
LA REFORMA POLÍTICA DE LA MISIÓN ALESINA

*Augusto Hernández Becerra**

El documento *Sistema electoral y de partido en Colombia: propuestas de reforma*, de Gerard Roland y Juan Gonzalo Zapata, es uno de los ocho estudios que, sobre distintos aspectos de la problemática del país y bajo el título general *Reformas institucionales en Colombia*, realizó un equipo de economistas y politólogos colombianos y extranjeros bajo la dirección del profesor de la Universidad de Harvard Alberto Alesina, con auspicio del BID y otras instituciones internacionales y nacionales.

Inicialmente cabe observar que el título del documento, *Sistema político y electoral colombiano: propuestas de reforma*, promete mucho más de lo que ofrece. Por supuesto, resulta imposible, en apenas 24 páginas, atender debidamente al desafío de describir el sistema electoral colombiano y el régimen de partidos y, por añadidura, aventurar un diagnóstico, señalar los problemas principales y hacer propuestas de reforma en ambos frentes de estudio. Como si no bastara con la considerable exigencia temática del trabajo en su planteamiento inicial, éste se desborda hacia un asunto adicional, de suyo complejo, relacionado con reformas al Congreso de la República. Aun cuando esta materia guarda relación con la cuestión electoral y con el régimen de partidos, en atención a su especificidad técnica y científica demanda ser tratado en estudio aparte.

El documento exhibe notorias deficiencias de estructura, método, contenido y aun de terminología, sobre las que se harán algunas precisiones a continuación. De ahí que no encontremos un análisis bien ordenado, sino comentarios al azar, preguntas sin respuestas, afirmaciones carentes de demostración, lugares comunes que dócilmente se aceptan como verdades científicas.

Básicamente el informe presenta una descripción muy superficial e incompleta del sistema electoral y del sistema de partidos, donde se

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia.

echa de menos la referencia a elementos esenciales, tales como el régimen jurídico del derecho de sufragio, la capacidad de los electores y candidatos (calidades e inhabilidades), el tamaño y las características de las circunscripciones, y la forma del voto. En cuanto a los partidos, era forzoso comentar el régimen jurídico de creación de partidos y movimientos políticos y de la financiación de las campañas y de las propias organizaciones partidistas, el tema de las personerías jurídicas, la duración de las campañas, las funciones de control y vigilancia del Consejo Nacional Electoral, la publicidad, las encuestas, el acceso a los medios de comunicación.

El diagnóstico se resiente por la superficialidad de esa descripción. Del Congreso colombiano se han dicho muchas cosas que el escrito omite, y sería por tanto interminable señalar sus vacíos. Una relación de temas no podría ignorar los siguientes, por ejemplo: la ineficiencia de la institución, la mala calidad y poca pertinencia de la legislación, su inoperancia como órgano de control político, los graves problemas éticos que afectan su funcionamiento, la inexistencia de apoyos técnicos modernos, la total entrega de los congresistas a la mecánica clientelista y burocrática, las incestuosas relaciones legislativo-ejecutivo promovidas y administradas por los presidentes de la república en aras del desacreditado concepto de 'governabilidad', la inexistencia de oposición institucional en el Congreso.

El cuadro patológico de los sistemas electoral y de partidos refleja muy pálidamente en esta investigación la profundidad y complejidad de la crisis que padecen ambas instituciones. De ahí que las propuestas sean inadecuadas para la naturaleza y magnitud de los problemas, y, en ocasiones, absurdas o inconvenientes.

La flaqueza del trabajo proviene de sus raíces conceptuales y de método. En efecto, el documento adolece de la falta de un marco teórico que oriente y sustente doctrinaria y filosóficamente sus hipótesis y propuestas. Por ello, a partir de una introducción liviana, súbitamente pretende imponer una minuciosa lista de reformas, vinculadas, con sesgo y facilismo, a problemas seleccionados que no resisten el análisis crítico. El trabajo empieza a derrumbarse desde su introducción de página y media, que mejor se hubiera incluido como parte de los once renglones con que concluye el documento.

