

REFORMA ELECTORAL

Gary Hoskin*, Óscar Delgado**, Eduardo Pizarro Leongómez*** y Francisco Gutiérrez****

1. Mencione tres de los principales problemas de las normas electorales vigentes, con respecto al funcionamiento adecuado de una democracia representativa, e indique cuáles serían las reformas concretas para solucionarlos.

Gary Hoskin. Considerando el fraude que surgió a raíz de las elecciones legislativas de marzo, la primera reforma urgente se relaciona con cambios en la Registraduría Nacional para restablecer la legitimidad del proceso electoral en el país. Esta reforma debe ser orientada hacia dos temas principales: 1. La despolitización de la Registraduría Nacional por medio del nombramiento de profesionales y técnicos en vez de políticos, y 2. La modernización del proceso electoral, con la utilización de medios electrónicos para votar, lo cual descongestionaría los sitios de votación (por lo menos en las ciudades capitales).

La segunda reforma deseable es el establecimiento de listas únicas para los partidos políticos y movimientos sociales, acompañado con un umbral y el aumento del número de firmas requeridas para obtener personería jurídica y del número de votos para retenerla (deben subir los dos requisitos a 4% del potencial del electorado o votos en la última elección).

La tercera reforma puede ser el establecimiento de distritos para corporaciones legislativas (a excepción del Senado que se elige a base de circunscripción nacional), en los cuales se elija un solo legislador que viva en el distrito—“*single member districts*,” como existe en Gran Bretaña y los EE.UU. (para la Cámara de Representantes).

Óscar Delgado. Los problemas existentes en los sistemas político y de partidos no se resuelven tan sólo con un nuevo régimen electoral (normas jurídicas) o con un nuevo sistema electoral (Nohlen contra el determinismo causal de

Duverger). Resulta indispensable la acción de una sociedad civil (que aún no se ha construido en Colombia), de unas esferas públicas que excedan el simple y volátil voto de opinión, o una organización opositora institucional con acceso a medios de comunicación, o una élite (contra-élite) que disuelva el actual consensualismo elitista, y tenga voluntad y capacidad para adelantar un proceso de transición del actual liberalismo neocorporativista (Schmitter, Offe, Przeworski) y delegativo (O'Donnell) a alguno de los múltiples modelos de democracia clásica y contemporánea (Macpherson, Held, et al.).

En la teoría de los sistemas electorales, se considera que la representación proporcional (RP) y el sistema mixto (SM) o paralelo (con escaños compensatorios) son obviamente más proporcionalistas que el clásico sistema uninominal de los anglosajones; sin embargo, en situaciones de crisis de partidos de masas, los sistemas RP y SM requieren, indispensablemente, el umbral o barrera legal para evitar la explosión de listas de microempresas electorales y de otros aventureros de diversa procedencia.

En Colombia (donde el censo electoral es de 24 millones y el total de votos emitidos en los dos últimos comicios es de 11-12 millones), el bipartidismo no logra movilizar a más de 6.7 millones de sufragantes (4.5 millones de liberales y 2.2 millones de conservadores). El resto de votos emitidos, 5.3 millones, corresponde en su gran mayoría a un agregado de personas sin partido (y con un sentimiento anti-partidista) y en menor proporción a independientes (no totalmente desprendidos de un partido, pero con capacidad de disentir y ser infieles).

Dado que en el último decenio no ha sido posible consolidar en el país posconstitucional un esquema multipartidista-moderado (Sartori), se hace necesario controlar la mencionada atomización mediante umbrales rigurosos, tanto para el Senado como para la Cámara (sobre todo en las circunscripciones que eligen un mayor número de puestos, como Bogotá). El umbral para Senado no debiera ser inferior a un 5% de la votación total; para la Cámara, de un medio cuociente en distritos que elijan menos de 5 puestos, y de un cuociente natural para los que elijan 6 o más escaños.

En segundo lugar, mientras el sistema de patronazgo patrimonialista siga eligiendo a las corporaciones públicas, a la mayoría de la clase política corrupta, el unicameralismo y/o la reducción drástica de los escaños y/o la uninominalidad o reducción del tamaño de las actuales circunscripciones departamentales en ambas Cámaras, tendría el efecto de dar consistencia y amplitud a las fracciones de partidos o de movimientos, y a obligar a complementar el voto cautivo (el

* Gary Hoskin: Profesor, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.

** Oscar Delgado: Profesor - Investigador, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario.

*** Eduardo Pizarro Leongómez: Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente, Profesor Visitante de la Universidad de Princeton.

**** Francisco Gutiérrez: Profesor de planta del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

del *merchandising* electoral de los microempresarios) con la procuración del voto de opinión.

