

Partidos políticos, candidaturas y proceso electoral. Caso de Colombia*

Fernando Giraldo**

La aceptación de las condiciones, las garantías y los resultados electorales es de alguna manera indicación de la legitimidad y calidad de unas elecciones. Esto nos remite forzosamente al tema del fortalecimiento y la modernización de los partidos, al papel de esos partidos, a su adaptación a los cambios y diversidades políticas actuales, y a los procesos y campañas electorales. Pensamos en particular en la democracia colombiana, en la informalidad que todavía cunde en su sistema político, muy a pesar de sus fortalezas institucionales. Esa informalidad hace de las leyes electorales algo insuficiente, y a veces la vigencia y aplicación de dichas leyes es marginal en la competencia política por el poder.

Existe un nivel de interdependencia entre el sistema electoral y de partidos y el contexto político de cada país. Es de interés de los partidos que el proceso electoral sea transparente y equitativo. Es pertinente reconocer que los partidos están tentados a buscar en la equidad el favorecimiento de sus intereses. No se puede pretender otra cosa y, además, es muy legítimo. Los partidos, al fin y al cabo, no sólo intervienen en el proceso electoral a través de los testigos electorales y de sus representantes legales, sino que es necesario que reconozcan el proceso electoral en su totalidad –y no reducido al período de campaña electoral– para que intervengan oportuna y debidamente en el ámbito de su conveniencia.

* Transcripción de la ponencia presentada en el marco del Seminario internacional *Elecciones, institucionalidad y democracia*, Bogotá, Colombia, 30 de mayo de 2010.

** Politólogo colombiano con experiencia académica y profesional en asuntos electorales y reforma política.

Los partidos, como la representación, la responsabilidad y la capacidad, son los factores para establecer legitimidad, estabilidad y equilibrio de la gobernabilidad. Confluyen en el proceso electoral buscando la promoción de una voluntad ciudadana que debe ser proyectada en la elaboración futura de políticas públicas. Es lo que uno espera con la participación de la ciudadanía. Entonces, debería existir una especie de guía sobre las condiciones de equidad en la contienda, en la colaboración con la organización y la administración del proceso electoral, especialmente en lo que tiene que ver con la educación del electorado, la capacitación de las personas responsables de los partidos, especialmente de los testigos electorales, y con la inclusión de los partidos en organismos que tratan temas como las encuestas, la Organización Electoral, el registro y el censo. De esta manera se acotarían todos estos elementos.

Al respecto se presentan algunas consideraciones obligadas, ya que relacionar los partidos con el proceso electoral es un asunto cuyo alcance está condicionado por una serie de elementos. El primero, sobre los partidos y el sistema de partidos. En Colombia el sistema de partidos es en realidad un sistema de aparatos políticos y electorales. Está integrado por partidos y movimientos que no se distinguen los unos de los otros, y por organizaciones sociales no políticas que postulan candidatos a cargos de elección popular, aquello que en Bolivia llaman **agrupaciones ciudadanas** y que aquí llamamos **grupos significativos de ciudadanos**.

El funcionamiento de los partidos y de los otros actores políticos y su vinculación con el proceso electoral dependen en buena medida de la estructura del sistema electoral. A su vez, el sistema electoral tiene inconsistencias y disfuncionalidades frente a muchos temas sobre los que hay varias reglas de juego, quedando al arbitrio y a la decisión de cada actor, lo cual es permitido por la ley. No existen reglas únicas en todos los elementos o componentes políticos del sistema electoral, reglas que dependen, por supuesto, de la relación de los partidos con éste, y de su buena voluntad y responsabilidad política. Vale la

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

pena señalar que no existen partidos territoriales, que existen partidos de mayorías nacionales ideológicas, partidos étnicos y, como antes lo mencioné, los grupos significativos de ciudadanos, figura que ha sido creada de acuerdo a la Constitución para garantizar a la ciudadanía que no se identifica o no se reconoce en los partidos políticos, el derecho a hacerse elegir. Esto quiere decir que no fueron creados para que los partidos o los dirigentes de los partidos los utilicen como una estrategia para llegar al poder, pues para eso tienen la personería jurídica. Su propósito es el de lograr una cierta equidad en la competencia electoral.

