

FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL COLOMBIANO*

*Por: DANIEL BOKOBZA,
Experto Técnico del Gobierno Francés,
RAUL ESCOBAR O.,
Investigador del CINAP*

INTRODUCCION

La presente investigación se propuso estudiar el funcionamiento del Congreso dentro del régimen presidencial colombiano. El Congreso colombiano es bicameral: Cámara de Representantes y Senado de la República. Tomamos el término de Parlamento como representativo del modelo teórico de la Rama Legislativa del poder y cuando hablamos del Congreso, nos referimos al caso colombiano. Esta precisión terminológica permite hacer una confrontación entre el modelo clásico de Parlamento y la realidad del Congreso colombiano.

Se trata de estudiar el funcionamiento de la democracia en Colombia a través del órgano fundamental para su expresión: el Congreso.

El área problemática de la investigación consiste en el funcionamiento institucional y político del Congreso, ¿cuáles son los procedimientos que, a través del Congreso, transforman las demandas políticas de los ciudadanos en decisiones concretas?

Investigación adelantada por el grupo del CINAP.

Se trata de estudiar la importancia del Congreso en la realidad política y social colombiana.

A. Campo de la investigación

El marco teórico de la investigación es la ciencia política, la ciencia política utiliza el derecho constitucional pero no se limita a él. Muchos elementos explicativos del funcionamiento del Congreso existen fuera del marco jurídico: partidos políticos, medios masivos de comunicación, grupos de presión. La ciencia política utiliza también elementos de administración pública pero es únicamente un elemento de explicación entre muchos otros. La ciencia política integra hoy elementos sociológicos, jurídicos, institucionales e históricos. Vista de esta forma, es la "ciencia de la ciudad" (sociedad griega) y se interesa por la estructura de la organización de los hombres en todos sus aspectos.

Se estudia el Congreso en 1984, con sus problemas actuales pero la perspectiva histórica está utilizada cada vez que explica la situación presente. Dentro de la ciencia política se utilizó el enfoque de política comparada. Permite la comparación de Colombia con otros países, ya sea como modelo o ya sea como equivalentes.

B. Justificación de la investigación

La investigación se integra a una rama de desarrollo del CINAP: la investigación básica en ciencia política. Se prevén otras tres direcciones de estudio: la modernización del sistema político colombiano, cien años de evolución del sistema político colombiano y el desarrollo político colombiano. El interés de la investigación también reside en la actualidad de algunas cuestiones que tocan al Congreso. Primero más que nunca el Ejecutivo sigue legislando (emergencia económica, estado de sitio, facultades extraordinarias). Luego, diez años después del fin del Frente Nacional, se cuestiona la persistencia de gobiernos de unión nacional integrados por los partidos tradicionales. Finalmente se espera en todos los niveles de la Nación la transición de la democracia "restringida" a la democracia "plena": es la "apertura democrática" del Presidente Belisario Betancur.

C. Metodología

La metodología utilizada sigue un diseño de tipo inductivo-deductivo, con predominio del primero de ellos. De hecho se dio la mayor importancia a la realidad, al funcionamiento cotidiano del Congreso: asistencia a sesiones, contactos directos con senadores y representantes. Se le dio importancia a la teoría y a la hipótesis del método hipotético deductivo. Pero la investigación no se ubica en tal o cual enfoque teórico, ni busca la confirmación de tal o cual teoría. Se trata de reequilibrar los dos elementos fundamentales de toda investigación: teoría y realidad, la pura inducción por ciento no es un método científico pero con el rechazo de este método se quiere quitar importancia a los hechos que en las ciencias sociales cambian muy rápidamente, y en este caso se toma el riesgo de pensar sobre cosas que ya no existen.

La ciencia política moderna conoció dos movimientos contrarios. Al principio del siglo XX se impuso la escuela norteamericana "Behaviorista" con Charles Merriam y Harold Laswell. Esencialmente descriptiva esta escuela busca una utilización máxima de los medios estadísticos (imperialismo de la metodología) pero sin cuestionar el modelo de democracia liberal norteamericana. En reacción con esta corriente se impusieron a partir de 1953, las construcciones teóricas de David Easton (análisis insumo-producto), Karl Deutsch (enfoque cibernético) y Gabriel Almond (estructural-funcionalismo), todos profesores de los Estados Unidos. Este esfuerzo de formalización teórica marca una pausa hoy en día con una fase de retirada y escepticismo: es una fase de experimentación y operacionalización de las teorías.

La presente investigación empezó con una etapa de revisión bibliográfica por el conocimiento de todas las teorías existentes. Luego se hizo el trabajo de campo con la asistencia a sesiones del Congreso y entrevistas con congresistas, hombres políticos y periodistas. En una tercera etapa las teorías revisadas fueron confrontadas con la práctica cotidiana en el Congreso en una fase de análisis de datos. Y por último redactamos el informe final de la investigación, disponible en la biblioteca de la ESAP y en el Centro de Documentación del CINAP. Durante todo el proceso la actividad de investigador en el CINAP fue desarrollada en paralelo con la actividad de profesor en la facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.

