

Imprimir

En la primera parte de este análisis se señaló cómo el Acuerdo de Paz consagró las bases de una reforma política en torno a las ideas de inclusión (para permitir el ingreso de nuevos actores al sistema) y la equidad (para garantizar condiciones de competitividad). Para ello estableció una hoja de ruta que pasaba por una Misión Electoral Especial que hiciera las recomendaciones específicas y la construcción de un consenso posterior con las fuerzas políticas. Luego de las recomendaciones de la Misión el gobierno incorporó un nuevo eje al debate, centrado en el propósito de luchar contra la corrupción.

La Misión Electoral realizó sus recomendaciones sobre tres ejes: arquitectura institucional, financiamiento político y reforma al sistema electoral. En relación con las modificaciones de la arquitectura electoral solo la propuesta de modificar el actual Consejo Nacional Electoral tuvo acogida en la versión finalmente adoptada por el gobierno. En esta segunda parte intentaremos examinar las otras recomendaciones, pues están íntimamente relacionadas.

¿Financiar los partidos o los candidatos?

Las recomendaciones en materia de financiamiento político son sensatas pero conservadoras. Se propone aumentar el financiamiento público indirecto, mejorar la transparencia en la declaración de reportes electorales y facilitar los controles, para lo cual resulta tan importante la existencia de una nueva autoridad electoral.

El problema central de esta concepción es que supone que tendremos un mecanismo de competencia entre listas de los partidos y no entre individuos como sucede hoy en día. Y por

supuesto, una cosa es financiar una campaña de un partido al Senado en competencia contra otros 15, y otra distinta es una competencia entre los cien miembros de cada lista y entre estos y sus competidores de otros partidos. Un sistema u otro hacen toda la diferencia.

En las últimas elecciones locales se presentaron más de ciento diez mil candidatos (112.872 aspirantes a cargos locales) y al congreso más de dos mil cuatrocientos (2.441). Por esta razón tiene tanto sentido un esquema de financiamiento basado en una competencia entre listas cerradas. El problema es que la probabilidad de que haya listas cerradas es muy baja y por tanto la premisa sobre la cual se construye el modelo se derrumba.

El segundo problema es que incluso con listas cerradas el actual modelo es inviable financieramente. En las últimas elecciones a congreso se destinaron cerca de 260 mil millones de pesos para financiar la reposición de votos. Si ese dinero se destinase para financiar las listas cerradas entre unos 16 partidos que hoy tienen personería jurídica la suma daría algo así como 16 mil millones para la campaña al congreso de cada partido, incluido Cámara y Senado. En la práctica estamos diciendo que un partido financie con 8 mil millones su campaña al Senado, que es lo que gasta un solo senador en el modelo actual. Si esa es la oferta para financiar las listas cerradas el tema no tiene ninguna opción de prosperar.

Mientras no se haga una discusión seria y realista sobre los costos electorales y los costos de las campañas, ninguna discusión sobre un cambio en el modelo de financiamiento actual tiene mucho chance de prosperar.

Las Propuestas sobre el sistema electoral

En materia de reforma electoral, la Misión propuso dos grandes modificaciones. La primera cerrar las listas y la segunda un sistema electoral mixto para la Cámara de Representantes fundamentado en la división de todo el territorio en circunscripciones uninominales.

La segunda propuesta fue rechazada de plano, no tanto por temor al cambio, como alguien señaló, como por conocimiento de la realidad. Mientras a los académicos les parece que la circunscripción uninominal genera rendición de cuentas y nos hará parecernos a Inglaterra y los Estados Unidos, en un típico caso de “importación de instituciones”. Los políticos saben que un esquema de esta naturaleza genera más clientelismo, corrupción y personalismo a nivel local. La idea ingenua de importar instituciones ha sido muy criticada en las ciencias sociales modernas, pero siempre habrá alguien dispuesto a optar por fórmulas que nos hagan creer que esa es la vía al desarrollo.

La iniciativa de cerrar las listas fue acogida con entusiasmo por el gobierno y ha sido llevada al borrador de reforma constitucional radicado en el congreso. Las listas cerradas significarían una revolución en el sistema electoral colombiano porque transformarían la forma de hacer política. Si los ciudadanos escogen entre partidos, es la valoración del partido y sus líderes lo que cuenta. En el modelo actual es la relación clientelista o el dinero gastado por cada candidato en la campaña lo que determina la dinámica electoral, con contadas excepciones de candidatos de opinión o líderes de organizaciones sociales que logran dar el salto a la actividad política.

En una competición de listas cerradas los partidos serían los protagonistas de las estrategias de campaña, los responsables de las propuestas ofrecidas al electorado y asumirían la

responsabilidad por los candidatos incorporados en la lista. El problema es que ello requiere que las dinámicas de competencia interna de los partidos tengan unas reglas concretas sobre el proceso de selección de candidatos. Esto implica que los partidos tengan unas reglas claras sobre quienes pueden participar en dichos procesos y cómo se realizan los procesos de selección, lo cual a su vez conlleva tener una organización interna basada en los miembros afiliados y la protección de los derechos de los mismos. Ninguna de estas condiciones de democracia interna existen en los partidos y no parece sensato creer que las van a poder desarrollar en el corto tiempo de un par de meses que va de la aprobación del Acto Legislativo y el inicio de las campañas electorales. De allí que sea necesario un régimen de transición, con listas semi cerradas por ejemplo, como funciona en varios países europeos (Holanda y Suecia lo usan)

Pero además de las dificultades internas, las listas abiertas han generado un esquema muy amplio de redes de intereses políticos, comerciales, contractuales, inversionistas y hasta ilegales, en torno a la influencia, captura o control de los agentes políticos. El voto preferente no conviene solo a los políticos, sino en grado sumo a todas las redes de intereses lícitos e ilícitos que se benefician de la acción de los políticos elegidos con ese propósito.

