

La reforma política en el gobierno de Iván Duque: entre los límites de la gobernabilidad y la modernización política en Colombia*

David Roll**

Andrés Cortés***

Universidad Nacional de Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78175>

Resumen

El objetivo del artículo es reflexionar sobre las trayectorias de la reforma política del gobierno de Iván Duque con base en los estudios sobre reforma política para determinar sus límites y potencialidades dentro del contexto del sistema político colombiano. Para ello, se abordaron textos sobre sistemas de partidos y sistemas electorales, destacando sus componentes como ejes articuladores de análisis y los informes de seguimiento del Observatorio de Partidos Políticos como insumo de comparación. En

***Artículo recibido:** 28 de febrero de 2019 / **Aceptado:** 18 de julio de 2019 / **Modificado:** 12 de agosto de 2019. Este artículo es producto de las reflexiones del libro ¡Reforma Política ya!, las diferentes ponencias que el mismo ha suscitado y los informes de seguimiento del gobierno de Iván Duque elaborados por el Observatorio de Partidos Políticos del grupo de investigación “UN-Partidos”. No contó con financiación.

**Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor de partidos políticos y sistemas electorales de la Universidad Nacional de Colombia y director del grupo de investigación “UN-Partidos”. Correo electrónico: davidroll77@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0001-7561-9711>

***Estudiante de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y coordinador del grupo de investigación “UN-Partidos”. Correo electrónico: afcortesa@unal.edu.co  <https://orcid.org/0000-0001-8694-5280>

Cómo citar

Roll, D. & Cortés, A. (2019). La reforma política en el gobierno de Iván Duque: entre los límites de la gobernabilidad y la modernización política en Colombia. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16, 39-58. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78175>

la metodología se utilizó el método histórico-empírico y luego, el rastreó de procesos políticos. Se concluye que, si bien se han hecho avances importantes en materia de reforma política desde la promulgación de la Constitución de 1991 hasta hoy, aún quedan pendientes en la agenda varios temas cruciales para avanzar en la modernización política de Colombia como, por ejemplo, la validez del voto preferente. Esto no sólo es un desafío en términos de diseños institucionales sino también un reto que implica consensos políticos y la participación de la sociedad civil.

Palabras clave: reforma política; partido político; sistema político; sistema electoral; participación política; Colombia; Iván Duque.

Political Reform in Ivan Duque's Administration: Between the Boundaries of Governability and Political Modernization in Colombia

Abstract

The aim of this article is to reflect on the trajectories of the political reform in Ivan Duque's administration based on studies of political reform to determine its limits and potentialities in the context of the Colombian political system. To this end, texts on party systems and electoral systems were addressed, highlighting their components as pillars for analysis and taking the monitoring reports of the Observatory of Political Parties as comparison points. Initially, the methodology used the historical-empirical method and then scanning of political processes. Although significant progress has been made in the field of political reform since the enactment of the 1991 Constitution to date, there are still a number of crucial issues on the agenda to advance the political modernization of Colombia, for example, the validity of the preferential vote. This is not only a challenge in terms of institutional designs, but also a challenge that involves political consensus and the civil society's participation.

Keywords: political reform; political party; political system; electoral system; political participation; Colombia; Iván Duque.

Introducción

En la mitad del primer año de gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022), se ha abierto un nuevo y candente debate público sobre el rumbo que está tomando su reforma política. No obstante, no se puede decir que la polémica no existiera antes de esta fecha. Hay que decir que suficiente se ha discutido desde el gobierno de Ernesto Samper (Presidente de Colombia 1994-1998) —en el ámbito académico, político y mediático— sobre los arreglos institucionales necesarios para modificar aspectos clave del sistema de partidos y electoral. Incluso, se debe mencionar la notoria visibilidad que adquirió recientemente el tema de anticorrupción que, aunque no fue jurídicamente vinculante, interpe-
ló a toda la ciudadanía recordando su papel de participativo en la democracia.

