

Economía y Política

Reforma política de 2017, una oportunidad perdida

Editor: Víctor Saavedra

Director Ejecutivo Fedesarrollo: Leonardo Villar

Comentarios a: vsaavedra@fedesarrollo.org.co

El Acuerdo Final con las FARC estableció en el punto 2.3.4 que se conformaría una Misión Electoral Especial (MEE) para proponer una reforma política con el propósito de lograr mayor autonomía e independencia de la autoridad electoral, modernizar y hacer más transparente el sistema de elecciones y dar mayores garantías para la participación política en condiciones de igualdad. La MEE se conformó con seis integrantes¹ y entregó las propuestas de reforma en abril de 2017.

Pocos días antes de conocerse el texto de las recomendaciones de la MEE, en marzo de 2017, Fedesarrollo publicó la edición No.68 de *Economía y Política* dedicada a este mismo tema. En términos generales, nuestras conclusiones eran consistentes con las de la MEE. Al analizar la propuesta de modificar el financiamiento de las campañas políticas, concluíamos que se debía aumentar la probabilidad de sanción en caso de incumplimiento de los topes establecidos.

Para esto era necesario mejorar la capacidad técnica y la autonomía política de los magistrados del Consejo Nacional Electoral (CNE), y debía modificarse su forma de elección, en línea con lo recomendado también por la OECD. Asimismo, proponíamos realizar un estudio sobre el costo de las campañas, siguiendo lo establecido en la Ley 1475 de 2011, y planteábamos la posibilidad de adoptar mecanismos tales como la financiación estatal de la publicidad electoral. Por su parte, en relación con el sistema de competencia electoral en Colombia, se hacían recomendaciones específicas como el tránsito de listas abiertas a listas cerradas en la elección del Senado y el paso de un sistema de elección proporcional a uno de elección mayoritaria en el cual es elegido un solo candidato en distritos electorales más pequeños.

Con base en las recomendaciones de la MEE y las discusiones con los Partidos Políticos, el gobierno radicó un proyecto de acto legislativo en el Congreso² en el marco del Fast-Track,

¹ Alejandra Barrios, Elizabeth Ungar, Jorge Enrique Guzmán, Juan Carlos Rodríguez, Salvador Romero y Alberto Yepes.

² Acto legislativo 07 de Senado y 012 de Cámara de 2017.

que permite la aprobación de una reforma constitucional en cuatro debates en lugar de los ocho regulares. El proyecto fue radicado el 17 de mayo y tomó casi 6 meses, hasta el 7 de noviembre, para su aprobación en la plenaria de la Cámara de Representantes en su segundo debate. La aprobación en el Senado debe hacerse de forma expedita antes de la terminación del Fast-track el 30 de noviembre.

Llama la atención que desde 1985 ésta será la modificación número doce al esquema electoral, buscando corregir fallas de las reformas anteriores³. Esta última reforma tuvo además modificaciones importantes a lo largo del proceso de discusión, y ha terminado adaptándose a un contexto político pre-electoral en el cual algunas disposiciones benefician a los actuales congresistas y partidos. Este es el caso de llamado transfuguismo, entendido como el cambio de partidos por parte de los congresistas (por objeción de conciencia) y de la presentación de listas conjuntas a corporaciones públicas por parte varios partidos o movimientos. La reforma también se aleja de sus objetivos iniciales de fortalecimiento de los partidos y dar mayor autonomía política al Consejo Nacional Electoral. En la ponencia para el cuarto y último debate se eliminó la propuesta de tener listas cerradas a partir de 2022, que inicialmente había sido propuesta para las elecciones de 2018, así como la nominación independiente de los magistrados del CNE.

Los principales objetivos planteados por la MEE para estructurar su propuestas fueron: 1) la constitución o el fortalecimiento de organismos electorales sólidos, lo que contemplaba la reforma del Consejo Nacional Electoral; 2) el mejoramiento de la calidad de la representación política, con un énfasis en las oportunidades de grupos minoritarios; 3) impulsar un sistema partidario fuerte, menos personalista y clientelista; 4) promover un sistema de financiamiento de

la política que aumente la proporción de la contribución del Estado, reduzca los costos de la actividad partidaria regular y de campañas, ofrezca mayor transparencia y sea sujeto a controles más efectivos, y 5) revertir los graves índices de abstención (los peores de América Latina).

