

Seminario

Propuestas de política pública para la lucha contra la corrupción

Recomendaciones para mejorar la representación política y disminuir los incentivos al abuso del poder político

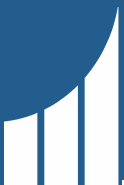
Resumen Ejecutivo

Mónica Pachón

Decana, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales

Universidad del Rosario

Bogotá, 10 de abril 2018



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

Recomendaciones para mejorar la representación política y disminuir los incentivos al abuso del poder político

Resumen Ejecutivo

Mónica Pachón

Decana, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad del Rosario

¿Se puede/debe fortalecer a los partidos políticos?

Al igual que otros países de la región y en vía de desarrollo, en Colombia existe una generalizada percepción sobre los altos niveles de corrupción. La mayoría de los esfuerzos por tratar de explicar este fenómeno se han centrado en la relación que existe entre las reglas electorales o el régimen de sanciones y los incentivos que generan a los representantes elegidos. Sin embargo, la literatura reciente ha destacado la importancia de analizar el fenómeno de la corrupción a partir de dos nuevas perspectivas:

1. Observar el conjunto de reglas que constituyen el régimen político y el sistema de delegación como un todo (Fukuyama, 2016), y no enfocarse exclusivamente en los pesos y contrapesos generados por las reglas de juego del sistema electoral.
2. Recordar que a diferencia de la expectativa normativa de que los ciudadanos pueden ejercer un control efectivo de rendición de cuentas, el mecanismo a través del cual los vetos y contrapesos son efectivos, es por medio de los incentivos creados por las instituciones a las elites políticas y no a los votantes (Chan y Golden, 2007).

En este sentido, a pesar de que en nuestro contexto los votantes valoran y privilegian la independencia de los políticos frente a los partidos –dado el pasado bipartidista y oligárquico, y la baja reputación de estas colectividades por su relación con prácticas clientelistas– **este documento propone que, para mejorar la representación política y disminuir los incentivos del abuso del poder, es necesario priorizar y fortalecer la capacidad colectiva de la élite política dentro los partidos–estableciendo al partido y no al individuo como agente de representación–, así como consolidar los mecanismos de vetos políticos sobre los judiciales o policivos.** El resto de este artículo presenta y resume seis recomendaciones principales para mejorar cualitativamente el sistema de representación.

Recomendación 1: Promover la participación de los candidatos independientes en elecciones ejecutivas dentro de los partidos políticos

Hoy Colombia cuenta con dos tipos de legislación en cuanto a la presentación de candidatos. Por una parte, se regula la responsabilidad colectiva de los partidos políticos frente hechos cuestionables en las elecciones de cuerpos colegiados. Por otra parte, existe un sistema paralelo donde los candidatos tienen la posibilidad de lanzarse como independientes por firmas para cualquier corporación. Lo anterior se ha convertido en la ventana de oportunidad para las elecciones ejecutivas, pues los candidatos cuentan con múltiples ventajas cuando participan por fuera del sistema:

- Los requisitos para la candidatura son mínimos: máximo 50.000 firmas.
- Mayor tiempo de duración de las campañas políticas: La campaña arranca con la recolección de las firmas (6 meses antes de la elección, mientras que un candidato con el aval de un partido cuenta con 3 meses).
- No están sujetos a la misma regulación para el financiamiento de campañas.
- En las elecciones para gobernador o alcalde, pueden evadir la doble militancia y sus potenciales sanciones.

A partir de esto, **la recomendación es disuadir la participación de los candidatos independientes en las elecciones ejecutivas a través de comités significativos de ciudadanos, mediante el incremento radical del umbral de participación o la exigencia de un aval por parte de un partido político.** En otras palabras, que jueguen bajo las mismas reglas electorales que aquellos que quienes se presentan para las elecciones legislativas, y tengan los incentivos alineados para pertenecer al sistema político.

Recomendación 2: Unificación del calendario electoral nacional

El hecho de que exista una diferenciación en las reglas de juego para las elecciones ejecutivas y legislativas genera lógicas y estrategias separadas para cada contienda. En el caso de las elecciones nacionales, el calendario electoral se ha mantenido separado –las elecciones legislativas primero que las presidenciales–, por lo que la elección legislativa se vuelve determinante para el desempeño de los candidatos a la presidencia, pero irónicamente no para mejorar la gobernabilidad del sistema. El hecho de que las elecciones no ocurran en la misma fecha genera problemas de coordinación entre los partidos que compiten, pues terminan en negociaciones postelectorales que pueden ir en contravía de la voluntad de los votantes.

