

# La Comisión para la Reforma de los Partidos

EDUARDO PIZARRO LEONGÓMEZ

## ¿Cortina de humo o necesidad histórica?

EDUARDO  
PIZARRO  
LEONGÓMEZ.  
Politólogo,  
profesor del  
Instituto de  
Estudios  
Políticos y  
Relaciones  
Internacionales

La Comisión para la Reforma de los Partidos Políticos nació por iniciativa presidencial<sup>1</sup> en una difícil coyuntura: las denuncias sobre infiltración de "dineros calientes" en las campañas electorales. Los múltiples riesgos que este hecho conllevaba, llevaron al gobierno a proponer la financiación estatal de las campañas electorales lo cual, a su vez, exigía un cambio en las normas que rigen el funcionamiento del sistema partidista. La propuesta causó estupor en la opinión pública, que rápidamente la calificó como un intento de echar una cortina de humo sobre el tema de la narcopolítica. ¿Se trataba de una tema realmente urgente para el país? ¿Cómo era posible que, a escasos cuatro años de vigencia de la Constitución de 1991, se abriera nuevamente

una etapa de reformismo institucional?

Más allá de las motivaciones presidenciales o de la importancia y significación de la propia Comisión, creo que la reforma de los partidos políticos sí responde a una urgente necesidad nacional. Para nadie es un secreto que en Colombia se vive un preocupante deterioro del sistema de partidos y de la gestión parlamentaria. Es decir, que a la cuestión coyuntural relacionada con los "dineros calientes" en las campañas electorales, se añadía una preocupación legítima con respecto al futuro de la democracia colombiana.

La Comisión enfrentó dos desafíos fundamentales: en primer término, la amenaza de una contrarreforma constitucional alimentada por los sectores más cuestionados en el

\*Una primera versión de este artículo fue expuesto inicialmente en el Seminario Internacional "Los desafíos de los partidos políticos en América Latina y el Caribe y el futuro del orden democrático". Cartagena, PNUD y Fescol, junio de 1995.

1. La Comisión fue creada mediante el Decreto No. 763 de 1995 y estuvo compuesta por quince miembros: Horacio Serpa Uribe (ministro del Interior), Juan Guillermo Angel y Pilar Córdoba (senadores y directores del Partido Liberal), Jaime Arias y Omar Yepes (senadores y directores del Partido Conservador), Carlos Arturo Angel (presidente de la Asociación Nacional de Industriales ANDI), Orlando Obregón (presidente de la Central Unitaria de Trabajadores CUT), Jaime Dussán (senador y directivo de la Alianza por Colombia), Janeth Suárez (representante a la Cámara por la Alianza Democrática M-19), Alberto Casas (periodista), Guillermo Páramo (rector de la Universidad Nacional) y los analistas políticos Fernando Cepeda, Javier Sanín, Pedro Santana y Eduardo Pizarro.

Congreso, liderados por el senador Alberto Santofimio Botero y bajo la batuta intelectual del constitucionalista Luis Carlos Sánchez, un abierto partidario de retornar pura y simplemente a la Constitución de 1886<sup>2</sup>. Por otra parte, las enormes dificultades de alcanzar acuerdos por consenso en una Comisión compuesta por sectores políticos, sociales e intelectuales tan heterogéneos. Este segundo escollo fue, sin embargo, superado ya que la Comisión logró suscribir un documento de recomendaciones por consenso, salvo en algunos pocos temas tales como el voto obligatorio.

Con respecto al primer desafío, es importante subrayar que, al menos en el primer documento elaborado por la Comisión de Ajuste Institucional del Congreso, se puede afirmar que ésta adhirió a las tesis centrales del documento de la Comisión convocada por el presidente. Sin embargo, la amenaza de una contrarreforma constitucional subsiste y sería lamentable que unas necesarias y democratizadoras reformas políticas sirvieran como pretexto para alimentar las posturas de los sectores regresivos. Por ello, consideramos indispensable realizar un debate político sobre dos ejes en forma simultánea: de una parte, la urgente necesidad de la renovación del sistema partidista y por otra, la defensa de la Constitución de 1991.

De manera esquemática y necesariamente parcializada, quisiéramos exponer en este artículo algunos de los problemas que la Comisión de Reforma de los Partidos identificó en torno a la situación actual de los partidos y del sistema de partidos en Colombia, así como algunos de los instrumentos legales que la Comisión propuso para su fortalecimiento, con el objeto de contribuir a un necesario debate en torno a estos temas en el país.

## LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LA "INGENIERÍA INSTITUCIONAL"

El exministro de gobierno y miembro de la Comisión, Fernando Cepeda, insistió a lo largo de los debates en que, al igual que en la macroeconomía, en la política existen algunas herramientas claves sobre las cuales se puede actuar para incidir sobre el conjunto del juego político. En la economía estos instrumentos son las tasas de interés, la masa monetaria en circulación, la tasa de cambio, la política de precios y salarios, etc.; el proceso político puede ser reformado, según sus tesis, introduciendo cambios en el sistema de financiamiento, en los sistemas electorales, en los estatutos de los partidos y en las normas que regulan el funcionamiento de los cuerpos colegiados.

Con respecto a este tema existen diversas posturas. De una parte, quienes cuestionan en forma radical las posibilidades de la ingeniería institucional y postulan que el problema no es jurídico, sino político. Si bien la ley establece un marco básico para la acción política, su dinámica responde a procesos que escapan a la simple regulación legal. Otra corriente igualmente crítica, proveniente ante todo de sectores de izquierda, cuestiona acremente las premisas básicas de los enfoques institucionalista. De acuerdo con sus tesis, la consolidación democrática de América Latina no dependerá únicamente de arreglos procedimentales e institucionales, que en muchas ocasiones se reducen a simples acuerdos entre élites, sino de una auténtica democratización tanto social como económica. Otros, por el contrario, argumentan que la ingeniería institucional, sin constituir una panacea para realizar cambios políticos planificados, puede ser una herramienta útil bajo ciertas condiciones: un riguroso conocimiento histórico del sistema político y un análisis justo de los problemas que enfrenta, pero, ante todo, la búsqueda de consenso entre los principales

2. Las mesas directivas del Senado y de la Cámara aprobaron mediante la Proposición 160 y la Resolución 673 de 1995 respectivamente, la creación de una Comisión de Ajuste Institucional conformada por la mesa directiva del Senado (Juan Guillermo Angel, Fabio Valencia Cossío y Salomón Nader), Jorge Tadeo Lozano en representación de la Cámara, los secretarios generales de ambas corporaciones (Gregorio Eljach y Diego Vivas) y tres asesores (Luis Carlos Sánchez, Jorge Sedano y Jaime Buenahora). Esta Comisión, ampliamente pluralista, ha jugado un papel constructivo a pesar de las expectativas regresivas de algunos de sus inspiradores iniciales.

protagonistas políticos. Sin este consenso, el más sofisticado proyecto elaborado por especialistas será simple letra muerta<sup>3</sup>. Esta es la postura de la corriente neoinstitucionalista, para quienes la indiferencia de los científicos sociales con respecto a la significación e impacto de los arreglos institucionales ha sido lamentable, a la par que consideran igualmente inútil e incluso inconveniente una simple reflexión técnico-institucional sin entrar a considerar los hábitos y tradiciones políticas de cada nación<sup>4</sup>.

