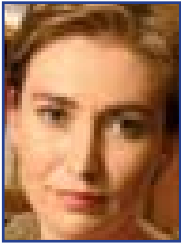




LA IMPORTANCIA DE NUESTROS PARTIDOS POLÍTICOS PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA

Marcela Prieto Botero



MARCELA PRIETO BOTERO
Directora del Instituto de Ciencia Política
Miembro del Comité Académico de la Revista Política Colombiana

Realizar una aproximación al tema de los partidos políticos en Colombia implica reflexionar sobre la importancia que revisten estas instituciones en el desarrollo de la democracia. En esta medida, en este artículo se hará una breve exposición sobre la importancia de los partidos políticos para la consolidación de los regímenes democráticos y, a paso seguido, se expondrán algunas iniciativas del caso colombiano que han intentado fortalecer a estas instituciones para que superen su limitado papel de asociaciones electorales, y logren articularse como verdaderos elementos de representación de los intereses de la población.

LA IMPORTANCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS DEMOCRACIAS

La definición más universalmente aceptada de partidos políticos es la de instituciones encargadas de agrupar las preferencias políticas de una sociedad para construir el interés general. Así, autores como David Easton plantean que los partidos políticos son “canales de transmisión hacia los poderes públicos de las demandas de la población, mediante los cuales se decide que políticas públicas deben efectuarse para garantizar la convivencia pacífica y el progreso social”.

La función de los partidos, por lo tanto, es transformar las distintas preferencias de los ciudadanos en plataformas programáticas donde las diferentes dimensiones de lo público se agrupen y se traten en forma más o menos coherente. En este proceso, los partidos reducen las dimensiones de la decisión colectiva a una dimensión –izquierda a derecha–, facilitando que las decisiones colectivas sean transitivas, y por tanto, estables. En dicho proceso, los partidos políticos apelan a ideologías universales e imaginarios colectivos en el proceso de representación y construcción del interés general.

Sin embargo, en la práctica se ha visto que este no siempre es el caso. De hecho, muchos críticos de los partidos políticos, empezando por Madison en “Los Documentos Federales”, consideran que los partidos no sólo no facilitan la agrupación de intereses individuales, sino que además se constituyen en un escollo a la construcción del interés colectivo. El que esto suceda, sin embargo, dependerá de las reglas electorales y del sistema de gobierno que determine los incentivos de los políticos a representar intereses más o menos generales.

Si partimos de la base de que luego de duros y sangrientos esfuerzos encaminados hacia el desarrollo político en Latinoamérica, hemos



Foto de archivo.

optado por instaurar sistemas políticos democráticos presidencialistas, será interesante evaluar hasta dónde esa opción se está aplicando adecuadamente.

El panorama político actual en nuestro hemisferio nos muestra una gran crisis en el sistema de partidos. El surgimiento de liderazgos unipersonales de corte populista, y por qué no decirlo, autoritario, sin fundamento ideológico claro y sin una organización política estructurada que los respalde, nos lleva a asegurar que algo está funcionando mal. Los partidos políticos efectivamente no están cumpliendo con su tarea de ser instituciones encargadas de agrupar las preferencias políticas de una sociedad, y menos aun han podido consolidarse como los motores para la construcción de políticas públicas encaminadas a satisfacer las necesidades de la mayoría de la población.

A pesar de lo anterior, los partidos políticos deben constituirse en el pilar fundamental para un adecuado funcionamiento de la democracia, sistema político que debe defenderse por encima de cualquier otro existente. Sería un gran error desconocerlo, puesto que es el único sistema existente que defiende los principios de la libertad—derecho fundamental para la pacificación y justa convivencia de nuestra civilización—.

Por lo tanto, cualquier esfuerzo que se haga encaminado a fortalecer los partidos políticos en nuestros países es poco, si tenemos en cuenta que sin ellos rápidamente caeremos en el abismo. Populismos unipersonales como el de Hugo Chávez en Venezuela, o el de su discípulo Evo Morales en Bolivia, sin mencionar el daño que evidentemente hizo a la democracia del Perú un personaje como Alberto Fujimori, son muestra de un evidente e inadecuado funcionamiento de los partidos políticos en nuestro hemisferio.

EN LA BÚSQUEDA DEL TESORO PERDIDO

En la búsqueda del fortalecimiento de los partidos políticos para que efectivamente sirvan de recopiladores de preferencias conducentes a propiciar el bien general, hay que tener ciertos aspectos bien claros. Los partidos deben ser instituciones sólidas, es decir organizaciones estructuradas que no sólo funcionen en épocas preelectorales.

Los partidos, a diferencia de las personas, perduran en el tiempo. El período de un individuo en el poder en un sistema democrático donde se lleven a cabo elecciones con periodicidad, es finito, tiene fecha de expiración. La de un partido no. Partiendo de esa base los partidos deben constituirse en el ámbito a través del cual los políticos puedan tener la posibilidad de llegar al poder, es decir, el partido debe ser un ente que le dé nombre, despierte confianza en la ciudadanía y reputación al individuo que quiera representarlo.

