

Seminario

Propuestas de política pública para la lucha contra la corrupción

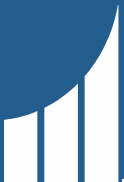
Recomendaciones para mejorar la representación política y disminuir los incentivos al abuso del poder político

Quinta entrega

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

Quinta entrega

Mónica Pachón

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

Diagnóstico del sistema electoral: ¿Se puede/debe fortalecer a los partidos políticos?

Colombia, como muchos de los países en vía de desarrollo, tiene una alta tasa de percepción de corrupción. Las causas de la corrupción son multicausales, sobre las cuales este libro y otros documentos discuten. Gran parte del esfuerzo desde la ciencia política para explicar estas variaciones entre países con diversos niveles de desarrollo se ha centrado en observar la relación que existe entre cierto tipo de diseños institucionales y los incentivos de los representantes electos para desviar o apropiarse de los recursos públicos (Treisman, 2007).

En general, esta literatura tiene un sesgo normativo democrático, considerando a la democracia como aquel régimen político que ofrece mayores garantías para disminuir los incentivos para que exista corrupción. La existencia de competencia política genera el contexto idóneo para que la élite política monitoree la provisión de servicios de tal forma que, si hay inconformidad, existan cambios en la estructura de poder donde las alternativas ofrezcan una mejor provisión de los bienes públicos.

Ante la obsesión por observar únicamente las reglas electorales o el régimen de sanciones de los funcionarios públicos como las soluciones, autores reconocidos en estos temas advierten la necesidad de observar todo el régimen político y no únicamente una institución de forma aislada (Fukuyama, 2016). La existencia de balances y contrapesos, de jugadores con poder de veto no se remiten de forma única al sistema electoral, sino al conjunto de reglas que constituyen el sistema de delegación.

Es importante **subrayar que el mecanismo por el cual se dan los vetos y los contrapesos es por medio de los incentivos que crean las instituciones a las élites políticas y no a los votantes**. Autores como Golden (2006) y Chang y Golden (2007) han demostrado que, a diferencia de la expectativa normativa en la que los ciudadanos están en capacidad y tienen el interés de controlar a quienes han sido elegidos, en países como Italia, Estados Unidos y

Japón donde la corrupción es un tema cotidiano con numerosos escándalos que vinculan legisladores, sólo alrededor del 10% de los votantes privilegian la lucha contra ésta sobre otras dimensiones como la ideológica o la más personal de provisión de servicios.

Ilustración 1: Relaciones entre evaluación de la corrupción y la decisión del voto: el modelo tradicional versus el modelo revisionista.



Fuente: De Vries y Solaz (2017)

La ilustración 1 resume el supuesto tradicional en el que se establece que los votantes son retrospectivos y que actualizan sus preferencias a partir de nuevos hechos/escándalos, valorando este tema sobre otros. En este modelo, no existen problemas de información, y se tiene el supuesto que los ciudadanos privilegian este factor sobre otros.

En el segundo modelo, el cual representa los avances más recientes en la investigación empírica, se sugiere que los votantes tienen información previa (experiencia con la corrupción y/o percepción sobre la corrupción), y que es a partir de ahí que se hacen las evaluaciones sobre corrupción en donde este criterio puede importar o no, y así finalmente se toma la decisión de votar.

La discusión sobre cómo el sistema electoral facilita o impide la existencia de una sanción por parte de los votantes no es un tema menor, pero debe siempre darse contextualizada. Es prudente reconocer, gracias a los nuevos estudios, que los prejuicios y creencias de los votantes son una parte importante de esta historia. La cultura política y la relación existente entre la élite política y los votantes puede ofrecer otro tipo de raciocinio.

Por esto, cuando se discute la necesidad de establecer ciertas reglas de juego que disminuyan la personalización actual de la política en el sistema político colombiano – estableciendo al partido y no al individuo como agente de representación–, a este discurso se contraponen argumentos que alertan sobre el pasado elitista y bipartidista de la democracia “bloqueada” al que muchos atribuyen el origen de la violencia. Si bien nuestra política siempre ha sido personalista, la existencia del bipartidismo y el excesivo centralismo han hecho que la percepción de los partidos en nuestro caso, hayan representado más un costo que un beneficio para la construcción de bienes públicos.

A pesar de que en nuestro contexto los candidatos independientes tienen mejor reputación y los votantes valoran la independencia de los partidos, la evidencia científica apunta a priorizar y fortalecer la capacidad colectiva de la élite política en los partidos, y la necesidad por la consolidación de vetos políticos sobre los judiciales o policivos. La desorganización en la representación política por la alta personalización incentiva el abuso de poder por quienes ejercen cargos de elección popular. De esta forma, vemos ejemplos permanentes en donde se legisla en favor de los intereses de minorías bien organizadas estableciendo rentas en contravía del bienestar de la mayoría.¹ De igual forma, se influye en la elección de personal para cargos públicos en contraprestación al apoyo electoral², y se favorece intereses en la contratación pública de financiadores de campañas, en las que se violan los principios de transparencia y competencia para la construcción de infraestructura.

Luego de una breve introducción sobre la historia reciente de las reformas electorales colombianas, este capítulo hace un recuento de algunas de las reglas que, modificadas, podrían mejorar cualitativamente la representación, y que podrían tener viabilidad en medio de nuestro contexto. De esta forma, las reformas que aquí se proponen buscan disminuir la personalización, sin que eso signifique eliminar las posibilidades de participación independiente en nuestro contexto. Creemos que la viabilidad es un criterio fundamental. Como es bien sabido, son los políticos quienes finalmente aprueban las reformas y debe existir un juego de suma positiva para que ellos accedan a modificarlas (Negretto, 2012; Colomer, 2007).

Contexto histórico: Aciertos y desaciertos de las reformas políticas recientes

En Colombia, la discusión sobre el clientelismo siempre ha permeado el debate académico y político (Leal Buitrago y Ladrón de Guevara, 1991; Ocampo, 2014). Luego del Frente Nacional, el incremento de las tasas de reelección de los legisladores, la existencia de auxilios parlamentarios y la fragmentación de los partidos políticos que impidieron reformas estructurales exacerbaban esa visión negativa de la política (Archer y Shugart, 1997). Este discurso fue precisamente el que tiñó la nueva visión que se consolidó con la Constitución de 1991, con la cual se eliminaron los umbrales para la participación de candidatos independientes, en contraposición al privilegio que se dio a los partidos políticos durante y después del Frente Nacional. La idea detrás de estas reformas era que la

¹ Ver por ejemplo: Olivera, Pachón y Perry. 2010. La economía política de la reforma fiscal – El caso de Colombia en http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-WP-181

² Según Newman y Ángel (2017), “92% de las alcaldías no realizan procesos de méritos para la vinculación de sus empleados.”

democratización de todos los espacios de participación y la cercanía de los políticos con la ciudadanía, podrían generar una mejor rendición de cuentas.

Así, las reglas resultantes privilegiaron los candidatos independientes sobre los partidos en la repartición de curules, en la financiación de campañas, permitiendo la doble militancia y la formación de movimientos adscritos a partidos. Estos esfuerzos se complementaron con un modelo de democracia participativa, en la que diversos mecanismos aseguraron al ciudadano cercanía con el gobierno y sus decisiones, sin necesidad de los partidos políticos como intermediarios.

Sin embargo, la evidencia de los efectos de estas medidas demuestra que las reglas electorales instauradas en la Constitución hicieron crisis rápidamente (Dugas, 1993; Rodríguez Raga y Botero, 2006). Por ejemplo, la idea de un Senado nacional en donde los candidatos representasen un electorado más amplio, en un sistema en donde competían individuos y no partidos, rápidamente se convirtió en una ironía (Pachón y Shugart, 2010; Botero, 1997). La evidencia sugiere que los senadores más tradicionales lograban reelegirse con menos votos – y con una independencia tal que les permitía actuar como agentes independientes ante el gobierno. Igualmente, en el ámbito descentralizado, los alcaldes locales lograron poner en jaque las finanzas públicas al utilizar mecanismos de endeudamiento y gasto desmesurado³, siendo protagonistas de escándalos locales y nacionales de corrupción (Olivera, Pachón y Perry, 2010).

Paralelamente, otro detonante del desprestigio de la política vino con los escándalos de la financiación de campañas a través de recursos ilegales por el auge del narcotráfico. Al diluirse los umbrales de participación y la responsabilidad de los partidos en medio de una mayor personalización de actividad política, estas organizaciones ilegales idearon diversos mecanismos para influir en el Congreso, en los gobiernos departamentales y municipales, y en los organismos de control (Gutiérrez, 2007). Como consecuencia de esto, la discusión sobre la necesidad de cambiar las reglas electorales para darle más orden al sistema político y transparencia a la financiación de la política volvió a ocupar un primer plano en la agenda pública (Cepeda, 2011). El patrón de estas reformas fue siempre el de modificar las elecciones a cuerpos colegiados, buscar establecer fuentes públicas de financiación para las campañas electorales, sin que esto significara un rompimiento con el modelo de democracia participativa instaurado en 1991. Todas estas reformas, muchas de las cuales lograron llegar a penúltimos debates para su aprobación, fueron hundidas en el último minuto arguyendo la defensa del espíritu participativo de la nueva carta democrática (Pachón, 2010).