D. Finalidades

El enfoque de la investigación es descriptivo y explicativo y sirve al conocimiento general. Pero una investigación básica no significa que no tenga resultados prácticos como la propuesta de reformas, la preci-

sión de la institución o la utilización como base de otras investigaciones aplicadas o especializadas.

E. Problemática

La problemática escogida busca el papel del Congreso en el juego político colombiano, ¿qué funciones políticas y sociales cumple o debería cumplir? ¿Qué importancia tiene en las relaciones políticas? ¿Corresponde este papel a la función asignada por la teoría de la tridivisión del poder?

F. Hipótesis de trabajo

En la resolución de esta problemática se plantearon tres hipótesis de trabajo:

H1 - Actualmente el Congreso de la República de Colombia no está funcionando eficientemente.

H2 - El Congreso puede funcionar bajo ciertas condiciones.

H3 - La problemática del Congreso radica en causas prácticas más que en causas constitucionales.

G. Niveles de análisis

Para el desarrollo de este trabajo se han utilizado cuatro niveles de análisis: socio-económico, constitucional, institucional y político.

I. ASPECTO SOCIO-ECONOMICO DEL CONGRESO COLOMBIANO

A. Adaptación de un modelo clásico de Parlamento a la realidad socio-económica colombiana

El modelo clásico de Parlamento nació en Gran Bretaña, como limitación de la monarquía absoluta. Correspondió a la oposición entre el Monarca, representante de un sector de la población y el Parlamento,

representante de otro sector. En el curso de los siglos y después de la Revolución Industrial (1750), los burgueses obtuvieron la mayoría en el Parlamento Británico y se opusieron a un monarca defensor de los terratenientes. En el XIX el Monarca perdió su influencia y los dos partidos liberal y conservador se compartieron el poder: la dinámica bipartidista había nacido.

En Francia la Carta de 1814, impuso un sistema copiado del modelo inglés: las diferentes tendencias, los diferentes grupos sociales lucharon en el Parlamento con el arbitraje muy activo del Rey.

En los Estados Unidos, el Congreso nació después de la Independencia de 1776, y dos partidos opuestos aparecieron, los republicanos y los demócratas, defendiendo cada uno, unas ideologías, unos intereses de grupo.

En Colombia donde existe un Congreso desde las primeras Constituciones que siguen la Independencia de 1810, no existió desde el origen una dinámica similar Presidente-Congreso basado sobre diferencias de intereses sociales. Únicamente después de la consolidación de los partidos liberales y conservadores (1852) existió una dinámica conflictual en el Congreso. Pero lo que estaba en juego no era el Congreso sino más bien el puesto de Presidente de la República. Una vez conquistada la Presidencia, el partido al poder lo conservaba con medios violentos durante las diferentes hegemonías. Se ganaba la Presidencia y el Congreso en las urnas, pero se le mantenía con las armas. Fue el principal problema de un Parlamento en un país en guerra civil permanente. Existió un cierto grado de lucha de intereses representados respectivamente en el partido liberal y el partido conservador. Pero siempre representaban sectores de las clases dominantes de la época (terratenientes, burqueses) y el

pueblo no tenía representación. Además, después del sufragio universal, los intereses de clases diferentes entre los partidos políticos desaparecieron.

Si se hace un estudio comparativo de los diferentes países del mundo, se pueden distinguir dos tipos de Parlamento: un Parlamento de intereses organizados y un Parlamento de intereses gremiales. El primer tipo corresponde al caso británico donde los partidos políticos representan intereses diferentes. El segundo corresponde al caso norteamericano: cada congresista, cualquiera que sea su pertenencia partidista, defiende unos intereses gremiales y aun son financiados por ellos para hablar en su nombre. En el primer tipo de Parlamento la institución permite servir de base al partido de oposición para hacerse entender y llegar al poder. En el segundo, el Congreso es un factor de publicidad de los debates políticos al nivel central, y de confrontación del poder con la realidad socio-económica de la Nación.

En el sistema colombiano no hay dinámica de clases sociales opuestas, ni representación particular de los gremios, la base de la representación es la circunscripción electoral en su conjunto. El Congreso no tiene la función clásica de representación de intereses, sino una *función latente* que trata de cumplir con estos objetivos. Cada congresista tiene función de repartir el presupuesto estatal entre las circunscripciones electorales (obras públicas, empleos públicos, etc.). Así está cumplida la función de reclutamiento de la clase política con repartición equitativa de los cargos públicos entre los partidos y sus fracciones. Cada congresista defiende su región y se hace una agregación (combinación) de intereses al nivel regional.