Es aquí donde el juego de balances y contrapesos empieza a funcionar. En la medida en que el partido le ofrezca una infraestructura sólida que lo respalde y que a su vez genere confianza entre la población, el político no sólo se verá en la obligación de hacer una buena labor encaminada a propiciar políticas públicas de largo plazo que propendan al bienestar general, sino que también se sienta con la responsabilidad de responder ante los miembros de su partido. De lo contrario, no sólo el votante no lo reelegirá, sino que los demás políticos que forman parte de dicho partido y que están en “la fila india” hacia el poder lo vetarán, creándose así un círculo virtuoso de balances y contrapesos.

Aquí surge la segunda característica necesaria para que un sistema de partidos funcione

adecuadamente: las normas electorales tanto externas como internas. Esto se logra con una profunda reforma del sistema electoral, con el robustecimiento de los mecanismos anti-corrupción, la facilitación de los instrumentos de participación ciudadana, la regulación del acceso a los recursos financieros en campañas electorales y el reconocimiento de los derechos de oposición política. En materia electoral, es fundamental crear mecanismos conducentes a la concentración de fuerzas, con listas únicas y cerradas, distribución de curules utilizando sistemas como el de la cifra repartidora, utilizando umbrales, voto preferente, castigo a la doble militancia, entre otras.

Dicho esto, hay mecanismos que en la práctica han demostrado ser muy eficaces para disciplinar a los políticos y garantizar que el votante pueda premiar o castigar directamente a sus gobernantes. Una de estas reglas electorales es la reelección, la cual curiosamente se asocia más con las personas que con los partidos. La importancia de la reelección como mecanismo para disciplinar a los políticos se asocia con la reputación. La idea es que el votante elige a un determinado político con la expectativa de que cumpla unas promesas de campaña. El político a su vez cumple con las promesas de campaña ante la expectativa de ser reelegido, aunque estas sean distintas de sus verdaderas convicciones. Por tanto, el ciudadano reelige a quien haya construido una reputación de gobierno.

A nivel interno, es fundamental que los partidos establezcan mecanismos democráticos para elegir al candidato que representará al partido en determinada contienda electoral. La capacidad de los partidos para disciplinar a sus integrantes depende del control que éstos tengan sobre el futuro político de sus miembros. Entre los instrumentos más importantes están

el poder de nominar candidatos, controlar el acceso al financiamiento y la posibilidad de sanciones, incluyendo en algunos casos la revocatoria del mandato.

LA IMPORTANCIA DE LA IDEOLOGÍA Y EL CAMINO HACIA LA GOBERNABILIDAD

Los partidos políticos además de funcionar como mecanismos de agrupación de intereses, también son necesarios para gobernar. Cuando se tienen que tomar decisiones en cuerpos colegiados como en los congresos o los parlamentos, se hace necesario conformar coaliciones. Las decisiones en este caso se deben tomar colectivamente, es decir, con el consentimiento de otras personas y no de manera individual. Conformar alianzas para votar iniciativas en parlamentos o congresos tienen altos costos de transacción. En especial, porque verificar los acuerdos entre los miembros de la coalición suele ser una tarea dispendiosa. Estos altos costos de transacción crean incentivos para que las coaliciones no sean coyunturales, sino más bien estables y de largo plazo. Por lo tanto la conformación de partidos políticos resulta ser una forma efectiva de economizar costos de transacción en la toma de decisiones en cuerpos colegiados.

No obstante lo anterior, es oportuno mencionar la importancia de la ideología como agente aglutinador, pues la ideología va íntimamente ligada a la conformación de partidos políticos, ya que gracias a ella las coaliciones son más proclives a mantenerse. En vez de consultar cada uno de los intereses que tienen los miembros de un partido sobre los distintos temas de la agenda pública, la existencia de una ideología y plataforma programática permite adoptar

decisiones racionales y relativamente satisfactorias para los miembros del partido.

EL CASO COLOMBIANO

Uno de los principales propósitos de la Constitución de 1991 fue el de pasar de una democracia representativa a una democracia participativa. Este cambio obedeció a una coyuntura en la historia colombiana muy particular, donde se acababa de firmar un acuerdo de amnistía con el movimiento guerrillero M-19 y por primera vez en la historia una organización de dicha proveniencia participaría en unas elecciones como movimiento político formal.

La razón de pasar a un sistema “participativo”, por lo tanto, obedecía al interés que se creó por abrirles las puertas a diferentes vertientes políticas para participar activamente en la democracia a través de partidos o movimientos políticos y acabar con el tradicional bipartidismo hasta ese momento existente. Pero hubo un gran error en las reglas electorales. El error radicó en que las normas para poder formar un partido o movimiento político fueron muy laxas. Es decir, en Colombia se pasó de tener prácticamente dos partidos políticos a tener 76. Por obvias razones se empezó a degenerar el sistema hasta tal punto que llevó a que se crearan partidos casi unipersonales, pero no sólo eso, se llegó a niveles incalculables de ingobernabilidad.