De acuerdo con esta última postura, dentro de la cual se inscribe el presente artículo, la "ingeniería institucional" exige no sólo una autorreflexión en torno a sus límites y posibilidades reales, sino, ante todo, requiere que se aborden dos cuestiones centrales: por un lado, ¿qué modelo institucional se quiere estimular? y, por otro, ¿cómo alcanzar ese propósito?

Con respecto a la primera pregunta, es indudable que la formulación de un modelo institucional deseable nace de un determinado diagnóstico sobre los problemas que aquejan al sistema partidista vigente. Varios miembros de la Comisión consideramos que más allá de los beneficios que trajo el Frente Nacional, en particular la superación del agudo conflicto interpartidista, era ya un lugar común subrayar muchas de sus consecuencias no deseadas: borró la competencia ideológica y programática, acentuó la clientelización del régimen político, debilitó el sentido de pertenencia partidista y contribuyó a generar una honda y preocupante despolitización en la población. En este contexto, los partidos tradicionales dejaron de canalizar los múltiples intereses sociales en juego y el conflicto social los desbordó. Esta "crisis de representación" del sistema bipartidista no fue compensado con la emergencia de otros partidos que hubiesen podido jugar ese papel, dada la tem-

prana y definitiva militarización de la izquierda. El resultado fue el desarrollo de una "comunidad política polarizada", en cuyo seno las enormes distancias ideológicas y las incompatibles formas de acción política, coadyuvaron para el colapso institucional de fines de los ochenta.

Esta situación no fue abocada con el rigor que se requería en la Constitución de 1991. Por el contrario, algunos aspectos centrales de nuestro sistema de partidos, que mostraban ya síntomas preocupantes antes de 1991, han continuado su lento deterioro lo cual está afectando tanto la representatividad como la gobernabilidad democrática en el país. En efecto, si la nueva Constitución buscó recuperar la legitimidad de las instituciones políticas en general y del sistema partidista en particular, sus alcances en este plano específico han sido muy limitados como se evidencia en las recientes tasas de abstención electoral, las más altas en la historia del país.

Ahora bien, con respecto a la segunda pregunta que formulamos anteriormente, referente a la factibilidad de llevar a cabo esta política reformista, se consideró que el único escenario posible era el Congreso de la República, mediante un acuerdo básico entre los partidos y movimientos políticos. Por ello, las principales recomendaciones se han traducido ya en proyectos de ley para el debate parlamentario.

## PARTIDOS Y DEMOCRACIA

Para que la consolidación democrática, proceso en el cual se halla involucrada la totalidad de América Latina, tenga permanencia, es imprescindible una honda transformación política, la cual tiene como uno de sus componentes primordiales la reforma de los partidos. La razón es simple: los partidos han sido

3. . Como conclusión a un capítulo dedicado precisamente a este debate, subraya Dieter Nohlen: "Estas observaciones marcan los límites de la ingeniería política (...): la capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar que un sistema de gobierno óptimo depende de la rigurosidad con que se perciban todos los problemas que es necesario prever y de la meticulosidad para encontrar soluciones adecuadas. A menudo se olvida que lo distintivo de la política es su carácter humano e histórico y, por lo tanto, cambiante, y que las instituciones (...) no son meras excelencias académicas" (*Elecciones y sistemas electorales*, Caracas: Fundación Friedrich Ebert y Nueva Sociedad, 1995, p. 141).

4. Pilar Domingo, "Una nota sobre el presidencialismo", en *Política y Gobierno*, Vol. II, No. 1, México, primer semestre de 1995, p. 118.

la principal institución de mediación entre la sociedad civil y el Estado. Si bien los partidos no constituyen en sí mismos una condición suficiente de la democracia, su existencia plural, en competencia real por el control del poder, sí constituye una condición necesaria de la democracia moderna.

En términos generales se considera que la gobernabilidad democrática requiere de la existencia de partidos sólidos, con identidad política y coherencia ideológica. Con esto no queremos insinuar que los partidos tengan hoy o, incluso, que hayan tenido en el pasado, el monopolio exclusivo de la representación. En los estudios internacionales de carácter comparativo es ya un hecho comprobado que ni los directorios partidistas ni los parlamentos, constituyen una muestra representativa de las distintas clases, estratos socioeconómicos y ocupacionales de la sociedad. En estas instancias de representación es manifiesta la sobrerepresentación de las clases medias y de los profesionales liberales, mientras que otros sectores, tales como la clase obrera, están subrepresentados. Es más, en el mundo actual es imposible una representación exclusivamente política y ante la emergencia de nuevos actores, los escenarios de la representación de intereses múltiples se amplían: un ejemplo lo constituyen los ámbitos de concertación económica compuestos por actores no sólo estatales, sino gremiales y sindicales. Hoy en día es claro tanto para los científicos sociales como para muchos dirigentes políticos que las modalidades propias de la democracia representativa requieren que ésta sea complementada y reforzada con otras formas de participación política, tales como la democracia directa y la democracia participativa<sup>5</sup>. Finalmente, es un hecho evidente tanto en América Latina como en otras partes del mundo, que el desprestigio de los partidos políticos no es necesariamente equivalente a una crisis de la política en cuanto tal. Los ciudadanos exigen participar y, ante su escepticismo frente a los partidos, se proyectan a través de

otros canales no partidistas: "Si los partidos encuentran dificultades para establecer vínculos entre el sistema político y el ciudadano, este espacio será ocupado por otros 'actores' como movimientos sociales o políticos, o liderazgos carismáticos o, simplemente, los partidos serán tolerados sin que, de hecho, sean vistos por la población como importantes o necesarios"<sup>6</sup>.

¿Qué tipo de partidos son deseables hoy en América Latina? En primer término, aunque los partidos no tengan ni deban tener el monopolio exclusivo de la representación, es importante que busquen integrar a nuevos sectores a la acción política: ante todo, a los nuevos movimientos sociales. Para ello, es indispensable que incluyan nuevos temas en su agenda política, tales como género, ecología y juventud. Es decir, que se incorporen al debate público los temas centrales de la vida cotidiana. En segundo término, es indispensable realizar cambios en las formas de hacer política, que no puede reducirse hoy en día únicamente al ámbito estatal, lo cual implica tomar conciencia de que la representación institucional no es equivalente a la representación social. En tercer término, es indispensable fortalecer los institutos de estudios partidistas que coadyuven a la adaptación de los partidos a una nueva visión del Estado descentralizado y con capacidad de representación de los intereses locales. En cuarto término, se requiere estimular la gestación de partidos eficientes, es decir, con capacidad de gobernar, lo cual implica que éstos tengan los recursos técnico-científicos necesarios para diseñar los proyectos políticos y económicos que exige el continente en esta etapa de transición. Es decir, todo lo contrario al pragmatismo extremo que hace estragos en toda América Latina. Finalmente, frente a la corrupción rampante es necesario construir o reconstruir partidos e impulsar liderazgos políticos alimentados con una verdadera vocación de servicio público.

