

HERRA61

La reforma democrática del estado

Documento borrador para el debate del “Encuentro Ciudadano por la Democracia” que se realizará en Yumbo los días 14, 15 y 16 de mayo.

PEDRO SANTANA RODRÍGUEZ

Presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía

1. Por el renacimiento de la Política Democrática

La política es una creación humana que surgió para ocuparse de los intereses colectivos de los hombres y las mujeres de la sociedad. Por tanto la política se ocupa de las relaciones entre los hombres y mujeres, es decir, del nosotros, del interés público. Lo público indica, al mismo tiempo, mundo común, entendido como comunidad de cosas, que nos une y agrupa. La política se basa en la pluralidad y en la diversidad de las personas, de los (as) ciudadanos (as).

El objetivo fundamental de la política consiste en el logro de una sociedad más justa, más democrática y participativa mediante la construcción de unas instituciones públicas cuya tarea fundamental es el logro del bien común o de la buena vida para los asociados. En concreto los fines últimos de la política están relacionados con la construcción de una sociedad más democrática, en que los hombres y las mujeres participen del proyecto colectivo mediante su participación cada vez más consciente. El voto libre es fundamental, pero además de que los ciudadanos participen mediante el voto en la toma de decisiones que les competen, la democracia moderna que buscamos requiere una participación más activa de los ciudadanos en la discusión tendiente a la toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos y el cuerpo de leyes e instituciones creadas por la sociedad para la construcción del proyecto colectivo de nación. En el centro del proyecto colectivo de nación debe ponerse el énfasis en la lucha por la igualdad de oportunidades y por la reducción de las desigualdades sociales, por la reivindicación de los intereses de los excluidos, de las minorías, de las mujeres, etc.

La crisis de la sociedad política colombiana tiene que ver primordialmente con la subordinación de los intereses públicos y colectivos a los intereses privados, con el usufructo de los bienes y del erario público para beneficiar intereses de grupos y de sectores económicos reducidos. Esta utilización ha conllevado el desarrollo de un proceso de fragmentación social, de pérdida de la convivencia ciudadana, de extensión de la pobreza y la exclusión social, del uso de la violencia no solo como instrumento para el ejercicio de la actividad política sino aún para la resolución de los conflictos personales y sociales y para la apropiación de bienes materiales. La creciente supeditación de lo público al predominio de intereses privados, la desinstitucionalización del Estado y la pérdida de la convivencia ciudadana ha

profundizado la fragmentación social y nos ha llevado a una situación de franca destrucción social.

Ante la crisis de la política vuelve a ser relevante la pregunta por el sentido de la política y por su papel en la sociedad colombiana. La pregunta relevante esta relacionada con el lugar que se le asigna a la política y por su papel para enfrentar la crisis colombiana que puede ser resumida en crisis institucional (crisis de las estructuras estatales que no solo carecen de legitimidad sino que son presas del particularismo, del clientelismo, de la corrupción -ocupamos el tercer lugar entre los países más corruptos de América y el séptimo en el mundo, según los datos de la organización Transparencia Internacional), somos el segundo país más violento en América en términos del número de homicidios por cada cien mil habitantes y ocupamos el sexto lugar en el mundo en violación de derechos humanos, con el agravante de enfrentar una actividad criminal crecientemente organizada que está en estrecha relación tanto con el conflicto político como con el narcotráfico (existencia de grupos guerrilleros, paramilitares, organizaciones delincuenciales ligadas las mafias, etc.), pero además la acción de la fuerza pública, es decir de las fuerzas armadas y de policía, sufre frecuentes cuestionamientos por el uso ilegítimo e ilegal de la fuerza y por nexos de sectores de éstas instituciones con grupos paramilitares.

La crisis institucional también afecta a los partidos y movimientos políticos que son presas del clientelismo, de la falta de democracia interna, de ausencia de programas y organismos que trabajen y reflexionen seriamente sobre los problemas del país para ofrecer alternativas a su tratamiento.