El proyecto, que de ser aprobado en el Congreso -y que luego debe pasar a revisión de la Corte Constitucional- está lejos de ser una solución a los principales problemas del sistema electoral planteados en forma clara por la MEE, razón por la cual se constituye en una nueva oportunidad perdida.

El presente documento compara la propuesta de la Misión Electoral Especial, el proyecto radicado por el gobierno en el Congreso y el texto de ponencia en la Plenaria del Senado de la República.

Fortalecimiento institucional

La Ley 1475 de 2011 le otorgó al CNE plenas facultades para aplicar sanciones en caso de incumplimiento o falta a las normas electorales, que incluyen la posibilidad de suspender el derecho a inscribir candidatos, disolver la respectiva organización política o quitarle la personería jurídica. Pese a esto, hay dos problemas que llevan a una baja probabilidad de sanción:

- El primer problema es la conformación partidista de la máxima autoridad electoral. A los magistrados del CNE los elige el Congreso de la República en pleno como representantes de los partidos políticos. Hay que recordar que en la Constitución Política de 1991 (artículo 264), la elección la realizaba el Consejo de Estado, pero esta disposición fue modificada por el acto legislativo 01 de 2003.

³ Entre esas doce reformas se incluye el acto legislativo que crea las Circunscripciones de Paz. El marco normativo actual está definido a nivel constitucional y ha sido modificado por los Actos Legislativos 1 de 2003, 1 de 2009, y 2 de 2015 y cuenta con tres leyes estatutarias, la Ley 130 de 1994 o Ley de Partidos Políticos, la Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías, y la Ley 1475 de 2011.

- El segundo aspecto problemático del sistema hace referencia a la falta de autonomía presupuestal y baja capacidad administrativa del CNE, lo que genera una serie de limitaciones en el cumplimiento de sus funciones de vigilancia y control, tanto a las organizaciones políticas como al proceso electoral.

La MEE propuso un profundo cambio institucional en que proponía que el registro de la personas y la organización de las elecciones debería seguir a cargo de la Registraduría, la función de vigilancia y control a cargo de un órgano nuevo -el Consejo Electoral Colombiano- que debería estar administrativamente separado de la Registraduría, y la resolución de controversias y sanciones que afecten derechos políticos en una nueva jurisdicción electoral que reemplazaría a la sección quinta del Consejo de Estado en los juicios electorales.

Sobre la Registraduría, se insistía en la necesidad de apropiar nuevas tecnologías y la implementación de la carrera administrativa para los funcionarios. Para el Consejo Electoral Colombiano se proponía que estuviera conformada por siete consejeros que deberían ser elegidos por el propio Consejo Electoral de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Presidente de la República. El personal del Consejo Electoral debía ser especializado y vinculado mediante concurso de méritos, con funciones de policía judicial, y con colaboración con los entes de control y de inteligencia del Estado.

El gobierno, en el texto que propuso inicialmente al Congreso, no acogió la propuesta de crear una nueva jurisdicción que reemplazara las funciones de la sección quinta del Consejo de Estado. Siguiendo a la MEE propuso que el CNE tuviera autonomía presupuestal y administrativa frente a la Registra-

duría, y que contendría nueve miembros, escogidos por los miembros del Consejo Electoral dándole autonomía frente a los partidos políticos.

En el trámite en la Cámara de Representantes tuvo un cambio en la forma de nominación de los magistrados del Consejo Nacional Electoral. Seis de los miembros serían presentados al Congreso por los decanos de las mejores facultados de derecho en las pruebas Saber Pro en Derecho (en la última medición fueron Andes, Eafit, Nacional, Rosario, Javeriana, e Icesi), escogidos a través de concursos abiertos, y el Congreso podría aceptar o negar las postulaciones. El Presidente de la República presentaría los tres candidatos restantes. En la Cámara se aprobó la autonomía presupuesta y administrativa y la creación de una carrera administrativa para el CNE y la Registraduría⁴.

En el texto de ponencia en el Senado se eliminó la autonomía política de los magistrados del CNE, que deberán ser elegidos por el Congreso en pleno, así como la creación de la carrera administrativos de los funcionarios del CNE. Con lo anterior, se continúa con una figura muy similar a la que opera en la actualidad⁵. Con esto lo único positivo es la mayor autonomía administrativa del CNE y profesionalización de la planta de la Registraduría.

