

Reformas electorales y ajustes institucionales pendientes en Colombia *

Electoral Reforms and Institutional Adjustments Outstanding in Colombia

*Fernando Giraldo García***

Recibido: 06-07-2012

Aprobado evaluador interno: 24-07-2012

Aprobado evaluador externo: 15-08-2012

Resumen

Las reformas electorales han sido un argumento institucional utilizado en el sistema político para adaptar técnica y metodológicamente la competencia por el poder. Pero, en la búsqueda de un mejor proceso electoral que se base en principios y funciones óptimos para el desarrollo y reconocimiento democrático, aparecen deficiencias, insuficiencias y desequilibrios en las reglas de juego. Esto de tal manera que a una reforma sigue otra en la perspectiva de adoptar o ajustar los temas que siempre quedan pendientes o que son necesario corregir oportunamente, o para paliar las consecuencias negativas no previstas o inevitables de las reformas mismas. Ocurre, particularmente, cuando ellas aquejan formulaciones inconvenientes o flagrantemente interesadas sin consenso. El sistema electoral debe evaluarse considerando el funcionamiento

Abstract

Electoral reforms have been an institutional argument used in the political system to adapt technically and methodologically the competition to the power. But in the search to a better electoral process that is based on principles and functions to optimal development and recognition, it appears democratic shortcomings, weaknesses and imbalances in the rules; so that a reform is another perspective in adopting or always adjust the issues are pending or are necessary to correct promptly, or to mitigate the negative consequences of unforeseen or unavoidable reforms, themselves, particularly when they afflict inconvenience or flagrantly interested formulations without consensus. The electoral system should be evaluated considering the operation itself and its effects on society and in general, the political system. Therefore,

SICI: 0122-4409(201212)17:2<497:REAI PC>2.0.TX;2-6

* Artículo de Reflexión.

** Politólogo con Maestría y Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de París. Actualmente, es investigador, consultor internacional y catedrático de las universidades Javeriana, Sergio Arboleda, Rosario y Santiago de Cali. Correo electrónico: fgiraldo@javeriana.edu.co

en sí mismo y sus efectos en la sociedad y en el sistema político en general. Por lo anterior, los ajustes políticos electorales deben responder no solo a marcos institucionales y a las fuertes restricciones neoinstitucionales (por formalismos excesivos) sino, también, de acuerdo con Dieter Nolhen, a la relevancia y pertinencia del contexto y a la búsqueda de una mejor y más legítima democracia.

Palabras clave:

Reforma electoral, sistema electoral colombiano, ajustes institucionales electorales, proceso electoral.

Palabras clave descriptor:

Sistema electoral, reforma, proceso electoral.

electoral policy adjustments must respond not only to the strong institutional and neo-institutional constraints (for excessive formalism) but also, according to Dieter Nolhen, the contextual relevancy and the search of a better and more legitimate democracy.

Keywords:

Electoral Reform, Colombian Electoral System, Electoral Institutional Settings, Electoral Process.

Keywords plus:

Electoral system, reform, electoral process.

Introducción

Las reformas electorales han sido un argumento institucional utilizado en el sistema político para adaptar técnica y metodológicamente la competencia por el poder. Pero, en la búsqueda de un mejor proceso electoral que se base en principios y funciones óptimos para el desarrollo y reconocimiento democrático, aparecen deficiencias, insuficiencias y desequilibrios en las reglas de juego. Esto de tal manera que a una reforma sigue otra en la perspectiva de adoptar o ajustar los temas que siempre quedan pendientes o que son necesario corregir oportunamente, o para paliar las consecuencias negativas no previstas o inevitables de las reformas mismas. Ocurre, particularmente cuando ellas aquejan formulaciones inconvenientes o flagrantemente interesadas sin consenso.

El objetivo fundamental de este trabajo se dirige a analizar las condiciones de aplicación de las reformas electorales en Colombia, sus perspectivas y contexto de diseño y funcionamiento. Asimismo, se busca observar la participación funcional en el sistema electoral basado en el rediseño institucional que redimensione la transparencia, la equidad, la inclusión y la reducción de la corrupción política en los procesos electorales.

Este trabajo se estructura en cinco puntos principales: el primero, la introducción; el segundo, sobre las reformas electorales; el tercero, sobre el contexto de las reformas políticas; el cuarto sobre la legalidad, condiciones de equidad y garantías y, el quinto, reformas urgentes y necesarias de largo plazo (en relación con las reformas y el desarrollo institucional pendiente). En el desarrollo de las últimas partes, se referenciarán aquellos elementos que están pendientes para su diseño por el legislador de acuerdo con las condiciones del actual sistema electoral colombiano.

Este debate se asume desde la perspectiva de Dieter Nolhen, cuando considera la teoría institucional y la relevancia del contexto para el estudio y análisis electoral. Según Caisaconsulting, “el poder político está en los hechos”. No obstante, esta entidad de consultoría europea señala que “en general las elecciones competitivas se hacen de acuerdo a las leyes”. “Cada vez tenemos menos gobiernos y transformaciones sustentadas no en el sufragio universal sino en levantamientos, en alteraciones institucionales por sectores o argumentadas en los sentimientos ocasionales de la opinión pública” (Caisaconsulting, 1998).

Podría pensarse que la dispersión, disfuncionalidad y divergencia entre normas son algunas de las principales causas de la crisis y debilidad del sistema electoral. En ese sentido, el propósito del presente trabajo es establecer las prioridades de las reformas y desarrollo institucionales que permitan avanzar gradualmente para mejorar el desarrollo de los procesos electorales en Colombia. La voluntad política debe conducir a reformas orientadas y coherentes, pues los procesos políticos pueden inducir compromisos y arreglos que se alejen del diseño inicial (Caisaconsulting, 1998).

“Colombia ha conocido variaciones considerables de su régimen electoral a lo largo de los últimos catorce años con resultados, generalmente, insatisfactorios, lo que cada

vez ha llevado a la adopción de nuevas modificaciones que luego resultan objeto de otras iniciativas de reforma” (Capel, 2005, p. 7). Por ello, “desde 1991 hemos asistido reiteradamente a la presentación de proyectos de reforma político electoral” (Giraldo, 2010, p. 6) y, sin embargo, muchos elementos o aspectos siguen pendientes a pesar de los esfuerzos por ordenar el sistema electoral para hacerlo más funcional, eficaz, reconocido y transparente. Numerosos debates sobre reforma electoral han fallado. Es de primera necesidad dejar que las reformas sean asimiladas (no parciales, para que su aplicación sea completa y con reglas desarrolladas) y poder, entonces, evaluar sus resultados concretos. La reforma electoral debe ser vista de manera integral, de mediano y largo plazo, con espacios y tiempos razonables de aprehensión de los principios y reglas de juego que la integran.

Este artículo también tiene como propósito ayudar a habilitar a los actores sociales y políticos que influyen los procesos democráticos. Se pretende ayudar a preparar el sistema político a través de una dimensión de aplicación y utilidad política e institucional del sistema electoral, en la perspectiva del establecimiento, con las reformas de 2003 y 2009, de un sistema multipartidista moderado y moldeado por las familias ideológicas liberal y conservadora. De esta manera, nos preparemos para tener unos partidos más responsables, alejados de la inmoralidad pública y que representen intereses sociales precisos, construyendo una cultura y hábito de rendición de cuentas por el ejercicio del poder político.