De manera general podríamos decir que la política y los partidos y movimientos políticos a través de los cuales los colombianos actuamos han fracasado o se encuentran profundamente cuestionados en cuanto a los resultados sociales que pueden ofrecer. Además de la violencia, la fragmentación social y la corrupción, Colombia es un país con niveles de impunidad superiores al 80% en que la mayor parte de los delitos y aún de los asesinatos permanecen sin castigo, una sociedad en que el 55% del total de la población se encuentra en situación de pobreza, una sociedad en la que los cuatro más grandes grupos económicos, son propietarios de aproximadamente el 20% del Producto Interno Bruto, cinco grupos controlan el 92% de los activos financieros, 50 grandes empresas dominan más del 60% de la industria, los servicios, el comercio y el transporte.

En el país cuatro grupos económicos son propietarios del 80% de los medios de comunicación. En Colombia la propiedad está muy concentrada, el Banco Mundial ha señalado que después de Grecia es en Colombia donde hay una mayor concentración de la propiedad la cual llega a un índice del 68%. En este país el 1.3% de los propietarios posee el 48% de la tierra, el desempleo se acerca en algunas ciudades al 18% del total de la Población Económicamente Activa, PEA, y en los centros urbanos el 55% de los trabajadores se encuentra en el sector informal y el subempleo esta cercano al 20%.

En nuestro país han florecido los negocios y la actividad económica ligada a la producción de sustancias psicoactivas. Actualmente hay más de 100.000 hectáreas de cultivos de coca y amapola y existen poderosas mafias ligadas a la producción, procesamiento y tráfico de éstas sustancias lo que ha aumentado la tradicional vulnerabilidad del país con respecto a las potencias extranjeras y principalmente a los Estados Unidos que imponen políticas de erradicación de cultivos, como las fumigaciones aéreas, que arrasan con ecosistemas frágiles muy ricos en biodiversidad y que envenenan nuestras fuentes de agua. Decenas de miles de campesinos viven de éstos cultivos pues no tienen alternativas de producción en otros cultivos que les permitan un ingreso económico digno.

Esta es la sociedad que han contribuido a generar y a crear los políticos tradicionales y las estructuras políticas dominantes. La política y sus formas de expresión y organización están en deuda con la sociedad. Es hora de poner en marcha un movimiento asociativo de los demócratas, de los líderes de los trabajadores, de los líderes sociales y de derechos humanos, de los líderes comunales, que tenga como propósito fundamental la refundación democrática de la política y cuyo norte sea poner la política al servicio del país y de sus gentes. A la política corresponde la lucha contra la pobreza, la reestructuración del Estado, la discusión y adopción de un modelo de desarrollo que consciente del proceso de internacionalización de la economía sepa desarrollar las ventajas comparativas que tiene el país, pero que al mismo tiempo desarrolle el mercado interior con el propósito de superar la pobreza y la exclusión social. A la política corresponde el dotar a la nación de un programa de investigación en ciencia y tecnología que respetuoso de la naturaleza nos conduzca por senderos de desarrollo económico y social con base en nuestros propios recursos y sobre todo en la capacidad infinita de nuestra gente que pese a todas las condiciones ha logrado sobrevivir, luchar y amar.

La política debe ponerse al servicio del bien común, del progreso social de los más humildes, de superación de las desigualdades y de construcción de una institucionalidad abierta a la participación ciudadana y con amplios espacios para su participación.

2. Hacia una democracia de participación.

En Colombia durante el último siglo se han intentado tres reformas que han buscado la refundación de la sociedad política con alcances muy limitados. La reforma constitucional de 1936 estableció unas bases mínimas para la construcción de un Estado moderno confiriéndole una función social a la propiedad. La ley 200 de dicho año buscó poner en marcha un proceso de reforma agraria que en la práctica no se realizó y que legalmente fue detenida mediante la ley 100 de 1944. Otros intentos de reforma agraria han naufragado ante la falta de consenso político y de voluntad para encarar el problema de la redistribución de la propiedad agraria. Así pues a fines de este milenio todavía nos planteamos la necesidad de realizar una reforma agraria que es parte de las reivindicaciones de una guerrilla con fuertes bases campesinas. El tema sigue estando entre los

puntos nodales de una reforma económica y social que tenga como meta garantizar la seguridad alimentaria del país.