Apoyándonos con ajustes en las ideas de

5. Ya se aprobó en el Congreso la Ley 134 de 1994 "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana" y, a su turno, el gobierno dictó el decreto 2629 de 1994 "Por el cual se crea el Fondo para la Participación Ciudadana".

6. José Alvaro Moisés, "Partidos y gobernabilidad en Brasil. Obstáculos institucionales", en *Nueva Sociedad*, No. 134, Caracas, noviembre-diciembre de 1994, p. 161.

Martín Tanaka<sup>7</sup>, encontramos en América Latina una diversidad de situaciones, que se podrían agrupar según el "grado" de crisis:

*Situación I:* un conjunto de países muestra una crisis aguda, tanto de los partidos como del sistema de partidos. En esta situación extrema se observan, sin embargo, dos modalidades de la crisis diferenciables.

*Ia.:* tenemos prácticamente un colapso del sistema de partidos y emergencia de liderazgos extra-sistémicos (Perú) o la existencia precaria de un sistema muy fragmentado e inestable (Ecuador y Brasil).

*Ib.:* observamos un cuadro de crisis política, marcado por un funcionamiento plebiscitario, pérdida de perfiles programáticos de los partidos, pero donde pese a todo se mantiene en lo básico la estructura del sistema de partidos históricos, con relativa capacidad de intermediación ante la sociedad (serían los casos de Argentina, Bolivia, Venezuela, Colombia y, con los matices relacionados con su largo pasado dictatorial, Paraguay).

*Situación II:* un segundo grupo de países muestra una crisis relativamente "atenuada" de sus partidos y sistema de partidos, donde los aspectos problemáticos están asociados a las dificultades de los sistemas de partidos históricos para representar nuevos sujetos e intereses, y la emergencia de nuevas fuerzas. En este caso, tenemos sistemas políticos más "permeables" a las novedades y relativamente fuertes (Chile y Uruguay). Un caso intermedio sería el de México, cuya crisis política todavía no adquiere contornos claros, y donde se mezclan la fortaleza política del PRI con su descomposición interna.

Aún cuando los partidos históricos y el sistema bipartidista tienen en Colombia una apariencia de solidez, en realidad los factores que inciden en la crisis partidista del continente, comienzan a hacer mella profunda en

nuestro país. Además, en los últimos años se ha desarrollado en el país una legislación que si bien ha favorecido la ampliación del espectro político, a su turno ha contribuido al deterioro del sistema de partidos, al favorecer las tendencias a la fragmentación faccional, a los liderazgos personalistas, a la infiltración de los "dineros calientes" y a la crisis parlamentaria<sup>8</sup>.

Por ello, es necesario pensar simultáneamente en la ampliación y democratización del sistema político y en los requerimientos de su gobernabilidad. Cualquier desequilibrio en uno u otro sentido puede tener consecuencias negativas para el sistema democrático. Quienes colocan el acento en la democratización, pueden estar tentados a favorecer un sistema de representación difuso que impida la formación de sólidas mayorías políticas. Por otra parte, a quienes preocupa ante todo la gobernabilidad pueden verse inducidos a favorecer sistemas muy eficaces para la toma de decisiones, así se sacrifique en el camino a las instituciones y los canales de participación democrática. Creemos que la primera tendencia predominó en Colombia a partir de 1991, mientras que la segunda es ejemplificada por el discurso del presidente Alberto Fujimori, quien buscó justificar el autogolpe de 1992 ante la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado para implementar políticas. Cómo hallar un punto de equilibrio entre la representatividad y la gobernabilidad es hoy uno de los ejes centrales del debate político, ante todo en la literatura sobre la transición y la consolidación democráticas<sup>9</sup>.

#### FRAGMENTACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD

Una de las preocupaciones centrales de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 fue la de fortalecer la legitimidad de las insti-

7. Martín Tanaka, "Apuntes para entender la crisis de los partidos políticos en América Latina", en *Argumentos. Boletín de coyuntura política y económica*, Lima, IEP, Nos. 23-24, octubre de 1994.

8. Conceptualmente vamos a diferenciar la fragmentación de la pulverización partidista. La primera se refiere a la emergencia de múltiples tendencias organizadas, muchas veces inscritas ante el Consejo Nacional Electoral, es decir, con personería jurídica propia, pero que se reclaman de un mismo tronco político: por ejemplo, el Partido Liberal. La segunda se refiere más al fenómeno de la dispersión de las listas electorales y a la subsiguiente autonomía de los parlamentarios electos con respecto a sus respectivos partidos. Un partido puede verse afectado por uno de los dos, o por ambos en forma simultánea.

9. Manuel Alcántara, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

tuciones políticas. Para ello, y en cuanto hace al tema de los partidos y el sistema de partidos, se impuso una política tendiente a aumentar la "representatividad" de este sistema no a través de un fortalecimiento de la capacidad de los partidos en su función de mediación e intermediación, sino a través de una multiplicación de los partidos y movimientos políticos. Tanto las normas constitucionales como las legales<sup>10</sup> tendieron a una extrema laxitud, cuyos efectos han sido tanto positivos como negativos.

El origen histórico de esta tendencia al fortalecimiento de la representación partidista por la vía de la multiplicación de actores políticos, se explica por las modalidades del proceso de democratización que asume Colombia en 1991: a horcajadas entre el proceso de transición del Cono Sur, con su acento en la recuperación democrática, y el proceso de transición de Centroamérica, más preocupado por la incorporación de fuerzas insurgentes (El Salvador, Guatemala) o contrarrevolucionarias (Nicaragua), nuestros constituyentes colocaron el acento en la superación del bipartidismo y la ampliación del espectro político como la vía más promisoria para alcanzar la democratización deseada. No se trata de ninguna manera de cuestionar la importancia de superar el bipartidismo estrecho, aquejado de una grave crisis de representación e incorporar a los grupos insurgentes al sistema democrático. Lo grave fue que el diseño institucional no abocó otros dos problemas centrales: ¿cómo evitar una continuada y preocupante fragmentación de los partidos? y ¿cómo impedir una multiplicación anárquica del sistema de partidos?