Esta función del Congreso es latente porque no está aceptada conscientemente y

además no corresponde a los esquemas demo-liberales, esquemas que cada congresista colombiano toma como modelo. Lo que es más importante, el Congreso no cumple con la función de agregación de intereses al nivel global de la sociedad. Hay una articulación de apoyos pero no de demandas: únicamente la oligarquía tradicional del país tiene representación. Finalmente el Congreso no cumple el papel de creación de normas generales para el país, pues su acción se centra en la satisfacción de demandas particulares.

B. Intereses particulares, partidos políticos y Congreso

En teoría se pueden distinguir tres etapas de estructuración de la representación de intereses, en orden creciente:

i. Representación asistémica

Se trata de las personas no representadas (abstención en las votaciones) y de la representación fuera del sistema: violencia, guerrilla. Estas dos actividades están muy difundidas en Colombia.

ii. Representación social

Más organizada, la representación de intereses puede ubicarse en el sistema social en general con la conformación de los gremios (sindicatos, etc...) que no buscan el poder sino que lo influyen solamente. En Colombia los gremios actúan al nivel del Presidente y no del Congreso.

iii. Representación política

Los intereses se organizan en partidos políticos, cuya meta es la conquista del poder político central. La historia política de Colombia muestra que los partidos políticos parecen policlasistas pero que en realidad son oligárquicos.

1. Estructura policlasista de los partidos políticos colombianos:

Se reconoce que son policlasistas por su composición, su tipo de acción y su ideología. Se sabe que el electorado de los dos partidos políticos tradicionales es muy parecido. Cada uno recluta en todas las capas de la sociedad, las masas están organizadas en torno a líderes y les dan su apoyo: es una estructura vertical de la sociedad.

Tampoco los partidos tradicionales tienen ideología clasista. Y esto, a pesar de que el partido liberal, en sus corrientes más radicales, busca la defensa de las clases bajas de la sociedad. Estas posiciones no producen un consenso en el partido. Además hay que confrontar la ideología, el discurso político con la realidad de la acción al poder.

2. Partidos oligárquicos en realidad:

En realidad los partidos tradicionales de Colombia son oligárquicos tanto en su reclutamiento como en sus fines. El 44% - 50% de los cuadros dirigentes son hijos de terratenientes o ganaderos. En la mayoría de los casos la primera ocupación de los congresistas fue una profesión liberal. El 10% de los congresistas tienen grandes propiedades (400 has. o más) y todos tienen más de 50 has.

Fuentes: Investigación de la Universidad Externado de Colombia sobre "El comportamiento político y legislativo del Congreso" 1984. Se sabe además el papel de la herencia para desempeñar un cargo político en Colombia. Una vez en el poder los partidos tradicionales tienen como fin último el mantenimiento del statu-quo, del establecimiento económico y social. No se buscan cambios de sistema económico.

C. Influencia exterior sobre la democracia colombiana

El Estado colombiano fue construido formalmente sobre modelos exteriores. La ba-

se de la formación de la sociedad colombiana viene del exterior. Esto fue una de las causas de la no adaptación de la sociedad civil colombiana a sus instituciones políticas. Siempre la sociedad política precedió la sociedad civil.

La teoría del Estado que hoy en día predomina es que el Estado está dominado, dependiente del exterior. No está central sino secundario. Los países con mayor influencia económica, con ayuda de los organismos internacionales determinan aspectos de la política de los países de la periferia. La concentración multinacional del capital influye mucho sobre los escogimientos políticos. Aún al nivel interior se impone la teoría de la seguridad nacional.

Tres ejemplos en América Latina sirven para explicar el funcionamiento de este proceso.

El de Guatemala, intentó en 1954, una reforma agraria que fue seguida inmediatamente por una contra-revolución. En Chile había puesto en cuestión la sociedad capitalista pero conoció un golpe de estado en 1973. En Uruguay los militares tomaron el poder para imponer el plan del FMI de los años 1959-1960.

D. Condiciones económicas de la democracia en Colombia

El Congreso colombiano se mueve en una cierta sociedad, en un cierto medio social que pertenece a un país "en vía de desarrollo".

Colombia tiene un PIB de 1.988.019 millones de pesos en 1981, o sea de \$74.346 millones de pesos por habitante. El salario mínimo legal por día es de \$292.5 pesos en 1982. El desempleo urbano es de 9.1% y el subempleo urbano es del 15.4% en 1980. En 1981, con referencia a la población de

más de cinco años la tasa de analfabetismo es del 21.5% (el 13.8% en medio urbano y el 36.5% en medio rural).

El 19% de la población nunca hizo estudios, el 40.1% terminó su primaria, el 8% terminó su secundaria y únicamente el 1% terminó estudios superiores (cinco años y más). El 12.5% de la población no estudió más que la primaria, el 4.7% no más que la secundaria.