Es importante recordar en este punto, que uno de los principios básicos de los sistemas presidencialistas se basa en el balance de poder entre el ejecutivo y el legislativo. Aquí se evidencia cómo los costos de transacción a la hora de buscar ese “balance de poder” entre las dos ramas del poder público se vieron menoscabados, pues ante tal atomización de

partidos prácticamente en organizaciones electorales unipersonales, las relaciones entre el gobierno y el Congreso se volvieron muy difíciles de manejar, porque la posibilidad de crear coaliciones para aprobar cualquier proyecto de ley salía muy costosa y, en últimas, se crearon unos incentivos negativos encaminados hacia la corrupción en su más pura esencia.

LA REFORMA POLÍTICA 2003

Ante este panorama después de sancionada la Constitución del 91, y dentro de las tradicionales corrientes “reformistas” características de la dirigencia política colombiana, se iniciaron varios intentos de reforma al ordenamiento político, en algunas ocasiones iniciativas promovidas por el ejecutivo y en otras pocas por el legislativo .

Para el año 2003 ya se habían realizado nueve intentos fallidos de reformas políticas, en medio de un ambiente de tensiones entre el legislativo y el ejecutivo por hacer reformas estructurales, y cada uno a su manera, a la Constitución Nacional, y de ésta específicamente el sistema electoral, herramienta a través de la cual se obtiene y se conserva el poder.

Finalmente se logra aprobar en el Congreso el Acto Legislativo 01 de 2003 , conocido como Reforma Política 2003, el cual surge como producto del consenso entre el Partido Liberal y el Partido Conservador con el apoyo de los denominados independientes y algunos congresistas uribistas. Como elemento particular se destaca que mientras la Reforma Política 2003 se tramitaba en el Congreso, paralelamente el gobierno del presidente Álvaro Uribe hacia campaña para impulsar un Referendo a través del cual se perseguían objetivos similares a los de esta reforma.

Los principales objetivos del Acto Legislativo 01 de 2003 fueron: el fortalecimiento de los partidos; la modernización y racionalización del sistema electoral; la reestructuración del Congreso, y la moralización de la política. En razón de estos se puede afirmar que la Reforma 2003 avanza en muchos aspectos, pero mantiene algunas de las condiciones preexistentes en el funcionamiento de las corporaciones y los partidos, es una reforma que modifica primordialmente elementos del sistema electoral e incluye también mecanismos para regular la acción legislativa. En la tabla 1 se consignan sus principales elementos agrupados por bloques temáticos:



Foto Archivo Revista Poder

ELEMENTOS DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003 REFORMA POLÍTICA	
MECANISMOS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS	Listas únicas por partido.
	Umbrales electorales: 2% del total de votos validos para el senado o en sumatoria de cámara de representantes.
	Voto Preferente opcional para el partido o para el elector.
	Cifra repartidora como fórmula de conversión de votos en escaños.
MECANISMOS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL LEGISLATIVO	Porcentaje mínimo de votos para obtener y/o mantener la personería jurídica.
	Prohibición de la doble militancia: No se puede pertenecer a un partido de carácter nacional y a otro regional. No se puede participar en dos consultas internas.
	Realización de consultas internas para elegir candidatos.
	Normas sobre financiación de partidos y campañas. Aumento de recursos y sanciones por violación de topes.
MECANISMOS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL LEGISLATIVO	Ley de Bancadas (Ley 974 de 2005)
	Prohibición de hacer las votaciones en periodos diferentes a los anunciados.
	Creación de comisiones de conciliación.
OTROS ELEMENTOS	Sobre las autoridades electorales.
	Voto electrónico.
	Valoración del voto en blanco.
	Carácter institucional de autoridades electas y prohibición de cualquier autoridad para ser elegida a más de un cargo público si los periodos coinciden en el tiempo.

La aplicación de estas nuevas reglas de juego dio sus primeros frutos el 22 de marzo de 2006 cuando se llevaron a cabo las elecciones parlamentarias. Así pues, se pasó de tener 76 partidos o movimientos políticos a tener 11 en el Senado de los cuales cinco forman parte de coaliciones favorables al gobierno y representan 61 de las 100 curules existentes. En la Cámara de Representantes, por su parte, se redujo a 22 partidos de los cuales 99 curules de 164 forman parte de la coalición gubernamental.

En el 2010 se evidenció el segundo impacto de esta Reforma, finalmente el Senado quedó integrado por ocho partidos políticos, de los cuales cuatro, que agrupan a 75 de los 102 senador, forman parte de la coalición del nuevo gobierno. En lo que respecta a la Cámara de Representantes, solo 14 partidos logran obtener representación y están en miras de consolidarse las fuerzas políticas respecto a su posición frente al Gobierno.