Así que, lo particular de este nuevo debate se debe a otras cuestiones, específicamente: la discusión sobre el *cómo* de la reforma política y la aparente unanimidad de los sectores con respecto a las críticas del gobierno. En otras palabras, ahora no sólo se debate sobre las características que debería tener el sistema político —cuyos posicionamientos dividían a politólogos y políticos de manera más clara— sino que, en el debate actual se critican duramente los resultados del trámite de la reforma política recogiendo en esta preocupación a casi todos los actores políticos.

De esta manera, políticos, profesores, periodistas, organizaciones sociales, líderes, entre otros de todos los sectores han salido a mostrar las evidentes tensiones generadas por, un presidente que quiere gobernar sin los partidos políticos (Basset, 2019) o “una situación en la cual hay un Congreso descontento por falta de ‘mermelada’ y un gobierno que quiere cambiar las reglas de relacionamiento con el Congreso” (Ávila, 2018) o la falta de liderazgo de los gestores de la reforma política o la falta de “mermelada” (Gutiérrez, 2018). Lo que estas afirmaciones revelan es que existe una disyuntiva actual entre el *qué* y el *cómo* de la reforma política. De manera que, el nuevo debate sobre reforma política ha trascendido de los asuntos constitutivos de la misma hacia el debate partidario de las posibles condiciones de aprobación de la reforma.

Por este motivo, en el presente texto se propone abordar el caso concreto de las trayectorias de la reforma política del gobierno Duque con los estudios sobre reforma política y partidos políticos, de modo que se articulen teoría y práctica política. El cuestionamiento sobre el cual versa el análisis es ¿de qué manera se puede afrontar la elaboración y tramitación de una reforma política en un contexto político y social como el actual? La hipótesis de trabajo que se maneja es que debido a los cambios que ha tenido el sistema político desde la Constitución de 1991 y el contexto de polarización social y política reciente, el margen de maniobra del presidente es reducido. Sin embargo, es posible consolidar su proyecto de reforma si adopta una estrategia que no sólo busque consensos a nivel técnico sino también

a nivel político. Por tanto, para que la reforma se apruebe, la correlación de fuerzas de los partidos políticos se tiene que plasmar también en la reforma mediante una estrategia que permita conciliar efectivamente gobernabilidad y modernización política.

Para cumplir este objetivo, se ha optado por dividir el artículo en cuatro acápite. En el primero, se reflexiona sobre la personalización de la política frente a la “crisis actual” de los partidos políticos para poner en contexto el trámite de la reforma. En el segundo, se aborda el tema del *qué* de la reforma, es decir, los arreglos institucionales que propone para el sistema político. En el tercero, se estudia el *cómo* de la reforma, es decir, las tensiones políticas y sociales que catalizan o no su aprobación. Por último, se establecen los límites y perspectivas a partir del segundo y tercer acápite. Cabe mencionar que, además de la bibliografía ya mencionada, este trabajo utiliza como fuentes primarias los informes de seguimiento a la reforma política del gobierno Duque del Observatorio de Partidos del grupo de investigación de Partidos Políticos UN-Partidos.

Prefacio: una breve reflexión sobre los partidos y la personalización de la política

La llamada crisis de los partidos políticos en la literatura política ha sido casi que conatural a la existencia de la misma. Desde los tiempos de Moisei Ostrogorski, los partidos se enfrentan a su constante deslegitimación en tanto se dice que no cumplen su principal papel de representación de la sociedad. Von Bayme (1995) presenta cinco de las críticas más fuertes para argumentar que los partidos han perdido completamente su razón de existencia. A saber: porque el proceso de desideologización de la sociedad ha contribuido con la erosión del partido como una comunidad de militantes conjurados; porque el sentimiento subjetivo de identificación con los partidos se ha reducido; porque los partidos encuentran una competencia con los nuevos movimientos sociales; por la creciente movilidad social y espacial de la población y por el descenso en sus cifras de afiliación.