Por ejemplo, nada útil puede resultar de una de las tesis centrales del trabajo: que en el sistema político colombiano el presidente es el bueno y el Congreso es el malo. Se insiste en que en Colombia el presidente es la única autoridad que se preocupa por el bienestar público y sabe cuáles son las reformas que necesita el país, mientras que el Congreso, en su maldad, ataca, bloquea e impide el progreso.

El presidente se esfuerza denodadamente por gobernar el país y el Congreso no le apoya en nada. Por lo menos, habría que matizar un tanto. Sin ánimo de ser cruel, cito dos pasajes del documento:

El presidente, que es elegido nacionalmente, es el defensor principal de las disposiciones necesarias para el bien público y debe decirse que todos los presidentes elegidos en las últimas décadas han intentado fuertemente impulsar reformas que mejorarían dichas disposiciones. Sin embargo, tales reformas han sido generalmente bloqueadas por el Congreso y los presidentes han tenido que hacer uso de poderes extraordinarios o de emergencia para avanzar en las reformas (p. 6).

El segundo afirma:

La reforma constitucional de 1991 trató de atacar el problema del Congreso colombiano instituyendo una sola circunscripción nacional para el Senado. El propósito era, correctamente, alentar a los candidatos a ampliar su plataforma electoral y a convocar votantes a nivel nacional basándose en temas de interés nacional. No obstante, esta reforma fracasó (p. 8).

Evidentemente fracasó. Pero no porque hubiera fallado en el propósito enunciado, pues en realidad ése nunca fue el propósito. La Asamblea Nacional Constituyente, controlada por movimientos políticos emergentes y codiciosos de poder, buscó destruir la base electoral regional de la clase política tradicional mediante la circunscripción nacional para Senado y otras medidas complementarias (la extensa lista de inhabilidades, por ejemplo). Si alguna parte de la Constitución Política de 1991 está llena de malicia y cálculo político, es la de contenido electoral porque, claro, el que gana impone las reglas de juego. Y las reglas que impusieron los triunfadores fueron el régimen draconiano de inhabilidades, la circunscripción nacional para elección de Senado, la elección presidencial a dos vueltas, la creación de la vicepresidencia. En suma, poco se pensó entonces en encauzar la actividad del Congreso hacia *temas de interés nacional*. Y el fracaso no consistió en que el Congreso conservara una mentalidad parroquial sino en que no se produjo la renovación de la clase política ni la modernización del sistema político.

Antes de llegar al comprometedor terreno de las propuestas, es necesario meditar, así sea brevemente, en qué es lo que se pretende con la revisión general del régimen electoral. Aunque el documento expone algunos objetivos, que en buen medida compartimos, se queda muy corto en señalar los propósitos de la reforma electoral, que sin duda es muy necesaria, y de la revisión del régimen político de los partidos. En efecto, los objetivos se enuncian de manera muy sucinta y fragmentaria. Por ejemplo, aunque se plantea correctamente la

necesidad de ordenar la actividad de los partidos en el Congreso y de promover la creación de nuevos partidos, al mismo tiempo se introduce, en contra de esta política, la ‘eutanasia de las minorías’ mediante la regla de un umbral estricto. Esta propuesta es incoherente.

La finalidad del sistema electoral en una sociedad democrática es que el trámite de las elecciones corresponda al deseo libre e informado de los votantes, y que los elegidos adquieran compromisos políticos con sus electores y sean obligados a rendir cuentas por su gestión. Es decir, que el sistema electoral sea representativo y que en virtud de esa representatividad el sistema en su conjunto adquiera legitimidad y gobernabilidad.