Una segunda reforma que buscó la reestructuración de la organización territorial del Estado se aprobó en 1986. Mediante dicha reforma se dio inicio al proceso de la descentralización y la construcción de una democracia local más plural mediante el establecimiento de la elección popular de alcaldes, la devolución de recursos y fuentes de financiamiento a los municipios y el inicio de una apertura política. Esta reforma ha tenido importancia tanto en el terreno de la relegitimación de las autoridades municipales así como en la pluralización de la vida política en Colombia.

Los alcances de la descentralización aunque limitados han permitido avanzar en el proceso de formación de una cultura política independiente y en el proceso de creación de unas instancias políticas más cercanas a los habitantes de municipios y departamentos. El principal obstáculo para el avance de las fuerzas independientes lo ha constituido la violencia inicialmente del establecimiento tradicional que logró sacar del escenario político a la Unión Patriótica mediante el exterminio contra sus militantes y dirigentes. Más recientemente las guerrillas, que en los años ochenta reivindicaron la elección de alcaldes y la descentralización, han intentado con éxitos parciales el boicot electoral y la influencia en las decisiones municipales mediante la práctica del secuestro de los alcaldes municipales y el uso de métodos intimidatorios que deben ser rechazados.

En el proceso de refundación democrática de la política deberá profundizarse la descentralización apoyando sobre todo las experiencias de la participación ciudadana en los distintos niveles de la gestión pública local. Las experiencias gestión pública democrática deberán complementarse con reformas tendientes al reordenamiento territorial y con la creación de regiones con mayores niveles de autonomía de la que poseen los actuales departamentos. Todo ello manteniendo la separación de las elecciones regionales (alcaldes, gobernadores, concejales, diputados).

No obstante el intento más serio por abordar la crisis política lo constituyó la experiencia de la Constituyente de 1991 que fue una feliz confluencia, por una parte de los acuerdos de paz suscritos entre el Estado y los grupos guerrilleros M-19, EPL, Quintín Lame y PRT, y de la movilización ciudadana, sobre todo del movimiento de los jóvenes estudiantes agrupados alrededor del proyecto de la séptima papeleta. El resultado de la Constituyente fue la Carta Política de 1991 que en términos generales logró dotar al país de un Estatuto jurídico moderno, democrático y progresista.

La nueva constitución reconoce un amplio catálogo de derechos sociales y políticos, establece mecanismos amplios para la participación ciudadana, avanza en la definición de nuestra nación reconociendo su carácter pluriétnico, culturalmente diverso y al mismo tiempo establece un nuevo orden territorial basado en la descentralización y las autonomías territoriales. Avanza en un

sentido progresista estableciendo como base del poder la participación ciudadana y estipula el principio de la soberanía popular como fuente legitimadora del poder político. Intenta la creación de un sistema de contrapoderes otorgándole mayores responsabilidades y funciones al Congreso de la República y a la rama jurisdiccional del poder público. Una nueva reforma política deberá preservar los avances más significativos logrados en la Constitución de 1991.

No obstante la reforma constitucional de 1991 mantuvo sin atreverse a resolver por lo menos cuatro grandes temas de la agenda nacional. En primer término la Constituyente de 1991 no realizó una gran reforma económica y social que tuviera como destinatarios a la mayoría de los colombianos que viven en situación de pobreza y exclusión económica y social. La constituyente no limitó el poder de los monopolios ni afrontó los retos de construir una economía moderna y redistributiva. Una nueva reforma deberá abocar este como uno de los temas centrales con el propósito de desarrollar una nueva cultura productiva con la abolición de culturas como la ilegal y la rentística, enmarcada dentro de un verdadero ordenamiento democrático y que tenga como propósito la inclusión de los millones de colombianos que se encuentran fuera del disfrute de los logros del crecimiento económico y social concentrado en muy pocos sectores.