Dos caminos se tomaron para lograr mejorar la representatividad del sistema de partidos. En primer término, mediante una política de "acciones positivas" tendientes a garantizar una representación parlamentaria para las minorías étnicas y para los grupos insurgentes

en tránsito hacia la vida civil. Para ello se creó una circunscripción especial en el Senado para las comunidades indígenas, una circunscripción especial en la Cámara para las comunidades negras y se dictaron normas de favorabilidad política para los grupos guerrilleros que hicieran dejación de sus armas. En segundo término, mediante una laxa normatividad para facilitar la presencia política de todos los actores colectivos de la sociedad, y para la creación de partidos y movimientos políticos. De acuerdo con las Constitución de 1991, son actores con capacidad política los partidos, los movimientos políticos, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que se conformen en forma coyuntural para actuar en el plano político.

Para facilitar el acceso de este conglomerado de actores, se dictaron normas tanto constitucionales como legales de una flexibilidad extrema, tales como requisitos mínimos para la concesión de personerías jurídicas, la institucionalización de hecho de la "doble militancia" partidista<sup>11</sup> y la libertad sin limitaciones para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para conceder avales para la presentación de listas y candidatos. Medidas que, si bien buscaban responder a la grave crisis de representación del sistema de partidos, en la práctica ahondaron procesos de deterioro ya visibles desde hacía muchos años. Ante todo, la fragmentación y pulverización anárquicas de la representación partidista.

Una de las expresiones de esta situación se encuentra en la deformación que viene sufriendo el sistema electoral. En efecto, a pesar de contar en Colombia con un sistema fundado en la representación proporcional por listas, en la práctica se está introduciendo de contrabando el sistema mayoritario uninominal anglosajón, sin ninguna de sus virtudes y con todas las desventajas de un modelo electoral totalmente desestructurado. En las

10. Cf. el Capítulo 2 de la Constitución, "De los partidos y de los movimientos políticos" (artículos 107 a 111). En relación a las normas legales, ante todo la Ley 130 de 1994 "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones".

11. Actualmente existen 33 partidos o movimientos políticos provistos de personería jurídica, de los cuales una inmensa mayoría son simples fracciones liberales o conservadoras, las cuales copan no sólo los escasos espacios de televisión que concede el Estado, sino los limitados recursos de financiación de origen gubernamental.

últimas elecciones para Senado, para colocar sólo un ejemplo, únicamente cuatro listas obtuvieron dos cupos y en el resto de las innumerables listas sólo unas cuantas eligieron a la cabeza de lista por cuociente. De hecho, la inmensa mayoría de los actuales senadores fueron elegidos por residuo.

Las consecuencias de este hecho son muy perniciosas. Por un lado, en la práctica, el senador electo no depende para su elección de un partido o un movimiento político, sino de su propio esfuerzo para conseguir recursos y proyectar su imagen, con lo cual se desvertebra la ya precaria disciplina partidista. Por otra parte, la ausencia de finanzas concentradas en las tesorerías centrales de los partidos facilita la presencia masiva de dineros provenientes del narcotráfico en las campañas electorales. Finalmente, la atomización de la representación anula la posibilidad de constituir tanto partidos de gobierno como de oposición, y también desvertebra las posibilidades de una mínima disciplina en el voto en el parlamento.

Estas desventajas no son compensadas con los elementos positivos que tiene la elección uninominal anglosajona fundada en circunscripciones pequeñas, las cuales favorecen una comunicación fluida entre el elegido y sus electores y por tanto, inducen una cierta responsabilidad política. ¿Cómo alcanzar esta comunicación y esta responsabilidad cuando las circunscripciones son de orden nacional para el Senado y de orden departamental para la Cámara? Pero, además, ¿cómo garantizar una mínima disciplina partidista cuando el congresista electo ha logrado su escaño como resultado de un esfuerzo individual?

Frente a este proceso de deterioro que día a día se torna más agudo, se presentan en el país dos posturas extremas: los partidarios de mantener y fortalecer el sistema bipartidista como el sistema "natural" e histórico en el país, y los partidarios de propender, por el contrario, por un sistema multipartidista. En la Comisión predominó este segundo punto de vista que, sin embargo, dejaba abierto un nuevo debate: ¿qué tipo de multipartidismo? Para los miembros de la Comisión era dese-

ble intervenir mediante la legislación electoral y las normas sobre partidos, a fin de evitar, por una parte, una excesiva fragmentación partidaria (Brasil) y por otra, un multipartidismo desenfrenado (Ecuador). En otras palabras, la alternativa frente al agotamiento del modelo de representación bipartidista así como frente a los riesgos de una atomización del sistema de partidos, era propender por un nuevo modelo que podríamos calificar siguiendo a Giovanni Sartori como un pluripartidismo moderado<sup>12</sup>. Cuatro o cinco partidos de ámbito nacional, mejor estructurados y, como veremos más adelante, con formas participativas más democráticas en su seno, sintetizan bien las exigencias de ampliar la representación política manteniendo condiciones favorables para la gobernabilidad.

Para enfrentar los desafíos, la Comisión propuso una serie de reformas políticas, algunas de las cuales se enumeran a continuación: a) prohibir en todo caso la doble militancia; b) limitar el número de listas que pueden presentar los diferentes partidos o movimientos políticos para cuerpos colegiados; c) estimular la conformación de partidos o movimientos políticos fuertes mediante estímulos positivos: financiación, acceso a los medios de comunicación estatales, y otras medidas del mismo tenor<sup>13</sup>.

#### **DEMOCRATIZACIÓN INTERNA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

Entre las innumerables incongruencias que contiene la Constitución de 1991, una de las más protuberantes y graves, se refiere precisamente al tema de los partidos políticos. Mientras que el artículo 108, por presión del recientemente desaparecido dirigente conservador y exconstituyente Alvaro Gómez Hurtado, es categórico al afirmar que la Ley no podrá intervenir en la reglamentación interna de los partidos, el artículo 152 exige que el Congreso expida una ley de carácter reglamentario tendiente a organizar internamente a los partidos. Por ello, no es de extrañar el

12. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza Editorial, 1976, p. 163.

13. Una buena síntesis de las recomendaciones finales de la Comisión se encuentra en el artículo de David Roll, "La reformo-fobia, plusvalía del miedo y del desencanto", en *Revista Javeriana*, Bogotá, Vol. 125, No. 617, pp. 142-58.

galimatías y los innumerables malabarismos intelectuales que debió realizar la Corte Constitucional para conciliar lo irreconciliable en la sentencia que declaró exequible el Estatuto Básico de los Partidos y Movimiento Políticos (ley 130 de 1994)<sup>14</sup>. La Corte se vio enfrentada a dos artículos que dicen exactamente lo contrario. Mientras el artículo 108 dice textualmente que "en ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos (...)", el artículo 152 afirma que "mediante leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...) c) organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales (...)".