En 1973, el 43% de las viviendas ocupadas tienen los tres (3) servicios de acueducto, alcantarillado y energía, pero el 31.3% no tiene ninguno.

El 32% de la población vive en medio rural, lo que produce un electorado campesino cautivo en torno a cacique y gamonales. La industrialización empezada en los años veinte, todavía es débil. Creó una clase obrera pero muy heterogénea, lo que es una causa de la no existencia de un partido socialista fuerte. El Estado desempeña un papel muy importante en la industria y la economía y puede ser una razón de la importancia de las costumbres clientelistas: es el mayor empleador del país. El hecho más destacado de la evolución demográfica es el traslado masivo de la población del campo a la ciudad y esta masificación urbana tomó a Colombia sin preparación, con estructuras mentales atrasadas.

Una explicación del funcionamiento de la democracia en Colombia tiene sus bases en la realidad socio-económica. En los países desarrollados existe un consenso político con libre negociación al nivel central, lo que permite un Estado de derecho con legalidad abstracta. Al contrario en Colombia las desigualdades sociales hacen que el poder económico y político se concentre en las manos de unos pocos. Para

hacer aceptar esto, la solución es el ejercicio autoritario del poder: estado de sitio, violación de la Constitución, la violencia de Estado. Es la teorización del estado de sitio permanente.

Algunos hombres políticos (Juan Bosch, República Dominicana) defienden la tesis de la necesidad del capitalismo para la instauración de la democracia. Pero se puede pensar que el desarrollo económico mismo es un requisito de democracia. En Colombia el estado de la economía en vía de desarrollo con desigualdades sociales necesitó un estado autoritario para mantenerse. Y actualmente se necesita un desarrollo económico sustancial para que puedan existir las condiciones de la democracia.

Este análisis propone leyes de concordancia entre lo político y lo económico. Pero el desarrollo económico no determina enteramente el aspecto político de una sociedad; la condiciona únicamente, pone las fronteras de la autonomía del político.

II. ASPECTO POLITICO DEL CONGRESO COLOMBIANO

A. El debate sobre el tipo de democracia

Tradicionalmente se hace la distinción entre la democracia representativa y la democracia directa. La democracia representativa es la que funciona con un parlamento de tipo clásico con las características siguientes: interdicción del mandato imperativo, no revocabilidad de los representantes ante sus electores, la teoría de representación nacional, que predomina en la mayoría de los sistemas democráticos occidentales implica un cierto papel del parlamento. Defiende el interés nacional, ge-

neral y no la suma de los intereses particulares y contradictorios de los individuos o grupos sociales. Cada parlamento tiene que actuar según los criterios del bien común de la Nación y no según el bien de su propia circunscripción electoral.

Esta teoría de la representación permite un debate a alto nivel en los cuerpos colegiados y da la base para la agregación de intereses: es decir que las demandas de los parlamentarios ya son organizadas, discutidas y formadas; no son una acumulación de reivindicaciones sueltas y sin ninguna vista a medio plazo.

Además, específicamente en Colombia, donde es tan difícil definir programas de acción gubernamental por parte de los partidos políticos, este sistema de democracia representativa debería de favorecer los debates generales y fundamentales a nivel de la Nación. Una atomización del Congreso como se da actualmente, al contrario acentuará el particularismo regional y el clientelismo.

Estamos conscientes de las críticas sobre el sistema de representación. En muchos casos esas observaciones nos parecen pertinentes pero implican la creación de un sistema que impide el trabajo eficaz. Aquí se encuentra el dilema permanente entre la democracia y la eficacia. No hay que hacer jugar al Congreso lo que no puede. El Congreso se ubica a nivel de las autoridades centrales del Estado, donde se necesita una fuerza de acción y una dinámica de poder, sobretudo en un país en vía de desarrollo. Colombia es todavía un país que tiene que llevar a cabo la industrialización de su economía, la búsqueda de un equilibrio económico exterior, el empleo de su inmensa fuerza de trabajo y la elevación del nivel de vida de su población, meta última de toda organización social.

Para esta inmensa tarea se necesitan todas las energías, fuerzas, iniciativas o ideas. Se necesita la convergencia de todos hacia el desarrollo del país, obligación que se vuelve cada día más urgente.

Los órganos del Estado colombiano, el Presidente de la República, el Congreso, tienen que ser eficaces y adaptados a esta tarea, conciliando la eficacia y la democracia. El Congreso debe ser el lugar donde convergen las grandes tendencias ideológicas y problemáticas de la Nación. Debe ser el lugar donde se definen las grandes orientaciones de la sociedad a nivel fundamental con base en la libre competencia de las fuerzas políticas. El ejecutivo se encarga de poner en práctica cada día, esas direcciones de acción.

Pero el Congreso no puede desempeñar el papel de representación directa de cada ciudadano. Lo que se da es una agregación de intereses, es decir, una síntesis, un compromiso entre todas las opiniones divergentes de una sociedad. Hay una necesaria función de mediación de los escogimientos a nivel de la Nación.