Esta reforma deberá asignar al Estado funciones precisas con respecto a su papel dinamizador de la economía lo mismo que proveer condiciones para el desarrollo de las actividades del sector privado y del sector social de la economía (el sector solidario y cooperativo). En concreto deberá revisar parte del actual modelo de desarrollo teniendo como norte la construcción de una economía productiva enclavada en la internacionalización de la economía pero al mismo tiempo desarrollando el mercado interno y protegiendo sectores estratégicos como el alimentario, el energético y la protección y disfrute adecuado de nuestros recursos naturales. Un punto fundamental de un nuevo modelo de desarrollo tiene que ver con la creación de capital social y en concreto con la puesta en marcha de un verdadero programa nacional de formación de recursos humanos mediante una verdadera reforma del sistema educativo y de la adopción de un verdadero programa de investigación científica y tecnológica.

Un segundo vacío de nuestro ordenamiento constitucional que no fue abocado en la Constituyente de 1991 tiene que ver con el papel y las responsabilidades de la Fuerza Pública. Un Estado democrático tiene como una de sus características centrales el monopolio del uso de la fuerza en manos de las Fuerzas Armadas y de Policía. El ejército en estricto sentido debería ser pequeño, altamente profesional y debería encargarse principalmente del cuidado de las fronteras. Las Fuerzas de Policía deberían depender del Ministerio del Interior y su función primordial en el estado democrático y social de derecho es el mantenimiento del orden público democrático que tiene como su primordial objetivo la protección de los derechos humanos y la subordinación de todos aquellos que pretenden desconocerlos o violarlos.

Los fueros especiales para estas fuerzas deberán estar limitados a aquellas conductas y delitos que se relacionan estrictamente con sus funciones. Por tal motivo deberá limitarse y reformarse el llamado fuero militar.

Un tercer tema crucial es el que tiene que ver con la reforma judicial. Esta reforma debe referirse a las funciones conferidas a la Fiscalía General de la Nación y a los procedimientos de elección buscando la democratización de las altas cortes judiciales. La Fiscalía debería ser el organismo dedicado a las labores de investigación y acusación de los infractores de la ley ante los jueces quienes serían los únicos funcionarios con atribuciones para privar de la libertad a los ciudadanos. El sistema judicial debería ser un sistema acusatorio y no un sistema mixto como el establecido en la Constitución de 1991.

Un cuarto tema tiene que ver con la reforma política. Esta reforma deberá tener como objetivo la recuperación de la política para la promoción del bien común, para el servicio a la comunidad, para el control político de los gobernantes y para la educación y formación de una ciudadanía activa, consciente, reflexiva y crítica.

Estos son cuatro de los grandes temas de la agenda de problemas del país. Una reforma democrática debería abocarlos para lograr acuerdos y consensos amplios que permitan enfrentar con creatividad y con imaginación los retos que nos plantea la agenda del nuevo milenio.

3. Una Reforma Política democrática

"...la calidad de una democracia no depende solo de la virtud de su gobierno o de la interacción del gobierno con la oposición, sino, de modo muy especial, de la capacidad de ésta última"
Pasquino Gianfranco, La Oposición.
Alianza Editorial, Madrid, 1998.

La Constituyente de 1991 quiso avanzar en una reforma democrática de los partidos y movimientos políticos para lo cual aprobó un conjunto de medidas, disposiciones y políticas. Parte de esas medidas consistieron en la revocatoria del Congreso de la República, la aprobación de un estatuto drástico de inhabilidades e incompatibilidades, pero, al mismo tiempo prohibió expresamente, que la Constitución y la ley establecieran normas legales que buscaran su transformación y/ o democratización. En la línea del fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos aprobó la circunscripción nacional para la elección del Senado de la República, fortaleció los mecanismos del control político estableciendo la Moción de Censura, aumentó de manera importante las atribuciones al Congreso de la República y dotó al país de un Tribunal Constitucional como organismo protector de los derechos humanos y de la guarda de la Constitución Política. No obstante, sus buenas intenciones naufragaron en las decisiones de los partidos mayoritarios y tradicionales que acudieron a la operación avispa para acabar con la circunscripción nacional y no desarrollaron como soñaban los constituyentes un

proceso de democratización interna transfiriendo poder a los militantes y afiliados. Por el contrario la crisis de representación y el clientelismo se profundizaron, por lo cual es imperiosa una Reforma Política tendiente al fortalecimiento de las opciones políticas democráticas en Colombia.

