

LA REFORMA POLÍTICA Y LA DESCENTRALIZACIÓN

JULIO R. QUIÑONES P.*

Puede parecer extraño intentar hacer un análisis de los temas de descentralización en el marco de un proyecto de reforma política cuyo perfil es fundamentalmente electoral. Sin embargo, la verdad es que esas materias electorales, y en especial las que se refieren al estatuto de los partidos, tienen gran relevancia para el desarrollo futuro del proceso de descentralización. En concreto, se comentará el efecto que puede producir en el funcionamiento de la política regional el reconocimiento de partidos políticos de escala territorial y la ampliación a cuatro años del período de los gobernadores y alcaldes.

Al margen de la alternativa abierta por la aparición de los nuevos movimientos sociales a partir de los años sesenta (alternativa, por lo demás, apenas en proceso de consolidación), es indudable que los partidos políticos constituyen el conducto y el mecanismo institucional por excelencia para el desarrollo de la acción política. Ello muy a pesar de la "tendencia a la crisis" en que se encontrarían como consecuencia de diversos factores: ser el eje mismo de un sistema político reducido a mera competencia electoral entre élites autopostuladas; encarnar una forma de organización burocrática que funciona sobre la base de una "racionalidad con acuerdo a fines" o instrumental que

empobrece el debate político al reducirlo al pragmatismo de la ética de la responsabilidad; y, como consecuencia de todo lo anterior, evidenciar un progresivo déficit de democratización interna y una creciente autonomización respecto de las bases ciudadanas, que estaría llevando a la deslegitimación del conjunto del sistema político.

Entre nosotros, de otra parte, la crisis de los partidos políticos se vería agudizada por su arcaísmo organizativo y por la apelación casi que exclusiva al expediente del clientelismo político, el cual aunque contribuye a la reproducción sistémica al producir formalmente, es decir, por vía electoral, una aparente legitimidad democrática, en la práctica evidencia su incapacidad para formar una voluntad política real. El conjunto de esta situación —arcaísmo organizativo, clientelismo político, legitimidad precaria— tendría a su vez como correlato una fragmentación y una debilidad organizativa de la sociedad civil cuya etología no es del caso analizar aquí.

Las consecuencias que para el proceso de descentralización tiene la situación de los partidos políticos colombianos arriba descrita, saltan a la vista tanto desde un punto de vista tecnocrático como desde una perspectiva política. En un caso, en efecto, unos partidos políticos así entendidos dificultan el desarrollo de las capacidades de gestión de los entes territoriales al forzar el acceso a la administración de un personal de baja capacitación y al obstruir el manejo

* Profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Director del periódico *Nexos Municipales*.

eficiente (y transparente) de los recursos públicos; en el otro, tales partidos bloquean la organización social y la participación ciudadana al funcionalizarlas respecto de los intercambios clientelistas.

A este respecto, el proyecto de reforma política prevé algunas novedades cuya incidencia de cara al funcionamiento sistémico puede resultar interesante. Tal es el caso de la apertura a la conformación de partidos políticos de escala territorial y del fortalecimiento de la institucionalización partidista (que se manifestaría en dos hechos: primero, en que cada partido no puede presentar sino una lista para corporaciones públicas por circunscripción y un candidato para elecciones uninominales; y segundo, en que los elegidos a las corporaciones públicas deben acatar las directrices partidistas so pena de ser excluidos). La combinación de estos dos factores podría producir diversos efectos en lo que se refiere al proceso de descentralización, a saber:

Potencial debilitamiento de los enclaves clientelistas. El clientelismo alude a una relación de intercambio de productos y servicios estatales por apoyos electorales que, en esencia, es propia de todos los sistemas políticos. Entre nosotros, sin embargo, el problema reviste unos rasgos particulares: a) el clientelismo, como lo ha señalado Francisco Leal, se ha convertido "en el principal soporte de funcionamiento del sistema político"¹; b) la relación de intercambio

“El reconocimiento de la creación partidos de nivel local y departamental favorece el surgimiento de nuevos liderazgos y, con ello, hace más competitivos los procesos electorales a escala territorial”

clientelar tiene un contenido básicamente patrimonialista y, por ende, implica una disposición privada de recursos públicos (en lugar de aludir a la puesta en ejecución de unas políticas públicas de determinada orientación, el producto estatal a intercambiar se refiere básicamente a puestos oficiales, obras públicas, contratos estatales, etc.); y, c) el actor político clientelista es dueño, a título personal, del capital electoral o, en otros términos, actúa con gran autonomía res-

pecto de su partido político (con lo que la decisión sobre los recursos públicos no corresponde a la voluntad de una corriente de opinión y, por ende, no obedece a procesos de planeación o de debate público sobre planes y programas sino al capricho personal de actores políticos individuales).