Cerrar las listas debería ser un objetivo claro de la reforma, pero una cosa es hacerlo como una obligación para las próximas elecciones y otra plantearlo como un ejercicio de transformación institucional de los partidos que iniciaría el próximo periodo electoral.

Por esta razón, pese a que la opinión ilustrada acompaña la idea de cerrar las listas, la posibilidad de lograrlo para 2018 es muy remota. Jugar a todo o nada era algo que el gobierno podía arriesgar antes del reciente fallo de la corte constitucional. Ahora que ese tribunal permitió abrir la discusión sobre los artículos de los proyectos sometidos en el marco

del fast track, el gobierno tiene que asegurar que realmente cuenta con una mayoría sólida para una transformación de esta naturaleza. Y la verdad es que no la tiene porque ni los conservadores, ni cambio radical están de acuerdo con esta propuesta. Los liberales y la U parecen ser los únicos interesados, pero incluso en este último partido tampoco la posición es tan sólida porque si bien asegura que quienes hoy ejercen curules propias tengan puestos asegurados en la lista, impide que nuevos aspirantes compitan por las mismas curules. La ausencia de espacio en listas cerrada llevará a que muchos candidatos migren a nuevos partidos que les ofrezcan mejores opciones. En ese escenario, la propuesta que busca fortalecer los partidos puede terminar por acabarlos, pues al fin y al cabo de buenas intenciones está pavimentado el camino al infierno.

La lucha contra la corrupción

Uno de los aspectos más importantes de la presentación final del proyecto es la incorporación de objetivos claros para luchar contra la corrupción en la política. En primer lugar, como ya se mencionó, la creación de un nuevo Consejo Electoral Colombiano permitirá que por fin se cuente con un órgano independiente que vele por el cumplimiento de las normas, pero el proyecto va más allá.

En primer lugar, la reforma propone la bancarización de todas las transacciones de las campañas políticas y se prohíbe el uso del efectivo. Igualmente, se prohíbe la distribución de dádivas en el ejercicio de las campañas electorales. Ambas normas tienen un gran potencial depurador, pero inmensas dificultades prácticas.

Prohibir el efectivo en campaña suena muy bien, pero, ¿quien tiene capacidad de controlarlo? ¿Es realista pensar que en toda Colombia se puedan hacer transacciones con tarjeta de crédito para pagar proveedores? Nuevamente, la norma para una competencia entre partidos con lista cerrada tiene una mayor opción de operar con esta prohibición, ¿pero es factible con miles de candidatos en campaña?

En cuanto a las dádivas, una norma similar se aprobó en Perú la campaña pasada, cuando se puso en marcha se descubrieron enormes problemas con la misma. Una cosa es entregar neveras y lavadoras en rifas durante los mítines de campaña, y otra distinta es que a la gente le regalen sandwiches y gaseosa en otra manifestación, ¿merecen el mismo trato? En Perú ahora se tramita una reforma para garantizar que exista gradualidad en el castigo, empezando por multas y luego con sanciones más fuertes pero con respeto por los derechos políticos.

¿Y el trámite?

Finalmente, esta reflexión debe resaltar las implicaciones que para el trámite de una reforma política significa la modificación en las condiciones del debate derivado del fallo de la corte sobre la votación en bloque de los proyectos de Fast Track. Si bien antes el gobierno tenía dificultades para aprobar una reforma de este tipo, ahora solo será posible con grandes concesiones y con un alto esfuerzo en la búsqueda de consensos. Para ello, el gobierno debe reconocer que los cambios en las realidades políticas no se imponen y que cualquier cambio se inserta en unas condiciones institucionales específicas. ¿Qué cambios podemos y necesitamos tener en 2018? ¿Y cuales pueden tener un modelo más transicional? Desafortunadamente, en materia de reformas no todas las cosas buenas vienen juntas y será necesario priorizar y consensuar aquellos que responde mejor a los criterios resaltados en

este artículo: inclusión para que nuevos actores entren al sistema, equidad en la competencia y lucha contra la corrupción.

La reforma posible, como de costumbre, será distinta de la reforma deseable. En todo caso no se puede pensar que hay una reforma única y definitiva que transformará la política colombiana con independencia de las condiciones sociales y económicas en las cuales esa política se ejerce.

La política no es una variable independiente de la sociedad. Una sociedad de tiburones no escoge a los delfines para que los representen.

Por estas razones, el tema de la reforma política tampoco se agotará en el corto plazo y seguirá en la agenda política durante varios años más. Lo que corresponde es insistir en buscar esa difícil e inacabada construcción del orden deseado, como planteó el maestro Norbert Lechner.

Juan Fernando Londoño: Ex viceministro del Interior