Se podría afirmar, entonces, que la Reforma Política 2003 ha desempeñado un papel importante en la reinstitucionalización de la política porque implica una redefinición de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, ya que el nuevo presidente, Juan Manuel Santos, ya no tendrá que manejar sus relaciones con los parlamentarios de manera individual, sino con las bancadas. Así mismo, se facilitará la profesionalización de la política, pues los partidos serán la puerta de entrada y de salida para cualquiera que quiera hacer parte de las instituciones democráticas. En este mismo orden de ideas, se permitirá aumentar los niveles de gobernabilidad y generará transparencia en las relaciones entre el Congreso y el gobierno. Se pasará de un sistema de mayorías construidas para cada proyecto, a un sistema de mayorías construidas con anticipación dentro de un go-

bierno de coalición dentro de un sistema claramente multipartidista.

LA LEY DE BANCADAS

Teniendo en cuenta el antecedente de la aprobación de la Reforma Política 2003, en agosto del mismo año se radica un proyecto de ley (066 de Senado y 075 de Cámara) que buscaba reglamentar el funcionamiento de los partidos políticos en el Congreso y al interior de las mismas colectividades, también conocido como “ley de bancadas”.

Este proyecto de ley fue aprobado en julio de 2005 y se constituye como un Régimen de Bancadas, que tiene los siguientes objetivos principales: reglamentar los cambios constitucionales contenidos en la reforma política de 2003, sobre el funcionamiento del legislativo y de los partidos políticos; fortalecer la función legislativa y el desarrollo del control político que debe ejercer el Congreso; fortalecer los partidos o movimientos políticos, tanto al interior como por fuera del Congreso, a través del establecimiento de bancadas o grupos congresuales, y generar mayores niveles de corresponsabilidad entre la actuación individual de cada congresista, su respectiva colectividad política y la ciudadanía.

Luego de que la ley entrara en vigencia, los partidos políticos se dieron a la tarea de incluir dentro de sus estatutos y reglamentos internos de funcionamiento artículos que promovieran el cumplimiento de la “ley de bancadas” a cabalidad. No obstante, pese a que la aprobación de la norma significa un avance importante en materia de consolidación y fortalecimiento de los partidos políticos en el país, la aplicación de la ley no ha sido tan rigurosa como se esperaba.



Foto de archivo.

En el análisis de la aplicación de esta ley, cabe resaltar ciertos elementos y vacíos que no fueron tenidos en cuenta, o que se han dejado al margen de la debida implementación de la norma. Algunos de ellos son:

- El desarrollo de una cultura política y una conciencia de partido. Pese a ser un principio consagrado no sólo en la ley, sino en los estatutos internos de los partidos, los miembros de las colectividades políticas no lo cumplen.
 - La aplicación de controles en el desarrollo de la ley. Si bien es cierto que cada partido y movimiento político es autónomo, la normatividad no hace explícito establecer un tipo de control o una tipología de sanciones al interior de cada colectividad, o incluso en el mismo Congreso, que garantice un mayor cumplimiento tanto del reglamento interno de los partidos, como de la “ley de bancadas”. En esa medida, cabe
- questionarse sobre la necesidad de establecer un sistema de control que permita velar por el cumplimiento adecuado de esta ley.

- Transfuguismo. El transfuguismo ha sido uno de los elementos que mayores obstáculos ha suscitado para el desarrollo de las bancadas en el Congreso. En este sentido, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 20 de la “ley de bancadas”, que autorizaba por una sola vez que los representantes a la Cámara elegidos para 2002-2006 pudieran afiliarse a movimientos o partidos diferentes a los que avalaron sus candidaturas. No obstante, con la implementación la Reforma Política 2003, se abrió un “período de gracia” que permitió el transfuguismo en el Legislativo, amparado en la creación de nuevas agrupaciones de congresistas y de nuevos partidos políticos, con miras a las elecciones de 2006. Por su parte, con la promulgación de la Reforma Política de 2009 (Acto

Legislativo 001 de 2009), también se abrió otro “período de gracia” que permitió que varios senadores y representantes cambiaran de partido político para las elecciones de 2010.

Justamente, las implicaciones políticas de modificar la normatividad en cada período electoral y las implicaciones del transfuguismo en la conformación de coaliciones verdaderamente cohesionadas, son situaciones que deben entrar al debate no sólo del análisis sobre la aplicación de la “ley de bancadas”, sino también en el análisis del impacto que han tenido las reformas políticas en la configuración del sistema de partidos políticos con el que actualmente cuenta Colombia.