Sin embargo, a los movimientos que elijan menos de un 3% de miembros del Congreso, no debiera permitírseles presentar más de una lista por cada uno; pero a los movimientos o partidos que han elegido entre un 4 y un 9%, se les debería permitir la inscripción hasta de 3 listas, y a los que obtengan un 10% o más de los escaños en ambas Cámaras, podrían presentar hasta un máximo de cinco listas de candidatos para el Senado y hasta dos en cada circunscripción para Cámara. La lista única es una imposición arbitraria, dado que nuestra cultura política siempre permitió las disidencias como fracciones de partido (gaitanismo, santismo; ospinismo/laureanismo/alzatismo, etc.). Además, dicha lista única sería superflua si se adopta -como sería plausible- la permisividad de las alianzas o coaliciones entre movimientos o partidos ideológicamente afines, para garantizar la representación de las minorías.

Las listas de candidatos deben ser abiertas para permitir su reordenamiento (voto preferente) pero no sólo a nivel intrapartidario sino interpartidario (*panachage*). Si bien en la mayoría de países con RP, cada partido presenta sólo una lista de candidatos, en la que se permite la participación electoral de fracciones partidarias, se determina que a efecto del escrutinio, antes de aplicar a cada lista en particular la fórmula para asignar escaños (Hare, D'Hondt, u otra) sean sumados los votos expresados por las fracciones intrapartidarias como correspondientes a la votación total por el partido. Luego se distribuyen los escaños, primero a nivel de partidos y luego en el interior de los mismos. Este método institucionalizante se conoce como del doble voto simultáneo, por lemas y sublemas, y se aplicó en Uruguay durante casi todo el siglo XX, y bajo una modalidad análoga, lo tuvimos en Colombia en los años cuarenta (la llamada "ley del arrastre").

El voto obligatorio es importante y debería insistirse en su adopción. No lo es, en cambio, la fórmula de escrutinio de las mayores medias o D'Hondt (no bien denominado "cifra repartidora") ya que el método Hare, que siempre hemos tenido desde 1932, es el más proporcionalista de todos, amén de comprensible para la población en general. En tercer lugar, mientras no se efectúe una necesaria y urgente reforma territorial, habría que aplazar la consideración sobre el excelente sistema electoral mixto o paralelo de Alemania (que en años recientes se ha puesto de moda en Europa y Asia, y en nuestra región se ha adoptado en cuatro países) el cual ha sido presentado al Congreso para la elección del Senado. Resultaría agudizada la desproporcionalidad actual entre votos y escaños (que

favorece a los partidos tradicionales) al determinar que "departamentos" como Vaupés, Vichada o Putumayo, etc. elijan cada uno un senador (cuando ya están eligiendo a un representante a la Cámara con cuatro o cinco mil votos). Dentro del actual ordenamiento territorial, cualquier reforma electoral resultaría ineficaz para mejorar la representatividad, la participación y la calidad humana de la composición del Parlamento (sea Congreso o unicameral). La reducción del número de escaños es importante y convendría hacer efectivo ese proyecto, pero perdería eficacia, si se mantiene la circunscripción nacional para el Senado y las circunscripciones de gran tamaño para la Cámara por Bogotá, Antioquia, Valle, etc. Lo más importante, entonces, es la conformación de pequeños distritos electorales de igual «tamaño» (Lijphart), ni tan mínimos como los uninominales que serían excluyentes de las terceras fuerzas, ni de más de tres puestos por circunscripción, determinada ésta con base en la población, y tanto para el Senado como para la Cámara (o para la Cámara única). Así, por ejemplo, podrían configurarse cuarenta círculos electorales trinominales con una población aproximada de un millón de habitantes cada uno, desde luego dividiendo en distritos las ciudades que excedan esta población.

Eduardo Pizarro Leongómez. En Colombia existen serios problemas tanto en el diseño de las normas electorales como en la ley de partidos. Unos y otros se complementan y generan la anarquía reinante.