Algo semejante sucede con la revisión del sistema de los partidos y su regulación legal. Es de esperar que las opiniones políticas dispersas de la sociedad se aglutinen en torno a propuestas que comprometan a las organizaciones políticas, que quienes son elegidos gracias a determinados partidos pertenezcan a ellos, para que no se engañe o defraude al elector. Y que los elegidos sean leales y respondan por su conducta política ante el partido y ante los electores.

El documento contiene argumentos contrarios a la realidad. Por ejemplo, cuando afirma que se debe revisar la ley de creación de partidos para facilitar la entrada de partidos. Cabe observar que la legislación de partidos ya es hoy excesivamente complaciente, a tal punto que existen más de cincuenta organizaciones partidistas oficialmente inscritas, con la personería jurídica que les permite disfrutar de beneficios tales como inscripción de candidaturas sin requisitos especiales, acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado y financiación estatal de las campañas y las propias organizaciones políticas. Sin duda, los problemas del régimen legal de los partidos políticos son de otra índole.

Los autores del estudio sostienen que:

Al presidente lo elige un electorado nacional mientras que los legisladores en su mayoría tienen que responder únicamente ante un pequeño y estrecho grupo de votantes locales, de quienes depende su reelección (p. 7).

Hallamos aquí un error. La política real no funciona así en Colombia: los elegidos no responden ante nadie. No existe la responsabilidad política propia del funcionamiento de la democracia en naciones civilizadas. La reelección no depende de la opinión, salvo en Bogotá y otros grandes centros urbanos. Depende, por regla general, de la capacidad económica de las campañas, porque los votos sencillamente se compran.

En nuestro sistema político no existe en absoluto la noción de responsabilidad política y ello obedece en mucho justamente a la falta de partidos políticos, que en rigor no existen. De todas maneras, los partidos deben tener verdadera capacidad para orientar el trámite de la política, de modo que la política obedezca más a la conducción de instituciones que a la voluntad acomodaticia de las individualidades. De la dispersión de las opiniones particulares de los ciudadanos y de la acción personal de las individualidades políticas se debe pasar a una acción política orgánica, sistémica y racional, en cabeza de organizaciones e instituciones políticas. Con esto se logra más gobernabilidad y por supuesto más representatividad. Hay intereses superiores a los particulares y a los puramente personales de los políticos. Pero estos intereses superiores sólo podrán articularse y subordinarse al interés general con la mediación de partidos políticos que funcionen como instituciones.

El documento es bastante desequilibrado pues aunque presenta algunas propuestas más o menos argumentadas, sustentadas y razonadas, otras son ideas apenas enunciadas, intuiciones truncas que no se desarrollan ni llegan a ninguna solución específica.

Por otra parte, a juzgar por cierto énfasis del documento, parece depositar una fe excesiva en las leyes de Duverger, en el determinismo o mecanicismo de la teoría que vincula la reforma del sistema electoral con la transformación del sistema de partidos políticos. Debo recordar que esas leyes fueron expuestas por primera vez en 1945 y que Duverger las revisó en 1951, cuando ya no las llamó 'leyes' sino 'fórmulas' y que, en el curso del debate de la ciencia política durante la década de los cincuenta, Duverger perdió fe en sus propias leyes. Es un anacronismo intentar revivirlas después de que Giovanni Sartori, por ejemplo, les hizo una crítica y las relativizó por completo. Por supuesto, podemos echar a volar la imaginación para diseñar toda clase de mecanismos posibles de elección y escrutinio, pero hay que equilibrar, poner los pies en la realidad y tener en cuenta que quienes ganan las elecciones y controlan los organismos encargados de expedir las leyes imponen las reglas electorales. Y que cuando alguien presenta una iniciativa de reforma electoral, inmediatamente todos los políticos hacen sus cálculos, lo que es apenas normal, y los incorporan a las nuevas leyes si es inevitable tener que expedirlas.