En efecto, cuando se estudian los datos en concreto, algunos autores como Payne (2006) demuestran —con base a los hallazgos del latino barómetro sobre las percepciones ciudadanas sobre partidos políticos, elecciones y, en general, la democracia— cómo no sólo el arraigo social sino también la institucionalización de los partidos en Colombia y América Latina han venido disminuyendo de forma acelerada. Inclusive, no hay que ir tan lejos: datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) (2014) exponen como los bajos niveles históricos de participación política —que han fluctuado alrededor de 56.4 % en los últimos 52 años en las elecciones legislativas y presidenciales— se deben en parte a que los partidos políticos no han logrado reunir el interés público.

En este contexto, surge el fenómeno de personalización de la política que se puede definir como el cambio de foco de atención de los temas hacia la gente y de los partidos políticos hacia los líderes políticos (Adam & Maier, 2010). En el sentido que, ante la deslegitimación de las organizaciones partidistas surgen personalidades carismáticas que aglutinan en su imagen pública la representación de uno o varios sectores sociales. Pero esto no es nuevo, los fenómenos del liderazgo político o de la dominación carismática ya habían sido planteados con anterioridad por teóricos políticos. Más bien, lo nuevo de la personalización de la política es el uso de los medios de comunicación.

Por ello, como indica Rebolledo (2017) este proceso ha sido estudiado más ampliamente en el ámbito de la comunicación política que en otras áreas de la ciencia política. A partir de allí, han surgido cuestionamientos importantes a las teorías sobre sistemas políticos y representación como ¿quién gana las elecciones, la persona o el partido? o ¿es posible pensar la política o lo político sin el liderazgo? Sin embargo, más allá de estos cuestionamientos, hay que argumentar que la deslegitimación de los partidos y este cambio de foco de atención no ponen en duda la función de los partidos políticos.

Lo anterior debido a que, como argumenta Alcántara (2004), aunque no articulen las demandas sociales al sistema político, los partidos son los que mantienen operativo el sistema. A propósito de esto, Roll *et al.* (2019) describen de qué manera los liderazgos en todo el mundo han estado soportados en un trabajo interno de los partidos políticos. Incluso, estos autores muestran el modo en el que hasta movimientos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) tuvieron necesariamente que incorporarse al sistema político vía estructuras partidistas o la forma en la que un líder tan carismático como Obama se vio obligado a usar la plataforma del Partido Demócrata para llegar al poder.

Por tanto, los partidos a pesar de sus críticas, siguen teniendo un papel relevante en las discusiones políticas. No por ello hay que decir que el papel de los líderes no es fundamental, por ejemplo, Alcántara (2004) pone especial énfasis en la profesionalización de la política como uno de los principales retos para los partidos latinoamericanos. Esto para decir que, más allá de implicaciones en la comunicación política, tanto los liderazgos como los partidos políticos afectan directamente la calidad de un sistema político democrático.

Ahora bien, esta reflexión entre partidos y personalización adquiere relevancia en el presente texto porque el gobierno de Duque parece pensar que es posible adelantar la aprobación de su reforma política solamente apoyado en las características del régimen presidencialista. Esto podría ser argumentado desde la creencia de que los líderes políticos por sí solos pueden cambiar ostensiblemente el sistema político. Un ejemplo paradigmático para este propósito es recurrir a la figura de Álvaro Uribe (Presidente de Colombia 2002-2010) para explicar las transformaciones del sistema político

colombiano en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, Batlle y Duncan (2013) prueban como a pesar de ser un líder carismático, este expresidente tuvo que construir una coalición partidaria constituida por el Partido de la Unidad Nacional y el Partido Conservador Colombiano, para que sus medidas legislativas tuvieran efectivo trámite en el Congreso de la República.

