico Linz plantea que la mayoría de las democracias estables tienen sistemas parlamentarios. En cuanto a la lógica propiamente política, Linz argumenta que el parlamentarismo es superior al presidencialismo para la estabilidad democrática porque: a) en el parlamentarismo hay una sola instancia política (el parlamento) con legitimidad popular, mientras que en el presidencialismo hay dos (el ejecutivo y el congreso) con capacidad de reclamar tal legitimidad; b) en el parlamentarismo no hay un período fijo de gobierno, por lo cual es posible terminar relativamente pronto un gobierno impopular o mantener por largo tiempo uno popular; c) en el sistema parlamentario hay mayores incentivos para establecer alianzas y compromisos políticos, mientras que en el presidencialista predomina el juego suma-cero en tanto el ganado lo obtiene todo. De estas condiciones se deriva que el sistema parlamentario sea más flexible, simple y claro que el presidencialista: y que se procesen mejor y más rápidamente las crisis políticas.

Aunque claramente expuesta, la posición proparlamentaria de Linz ha sido criticada. Whitehead ha planteado que lo que da cuenta a la estabilidad democrática en la Europa de la post-guerra no es el parlamentarismo propiamente, sino la prosperidad



económica. De hecho, plantea Whitehead, el parlamento es una institución muy vieja que existió en Europa en períodos de mucha inestabilidad democrática. También argumenta que las condiciones de prosperidad económica de la post-guerra es probable que sistemas presidenciales también hubiesen sido exitosos en el mantenimiento de la democracia (Whitehead, 1988).

En este debate, Mainwaring introduce un elemento de discusión muy importante, (Mainwaring, 1993). Plantea que los problemas de inestabilidad democrática no son producto del presidencialismo propiamente

te, sino la combinación del presidencialismo con el multipartidismo. Según Mainwaring, hay tres factores que explican la difícil relación entre presidencialismo y multipartidismo para la democracia: 1) el presidencialismo multipartidario produce con frecuencia inmovilismo gubernamental debido a los bloques entre el ejecutivo y el legislativo; 2) el multipartidismo motiva la polarización y el extremismo político; y 3) las coaliciones multipartidarias son poco estables en los sistemas presidenciales porque los presidentes escogen libremente el gabinete, los legisladores de partidos con posiciones en el gabinete no necesariamente apoyan las gestiones del gobierno, y los incentivos de los partidos para romper coaliciones predominan.

Pero el factor fundamental que según Mainwaring crea inestabilidad democrática en el presidencialismo multipartidario es el inmovilismo gubernamental, debido a los conflictos y bloqueos entre el ejecutivo y el legislativo. Para ejecutar su programa de gobierno, el ejecutivo que carece de sólido apoyo congresional tiende a utilizar mecanismos anti-democráticos. Recurre a los decretos, la cooptación de legisladores, y las reformas constitucionales que consolidan el poder del ejecutivo. Habría que agregar aquí el nuevo fenómeno del autogolpe que se produjo por primera vez en el Perú el 5 de abril de 1992 cuando el presidente Fujimori clausuró el congreso y las cortes y proclamó la formación de un gobierno de emergencia de reconstrucción nacional. Aunque estos recursos antidemocráticos pueden contribuir a la gobernabilidad, en tanto facilitan la ejecución de políticas públicas y el establecimiento del orden político como ocurrió en el Perú posterior al autogolpe, de hecho estas medidas agudizan la crisis de la democracia, o llevan eventualmente a su colapso.