En este sentido, **la recomendación es que se unifique el calendario electoral de las elecciones nacionales para generar un efecto de “arrastre”, en donde la primera vuelta presidencial se realice con las elecciones legislativas.** Dada la importancia relativa de las elecciones ejecutivas sobre las legislativas para los votantes y el debate público, la coordinación ocurriría por medio del “arrastre” que generan las elecciones ejecutivas sobre las legislativas, donde los votantes toman una decisión para el cargo ejecutivo que extrapolan a los cargos colegiados. Así, en países como Uruguay se ha demostrado que una fecha única para todas las elecciones genera (Altaman, 2013):

- Mayor participación del votante medio.
- Permite diferenciar las plataformas de los partidos.
- Menor desgaste que un calendario separado, en los cuales puede darse comportamiento estratégico de los votantes eligiendo candidatos inviables.

Recomendación 3. Cambio de la regla electoral para la elección de Senado

En los últimos años, la discusión sobre el cambio de las reglas electorales ha girado entorno a eliminar la posibilidad de presentar candidatos mediante listas abiertas. Aunque la evidencia empírica de la relación entre las reglas electorales y la corrupción no es definitiva, recientes investigaciones enfocadas en el tamaño de los distritos electorales han demostrado que la percepción de corrupción es mayor en la medida que aumenta el tamaño del distrito en sistemas proporcionales de lista abierta, y menor en los sistemas proporcionales de lista cerrada (Chang y Golden, 2007). En este sentido, **la recomendación es que el Senado se convierta en la instancia donde los líderes de los partidos político se unan alrededor del partido político. Así, la propuesta es establecer una lista combinada, en la que los primeros 5 renglones tengan “puestos fijos” en la lista, y que los demás puestos en la lista sean por voto preferente. De esta forma, se dan incentivos para que los grandes electores del partido no compitan entre ellos y busquen promover el partido.**

Recomendación 4. Actualización del Reglamento del Congreso¹

El reglamento interno del Congreso no ha sido modificado de forma estructural desde 1992. Así, comparado con otros países de la región, no se cuenta con la información básica de actividad legislativa, no se reportan autores de enmiendas y no se permite la utilización de

¹ Esta recomendación está basada en un trabajo previo realizado siendo directora del Programa Congreso Visible con el Instituto de Ciencia Política, en el que nos unimos varias organizaciones para proponer un cambio al Reglamento del Congreso. Ver por ejemplo: http://prezi.com/ohive7reuz3w/?utm_campaign=share&utm_medium=copy&rc=ex0share

herramientas tecnológicas para la conducción del proceso legislativo. Por lo tanto, se sugiere:

- 1. Permitir la reelección por un periodo de máximo dos años en las presidencias de las comisiones y cámaras.**
2. Optimizar el proceso de citación al interior del Congreso, por lo que se deben establecer plazos de respuesta razonables, y crear un cuestionario para seguir un formato único de respuesta.
3. Limitar el número de ponentes cuando la ponencia de un proyecto de ley es colegiada.
- 4. Prohibir las votaciones a los “pliegos de modificaciones” y no al proyecto original o aprobado inmediatamente anterior en las comisiones o plenarias.**

Recomendación 5: Cambio en el régimen de financiación de campañas políticas: Anticipos efectivos, transparencia y limitación del tiempo de campañas.

Existen diferentes elementos determinantes que ofrecen oportunidades para la corrupción a partir de los problemas con la financiación de las campañas políticas. La relación perversa entre las élites políticas y económicas al tener extrema dependencia de recursos privados, el complejo proceso de obtención de recursos públicos, y la falta de información y rendición de cuentas alrededor del financiamiento de las campañas, son algunos ejemplos. Así mismo, la relación que existe entre la financiación de campañas, la contratación pública y el nombramiento de funcionarios es bastante problemática.

Frente a lo anterior, siempre existe la tentación de pensar que un mayor monitoreo, y sanciones más estrictas frente al tope y reporte de las campañas son la solución; sin embargo, nuestra propuesta gira alrededor de dos puntos:

- 1. Mayor financiación pública por medio de anticipos² y financiación indirecta—para atenuar el problema de la dependencia de recursos privados.**
- 2. Buscar mecanismos para hacer respetar los tiempos de las campañas políticas establecidas de forma ordinaria en la ley 1475 del 2011, independientemente del tipo de candidatura.**

² Aquí hacemos eco a la recomendación manifestada en diversos escenarios por Juan Fernando Londoño y la propuesta de la MEE, quienes sugieren diferenciar los costos por tipo de campaña.

Recomendación 6: Cambio en el régimen de nombramiento y selección del Consejo Nacional Electoral

El mecanismo de elección y la composición partidista de los miembros que conforman el Consejo Nacional Electoral ha generado que se considere como una autoridad electoral poco independiente y, por lo tanto, se perciba una baja confianza en la imparcialidad de la toma de sus decisiones. Este sistema, que además permite la reelección de los magistrados, puede dar lugar a una compleja relación entre el ente supervisor, los parlamentarios y el gobierno.

Por lo tanto, la propuesta para garantizar la independencia de la entidad sería que:

- **El Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y la Presidencia de la República presentarían dos ternas – para un total de 24 candidatos–, y el Congreso en pleno elegiría a los magistrados por mayoría calificada.**
- **El periodo de los miembros pasaría de cuatro a ocho años sin la posibilidad de reelección.**