Es como el juego del gato y el ratón. Por un lado se quiere atrapar al sistema político pero éste se reacomoda y sortea todo obstáculo o condicionamiento que vulnere sus intereses. La reforma electoral y la reforma del sistema de partidos políticos son mucho más complejas que el simple diseño de un nuevo mecanismo para elegir representantes

a la cámara. No sólo involucran elementos de derecho electoral y de legislación sino que además tienen que ver con una revisión general del comportamiento real del sistema político y del comportamiento general del Estado.

El trabajo plantea algunos interrogantes interesantes, pero no da respuestas concluyentes. Así ocurre cuando pregunta si es preciso que los partidos obtengan el derecho de control total sobre sus avales, si se deben establecer circunscripciones electorales de un solo congresista con mandato plural, si es pertinente reemplazar el sistema LR-Hare por la fórmula electoral D'Hondt, implantar sistemas de representación con listas cerradas o de partido, el voto único transferible, la representación proporcional, el sistema alemán con una combinación de circunscripciones individuales de listas cerradas y un sistema PR de representación proporcional con dos circunscripciones. Estas preguntas podrían extenderse indefinidamente, sin llegar a una visión integral y complementaria de las reformas, como se aprecia a lo largo del estudio.

Es necesario añadir un breve comentario a otro documento de la Misión, *División de poderes: una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia*, que trata un tema crucial para la vida del país: la separación de poderes; naturalmente relacionado con el sistema electoral por el funcionamiento del Congreso a través de los partidos políticos. Este documento apenas toca, como si anduviera sobre brasas, el problema central: las relaciones patológicas entre el Congreso y el ejecutivo. Éstas no son accidentales ni casuales, son deseadas y promovidas por el propio sistema político. El Presidente de la República no es víctima de la mecánica del Congreso. El Presidente de la República y los gobiernos se nutren de esa mecánica. En la realidad, esta confusión de poderes entre el legislativo y el ejecutivo es promovida, regulada y administrada por el Presidente de la República. ¿Acaso no es en el Palacio de Nariño donde funciona el computador que contiene todo el organigrama burocrático de la administración pública para repartirlo a pedazos entre los congresistas a cambio de favores políticos?

En la realidad, el gobierno es desde hace años el principal promotor de la corrupción pública en Colombia porque dirige y reparte, asigna y quita de acuerdo con los intereses del momento, y esa intriga es lo que eufemísticamente llaman gobernabilidad. En la realidad, el reparto de favores políticos es el mecanismo que confiere cierta fluidez al sistema político y hace posible conservar la apariencia de administración pública en el país. Pero por debajo de la mesa se reparte pródigamente el patrimonio público para beneficio de insospechados intereses particulares.

Otro aspecto ineludible en el análisis del viciado sistema de separación de poderes en Colombia es el de los mecanismos estatales de control, que debido a su absoluta politización y corrupción, son absolutamente ineficientes. La descentralización territorial como mecanismo para controlar al Estado ofrece un enorme potencial para la modernización de la política y de la administración. En este momento tenemos mucho más Estado en los municipios y departamentos que en el nivel nacional; más de la mitad de los recursos totales del Estado se manejan en los departamentos y municipios. Desde el punto de vista de la organización general del Estado, éste es un elemento que no podemos perder de vista al analizar la separación de poderes. La opinión pública y el derecho a la información son totalmente incipientes debido al monopolio de los medios de comunicación por parte de los grupos económicos y, por supuesto, del sistema político.

Necesitamos reconstruir el sistema de partidos políticos con base en unas reglas democráticas, con responsabilidad política y con compromisos frente a la comunidad de quienes son agentes de la comunidad política, lo cual oxigenará necesariamente el funcionamiento de las corporaciones políticas.

La virtud de la Misión Alesina es haber generado una importante discusión, muy precaria y ocasional en nuestro medio. Ha contribuido a dar aire al necesario debate sobre la crisis política nacional y a que las iniciativas trasciendan los cerrados cenáculos académicos, de donde urge rescatarlas para que la sociedad las asuma como herramientas para construir su futuro.