



Reforma política: ¿Eterno *déjà vu*?

49

FRANCISCO JAVIER TOLOZA

SOCIÓLOGO Y POLITÓLOGO
PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Crisis sistémica y “pantano” parlamentario

A menos de un año del hundimiento de la transfigurada Reforma Política del *fast track*, una vez más hacen trámite en el Congreso de la República múltiples proyectos que pretenden reformar directa e indirectamente el sistema electoral¹. Como si se tratara de un perenne *déjà vu*, el alto grado de descomposición del régimen político colombiano exige nuevamente a gritos buscar salidas de su crisis, pero justamente sus lógicas e institucionalidad obstruyen otra vez el avance de cualquier tipo de cambios, inclusive algunos leves *aggiornamenti* sistémicos.

Los diversos proyectos de reforma política, así como los de reforma a la justicia, aunados a la deuda normativa con el Acuerdo de Paz y los proyectos de contrarreforma uribista para hacer trizas lo pactado, expresan cómo diversas fuerzas vivas hege-

¹ Según la MOE: “Tres meses después de la instalación del actual Congreso, se han radicado más de 20 iniciativas modificatorias sobre dichos temas y, tras haberse acumulado algunas de las iniciativas, hoy están en trámite 10 proyectos de reforma constitucional y 4 de reforma legal; cuatro hacen tránsito en la Cámara y diez en el Senado.” En <https://moe.org.co/los-peligros-de-la-ampliacion-de-periodos-y-la-reforma-politica/>

A menos de un año del hundimiento de la transfigurada Reforma Política del *fast track*, una vez más hacen trámite en el Congreso de la República múltiples proyectos que pretenden reformar directa e indirectamente el sistema electoral. Como si se tratara de un perenne *déjà vu*, el alto grado de descomposición del régimen político colombiano exige nuevamente a gritos buscar salidas de su crisis, pero justamente sus lógicas e institucionalidad obstruyen otra vez el avance de cualquier tipo de cambios, inclusive algunos leves *aggiornamentos* sistémicos.

mónicas y contrahegemónicas diagnostican un desbarajuste institucional, aunque sus propuestas para transformar esta realidad sean diametralmente opuestas. Continuamos en una gran crisis de legitimidad del régimen político, víctima de fracturas irresueltas en el bloque de poder e irrupción de nuevos actores políticos y sociales, que devela como anacrónica buena parte del actual ordenamiento jurídico.

Es una realidad palmaria que incluso el mismo bloque de poder acepta que se requieren ajustes normativos y reales a un régimen sumergido en carteles de la toga y tensiones entre autoridades judiciales, financiación prepagada de campañas, corrupción galopante, crisis fiscal inminente, ausencia de garantías democráticas, resurgimiento y repotenciación de la violencia política, desinstitucionalización de los partidos y una abstención sistemática que aún bordea el 50%. Pero el conservadurismo del bloque de poder insiste -por ahora- en la ruta ordinaria legislativa para generar cambios estructurales.

La actual agenda legislativa parece una "Constituyente al detal", pero tiene como real explicación la negación misma de la Asamblea Constituyente por parte del bloque de poder y el truncamiento del proceso constituyente que se expresaba en la Mesa de La Habana. No obstante, intentar encuadrar las reformas estructurales que requiere el régimen político colombiano en el estrecho lecho de Procusto de la dinámica parlamentaria nacional puede generar un remedio peor que la enfermedad.

El primer riesgo es evidente. Dentro de la plétora de proyectos de reforma y las volubles componendas legislativas, el trámite ordinario de transformaciones institucionales tan sensibles como las contempladas en las reformas política, de la justicia y de normas relacionadas con el Acuerdo de Paz puede dar a luz un Frankenstein jurídico y político sin posibilidad alguna de armonización institucional ni de funcionamiento efectivo, que termine profundizando las problemáticas a

resolver. No se trata de “articulitos” solitarios, como irresponsablemente lo dijeran los uribistas, sino de alteraciones dentro de un sistema en el que inevitablemente cada modificación puntual tendrá efectos sobre el conjunto del Estado.

Derivado de este peligro innegable y de otras posibles trapisondas muy propias del legislativo colombiano, las reformas estructurales pueden caer en un “pantano” parlamentario, presas de cálculos políticos menudos, en cuyo contexto se tornaría improbable su avance cierto y quedarían al orden del día hundimientos, mutilaciones y “micos”. Metamorfosar reformas estructurales en normas inanes es una especialidad del Congreso de la República, pero ello, lejos de resolver la crisis del régimen, la aguzaría.

Aunque la tortuosa vía legislativa no está de entrada cerrada para el actual Gobierno Nacional, si la necesidad de avanzar en reformas políticas estructurales es realmente inherente al bloque de poder, podríamos presenciar en los próximos años la recurrencia a un proceso constituyente “desde arriba”, realidad para la que debemos prepararnos los sectores alternativos “desde abajo”. Viene ya siendo hora de desechar la manida excusa de que una Constituyente facilitaría la victoria de la ultraderecha, como si esta no se hubiera impuesto a través de los mecanismos ordinarios de participación.