La crisis de los partidos y movimientos políticos se manifiesta entre otras en las siguientes situaciones (1) ausencia de programas y de debate programático frente a los principales problemas de la sociedad colombiana, lo que da como resultado una indiferenciación ideológica, y la real ausencia de un debate público sobre los principales problemas del país, (2) fragmentación interna y anarquía que se traduce en falta de responsabilidad de los elegidos frente a los electores y frente a los partidos políticos a quienes dicen representar, (3) indisciplina para asumir las orientaciones de la colectividad (lentejismo), (4) ausencia de vida interna y de poder en sus estructuras de los afiliados, militantes y adherentes de una colectividad para tomar parte en las decisiones sobre candidatos a cargos de elección popular, lo que se traduce en proliferación de listas y ausencia de responsabilidad política de los elegidos que terminan por representar sus propios intereses y el de sus allegados más próximos abandonando la representación de los intereses de los (as) ciudadanos (as) de quienes obtuvieron su apoyo y respaldo político, (5) sobrerrepresentación de los grupos de parlamentarios en las estructuras de decisión de los partidos y movimientos, (6) bajo nivel de la cultura política de los (as) colombianos (as) para identificar con claridad las diversas alternativas políticas y los reales intereses en juego.

Frente a estos problemas es imperioso poner en marcha una reforma política que tenga como su objetivo principal la recuperación de los partidos y de la sociedad política para los ciudadanos, para la defensa y representación de los intereses públicos y colectivos. Esta recuperación pasa necesariamente por adoptar una legislación que democratice los partidos estableciendo obligaciones comunes para todos los partidos y movimientos políticos y de manera expresa que otorgue derechos a los militantes y adherentes tanto para las definiciones programáticas como derechos para tomar parte en la designación de candidatos a cargos de elección popular, en la definición de procedimientos democráticos internos y en la elección de sus directivas nacionales y regionales. En nuestro caso y para hacer frente a la excesiva fragmentación política deberán establecerse disposiciones que permitan el logro de una lista única por partido o movimientos político, la creación de organismos internos para el control político y ético de los representantes y dirigentes. En esa misma línea deberá establecerse un sistema que castigue drásticamente la proliferación de listas y la fragmentación política bien sea por la vía del umbral, es decir, de un porcentaje mínimo de votos para obtener representación en los cuerpos colegiados que no debería ser tan alta al comienzo pero que puede ser progresiva o bien por la vía de establecer la cifra repartidora para elevar el cociente electoral para obtener representación en esos mismos organismos.¹

¹ Si se escogiera la vía del Umbral podría pensarse en que solo los partidos o movimientos que tuvieran el 1.5% del total de los votos válidos en las elecciones respectivas tendrían derecho a

Adicionalmente debería trabajarse por el financiamiento pleno de las campañas políticas comenzando por las campañas presidenciales y al Congreso de la República. Uno de los requisitos básicos de la democracia debe ser la consecución de la independencia y autonomía de los partidos y movimientos políticos con respecto a los grandes poderes económicos. En nuestro medio los grandes conglomerados económicos logran subordinar buena parte de los intereses de los partidos mediante el financiamiento de las campañas electorales. Deberían eliminarse los aportes de las personas jurídicas limitando el financiamiento privado solo a las personas naturales y por montos pequeños y solo para apoyar el funcionamiento regular y cotidiano de los partidos (para apoyar centros de pensamiento, publicaciones, seminarios, reuniones, etc). Estos recursos privados deberían ser girados a las Tesorerías de los partidos y/o movimientos políticos. Las campañas deberían ser financiadas en su integridad con recursos públicos, limitándolas en el tiempo (tres meses), disponiendo de espacios gratuitos para debates y transmisión de cuñas y propaganda por los canales públicos y privados de la televisión y creando un fondo para el financiamiento anticipado de dichas campañas. Esta reforma es muy importante si queremos de verdad garantizar que los organismos de representación popular actúen con independencia y autonomía.