La solución electoral a los gobiernos de minoría que se ha buscado con la segunda vuelta (ballotage) no ha resuelto el problema del inmovilismo. Se produce la situación de que un presidente electo con una mayoría absoluta en la segunda vuelta se enfrenta a un congreso constituido en otro contexto electoral (una primera vuelta, por ejemplo), en la cual el partido del presidente

solo obtuvo una representación minoritaria. Un problema que puede agravar la situación para la democracia, como bien lo plantea Valenzuela, es que un presidente electo con una mayoría absoluta en la segunda vuelta se olvide que no fue la primera opción del electorado en la primera ronda y pretenda asumir poderes excesivos. (Valenzuela, 1993). De nuevo, los casos de Fujimori y Serrano Elías son ilustrativos. Por otro lado, la existencia de una segunda vuelta tiende a favorecer que un número mayor de candidatos presidenciales se presente a las elecciones. Esto puede ser erosivo para el sistema de partidos en tanto fomenta el faccionalismo y el fraccionismo de los partidos.

Ante esta situación, Mainwaring plantea que a pesar de las prerrogativas constitucionales que les beneficia, los presidentes son más débiles que los primeros ministros, debido a los impases entre el ejecutivo y el legislativo. De ahí que proponga que en vez de consolidar el congreso, lo que se necesita en América Latina es crear ejecutivos más efectivos; con mayor capacidad de gobernar. (Mainwaring, 1990). Valenzuela también favorece ejecutivos con más poder y eficacia para lograr la estabilidad democrática, y con este objetivo hace cuatro recomendaciones: a) que las elecciones presidenciales y congresionales sean conjuntas para evitar elecciones de medio término que puedan debilitar el apoyo congresional al ejecutivo; b) que el voto sea unitario por partido para candidaturas presidenciales y congresionales; c) que el presidente pueda por lo menos una vez disolver el congreso; y d) que el congreso escoja el presidente entre los dos o tres candidatos con mayor cantidad de votos en la primera ronda (el caso de Bolivia). Pero a pesar de estas reformas Valenzuela plantea que el problema del impase congresional en gobiernos de minoría no tiene solución. De ahí su preferencia por el sistema parlamentario. (Valenzuela, 1993).

4. Comentario final

A pesar de casi una década de iniciado el debate sobre el presidencialismo y el parlamentarismo, la práctica política latinoameri-

cana sigue siendo profundamente presidencialista, y el debate un ejercicio fundamentalmente académico. Mientras tanto, la realidad política latinoamericana se torna más compleja. El multipartidismo prevalece en casi todos los países de la región. El deterioro de los gobiernos democráticamente electos se produce en corto tiempo y contribuye al deterioro y posible fraccionamiento de los partidos políticos y a una mayor dispersión en las preferencias electorales. En este contexto de inestabilidad partidaria y electoral la democracia se torna amorfa tanto en su dimensión institucional como ideológica, y se refuerza el presidencialismo plebiscitario que se sobrepone a otras instancias de participación democrática.

Esta situación ha llevado a O'Donnell a sugerir el concepto de democracia delegativa para referirse a la experiencia latinoamericana. (O'Donnell, 1992). Según O'Donnell, la democracia delegativa es aquella que presenta los criterios básicos de la poliarquía de Dahl, pero que no es verdaderamente una democracia representativa. Puede perdurar en el tiempo, pero no se institucionaliza ni se consolida. Su característica principal es que el presidente se asume como el representante del interés nacional, interés que define el propio presidente. El presidente se coloca por encima de los intereses partidarios o sociales; mientras que su base política asume características movimentistas. En este contexto, instituciones como el congreso y el sistema judicial son de escasa importancia.

Aunque sugerente, la noción de democracia delegativa no describe cabalmente el fenómeno democrático latinoamericano. En principio, las actuales democracias latinoamericanas no se constituyeron propiamente en torno a proyectos movimentistas. De hecho, el proyecto democrático estuvo en sus orígenes vinculado a las estructuras partidarias, y a la posibilidad de construir reales poderes alternativos al ejecutivo con una consolidación de los poderes legislativo y judicial. De ahí los intentos de reforma política como el auspiciado por el gobierno de Raúl Alfonsín en Argentina a mediados de los años ochentas.