En contravía de lo expuesto, otras miradas sugerirían en cambio que no hay interés real ni necesidad esencial del bloque de poder en reformas de gran calado y que la copiosa iniciativa legislativa gubernamental del presente año solo es parte de un sainete de policías buenos y malos, y de juegos retóricos, que entretienen a parlamentarios y opinión pública, mientras se garantiza la aprobación del paquetazo económico neoliberal confeccionado por el ministro Carrasquilla. Aun desde esta última perspectiva habría que anotar, que el débil (des) Gobierno de Duque no tendría hoy tampoco garantizado el fácil trámite de estas normas, no solo por las mayorías parlamentarias, sino esencialmente por la presión extra-parlamentaria que puedan generar los sectores alternativos.

CRECIMIENTO ECONÓMICO

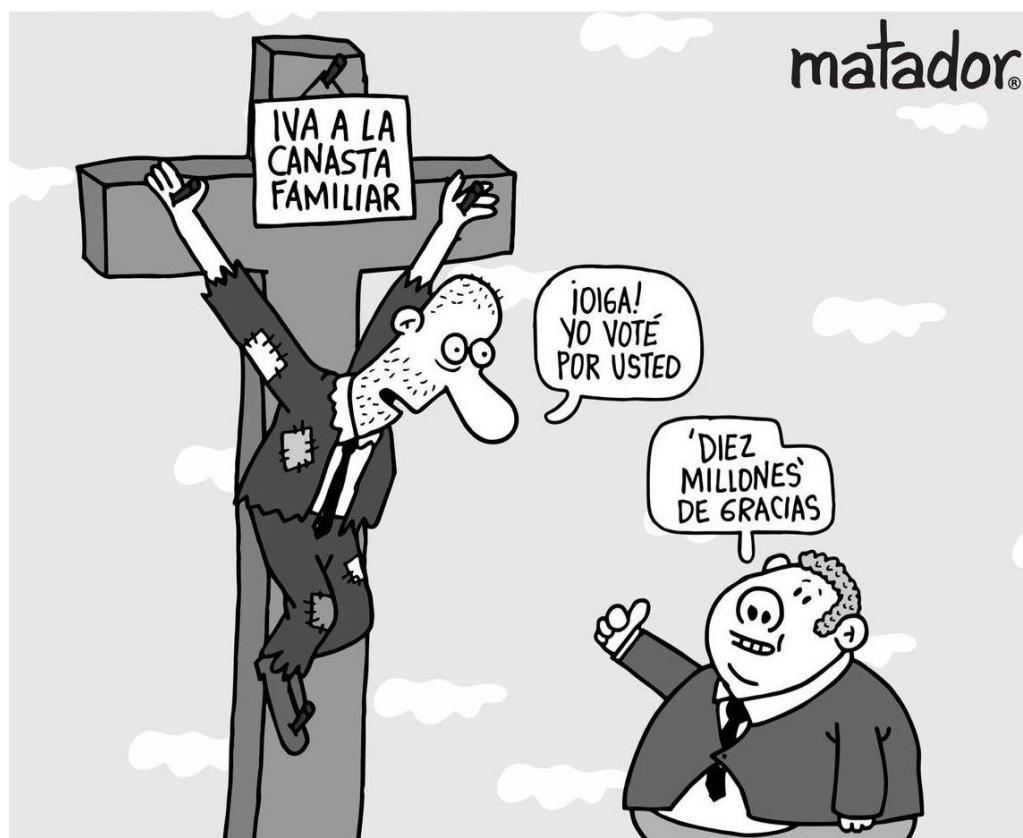


¿En qué va la Reforma Política?

El proyecto de Reforma Política continúa su largo viacrucis legislativo, mutando a su paso en cada debate y sin una definición férrea de parte del (des)Gobierno de Duque sobre sus apuestas innegociables. Valga recordar que el proyecto gubernamental original solo tocaba puntualmente 3 artículos incluyendo elecciones primarias simultáneas como mecanismo de escogencia de candidatos, lista cerrada, fusión de coaliciones y autonomía administrativa para el CNE. La versión aprobada del proyecto de acto legislativo en plenaria de Senado poco tiene que ver con la radicada por Mininterior y contiene en cambio los siguientes elementos a saber:

- a) Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos (GSC) escogerán sus candidatos mediante mecanismos de democracia interna definidos por sus estatutos. Estos mecanismos se realizarán en una fecha única y simultánea, y podrán ser abiertos o entre afiliados. No realizarlos puede conllevar a la pérdida de la personería jurídica.
- b) Las listas de candidatos tendrán revisión de legalidad automática por la autoridad electoral en un término máximo de un mes. Una vez realizada la revisión de legalidad, ninguna candidatura podrá ser revocada por hechos que ya fueron objeto de control de legalidad por la autoridad electoral.
- c) Parágrafo que exceptúa al partido FARC de sanciones por hechos que son de conocimiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
- d) Los GSC deberán tener afiliados a nivel territorial para el aval de candidaturas en la respectiva circunscripción. El porcentaje de afiliados será definido en legislación posterior.
- e) Desaparece la obligatoriedad de la póliza de riesgos para la inscripción de candidaturas.
- f) Financiación preponderantemente estatal de las campañas electorales sin definir porcentajes.
- g) Límite de 3 periodos para cada corporación pública.
- h) Listas cerradas y bloqueadas a corporaciones públicas.
- i) Coaliciones para partidos y movimientos que sumados no superen el 15% de los votos en la respectiva circunscripción.
- j) Paridad y alternancia progresiva con “lista cremallera” a partir de 2023.
- k) Iniciativa presupuestal para el Congreso, de hasta una quinta parte del Presupuesto de Inversión.