En primer lugar, en Colombia el conjunto del sistema electoral incentiva el personalismo extremo. Parece una contradicción, dado que el sistema de representación proporcional (RP) fundado en listas cerradas y bloqueadas, tiende a favorecer – como lo evidencian otras experiencias a escala internacional - el papel de las élites partidistas en la selección de los candidatos y en su ubicación en las listas. Es decir, la RP con listas cerradas y bloqueadas debería en teoría incentivar un sistema altamente partidocrático. Sin embargo, por un conjunto de factores, la fórmula de RP en Colombia se ha transformado en lo que Carey y Shugart denominan una "fórmula personal de lista" (*Personal-List Formula*)¹. El origen de esta situación se debe, en cuanto hace a su dimensión institucional, a diversos factores: en primer término, a la libertad total que gozan los partidos con personería jurídica para presentar un número indefinido de listas para las corporaciones públicas. En segundo término, al carácter

1 John Carey y Matthew Shugart, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, V. 14, No. 4, 1995, pág. 429.

irrisorio de las normas actuales necesarias para conformar un partido o un movimiento político reconocidos ante el Consejo Nacional Electoral (CNE)². Y, en tercer término, a la ausencia prácticamente total de “barreras de entrada” al juego electoral. De acuerdo con la Constitución de 1991 (art. 108) son actores políticos los partidos, los movimientos políticos, los movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, que pueden participar en elecciones gracias a un aval, a la creación de un partido o movimiento reconocidos por el CNE o mediante una caución mínima³.

Un segundo problema lo constituye la pérdida total de la capacidad de selección del personal político. La selección del personal político que se realiza por intermedio de los partidos es fundamental para un sistema democrático. Como sostienen Gallagher y Marsh, “la calidad en la selección de los candidatos determina la calidad de los representantes electos en el Parlamento, a menudo de los miembros del gobierno y, por extensión, de la política nacional”⁴.

La selección del personal político está viviendo una etapa de transformaciones en el ámbito internacional. En Europa Occidental, por ejemplo, los partidos están creando mecanismos para ampliar el papel de sus adherentes en la escogencia de los candidatos para los cuerpos colegiados. El origen de este cambio es la disminución de electores, de adherentes y de activistas benévolo, por lo cual están adoptando diversas estrategias para recuperar sus vínculos con la población, una de las cuales es la democratización de la selección de los candidatos. Aumentando el número de las personas involucradas en el proceso de selección de candidatos, se busca acrecentar el sentido de pertenencia a los partidos.

En Colombia, por el contrario, el proceso de selección de candidatos para los cuerpos colegiados no se halla en un proceso de democratización, sino de desvertebramiento. No existe ni una selección “desde arriba” -como en el pasado-, ni

una selección democrática. No existe una selección del todo. En Colombia actualmente los candidatos se auto-proclaman y los partidos simple y llanamente les conceden el aval respectivo para participar en su nombre en las elecciones. Es la “feria de los avals”⁵.

En el Cuadro No. 1 se puede observar el grado de personalismo en que ha incurrido el sistema electoral. Esta es la conclusión principal del Informe de la prestigiosa comisión de consultores internacionales que contrató el gobierno de Andrés Pastrana y que estuvo compuesta por Arturo Valenzuela, Joseph Colomer, Arend Lijphart y Matthew Shugart: “(...), el actual sistema electoral de Colombia es el más “personalista” del mundo”⁶.

Cuadro No. 1
Número de listas inscritas para Senado y Cámara
(1958-1998)

Año	Senado	Cámara
1958	67	83
1960	-	113
1962	97	143
1964	-	192
1966	147	215
1968	-	221
1970	206	316
1974*	176	253
1978	210	308
1982	225	343
1986	202	330
1990	213	351
1991	143	486
1994	251	628
1998	319	692
2002	322	883

* La Cámara era elegida, entre 1958 y 1970, para un período de dos años. A partir de 1970, se unificaron los períodos con el Senado (cuatro años).
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

- 2 Según el art. 108 de la Constitución vigente “el Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos o movimientos políticos (...) cuando comprueben su existencia con no menos de 50 mil firmas, o cuando en la elección anterior hayan obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República”. Esta norma constitucional se halla desarrollada en el art. 3 de Ley 130 de 1994 o “Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos”.
- 3 En la Asamblea Constituyente de 1991 se impuso lo que hemos denominado una “lógica de la incorporación”, como el mecanismo supuestamente idóneo para superar al sistema bipartidista percibido como una de las fuentes de la crisis nacional. Sus efectos han sido contradictorios: de un lado, abrió las puertas a nuevas fuerzas políticas, pero, del otro lado, anarquizó el sistema partidista.
- 4 Michael Gallagher y Michael Marsh (eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, London, Sage, 1988, pág. 1.

- 5 “La feria de los avals”, en *El Tiempo*, 29 de enero del 2002. En este editorial, el más influyente diario colombiano denunciaba como la entrega de avals sin ningún control por parte de algunos de los 75 partidos o movimientos políticos con personería jurídica otorgada por la Registraduría Nacional del Estado Civil le estaban abriendo las puertas a candidatos de los grupos armados (guerrillas y paramilitares) y del narcotráfico. Sólo el Partido Liberal avaló 148 listas a su nombre para el Senado de la República.
- 6 Arend Lijphart et al., “Sobre la reforma política en Colombia. Informe de la Consultoría Internacional”, en Ministerio del Interior, *Reforma política. Un propósito de nación, Memorias*, Serie Documentos, No. 17, Bogotá.