Este trabajo se basa en el desarrollo de las investigaciones y reflexiones que se han hecho en el marco del grupo de investigación sobre “Participación política y ciudadana” de la Pontificia Universidad Javeriana durante varios años, en consultoría con el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) en 2005, en investigaciones para la Procuraduría General de la Nación en 2007, para la DAE-ONU con la Registraduría Nacional del Estado Civil en 2004-2005 y para la Fundación Konrad Adenauer en 2010, pero particularmente del trabajo investigativo diseñado y avanzado en 2011 con la Maestría Internacional de Ciencia Política de las universidades Católica de Colombia y Salerno de Italia.

Reformas al sistema electoral

Según Nolhen, “debemos entender por sistema electoral el modo como los electores expresan sus preferencias políticas en votos en el acto de votación y cómo se traducen esos votos en escaños, cuando se trata de elegir un parlamento o, un poder gubernativo” (2002, p. 32).

En el sistema político, la importancia del factor sistema electoral es de tal grado que a través de él se puede medir el desarrollo de la democracia política en un país o en una región. Sin embargo, es por el diseño en abstracto del sistema electoral que se puede valorar la madurez y pertinencia del sistema electoral para un país o para la región. Nuevamente, Nolhen relativiza la teoría institucional cuando dice:

Las instituciones cuentan, son importantes, pero solamente de forma relativa. Es necesario contemplar el hecho empírico de que las instituciones no operan aisladamente sino junto a otros factores que también pueden tener incidencia, me refiero a factores causales que ejercen influencia por sí mismos, directamente, y a otros factores interrelacionados con el sistema electoral que, de forma indirecta, ejercen influencia interactuando con este. (2002, p. 32)

Para este autor, “no existe ningún sistema electoral ideal” y tiene “la convicción de que el traslado de un sistema electoral a otro país tiene su límite. El buen funcionamiento de un sistema electoral en un país es sólo un indicador débil de su funcionamiento en otro país”. Para Nolhen tiene mayor importancia el contexto (Nolhen, 2002, p. 38).

Al aludir el tema de la reforma, nos referimos a aquellas de orden constitucional, al desarrollo legal y a las acciones que obligadamente deben entablar nuestras instituciones. Importa mucho entender que más que lo operativo y logístico es apremiante restablecer la confianza en el sistema y en el resultado del mismo. Y, por tanto, generar unos aceptables niveles de representación que sobreagüen la histórica tendencia al abstencionismo y a la ilegitimidad de la representación surgida de las urnas. (Giraldo, 2010, p. 6)

Los elementos y componentes de los sistemas electorales y los actores decisores

“Los sistemas electorales son estructuras complejas, consistentes en un gran número de elementos distintos que pueden ser combinados prácticamente de cualquier modo. Los sistemas electorales establecen disposiciones que toman en consideración gran cantidad de aspectos que, en general, pueden dividirse en cuatro áreas: distribución de las circunscripciones electorales (tamaño de las circunscripciones), candidatura, votación, transformación de votos en escaños.

En cada una de estas áreas hay un amplio margen creativo. Además, los distintos arreglos posibles en una de las áreas pueden combinarse de varias maneras con los arreglos en otras: cada uno de los distintos elementos en particular ejerce efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de una elección. El punto decisivo radica en que los efectos de los elementos particulares pueden ser reforzados, eliminados o neutralizados a través de su combinación.

Los efectos políticos de los sistemas electorales muy rara vez dependen de un solo elemento. En la mayor parte de los casos ocurren como consecuencia de la combinación de varios elementos, lo que produce ciertas consecuencias políticas de un sistema electoral. (Nolhen, 1995, p. 59)

Sabemos que las variables claves son la fórmula electoral utilizada y el tamaño del distrito electoral. Por ello, “para diseñar un sistema electoral, es mejor comenzar con

una lista de criterios que resuman lo que se quiere lograr y lo que se quiere evitar [...] establecer balances entre objetivos y deseo competitivos [...] la selección (o reforma) de un sistema electoral es dar prioridad a los criterios que son mas importantes, y luego evaluar qué sistema electoral o combinación de sistemas maximiza mejor esos objetivos. (Giraldo, 2010, pp. 10-11).

Las elecciones tienen lugar en un mundo real. Por esa razón, “la elección de un determinado sistema electoral depende, en alguna medida, de la capacidad financiera y administrativa del país”. Sabemos que la simplicidad a largo plazo puede resultar costoso. “Debe tenerse en cuenta que, cuando el sistema electoral se contrapone a las necesidades de un país, los resultados pueden llegar a ser desastrosos”. A veces, el sistema puede aparecer “muy complejo de entender, pero a largo plazo puede ayudar a afianzar la estabilidad del estado y la dirección positiva de la consolidación democrática” (Giraldo, 2010, p. 11).

Las elecciones son sin duda algo beneficioso, pero pueden significar poco para el pueblo si es difícil votar, o si su voto no influye en la forma en que la nación es gobernada. La “facilidad de votar” está determinada por factores tales como la complejidad de la papeleta electoral, la facilidad para llegar a la mesa electoral y la confianza de los votantes en el secreto de su voto. (Giraldo, 2010, p. 11)

La selección de un sistema electoral es una de las decisiones más importantes para cualquier democracia. Aún así, no es frecuente que los sistemas electorales sean seleccionados deliberadamente y con conciencia clara de su impacto [...] si bien es raro que los sistemas electorales sean elegidos deliberadamente, es aún más raro que sean cuidadosamente diseñados en función de las especiales condiciones sociales e históricas de un país. (IDEA, 2000, p. 1)

Así entonces, uno de los requisitos estratégicos para un debate de reforma política electoral es “de tipo analítico, y reside en un buen diagnóstico integral del sistema electoral vigente” (Tuesta, 1996, p. 66), sobre su funcionamiento, elementos técnicos vigentes y contexto sociopolítico y cultural. “En tal sentido, resulta importante comprobar si los supuestos déficit funcionales del sistema electoral existentes tal y como son sostenidos en círculos académicos, sectores políticos y/o en la opinión pública, están conectados causalmente” (Tuesta, 1996, p. 66). Todo el proceso institucional se confronta con realidades en donde, con convicción:

Algunos ciudadanos, en parte no sin razón, asumen que los políticos legislan para protegerse o esquivar responsabilidades. De ahí que la consistencia del sistema electoral sirve para que su accionar, efectividad y la calidad del producto desvirtuen el desprestigio que

el proceso electoral tiene en la ciudadanía. Sobre todo cuando el sistema electoral local fundamenta coaliciones de facto, impensables, siempre en el límite de la legalidad y de la informalidad. (Giraldo, 2010, p. 6)

Según Fernando Tuesta:

Para llevar a cabo una reforma electoral se requieren altos grados de consenso, incluso mayores a los demandados por otros campos de la política. Esto implica la necesidad de que tal reforma incorpore a un espectro amplio de los actores políticos. Es cierto que resulta difícil conseguir consensos para grandes reformas, más sencillo es imponer una propuesta de mayoría, solución que, sin embargo, lejos de contribuir con la estabilidad de la democracia, hace de ella una construcción precaria. Así mismo, es necesario aclarar que, pese a la seducción que produce, no existe un sistema electoral modelo ni, menos, uno ideal. De tal manera que si alguno funciona bien en un país, no es seguro que lo haga en otro. Por ello para reformar el sistema electoral de un determinado país es conveniente tener en cuenta los factores históricos, institucionales, políticos y culturales del mismo. Finalmente, debe comprenderse que para diseñar un sistema electoral o modificar partes sustanciales de él es fundamental tener claros los objetivos político-institucionales. Solo así las modificaciones de los componentes del sistema electoral encontrarán sentido y coherencia. Todo ello, sin embargo, no garantiza un buen funcionamiento del sistema político y de sus instituciones; solo colabora con su mejor desenvolvimiento. Queda en manos de los políticos y de los ciudadanos la tarea de interiorizar las nuevas reglas de juego. (Tuesta, 1996, p. 14)

De otra parte, parece que la reforma constante al sistema electoral es una necesidad sentida de los ciudadanos, dirigentes, candidatos y partidos. Sin embargo, ellas no logran llenar las expectativas o suplir las necesidades que tiene el sistema para guiar los procesos electorales a la consolidación democrática. Cada vez nos complacemos más con mantener un orden precario, aceptable y rutinario. No se consolida la democracia política, tampoco la electoral. Todas las dimensiones o factores que alteran los procesos legales y legítimos de construcción de poder aparecen como una banalidad. Se asume que un poder es democrático porque simplemente se cumple con un rito institucional, cultural y legal de asistir a las urnas y sufragar, sin considerar las condiciones de equidad, las garantías y la libertad de expresión política de los ciudadanos.