Pero en tanto los gobiernos democráticos fracasaron en sus intentos por implementar las reformas políticas y satisfacer las expec-

tativas sociales, los partidos políticos y la misma noción de gobierno democrático perdieron credibilidad. Esto dio paso al surgimiento de presidencias delegativas, como el caso de Fujimori en Perú después del autogolpe, que poco tienen de democráticas.

Es en el caso de Argentina con Menem que podemos ubicar la conformación de algunos de los elementos de la democracia delegativa que define O'Donnell. Aquí el presidente se ha asumido por encima de partido en tanto definir el interés nacional, pero ha mantenido intactos los poderes legislativo y judicial. El caso clásico, sin embargo, de democracia delegativa es el de la República Dominicana. La ubicación del presidente Joaquín Balaguer por encima de su partido, de los intereses sociales, del congreso, y de cualquier otro poder alternativo al ejecutivo en tanto definir el interés nacional demarcan claramente el carácter delegativo de la actual democracia dominicana.

No hay duda que la crisis de los partidos políticos que han sido co-partícipes del deficiente proceso democrático latinoamericano favorece el movimentismo y los liderazgos personalistas. Este fenómeno, sin embargo, no tiene necesariamente que ir asociado con la democracia. Puede de hecho motivar una regresión autoritaria como bien lo sugiere el caso peruano.

Otro punto por mencionar es que los niveles de autonomía que han buscado establecer los presidentes latinoamericanos en el proceso de formulación de políticas públicas, particularmente en el área económica, no se han fundamentado necesariamente en procesos movimentistas. Por el contrario se han producido en un contexto de aislamiento forzoso por parte del ejecutivo para hacer las reformas económicas de corte neoliberal. Esto ha producido tensiones entre el presidente y su partido, entre el ejecutivo y el congreso, entre el gobierno y diversos grupos sociales que en ocasiones se han movilizado en contra de las políticas oficiales. Son estas las tensiones que con frecuencia le han creado problemas de gobernabilidad a las democracias latinoamericanas, incluso a aquellas democracias consolidadas como la de Venezuela que contó con un sistema de partidos estable por más de tres décadas●

E. M. Cioran

(1911 - 1995)

Morir a los sesenta o a los ochenta años es más duro que a los diez o a los treinta. Ser adicto a la vida, ese es el quid; pues la vida es el mayor vicio que existe. Lo cual explica el trabajo que cuesta deshacerse de ella.

A un amigo que dice aburrirse porque no puede trabajar, le replico que el aburrimiento es un estado *superior* y que relacionarlo con la idea de trabajo es rebajarlo.

Un muchacho y una muchacha, ambos mudos, se hablaban por gestos: qué felices parecían.
A todas luces la palabra no es, no puede ser, el vehículo de la plenitud.

Mi misión es matar al tiempo, la suya matarme a mí.
Se está perfectamente a gusto entre asesinos.

Sólo la flor que cae es una flor total, ha dicho un japonés.
Casi podría decirse lo mismo de una civilización.