La prohibición contenida en el artículo 108, no sólo contrasta con la exigencia constitucional de una estructura democrática para el resto de las organizaciones (gremios, sindicatos y movimientos sociales), sino con el espíritu de una democracia más participativa que constituye el eje del nuevo orden político<sup>15</sup>. Los avances democráticos que promueve la Carta de 1991, contrastan con unos partidos tradicionales que persisten como "enclaves autoritarios", que sólo se representan a sí mismos o a los escasos intereses sectoriales e individuales que articulan por distintas vías, una de las cuales es el clientelismo rampante. También contrastan con los nuevos movimientos políticos que no han escapado a los viejos vicios de la política nacional, como el caudillismo y el faccionalismo.

Una legislación sobre partidos políticos debe tomar en cuenta nuestra tradición política. En Colombia los partidos tradicionales se acercaron más al modelo de partidos electorales norteamericanos, que a los viejos partidos de masas europeos escindidos por hondas diferencias ideológicas, sociales, religiosas o regionales. En este sentido, es pretencioso creer que mediante una simple normatividad jurídica es posible construir partidos de masas, al-

tamente disciplinados y con modalidades muy fuertes de adhesión e inscripción partidistas. No obstante, la Comisión consideró posible actuar sobre ciertas dinámicas políticas que ahondaban el desapego ciudadano hacia los partidos, en particular el contraste entre la estructura verticalista de éstos y los nuevos canales y modalidades de participación ciudadana.

En efecto, para enfrentar este creciente divorcio entre lo político y lo social, se consideraron dos recursos: por una parte, impulsar una reforma constitucional que faculte a la ley para incidir en la democratización interna de los partidos, mediante una Ley Estatutaria apropiada; y, en segundo término, impulsar una ley estatutaria propia sobre el derecho de oposición, mediante la cual no sólo se fortalezca la capacidad de fiscalización de la gestión pública, sino que además se puedan vigorizar las identidades partidarias mediante un esquema de gobierno y oposición.

#### EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN

En Colombia no existe una verdadera tradición de ejercicio de una oposición democrática. No sólo por razones históricas complejas, cuyo análisis escapa a este breve artículo, sino también como consecuencia del Frente Nacional y de su período posterior de convivencia burocrática. Esto generó, por una parte, "partidos-Estado" o, mejor aún, "partidos-Leviatán", que sólo sobreviven atados a la burocracia y a la intermediación de sus recursos y, por otro lado, una insurgencia armada crónica que copó prácticamente el espacio de la oposición de izquierda. Las consecuencias han sido muy negativas: van desde el genocidio perpetrado contra la Unión Patriótica hasta la ausencia de una fiscalización rigurosa a la gestión estatal, con todas sus secuelas de corrupción generalizada o de ausencia de responsabilidad política por parte de los agentes

14. Cf. Sentencia No. 089 de 1994.

15. Por ejemplo, en el artículo 103 del Capítulo I ("De las formas de participación democrática"), se lee: "El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las organizaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezca".

estatales. En Colombia es ya habitual que nadie responda por nada, lo cual se halla en abierta contravía con una de las bases esenciales de la democracia como es la responsabilidad del gobernante frente al elector. En un reciente artículo Schmitter y Karl definen a la democracia política moderna como "un sistema de gobierno en el cual los gobernantes deben ser responsables por sus acciones en la esfera de lo público ante los ciudadanos, quienes actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos"<sup>16</sup>.

Pero, ¿es realmente indispensable la existencia de una oposición? ¿es importante estimularla, aún en las difíciles condiciones del país? Estas preguntas no son ociosas: muchos autores contemporáneos, ante todo Arendt Lijphart, vienen sosteniendo que es preferible impulsar gobiernos de coalición tanto en sociedades fragmentadas como en comunidades políticas con sistemas democráticos no consolidados o amenazados de inestabilidad<sup>17</sup>. Sin cerrar las puertas para la conformación eventual de gobiernos de unidad nacional la Comisión consideró, sin embargo, importante la presencia de una verdadera oposición democrática para revitalizar la democracia colombiana.

Ya durante la campaña electoral de 1982, Alfonso López Michelsen había enarbolado como una de sus principales banderas la derogatoria del parágrafo del artículo 120 de la anterior Constitución, que de hecho prolongó el Frente Nacional hasta 1986. Al respecto decía en una de sus intervenciones televisadas:

Yo creo que es necesario derogar el artículo 120 de la Constitución Nacional que fue, en el fondo, una prórroga clandestina del Frente

Nacional (...). La verdadera democracia es el debate, es la existencia de una alternativa que se llama oposición, frente al gobierno que está ejecutando el programa que ofreció al electorado. Lo demás es nunca ganar, nunca perder y registrar la aparición de alternativas distintas, en la selva, como son los alzados en armas. Si alguna solución es necesaria imponer en la búsqueda de la paz (...) me parece que reside, como lo afirmaba yo en 1958, en regresar a la democracia civilizada, a que haya perdedores y ganadores en materia ideológica y programática, no ganadores y perdedores en materia burocrática... <sup>18</sup>

En términos generales, no es común encontrar leyes específicas para regular el ejercicio de la oposición en los sistemas democráticos actuales. Sin embargo, en algunos países europeos que sufrieron fuertes experiencias autoritarias, sí existe una legislación especial al respecto, o al menos, elaborados estatutos de los partidos<sup>19</sup>. La Comisión consideró que dada la experiencia colombiana era indispensable contar con un legislación sobre partidos y, en particular, sobre el derecho de ejercicio de la oposición que, sin caer en un reglamentarismo excesivo (como es el caso alemán), definiera un marco legal mínimo.

Pero, ¿cuáles son las ventajas de un esquema gobierno-oposición? Primero, permite la canalización de los desacuerdos por la vía institucional; segundo, sirve para estrechar los vínculos entre los electores y los elegidos; tercero, aumenta la fiscalización, lo cual puede redundar en una reducción de la corrupción y de la ineficacia de la gestión pública; cuarto, es un instrumento para fortalecer a los partidos y a la oposición; y, finalmente, el gobierno se ve obligado a centrar su gestión en su programa y no en el resultado de simples

16. Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl, "What Democracy is ... and is not", en Larry Diamond y Marc Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press, 1993.

17. Arendt Lijphart, *Democracias en las sociedades plurales. Investigación comparativa*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989. En este libro, inicialmente publicado en 1977, Lijphart defendió la *consociational democracy*, como el modelo más adecuado y estable para sociedades plurales. Más adelante ha defendido con ahínco los gobiernos por consenso en democracias conflictivas.

18. Citado por Jesús Pérez González-Rubio, *Gobierno y oposición. Elementos para una reforma del Estado*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1987, p. 19.