Finalmente, y luego de la promulgación de la Reforma política de 2009, uno de los elementos que entran en la discusión de la importancia de configurar un sistema de partidos sólido es la incidencia del voto nominal y público en la disciplina legislativa de las bancadas y en el desarrollo del proceso legislativo en el Congreso de la República. Así, la obligatoriedad del voto nominal y público que le imprimió la Reforma Política de 2009 a la dinámica de aprobación de leyes en el Congreso de la República, constituye un gran avance en términos de la responsabilidad que cada congresista tiene no sólo frente a los postulados ideológicos y programáticos de la colectividad política de la que hace parte, sino también frente al conjunto de ciudadanos que representa. En este sentido, la implementación del voto nominal y público en la dinámica congresual tiene también una gran incidencia en la consolidación de la actuación de bancadas en el Legislativo.

Lo anterior permite, además, que en el mediano y el largo plazo, cada vez más los partidos y movimientos políticos generen, promuevan

...LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ INEXEQUIBLE EL ARTÍCULO 20 DE LA “LEY DE BANCADAS”, QUE AUTORIZABA POR UNA SOLA VEZ QUE LOS REPRESENTANTES A LA CÁMARA ELEGIDOS PARA 2002-2006 PUDIERAN AFILIARSE A MOVIMIENTOS O PARTIDOS DIFERENTES A LOS QUE AVALARON SUS CANDIDATURAS.

y realicen un seguimiento juicioso de los postulados programáticos que quieren desarrollar y defender, y menos de acuerdo con las coyunturas electorales y políticas a las que se ven enfrentados.

LA REFORMA POLÍTICA 2009

A menos de cinco años de ser aprobados el Acto Legislativo 01 de 2003 y el Acto Legislativo 02 de 2004, se emprende nuevamente en el Congreso una cruzada por aprobar dos proyectos de ley a través de los cuales se busca reformar parte de los contenidos de estos dos actos legislativos, en los cuales muchos de sus artículos no fueron siquiera normativizados.

Los antecedentes de esta reforma se enmarcan en el contexto político luego de la elección de 2006, donde un número significativo de congresistas fue vinculado a investigaciones judiciales por presuntos nexos con grupos ilegales, fenómeno que ha sido denominado como “parapolítica”.

Esta situación no sólo ocasionó que cerca del 30% de los congresistas electos no pudieran continuar con el periodo por el que fueron elegidos, sino que a su vez reforzó los problemas



Foto de archivo.

de legitimidad y representación del Congreso con sus electores. Intentando que la “parapolítica” tuviera un efecto mayor en el órgano legislativo, fue radicado en el 2008 un proyecto de reforma política que incluía medidas como la conocida “silla vacía”, sin embargo, restando un debate para terminar el trámite legislativo la iniciativa fue archivada por el Congreso, decisión reforzada por una fuerte presión del gobierno central.

Aun con el resultado fallido de la reforma el gobierno mantuvo la disposición para convocar una “Comisión de Ajuste Institucional” conformada por una serie de especialistas en temas políticos y constitucionales, con el objeto de realizar un diagnóstico del sistema político colombiano y desarrollar una serie de propuestas para su fortalecimiento.

Tomando algunas de las consideraciones del documento entregado por la Comisión y de otros ejercicios similares realizados por organizaciones de la sociedad civil, como el lide-

rado por el Proyecto de Fortalecimiento Democrático de Pnud-Idea, el gobierno nacional presentó un nuevo proyecto de reforma política, que finalizó con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2009. Los principales objetivos de esta reforma, la número 28 en los 18 años que lleva de instituida la Constitución del 91, fueron de un lado, evitar la financiación, infiltración y participación de actores al margen de la ley en la política nacional, y de otro, responsabilizar a los partidos políticos por sus actuaciones.

Las principales medidas dirigidas a los partidos y movimientos políticos consistieron en:

- 1) organización democrática basada en los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.
- 2) Se autorizan las consultas interpartidistas, cuyos resultados deberán ser de obligatorio cumplimiento.
- 3) Responsabilidad de los partidos y movimientos políticos por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.
- 4) Se incrementa a un 3% el umbral tanto para mantener la personería jurídica de partidos y movimientos políticos, como para partici-

par en la en la asignación de escaños en el Congreso de la República.

- 5) Cualquier integrante de corporación pública que decida participar en las siguientes elecciones por un partido distinto al que se encuentra inscrito deberá renunciar al menos con 12 meses de anterioridad .
- 6) Los partidos políticos perderán definitivamente la curul sólo en caso de que se produzca una sentencia condenatoria por los delitos anteriormente mencionados. En caso de que la corporación quede reducida a menos de la mitad de sus miembros se llamará a nuevas elecciones.

Son muchas las críticas que se formularon al texto final de la reforma, la mayoría de éstas sostienen que el texto no responde a los objetivos por los cuales fue inicialmente creado y no logra la depuración de la clase política que actualmente se encuentra legislando en el Congreso. Así, una reforma que buscaba depurar un Congreso acusado de vínculos con actores ilegales, en el cual son más de 87 los congresistas investigados y de estos 36 los detenidos, no posee ningún carácter retroactivo ni sancionará las prácticas en las que incurrieron los congresistas y candidatos para las elecciones del 2006. Otra de las grandes críticas a la reforma es que, se facilita para ciertos casos la doble militancia y el transfuguismo.