Aunque actualmente los partidos políticos poseen el control de la sigla partidista, la cual sólo puede ser utilizada mediante un aval del partido respectivo, en la práctica, ante la ausencia de “barreras de entrada” y dado que todos los candidatos que deseen presentarse pueden hacerlo a través de los mecanismos que hemos descrito (aval, caución o, simplemente, una nueva sigla), tanto los partidos tradicionales (Liberal y Conservador), como muchos partidos recientes, han decidido brindar avales de manera indiscriminada. Es lo que hemos denominado “partidos de alquiler”, es decir, partidos que están terminando por ser simples paraguas flexibles para guarnecer todo tipo de facciones personalistas.

Francisco Gutiérrez. Nuestra democracia tiene muchas dolencias. Sin embargo, creo que no se ha probado empíricamente que esas dolencias sean resultado de, o estén directamente relacionadas con, las normas electorales. Un buen ejemplo de esto es el tema de la dispersión electoral (que cada organización política presente muchas listas por circunscripción). Los partidos políticos colombianos se han convertido en nubes de pequeñas facciones locales, en el mejor de los casos regionales, con una enorme carga de particularismo, opacidad y confusión. Estas facciones —a las que varios autores han puesto un marbete que cada vez considero más desafortunado: “microempresas electorales”— se han convertido en blanco de ataque, bajo los siguientes supuestos:

- a. Son resultado de una equivocada legislación electoral.
- b. Se les puede imputar varios de los males de nuestro sistema político, comenzando por la corrupción y siguiendo por la falta de eficacia de nuestro Congreso, etc.

Ninguno de los dos supuestos se sostiene. En un trabajo reciente, demostré que la dispersión electoral extraordinariamente alta que estamos viviendo —en el partido liberal, pero un ejercicio para el conservador parece arrojar resultados semejantes— precede a la Constitución de 1991, y que al contrario de los análisis puramente deductivos, la dispersión no parece ofrecer incentivos utilizables para los políticos tradicionales por la sencilla razón de que no viene acompañada de un mejor desempeño electoral. El asunto es que con la Constitución de 1991 aumentaron simultáneamente la dispersión y la competencia, dos fenómenos analíticamente separables y que no se deberían meter en un mismo saco.

En cuanto al Congreso colombiano, los análisis sobre su funcionamiento son todavía bastante preliminares y no se han puesto en un contexto comparativo, que en este caso es indispensable. ¿En qué sentido es peor, igual o mejor que otros congresos de países con el mismo grado de desarrollo? Tengo alguna evidencia —que reconozco incompleta— de que como legislador no es ni excesivamente remolón ni excesivamente complaciente con el ejecutivo. Es cierto que hay dineros con destinación regional para aceitar la maquinaria, lo que se llama en Estados Unidos “el barril de los puercos”. Hasta el momento no conozco un solo trabajo empírico que demuestre adecuadamente cómo impactaría de manera negativa el funcionamiento de nuestros partidos sobre el trabajo legislativo. La poca producción que hay va más bien en la dirección contraria, muestra que la casuística desordenada de algunos estudiosos y divulgadores caricaturiza un panorama bastante complejo.

2. Se ha dado un debate entre participación, entendida como la presencia permanente de amplios grupos de la población en la política, y gobernabilidad, entendida como la búsqueda de eficacia en el ejercicio institucional del poder. ¿Cómo influirían sus propuestas a este respecto?

G. H. Las reformas propuestas para la Registraduría y el proceso electoral, contribuirán a la vez a aumentar la participación y la gobernabilidad, en el sentido de que sería más fácil para los colombianos votar y tendrían más confianza en los resultados electorales por la disminución de las posibilidades de fraude. Un aumento en la participación ciudadana por medio de las elecciones contribuirá al incremento de la legitimidad del sistema político y facilitará más la gobernabilidad, porque los ciudadanos que participan en la política tienden a ser menos alienados del sistema político que los no participantes.