El comienzo de siglo coincide con la crisis institucional asociada al fracaso del proceso de paz liderado por el presidente Andrés Pastrana (1998- 2002) y el incremento de la violencia

³ Desde 1993, el aumento de las transferencias del gobierno nacional generó un aumento significativo de los ingresos subnacionales, y las regiones utilizaban estos nuevos ingresos para aumentar su capacidad de endeudamiento. De hecho, entre 1993 y 1994, la deuda municipal incrementó en un 95% nominalmente, y la departamental en un 114% (Bonet, et al. 2014).

consecuencia del enfrentamiento entre paramilitares y fuerzas guerrilleras. En el 2002, en medio de la existencia de 72 partidos políticos, la elección de Álvaro Uribe Vélez –un liberal-independiente que gana por primera vez en primera vuelta desde la expedición de la Constitución de 1991– generó el ambiente propicio para la aprobación de una nueva reforma al sistema electoral. Uribe, quien prefirió lanzarse por firmas a la presidencia⁴ y que inicialmente no reconoció al Congreso como aliado para sus reformas, decidió buscar la aprobación de un largo referendo que, entre otras cosas, buscaba la reducción del tamaño del Congreso a la mitad (Pregunta No. 6).

La inminencia del referendo y la popularidad del presidente hizo que el Congreso retomara la reforma que fracasó en el 2001, la cual modificaba tres reglas principales. La primera era el establecimiento de una lista única por partido (con opción de lista abierta o cerrada), la segunda era la creación de un umbral (2 % inicial), y la tercera era la de imponer el sistema de cifra repartidora para la distribución de curules, reemplazando la fórmula Hare (Pachón y Shugart, 2010). Con esta reforma aprobada, y el fracaso del referendo por no alcanzar el último 0.85% en promedio de la participación requerida, se cambiaron las reglas del sistema electoral para organismos colegiados. De esta forma, se volvió a dar un rol a los partidos políticos como mínimas aglomeraciones preelectorales, que debían pasar un umbral. Igualmente, en el año 2005, se aprobó la reforma que permitió la reelección presidencial inmediata, lo cual añadió otros incentivos a la coordinación preelectoral.

La primera prueba del nuevo sistema electoral fue en las elecciones locales del 2003 (concejos municipales, asambleas departamentales), y luego en el año 2006 para las elecciones nacionales (Senado y Cámara de representantes, reelección). Los efectos mecánicos de la reforma fueron inmediatos: El número de partidos disminuyó de forma significativa– de 45 a 22 colectividades políticas para el Senado. Los que antes fueron movimientos más pequeños, buscaron alianzas más amplias para superar el umbral y competir en elecciones (Hoskin y Sánchez, 2006; Puyana, 2012). Si bien el umbral tuvo efectos en el Senado de la República por el tamaño de la circunscripción, este no tuvo el mismo efecto para la Cámara de Representantes o demás circunscripciones locales con menos de 21 curules (Pachón y Shugart, 2010).

Igualmente, la reelección del presidente Álvaro Uribe Vélez también fue determinante para la coordinación. El presidente, quien ganó nuevamente las elecciones como independiente en el 2006, contaba con una amplia coalición que le permitió formar un nuevo partido, fruto de las escisiones del Partido Liberal y Conservador, y de la unión de muchos legisladores pertenecientes a movimientos: el Partido Social de Unidad Nacional, más conocido como el Partido de la U. El poder de arrastre de Uribe y su popularidad, hicieron que el Partido de la U se convirtiera en la primera fuerza del legislativo (Botero, 2007).

⁴ En ese momento se requerían 50.000 firmas.

La reforma del 2003 fue complementada por otras reformas como la Ley de Bancadas (2005), y en el segundo periodo presidencial con el Acto Legislativo del 2009. Por su parte, el Acto Legislativo No. 1 del 2009 estableció mecanismos para permitir las consultas interpartidistas (más mecanismos de coordinación preelectoral), sanciones por el otorgamiento de avales a miembros condenados por delitos por vinculación con grupos ilegales estableciendo la “silla vacía”, autonomía presupuestal y administrativa al Consejo Nacional Electoral entre otras medidas.

Sin embargo, la expectativa de un mejor desempeño legislativo y de representación sufrió un impacto importante con los escándalos de la parapolítica, que develaban conexiones importantes entre un número importante de legisladores y estas organizaciones ilegales. A partir de nuevas denuncias, se establecieron las conexiones históricas de muchos de los líderes paramilitares con los políticos regionales, con las cuales se pudo establecer la profundidad de la penetración de los grupos paramilitares en la política regional y nacional.⁵ La evidencia apuntó de forma contundente a la captura del Estado por parte de estos actores en sus dimensiones más básicas, en una alianza criminal que además de favorecer estos actores en la regulación, resultó en la muerte de líderes sociales, población civil y en la época de mayor violencia de la historia del país.⁶

El escándalo de la parapolítica llevó a que 73 miembros del Congreso fueran investigados por las autoridades judiciales por posibles vínculos con estos grupos armados ilegales, aproximadamente el 30% del total de los miembros de esta institución (Botero, Hoskin y Pachón, 2010). Así mismo, 44 congresistas fueron detenidos entre el 2008 y 2009. Sin embargo, y a pesar de que por la magnitud del escándalo se llegó a involucrar colaboradores cercanos del presidente, los votantes siguieron apoyándolo. La iniciativa ciudadana de un tercer periodo consecutivo fue aprobada en el Congreso para ser consultado por medio de un referendo, el cual fue frenado por la Corte Constitucional, al declarar la iniciativa popular inconstitucional.

El gobierno de Juan Manuel Santos, elegido gracias al apoyo de Uribe, rápidamente se distanció de las posiciones más radicales del anterior gobierno, reanudando las relaciones con Venezuela y aprobando la Ley de Víctimas, vetada por el Gobierno de Álvaro Uribe justo antes de terminar el periodo legislativo. El rompimiento definitivo entre los dos líderes se dio en 2012, cuando el presidente Santos anunció la existencia de conversaciones y una agenda para la negociación de un acuerdo de paz con las FARC.

El acuerdo de paz firmado entre el gobierno y la guerrilla de las FARC, y en particular lo establecido en el punto 2 sobre participación política, estableció la necesidad de volver a la

⁵ Ver Valencia, León (2010). “De Convergencia al PIN”, en Revista EGOB 5.

⁶ La Captura del Estado se realiza mediante la distorsión de las primeras etapas del desarrollo normativo, legislativo y regulatorio de un Estado acomodándolas a unos intereses, mientras que la corrupción sistémica se refiere a la reproducción de distorsiones en las etapas de implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones formuladas e instituidas (Banco Mundial, 2000).

discusión sobre el sistema electoral, y por eso, la Misión Electoral Especial (MEE) – elegida posterior a la firma del punto – formuló una nueva propuesta de reforma al sistema. La MEE se creó con el objetivo de redefinir los requisitos para la conformación de partidos políticos y el diseño de un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y nuevos movimientos políticos, por lo que la propuesta tuvo tres ejes fundamentales.

El primero de ellos era la arquitectura institucional electoral, donde se replanteó el diseño de las autoridades electorales con tres instituciones: la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), el Consejo Electoral Colombiano (CEC) y la Corte Electoral (CE). La RNEC conserva las principales funciones que ejerce, como el registro civil, la cedulación, la administración técnica y logística de los procesos electorales y los mecanismos de participación directa de la ciudadanía. El CEC reemplaza al actual Consejo Nacional Electoral, pero sería una organización autónoma e independiente. Así, el nuevo CEC queda conformado por siete magistrados designados por el presidente, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Una de las principales críticas al CNE, es precisamente que los magistrados son ternados y elegidos por los partidos políticos, generándoles obvios conflictos de interés para investigar a los partidos y parlamentarios que los eligieron. Finalmente, propusieron crear una Corte Electoral como órgano especializado de justicia electoral. Sus competencias se enfocan en la resolución de las demandas de nulidad de elecciones, definir la pérdida de investidura y la pérdida del cargo, y las sanciones disciplinarias de funcionarios elegidos popularmente cuando impliquen separación del cargo, entre otras (MEE, 2017).

El segundo eje era el cambio de las reglas del sistema electoral. La principal recomendación era pasar de un sistema de listas abiertas, a uno donde sea obligatorio que los partidos postulen a sus candidatos mediante listas cerradas, con el objetivo de fortalecer la disciplina interna de los partidos, y ofrecer coherencia programática al electorado. Otra de las recomendaciones era la implementación de un sistema electoral mixto para integrar la Cámara de Representantes. El tamaño del Congreso entonces aumenta: 104 representantes elegidos en circunscripciones uninominales y 69 en listas plurinominales, para un total de 174 representantes⁷.

El último eje buscaba cambiar las reglas para el financiamiento de las campañas políticas. Se propuso un sistema de financiación mixto, pero predominantemente estatal, mediante el pago de anticipos, reposición de gastos y financiación indirecta de algunos rubros como parte de la propaganda electoral y el servicio público de transporte el día de las elecciones.