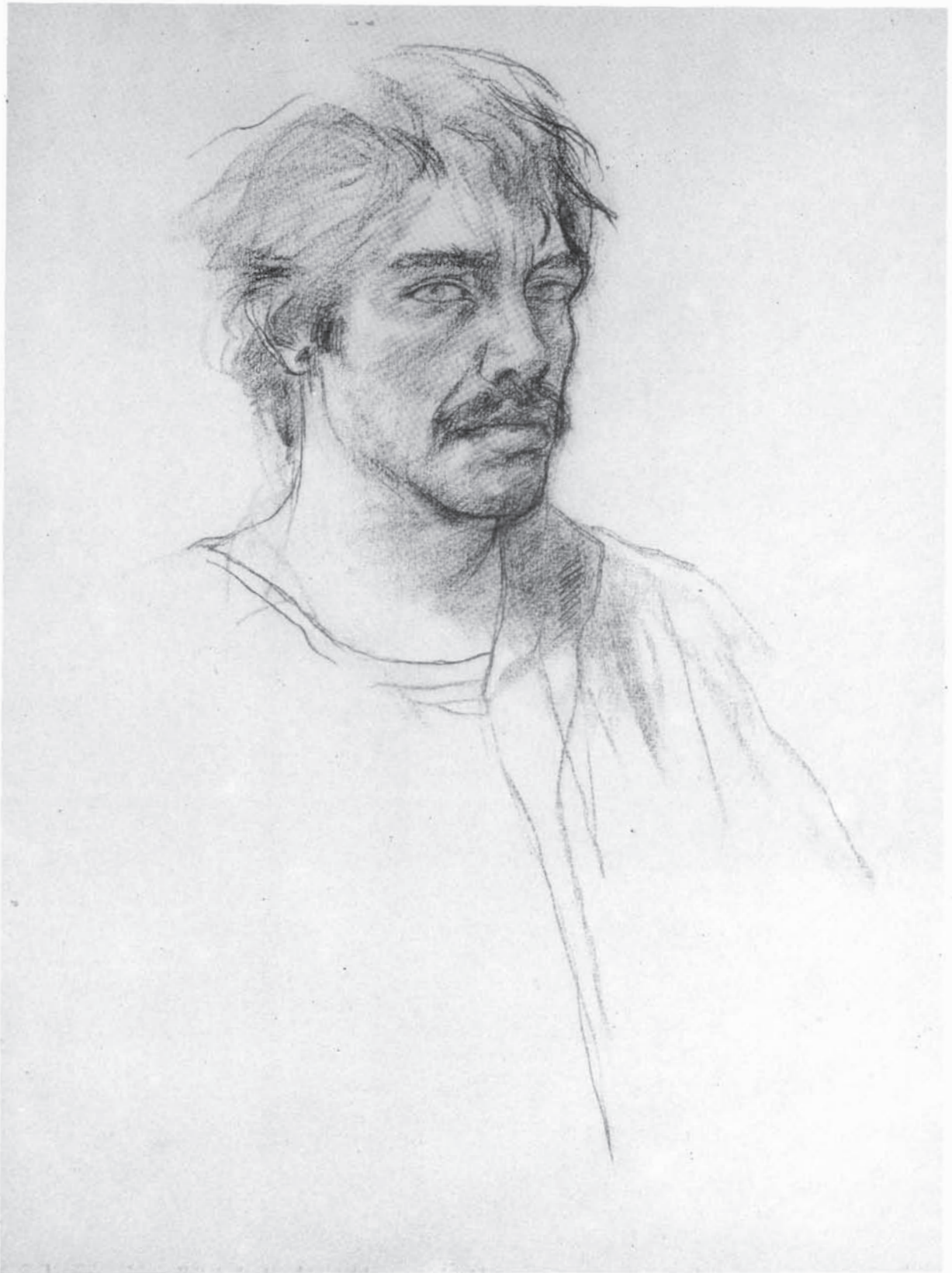
Me paso la vida aconsejando el suicidio por escrito y desaconsejándolo de palabra. Y es que en el primer caso se trata de una salida filosófica y en el segundo de un ser, una voz, un quejido...

De joven soñaba con ponerlo todo patas arriba. He llegado a una edad en la que ya no se arrolla nada, en la que se es arrollado. ¿Qué ha ocurrido entre los dos extremos? Algo que es nada y todo: la inefable evidencia de que no se es ya el mismo, de que nunca se volverá a ser el mismo.