Fortalecimiento del sistema de partidos

A partir de la Constitución de 1991, la reducción de los umbrales, y la regulación de la competencia intra-partidaria, tuvieron como resultado la proliferación de microempresas electorales, generando altos niveles de impunidad en la entrega de avales, doble militancia y desorden pre-electoral, en el que más de 72 partidos o movimientos lograron representación en

⁴ El texto propuesto por el gobierno modificaba la forma de elección del Registrador, propuesta que fue eliminada en el Congreso. También hubo modificaciones sustanciales en las competencias del CNE.

⁵ Cinco de los Magistrados serían elegidos por los partidos que se declaren en apoyo al gobierno, dos por los partidos de oposición y dos independientes.

el Congreso. En la reforma política de 2003 se retomaron propuestas previas de reformas para reorganizar el sistema electoral, lo que terminó en la aprobación de la lista única por partido con voto preferencial optativo y la existencia progresiva de un umbral de participación (Pachón y Shugart, 2010). El balance de esa reforma fue positivo, pues llevó a una racionalización del número de partidos.

Para la MEE, el voto preferente sobre listas abiertas fomenta la competencia intrapartidista, y lleva a una excesiva personalización de la política, y con esto a clientelismo y corrupción. El alto costo de las campañas “incentiva la búsqueda de recursos que, luego, deben ser pagados con asignación fraudulenta de contratos, subsidios y otro tipo de dádivas que atentan contra intereses públicos colectivos”. Un objetivo del sistema debería ser por ello controlar la personalización de la política, el clientelismo y las microempresas electorales, a la vez que mejorar la calidad de la representación en las corporaciones públicas, reducir los costos de la actividad política y desincentivar prácticas corruptas como la compraventa de votos, el ingreso de dineros ilegales y cooptación de la política.

La principal propuesta de la MEE en este sentido fue la modificación de la elección a Senado de listas que pueden ser abiertas a listas cerradas y bloqueadas, manteniendo un umbral del 3% de la votación. En presencia de listas cerradas, el umbral es un incentivo claro a la agrupación de los partidos y al desarrollo y fortalecimiento de sus estructuras. La MEE también propuso listas cerradas para la Cámara, pero con una porción de las sillas a elegirse de forma uninominal en distritos electorales. El gobierno acogió la propuesta de las listas cerradas, pero no la de los distritos uninominales en la Cámara. En el texto aprobado hasta tercer debate en la comisión primera del Senado se mantuvo la elección en

listas cerradas y bloqueadas, pero a partir del año 2022. En la ponencia para el cuarto debate en la Plenaria del Senado se eliminó esta propuesta.

La MEE buscaba con sus propuestas un equilibrio entre la entrada de organizaciones políticas nuevas y el fortalecimiento de los partidos. El texto radicado por el gobierno les daba personería jurídica a las organizaciones políticas que tuvieran como afiliados al 0.2% del censo electoral y les daba la posibilidad de presentar candidatos a elecciones territoriales y nacionales, con lo cual facilitaba la entrada de nuevos actores a la política. El texto a ser aprobado por el Senado, aunque conserva la personería jurídica para los movimientos políticos, con lo que pueden presentar candidatos, establece que la financiación es para los Partidos Políticos que superen el umbral del 3%. Una ley estatutaria a tramitarse en el Congreso deberá definir la progresividad de derechos de los movimientos políticos. Por otra parte, se mantiene el personalismo en las elecciones del ejecutivo, donde los grupos significativos de ciudadanos (por firmas) y ahora los movimientos políticos podrán presentar candidatos, en detrimento del propósito de fortalecer los partidos⁶.

En el Congreso hubo cambios con una incidencia significativa. En la propuesta del gobierno se establecía una prohibición a reelegirse por más de 2 periodos, lo que fue acogido por el Congreso. En el Congreso se introdujo una propuesta para que los candidatos a la Cámara más votados de Arauca, Casanare, Caquetá, Chocó, Putumayo, San Andrés, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada, sean senadores. Con ello se aumenta el número de senadores en 11, y se reduce el de representantes en el mismo número. Con las curules en el Senado para el partido de las FARC (5 adicionales) el Senado tendrá 118 escaños⁷.

⁶ Pachón y Muñoz, 2017.