⁷ El modelo recomendado por la MEE propuso que en cada departamento se eligiera un representante por circunscripción uninominal, y otro por la lista departamental del partido por cada 1% de la población nacional, o fracción superior al 0.5% en exceso del primer 1%. Lo anterior implica que ningún departamento tendría menos de tres representantes a la Cámara.

Así mismo, se planteó un cambio en la redistribución de los recursos de los anticipos de las campañas y, la reposición de los gastos⁸.

También se propuso medidas para controlar la corrupción generada por la personalización excesiva de la política, el clientelismo y el funcionamiento de microempresas electorales. Algunas de las propuestas para mitigar los riesgos de la corrupción contemplaron la reducción de los costos de las campañas políticas, desincentivar las prácticas ilegales (ej. compraventa de votos, ingreso de dineros ilegales, cooptación de la política), y promover la confianza de la ciudadanía en las elecciones (MEE, 2017).

Sin embargo, y a pesar de la coyuntura excepcional ofrecida por la firma de acuerdo de paz con las FARC, la propuesta de la MEE, tras sufrir múltiples modificaciones con respecto al texto original, no fue aprobada. El cambio propuesto significaba una gran incertidumbre para la élite política y su aprobación no aseguraba los resultados prometidos. Así, la reforma política que finalmente se hundió en el Congreso tuvo la misma suerte que los últimos intentos de reformas políticas de este gobierno, por ser considerada al final “un retazo” de pequeñas reformas, que a la postre no resultarían en mejoras sustantivas a la representación.⁹

Por esto, el gobierno en el 2018 tendrá que pensar en la necesidad de seguir perfeccionando las instituciones que regulan el ejercicio de la política, buscando la viabilidad de las reformas y los aspectos fundamentales a reformar para mejorar la representación política.

En lo que resta del capítulo, se hacen una serie de recomendaciones que pueden aportar en la búsqueda de un sistema político más transparente, con los incentivos adecuados para proveer mayor coordinación preelectoral y trabajo en equipo durante el ejercicio del poder público.

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

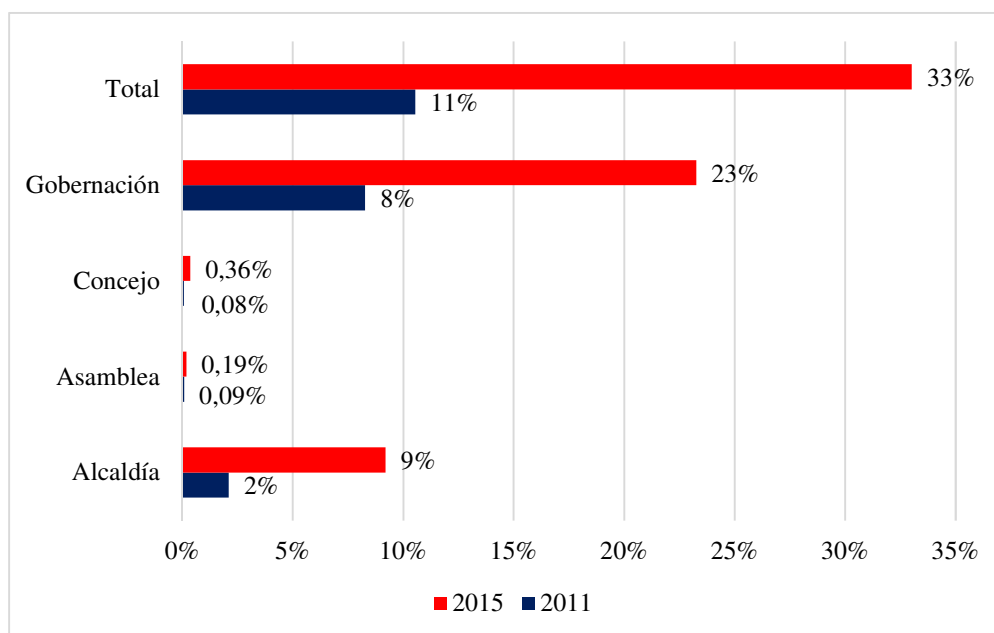
Nuestra legislación actual tiene dos extremos. Uno en el que se privilegia la participación partidaria, en donde se busca regular la responsabilidad colectiva de las organizaciones políticas frente hechos cuestionables, pero sólo con efectos en organismos colegiados. El otro es un sistema paralelo donde existe la posibilidad de presentar candidatos independientes por firmas para cualquier corporación. Esta ventana se ha convertido en la

⁸ Se entregaría el 50% antes de las elecciones (40% en base a resultados precedentes; 10% de manera equitativa a todas las organizaciones que compiten) y el 50% restante después de los comicios en proporción a los resultados electorales obtenidos.

⁹ Un análisis que sustenta una posición similar, Duque, Tatiana. “Cada quien se lleva un pedazo de la reforma política” en <http://lasillavacia.com/historia/cada-quien-se-lleva-un-pedazo-de-la-reforma-politica-62048>. Agosto 9 del 2017.

regla para las elecciones locales, y en particular para aquellas de la rama ejecutiva desde lo local hasta lo nacional.¹⁰ La ilustración 2 muestra esta tendencia en aumento para las elecciones de alcaldes y gobernadores, en contraste con las elecciones de cuerpos colegiados a nivel local entre el 2011 y 2015. Mientras que en las elecciones para Concejo y Asambleas Departamentales la cifra no supera el 1%, en el caso de las Gobernaciones la proporción de candidatos por firmas, de una elección a otra, aumentó del 8% al 23%. Para las alcaldías, mientras que apenas el 2% de los candidatos se inscribió por firmas en el 2011, en el 2015 lo hicieron el 9%.

Ilustración 2: Comités de grupos significativos de ciudadanos inscritos para elecciones 2011 y 2015



Fuente: Pachón y Muñoz (2017)

Y es que, sin duda, existen numerosas ventajas de participar por fuera del sistema. La legislación actual contempla que los grupos significativos de ciudadanos pueden presentar candidatos para cualquier nivel de elección con un respaldo de no más de 50.000 firmas.¹¹

¹⁰ Pachón y Muñoz, 2017. “Candidatos por firmas y sistema de partidos”, septiembre 18. Puede acceder en: <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/10543-candidatos-por-firmas-y-sistema-de-partidos.html>

¹¹ Según la [Ley 130 de 1994](#), los grupos de ciudadanos podrán postular candidatos con el respaldo de firmas “equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el potencial electoral por el número de escaños de la respectiva circunscripción. En ningún caso se exigirán más de 50 mil firmas”.

Y, aunque en el caso de las elecciones presidenciales este umbral se modificó¹², el número mínimo nunca ha superado las 500.000 firmas. En este sentido, el tener la “salida” del sistema cuando se busca aspirar a un cargo ejecutivo es evidente en nuestro contexto. El resultado de las inscripciones de candidatos en las elecciones presidenciales del 2018 es una prueba clara de lo que ya había ocurrido en el nivel local. El número de candidatos aspirando por firmas a la presidencia se triplicó. Mientras que, en las elecciones presidenciales del 2014, 10 candidatos conformaron comités para la recolección de firmas,¹³ para el 2018 más de 28 candidatos lo hicieron.

Otra ventaja es el mayor tiempo de duración de las campañas políticas. Los candidatos independientes inician su campaña electoral 6 meses antes con la recolección de firmas, mientras que quienes se inscriben con el aval de un partido político, deben esperar la inscripción formal, lo que solo les da 4 meses. Así mismo, los candidatos por firmas no están sujetos a la misma regulación para el financiamiento de campañas, por lo que pueden no respetar los topes de los gastos o no rendir cuentas a la autoridad competente. Incluso, cerca de las elecciones, los candidatos pueden negociar algún tipo de coalición con otros partidos o candidatos para fortalecer sus candidaturas. Este es el caso del actual alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa, quien se lanzó por el movimiento “Recuperemos Bogotá” y eventualmente pactó una alianza con el partido Cambio Radical. Finalmente, en las elecciones para gobernador o alcalde, los candidatos por firmas pueden evadir la doble militancia y sus potenciales sanciones, al apoyar distintos candidatos (sin ser del mismo partido) y aumentar su base electoral.

Con base en lo anterior, nuestra recomendación es disuadir la participación de los candidatos independientes en las elecciones ejecutivas –presidente, gobernadores y alcaldes– 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, promover la participación de los candidatos independientes a través de la estructura de un partido político. Para poder llevar a cabo esta reforma se requiere que se presente un proyecto de ley estatutaria que modifique la ley 130 de 1994, que reglamenta los estatutos y disposiciones de los partidos y movimientos políticos. Al ser una ley estatutaria se requiere la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y su trámite deberá efectuarse en una misma legislatura; es decir, entre julio de un año y junio del siguiente. Si esto no ocurre, tendrá que ser presentada nuevamente desde el principio.

¹² Se estableció como umbral un número de firmas equivalente al tres por ciento del total de los votos válidos de la anterior elección presidencial.