Pero pensar que la reforma política se agota en la modificación de un sistema electoral es equivocado. La reforma política es mucho más que eso. También es errado pensar que una reforma política sería podría hacerse sin un amplio consenso o desde fuera de la política. El problema ha recidido en que (a propósito de Argentina, subrayado nuestro), atrapados

en pequeños juegos de trenzas y orientados hacia la mera obtención de espacios de poder, nuestros dirigentes políticos han exhibido escasa capacidad y voluntad para alcanzar consensos básicos acerca de cuestiones sustantivas de la agenda nacional, que se tradujeran en políticas de estado, al margen de las disputas partidarias. (Laborda, 2010, p. 124)

Las reformas se han enfocado en superar la falta de legitimidad y la búsqueda de estabilidad. La mayoría de las reformas han buscado la gobernabilidad más que el fortalecimiento democrático. No obstante, algunos elementos técnicos han podido favorecer la calidad democrática del sistema político, a partir de la participación en las consultas, por los umbrales, avales y listas únicas, y a través del voto preferente en la escogencia de la persona que el elector quiere que lo represente. Para Colomer:

En la decisión sobre el sistema electoral, [se] destacan tres variables: el rendimiento de las reglas existentes y las expectativas cambiantes de los actores acerca de los resultados electorales obtenidos con ellas; la disponibilidad o la invención de reglas y fórmulas electorales alternativas de las que se esperan efectos diferentes; y la capacidad relativa de los actores de tomar decisiones sobre instituciones. (2004, p. 27)

En un lapso de veinte años, se han hecho 26 reformas a la Constitución. De ellas, al menos tres actos legislativos han sido de gran trascendencia política (01 de 2003, 02 de 2004 y 01 de 2009), lo mismo que leyes que intentan reordenar el sistema electoral. Estos procesos han sido objeto de consultas con académicos, expertos y políticos. En general, las reformas se han dirigido a modificar el sistema electoral buscando efectos sobre el sistema de partidos y el sistema de gobierno. En el caso del sistema de partidos, no se ha podido hacer un balance que arroje información precisa y confiable sobre el efecto positivo de todas las modificaciones electorales que se han realizado, especialmente en los últimos diez años. Ni siquiera es suficientemente claro que las reformas hayan contribuido a la institucionalidad y funcionamiento de los partidos.

Es interminable la historia de reformas y proyectos para adaptar el sistema electoral a las demandas políticas de nuevos actores, incrementar la participación, construir niveles mayores de representación y fortalecer la legitimidad del sistema político.

En Colombia, como en América Latina, el interés político (Jost, 2010, p. 49) se ha centrado en el desarrollo democrático electoral y en las condiciones institucionales y reales de competencia por el poder. Para ello, se ha creído por necesidades de coyuntura que lo más importante es el desarrollo constante de reformas y ajustes institucionales del proceso electoral, diseñado aún sin reglamentación y sin que esté en marcha de manera cabal.

El sistema electoral colombiano lleva ya un prolongado proceso de crisis que se expresa en la falta de credibilidad de la opinión pública; la resignificación que medios de

comunicación, encuestadoras, candidatos y dirigentes manifiestan con respecto a la forma como se organiza y administra el proceso electoral y la evidente incapacidad electoral de la organización electoral. Colombia sigue siendo dramáticamente un país de numerosísimas irregularidades y fraudes electorales. El sistema electoral logra edificar el funcionamiento de los procesos con desfases, vacíos técnicos, múltiples informalidades, ilegalidades y ausencia de normas. Lo anterior es el producto de un esquema de debilidad institucional (Berensztein, 2004) y pobre cultura de participación y responsabilidad electoral.

La crisis electoral en Colombia ya no es coyuntural, viene sostenida desde 2000 y agudizada paradójicamente después de las tres reformas políticas de 2003, 2004 y 2009 (definidas con los actos legislativos 01 de 2003 y 2009, conocidas como reforma política, y 02 de 2004, de reelección presidencial).

Por lo anterior, es indispensable que haya duración en la aplicación y puesta en marcha del sistema electoral, por lo cual podría ser conveniente dejarse tentar por la alternativa de dar estabilidad al mayor número posible de normas y hacer cambios estrictamente justos y necesarios (Giraldo, 2010, p. 12).

En la primera década de 2000, se desató desde el poder un profundo desprecio por la institucionalidad, que ha hecho que no se tenga la tranquilidad de saber a qué atenerse. Lo político y la política se han colocado por encima de las instituciones, de los procesos y de la tradición en situaciones como la intervención sin cuestionamiento de los órganos de control en la permanencia de gobiernos emanados de la voluntad popular, como es el caso del alcalde Samuel Moreno de Bogotá; la suspensión desde el gobierno central de las elecciones convocadas, según la Constitución y la ley, en el departamento del Valle del Cauca, en enero de 2011, y la anulación de inscripción de candidatos por solicitud de partidos o por atribuciones aparentemente válidas que tienen los organismos electorales, en las elecciones locales y departamentales de 2010.

Por otro lado, cuando se revisan las diferentes reformas, o intentos de proyectos, sus objetivos no son muy claros o, contradictoriamente, conducen a un mayor debilitamiento de los partidos, la representación, la legitimidad y la institucionalidad del poder. La últimas reformas políticas en Colombia han buscado fortalecer los partidos, potenciar e incrementar la participación, garantizar mayor transparencia y eficiencia de las elecciones. Sin embargo, con los elementos del sistema electoral, la interpretación legal e implementación del mismo se ha logrado lo contrario: voto preferente, voto en blanco, las tarjetas no marcadas, grupos significativos de ciudadanos, militancia única con personería jurídica, circunscripciones especiales, consultas como manifestación de democratización de las organizaciones políticas, financiamiento desequilibrado, publicidad inequitativa, acceso a los medios de comunicación y la falta de claridad sobre qué es la oposición y las garantías para su ejercicio. Hoy, el sistema electoral nacional tiene una pobre institucionalidad reflejada en un reconocimiento incipiente, en la

desconfianza política y en la poca vigencia de algunas de sus funciones principales: transparencia, legitimidad y representación. “La búsqueda del sistema electoral más apropiado involucra en consecuencia la evaluación de las opciones disponibles en función de los criterios elegidos (teniendo siempre presentes la historia, el momento y las realidades políticas). Ello permitirá la detección sistemática de opciones que se ajustan a las necesidades del país en cuestión” (IDEA, 2000, p. 5).