Consultado en: <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/10543-candidatos-por-firmas-y-sistema-de-partidos.html>

⁷ El acto legislativo de las circunscripciones transitorias especiales de paz crea 16 nuevas curules en la Cámara de Representantes por lo que no se reduciría en número de representantes.

También se introdujeron dos disposiciones con beneficiarios específicos: 1) en los procesos electorales de 2018 y 2019 se podrán presentar listas en coalición de partidos; 2) se abrió la posibilidad del llamado transfuguismo, por medio del cual un candidato a una corporación puede presentarse por un partido diferente al suyo cuando su partido presente listas en coalición y el candidato decida declararse en objeción de conciencia.

La MEE recomendaba el voto obligatorio en el país con un periodo de transición. La propuesta aprobada en el Senado incluye una obligatoriedad para los contratistas o empleados públicos, lo cual es un incentivo fuerte a la participación pero también tiene el riesgo de estimular el clientelismo.

Cambios en el financiamiento de la política

La MEE recomendó mantener el esquema mixto de financiamiento, aunque con mayor porcentaje de la financiación estatal para partidos y campañas e identificó tres problemáticas: la distribución inequitativa de recursos, la opacidad en la rendición de cuentas sobre recursos con origen privado, y la falta de controles al uso de los recursos públicos.

Con respecto a la distribución de recursos, la MEE propuso incrementar los que se asignan de forma equitativa entre los partidos, lo cual fue acogido por el gobierno. Actualmente dependen en 80% de la votación, 10% son equitativos entre partidos, y 10% por participación de mujeres y jóvenes. En el texto radicado por el gobierno los anticipos se distribuían 50% equitativamente entre las organizaciones, 30% por votación y 20% por inclusión de jóvenes y mujeres. En el texto de ponencia del Senado tanto en los recursos de los partidos como en los de los anticipos, 30% se distribuyen equitativamente, siguiendo parcialmente la recomendación⁸.

En cuanto a la opacidad en la rendición de cuentas de los ingresos de origen privado, no existe un tope máximo de recursos privados que las organizaciones políticas puedan recibir, ni tampoco un límite para el monto de las donaciones. La MEE propuso que los aportes o donaciones que realicen las personas naturales o personas jurídicas tuvieran topes, con revisoría contable externa, e imponer una obligación de publicar en la web los informes de ingresos y gastos de las organizaciones políticas, así como los documentos que detallan el origen de los ingresos privados, aportes de particulares y montos. También se propuso la creación de un registro de precios de proveedores, verificar los soportes de ingresos de los donantes naturales y jurídicos (que incluyan declaración de renta, bienes y patrimonio, y certificado de antecedentes, entre otros), definir un tope para las donaciones privadas a los partidos y con recursos propios a los candidatos, elevar a nivel de ley el uso en tiempo real del aplicativo Cuentas Claras (sistema de registro contable de las campañas) para el registro de soportes, y multar la demora en el registro de la información.

Aunque la mayoría de estas medidas pueden ser implementadas por reformas legales y no constitucionales, la verdad fue que se avanzó muy poco en el texto definitivo. En la propuesta del gobierno se pedía que los partidos y movimientos rindieran cuentas de ingresos y fuente de los recursos. Quien fuera destituido por violación de topes no sería reemplazado por el partido. La Ley establecería los límites de donaciones privadas y de gastos, y creaba el sistema de registro de proveedores electorales. En el texto de ponencia en el Senado se eliminan casi todas las obligaciones en este sentido, excepto que las transacciones deben ser hechas a través del sistema financiero, la rendición de cuentas a la ciudadanía de los partidos y que la violación de los topes podrá ser desarrollado en la Ley (y podría adquirir carácter penal).

⁸ Los recursos de los partidos políticos se distribuyen: 30% iguales, 40% por la votación en las últimas elecciones a congreso, 10% por concejos, 10% por asambleas, 5% por mujeres y 5% por jóvenes. Los recursos de anticipos se distribuyen 30% equitativamente entre partidos y 70% según la última votación en la circunscripción en la última votación.