La segunda reforma propuesta también aumentará la participación política y la gobernabilidad, porque dará más coherencia a los partidos políticos y a los movimientos sociales. El umbral va a dar más representatividad a los elegidos; las listas únicas van a promover más coherencia dentro de los partidos y movimientos; y el aumento de los requisitos para obtener y mantener la personería jurídica va a reducir el número de partidos y movimientos. Estas reformas facilitarán la participación ciudadana en el sentido de que va a ser más fácil para el votante registrar sus preferencias en las elecciones, a raíz del incremento de la coherencia ideológica y programática de los partidos y movimientos. Actualmente,

la dispersión de grupos políticos complica el proceso electoral para los votantes y aumenta los problemas de gobernabilidad, por razones de la falta de disciplina dentro de los partidos y movimientos. Como Samuel Huntington ha notado hace años, altos grados de participación política pueden complicar la gobernabilidad si no hay instituciones políticas que sean capaces de canalizarla. Las reformas propuestas podrán incrementar la capacidad de los partidos y movimientos para manejar altos grados de participación ciudadana.

La tercera reforma se relaciona con el diseño de distritos "single-member", dentro de los distritos electorales vigentes. El propósito de esto es acercar el elector a los elegidos, para facilitar el proceso de representación porque el tamaño de los distritos electorales disminuiría, al dar a los elegidos menos personas y grupos para representar en los cuerpos legislativos y facilitar el acceso de los ciudadanos a su representante. Esta reforma debe aumentar la participación, porque los ciudadanos van a elegir un representante que viva o tenga domicilio en su distrito y conozca mejor los problemas propios de su entorno, que un representante que no es de su localidad. Los ciudadanos de un distrito electoral conocerían entonces, al legislador que los representa.

O. D. El constituyente de 1991 propuso la democracia participativa como complemento del modelo liberal clásico-representativo, del que el autor de la poliarquía, Dahl, dijo que era "a sorry substitute for the real thing", mientras Bernard Manin recientemente en cierto modo apologiza la representación. El legislador usó la facultad legislativa para bloquear mediante normas restrictivas (paradójicamente propuestas y aceptadas por el impulsor de la Asamblea, el presidente Gaviria y su ministro Humberto de la Calle) las posibilidades de ejercitar la participación y las formas de democracia directa, en particular el referéndum y el plebiscito.

A pesar de la imposibilidad de aplicar la iniciativa popular mediante elecciones directas, en la práctica hemos avanzado en otra de las formas de democracia directa: la realización constante de encuestas de opinión pública (y de intención de voto en coyunturas preelectorales) gracias a las cuales podemos conocer el grado de deterioro del prestigio de las instituciones (en particular, de la Presidencia, el Congreso, la justicia, etc.).

De los demás modelos de democracia –deliberativo, republicano, fuerte, asociativo, radical, etc.- es mejor no hablar como posibilidad, cuando aún nos hallamos en una fase pre o protodemocrática, o quizás en la del elitismo monista. Ya Macpherson había hecho la distinción entre

liberalismo y democracia, y Rafael del Águila nos la recuerda elocuentemente.

E. P. En Colombia muchos analistas han llegado a afirmar – contra toda evidencia - que las demandas de democratización y las exigencias de gobernabilidad son incompatibles. Es la una o la otra. No es posible exigir democracia y a su turno gobernabilidad.

Se trata de un falso dilema. Uno de los secretos de las democracias avanzadas y altamente consolidadas ha sido la capacidad de conciliar ambas demandas. Un solo ejemplo basta. En Alemania existe un umbral del 5%: el partido que no obtenga como mínimo esa cifra no puede acceder al Parlamento. Este umbral – que existe en muchas democracias avanzadas – tiene como objetivo evitar la dispersión excesiva de las fuerzas políticas y garantizar la conformación de mayorías sólidas en el Parlamento. Es decir, las minorías políticas son duramente castigadas, y se ven obligadas a conformar coaliciones para poder superar el umbral mínimo. En el plebiscito del 1 de diciembre de 1957, se puso el acento en la gobernabilidad. En la Constitución de 1991, por el contrario, se acentuó la participación con una ampliación extrema del espacio político. Ahora, en el 2002, debemos buscar conciliar ambas exigencias. El dilema es claro: debemos mantener abiertos los espacios políticos, pero, al mismo tiempo, se deben llevar a cabo hondas reformas institucionales para recomponer el sistema de partidos. Las únicas minorías auténticas que existen en el país (las comunidades indígenas y las comunidades negras del Pacífico) deben conservar por un tiempo adecuado las circunscripciones especiales. El resto de "minorías" deben crecer, formar coaliciones o desaparecer.

F. G. La rebelión de nuestra intelectualidad contra la representación proporcional merecería un capítulo aparte en la historia de las ideas. Tiene razón Eduardo Posada Carbó cuando dice que nuestra crisis política es también una crisis de la forma de comentar la política.