Así lo han considerado algunos de sus detractores cuando hacen referencia a la posibilidad que da la reforma de realizar consultas interpartidistas y con esto permitir coaliciones en las elecciones; además, por segunda vez para una elección al Congreso, en virtud de uno de los párrafos transitorios, permite a los candidatos presentarse bajo el aval de una colectivi-

dad distinta a la que pertenecían en el momento de expedida la reforma.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Aunque queda por verse qué tan exitosa va a ser la dinámica bajo las nuevas reglas de juego, o qué tan estrictas van a ser las sanciones para quienes no apliquen dichas reglas, lo claro es que ya hubo un primer gran avance y fue la reducción sustancial del número de partidos o movimientos políticos en la democracia colombiana.

Siguiendo en este mismo orden de ideas, cuando tenemos partidos políticos institucionalizados, que van más allá de lo puramente electoral, y sirven de infraestructura para el desarrollo de políticas públicas integrales, adecuadas y encaminadas a proyectos de largo plazo basadas en ideologías claras donde hayan posiciones comunes frente a los temas económicos, socia-

Foto de archivo.



les, de responsabilidad estatal, de manejo de la seguridad nacional, de justicia, entre otros, podremos por fin decir que logramos consolidar un sistema democrático verdaderamente integral y en busca del bienestar de la mayoría de la población.

Así el objetivo deberá ser alcanzar un círculo virtuoso de acceso al poder, en el cual los partidos políticos deben constituirse en el ámbito a través del cual los políticos puedan tener la posibilidad de llegar al poder; ser entes que despierten confianza en la ciudadanía y le den reputación al político; además de estar en posibilidad de ofrecer una estructura sólida a sus integrantes. Por su parte, el político se verá obligado a hacer una buena labor y se sentirá con la responsabilidad de responder ante los miembros de su partido. En caso de no cumplirse este ciclo el votante no lo reelegirá y los demás integrantes del partido que están en la “fila india” lo vetarán.

Finalmente, vale la pena puntualizar que en este proceso, también será fundamental el desarrollo de un ejercicio de educación en democracia para la ciudadanía, pues ésta es la principal depositaria de la soberanía, es decir, la que tiene la facultad de votar y elegir a sus representantes y gobernantes. Por lo tanto, siendo de suma

LOS ESFUERZOS DE LA REFORMA DEBEN ORIENTARSE A LA REALIZACIÓN DE LOS VALORES Y PRINCIPIOS FUNDANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.

importancia el rol de la ciudadanía a la hora de ejercer control sobre la gestión de sus gobernantes, ésta debe aprender a exigirles a sus representantes responsabilidad en su acción pública, además de comprender los postulados programáticos que éstos defienden y procuran en el Legislativo.

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA POLÍTICA INTEGRAL

Como producto de las continuas deliberaciones que el Instituto de Ciencia Política ha llevado a cabo con otras organizaciones de la sociedad civil, interesadas en contribuir a través de un debate argumentado sobre los temas de reforma política, consideramos necesario tener en cuenta una serie de propuestas las cuales deberán tener como punto de partida las siguientes consideraciones:

1. Los esfuerzos de la reforma deben orientarse a la realización de los valores y principios fundantes de la constitución de 1991.
2. Los procesos de la reforma deben estar encaminados a fortalecer la prevención y el castigo de la infiltración de la criminalidad en la política, y lograr que los ciudadanos en todo el territorio nacional puedan ejercer sus derechos políticos en condiciones de libertad e igualdad.
3. Conscientes de que la normatividad por sí sola no soluciona los graves problemas que amenazan nuestra democracia, consideramos que cualquier intento de reforma debe trascender el marco legal para generar acciones integrales, adoptadas por los Partidos y Movimientos Políticos, que contribuyan a través del un trabajo pedagógico y de cultura política a ampliar la capacidad



Foto de archivo.

técnica de las instituciones democráticas, a combatir las mafias y la criminalidad.

4. La reforma tiene que permitir un funcionamiento más eficaz de las instituciones democráticas, en especial de los partidos políticos, de tal forma que contribuya a los esfuerzos de desarrollo del país y logre así fortalecer la legitimidad de las mismas y garantizar el equilibrio de poderes.

Basados en estas cuatro premisas formulamos las siguientes propuestas en lo que refiere al régimen de partidos políticos y de campañas:

1. Financiación de campañas a los partidos y/o movimientos y no a los candidatos: La financiación de campañas electorales canalizada a través de los partidos y movimientos políticos es un requisito sine qua non para garantizar el manejo adecuado de los recursos de las campañas políticas, ya que es el único mecanismo que permite hacer un control estatal efectivo de las

cuentas y recursos destinados para tal fin. Sólo mediante esta canalización es posible verificar que las reglas preestablecidas para el financiamiento se cumplan debidamente y, en caso contrario, establecer las sanciones correspondientes a estas mismas colectividades.