Esta democracia a nivel nacional tiene que ser seguida por una democracia más directa y participativa a nivel local. A este nivel se pueden imaginar formas nuevas de democracia: referéndum. Para la solución de problemas locales; elección de los concejos, asambleas, alcaldes y gobernadores, sobre la base de un mandato imperativo, de una responsabilidad frente al electorado; aumento de sus competencias y recursos financieros para ser más autónomas del poder central.

Sin embargo, criticando la ficción jurídica de la soberanía nacional se propone integrar en la Constitución Colombiana elementos de democracia directa a nivel nacional: referéndum, iniciativa popular de

las leyes, responsabilidad directa de los representantes ante su electorado (países socialistas o "Recall" en Estados Unidos).

En Colombia existen tantas opiniones en favor de la democracia directa como en contra. Para Jaime Castro (Senador liberal) "son necesarios algunos de estos elementos de democracia directa en la Constitución Colombiana". Al contrario para el Representante Ricardo Mendieta "es un problema de educación del pueblo". Para Eduardo Mestre Sarmiento (Primer Vicepresidente del Senado liberal) "en Colombia no es posible este tipo de democracia todavía, porque el enorme poder del ejecutivo entonces se convertiría inevitablemente casi en una dictadura. Se necesita un país más consolidado institucionalmente (cultura, experiencia política)".

Es cierto que el referéndum puede servir para decidir sobre grandes temas de la sociedad: texto, proyecto de ley. Pero el riesgo es que se haga la discusión sobre una personalidad o un jefe carismático. Seguramente no se va a presentar uno que probablemente fallará. Al contrario no se rechazará a-priori un plebiscito donde se espera el 99% de aprobación.

Por lo tanto el parlamento tiene que cumplir una función de comunicación social y debe ser una tribuna de debate a nivel nacional. Según el enfoque cibernético de la ciencia política, en la toma de decisión se llega al nivel máximo de eficacia cuando la información circula. El Congreso, en relación directa y permanente con la base del país puede servir de mecanismo de medición de los efectos de las decisiones estatales y así servir para la rectificación de decisiones futuras, en caso de errores (retroacción negativa).

B. Equilibrio de los poderes entre el Congreso y el Presidente de la República: sistema presidencial y sistema presidencialista

El sistema constitucional y político colombiano proviene más del régimen presidencial (tipo norteamericano) que de los regímenes parlamentarios europeos. En el sistema presidencial existe teóricamente un equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo y es mal llamado presidencial este sistema porque su congreso tiene más poderes que en cualquier otro sistema parlamentario.

Se hace una diferencia tradicional entre el sistema presidencial y el sistema presidencialista que consiste en la copia del modelo norteamericano con ciertas desviaciones; ¿constituyen estas desviaciones una traición, al modelo inicial?

Se puede destacar una gran similitud institucional entre los dos modelos, representados por Estados Unidos y Colombia, pero las diferencias, más de orden práctico que institucional cambian la significación del modelo teórico.

1. Una gran similitud de los dos modelos al nivel institucional

El Presidente es la clave del sistema. Es al mismo tiempo jefe de Gobierno y está elegido al sufragio universal directo o casi directo. Tiene el poder reglamentario, el poder de negociación de tratados internacionales y es el jefe del Estado Mayor del Ejército.

El Presidente es irresponsable políticamente ante el Congreso y no puede disolverlo: es la separación estricta de los poderes.

Pero puede ser condenado por responsabilidad penal: impeachment (o acusación). Tiene el poder de veto de las leyes que no es absoluto.

El Congreso es el contra-poder. Vota la ley y los tratados internacionales, las dos Cámaras tienen en general los mismos poderes. El Congreso tiene el poder constituyente, en un sistema de soberanía nacional y no popular, la estructura partidaria del Congreso es bipartidista con partidos no fuertemente organizados y sin ideología. No hay oposición sistemática contra el gobierno y la abstención es muy fuerte (más del 50%).

Esta similitud institucional vuelve inútil una reforma constitucional radical pero hace necesario un cambio de las actitudes y de los comportamientos políticos.

2. Una divergencia fundamental de los dos modelos en su significación

Son diferencias más de orden práctico que institucional.

Las diferencias institucionales son pocas pero muy importantes. No existen en los Estados Unidos los poderes extraordinarios del Presidente: facultades extraordinarias (artículo 76-11 y 12, Constitución Nacional), estado de sitio (artículo 121, Constitución Nacional), y estado de emergencia económica (artículo 122, Constitución Nacional). Desde el "New Deal" las facultades extraordinarias desaparecieron en los Estados Unidos y únicamente en tiempo de guerra el Presidente amplía sus poderes para mantener el orden y asegurar la vida de la Nación entera y su continuidad (norma consuetudinaria), la iniciativa de las leyes pertenece únicamente al Congreso en los Estados Unidos pero en realidad en los dos países pertenece al poder ejecutivo. Otra diferencia importante y factor de

independencia del Congreso es la incompatibilidad (no cúmulo) de las funciones de ministro y congresista en los Estados Unidos.