Todo lo anterior indica la urgencia de un diseño institucional coherente, amplio, consensuado, pertinente y eficiente para el sistema electoral y, para ello, un nuevo código electoral puede ser un paso adelante obligado. “Para orientar debidamente el proceso electoral se requiere un nuevo código electoral que atienda con equidad, transparencia y legitimidad los futuros eventos electorales” (Giraldo, 2009, p. 113). El desarrollo de la legislación electoral “debe ser analizado de manera integral, incorporando los sistemas electoral y de partidos, y avanzando en la implementación de todos los cambios y ajustes necesarios” (Giraldo y otros, 2009, p. 113).

El sistema electoral requiere nuevamente un ajuste reformativo que, por su complejidad, dimensión y urgencia, requiere enormes recursos, voluntad política y una aproximación a las posibilidades de cambio que debe hacerse de manera gradual y viable (Giraldo y otros, 2009, p. 113). En este sentido, desde hace dos décadas, permanentemente se encuentran en trámite proyectos de actos legislativos o de ley que buscan reformar o reglamentar el sistema electoral. Es el caso, actualmente, del nuevo proyecto de código electoral que busca reemplazar el tan caduco y no constitucional código electoral de 1986, que regía los sistemas electoral y de partidos definidos por la Constitución de 1886.

Finalmente, debemos tener en cuenta que, así como no debe haber fraude, ni duda sobre el sufragio, las reformas deben ser lo más claras posible e infuturas. Por ello, una condición de los procesos políticos de diseño y, sobre todo, de implementación de una reforma es no legislar antes de las elecciones, o en plena campaña.

Contexto y condiciones electorales

Papel de las elecciones

El papel de las elecciones se relaciona con “los efectos que tienen los sistemas electorales en sí mismos y a los efectos que resultan de la confrontación de los sistemas electorales con la realidad. En este sentido es imperioso conocer la realidad social y política del país” (Nolhen, 2002, p. 37).

De acuerdo a los especialistas, las funciones principales de las elecciones son la legitimidad, representación, participación, transparencia, concentración, efectividad y su rendimiento (Nolhen, 2002, pp. 40-43), por lo cual el sistema electoral debe ser evaluado no solo considerando su funcionamiento en sí mismo, sino teniendo en cuenta sus efectos e interrelación con la sociedad y el sistema político en general.

Como en todos los países democráticos, las elecciones tienen, entre otras funciones además de la participación, la representación, la transparencia y la legitimación. Sin embargo, según Dieter Nolhen, dichas funciones varían con cada sistema político (Jost, 2010, p. 51).

Los procesos electorales en Colombia son cada vez menos fuente de legitimación real del poder, un punto de confluencia, de legalidad e institucionalización. El sufragio universal cada vez pesa menos. La elección y permanencia en el poder de un partido, de un gobernante o de un representante está más condicionado por factores y actores exógenos a los sistemas electoral y de partidos. Estos actores van desde la ilegalidad, la simple informalidad, hasta el peso preponderante de la justicia ordinaria no electoral y la omnipotente capacidad de muchos órganos de control y justicia como la Contraloría, la Procuraduría y la Fiscalía.

“Cuando señalamos el proceso electoral, hacemos referencia a todas las etapas integradas de la actividad política por el poder y a la construcción de representación a través de la participación electoral. Desde 1958, en Colombia, hemos asistido a un proceso electoral en singular, haciendo alusión a muchos procesos electorales individuales” (Giraldo, 2010, p. 7). Los procesos electorales, aunque a veces se habla en singular, en realidad, expresa un plural.

Para muchos analistas, Colombia tiene una fuerte y extendida cultura política en la ciudadanía, existe estabilidad en los procesos electorales y dispone de un voto facultativo. Algunas particularidades estructurales de las condiciones políticas y preelectorales son:

- Su larga trayectoria democrática reflejada en los periódicos procesos electorales. Pero dicha tradición sigue (a pesar del avance en seguridad en los últimos años) siendo fuente de violencia política. Esos dos elementos (democracia y violencia política) dan un carácter y condicionan las instituciones políticas.
- La violencia colombiana persiste en zonas periféricas del país.
- El ejecutivo concentra suficientemente el poder político, desequilibrando las relaciones con el legislativo. Este desequilibrio se dimensionó con la aprobación de la reelección en un sistema que estaba diseñado para su no vigencia.
- El proceso electoral es regido por una legislación incompleta, no codificada, y con problemas técnicos en su diseño. La Constitución y sus reformas no se han desarrollado en el nivel de la ley. No ha sido posible lograr la adopción de un código electoral actualizado. El que está vigente corresponde a 1986, que regulaba lo pertinente de la Constitución de 1886.
- Las recientes reformas significan un replanteamiento fundamental para los electores (cambio de métodos de votación) y para los partidos y movimientos políticos (introducción de umbrales legales para curules y para que las organizaciones políticas conserven su personería jurídica, la militancia única con partidos que dispongan de personería

- jurídica, múltiple militancia política con partidos y movimientos sin personería jurídica, la desaparición de avales y listas múltiples que imperaron hasta el año 2003).
- El sistema de partidos, que ha revelado debilidades de tiempo atrás, gracias a los cambios en el sistema electoral tiene dificultades para adaptarse a las nuevas reglas y lograr estabilidad. (Giraldo, 2010, pp. 7-8)

El sistema de partidos está compuesto de aparatos políticos y electoreros y conformado por organizaciones políticas estables e inestables, por grupos significativos de ciudadanos y por organizaciones sociales no políticas que postulan candidatos a cargos de elección popular. Ninguna de estas figuras políticas individualmente logran movilizar masivamente al cuerpo electoral (Colombia, a pesar de la buena participación en las últimas elecciones de 2011, sostiene su histórico comportamiento electoral con una baja participación, expresada en menos de 50%).

Más allá del debate sobre qué entender por partidos políticos, existe otro sobre la imprescindibilidad de los mismos con respecto a la permanente demanda de fortalecimiento democrático. Muchos actores y especialistas siguen reivindicando que “la conformación de partidos coherentes y fuertes es una condición necesaria para la gobernabilidad en democracia, pero no una condición suficiente” (Comisión Internacional de U. Georgetown, 1999, p. 215). Recientemente, salvo el proyecto de reforma política de 1998-9, no se ha querido validar la estructuración de partidos nacionales con la paralela o simultánea existencia jurídica de partidos territoriales o adscritos geográficamente. Y todo esto a pesar de que como consencuencia del Acto Legislativo 01 de 2003, en las elecciones legislativas de 2006 y 2010, muchas fuerzas y organizaciones políticas lograron representación política en el Congreso. En las elecciones de 2007 en el Valle del Cauca, el Movimiento por un Valle Seguro (grupo significativo de ciudadanos), con una votación altísima, triunfó y, sin embargo, no se asumió como un movimiento político. En las elecciones de 2011 para la Alcaldía de Bogotá, ganó las elecciones un movimiento de presencia nacional, que no se expresa en muchas regiones. No obstante, tiene restringidos sus derechos y prerrogativas al no poder reclamar personería jurídica.