La representación proporcional se introdujo en Colombia – inicialmente durante el general Reyes—con la idea de que garantizando la presencia de las minorías en el Parlamento se escaparía al ciclo exclusión política-guerra. Al insistir en este punto –extremándolo quizás más allá de lo necesario, pero insistiría en el quizás—la Constituyente de 1991 no hizo sino honrar esta vieja tradición: "Entre más proporcional el sistema electoral, mejor". Ahora bien: ¿acaso no ha fracasado? En este punto habría que hacer un contrafáctico: ¿no hubiera sido peor la situación sin ella? En los países con

sistema mayoritario, el 30 o 40% de los votantes pueden quedar sin una silla en el Parlamento. Cuánta gente – periodistas, politólogos, referendistas profesionales—no podría hacer de esta injusticia terrible un tema de vida. El punto demuestra que al sistema político colombiano se le están haciendo demandas inconsistentes. Palo porque bogas, palo porque no bogas. Esto sería sólo una curiosidad lógica, si no tuviera el potencial de llevarnos a aventuras autoritarias, como ha sucedido en los países vecinos.

Hay muchísimos ejemplos de demandas inconsistentes. Se quieren partidos fuertes, pero a la vez política sin maquinaria. En una de las N versiones de la reforma electoral se clamaba por la consolidación de los partidos, y a la vez se proponía el voto preferente, uno de los instrumentos que más personaliza y desinstitucionaliza a la política. Se exige que los cuerpos colegiados vigilen y fiscalicen, pero cuando lo hacen se reclama que se le están atravesando en el camino al ejecutivo. Y se desea alejarse de la alta proporcionalidad – que protege a las fuerzas pequeñas—de la cuota electoral vigente, sin pagar los costos de este alejamiento. En general, si la oleada reformista de los últimos años adolece de un defecto, es de falta de ideas y objetivos claros.

Por lo demás, no creo que Colombia carezca de gobernabilidad. Si se usa el término en la acepción de “dificultad/ineficacia para gobernar”, como lo denota la pregunta, nuestro sistema político tiene problemas de exceso de gobernabilidad, no de defecto. Necesitaríamos mucha menos oposición fuera del sistema, y mucha más, adentro.

3. Una reforma podría incluir una nueva correlación de poder entre el régimen parlamentario y el presidencialista. ¿Cuál es su opción preferida? Explique por qué.

G. H. A pesar de que la literatura académica muestra claramente a nivel mundial, que los regímenes parlamentarios son más estables y más representativos que los sistemas presidenciales, un régimen parlamentario no funcionará bien en Colombia por una sola razón—la ausencia de bloques parlamentarios disciplinados. Como ha anotado Giovanni Sartori, no hay un solo caso empírico en el cual un régimen parlamentario haya promovido un sistema partidista disciplinado. En la mayoría de los países de América Latina, las trayectorias institucionales y las culturas políticas no se prestan para sistemas parlamentarios que funcionen bien. Por eso, lo más importante para Colombia es la creación de un régimen presidencialista, en el cual haya un balance más equitativo en las relaciones de poder entre las tres ramas de poder público.

O. D. Así es. Debería incluir una nueva forma de gobierno y un nuevo tipo de Estado, entre el parlamentarismo y el presidencialismo. Afortunadamente, ya la inventaron los franceses y, con acomodos, la han adoptado en años recientes once países europeos (incluidas las nuevas democracias del centro y del este). Es el semi-presidencialismo, que le permite al Presidente (elegido popularmente) convocar a nuevas elecciones parlamentarias cuando la situación política determine su conveniencia, exponiéndose a renunciar si su partido o alianza es derrotado en los nuevos comicios; por su parte, el Parlamento, mediante su conformación en alianzas de gobierno y de oposición, ejerce con efectividad un control político sobre el poder ejecutivo.

E. P. En la Constitución de 1991 se debilitaron las funciones presidenciales en beneficio del Congreso de la República. Este debilitamiento del poder ejecutivo se llevó a cabo bajo un presupuesto que se mostró falso: que la Constitución de 1991 era un pacto de paz. Solo lo fue parcialmente, el conflicto armado interno continuó con los grupos guerrilleros renuentes y los grupos paramilitares. Con lo cual, el debilitamiento del Ejecutivo terminó siendo un grave error, dado que el Presidente no cuenta actualmente con suficientes recursos para manejar un orden público tan convulsionado. Por otra parte, el aumento de las facultades parlamentarias se acompañó de una serie de decisiones en el plano político-electoral que ahondaron la grave atomización de los partidos tradicionales y coadyuvaron a la grave fragmentación de las “terceras fuerzas”. El impacto ha sido devastador: una total indisciplina parlamentaria y una mediocre gestión legislativa. No existen ni partidos de gobierno, ni partidos de oposición. Hablar de un cambio del sistema presidencialista hacia el sistema parlamentario actualmente en Colombia no es serio: un régimen parlamentario implica partidos políticos sólidos para poder garantizar la estabilidad en la gestión del gobierno y, hoy en día, tenemos un enorme déficit partidista. Y, como ha planteado Giovanni Sartori repetidas veces, no existe ninguna garantía de que la instauración por decreto de un régimen parlamentario produzca partidos disciplinados y de ámbito nacional. En Colombia tendríamos más inestabilidad política que en la IV República Francesa o en la Italia de la segunda postguerra, lo cual significaría añadirle a los problemas actuales un elemento adicional de ingobernabilidad del sistema.