Por otra parte, la MEE también resaltó que la financiación pública vía anticipos es mínima y el proceso para acceder a los recursos estatales (tanto de anticipos como de reposición de votos) es demasiado complejo y poco eficiente (esto es particularmente cierto para elecciones locales, para las cuales en 2015 esos recursos públicos cubrieron sólo el 1% del costo de las campañas). La MEE propuso entregar el 50% del financiamiento público antes de la campaña, y el 50% restante después de las elecciones. Propuso también una mayor financiación pública indirecta. Sobre esto la primera propuesta consistía en que el Estado financiara parcialmente la publicidad en medios masivos de comunicación, para lo cual el Consejo Electoral Colombiano sería el encargado de contratar a precios reducidos y de distribuir entre las organizaciones políticas los espacios dispuestos para publicidad electoral en medios (televisión, radio, prensa escrita). De modo similar, propuso que la autoridad electoral determinara y distribuyera los sitios para las vallas publicitarias.

El texto radicado por el gobierno aumentaba el financiamiento de los partidos en 50% para 2018 pero no incluía el aumento en los anticipos para las elecciones locales. En el texto de la plenaria del Senado la financiación anual para el funcionamiento de los partidos políticos con personería jurídica, se realizará a través del Fondo Nacional de Financiación Política, el cual debe equivaler anualmente al 0.4 por mil del Presupuesto Nacional (942 mm en 2018). Para las elecciones que se desarrollarán en el año 2018, por cambios introducidos en el Congreso se aumentará el monto límite de gastos de las campañas electorales en al menos un 30% adicional con respecto al monto establecido para la última campaña de Senado, Cámara de Representantes y Presidente de la República, sin perjuicio del aumento por el IPC.

Conclusión

La reforma política discutida en el Congreso presenta algunos avances, pero se desvía de forma significativa de las recomen-

daciones de la MEE que en términos generales coincidían con lo que habíamos planteado como deseable en nuestra edición de *Economía y Política* del mes de marzo pasado.

El principal efecto positivo del texto aprobado por la Cámara de Representantes y del que aparecía en la ponencia original de la Comisión Primera del Senado -que era despolitizar la elección de los magistrados del CNE- terminó siendo suprimido para la Plenaria. Por su parte, la eliminación durante la discusión en el Congreso del tránsito hacia listas cerradas, así como la presentación de listas por Movimientos Políticos, no sólo van en contra de las recomendaciones de la MEE, sino que afectan la consolidación de los partidos. Sobre el financiamiento de las campañas, los cambios resultantes del texto de ponencia del Senado no dan garantía de mayor transparencia, aunque la rendición de cuentas de los partidos y el registro de la información financiera serían importantes si se lograra tener un CNE autónomo. Por otra parte, con el acto legislativo se tomaron decisiones que benefician de forma inmediata a los actuales congresistas en un periodo pre-electoral mediante mecanismos como la posibilidad de armar listas conjuntas y el transfuguismo, que poco contribuyen al propósito declarado de fortalecer los partidos políticos. En definitiva, el texto de la Plenaria del Senado no es un avance en la transparencia del sistema político.

Es importante resaltar que muchas de las recomendaciones de la MEE se pueden implementar mediante modificaciones legales o por vía administrativa, sin necesidad de modificar la Constitución, y es necesario insistir en que así se haga. Lo anterior es particularmente cierto para las recomendaciones sobre el financiamiento de la política.

Bibliografía

- Archer, Ronald (1990). "The Transition from traditional to Broker Clientelism in Colombia: Political Stability and Social Unrest". *Working Paper* No. 140. Kellogg Institute.
- Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2010). "El Financiamiento de la Política en Colombia". *KAS papers* No. 11.
- Chang, Eric y Miriam Golden (2007). *Electoral Systems, District Magnitude and Corruption*. *British Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 1 (Jan., 2007), pp. 115-137
- Kunicova, Jane and Rose-Ackerman, Susan (2002). "Electoral Rules as Constraints on Corruption: The Risk of Closed-List Proportional Representation" mimeo, Yale University.
- Misión de Observación Electoral (2010). *Financiamiento Electoral en Colombia*, Bogotá, Colombia. Marzo. Consultado: http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/CARTILLASMOE/Cartilla%20G.pdf
- Misión Electoral Especial (2017). *Propuestas de Reforma Política y Electoral*. Consultado: <http://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf>
- OECD (2016). *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. OECD Public Governance Reviews. Abril
- 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*. Consultado: <http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/07/Propuesta-financiación-campañas-1.pdf>