A nivel práctico hay una mejor separación y equilibrio de los poderes en los Estados Unidos. El Congreso controla el Ejecutivo y vota o no la ley elaborada por el gobierno. Hay un gobierno de un solo partido en los Estados Unidos. Las Comisiones tienen más poderes (medios técnicos, jurídicos, publicidad y difusión en la prensa).

La diferencia fundamental es la idiosincrasia de los pueblos. A nivel socio-económico hay diferencias de dependencia económica exterior y de nivel de vida. A nivel político existe una tradición democrática muy antigua en los Estados Unidos: estabilidad institucional y constitucional, consenso institucional respecto al Congreso, opinión pública fuerte, medios masivos de comunicación. Hay una capacidad de movilización política muy fuerte sobre un proyecto de sociedad a largo plazo.

Es una constante que todos los parlamentos vean sus prerrogativas irse al poder ejecutivo. La causa es que el trabajo legislativo se vuelve cada vez más técnico y complejo, la legislación de un país moderno cambia mucho y un parlamento con su estructura pesada, con un papel fundamentalmente político no puede hacer este tipo de trabajo. Además se necesita en Colombia un estado fuerte para llevar a cabo el desarrollo económico y social de un país donde existe la guerrilla, la violencia latente y la dependencia económica externa. El Congreso debe coexistir con un ejecutivo fuerte, sin perder sus prerrogativas. En Colombia todavía se quiere dar al Congreso funciones que corresponden al siglo pasado. El Congreso es un órgano político y no técnico. Tiene que ser una tribuna de debate a nivel nacional, una caja de resonancia de todas las demandas del país.

C. El sistema electoral

En Colombia existe el sufragio universal directo para los ciudadanos mayores de dieciocho (18) años. Funciona un sistema de representación nacional (sin mandato imperativo) con régimen de cociente electoral (representación proporcional).

Se *critica* mucho la representación proporcional, pero a nivel teórico es el sistema más satisfactorio, permite el desarrollo de movimientos de opinión en los partidos políticos, pues los candidatos no se presentan sueltos frente a su electorado. Es un freno al clientelismo. Pero en Colombia existe la contradicción entre un sistema proporcional y partidos políticos sin ideologías ni programas. La respuesta es que la práctica de las listas múltiples en cada departamento hace que el régimen electoral funcione como si hubiera el sistema uninominal.

La segunda ventaja teórica de la representación proporcional es que es más justa políticamente. Cada partido tiene la misma proporción de electores y de curules en las cámaras, aun los pequeños partidos. Pero en Colombia no se cumple esta ley de la representación proporcional y los partidos terceros (ni liberal ni conservador) así no tienen representación.

Se ha dicho que el sistema uninominal permite la selección directa del candidato por el electorado y evita el ascenso de personas no idóneas al parlamento. Funcionaría de la misma manera que unos requisitos legales de capacidad para los representantes. Pero se puede preguntar si una norma jurídica, exigiendo condiciones va a subir de un día a otro el nivel de formación del Congreso. El Congreso es el reflejo del país, de su cultura y actuar sobre las consecuencias sería inoperante mientras las causas profundas se quedan.

El sistema electoral colombiano padece de una *desviación*, el clientelismo, que se puede definir como el intercambio de favores contra apoyo político. Se explica generalmente el clientelismo por el atraso económico y la pobreza del país, así como por el papel de empleador del Estado. Se ha teorizado el clientelismo como desempeñando una función latente, de intermediario humano entre los ciudadanos, el gobierno y su administración.

Pero el clientelismo se critica porque impide el trabajo legislativo de los congresistas. Ellos tienen que estar presentes en sus circunscripciones electorales y se ocupan de pequeñas necesidades de provincia que deberían de ser funciones del gobierno o de la administración local.

Finalmente el sistema electoral colombiano tiene una *imperfección*: el abstencionismo; la abstención siempre ha sido muy alta en Colombia con variaciones muy fuertes y una tendencia a crecer. Hasta los años 70-74, la abstención en la elección presidencial solía ser mayor que en las elecciones legislativas. Pero después hay siempre más votación para el Presidente. ¿Sería un signo de desprestigio del parlamento?

Contra el abstencionismo se propuso el voto obligatorio. Pero es una ilusión pensar cambiar unos comportamientos culturales por un decreto, la tasa de abstención de un país es el resultante de un proceso de socialización política del nivel de cultura política, y no de la aplicación de sanciones.