En la historia colombiana ha habido diversas crisis de representatividad. Ellas han sido un argumento para la confrontación política violenta que ha sido una constante en el país. Para la década del noventa y los primeros años de la de 2000, tenía sentido afirmar lo siguiente:

Paradójicamente, con el fin del Frente Nacional y la adopción de reformas electorales destinadas a permitir una mayor apertura a las opciones políticas y a las minorías, los partidos tradicionales se han debilitado notoriamente, pero no se han conformado opciones partidarias nuevas y coherentes. El resultado es una impresionante fraccionalización

de los partidos políticos y un resurgimiento de los clientelismos locales. La consiguiente fragmentación parlamentaria ha producido debilidad gubernamental y una crisis de gobernabilidad. (Comisión Internacional de U. Georgetown, 1999, p. 216)

Después de las reformas de 2003 y 2009, el sistema de partidos ya agrupado no produjo mayor gobernabilidad, aunque sí un proceso de recuperación de los partidos tradicionales y no la superación de la fragmentación de las opciones políticas. Paradójicamente, con la faccionalización y fraccionalización de los partidos se nutrió un ances-trado y exacerbado localismo político tan perverso, que ha alimentado la ilegitimidad, neutralizado los efectos de la participación en la construcción de representación y ha sido fuente o apoyo de informalidad e ilegalidad en la política.

La gobernabilidad no se ha logrado en Colombia por los partidos sino gracias a la alta concentración del poder. En ese sentido, las reformas no han permitido una mayor apertura del sistema político. Evidencia de ello es la negligencia sostenida de no modificar la Organización Electoral y no institucionalizar la oposición. El fortalecimiento de los grupos significativos de ciudadanos se convirtió en un recurso que no solo no fortalece a los partidos sino que los mantiene en la debilidad orgánica sin construcción ideológica, fragmenta la representación y mantiene la informalidad política. En parte, esto es la consecuencia de la creencia de que los partidos se fortalecen con la simple expedición de reformas y leyes reglamentarias de lo electoral. Según Douglas Rae:

Los sistemas de partidos están afectados por muchas variables, sociales, económicas, legales y políticas. La ley electoral debe ser considerada como una entre varias fuerzas determinantes. No es posible enumerar todos los factores contribuyentes y aún menos asignarles una importancia relativa. Es más, las leyes electorales mismas son resultado de los sistemas de partidos políticos. (1971)

El esfuerzo hecho en los últimos tiempos por mejorar el sistema electoral, vía reformas, al mismo tiempo, parece estar entrando en una dinámica fallida. Valdría la pena insistir en modificar aquellos elementos del sistema de partidos que afecten el sistema electoral para encontrar la modificación a este último. Los temas de los grupos significativos de ciudadanos (reducir su existencia), las circunscripciones especiales étnicas (redefinirlas y precisar mayores elementos democráticos para su disputa), la magnitud de las circunscripciones electorales, la forma de la tarjeta electoral para Senado y Cámara de Representantes (separación de las circunscripciones ordinarias de las especiales), el voto preferente (abolición), la militancia única con personería jurídica pero con múltiple militancia política (acordar militancia única con o sin personería jurídica), la obligada democratización interna de los partidos (no conceder personería jurídica si el partido no ha establecido verdaderos

procedimientos democráticos que tengan vigencia en sus estatutos) y la ausencia del reconocimiento de los partidos territoriales o locales (permitir su existencia con condiciones) son algunos de los elementos estructurales para los partidos y el sistema de partidos que, modificados, podrían afectar positivamente al sistema electoral.

La permanencia del narcotráfico en la sociedad y su persuasiva actividad criminal que influencia e impacta la acción política electoral, en vastas regiones de todo el país, se da a través del financiamiento de campañas y de la movilización (no la participación) de electores.

Parte de las dificultades que asume el sistema político colombiano se ancla en unas dimensiones de cultura electoral, de responsabilidad política de los diferentes actores electorales públicos y no públicos (incluye a los ciudadanos) y en la falta de reglas de juego precisas, a pesar de la existencia del principio de representación política. Así entonces, sigue siendo un objetivo sugerir la pertinencia de resolver aspectos técnicos y políticos para hacer funcionar el sistema electoral, que implican más una actitud y comportamientos políticos de voluntad individual que verdaderas transformaciones estructurales.

“El sistema electoral tiene que cumplir con varias funciones dentro del contexto específico del caso, factor decisivo para el cumplimiento de las funciones. Así, el mejor sistema electoral es el que se adapte mejor” (Nolhen, 2002, p. 38). Según el mismo autor, esto no quiere decir que no se pueda aprender de otras experiencias. “Mi tesis es que toda nuestra sabiduría en este campo, sea teórica o empírica, tiene que pasar el examen de adecuación y utilidad en el contexto concreto al cual se lo quiere aplicar” (Nolhen, 2002, p. 39).

Legalidad, condiciones de equidad y garantías para la participación

Varios son los temas relacionados con la equidad y las garantías que se quieran tener en el sistema electoral. Para el caso colombiano, algunos de ellos son las circunscripciones especiales étnicas, las cuotas de género en las listas o en los órganos de gobierno de los partidos, el reconocimiento de los grupos significativos de ciudadanos locales y departamentales en sustitución de los partidos geográficos o territoriales, el voto preferente y hasta el voto en blanco.

En el caso de las circunscripciones electorales étnicas, en realidad, responden más a medidas de protección que a un expreso reconocimiento de una autonomía o de garantizar una auténtica, razonable o justa y proporcional representación de esos grupos objeto de esa positiva discriminación.

Existen unas circunscripciones electorales ordinarias en la Cámara de Representantes que se refuerzan con unas circunscripciones especiales étnicas no funcionales en términos de equidad y que mantienen fraccionadas a las minorías indígenas y de afrodescendientes.

Sobre las cuotas de género, para la mujer, la preocupación y la acción subsiguiente bastante extendida en los círculos políticos, sociales, de cooperación, de expertos y

asesores electorales y de algunos círculos académicos e institucionales, se ha entendido a partir de ubicar el problema en los partidos y listas de representación. Sin embargo, no pocas veces la dificultad se encuentra en ámbitos más sociológicos y culturales. Esta situación no solo ha creado inconsistencias sino que empieza a suscitar dificultades políticas en los partidos y el proceso electoral.

Las cuotas de participación política han conducido a una gran confusión y ambigüedad cuando se habla de cuotas de representación de mujeres en una región o sector, cruzado con lo que ocurre dentro de los partidos. Entonces, encontramos que hay cuota de mujeres al tiempo que las hay para sectores sociales, académicos, de jóvenes, étnias y minorías sexuales que tienen, igualmente, su composición morfológica de género.

Y a propósito de la pertinencia y necesidad de hacer un análisis específico, Nolhen señala la importancia de precisar lo siguiente:

La diferenciación se refiere también al diagnóstico de la realidad nacional. Por ejemplo, si se habla de una crisis de representación, es muy importante indagar el concepto de representación. Si todos hablan de una crisis de representación y algunos piensan en una representación sociológica, o de la mujer, o de las regiones, o de las tribus en cualquier lugar del país, por un lado, y otros piensan en una versión política del concepto, en términos ideológicos y partidísticos, se produce una gran confusión. No solo existe un sinnúmero de posibilidades para llenar el concepto de representación, sino que la incidencia que pueda tener el sistema electoral en la reforma de los aspectos de representación que se quiere cambiar es, según lo que se entiende por representación, muy distinta. Entonces, el diagnóstico tiene que hacerse con la misma precisión conceptual, la cual les animó a ejercer en el campo del sistema electoral propiamente dicho. (Nolhen, 2002, 38)

En esta parte, establecemos un enfoque general sobre la equidad como un elemento integral y obligatorio para hablar de garantías. Para ello, es importante conceptualizar algunos elementos y ofrecer unas conclusiones con insumos que sirvan para el quehacer inmediato y mediato en los procesos electorales. Asumimos que uno de los objetivos es fortalecer la democracia electoral y superar las dificultades y limitaciones existentes en la competencia por el poder. Esto no se reduce a un tema cuantitativo, operativo y logístico, sino a un contexto complejo y político de participación, corrupción, inclusión, desarrollo y funcionamiento institucional y posibilidades de implementar reformas pertinentes y viables. Iniciemos por reiterar algunos conceptos que se encuentran en la base de esta reflexión.