El segundo elemento se relaciona con la estructura del sistema electoral, que incluye varios elementos que sólo enunciamos:

- El primer tema se refiere a la relación con el proceso electoral mismo, que va mucho más allá de la simple emisión del sistema electoral. La democratización de los partidos en Colombia se ha reducido básicamente a la realización de consultas populares, abiertas ante la participación de toda la ciudadanía y de otros partidos distintos a aquel que hace la consulta. Estas son optativas: algunos utilizan otros medios sustitutos o equivalentes para la elección de sus candidaturas. Además, está el voto preferente, cuyo impacto en la vida del proceso electoral colombiano ha sido grande, para bien y para mal. Está también el asunto del voto en blanco, cuyo valor legal y utilidad política se incrementaron con la reforma del 2003, permitiendo que cuando en una elección la mayoría absoluta de los votos es en blanco, se repiten las elecciones. La reforma del año 2009 debería permitir que se repitiesen las elecciones cuando la mayoría es simple, es decir, si el voto en blanco es mayoría con respecto a todas las otras candidaturas. Esto tiene un impacto muy fuerte en lo que se refiere a la relación de las candidaturas de los partidos con el proceso electoral y su resultado. Sin embargo, la redacción de la norma y la interpretación del Consejo Nacional Electoral ha permitido mantener la validez del voto en blanco cuando la mayoría es absoluta.

Cuaderno de Capel 56

- Por otro lado está la militancia única. En la Constitución de Colombia se señala que existe militancia en los casos de personas vinculadas a partidos con personería jurídica (se desconoce jurídicamente la militancia en otros casos). En otras palabras, se reconoce de hecho la múltiple militancia con organizaciones políticas que no tengan personería jurídica. Esto tiene implicaciones en las postulaciones de candidaturas y afecta el proceso electoral.
- También está el tema del registro electoral. En Colombia no existe una coordinación interinstitucional electoral permanente, más allá de la Organización Electoral. No hay una dirección de partidos en el Consejo Nacional Electoral, ni de militantes en el Registro Nacional Público.

Como un tercer punto quiero mencionar la necesidad de evaluar la capacidad electoral de los partidos. Es necesario acentuar una cultura política democrática electoral, porque en Colombia está siendo merodeada crecientemente por el fraude y el mantenimiento de las múltiples y justificadas irregularidades.

El cuarto es la función electoral de las organizaciones políticas, que en Colombia está afectada por dos hechos que se pueden destacar. Por un lado, continúa internamente en los partidos una excesiva y radical atomización de la oferta política, a pesar del esfuerzo por el fortalecimiento del sistema de partidos y de su agrupamiento en pocas unidades – en el 2003 teníamos 74 partidos con personería jurídica; hoy tenemos doce gracias a la reforma. Por otro lado, continúa una exacerbada personalización de la política como consecuencia de lo anterior. Esto afecta la oferta electoral. El control ilegal y nocivo sobre el financiamiento, la publicidad y el acceso a los medios de comunicación produce profundas e insuperables inequidades en la competencia electoral, a pesar de que el voto preferente pretende hacer competitivo el proceso electoral.

El quinto y último punto es que, paradójicamente, en Colombia se ha dado una depuración y fortalecimiento de los partidos, al menos desde el punto de vista cuantitativo. Pero,

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

existe una creciente sustitución o reemplazo de hecho de los partidos por otros actores sociales y políticos. Este punto tiene que ver con el hecho de que hoy debemos redefinir qué entendemos por partidos políticos en términos de lo que es su objetivo fundamental, la lucha por el poder, y lo que son sus funciones, las más importantes: mediar entre la sociedad y el Estado, ser mecanismos de participación, representar intereses sociales expresados políticamente, y surtir de una u otra manera de técnicos, dirigentes y líderes al Estado y al gobierno.

En Colombia, las divergencias con el proceso electoral están relacionadas con el conflicto interno. El sistema electoral colombiano nunca se pudo ajustar al conflicto político; aún hoy, en que se está intentando salir de él, el sistema no se ha podido ajustar a esa nueva realidad. No se ha incorporado o facilitado la apertura política allí donde el sistema electoral, reflejado en el sistema local de partidos, se expresaba antidemocráticamente y de manera ilegal y por la fuerza.

En relación con la Organización Electoral, esas divergencias se expresan en el nombramiento de funcionarios no residentes en los departamentos y en las ciudades de más de 100.000 cédulas vigentes, que es de naturaleza bicéfala. El carácter delegatario que tiene la Organización Electoral y la intervención directa de los partidos en la conformación del Consejo Nacional Electoral inciden en la relación de los partidos con el proceso electoral, en su manejo, en su vigilancia y seguimiento. Además, los partidos siguen siendo muy divergentes en relación con las normas electorales, en el sentido de que el Código Electoral de 1986 –anterior a la Constitución de 1991, a las reformas políticas de 2003 y de 2009– no responde a los principios que están consagrados en esos dos sistemas electorales y de partidos. También, estas divergencias están relacionadas con los delitos electorales por fraude.