D. Cultura política: las funciones de los partidos políticos en el Congreso Colombiano

En el sistema político colombiano, el Congreso se ubica en el ámbito de cierta cultu-

ra política, que es el conjunto de actitudes políticas de un pueblo. La socialización política es el proceso por el cual se difunde esta cultura y participan en este proceso el Congreso, los partidos políticos y los medios masivos de comunicación. Se mide el tipo de cultura política por su grado de secularización. Primero se encuentra la cultura evaluativa basándose sobre valores morales (monarquía absoluta). Luego viene la cultura efectiva con actitudes sentimentales o tradicionales (período de la violencia en Colombia). Finalmente la cultura cognoscitiva representa el grado más alto de secularización política, y se basa sobre la razón (primeros movimientos de opinión en Colombia).

Se asignan cuatro funciones a los partidos políticos según la teoría; de las cuales ninguna cumplen los partidos políticos colombianos:

- La función de formación de la opinión pública, con difusión de información, militancia, permite crear y mantener una consciencia política. En Colombia los partidos políticos tradicionales no cumplen esta función de intermediario entre los dirigentes y el electorado.
- La segunda función consiste en la selección de candidatos para las corporaciones públicas y permite el reclutamiento de los dirigentes. De hecho en Colombia es necesario ser presentado por un partido para ser elegido, pero los partidos tradicionales no son suficientemente organizados para imponer la unicidad de los candidatos.
- La tercera función es el encuadramiento de los elegidos a la política del partido y se sabe que en Colombia los partidos son flexibles y no rígidos: no hay disciplina de voto en el Congreso.

- Finalmente la función de orientación de las autoridades del Estado es la que menos se cumple porque los partidos colombianos no definen ideologías o programas.

¿Será que los partidos colombianos no deben cumplir esas funciones porque corresponden a unas estructuras de países desarrollados?

De una cierta manera los partidos colombianos cumplen este papel de intermediario social pero de manera latente: el caciquismo permite el funcionamiento de la administración al nivel local, el clientelismo permite un acceso a la administración pública.

Pero hay que encontrar funciones adaptadas a la situación de Colombia. Se puede buscar una conversión de intereses en varios partidos o en un partido único (tipo PRI mexicano). Hay que buscar nuevos modos de socialización política con base en asociaciones no políticas: sindicatos, grupos culturales, etc.

E. Estructuras partidarias del Congreso: partidos de cuadros y partidos de masas

El Congreso tiene un sistema de partidos políticos que condiciona su funcionamiento. ¿Dónde se ubican los partidos políticos colombianos según la distinción de Maurice Duverger: partidos de cuadros o de masas?

Los partidos colombianos fueron creados según el modelo de los partidos de cuadros. Fueron desde el origen grupos de parlamentarios conformados por los "notables" locales del país y en 1848 se cristalizaron las diferencias entre los liberales y los conservadores. Correspondió al sufragio restringido. Eran entregados únicamente

te por los dirigentes y por eso algunas personas prefieren la denominación de partidos de ejecutivos. Su actividad es esencialmente electoral y su estructura descentralizada y débilmente organizada es enteramente dependiente de esta actividad. Las autoridades centrales son muy débiles (directorio, comisión política), y los parlamentarios muy independientes. El grupo parlamentario y los expresidentes tienen el poder en el partido y no la burocracia interna. Se organizan foros y convenciones ideológicas pero estas ideas no vinculan a los gobiernos en torno. Cuando se presenta un proyecto de ley en el Congreso se distinguen dos cosas. Si el proyecto es técnico cada parlamentario vota según su conciencia o sus relaciones con el Presidente, pero si el proyecto es político (carrera administrativa...) los intereses comunes de cada partido provocan votaciones partidistas.

Son los partidos tradicionales colombianos partidos de cuadros o más bien serán partidos "atrapa-todo" traducción del "catch-all party" de Otto Kirchheimer. Sería el punto de convergencia de los partidos de masas con los partidos de cuadros. Con la irrupción de las masas en la vida política (sufragio universal) los partidos tradicionales se vuelven partidos electorales, tienen tres características:

- Un electorado diversificado. Existe una mayoría de votación popular en los dos partidos y no existe voto de clase en Colombia.
- Programas de agregación de intereses, que no son dirigidos a tal o cual clase social.
- Dirección exteriorizada. Un jefe carismático se apodera de la dirección del partido o del Estado, sin siempre pertenecer a la organización interna del partido.

Los partidos colombianos se acercan de los partidos "atrapa-todo" pero se demuestra, hoy en día la imposibilidad de los partidos de masas.

El desarrollo de la democracia, una clase obrera potente, las ideas socialistas crearon la necesidad de los partidos de masas. La concepción marxista del partido significa el encuadramiento de toda la clase y una formación política de sus miembros. Se necesita una organización muy rígida: administración permanente, reuniones, financiación colectiva. Los representantes parlamentarios son subordinados a los dirigentes internos elegidos por los adherentes, los partidos colombianos no son partidos de masas porque no tienen ideología aunque lo pretendan como el partido liberal ("de corte socialista") y no tienen organización fuerte.