¹³ Duque, 2013. “¿Elecciones sin partidos? Las candidaturas por firmas, sus efectos y defectos”, noviembre 18. Puede acceder en: <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7198-%C2%BFelecciones-sin-partidos-las-candidaturas-por-firmas,-sus-efectos-y-defectos.html>

En el caso de la inscripción de candidatos por firmas para la presidencia, por ejemplo, es claro que el umbral efectivo de participación es mucho mayor al número mínimo de firmas exigidas por la actual reglamentación, por lo que se debe aumentar este último. De los once comités de grupos significativos de ciudadanos que entregaron firmas para las elecciones presidenciales del 2018, ocho de ellos duplicaron el umbral requerido por la ley. La tabla 1 muestra que el umbral requerido era de 386.148 firmas, pero que el umbral efectivo de participación de los ocho candidatos fue de 755.007 firmas, y que cinco de los ocho candidatos avalados lograron recoger más de un millón de firmas, como en el caso de German Vargas Lleras que recogió más de cinco millones de firmas, lo que demuestra la facilidad de superar el número mínimo de firmas que se exige. Por lo tanto, se requiere que los candidatos para las elecciones de alcaldías, gobernaciones y la presidencia de la República jueguen bajo las mismas reglas electorales que quienes se presentan para las elecciones legislativas, y tengan los incentivos alineados para pertenecer al sistema político.

Tabla 1. Comités de grupos significativos de ciudadanos avalados para las elecciones presidenciales del 2018

Grupo significativo	Candidato	Firmas analizadas	Firmas Válidas
Mejor Vargas Lleras	Germán Vargas Lleras	5522088	2752287
La Patria de Pie	Alejandro Ordoñez Maldonado	2208543	84146
Fuerza Ciudadana	Carlos Eduardo Caicedo Omar	2058720	885599
Poder Ciudadano	Piedad Esneda Cordoba Ruíz	1316386	83679
Compromiso Ciudadano	Sergio Fajardo	1019341	674471
Colombia Humana	Gustavo Francisco Petro Urrego	852345	550337
Ante Todo Colombia	Juan Carlos Pinzón Bueno	86925	569042
Por una Colombia Honesta y Fuerte Marta Lucía	Martha Lucía Ramírez Blanco	82188	440502
	Umbral Efectivo (promedio de firmas válidas y/o analizadas de los candidatos que superaron el umbral del 3%)	1643317	755007.875
	Umbral requerido (3% de los votos válidos elección presidencial previa)	386148	386148
	Umbral Efectivo (promedio de firmas válidas y/o analizadas de los candidatos que superaron el umbral del 3%) (sin German Vargas Lleras)	1089206.857	469682.2857

Fuente: Elaboración propia, datos de la RNEC

Recomendación 2: Unificación del calendario electoral nacional

Como se mencionó en la primera recomendación, uno de los problemas estructurales del sistema electoral colombiano es que existen dos lógicas separadas y con reglas distintas para las elecciones ejecutivas y las legislativas. Si bien las elecciones legislativas tienen un alto nivel de personalización (especialmente a medida que se incrementa el tamaño de la circunscripción), las ejecutivas son completamente personalistas: No existen reglas de entrada y, si existen, al optar por una candidatura independiente éstas se borran de inmediato.

En las elecciones locales estas lógicas conviven de forma paralela y ocurren en la misma fecha, puesto que está dispuesto en el calendario electoral que las elecciones se realicen el mismo día. En estos casos, dada la importancia relativa de las elecciones ejecutivas sobre las legislativas para los votantes y el debate público, la coordinación ocurre 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.¹⁴ Es decir, si voto por el partido X para el ejecutivo, existe una probabilidad alta que vote por ese mismo partido en la elección del concejo, inclusive si esta es de lista abierta. Si los votantes tienen más información y preferencias más sofisticadas, existe la posibilidad de dividir el voto – ya sea por una preferencia normativa (quiero que existan más jugadores con poder de veto) o simplemente de afinidad personal a determinado candidato.

En Colombia, por razones normativas de la “separación de poderes” y otras de conveniencia política que pesaron más al final¹⁵, el calendario electoral de las elecciones nacionales se mantuvo separado, convirtiéndose en un caso excepcional: Las elecciones legislativas primero que las presidenciales. Al no existir un efecto de arrastre evidente para los votantes en las elecciones legislativas, se elimina esa “ventaja” para los candidatos que generalmente se lanzan mediante listas abiertas, pues prevalecen candidatos con maquinarias electorales consolidadas, que prueban inclusive ser inmunes a escándalos de corrupción de sus organizaciones.

Así, la elección legislativa se vuelve determinante para el desempeño de los candidatos a la presidencia, pero irónicamente no para mejorar la gobernabilidad del sistema.¹⁶ El

¹⁴ Existen menos candidatos para elecciones ejecutivas que legislativas, requieren más votos, tienen más cobertura en medios, etc.

¹⁵ Durante el Frente Nacional, las fuerzas políticas intra-partidarias se midieron en las elecciones legislativas, que se hicieron antes de la elección presidencial, para poder escoger el primer candidato presidencial en el arreglo consociativo. En 1968 se reformó el calendario electoral uniendo las elecciones, pero en 1977 se volvieron a separar (Gutiérrez, 2002). Después de esta fecha esta tradición se mantuvo, luego del aumento del periodo de la Cámara a 4 años y la eliminación de las elecciones de mitaca.

¹⁶ En un estudio sistemático sobre las elecciones latinoamericanas entre 1945 y 1995, Mainwaring y Shugart (1997) encuentran que las mayorías parlamentarias favorables al presidente de la República son mucho más

resultado, probado sistemáticamente, es que sistemas que tienen las elecciones presidenciales y legislativas en días diferentes tienen un mayor número de partidos (Jones, 1995; 1999), que terminan en negociaciones postelectorales que pueden ir en contravía de la voluntad del elector. Esto se vuelve aún más prominente si consideramos que en Colombia se impuso el sistema de doble vuelta para la elección presidencial, generando muy pocos incentivos a los candidatos para la coordinación preelectoral en la primera vuelta.

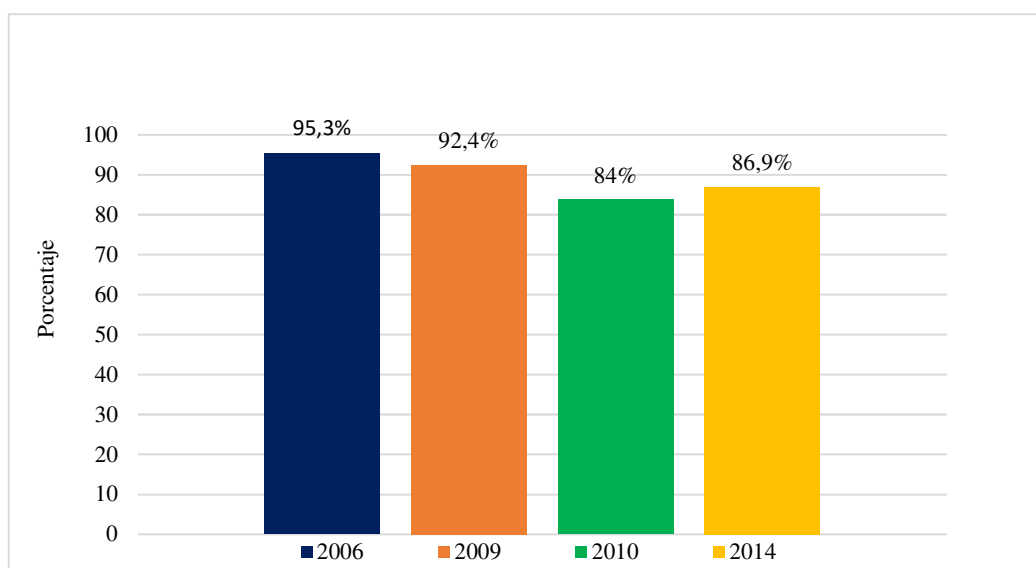
La unificación del calendario electoral en elecciones nacionales en donde la primera vuelta presidencial se realice con las elecciones legislativas puede rescatar el efecto de arrastre y generar un mayor incentivo a la coordinación preelectoral para obtener mayorías en el Congreso. **Esta reforma puede además dar mayor transparencia a las coaliciones preelectorales** y mayor posibilidad a aquellos candidatos con menor experiencia legislativa por el efecto de arrastre que tendría el candidato presidencial. Este es el caso de Brasil, donde existió igualmente un calendario electoral separado desde 1988 hasta 1994. Luego se unificó la primera vuelta y la elección legislativa, disminuyendo el número de candidatos a la presidencia y mejorando la coherencia entre la elección legislativa y ejecutiva. De esta forma, además, se acercan más las lógicas de sistemas que ahora funcionan de forma más independiente.¹⁷ Al igual que la anterior recomendación, modificar el calendario electoral implica la introducción de un proyecto de ley estatutaria que modifique el artículo 207 del decreto 2241 de 1986, para que la primera vuelta— de elecciones conjuntas del presidente y el Congreso— se lleven a cabo el segundo domingo de marzo.