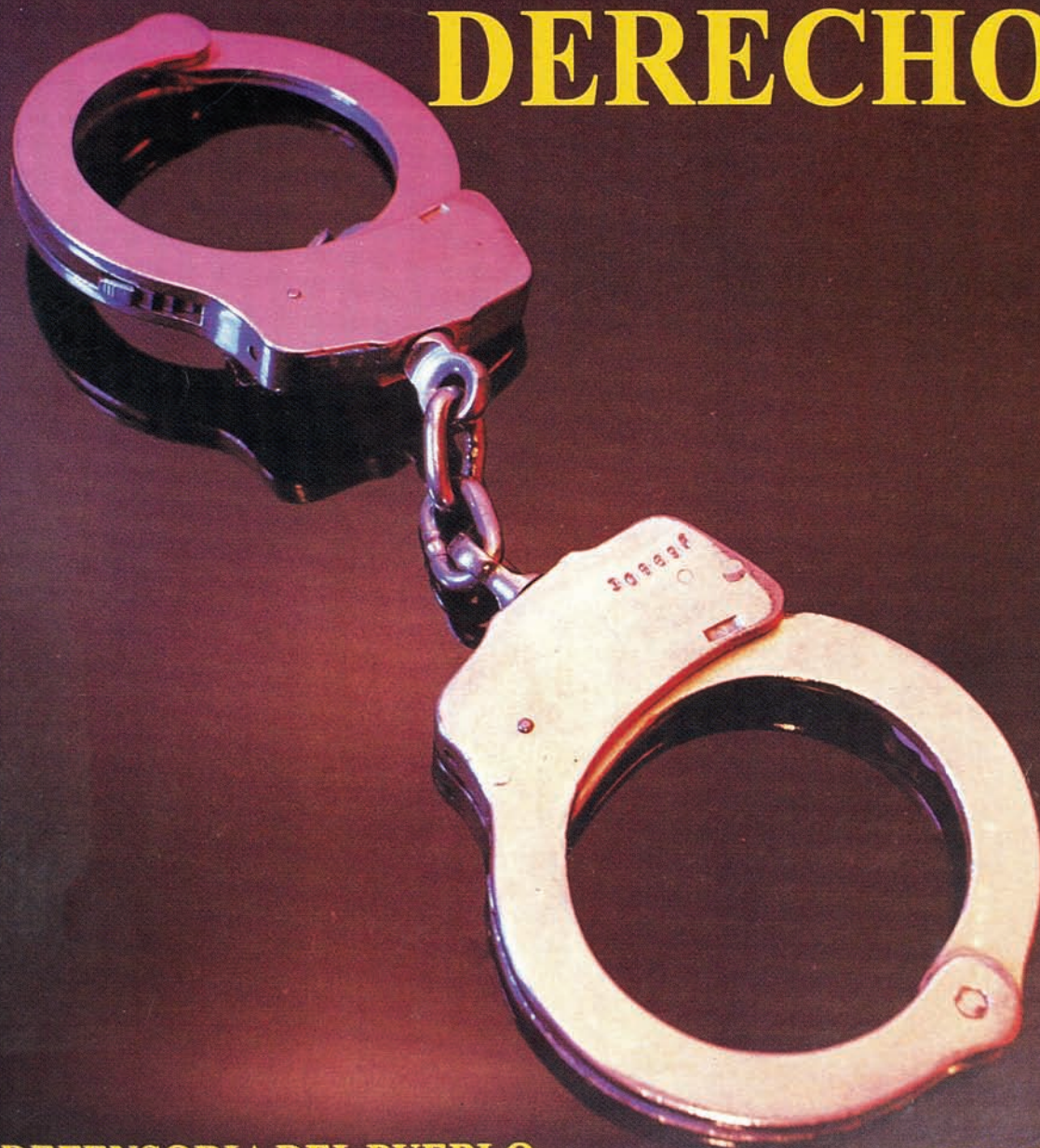
La amistad es incompatible con la verdad. De ahí que solo sea fecundo el diálogo mudo con nuestros enemigos.

Hay que estar chiflado para lamentarse de la desaparición del hombre, en lugar de entonar un: “¡Ya era hora!”

In Memoriam
Luis Caballero
1943 - 1995



AUNQUE TE LAS PONGAN TIENES DERECHOS



DEFENSORIA DEL PUEBLO

DISEÑO: LIDA FRANCO R.