¿Por qué no hubo partidos de masas? Primero los partidos tradicionales y sus oligarquías controlaron siempre y muy estrechamente las masas con base en una cultura política efectiva. Hubo unos intentos de partidos de masas: los pequeños partidos socialistas, doctrinarios y sectarios que a veces utilizan la acción violenta sin apoyo popular. La ANAPO en 1970, intentó concretizar un partido de masas con programa populista. Pero el fracaso electoral de 1970, y la mente de su líder terminaron con él.

Los partidos de masas no son imposibles en Colombia, además el desarrollo de la democracia y la renovación del papel del Congreso y de su legitimidad les hacen necesarios.

F. Oposición en el Congreso y Frente Nacional: ¿bipartidismo verdadero?

El modo normal de funcionamiento de una democracia es la dinámica de un gobierno

y de una oposición. Son muy pocos los sistemas políticos que funcionan sin oposición: en Europa occidental se pueden citar a las grandes coaliciones bipartidistas de 1966, en Alemania (social-demócratas y democristianos) y en Austria (socialistas y populistas) pero no duraron sino dos o tres años.

En Colombia el bipartidismo de los liberales y conservadores funciona de manera permanente con coalición de gobierno, sin ninguna oposición política.

1. El bipartidismo tradicional en Colombia

El bipartidismo en Colombia lleva más de un siglo de existencia, desde 1848-1952, la estabilidad de estos partidos nunca ha sido cuestionada, la alternación al poder se haría con problemas en las sucesivas "hegemonías" pues las luchas para el poder se hacían más de manera violenta que en el Congreso.

Los partidos terceros nunca participaron en el gobierno y han sido todos muy débiles. Se pueden citar el partido comunista, al partido socialista, a la ANAPO. Este hecho se explica porque todavía los dos grandes partidos tienen la confianza de los colombianos. Además los partidos terceros son muy divididos: en 1982, más de cinco movimientos se compartieron el 3.2% de los votos.

La tercera causa de la debilidad de estos partidos es la constitucionalización del bipartidismo excluyente en el parágrafo del artículo 120 de la Constitución. Este parágrafo dispone que para el nombramiento de los altos funcionarios del Estado, el Presidente da *participación adecuada y equitativa* al partido mayoritario distinto al del Presidente mismo. Ya no existe la "paridad" absoluta como durante el Frente Nacional. Además no se habla del parti-

do conservador o liberal sino del "partido mayoritario distinto al del Presidente". Pero esta disposición es teórica, finalmente el segundo partido no está obligado a aceptar esta representación en la administración y puede dedicarse a su papel de oposición. Pero no es lo que ocurre.

2. Del sistema de "Frente Nacional" al de "colaboración bipartidista"

Después de los dieciseis años de Frente Nacional se continuó el mismo sistema con la colaboración bipartidista después de 1974.

Ya se sabe que los partidos políticos colombianos no son realmente partidos políticos sino facciones en el sentido de la ciencia política. La democracia en Colombia podría funcionar sin esos partidos. No son unificados sino más bien divididos en torno a líderes carismáticos sin diferenciación ideológica precisa. No hay la unidad de presentación de listas durante las elecciones.

Podría defenderse la tesis que existe un sistema con partido único, dos facciones que gobiernan el país y se distribuyen los cargos públicos. Se institucionaliza un gran partido dominante liberal-conservador alterado con disidencias efímeras. Sin una oposición el Congreso llega a ser el apéndice del ejecutivo.

3. Perspectivas

¿Cómo hacer para restaurar un sistema de oposición en Colombia? Se propone la institucionalización de los partidos políticos (o su estatuto) y el estatuto de la oposición.

El problema del estatuto de los partidos políticos es complejo: se quiere llegar a más democracia pero el riesgo sería restringirla aún más con la reglamentación del bipartidismo excluyente. Antes de institucionalizar hay que desconstitucionalizar

zar los partidos políticos. Un estatuto puede otorgar garantías de libre competencia a los partidos (acceso a los medios de información, poder electoral independiente, financiación pública y control de la utilización de los fondos) pero viola las libertades públicas si impone normas de funcionamiento interno. Una ley nunca podrá imponer la eficiencia de la democracia o la definición de programas.

Una vez organizados los partidos y formada la oposición se puede pensar en el esta-

tuto de la oposición en el Congreso para prever normas de garantías de esta oposición en el funcionamiento del Congreso. Estas medidas existen en Gran Bretaña o en Alemania Federal. Pero en ningún caso consisten en una oposición obligatoria.

El cambio verdadero del sistema político colombiano saldrá de la práctica y no de la reglamentación, la dinámica partidista necesita dos partidos con contenido ideológico diferenciado, o un tercer partido que llene este vacío.