Finalmente, la vinculación de los partidos a la administración electoral no es completa ni convergente, aunque es necesario precisar que no siempre es pertinente o indispensable la participación de los partidos en la organización y gestión del proceso

electoral. En algunas etapas y actividades del proceso electoral si es importante la confluencia de las organizaciones políticas, como en el proceso de educación democrática de la ciudadanía, en la medida que se distinga la capacitación electoral de la educación democrática masiva y permanente del electorado, y en la colaboración con las autoridades electorales.

Es pertinente mencionar también algunos de los problemas del proceso electoral que se vinculan directamente con la relación que podría establecerse con los partidos. Hay unos elementos de distinción entre la importancia de los partidos con respecto a los movimientos, a pesar de que se entrega finalmente una personería jurídica a los grupos significativos de ciudadanos. Así, se entra en terreno delicado, pues es válido preguntarse hasta dónde todo se debe constitucionalizar, ante el peligro de acabar con la autonomía de los partidos políticos. Ese es un gran riesgo y es un debate que está planteado. Yo me inclino por poca regulación y constitucionalización. No obstante, hay que reclamarle a los partidos por la falta de comportamientos democráticos, de transparencia institucional, dado que no puede ser que las organizaciones que pretenden dirigir la democracia en la sociedad sean en su funcionamiento profundamente anti-democráticas y verticales en sus decisiones internas, en la definición de sus programas políticos, en la escogencia de sus autoridades de gobierno y de sus candidaturas.

Entonces, podemos proponer la convergencia de los partidos con el sistema del proceso electoral de la siguiente manera. No hay suficiente claridad en los procedimientos de reclutamiento y sobre su utilidad para los procesos de regulación de las organizaciones políticas, aunque hay unos procesos muy claros de registro. Tampoco en la construcción de una cultura política democrática más fuerte, de aceptación de resultados electorales, campo en el que los colombianos tenemos muchos problemas. Finalmente, por parte de muchas dirigencias políticas hay una utilización de la figura de los grupos significativos de ciudadanos.

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

Otro elemento a resaltar es que existen circunscripciones especiales étnicas. La forma como esto ha funcionado en Colombia, tanto en el Senado como en la Cámara, ha provocado problemas que han sido resueltos sólo parcialmente. La presentación de candidaturas por los partidos nacionales había estado en pie de igualdad frente a los partidos étnicos, que era el espíritu de esas circunscripciones especiales étnicas, y esos eran partidos que postulaban candidatos en la circunscripción ordinaria, pero también lo podían hacer en las étnicas, según el caso. Usaban para el caso de la Cámara, tres votos: uno ordinario territorial, uno indígena y uno afrodescendiente, excluyentes; y para el Senado dos, bajo la circunscripción ordinaria nacional del Senado y bajo la especial indígena. Así, a veces el mismo partido se encontraba con dos votos en la misma tarjeta y eso producía, en no pocos casos, una anulación de votos.

Es también válido señalar que no existe un manual sobre inscripción de candidaturas, es decir, que oriente a los partidos nuevos y contenga medidas específicas para la nominación de candidaturas.

En el caso de Colombia, una de las principales prácticas que debe ser eliminada es el soborno constante al que se somete al electorado, en todo tipo de campaña, desde las locales hasta las presidenciales. La ley señala un tope máximo de recursos económicos para hacerse elegir a un cargo de representaciones. Los estudios más optimistas, que son muy subjetivos y con pocas evidencias, señalan que a pesar de que el tope máximo para las elecciones legislativas pasó a ser de 675 millones de pesos por candidato al Senado —que es un monto equivalente a unos 300 mil dólares—, la media en general para obtener una curul en el Senado es de 3.750 millones de pesos.

El último punto que vale la pena mencionar es el de los principales mecanismos para involucrar a los partidos en el proceso electoral.

- La necesidad de que los partidos y los movimientos políticos participen mucho más de cerca en el debate y el consenso

sobre las reglas de juego reales que se aplican, sobre todo en un país donde faltan normas y leyes que regulen los proyectos constitucionales.