19. Cf. Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid: Alianza Editorial, 1986. En particular véase la Ley 59 de 1977 de Portugal o "Estatuto del derecho de oposición" y la Ley sobre Partidos Políticos del 15 de febrero de 1984 de la antigua República Federal Alemana.

pactos burocráticos<sup>20</sup>. Para tales efectos, la Comisión propuso dictar un Estatuto de la Oposición con objeto no sólo de proporcionar prerrogativas especiales para su ejercicio (derecho de acceso a los medios de comunicación, información, réplica, consulta, fiscalización y otros), sino para brindarle garantías más serias, por ejemplo, mediante la creación de una Procuraduría Delegada para los Derechos de la Oposición y las Minorías Políticas, el fortalecimiento de la carrera administrativa y la autonomía real de los órganos de fiscalización (Controlaría y Procuraduría), cuyas cabezas no deberían pertenecer al partido o partidos de gobierno.

#### LA REFORMA DEL CONGRESO

Como señala José Alvaro Moisés, uno de los rasgos del sistema presidencialista, a diferencia del parlamentario, es su extrema rigidez para enfrentar las crisis políticas.

Como el presidente es, al mismo tiempo, jefe de Estado y de gobierno y tiene como característica ser prácticamente inamovible hasta el fin de su mandato, cualquier crisis política puede convertirse en una crisis de Estado. Además de esto, como su poder depende del apoyo legislativo, puede tener que enfrentar crisis provenientes de una parálisis en las decisiones, para la cual el sistema presenta pocas soluciones de orden institucional. La relación entre el ejecutivo y el legislativo se convierte, consecuentemente, en el punto crítico de este sistema político<sup>21</sup>.

En el marco del debate en América Latina en torno a las tareas de la transición y a la necesidad de construir y consolidar regímenes democráticos viables y duraderos, se han diferenciado los partidarios del parlamentarismo (Juan Linz, Arturo Valenzuela, Alfred Stepan, Bolívar Lamounier y Arendt Lijphart) <sup>22</sup> de

quienes consideran inviable este sistema para nuestro continente y prefieren hablar más bien de un presidencialismo atenuado. Probablemente el país en el cual se estuvo más cerca de instaurar, en años recientes, un sistema parlamentario fue Brasil dado que en el plebiscito constitucional de 1993 los electores pudieron escoger entre presidencialismo, parlamentarismo o monarquía. Este debate ha sido también ferviente en Chile, país en el cual se ha buscado desentrañar las raíces de la ruptura política de 1973 y donde muchos analistas han colocado el acento en las deficiencias del régimen presidencialista para abocar con éxito las crisis institucionales<sup>23</sup>.

En Colombia, aunque el debate no ha tenido mayor trascendencia, tanto en la Asamblea Nacional Constituyente como en la reciente Comisión de Ajuste Institucional creada por las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara, se ha planteado la necesidad de transitar hacia formas semipresidenciales o, si se quiere, semiparlamentarias con objeto de recuperar el dinamismo y la significación del Congreso. En 1991 se impusieron los partidarios de un presidencialismo atenuado, mediante una disminución de las prerrogativas presidenciales y un fortalecimiento simultáneo del Congreso. Sin embargo, el debate sigue latente en el país y en todo caso, en las agendas de reforma institucional que recorren el continente ocupa un lugar destacado la transformación requerida por los cuerpos colegiados.

Aún cuando en el país buena parte de las dificultades en el funcionamiento del Congreso provienen de la crisis que sufren los partidos políticos, manifestada en hechos tales como la fragmentación en múltiples tendencias o la autonomía total de los parlamentarios frente a sus partidos, la Comisión consideró posible introducir cambios en las modalidades de acción parlamentaria que coadyuvaran a reordenar positivamente la actividad del Congreso. En este sentido, no acogió la

20. Cf. el número especial del *Journal of International Affairs* (V. 40, No. 2, invierno-primavera de 1987, Columbia University), intitulado "Opposition and Political Change".

21. José Alvaro Moisés, op. cit. p. 161.

22. Cf. Juan Linz y Arturo Valenzuela, "Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo", en *Estudios Públicos*, No. 36, Santiago de Chile, primavera de 1989.

23. Pilar Domingo, op. cit., pp. 117-132.

propuesta presentada por el presidente Ernesto Samper de impulsar el tránsito de un sistema bicameral hacia un sistema unicameral, por estimarla inconveniente.

La Comisión pudo constatar, a lo largo de sus deliberaciones, que a pesar de los significativos avances alcanzados tanto en la Constitución de 1991 como en la Ley 5 de 1992<sup>24</sup> en torno a la modernización del Congreso, todavía subsisten enormes insuficiencias en su funcionamiento, lo cual afecta no sólo la eficacia de su trabajo, sino su imagen ante la opinión pública.

Con objeto de abocar la cuestión de la ausencia de disciplina parlamentaria, la Comisión consideró que el Congreso no puede continuar siendo la simple sumatoria de sus miembros individuales, sino la expresión de los partidos o movimientos políticos que tienen presencia en sus dos Cámaras. Para ello, consideró indispensable la creación de bancadas parlamentarias reconocidas legalmente, tanto por parte de los partidos que apoyan al gobierno de turno como de los que se oponen a él, con objeto de organizar la labor parlamentaria alrededor de identidades partidistas coherentes, que muestren, en el Congreso y fuera de éste, actitudes sólidas y reconocibles frente a los problemas materia de debate.

¿Cómo funcionarían las bancadas parlamentarias? En España y en México, países en los cuales estos grupos están reconocidos en la ley, los parlamentarios se agrupan de acuerdo con su filiación partidista o por sus afinidades ideológicas en bancadas dirigidas por un vocero, las cuales se registran ante las mesas directivas de las cámaras. El número mínimo para conformar una bancada varía de país a país, siendo en España de quince diputados a las Cortes. Los voceros de las distintas bancadas conforman en ese país una Junta de Portavoces cuya función es central para ordenar las actividades parlamentarias: fijan de acuerdo con las mesas directivas el orden del día de las sesiones, organizan los debates, designan los voceros de cada bancada para

los distintos debates parlamentarios (en plenaria o en comisiones), determinan el tiempo permitido para el uso de la palabra, etc.

Mediante este sistema se pueden lograr algunos resultados importantes: por una parte, contribuir a la cohesión de los partidos en el seno del Congreso; por otra, generar una mayor disciplina en la actividad legislativa y, finalmente, fortalecer la identidad de los partidos o de las coaliciones políticas. El simple hecho de que un partido o una coalición no pueda inscribir para el uso de la palabra a diez o veinte oradores sino a un vocero o un número limitado de voceros por debate, obliga a los partidos a realizar discusiones y consensos internos.

Además, en el marco de un eventual esquema de gobierno y oposición, el papel de las bancadas podría llegar a ser esencial al menos en un aspecto: las garantías y derechos políticos de la oposición no podría ser pisoteados, como ocurre actualmente, ya que las mesas directivas de las dos cámaras no podrían tomar decisiones sobre la agenda legislativa sin contar con la opinión de las bancadas de la oposición.