La manera como funcionan los partidos y movimientos políticos en el país proyectan la crisis sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado y limitan de manera grave la independencia y autonomía de órganos como el Congreso de la República que es domesticado por el otorgamiento de cuotas burocráticas y el uso reiterado del ejecutivo de negociar adhesiones y respaldos a cambio de prebendas burocráticas. Los organismos de control son también contaminados por éstas mismas prácticas lo que nos ha conducido a una inoperancia de dichos organismos y a la proliferación de la corrupción.

Es por ello necesario rodear a la oposición de mecanismos que le permitan ejercer sus funciones. Teniendo claro que la principal garantía a la oposición es el acceso inmediato y amplio a los medios de comunicación, es necesario no obstante, en Colombia rodearla de condiciones de seguridad y contribuir a generar un clima que permita que el ciudadano medio entienda la labor de la oposición como parte consustancial al funcionamiento de la democracia. Los organismos de control (Contraloría y Procuraduría) deberían elegirse por el Congreso de la República de ternas postuladas por los partidos de la oposición de tal manera que la corrupción y el abuso de autoridad tengan un costo político para los gobernantes.

Estas reformas son necesarias, sin embargo, no hay que hacerse demasiadas ilusiones sobre las repercusiones de una reforma jurídica sobre la realidad social y política. Una reforma legislativa ayudará indudablemente al proceso de la

curules, este porcentaje podría irse elevando en las elecciones sucesivas hasta llegar a una cifra del 3% ó el 5%, como existe en otros países. Si se acoge el mecanismo de la cifra repartidora también se lograría el objetivo de combatir la fragmentación y proliferación de listas.

refundación democrática de la política, pero no hay que olvidar que lo fundamental tiene que ver con los procesos de formación de una cultura política de los (as) colombianos (as). Este proceso está en marcha y se viene expresando en el apoyo creciente de los ciudadanos por candidatos y alternativas independientes. La cultura política autónoma y comprometida con la defensa de los intereses de los sectores populares y con posturas de defensa de los derechos humanos, de solución negociada del conflicto armado, de movilización por la paz con justicia social (mandato ciudadano por la paz, Asamblea Permanente de la Sociedad Civil, etc) y el creciente apoyo a candidatos independientes a las Alcaldías municipales son muestras fehacientes de este proceso. No obstante, la mayor parte del electorado sigue apoyando a las viejas maquinarias políticas que siguen siendo mayoritarias en el Congreso de la República y en los cuerpos colegiados. Una reforma política como la descrita en líneas anteriores que busca dar poder a los ciudadanos en las estructuras de los partidos para que participen y controlen, conlleva en sí misma elementos importantes para iniciar procesos amplios de repolitización de la ciudadanía, de educación cívica y política que redundará en el mediano plazo en el estímulo a procesos de formación de una ciudadanía consciente, reflexiva, autónoma, activa y actuante. Los movimientos políticos deber ser esa escuela de ciudadanía que el país requiere.

En este terreno un movimiento alternativo tiene que comprometerse desde su inicio con la práctica de mecanismos democráticos internos, con la definición de reglas de procedimiento claras, con el ejercicio de mecanismos de control sobre sus voceros y con la práctica de una ética de compromiso con la lucha por la justicia social, la igualdad y contra todas las formas de discriminación y exclusión, a la vez que debe ser ejemplo de la práctica de virtudes públicas como la transparencia, la solidaridad, la responsabilidad y la prevalencia de los intereses colectivos sobre los intereses individuales. Solo con un proyecto de esta naturaleza podrá pensarse en que recuperaremos la política para los hombres y mujeres de la sociedad y la superación de la muerte y la desesperanza con mensajes de vida y de alegría colectiva.