- En el tema de los testigos electorales, que es uno de los mecanismos donde más se relacionan los partidos en el proceso electoral, deberían existir perfiles mínimos, pues no están suficientemente definidos. Es necesario sobre todo que se eduque a los testigos electorales para que representen los intereses del partido sin entorpecer el proceso electoral.
- Deberían existir delegados a diferentes organismos de instancias electorales que son de interés de los partidos. En Colombia prácticamente no existen. Se trata de los centros de educación, el censo electoral y el registro electoral. La idea es que los partidos vayan más allá de participar en la escogencia de su ubicación en la tarjeta electoral. Es esencial constituir una comisión de representantes de los partidos para comunicarse con la autoridad electoral sobre asuntos referidos a las elecciones.

Un tema muy sensible en Colombia es la rendición de cuentas económicas de los gastos de los partidos en las campañas electorales. Me refiero a las resoluciones del Consejo Nacional Electoral definiendo un monto respectivo para una determinada elección. Por ejemplo, para el Senado de la República se establece individualmente por candidatura al interior de la lista; pero quien tiene que responder por la contabilidad es el partido cuando el voto es preferente. El partido tiene que consolidar los informes de cada candidatura, pero no puede verificar si la forma cómo se procura los recursos cada candidatura es lo suficientemente transparente y respetuosa de la ley en una lista que puede llegar a ser hasta de 100 personas.

Sobre el tema de las consultas, que, a mi modo de ver, deberían de ser obligadas para todos los partidos, en Colombia se hizo una consulta para escoger candidaturas de unos partidos el 30 de setiembre del 2009; el 14 de marzo del 2010 se dan otras para el mismo evento electoral presidencial, coincidiendo en el segundo

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

caso con unas elecciones legislativas. Esto tiene implicaciones, pues ningún partido puede participar en el proceso electoral dos veces. Los colombianos participaron en el proceso de selección de candidaturas en primarias, que técnicamente son un adelanto parcial de las elecciones; pero quien votó el 30 de septiembre de 2009 en consulta abierta, quedó nuevamente habilitado el 14 de marzo de 2010. Así, se rompe el principio constitucional de un voto por persona en el marco de un proceso electoral.

No queremos dejar de señalar la responsabilidad que deben tener los partidos con las potenciales inhabilidades de las candidaturas para ocupar cargos, que debe ser mucho más importante que la responsabilidad de la o el candidato en sí mismo. Se trata de que respondan ante el sistema político por la selección de las candidaturas. No olvidemos que cuando un partido escoge una candidatura para la gobernación de un departamento o para la alcaldía de una ciudad, no escogen al último militante que ha llegado al partido sino a una persona que ha hecho carrera política. El partido sabe lo que ha hecho esa persona, sabe qué tipo de contratos ha tenido con el Estado, por ejemplo.

Finalizamos señalando la necesidad de fortalecer esa relación con el proceso electoral, pues ella debe superar la reclamación de condiciones, garantías y seguridad. Los partidos y candidaturas deben comprometerse en facilitar el éxito del proceso electoral y responder por esa participación.

Bibliografía

Acto Legislativo 01 de 2003.

Acto Legislativo 01 de 2009.

Caisa Consulting, *Índice de partidos y candidatos*. Madrid, España, 1998.

Colomer M., Josep, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Gedisa, Madrid, España, 2004.

Cuaderno de Capel 56

- Fernández Ssegado, Francisco, “La representatividad de los sistemas electorales”, en: IIDH-CAPEL, *Cuadernos de CAPEL* No. 37. IIDH, San José, Costa Rica, 1994.
- Giraldo, Fernando, “Reflexiones sobre las nuevas reglas electorales en Colombia. Elecciones 2006-2007”, en: *Debate Político* No. 7. FKA, Bogotá, Colombia, 2005.
- Giraldo Fernando (director), Claudia Dangond y Omar Peña, *Diagnóstico y perspectivas del sistema electoral colombiano*. Procuraduría General de la Nación, Imprenta Nacional, Bogotá, Colombia, 2009.
- IDEA Internacional/IFE, *Manual para el diseño de sistemas electorales de Idea Internacional*. IDEA- IFE, México, 2000.
- Jordan, Fernando, “Gestión de las reformas y desarrollo institucional electoral”, en: *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano*, Tomo I. DAE/ONU, Editora Guadalupe, Bogotá, Colombia, 2005.
- Ministerio del Interior, “Sobre la reforma política en Colombia”, Informe de la Consultoría Internacional, Universidad de Georgetown, Bogotá, Colombia, 1999.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, “Introducción”, en: *Simposio sobre reforma electoral. Memoria*. IFES/USAID, Lima, Perú, 1996.