En pocas palabras, en las actuales circunstancias que vive Colombia es necesario fortalecer las facultades presidenciales: el problema de Colombia no es de ausencia de democracia,

sino de ausencia de un orden público democrático que permita el ejercicio de la democracia.

F. G. Es necesario y a la vez imposible transitar hacia un régimen parlamentario. Necesario, porque parece la única vía para levantar varios de los bloqueos de nuestro sistema político y para profundizar la democracia. Imposible, por el enorme desprestigio del Parlamento, su debilidad, su falta de conexión con la población. Este fenómeno -“falta de legitimidad”- no es exclusivamente colombiano, es bastante complejo y va más allá de la simple reforma de los estatutos electorales.

El reto de largo plazo más importante de nuestra política es: ¿qué hacer con el Congreso? ¿Qué lugar darle en el sistema político?

Eso me lleva a la siguiente pregunta.

4. ¿Cuál cree que es la mejor manera de llevar a cabo una reforma política?

G. H. Considerando las reglas vigentes, es más rápido y eficiente hacer una reforma política por medio del Congreso Nacional que por referéndum. Creo que el nuevo Presidente debe gastar su capital político tratando de sacar las reformas por el Congreso. Sin embargo, no estoy convencido de que eso sea factible dada, la intransigencia que ha mostrado el Congreso con los paquetes de reformas presentados en los últimos años. Si el Congreso no la aprueba, se debe utilizar la ruta de un referéndum popular para aprobar una reforma política bien pensada. Quiero terminar con la observación de que una ingeniería institucional que promueva las reformas mencionadas arriba, no necesariamente significará un cambio radical, en la manera como las instituciones políticas desempeñan sus funciones o en el comportamiento político de los colombianos. La suposición que existe en el país de que se puede arreglar cualquier problema político con nuevas leyes o cambios constitucionales no corresponde fielmente con las experiencias previas por razones de subestimación del impacto de la inercia institucional y la cultura política sobre el proceso de cambio. Pero eso no implica que debamos abandonar los esfuerzos para promover una reforma política bien pensada, solamente que debemos moderar nuestras esperanzas.

O. D. a) Desde la perspectiva *normativa*, el referéndum, dada la inevitable concreción y la brevedad de las preguntas al pueblo, no permite rehacer *in extenso* la Constitución y puede devenir en la delegación de la soberanía para la

reforma, bien al poder ejecutivo o a un grupo de notables. Por tanto, en vista de la incapacidad demostrada por el Congreso para auto-reformarse y cambiar las reglas del juego de la política (en períodos anteriores y en vista de la composición del que fue elegido el 10 de marzo en medio de fraudes) no habría otra manera distinta para efectuar la reforma política, que convocar a elecciones para elegir popularmente una Asamblea Constituyente y Legislativa. Cabe anotar que el proyecto de Asamblea se enfrenta a los intereses creados del establecimiento y la clase política, que promoverán su archivo, si no hubiese un previo acuerdo sobre su texto.

b) Desde la perspectiva del *mundo de la vida* y de los *subsistemas*, el deterioro de los procesos y de la situación política, judicial y bélica, para su normalización requeriría una movilización socio-política alrededor de un proyecto integral de cambio social, procedimiento que no se avizora a corto plazo, debido a 1. la desinstitucionalización del Estado y de los partidos, 2. la ausencia de sociedad civil, 3. el amalgamamiento colusorio de lo que Mair y Katz denominan el *cartel-party*, para la continuidad del patrimonialismo que la astuta clase política corrupta ha venido ejerciendo impunemente con respecto a los bienes públicos (el presidente electo, Alvaro Uribe, con créditos electorales, prometió luchar contra la corrupción y la politiquería) y 4. lo que no es menos importante, la imposibilidad de construir un control social sobre las actuaciones y omisiones de los poderes (la rendición de cuentas), y sobre la regulación de los mercados, mientras los grandes medios y agencias de la comunicación social y pública permanezcan bajo el control del subsistema económico, eje de la concepción y práctica del neocorporativismo y la delegación, que inducen a la sustitución de un proyecto de Nación-Estado en torno de la idea de democracia, por la de un liberalismo no protectorio.