Conceptualización

Por participación podemos entender la intervención voluntaria e individual de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes y en la toma de decisiones sobre asuntos

públicos. Para asumir la participación política electoral debemos considerar, igualmente, las diversas necesidades por atender la inclusión más real y amplia y el combate de la corrupción que puede estar limitando la equidad y condicionando el incremento de la participación.

Sabemos que, para facilitar la participación y la inclusión, debemos preocuparnos menos por los controles sobre la corrupción. Si queremos potenciar la participación, debemos reglar lo menos posible el proceso electoral. Por el contrario, si la búsqueda principal e inicial de la equidad implica el combate a la corrupción, debemos establecer muchos controles, que sin la seguridad del éxito de su aplicación nos puede restringir la participación, aunque no necesariamente la inclusión.

De otra parte es, pertinente preguntarnos sobre el impacto, las ventajas y alcances que tiene la institucionalización y la estatización de la participación. Asimismo, sobre si debemos condicionar los derechos de los ciudadanos a si ellos participan, especialmente allí en donde no está vigente el voto obligatorio (en el caso de Colombia) o porque se impide o restringe la participación como consecuencia de fenómenos como el conflicto.

Democracia: igualdad y equidad

Democracia no es sinónimo puro de igualdad, ni siquiera es un sistema equitativo. Por ello, también tiene mucha importancia la construcción permanente de la equidad. La democracia es perfectible, está en desarrollo y, quizás, no ha alcanzado su máxima expresión. Si no fuese así, sería la fatalidad. Equidad implica decisiones e intervenciones oportunas. Se trata de un proceso constante, es una evolución.

La democracia implica un método de equidad en la competencia por el poder. Y la equidad implica el respeto a la diversidad y la inclusión. La equidad no es necesariamente pedir neutralidad (un sistema electoral no es inocente). Se debe limitar al máximo los efectos distorsionadores del sistema electoral, secundarios y negativos, garantizando la expresión libre de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos. Para esto, se reclama la inclusión de todos los sectores sociales a través de la participación.

Legislación electoral

Legislación electoral supone una ley sobre elecciones. Esa ley se debe considerar fundamental en un Estado democrático, pues solo podemos afirmarnos en democracia cuando los ciudadanos pueden libremente constituir la decisión mayoritaria de los asuntos públicos y de gobierno.

Según Nolhen, “la legislación electoral coadyuva a crear las bases de legitimidad del sistema. Se busca no solo la eficiencia sino reforzar la legitimidad del sistema”. Los expertos, al hablar del sistema electoral, “señalan que no existe un sistema electoral óptimo. Solo existen soluciones técnicas y políticamente más aceptables que otras para países diferentes en épocas distintas, es decir en relación a espacio y tiempo” (2007).

Nolhen insiste en su enfoque sobre la teoría institucional y la relevancia de contexto. Este es un punto de partida. Nos señala que el institucionalismo recalca la incidencia de las instituciones por sobre la cultura en el desarrollo político. Dice que la valoración de las reformas se mide, entre otras cosas, por sus objetivos y el carácter y la naturaleza de sus objetivos. Indica que la opción por un sistema electoral se expresa en cuáles son las exigencias que se valoran como cruciales y cuáles como marginales.

Reitera que los criterios de evaluación pasan por las exigencias acerca de su funcionamiento, sin reducirla solamente al papel de las elecciones sobre la función de la representación, aunque esta función es el centro de toda la atención de los partidos. Pero la de la participación es de la sociedad civil y de la opinión pública en general.

Por su parte, José Colomer (2004) dice que las instituciones electorales tienen ramificaciones que se extienden más allá de lo electoral inmediato. Señala, igualmente, que los efectos de las reglas electorales están mediados por otros aspectos de las instituciones y la cultura políticas, así como por la historia pasada y la forma de los sistemas de partidos.

Nuestra idea principal consiste en que los sistemas electorales ayudan a un gobierno estable y eficiente. Los resultados del sistema electoral contribuyen a la estabilidad. Existen muchas preguntas en la ciudadanía, en voz baja, sin debate público, sobre la equidad de dicho sistema y el grado en que este discrimina a partidos y a sectores sociales o grupo de interés.

Proceso electoral

Todos los sistemas electorales son complejos, con una gran cantidad de elementos técnico-políticos que se combinan de acuerdo a las necesidades, los actores y los objetivos deseados, de tal manera que muchas veces terminan organizados de cualquier manera. Recordemos que el sistema electoral se organiza y funciona de tal forma que, rara vez, se nos presenta como quisieramos o como lo necesitamos.

Cuando hablamos de procesos, nos referimos a una serie de actos en secuencia, pero no como simples procedimientos, sino como evolución. La equidad se manifiesta de forma distinta dependiendo de la fase del proceso. La equidad en los procesos electorales va más allá de las elecciones, la campaña y la simple declaración de resultados. Busca no solo la eficiencia sino la legitimidad del sistema político.

Existen unos criterios de evaluación para ver la eficacia, eficiencia y efectividad de los sistemas electorales. Y pueden servir para medir su equidad, además de su rendimiento. Estos criterios son las funciones de representación, participación, efectividad, legitimidad y transparencia. Para fortalecer la democracia, el proceso y sus resultados deben legitimar el sistema político. Por ello, todos los actores, sobre todo los más importantes, deben legitimar el proceso.

En el proceso, aparecen unas reglas legales que establecen los mínimos. Los máximos políticos son definidos por los actores políticos, los ciudadanos. En un proceso electoral legítimo, la necesidad de reglas claras y procedimientos predecibles es condición *sine quanon*. Es imperativo una normatividad completa, precisa y coherente sobre el régimen electoral.

El sistema electoral siempre estará en debate continuo en todos los países. Quiere decir ello que siempre se tendrán oportunidades para construir equidad. El sistema político se puede debilitar si se hace inmóvil el sistema electoral. Por ello, el debate de renovación, de vez en cuando, puede resultar positivo.

Recordemos que el mejor sistema, dice Nolhen, es el que mejor se adapte a las condiciones y al contexto de cada país, región o sociedad (sociocultural y político, sistema de partidos y sistema de gobierno). Y si bien puede parecer que el mejor sistema es el más creíble, el problema es que, con frecuencia, el más creíble puede ser el resultado del más legítimo a partir de las formas y oportunidades que se tuvieron para presentar un resultado como válido y bueno. Al fin y al cabo, un proceso electoral fraudulento o con inconsistencias puede presentarse de tal manera que sea legítimo, lo cual no quiere decir el mejor. Al contrario, un proceso transparente y competido, mal presentado, o cuyos resultados son inoportunamente presentados, puede quedar sin legitimidad. De todas maneras, la presentación y declaración pública de los resultados, por la autoridad correspondiente termina legitimando el fraude electoral, cuando es el caso.

El código electoral y las reformas urgentes y necesarias de largo plazo

La mayoría de los proyectos reformativos desde 1991 y los actos legislativos de 2003 y 2009 combinan, entre otros, los siguientes elementos. Algunos de ellos no han sido tratados debidamente o lo han sido de manera insuficiente, parcial o incompleta.