Finalmente, **se recomienda que de darse consultas inter-partidarias, éstas se realicen el mismo día**. La ilustración 3 muestra el alto porcentaje de abstención en las consultas internas de los partidos para elegir candidatos para las elecciones presidenciales y del Congreso. El nivel de abstención supera el 80%; sin embargo, es interesante resaltar que el 2010 registra el porcentaje más bajo de abstención, debido a que varios partidos decidieron celebrar en conjunto las consultas. En este sentido, está demostrado en países como Uruguay que una fecha única para todas las elecciones genera mayor participación del votante mediano, permite diferenciar las plataformas de los partidos y genera menor desgaste que un calendario separado en el cual puede darse un comportamiento estratégico que termine eligiendo candidatos inviables (Altman, 2013).

frecuentes en los casos de elecciones simultáneas. En más de la mitad de las elecciones (54,3 %) con calendario unificado y fórmula electoral de mayoría relativa, el partido o coalición que apoyó al presidente obtuvo la mayoría de los escaños en las dos cámaras o la cámara única de la legislatura.

¹⁷ Idealmente, se debería poder condicionar la segunda vuelta a los resultados de la primera, en la cual ya no se gana únicamente con más del 50% de los votos, sino que los candidatos pueden ganar en primera vuelta si obtienen más del 40% de los votos y una distancia entre el primero y segundo candidato de más del 10%.

Ilustración 3: Porcentaje de abstención en las consultas internas para elegir candidatos de los partidos a la Presidencia y Congreso (2006-2014)



Fuente: Elaboración propia, datos de la RNEC

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

Por varios años, la discusión sobre el cambio de las reglas electorales ha girado en torno a un cambio de un sistema de listas abiertas, a uno donde sea obligatorio que los partidos postulen a sus candidatos mediante listas cerradas. En la última reforma política presentada por el Gobierno, como resultado de los acuerdos de paz con las FARC, se propuso eliminar la posibilidad de elegir candidatos mediante listas abiertas para el Congreso de la República. De acuerdo con la MEE (Misión Electoral Especial), esta regla generaría “partidos más cohesionados, programáticos, capaces de ofrecer una voz unificada hacia el electorado y de cara a las políticas públicas” (MEE, 2017, p .5). De igual forma, varios analistas y académicos creen que acabar con el voto preferente reduciría el costo de las campañas, fortalecería los partidos, y atacaría los problemas de corrupción. Sin embargo, la propuesta no logró sobrevivir a su segundo debate en el Congreso¹⁸.

Si bien la evidencia de la relación entre diversas reglas electorales y la corrupción es mixta, Chang y Golden (2007) han logrado desenredar la discusión con una aproximación metodológica más acertada, haciendo su análisis a nivel de circunscripción. Los autores

¹⁸ En la reforma electoral del 2003 también se propuso el cambio de listas abiertas a cerradas; sin embargo, en el séptimo debate el Partido Conservador manifestó su interés de no votar a favor de la reforma a menos que se introdujera en el artículo 13 la posibilidad de optar por el mecanismo de voto preferente (Ver Vélez, et al, 2006). En la reforma de equilibrio de poderes del 2015, por la falta de consenso, en el sexto debate de la reforma, el Senado tumbó la obligatoriedad de las planchas cerradas.

muestran 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. Solo en distritos de tamaño menor a 15, las listas cerradas son asociadas positivamente a la percepción de corrupción.

Como consecuencia de lo anterior, y para proponer una modificación viable al Senado de tal forma que sea el órgano aglutinador de los líderes de partido, se propone aquí cambiar la regla electoral para combinar los incentivos de los líderes a aglutinarse y hacer “partido”, con los prevalentes en el sistema para votar por candidatos a nivel individual.

La recomendación puntual 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. Esto permitiría a los líderes de partido hacer campaña conjunta, enviar mensajes de unidad, al mismo tiempo que se permite a los candidatos por voto preferente el competir por las demás curules. La consecuencia natural de esta reforma es que, aunque se incrementa el umbral interno para obtener una curul, al igual se dan incentivos para que los grandes electores del partido no compitan entre ellos y busquen promover nuevos liderazgos, al mismo tiempo que promueven el partido. Eventualmente, esta nueva regla podría sugerirse para circunscripciones mayores a 21 curules, con incentivos de financiación a quienes decidan “cerrar” aún más la lista para estas grandes circunscripciones. Esta recomendación requiere una reforma constitucional para modificar el artículo 262 de la carta política. Por lo tanto, se debe presentar un acto legislativo que debe completar los ocho debates correspondientes en ambas cámaras en un lapso no superior a dos períodos legislativos consecutivos, y en la segunda vuelta del trámite legislativo, el proyecto debe ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros.

Recomendación 4. Actualización del Reglamento del Congreso¹⁹

Es difícil lograr, y al mismo tiempo peligroso, que un sistema altamente personalista cambie su naturaleza de un día para otro. La élite política defiende estas reglas y las protege porque les permite ser agentes independientes, y así mismo los ciudadanos privilegian el personalismo por su desprecio histórico a los partidos políticos. Diferentes experimentos demuestran que, ante cambios drásticos, los ciudadanos privilegian candidatos “populistas” sobre aquellos que tienen alguna trayectoria política (Magaloni, 2017).²⁰

El problema natural que surge de la personalización de la política es la imposibilidad de hacer seguimiento al legislador una vez electo. El Congreso es un organismo complejo, que

¹⁹ 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

²⁰ Magaloni, Beatriz. Tinker Conference, “The Rule of Law in Latin America”. Diciembre 8, 2017.

Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=VJiucEYS-Hs>.

basa su funcionamiento en la división del trabajo por comisiones, y donde mucho de lo que se logra dependen de su posición relativa con respecto al ejecutivo. Como no existen atajos de información efectivos en el sistema colombiano, gran parte del proceso ocurre lejos de los ojos del votante, y es aquí donde las herramientas de información entre congresistas cobran vital importancia para hacer control político.

El actual Reglamento del Congreso de la República no ha sido revisado estructuralmente desde hace ya más de tres décadas. Así, Colombia comparado con países como Chile o Brasil no cuenta con la información básica de actividad legislativa, no reporta autores de enmiendas y no permite la utilización de herramientas tecnológicas para la conducción del proceso legislativo. Los “micos” legislativos son frecuentes, sin que se sepan quién los introdujo, si fueron votados, y que se adviertan sus consecuencias antes de ser finalmente aprobados.

De esta forma, la reforma debe compatibilizar el trabajo legislativo con la lógica de bancadas, estableciendo prioridad al trabajo que hacen los partidos sobre aquellos de los legisladores a título personal. Por esto, se sugiere que las vocerías al interior del Congreso se establezcan con un rol más prominente que les permita ser reelegidos, estableciendo una posición respecto del gobierno tal y como lo establece el Estatuto de la Oposición.

Para fortalecer el rol del Congreso y el liderazgo de la élite política, es importante igualmente hacer de las presidencias de las comisiones y de las cámaras roles en los que se permita la reelección por un máximo de dos años, lo que permite a los partidos tener un liderazgo en temas de política pública centrales, y poder relativo frente al ejecutivo.

Otro de los temas que debe ser abordado es el del control político. Es importante optimizar el proceso de citación al interior del Congreso para establecer plazos de respuesta razonables, a la vez que tener un cuestionario para seguir un formato único para los textos de las proposiciones, sin el cual no puedan ser aprobadas. Al mismo tiempo, es importante mejorar en materia de publicidad y acceso a la información por parte de la ciudadanía, para avanzar en los mecanismos de rendición de cuentas.²¹

Finalmente, y con el propósito de fortalecer el proceso del trámite legislativo es necesario hacer cumplir el principio de publicidad de las enmiendas introducidas a los proyectos de ley, y limitar el número de ponentes cuando la ponencia es colegiada. Debe acabarse con la tradición de las votaciones a los “pliegos de modificaciones” y no al proyecto original o aprobado inmediatamente anterior en las comisiones o plenarias. Esto impide hacerles

²¹ Así, la recomendación es que las proposiciones de las citaciones sean publicadas en la Gaceta oficial del Congreso y en la página web para hacer un uso más eficiente de las herramientas digitales. Con respecto a los plazos de respuesta y el proceso mismo de la citación, por una parte, se debe prohibir que un funcionario sea citado a dos comisiones o plenarias de forma simultánea, por otra parte, una vez aprobada y publicada la citación, los funcionarios deben ser notificados en un plazo máximo de tres días, y tener ocho días de plazo para contestar el cuestionario.

seguimiento a los proyectos y generan problemas legales posteriores que hasta pueden llegar a inviabilizar el proyecto.

Las enmiendas a los proyectos de ley que se discutan en las comisiones de conciliación deben contar con actas detalladas en las que se conozcan las modificaciones introducidas, además de establecer un sistema de votaciones nominales para tener certeza de quienes son los parlamentarios que propusieron los cambios.