No obstante, para lograr que los recursos sean canalizados a través de los partidos o movimientos políticos, es preciso que se desarrollen procesos de fortalecimiento institucional partidistas, que permitan a estas organizaciones tener mayor control sobre los candidatos a quienes avalan y sus campañas electorales. Para ello es fundamental que los partidos cuenten con órganos de auditoría efectivos, que se encarguen de monitorear el financiamiento de las campañas y representar al partido ante la organización electoral (con la acreditación que ordena el decreto 2207 de 2003).

Para lograr este fortalecimiento institucional es importante que no sólo se haga un seguimiento de la financiación de campañas electorales, sino también de los recursos públicos destinados a los gastos de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, los cuales son manejados por el Consejo Nacional Electoral (CNE) a través del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Políticas. Para hacer un control efectivo en materia de financiamiento es indispensable que el CNE cuente con un órgano técnico con capacidad para auditar y hacer un seguimiento juicioso de las cuentas de cada partido (gastos de campañas y funcionamiento), con la posibilidad de establecer y hacer efectivas las sanciones que se deriven del incumplimiento de las normas.

2. Financiación preponderantemente estatal de campañas políticas: Con el fin de pro-

mover el fortalecimiento de los partidos y la transparencia de las campañas electorales, es conveniente que se mantenga el carácter mixto de la financiación de las mismas, para lo cual el ICP propone que el 60% de los recursos provengan de los fondos públicos y el 40% restantes de los aportes privados.

Ante el temor de la penetración de dineros ilícitos en las campañas políticas, dados los acontecimientos que se han presentado en el país en los últimos años, se hace necesario que una mayor proporción de la financiación de campañas provenga de fuentes públicas, con lo cual se otorga un monto de recursos a los partidos y movimientos que garantizan su participación en condiciones equitativas en los procesos electorales. Así, es posible blindar, al menos en parte, la capacidad de influencia de los actores ilegales en los comicios electorales.

Foto de archivo.



De igual manera, a medida que aumenta el aporte estatal a las campañas electorales, es necesario que se incrementen también los controles y el monitoreo del gasto, así como el establecimiento de sanciones efectivas para los partidos que presenten irregularidades o violen los topes máximos establecidos por parte del CNE. Esto, con el objetivo de evitar que se formen organizaciones políticas con el propósito único de captar recursos públicos y desviarlos hacia otras actividades.

Por otro lado, debe haber un espacio significativo para la participación del sector privado y la ciudadanía en la financiación de las campañas electorales ya que, por un lado, estos aportes constituyen un canal para la expresión de intereses válidos existentes en una sociedad democrática y, por otra parte, es necesario diseñar mecanismos institucionales que permitan el ingreso de recursos provenientes de actividades lícitas del sector privado a la contienda política, con una visión de largo plazo que supere los efectos de la coyuntura actual.

3. Sistema de anticipos para campañas electorales: Dado que las normas existentes en materia de financiación no permiten un adecuado control de los gastos de las campañas electorales, el ICP considera que el mejor sistema de financiación es la reposición de votos, dado que el Estado financia únicamente a los candidatos o partidos que tuvieron un éxito en sus respectivas campañas. Por otra parte, el sistema de anticipos se ve con precaución debido a que en el contexto normativo actual podría promover la creación de organizaciones dedicadas a la captación de recursos públicos, además de generar un

desgaste del órgano electoral en términos administrativos.

No obstante, los anticipos para las campañas electorales pueden ser un mecanismo que promueva la equidad en la contienda electoral, pues si se cumplen una serie de requisitos previos, como la consolidación de un sistema de partidos, esta figura puede tener efectos positivos al otorgar garantías a los partidos y movimientos, particularmente a las terceras fuerzas.

Es importante además que se formule claramente el criterio orientador de dichos anticipos, es decir, el método que se usará para decidir cuánto dinero se otorga a cada partido o movimiento político. Para ello, se propone tener en cuenta el modelo chileno, en el cuál los partidos reciben una cantidad de dinero de acuerdo a la votación que obtuvieron en las elecciones anteriores para el mismo cargo y los nuevos partidos reciben un monto similar al que recibe el partido que obtuvo la menor cantidad de votos. Dentro de este sistema de anticipos, hay que tener en cuenta, al igual que en la reposición de votos, el tipo de cargo al que se aspira (circunscripción nacional –presidencia y Senado – y regional – Asambleas, Concejos, Gobernaciones y Alcaldías) y los topes máximos exigidos para cada campaña electoral.