Sobre el voto

La modificación de la estructura del voto: listas únicas, voto en blanco y tarjetas no marcadas, así como el voto preferente opcional.

Sobre mantenimiento de la distinción entre el voto en blanco y las tarjetas no marcadas, así como un mal diseño en el valor legal del voto en blanco, la oportunidad y utilidad política para la elección presidencial en la primera vuelta.

Sigue aplazada la no implementación del voto electrónico.

Sobre los partidos

La consulta de los partidos goza de una incipiente democratización de los partidos combinada con una tendencia fuerte a constitucionalizar su vida. En relación con la democratización interna, el pleno ejercicio de la democracia partidista debería ser obligatoria so pena de perder la personería jurídica.

Existe muy poco sobre la oposición y una desequilibrada y excesiva utilización de la figura de los grupos significativos de ciudadanos.

En el sistema de partidos, hay deficiencias e inconsistencias sobre la militancia, la misma personería jurídica para partidos y movimientos políticos, la generalización de los grupos significativos de ciudadanos, el registro de afiliados, la inscripción de candidatos, los testigos electorales y la doble titularidad de la curul y de la credencial. Todos los partidos y movimientos se someten a obligaciones y deberes con garantías y derechos, pero sin prerrogativas. Debe ser atendido el preocupante y deslegitimador actuar de los grupos significativos de ciudadanos. Asimismo, el proceso en la aplicación de las inhabilidades al momento de la inscripción de candidatos.

Una iniciativa pertinente podría ser el diseño de un manual guía para la selección e inscripción de candidatos, diferenciado por sectores, según las normas legales y la diversidad cultural, social, organizativa y territorial, al igual que la ejecución legal y política de la disolución de los partidos.

Hoy, hay vigencia de una militancia única jurídica combinada con una múltiple militancia política no jurídica.

Sobre el financiamiento

Existe una financiación de la política electoral no estructurada y a la deriva institucional, con una presión por limitar o condicionar la participación de los ciudadanos en la financiación de sus organizaciones.

La reforma es tímida cuando se trata de definir el financiamiento político relacionado con el tiempo de campaña, los rubros de transporte y televisión y sobre una verdadera rendición de cuentas. Existe un costo elevado de la publicidad política electoral en los medios de comunicación que desequilibra la competencia electoral.

Debe promoverse públicamente el debate sobre el acceso al financiamiento político –monto, origen y destino–, así como sobre su control. Se busca que dicho financiamiento sea transparente, igual y legal. Como diría Delia Ferreira (2007): oportuno, integral, con uniformidad y accesible.

Sobre este componente, se debe garantizar independencia y eficacia de los órganos de control y el cumplimiento de sanciones drásticas cuando se violan las normas sobre financiamiento político. Asimismo, de cómo resolver la corrupción política y la compra-venta de votos. Sería oportuno elaborar una guía sobre este tema.

Igualmente, la pretensión de controlar el financiamiento privado no debe afectar la militancia y el derecho de los particulares a apoyar a sus partidos y candidatos. De la misma manera, se debe controlar el financiamiento en el desarrollo de las campañas. Para ello, puede ser positivamente útil vincular la ciudadanía y las organizaciones sociales e instituciones educativas para el seguimiento del financiamiento de las campañas y su

control. La Ley estatutaria 1475 de 2011, en los artículos del 16 al 28, no ahorra esfuerzos por reglamentar el financiamiento y la rendición de cuentas.

Sobre la Organización Electoral colombiana

Esta no ha sido modificada, es poco autónoma y debilmente independiente de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo. De otra parte, se han presentado retrocesos significativos con el procedimiento de elección del Consejo Nacional Electoral por el Congreso, lo cual ha llevado a una desmedida partidización del mismo y a contrariar los principios constitucionales de representación de las fuerzas electorales mayoritarias en su seno y la presencia de minorías políticas e ideológicas, expresadas electoralmente en el mismo parlamento. Desde 2002, no ha sido posible que esto se cumpla. Con la reforma de 2003 y su ajuste en 2009, esta dificultad se constitucionalizó y se reforzó estructuralmente. Con algunos altibajos, se ha mantenido la tensión histórica entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral. La estructura y dependencias de funcionamiento del Consejo Nacional Electoral no facilita atender los temas de colaboración e investigación eficaz con la justicia y de construcción de las dependencias de dirección de los partidos, encuestas, financiamiento de la política, registro de militantes y educación política.

Sin embargo, gracias al Acto Legislativo 01 de 2009, se ha fortalecido la capacidad del Consejo Nacional Electoral, sin modificar su naturaleza y composición. Ha sido atendida la necesidad de revisar la inscripción indebida de candidatos cuando hay potenciales inhabilidades para ejercer cargos de representación popular. Sin embargo, esta competencia está mal regulada y sin eficientes garantías para todas las fuerzas políticas.

Con las nuevas facultades entregadas por el Acto Legislativo 01 de 2009 al CNE, este llegó a su cúspide con la capacidad constitucional de escrutar y entregar las credenciales a los integrantes de aquella corporación que, luego, habrá de elegirlo, incluyendo la posibilidad de la reelección de los magistrados.

La estructura de la Organización Electoral no contempla una justicia electoral independiente ni un desarrollo de su capacidad de investigación. La justicia electoral no es independiente de los partidos. La Organización Electoral colombiana, a pesar de la Constitución de 1991, sigue siendo, por su naturaleza y composición bicefala y políticamente delegataria, formalmente a nivel departamental y de las grandes ciudades con más de 100.000 cédulas vigentes. Paradojicamente, tiene una estructura inconvenientemente centralizada, lo cual se presta para un manejo excesivamente partidista y clientelista.

Existe una poca confluencia interinstitucional permanente de las entidades y organizaciones públicas responsables de la gestión y control de lo electoral. Por ello, se debe facilitar la coordinación interinstitucional electoral permanente de los organismos electorales, órganos de control y entidades del Estado que garantizan desarrollo y seguridad electoral.

Sobre educación democrática

No existe un proyecto de educación democrática permanente, masiva e indefinida que no sea de coyuntura electoral. Hay una pobre y ocasional educación democrática de la ciudadanía, así como una incipiente capacidad de la Organización Electoral, jurados de votación y testigos electorales.

- No es clara como se da la participación política de los funcionarios públicos.
- Los tipos y características de distritos electorales no son funcionales para garantizar representación y el valor de la participación. Especialmente a través de la circunscripción electoral ordinaria para el Senado y las especiales en la Cámara de Representantes. Asimismo, no siempre es legítima en términos políticos la realización de la segunda vuelta para la elección presidencial, dada la exigencia del 50% más un voto para decidir la elección.
- Hay deficiencias en el proceso de registro y censo electoral, así como en el preconteo y escrutinio.

Recomendaciones adicionales

En la actualidad, es pertinente insistir en que cualquier consideración sobre los sistemas electorales, cuando se vayan a impulsar ajustes, debe tener en cuenta un análisis de todos los elementos del sistema electoral, el contexto y las variables sociales y políticas.

A continuación, se tratan varios componentes y elementos técnico-políticos del sistema electoral que representan las prioridades de ajuste o cambios en el sistema. Estos elementos son tareas políticas urgentes.

Impulsar el debate sobre la diversidad y la inclusión

Se debe impulsar permanentemente y de manera masiva el debate sobre la aceptación de la diversidad y la inclusión. Ello incluye el castigo a las diferentes expresiones de corrupción política (entre otras, sobre la compraventa del voto). La revisión de las condiciones de la campaña electoral y la presencia de violencia son elementos a considerar para el mejoramiento de los procesos electorales.