Otro grave problema que consideró la Comisión tiene relación con la calidad de las leyes que debate y aprueba el Congreso. En general, los medios de comunicación tienden a juzgar la labor parlamentaria por el número de leyes aprobadas, sin entrar a considerar la calidad y la coherencia de tales normas. Con el fin de rescatar la adhesión ciudadana al sistema legal, es preciso mejorar sustancialmente lo referente a la calidad de la labor legislativa, pues el país está abrumado de normas jurídicas incoherentes, dispersas e improvisadas. Existe en el país la sensación de un alud jurídico sin pies ni cabeza, de un desbordamiento normativo a su vez masivo e inoficioso<sup>25</sup>. Por ello, la Comisión presentó ante la opinión pública una serie de recomendaciones tendientes a mejorar sustancialmente la tramitación de las leyes, la calidad de los debates parlamentarios y la asesoría profesional a sus miembros.

24. Ley 5 de 1992 "Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".

25. "...un país que está produciendo anualmente un alud de 9.000 normas generales, no puede ser tierra fértil en donde florezca la seguridad jurídica", subraya Juan Camilo Restrepo, en su columna en *El Tiempo*, 12 de noviembre de 1995.

La Comisión consideró indispensable disipar el sentimiento público, muchas veces justificado, de una gestión administrativa en el Congreso desordenada y en ocasiones poco pulcra. Además, la ausencia de una clara diferenciación de las funciones legislativas y administrativas, crea cargas innecesarias a las mesas directivas del Congreso afectando su labor esencial. Por ello, la Comisión estimó indispensable recomendar la creación de una unidad administrativa común para ambas cámaras y formada con criterios gerenciales.

Recientemente el senador Germán Vargas Lleras recogió una propuesta de la Comisión y presentó ante el Senado un proyecto de ley para regular el *lobby* o cabildeo en el seno del Congreso. Uno de los problemas más agudos del país en la órbita política nace de la presión indebida a los partidos o a los congresistas por parte de grandes corporaciones financieras o emporios industriales, mediante el financiamiento de las campañas electorales sin topes ni controles. Por ello, es necesario regular estas formas indebidas de presión buscando una mayor transparencia en las relaciones entre la rama legislativa y los grupos económicos. Para tal efecto, además de serias limitaciones a las contribuciones de la empresa privada, contenidas en un proyecto de ley sobre financiamiento de los partidos y las campañas electorales, el grupo de presión que desee influir sobre el Congreso debe registrarse ante las mesas directivas, expresar el propósito de sus gestiones, los destinatarios de sus actividades y sus medios de acción, así como el monto total de los recursos que utilizará.

Por último, la Comisión recomendó la trasmisión por los medios electrónicos de los principales debates tanto de la Cámara como del Senado, lo cual ya se implementó con gran éxito: por un lado, ante el número limitado de intervenciones posibles, los partidos se ven obligados a escoger sus voceros y éstos se ven a su turno constreñidos a preparar con mayor cuidado que en el pasado sus intervenciones. Por otra parte, se aproxima el parlamento al país, el cual puede valorar mejor la importancia y significación de este órgano esencial para la democracia.

## FINANCIAMIENTO

Durante la Cumbre de las Américas celebrada en Miami a mediados de diciembre de 1994, los líderes regionales declararon la lucha contra la corrupción como una de las metas de esta década. Poco después, el Consejo Permanente de la OEA aprobó una propuesta venezolana para fortalecer los mecanismos hemisféricos de cooperación judicial en la lucha contra la corrupción. Esta resolución define las prácticas corruptas como crímenes y manifiesta que los países de la región les negarán asilo territorial o diplomático a las personas acusadas o declaradas culpables por crímenes de corrupción<sup>26</sup>. Uno de los principales gérmenes de corrupción en las democracias actuales son los partidos, debido a las enormes sumas de dinero que manejan sin mayores controles. Por ello, los cambios que se están impulsando en el sistema partidista en muchos países del mundo, pasa necesariamente por un control riguroso de las fuentes de financiamiento.

Sin diques de contención, la financiación por parte de los sectores empresariales a los partidos políticos tiende a ser, por lo general, una relación problemática y con secuelas negativas para la vida partidaria y la marcha del Estado. Pero, además de la "hipoteca" de la autonomía de la representación política por esta vía, se añaden los "dineros calientes", que están afectando la credibilidad de los procesos políticos en países como México, Colombia o Venezuela. Además de estos graves problemas, el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales también tiene íntima relación con otro principio básico de la democracia: la igualdad de oportunidades entre todas las fuerzas políticas.

Este tema tiene, pues, dos dimensiones fundamentales: la primera, ¿cómo lograr un control de los recursos de los partidos para evitar fenómenos tales como la corrupción o la pérdida de autonomía que menoscaban la legitimidad de las organizaciones partidistas?; y la segunda, ¿cómo superar los problemas ligados a la desigualdad de oportunidades que genera la financiación privada de los partidos y cómo evitar que las medidas estatales ten-

26. John Maisto, "La corrupción: enfermedad de todas las naciones", en *El Universal*, 29 de mayo de 1995.

dientes a compensar esas desigualdades no originen problemas aún más graves, tales como renovados fenómenos de corrupción? <sup>27</sup>.

Teniendo en cuenta que la Constitución de 1991 le dio vida a la figura del Veedor del Tesoro por sólo tres años, y dadas las graves deficiencias del Consejo Nacional Electoral, hoy no existen en el país verdaderos agentes de control sobre los recursos de los partidos. Pero además, otros factores están incidiendo en este descontrol total que se vive en el sensible plano del financiamiento. La fragmentación y pulverización extrema de los partidos, la multiplicación anárquica de listas y nombres para todos los cargos de elección popular, la duración de las campañas electorales y sus costos, han facilitado tanto la irrupción de "dineros calientes" en las campañas electorales, como los hondos desequilibrios financieros en beneficio de ciertos partidos y candidatos y en detrimento de otros.

Para enfrentar estos problemas la Comisión consideró necesario disminuir la duración de las campañas electorales a un máximo de tres meses, limitar el monto de los gastos permitidos, financiar totalmente las campañas presidenciales y parcialmente el resto, e introducir mecanismos de control más rigurosos sobre el monto y el origen del financiamiento privado. Este sólo podrá provenir de personas naturales para las campañas y de personas tanto naturales como jurídicas para los partidos, pero con una prohibición total a la contribución económica de los medios de comunicación y de empresas que tengan contratos con el Estado. Finalmente, insistir en que el financiamiento tanto estatal como privado sólo puede ser captado por las tesorerías de los partidos y no por los candidatos individuales. Desafortunadamente otras transformaciones indispensables, tales como elevar al rango de magistrados y no de representantes de los partidos a los miembros del Consejo Nacional Electoral, y la recuperación de la figura del Veedor del Tesoro para evitar la desviación de recursos estatales hacia las campañas, no fueron recogidas por la Comisión.