Para poder actualizar el reglamento actual del Congreso, es entonces necesario radicar una ley orgánica ante el Congreso, que modifique la ley 5 de 1992. Se requiere modificar varias partes del articulado, entre ellas el artículo 40, donde se estipula la composición y periodo de las Mesas directivas de las Cámaras y las Comisiones. A su vez, la eliminación de la comisión cuarta implica la modificación del artículo 54 y 169 del reglamento interno, para definir de forma más clara las funciones que puede asumir la comisión tercera, y así eliminar la comisión cuarta. Con respecto a la optimización de los procesos de citación en el Congreso, es necesario modificar la sección décima, sección 1 y 2, y para fortalecer el trámite legislativo, para hacer cumplir el principio de publicidad, los artículos 160 al 164, que tratan sobre la presentación de enmiendas a los proyectos de ley. Por último, se requiere modificar el artículo 188 sobre los informes y plazos de las comisiones accidentales.

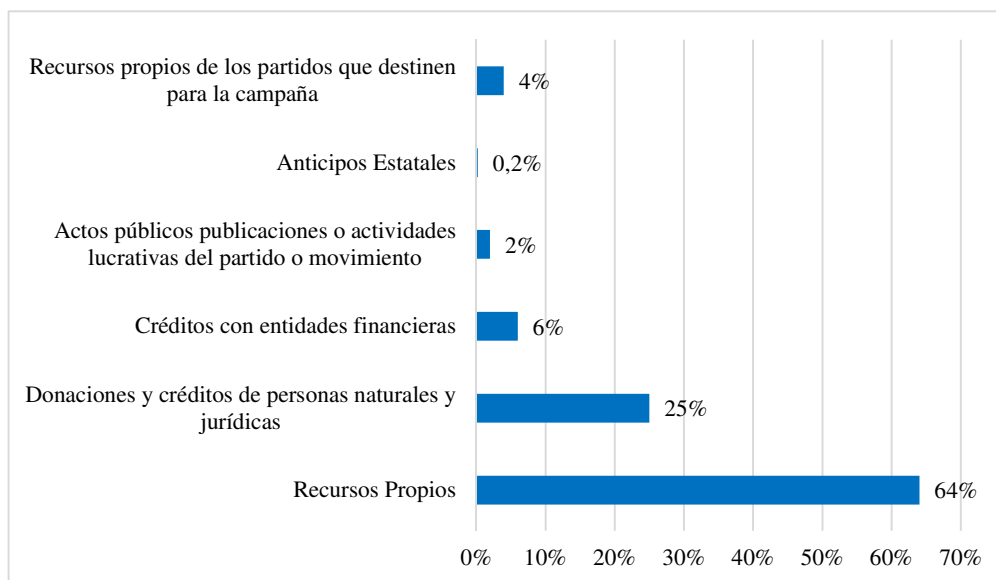
Recomendación 5 Cambio en el régimen de financiación de campañas políticas: Anticipos efectivos, transparencia y limitación del tiempo de campañas.

El tema de la falta de control y transparencia en la financiación de la política y las campañas electorales ha estado en la agenda pública por mucho tiempo. 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 la puerta de entrada para posibles fuentes de corrupción. Tal y como lo exponen Perry y Saavedra (2017), en el capítulo introductorio de este volumen, uno de los elementos determinantes que ofrecen oportunidades para la corrupción es la relación que existe entre la financiación de campañas, la contratación pública y el nombramiento de funcionarios. La entrada y salida de funcionarios y contratistas con el cambio de ciclo electoral, la intervención de los Congresistas en los procesos de contratación directa, de quienes a su vez son quienes financian sus campañas políticas, son ejemplos de la relación perversa que surgen a partir de los problemas con las modalidades y reglas para la financiación electoral.

En Colombia el modelo de financiación política es mixto, tanto fuentes públicas y privadas son formas legítimas para financiar la actividad política. Sin embargo, en la práctica, las campañas se financian con recursos en su gran mayoría de origen privado. Así, por

ejemplo, en las elecciones locales del 2015 solo el 0.2% del total de los ingresos fueron producto de los anticipos estatales, mientras que el 64% fue a través de recursos propios. La ilustración 4 muestra la distribución de las fuentes de financiación para estos comicios.

Ilustración 4: Fuente de Ingresos de las elecciones locales del 2015



Fuente: Transparencia por Colombia (2016)

Sumado a lo anterior, el acceso a los recursos públicos es limitado, pues se basa en un proceso complejo y demorado de solicitud, por varias razones. Por una parte, la aprobación y consignación de los montos a las organizaciones políticas requieren de pólizas de cumplimiento que la ley exige, y en muchas ocasiones el acceso para movimientos minoritarios no es fácil. Por otra parte, la mayoría de los candidatos sólo reciben recursos públicos después de realizadas las campañas a través de la reposición de gastos por votos. Aunque la ley exige que la entrega de estos recursos debe realizarse un mes después de las elecciones, esto no se cumple la mayoría de las veces (García y Revelo, 2010). Lo anterior implica que aquellos partidos que no cuentan con recursos suficientes, antes de poder acceder a los recursos estatales, no pueden competir en igualdad de condiciones con respecto los partidos con maquinarias fuertes.

Otro problema relacionado con la financiación es la falta de claridad en la rendición de cuentas de las campañas. Es fácil que recursos ilícitos e intereses particulares permean las campañas cuando no hay mayores controles al origen de los aportes privados. La información respecto al origen de los recursos de los candidatos no es pública, tampoco es posible cruzar estos aportes con otras fuentes de información como las declaraciones de renta de los aspirantes y sus familiares (Transparencia por Colombia, 2016). Lo anterior se ve agravado porque la entrega de estos recursos en su mayoría se da en especie o en

efectivo, de manera que no pasan por el sistema bancario, lo que hace aún más difícil rastrear su origen. Adicionalmente, los reportes de las campañas no se hacen en tiempo real, sino que se limita a los informes que elaboran y presentan los partidos políticos frente al Consejo Nacional Electoral una vez finalizadas las elecciones.

Como consecuencia de 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 medidas que pueden ayudar a reducir la corrupción. Pero los partidos y los candidatos siempre están ideando respuestas estratégicas frente a las reformas que se plantean para tratar de controlar el flujo de dinero en las campañas.²² Por ejemplo, candidatos de otras campañas canalizan recursos a través de las candidaturas a las Juntas Administradoras Locales (JAL), debido a que en estos casos el control es muy débil al no existir la reposición de gastos por votos obtenidos (García y Revelo, 2010). Por lo tanto, la recomendación gira en torno a dos puntos: 1) mayor financiación pública por medio de anticipos²³ 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.

Las actuales reglas de distribución de los recursos públicos señalan que el 10% de estos recursos se distribuye por igual entre todos los partidos con personería jurídica, mientras que el 90% restante se distribuye en proporción a la votación. En este sentido, se sugiere retomar la propuesta de Misión Electoral Especial (MEE) para dar mayor preponderancia de la financiación estatal a través de la figura de anticipos. Específicamente, que se entregue el 50% de los recursos antes de las elecciones (40% en base a resultados precedentes; 10% de manera equitativa a todas las organizaciones que compiten) y el 50% restante después de los comicios en proporción a los resultados electorales obtenidos.

Con respecto a la propuesta de respetar los tiempos de las campañas, creemos que en control sobre los tiempos de las contiendas electorales desiguales (por partido y firmas) puede mitigar los problemas de la rendición de cuentas en los gastos de las campañas, en particular los topes de los gastos y el origen de los recursos. Actualmente, la legislación colombiana contempla que los candidatos a las elecciones tienen un periodo de campaña de 90 días— tres meses antes de las elecciones—; sin embargo, en un estudio realizado por el PNUD y el Instituto Holandés para la Democracia en el 2014, 77 líderes políticos y candidatos reportaron que en la práctica las campañas pueden empezar hasta con un año de anticipación a las elecciones y, en promedio, una campaña al Senado puede costar 3.000 millones de pesos, a pesar de que en el 2014 el CNE estableció que cada lista —que puede

²² Vélez, 2010. “El dilema de la plata para los candidatos”, marzo 26. Puede acceder en: <http://lasillavacia.com/historia/8782>

²³ 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.

estar compuesta hasta por 100 aspirantes– podía gastar hasta 74.000 millones de pesos. Lo cual serían a 740 millones de pesos por candidato.

En este sentido, lo anterior tendría como potencial consecuencia abaratar los costos de las campañas políticas–reduciendo la cantidad de recursos públicos y privados que se invierten– y favorecer la transparencia para la rendición de cuentas, pues un tiempo de campaña más corto es más fácil de fiscalizar.

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

Una de las mayores debilidades que tiene la arquitectura institucional en Colombia está asociada con la baja capacidad del CNE (Consejo Nacional Electoral) para aplicar controles y sanciones por la violación a las reglas electorales. A pesar de que actualmente el CNE tiene funciones de veeduría para regular las actividades electorales– ej. distribuir los aportes estatales a la financiación de campañas, y revocar la personería jurídica de partidos y movimientos políticos–, el mecanismo y composición partidista de los miembros que conforman esta entidad ha generado que se considere como una autoridad electoral poco independiente y, por lo tanto, una baja confianza en la imparcialidad de la toma de sus decisiones.