Sectores vulnerables o poco incluidos

Es prioritario combatir las formas de abuso a la población vulnerable por la pobreza y la miseria cuando se utiliza la compraventa de votos. Por ello, las circunscripciones para sectores vulnerables o étnicos en desventaja no se deben mantener de manera absoluta e indefinida. En ese sentido, la inclusión decisiva de la población afrodescendiente debe ser impulsada a partir de cuotas por circunscripción local o departamental, teniendo en cuenta que no en todas partes son minorías. Este tema está muy relacionado con el de los partidos.

Papel de los medios de comunicación en la competencia electoral

Para evitar que los medios de comunicación se conviertan en instrumentos para informar, opinar, juzgar y condenar (Caputo, 2004), deben ser observados en las campañas electorales, sobre todo, los medios locales y comunitarios. Por lo anterior, el consejo principal es profundizar en dichas reflexiones para hacer recomendaciones sobre como:

- Se garantiza el acceso a los medios de la comunicación.
- Se monitorea de manera total y no en casos aislados la publicidad de las campañas y el papel de los medios de comunicación.
- Se aplican sanciones drásticas para garantizar imparcialidad, equidad y vigencia de principios democráticos.
- Se asegura una prensa objetiva, no mediatizada.

Educación democrática

Hay gente que no hace uso de sus derechos al reclamar equidad para participar, pues no conoce o no sabe cómo asumirse como un actor empoderado.

Fortalecimiento institucional

Esto se puede lograr a través de reformas para fortalecer la capacidad de la justicia electoral, la organización y administración del proceso electoral, la educación democrática, el fortalecimiento de los partidos y organizaciones políticas a través de la democratización interna no optativa y la lucha contra la corrupción política. Para ello, se debe impulsar un proyecto sobre una visión conceptual y de evaluación de los procesos de gestión, administración y capacidad electoral, poniendo énfasis en los principios y en la regulación.

Desarrollo institucional

Se debe promover el estudio y la propuesta de desarrollo institucional electoral nacional e, igualmente, elaborar una guía metodológica y técnica con tal fin. Nuestros temas principales de ajustes institucionales pendientes, entonces, se anclan en ejes como la estructura del voto, las curules de las minorías, la participación democrática en la selección de los candidatos y de las listas electorales, sobre la responsabilidad de los partidos y la militancia en los mismos y sobre aspectos claves de la organización y administración del proceso electoral.

Una recomendación es urgente, debe haber voluntad de deselectionar, o despartidizar, las consideraciones sobre una reforma electoral. Hay criterios de mucho más peso que lo mero electoral, como el apropiar una visión y una prioridad política, que por supuesto se puede y debe definirse en reglas. Debemos saber para dónde vamos y qué queremos. Por lo anterior es obligatorio definir los valores y principios que guían al sistema electoral y sus reglas de juego. Todo esto se ancla en la presencia de factores como la representación,

la responsabilidad y la capacidad que soportan el principio de representación política. Allí es donde encontramos que tiene sentido pensar en la necesidad de institucionalizar la oposición, dar garantías a las minorías y preparar el sistema para una etapa de posconflicto. (Giraldo, 2010, p. 6)

Dentro de los proyectos que las instituciones académicas, de cooperación, públicas, partidos y expertos deben impulsar para ayudar al diseño del sistema electoral como guía de los procesos electorales, tienen urgencia los siguientes, los cuales son prioritarios y viables en el mediano plazo:

- Codificar la ley electoral.
- Proyecto sobre una visión conceptual y de evaluación de los procesos de gestión y capacidad electoral.
- Facilitar la gestión electoral y la coordinación interinstitucional electoral permanente.
- Estudio y propuesta de desarrollo institucional electoral que incluya elementos básicos sobre la estructura y funcionamiento de la Organización Electoral.
- Manual guía para la selección e inscripción de candidatos.
- Democratización e institucionalización de los partidos.
- Ajustar las circunscripciones electorales especiales étnicas.
- Redefinir la estructura del voto para hacerla más simple y comprensible a los electores.

Pero, igualmente, “existen unos temas más operativos y logísticos que con su sola aplicación favorecen el desarrollo positivo del proceso electoral. El porqué de esos elementos y no de otros y el orden de su tratamiento exigen un punto de partida y una perspectiva estratégica que contenga un acuerdo de priorización que asuma lo más urgente” (Giraldo, 2010, p. 12). El proceso de adopción de ajustes institucionales y legales debe hacerse sobre la base de la viabilidad para lograr un progreso firme y legítimo en la sociedad.

Referencias bibliográficas

- Berensztein, S. (2004). “Hacia un nuevo diseño institucional: gobernabilidad democrática y reformas políticas en Argentina”. En *Reformas políticas en América Latina*. Brasil: Konrad Adenauer.
- Caisaconsulting (1998). *Índice de partidos y candidatos*. Madrid.
- Capel (2005). Documento inédito sobre condiciones preelectorales de Colombia. Bogotá: Capel.
- Caputo, D. (2004). *La democracia en América Latina*. Buenos Aires: PNUD.
- Colombia. Congreso de la República (2003). Acto Legislativo 01 de 2003. Diario Oficial No. 45.237 de 3 de julio de 2003

- Colombia. Congreso de la República (2009). Acto Legislativo 01 de 2009. Diario Oficial No. 47.410 de 14 de julio de 2009
- Colombia. Congreso de la República (2011). Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Bogotá.
- Colombia. Ministerio del Interior (1999). *Sobre la reforma política en Colombia. Informe de la consultoría internacional*. Bogotá: Universidad de Georgetown.
- Colombia. Procuraduría General de la Nación (2009). *Diagnóstico y perspectivas del sistema electoral colombiano*. F. Giraldo, C. Dangond y O. Peña (investigadores). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Colomer, M. J. (2004). *Cómo votamos, los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Madrid: Gedisa.
- Cox, W. G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa.
- Fernández Ssegado, F. (1994). "La representatividad de los sistemas electorales". *Cuadernos Capel* 37. Costa Rica: IIDH-Capel.
- Ferreira, D. (2009). *Nueve claves de transparencia y apertura informativa para partidos políticos*. Bogotá: Instituto Nacional Democrata-Transparencia por Colombia.
- Giraldo, F. (2005). "Reflexiones sobre las nuevas reglas electorales en Colombia. Elecciones 2006-2007". *Debate político* 7, FKA. Bogotá.
- Giraldo, F. (2010). "Reformas y ajustes del sistema electoral". *Fundación Konrad Adenauer Papers* 13, FKA. Bogotá.
- IDEA (2000). *Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*. México.
- Jordan, F. (2005). "Gestión de las reformas y desarrollo institucional electoral". En *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano*, tomo I, DAE-ONU, Bogotá: Guadalupe.
- Laborda, F. (2010). "La reforma electoral en la Argentina". *Reformas Electorales, Diálogo Político* 21. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Nolhen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Venezuela: Nueva Sociedad Fundación Fredrich Ebert.
- Nolhen, D. (2007). *Teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- Nolhen, D. (2002). "Criterios básicos para emprender una reforma electoral". Seminario sobre la reforma del sistema electoral, transparencia, Lima.
- Stefan, J. (2010). "Elecciones y democracia en América Latina: un inventario". *Reformas Electorales, Diálogo Político* 21. Buenos Aires.
- Tuesta, F. (1996). "Introducción". En *Simposio sobre reforma electoral. Memoria*. Lima: IFES-USAID.