Otro debate álgido en el tema de la fi-

nanciación de las campañas y de los partidos es el problema de la igualdad de oportunidades. ¿Con base en qué criterios distribuir los recursos estatales? ¿Como un mecanismo de apoyo y reconocimiento de la representación de cada partido o como una herramienta para estimular a los partidos minoritarios? Si se financia a los partidos de acuerdo con el número de votos obtenidos, se favorece a los partidos mayoritarios. Pero, si se entrega recursos a los partidos por igual se castiga a los partidos que cuentan con mayor respaldo electoral. La Comisión recomendó entonces un sistema mixto y salomónico, para responder a ambas exigencias: que un porcentaje de los recursos se distribuya por el número de votos y otro porcentaje, mucho menor, por partes iguales.

#### REFORMAS ELECTORALES

Una de las mayores expresiones de la crisis organizativa de los partidos es, sin duda, la utilización masiva de la llamada "operación avispa" que, de patrimonio del partido liberal, se ha extendido a todos los grupos sin distinción, incluyendo a las minorías étnicas y a los movimientos cristianos. Ante la incapacidad manifiesta de todas las organizaciones políticas para presentar un número limitado de listas o de candidatos con fuerte respaldo político y clara definición programática, la respuesta ha sido la indiscriminada concesión de avales electorales. Lo cual ha ahondado la personalización extrema de la vida política, el caudillismo paternalista y tendencias crecientes hacia la representación estrechamente corporativa o étnico-religiosa.

Para enfrentar este problema, la Comisión consideró indispensable que quienes sean candidatizados por los partidos o movimientos políticos cuenten con un serio respaldo de éstos, se comprometan con un programa discutido en forma amplia y sean designados mediante mecanismos participativos. Para ello, es necesario limitar el número de listas que pueden presentar para los cuerpos colegiados,

27. Ángel Álvarez, "Competencia política, igualdad de oportunidades y financiación de los partidos", en Varios Autores, *Reforma de los partidos políticos. Financiamiento y democracia*, Caracas: Fundación Konrad Adenauer - COPRE, 1995.

y en los casos en que se trate de la elección de una sola persona (alcaldes, gobernadores o presidente) exigir que cada partido o movimiento político escoja sólo un candidato por mayoría o consenso. En otras palabras, se trata de estimular que las listas o personas representen claramente a un partido o a un movimiento político, que actúen provistos de un compromiso programático claro y que, por tanto, puedan responder ante los electores por su gestión pública.

#### ACCIONES POSITIVAS

El debate actual en los Estados Unidos en torno a las llamadas *affirmative actions* ha popularizado este tema a nivel internacional. La arremetida del gobernador del estado de California Pete Wilson contra las normas que favorecen a las minorías étnicas, y la guerra por parte del Partido Republicano contra todo tipo de normas en favor de sectores sociales desfavorecidos, han colocado sobre el tapete tanto las ventajas como las desventajas de esta política.

Una buena definición de la acción positiva se encuentra en el artículo 4 de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer: La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminado a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se haya alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y de trato. La idea que envuelve a las acciones positivas es que se deben tomar medidas para reducir el desfase tangible entre las normas que eliminan la discriminación en los textos legales y su persistencia en la vida cotidiana. De hecho, la experiencia enseña que la eliminación de la primera no conduce automáticamente a ter-

minar con la segunda, pues la simple prohibición legal no conduce necesariamente a una igualdad de hecho. Factores culturales tales como el racismo o el sexism, pueden prolongar situaciones de exclusión. Por ello, la toma de medidas temporales tendientes a corregir desigualdades de hecho es lo que se denomina propiamente acciones positivas.

El avance de las acciones positivas en favor de la mujer en varios países latinoamericanos es sorprendente. En Paraguay por ejemplo, el gobernante Partido Colorado incorporó en sus estatutos la obligación de incluir al menos un 20% de mujeres en sus cuerpos directivos; el Movimiento "Asunción para Todos" que ganó las elecciones en la ciudad capital aprobó un 40% y el Partido Encuentro Nacional un 30% como mínimo<sup>28</sup>. A su turno en Argentina la denominada "Ley de Cupos" o "Malharro de Torres", de acuerdo con el apellido de la diputada radical que presentó el proyecto de ley, rige desde 1991 y obliga a todos los partidos a colocar un mínimo de 30% de mujeres en cargos directivos de significación o en las listas electorales<sup>29</sup>.

La Comisión pudo constatar que el nivel de presencia de la mujer en cargos electivos es muy bajo. En el Senado, la participación entre 1978 y 1990 se dio sólo a nivel de suplentes. En 1990 pasaron a ser el 1.5% de senadoras principales y el 4.4% de suplentes. A partir de la Constitución de 1991, con la eliminación de las suplencias, fueron elegidas ocho senadoras de 102, es decir, el 7.8%, y en 1994 siete senadoras que representan el 6.8%. En la Cámara de Representantes fueron electas en 1991 once representantes entre 165 (6.8%) y en 1994 un total de 19. Desde 1988 en promedio un 5.7% de los alcaldes populares y un 3.7% de los gobernadores electos son mujeres<sup>30</sup>.

Ante esta evidente discriminación de hecho, que contrasta con los avances alcanzados en otros países del continente, la Comisión aprobó por unanimidad una propuesta de la senadora Piedad Córdoba tendiente a exigir que, al menos un 30% de los cargos directi-

28. Clyde Soto, "Paraguay. Cuotas: una demanda compartida", en *Fempress*, 1995.

29. Ana María Amado, "Argentina. Se duplcan las parlamentarias", en *Fempress*, 1995.

30. Cf. la intervención de la senadora María Isabel Cruz, en el Seminario-Taller "Ciudadanía y mujer", Medellín, 19 de mayo de 1995.

vos de los partidos o movimientos políticos, así como una proporción similar en las listas para corporaciones públicas, sean ocupados por mujeres. De lo contrario, no podrán inscribirse ante, el Consejo Nacional Electoral.

#### **CONCLUSIONES**

Podemos concluir este breve artículo subrayando que las innovaciones políticas que propone la Comisión de Reforma de los Partidos, se inscriben en el marco y en el espíritu de la Constitución de 1991, y que de ninguna manera fueron concebidas como una especie

de caballo de Troya, introducido en forma clandestina a los pasillos del Congreso para destruir esa Carta.

También creemos que la reforma política responde a una necesidad histórica inaplazable ante el grave deterioro de nuestros partidos políticos, lo cual afecta tanto su capacidad de representación como la gobernabilidad democrática. En este sentido, la reforma hace parte del largo camino que nos hace falta aún recorrer para consolidar la nueva democracia que, en medio de las tempestades que agitan al país, todos anhelamos para un futuro próximo.