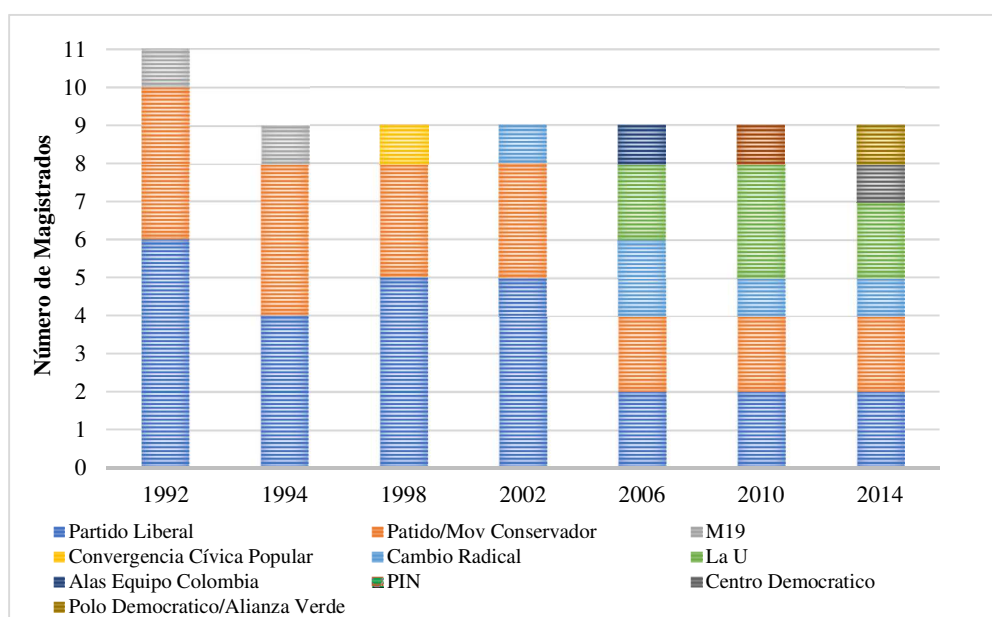
La Constitución Política de 1991 estableció que el Consejo de Estado tenía la facultad de elegir a los Magistrados del Consejo Nacional Electoral²⁴ a partir de ternas presentadas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, teniendo como criterio de selección la composición política del Congreso, con un número no menor de siete integrantes por un periodo de cuatro años. Sin embargo, con la reforma del 2003 se introduce un cambio importante con respecto a al sistema de nombramiento de los magistrados. La reforma fortaleció la influencia del Legislativo al establecer que los magistrados serían elegidos por el Congreso –no por el Consejo de Estado, como sucedía antes– de los candidatos que postularan los mismos partidos, con la posibilidad de reelegirse. En este sentido, la reforma entregó al Congreso la facultad de elegir a los individuos que tienen como una de sus funciones principales vigilar y sancionar a los partidos políticos, por lo que la autonomía del órgano electoral se vio afectada.

Un sistema de elección politizado, que además permite la reelección de sus miembros, en un contexto de simultaneidad de periodos de elección con las otras ramas de poder – legislativa y ejecutiva– puede dar lugar a una compleja relación entre el ente supervisor, los

²⁴La ley 96 de 1985 sustituyó la Corte Electoral por el Consejo Nacional Electoral y redujo sus miembros a siete, designados por el Consejo de Estado: tres por cada uno de los dos partidos mayoritarios y el séptimo por el partido que les siguiera en votación para el Congreso Nacional. Sus funciones no variaron sensiblemente en relación con las establecidas desde el siglo XIX.

parlamentarios y el gobierno. La gráfica 3 muestra la composición partidista del Consejo Nacional Electoral entre 1992 y 2014. En 2002, sólo cuatro de los nueve magistrados pertenecían a los partidos de la coalición de gobierno, mientras que, en el 2010, sólo los partidos de la coalición de gobierno llegaron al CNE.²⁵

Ilustración 5: Composición Partidista del Consejo Nacional Electoral (1992-2014)



Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos de Revelo (2014)²⁶

Ahora bien, frente al problema del origen político de las autoridades electorales no existe un consenso acerca de cuál debe ser el diseño institucional idóneo. En otras palabras, el éxito de las instituciones depende mucho del contexto político en el que operan, pues un mismo diseño institucional puede funcionar en algunos países y en otros no. Así, es interesante señalar que en América Latina existen tres grandes tipos de diseño para la composición y proceso de elección de los órganos electorales.²⁷ Un primer diseño es delegar el poder de nominación y elección en los partidos políticos. Este es el caso actual, además de Colombia, en países como México y Uruguay. Por ejemplo, el Instituto Federal Electoral en México (IFE) está compuesto por ocho consejeros, un presidente y un secretario ejecutivo nominados por los grupos de los parlamentarios y elegido por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

²⁵ Semana, 2010. “Coalición y PIN dejan sin asiento a oposición y minorías en el CNE”, agosto 30. Puede acceder en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/coalicion-pin-dejan-asiento-oposicion-minorias-cne/121244-3>

²⁶ Revelo, Javier. 2014. “El Consejo Nacional Electoral: Peligro para la democracia”, septiembre 8. Puede acceder en: <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7869-el-consejo-nacional-electoral-peligro-para-la-democracia.html>

²⁷ Para un estudio comparado acerca de la estructura, procesos de nominación, elección y funciones de los organismos electorales en América Latina ver el trabajo de Méndez de Hoyos (2014).

En un segundo modelo, se otorga el poder de nombramiento a la rama judicial. Como respuesta a la preocupación por la imparcialidad en las decisiones de estos organismos, estos diseños se basan en el supuesto de que las altas cortes, y los jueces que las integran, no representan intereses políticos o partidistas. Así, países como Chile, Costa Rica y Paraguay entregan esta función a la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, la literatura encargada de estudiar el comportamiento judicial de las altas cortes sugiere que los jueces también actúan como actores estratégicos. Frente a la interacción con las otras ramas de poder público, los jueces tienen una propia agenda y posiciones ideológicas que defender (Vanberg, 2015). Por lo tanto, un tercer diseño propone la combinación de un mecanismo de nominación y nombramiento entre las ramas del poder público, la sociedad civil y/o la academia. Países como Venezuela, Ecuador y Bolivia delegan la función de la nominación en la sociedad civil con la votación respectiva del parlamento. En el caso peruano, la postulación de candidatos del Jurado Nacional de Elecciones está a cargo de la Corte Suprema, la Junta de Fiscales Supremos, el Colegio de abogados de Lima y los decanos de las facultades de Derecho (Méndez de Hoyos, 2014).

Por lo tanto, la propuesta sería mantener el número de miembros actuales del Consejo Nacional electoral –nueve magistrados– elegidos de la siguiente forma: 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. De igual forma, el periodo de los miembros pasaría de cuatro a ocho años sin la posibilidad de reelección. De esta forma, se generaría independencia política en la nominación de los magistrados para que tomen las decisiones pertinentes frente a las sanciones por las irregularidades en materia electoral. Para poder llevar a cabo esta reforma, es necesario presentar un acto legislativo, que modifique el artículo 264 de la Constitución Política, el cual debe completar las dos vueltas de debates correspondientes en ambas cámaras, en un periodo no superior a dos periodos legislativos consecutivos, y con una votación de mayoría absoluta en la segunda vuelta.

Conclusiones

En los últimos 30 años el debate sobre la permeación del clientelismo en la política ha generado múltiples intentos de reformas al sistema político. Desde la Constitución Política de 1991, con sus esfuerzos por democratizar los espacios de participación, hasta los intentos fallidos de la reforma política a partir del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC, se ha buscado modificar el sistema electoral para fortalecer la representación política. Este capítulo aborda la discusión sobre la necesidad de fortalecer la capacidad colectiva de la elite política alrededor de los partidos políticos como las estructuras principales de representación, y la necesidad de consolidar los vetos y contrapesos políticos –sobre la expectativa normativa acerca de que son los ciudadanos quienes deben estar en la

capacidad de monitorear a quienes eligen – para disminuir los incentivos al abuso del poder político.

En específico, se expone la importancia de establecer ciertas reglas de juego que disminuyan la personalización actual de la política colombiana, la cual a su vez genera incentivos para que se presenten escenarios donde los políticos legislan a favor de ciertos grupos minoritarios, influyen en la elección de funcionarios para cargos públicos o violan los principios de transparencia para los procesos de adjudicación de contratos públicos. Así, a lo largo del documento se proponen seis recomendaciones para disminuir la personalización del ejercicio de la política y mejorar la calidad de la representación democrática. La mayoría de las recomendaciones aquí planteadas requieren reformas constitucionales, por lo que es fundamental que el gobierno entrante las introduzca como una reforma prioritaria a mediano plazo. Se recomienda que una vez las coaliciones parlamentarias del nuevo gobierno se hayan formado, se cree una mesa de discusión interpartidista donde se expongan y discutan las propuestas previamente a introducir el proyecto, para que una vez que empiece a ser discutido en el Congreso, obtenga el apoyo necesario para aprobar el cambio constitucional.