El reconocimiento de la creación partidos de nivel local y departamental favorece el surgimiento de nuevos liderazgos y, con ello, hace más competitivos los procesos electorales a escala territorial. Como es bien sabido, un "mercado electoral" competitivo fortalece la posición del elector pues aumenta la demanda por su sufragio, es decir, se elevan los márgenes de poder popular en términos demoliberales, lo cual puede traducirse en un debilitamiento de la relación clientelista típica, fundada en la manipulación y la desigualdad. Adicionalmente, la aparición de aparatos partidistas más modernos puede no sólo generar un clima más favorable para la organización política participativa de los ciudadanos, sino conducir a una mayor eficiencia desde el punto de vista de la movilización electoral.

¹ Leal Buitrago, Francisco, "El sistema político del clientelismo", en *Análisis Político*, No. 8, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 1989.

*Tendencia a la descentralización interna de los partidos. La institucionalización de los liderazgos regionales y la posibilidad de formar proyectos nacionales sobre la base de coaliciones de partidos de escala territorial, fortalece el proceso de descentralización al promover una formación de la voluntad política nacional desde la periferia hacia el centro. Es lo que Angelo Panebianco llama desarrollo organizativo partidista "por difusión", el cual "tiene mayores probabilidades de desembocar en una organización con estructuras descentralizadas"*².

*"La institucionalización de los liderazgos regionales y la posibilidad de formar proyectos nacionales sobre la base de coaliciones de partidos de escala territorial, fortalece el proceso de descentralización al promover una formación de la voluntad política nacional desde la periferia hacia el centro"*³

puede conducir a unas cada vez más progresivas búsqueda de apoyo y subordinación del actor regional respecto del conjunto del partido. En otros términos, estamos hablando de una pérdida de primacía de la clase parlamentaria al interior de los partidos, los cuales, por otra parte, tendrían que construirse a partir de las bases regionales.

Fortalecimiento de lo regional a nivel programático. La existencia de partidos locales y departamentales implica de suyo una focalización de los temas territoriales y una mayor relevancia de los mismos a la hora

Ahora bien, de suyo el clientelismo bipartidista había llevado a una ruptura de los liderazgos nacionales en favor del predominio de los caciques regionales. Pero ello no había conducido a la descentralización de los partidos tradicionales sino a su ruptura faccionalista, a la imposibilidad de la disciplina interna y a su desconexión respecto de los temas básicos de la política nacional³. Este fenómeno, además, se vio agudizado con el desarrollo del proceso de descentralización, llevando a la actual situación organizativa de los partidos tradicionales donde cunden la desinstitucionalización, la falta de cohesión interna y el caos programático. El fortalecimiento de la disciplina partidista que prevé la reforma (listas únicas, sometimiento del elegido a los lineamientos fijados por el partido) sumado a la ya anotada elevación de la competencia electoral a nivel territorial,

de la formación de las corrientes de opinión nacionales. Adicionalmente, estos partidos subnacionales pueden fortalecer notablemente el control político democrático en sus zonas de influencia.

Ahora bien, otro aspecto que prevé el proyecto de reforma política en lo que se refiere a la descentralización es el que tiene que ver con la ampliación a cuatro años del período de los alcaldes y los gobernadores. Al efecto, se ha criticado la falta de continuidad de las políticas de gobierno que conlleva un período tan corto como el actualmente vigente de tres años, a la vez de traer consigo dificultades de coordinación con el nivel nacional. La reforma buscaría superar dichas objeciones, con el ingrediente adicional de que aunque se homogeneiza el período con el de presidente y Congreso, no implica la realización de elecciones en las mismas fechas de las de dichos niveles nacionales, evitando así los obvios refuerzos clientelistas que podrían presentarse en caso contrario.

2. Panebianco, Angelo, *Modelos de partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.

3. Leal Buitrago, *ibíd.*, pág. 16.

El problema de las discontinuidades en la dirección del Estado derivadas de la periodicidad electoral de los regímenes democráticos, se esgrime usualmente como argumento explicativo de las dificultades de gobernabilidad que experimentarían los sistemas políticos contemporáneos⁴. Adicionalmente, ha servido también como expediente justificatorio tanto de la apelación creciente al mecanismo de una toma de decisiones de naturaleza neocorporativa (es decir, fundada en los acuerdos con grupos sociales organizados y no en el debate parlamentario) como de la aceptación de la reelección inmediata y más o menos

indefinida a nivel de cargos públicos y, en especial, en el nivel territorial (alcaldes, dirigentes regionales, etc.). Se considera que la reelección no sólo permite la continuidad de las políticas sino que refuerza la responsabilidad de los funcionarios en lo relativo al cumplimiento de los programas sometidos a consideración de la ciudadanía. Entre nosotros, como se sabe, existe la reelección de alcaldes y gobernadores pero sólo por una vez y no para el período inmediatamente siguiente. El proyecto de reforma deja inmodificada esa situación.

4. Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid, 1992.