Con trámite y contenidos inciertos, en medio de los apretados tiempos de esta legislatura y la proliferación de proyectos de ley, la reforma política está sometida a una auténtica ruleta parlamentaria que permite apenas avances muy fragmentarios que, con toda seguridad, dejarán inconclusos los necesarios cambios al régimen político. No menos preocupante es la relativa indiferencia de expresiones sociales no parlamentarias, lo cual permite que una vez más la reforma política termine hundida en medio de conciliábulos de partidos y sin un movimiento ciudadano que ejerza presión en su trámite.





No obstante, son muchos más los elementos que se han propuesto y retirado en medio de los debates de este proyecto, los cuales han sido abordados desde la óptica de intereses particulares de los congresistas, pero que bien requerirían un análisis más de fondo², máxime cuando por sortilegio legislativo pueden resucitar en cualquier momento del largo trecho de trámite que aún le falta a este proyecto, en cuyo desarrollo de seguro aparecerán más y más proposiciones. De igual forma, hay que reseñar que otros proyectos en trámite -como el de la unificación de periodos- contienen tópicos álgidos a tener en cuenta para una reforma política integral y democrática, los cuales no deberían ser abordados desarticuladamente.

La reforma política, más allá de la benignidad de sus propuestas o la incertidumbre sobre su rumbo, pone sobre la mesa una vez más verdaderos debates de fondo sobre el régimen político y el Estado colombiano, que lamentablemente terminan mediados por afugias electorales e intereses mezquinos de los parlamentarios y sus bancadas. Los mecanismos de ingreso al sistema de partidos, los requisitos para su reconocimiento y existencia, la regulación de la democracia interna y la autonomía de cada partido al respecto; el espinoso tema de la financiación de las campañas y de los partidos; el sistema de elección, de representación y la composición misma del legislativo, así como la organización electoral y su arquitectura institucional, son temas que exigen desarrollos conceptuales y técnicos, interrelacionados entre sí y con otras grandes problemáticas del sistema político, como el ordenamiento territorial y el mismo equilibrio de poderes, para poder avanzar en la prometida apertura democrática. Esta realidad exige de los sectores alternativos una elaboración más sesuda y holística, desligándose también del juego político menudo de cada uno de las expresiones que hoy impulsan cambios estructurales del régimen político.

² Solo para enunciar algunos valga la pena mencionar el Voto Único Partidista, el Senado Mixto Nacional/Territorial, o la creación de un Tribunal Electoral y la eliminación del CNE.



Sin desdeñar varios aspectos progresistas del actual proyecto de reforma (lista cerrada con democracia interna de partidos, reconocimiento de la autonomía partidaria sobre mecanismos de democracia interna, o lista “cremallera”), esta difícilmente podrá cumplir con los requerimientos propios del proceso de apertura democrática pactado en La Habana. A este respecto, y a manera de ejemplo, enunciaremos solo dos mandatos expresos del Acuerdo de Paz que están por ahora excluidos del texto del Acto Legislativo: desligar la personería jurídica del umbral electoral y conceder autonomía e independencia a la organización electoral. Pero, además, habría que agregar que sería muy improbable que contaran con las mayorías requeridas para su aprobación sin perversiones.

Con trámite y contenidos inciertos, en medio de los apretados tiempos de esta legislatura y la proliferación de proyectos de ley, la reforma política está sometida a una auténtica ruleta parlamentaria que permite apenas avances muy fragmentarios que, con toda seguridad, dejarán inconclusos los necesarios cambios al régimen político. No menos preocupante es la relativa indiferencia de expresiones sociales no parlamentarias, lo cual permite que una vez más la reforma política termine hundida en medio de conciliábulos de partidos y sin un movimiento ciudadano que ejerza presión en su trámite.

En estas circunstancias, resuenan las preguntas: ¿Será que quienes han ganado con las actuales reglas del juego electoral van a decidir esta vez cambiarlas? ¿Y por qué razón? ¿O estamos presenciando el cíclico *déjà vu*, en cuyo marco el agotamiento del régimen político obliga a debatir una reforma política que termina hundida en medio de la mezquindad de gamonales y clientelistas? Pero también se ve -cada vez con mayor claridad- que la superación de este círculo vicioso de régimen político en crisis y reformas frustradas y castradas por el legislativo pasa justamente por salidas extraparlamentarias, a través la gestación de un proceso constituyente desde abajo.