E. P. Una de las mayores dificultades para llevar a cabo una reforma electoral es que ésta debe ser discutida y aprobada en el Congreso, es decir, por quienes han sido elegidos (y se han beneficiado) mediante las normas existentes. Sin embargo, no es positivo para un sistema democrático intentar pasar por encima de las instituciones existentes, por lo cual amenazas de cierre del Congreso o de llevar a cabo plebiscitos a sus espaldas, son pésimas decisiones. Es la introducción del morbo autoritario, un paso hacia la arbitrariedad.

El presidente Álvaro Uribe Vélez debe aprovechar al máximo su primer año de gobierno para impulsar la reforma política en el marco del Congreso de la República, bajo la garantía de

que las nuevas normas sólo entrarán a regir a partir del año 2006. Para romper las resistencias anti-reformistas, el Presidente debe abrir un gran debate nacional y movilizar a la opinión pública a favor del cambio, con la garantía a los congresistas de que su mandato estará vigente hasta el final de su período constitucional.

F. G. Hay muchas cosas que reformar en la política colombiana. Comienzo con las más obvias y, desgraciadamente, las menos nombradas en el debate sobre reforma. Hay que combatir implacablemente la presencia del crimen organizado y los grupos armados en el Congreso. El tema ameritaría un cuerpo especial de la Fiscalía. Hay, igualmente, que hacer un debate –con presencia de la comunidad internacional y de los cuerpos de seguridad colombianos—sobre el asesinato de opositores políticos, una constante en el país en los últimos 20 años. También deben eliminarse todos aquellos factores de deslegitimación y escándalo del Congreso y los cuerpos colegiados subnacionales. Auditorías privadas, reforma del régimen pensional y salarial de parlamentarios, concejales y diputados, eliminación de la casa por cárcel, etc., parecen todos cambios adecuados y que se pueden realizar rápidamente, si hay suficiente presión de la opinión. En cuanto al sistema electoral, es preciso hacer del Tribunal Electoral un cuerpo técnico, no partidista –su composición y concepción actual no es buena, y da pie para todo tipo de escándalos, suspicacias e ineficacias. Creo que la idea de listas únicas (por partido/circunscripción/cargo por proveer) es también bastante robusta. Antes de reformar el conjunto del sistema electoral y de meterle la mano al Congreso, habría en cambio que precisar cuáles son los objetivos y las expectativas detrás de la propuesta. Cualquiera que haya estudiado mínimamente el

tema sabe de memoria dos cosas. Primero, los cambios en los sistemas electorales tienen efectos sobre el balance del poder, no son neutros –la analogía con un puente. sugerida por el término “ingeniería institucional” resulta aquí particularmente desafortunada-. Segundo, no hay sistema electoral perfecto, esto es, todos tienen costos así como potenciales beneficios. Ganaríamos mucho si comenzáramos a mirar con desconfianza a todos aquellos que prometen almuerzos gratis. Donald Saari, en la introducción de uno de los libros más bellos que se han escrito sobre teoría del voto⁷ ofrece un “corolario”: “Sea cuidadoso y mantenga su escepticismo cuando se encuentre a un “vendedor” de la academia o de un partido político ofreciéndole reformas electorales –sobre todo en tiempos de elecciones. Enfrentar una reforma electoral debería ser tratado como involucrarse en una compra de gran tamaño, como adquirirle un carro usado a una persona desconocida. Asegúrese de estar bien seguro de saber exactamente qué se le está vendiendo”. Los colombianos haríamos bien en aprendernos de memoria este sano consejo.

Bibliografía.

“La feria de los avales”, en *El Tiempo*, 29 de enero del 2002.

Carey, John y Shugart, Matthew, Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas, *Electoral Studies*, V. 14, No. 4, 1995.

Gallagher, Michael y Marsh, Michael (eds), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, London, Sage, 1988.

Lijphart, Arend et al., “Sobre la reforma política en Colombia. Informe de la Consultoría Internacional”, en Ministerio del Interior, *Reforma política. Un propósito de nación. Memorias, Serie Documentos*, No. 17, Bogotá.

Saari, Donald G., *Basic Geometry of Voting*, New York, Springer Verlag, 1995.

7 Donald G. Saari, *Basic Geometry of Voting*, New York, Springer Verlag, 1995, pág. 13.