4. Los partidos políticos deben rendir cuentas a la ciudadanía periódicamente sobre sus finanzas y sus actuaciones: La rendición de cuentas de los partidos y movimientos políticos debe enfocarse en dos puntos específicos: por un lado, debe haber una clara identificación de las fuentes de financiación y la forma en que se distribuyeron los recursos haciendo especial énfasis, si es el caso,

en las empresas o entes privados que influyeron en la financiación.

Por otra parte, el partido debe presentar informes – regulados por el CNE- sobre sus decisiones en materia normativa y sus actuaciones como bancada en cada una de las corporaciones o cargos en los que participa, justificando además su postura en cada uno de los casos. Ésta rendición de cuentas debe ser dialógica, es decir, debe contemplar mecanismos de diálogo entre los electores y el partido, que permita la retroalimentación. En razón de lo anterior es importante organizar audiencias y utilizar herramientas tecnológicas para tener un contacto más cercano.

5. Sanciones por dar avales a candidatos que resulten condenados por delitos relacionados con promoción, pertenencia o financiación de grupos ilegales o de narcotráfico: respecto a estas medidas, el ICP propone considerar sanciones que pasen por la devolución de los recursos estatales entregados al partido para la financiación de la campaña electoral (proporcionalmente al número de candidatos condenados), la pérdida definitiva de la curul y el retiro de la personería jurídica en caso de que la mayoría de los miembros del partido o movimiento en el congreso haya sido condenada (50% + 1 de los congresistas del partido). El apoyo de la figura de la “silla vacía” se deriva de la consideración de que se trata de una figura con un alto contenido simbólico en términos de depuración del Congreso de la República y los partidos, considerando además que se trata de una coyuntura extraordinaria.
6. Avanzar en mecanismos de democratización interna de los partidos: a pesar de que el gobierno debe fomentar medidas que

permiten la democratización interna de los partidos y movimientos políticos (consultas internas, espacios de concertación, etc.), no es adecuado regular minuciosamente el tema, ya que puede crear distorsiones en el sistema partidista y eliminar la capacidad de auto-regulación de los partidos, que redunde en su captura por parte del Estado.

Notas

1. Mencionando algunos ejemplos, durante el gobierno de Samper se citó a una Comisión de Estudios de la Reforma de los Partidos, en la administración Pastrana se realizaron 4 propuestas entre ellas un referendo para revocar el Congreso y en el inicio de la primera administración de Álvaro Uribe se intentó la reducción del Congreso a una sola Cámara y se llevó a cabo un referendo popular.
2. Algunos autores afirman que la reforma sólo fue posible por la presión del ejecutivo de modificar temas competentes a los legisladores a través de referendo. Esta puja entre las ramas presionó al Congreso para aprobar la reforma y con esto hacer una demostración de su capacidad para auto reformarse. En palabras de Roberto Camacho, Representante a la Cámara: “el referendo es un punto de honor para el presidente Uribe y la reforma es un punto de honor para el Congreso. Es nuestra oportunidad de auto-reformarnos”.
3. Estas reglas aplicarán a partir de 2014.
4. Este artículo incluía un párrafo transitorio en virtud del cual se autorizaba por vez única a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del Acto Legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

Bibliografía

- Epstein, L. *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick, NJ, Transaction Publishers. 1979; Katz, R.S.A. *Theory*

of Partisans Electoral Systems. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press. 1980; Lipset. Ob. cot.; Klingeman, H.-D., R.I. Hofferbert, et al. Parties, Policies, and Democracy. Boulder, CO, Westview Press. 1994, p. 42.

Madison, James; Hamilton, Alexander; Jay, John. The Federalist Papers. 1937 (1787):41.

Samuels, D. and M. Shugart. "Presidentialism, Elections and Representation". En: Journal of Theoretical Politics. No. 15.2003, pp. 33 -60.

Ferejohn, J. "Incumbent Performance and Electoral Control". En: Public Choice. No. 50. 1986, pp 5-26; Alesina, A. and S.E. Spear. "An Overlapping Generation. Model of Electoral Competition". En: Journal of Political Economics. No 37. 1988, pp 359-379; Austen-Smith, D. and J.S. Banks. Electoral accountability and Incumbency. Models of Strategic Choice in Politics. P.C. Ordeshook. Ann Arbor, University of Michigan Press. 1989; Harrington, J.E. "The Role of Party Reputation in the Formation of Policy". En: Journal of Public Economics. No. 49, 1992, pp 107-121.

Fiorina, M: and R.Noll. Majority Rule and Legislative Elections". En. The Journal of Politics. No. 41. 1979, pp 1081-1104.

Wittman, D. "Parties as Utility Maximizers". En: American Political science Review. No. 67. 1973, pp. 490-498.

Comparar con: HOLGUÍN CASTILLO, Jimena, La reforma política en Colombia: un análisis de las modificaciones a la naturaleza de la representación política introducidas en el Acto Legislativo 01 de 2003.

HOSKIN, Gary y GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel, comp. La Reforma Política del 2003 ¿La salvación de los partidos políticos colombianos? p. 12.