La primera recomendación es limitar la participación de candidatos independientes en las elecciones locales ejecutivas. Aunque ha habido importantes esfuerzos para regular la responsabilidad de las colectividades políticas en las candidaturas de elecciones de cuerpos colegiados, existe un sistema paralelo en las elecciones locales ejecutivas, donde se pueden presentar candidatos independientes por firmas. En este sentido, participar por fuera del sistema político otorga diversas ventajas como mayor tiempo de campaña, requisitos laxos de inscripción y control sobre el gasto de campañas. Así, la recomendación es que se incremente de manera significativa el umbral para la inscripción de candidatos por firmas o que se exija el aval de un partido.

La segunda recomendación es la unificación del calendario electoral para las elecciones presidenciales y el Congreso de la República. Como se mencionó en la anterior recomendación, 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. De igual forma, el hecho de que las elecciones no ocurran en la misma fecha genera problemas de coordinación y dificultades de gobernabilidad para conformar mayorías en el Congreso. Por lo tanto, se propone la unificación del calendario electoral en elecciones nacionales en donde la primera vuelta presidencial se realice con las elecciones legislativas para generar un efecto de arrastre, donde la coordinación ocurre por medio del “arrastre” que generan las elecciones ejecutivas sobre las legislativas. En otras palabras, los votantes toman una decisión para el cargo ejecutivo que extrapolan a los cargos colegiados. Así mismo, se recomienda que en caso de presentarse consultas interpartidistas estas se celebren el mismo día, dado los alarmantes niveles de abstención y los altos costos de financiación de estos mecanismos de democracia interna.

La tercera y cuarta propuesta tiene que ver con el cambio de reglas para la elección del Senado y la actualización del reglamento interno del Congreso. 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. En este sentido, la recomendación es que el Senado se convierta en la instancia donde los líderes de los partidos políticos 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.

Con respecto a la actualización del reglamento del Congreso, este 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 herramientas tecnológicas para la conducción del proceso legislativo. Por esto, y para fortalecer el rol de los partidos políticos al interior de la corporación, es necesario que se implementen cambios como permitir la reelección por un periodo de máximo dos años en las presidencias de las comisiones y cámaras. Así mismo es importante 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. Por último, es necesario limitar el número de ponentes cuando la ponencia es colegiada, y prohibir las votaciones a los “pliegos de modificaciones” y no al proyecto original o aprobado inmediatamente anterior en las comisiones o plenarios.

Otra de las modificaciones importantes tiene que ver con el régimen actual del financiamiento de las campañas políticas. Existen varios problemas estructurales relacionados con la financiación de la actividad política: 1) la alta dependencia de recursos privados, 2) el complejo y limitado acceso a fuentes de financiación pública, y 3) la falta de claridad en el proceso de rendición de cuentas de las campañas. Aunque en el pasado se ha sugerido que la respuesta frente esta problemática debe ser un mayor monitoreo, y sanciones más estrictas frente al tope y reporte de las campañas, los partidos y candidatos idean nuevas estrategias para saltarse las regulaciones. Por lo tanto, la recomendación gira en torno a dos puntos. En primer lugar, aumentar la financiación pública por medio de mayores porcentajes para los anticipos y la financiación indirecta como transporte y publicidad en los medios de comunicación. En segundo lugar, acortar los tiempos de las campañas electorales, de tal forma que pasen de 90 días –tres meses antes de las elecciones– a 60 días, con el fin de disminuir los costos de las campañas y facilitar el proceso de monitoreo de gastos de los candidatos y partidos.

Finalmente, la independencia política de los organismos electorales es fundamental para garantizar la no violación de las reglas electorales. Así, se propone un cambio en el régimen de nombramiento y selección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral (CNE), en el 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 para un periodo de ocho años sin reelección.

Referencias

- Archer, R. P., & Shugart, M. S. (1997). The unrealized potential of presidential dominance in Colombia. En Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (Eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Altman, D. (2013). Universal Party Primaries and General Election Outcomes: The Case of Uruguay (1999–2009). *Parliamentary Affairs*, 66(4), 834-855.
- Banco Mundial. (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, (205).
- Botero, F. (2007). Colombia: ¿democracia, paracracia o simplemente desgracia? *Revista de ciencia política (Santiago)*, 27, 97-111.
- Botero, F., Hoskin, G. W., & Pachón, M. (2010). Sobre forma y sustancia: una evaluación de la democracia electoral en Colombia. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 30(1), 41-64.
- Cepeda Ulloa, F. (2011). *Narcotráfico, financiación política y corrupción* (2a. ed.) Bogotá: ECOE Ediciones.
- Chang, E. C., & Golden, M. A. (2007). Electoral systems, district magnitude and corruption. *British Journal of Political Science*, 37(1), 115-137.
- Colomer, J. M. (2007). On the origins of electoral systems and political parties: The role of elections in multi-member districts. *Electoral Studies*, 26(2), 262-273.
- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (2005). *Setting the agenda: Responsible party government in the US House of Representatives*. Cambridge University Press.
- De Vries, C. E., & Solaz, H. (2017). The Electoral Consequences of Corruption. *Annual Review of Political Science*, 20, 391-408.
- Dugas, J. (1993). *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?* Departamento de Ciencia Política Universidad de Los Andes.
- Fukuyama, F. (2016). Governance: What do we know, and how do we know it? *Annual Review of Political Science*, 19.

- García Villegas, M., & Revelo Rebolledo, J. (2010). *Estado alterado: Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia* (Colección dejusticia). Bogotá, D.C.: Dejusticia.
- Golden, M. A. (2006, December). Some puzzles of political corruption in modern advanced democracies. In *annual meeting of the Japan Political Science Association* (Vol. 29).
- Gutiérrez, F. (2002). Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia: piezas para un rompecabezas en muchas dimensiones. *Perfiles latinoamericanos*, (20).
- Gutiérrez, F. (2007). "Organized Crime and the Political System in Colombia (1978 – 1998). En C. Welna & G. Gallón (Eds.), *Peace, Democracy and Human Rights in Colombia* (pp. 91- 127). University of Notre Dame Press.
- Hoskin, G., & Sánchez, M. G. (Eds.). (2006). *La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales-Ceso.
- Jones, M. P. (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. University of Michigan.
- Jones, M. P. (1999). Electoral laws and the effective number of candidates in presidential elections. *The Journal of Politics*, 61(1), 171-184.
- Krehbiel, K. (1992). *Information and legislative organization*. University of Michigan Press.
- Leal Buitrago, F., & Dávila Ladrón de Guevara, A. (1991). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional* (1a. ed.). Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- Magaloni, B. (2017, diciembre). Criminal Extortion in Mexico. Conferencia presentada en el *Tinker Conference: The Rule of Law in Latin America*, Stanford, CA.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (Eds.). (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Méndez de Hoyos, I. (2014). *Órganos de administración electoral en américa latina, 2010-2012*(Cuadernos de divulgación de la justicia electoral, 26). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Misión Electoral Especial. (2017). *Propuestas Reforma Político y Electoral*. Recuperado de: <http://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reformma-completo-2017-1-1.pdf>
- Negretto, G. L. (2012). Replacing and amending constitutions: The logic of constitutional change in Latin America. *Law & Society Review*, 46(4), 749-779.
- Newman Pont, V., & Ángel, M. P. (2017). *Estado del arte sobre la corrupción en Colombia*. Fedesarrollo.

- Ocampo, G. I. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y estado: etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia*. Odecofi-Cinep.
- Olivera, M., Pachón, M., & Perry, G. E. (2010). The political economy of fiscal reform: The case of Colombia, 1986-2006.
- Pachon, M. (2002). Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and legislative Rules, and Interactions with the Executive, 1991-2000 (tesis de maestría). Oxford University, Inglaterra.
- Pachón, M. (2010). Reforma institucional en Colombia: el vía crucis por el equilibrio entre la gobernabilidad y la representación (1991-2006). En *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina* (pp. 47-78). Instituto de Estudios Peruanos.
- Pachón, M., & Shugart, M. S. (2010). Electoral reform and the mirror image of inter-party and intra-party competition: The adoption of party lists in Colombia. *Electoral Studies*, 29(4), 648-660.
- Puyana, J. R. (2012). Las reformas políticas en Colombia, 2003-2011: ¿hacia partidos más responsables. *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia*, 17-62.
- Rodríguez Raga, J. C., & Botero, F. (2006). Ordenando el caos: Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 138-151.
- Transparencia por Colombia. (2016). Dinero, elecciones y transparencia: Propuestas de reformas al financiamiento de las campañas políticas y para la implementación de los acuerdos de paz. Recuperado de: <http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/07/Propuesta-financiacion-campa%C3%B1as-1.pdf>
- Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science.*, 10, 211-244.
- Valencia, León (2010). “De Convergencia al PIN”. *Revista de Asuntos Publico EGOB.*,5,7-11.
- Vanberg, G. (2015). Constitutional courts in comparative perspective: a theoretical assessment. *Annual Review of Political Science*, 18, 167-185.
- Vélez, C., Ossa, J. P., & Montes, P. (2006). Y se hizo la reforma: condiciones que permitieron el trámite exitoso de la Reforma Política del 2003. En Hosking, G. & García, M. (Eds.). *La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-Ceso.