Así que, un primer elemento que debe tener en cuenta cualquier gobierno es que sólo es posible gobernar con el apoyo político de los partidos, puesto que son ellos los que hacen funcional el sistema político. Aunque no se pueden descartar los liderazgos políticos, debido a que actúan como catalizadores del apoyo social en tanto aglutinan en su imagen representación de los diferentes sectores de la sociedad. En esta medida, siempre es necesario hacer negociaciones sobre el contenido de la reforma con los partidos y los líderes políticos para facilitar su trámite. En efecto, ninguna reforma surge del ejercicio teórico de un equipo calificado de expertos sobre la política o, de otra manera, la reforma política del expresidente Ernesto Samper hubiese sido aprobada.

Ahora bien, la historia de las sucesivas reformas políticas en Colombia desde 1991 muestra que, salvo en casos excepcionales, no ha existido una coalición numerosa de partidos políticos con interés particular por sacar adelante proyectos de modernización política. Incluso, Batlle y Puyana (2013) aseguran que, en general, Colombia “no ha contado históricamente con una tradición coalicionista que contribuyera a garantizarle al Ejecutivo el apoyo que necesita para llevar a cabo su agenda y, en suma, gobernar” (2013, p. 79). Por tanto, adelantar el trámite de una reforma política desde el gobierno vía Congreso es un ejercicio casi que paradójico porque el objeto de la reforma está involucrado en la aprobación de la misma. Es decir, por un lado, se quiere modernizar el sistema de partidos y electoral pero, por otro lado, son los mismos congresistas pertenecientes a dichos partidos y elegidos mediante dicho sistema electoral los que deciden las condiciones de modernización.

Por esta razón, se presume que la vía más adecuada para adelantar una reforma política integral es usando los mecanismos de participación ciudadana o, en su defecto, una Asamblea Constituyente (Buenahora, 2001). Labor en la cual, los líderes políticos sí tendrían un papel más destacado en tanto líderes de opinión (Adam & Maier, 2010). No obstante, en un contexto de polarización social y política los efectos de una gran modificación del sistema político pueden resultar ambiguos e incluso contraproducentes. De manera que, para ser efectivo el trámite de la reforma debe tener en cuenta por lo menos tres componentes: apoyo excepcional de los partidos políticos; apropiación de algunos líderes de la reforma y participación de una ciudadanía informada.

Con respecto al primer componente, los estudios de reforma política en Colombia argumentan que desde 1991 las medidas legislativas que se han presentado están dirigidas a mejorar la gobernabilidad. Las medidas insignia de este propósito son el incremento del umbral para obtener personería jurídica y la barrera legal para acceder a la repartición de escaños en el Congreso. No obstante, Batlle y Puyana (2013) argumentan que, desde las negociaciones entre el gobierno y las FARC, el asunto no sólo es la gobernabilidad sino la representatividad. En esta medida, estos autores argumentan que hay un cambio de paradigma donde se vuelve a reevaluar, por primera vez desde 1991, la apertura del sistema político.

Con respecto al segundo componente y tercer componente, existen más iniciativas que estudios al respecto, entre las cuales se destaca la participación de la Misión de Observación Electoral (MOE) y el Grupo de Interés de la Reforma Política. Y aún menos, existen estudios que relacionen dichos componentes y definan la manera y el grado en que deben actuar en una situación concreta. Por ello, este texto se propone analizar simultáneamente estos tres componentes utilizando como caso de estudio la reforma propuesta por el presidente Iván Duque en 2018, con el objetivo de anotar algunas condiciones que facilitarían el trámite de la misma y evaluar algunos de los posibles escenarios a los que se enfrenta el gobierno colombiano cuando quiera llevar este proyecto adelante.

Debates sobre el contenido de la reforma política

Si bien, en la campaña presidencial Iván Duque se afirmaba que su reforma política versaría sobre tres puntos: la disminución del número de miembros del Congreso, la adopción de requisitos concretos a los candidatos a dicha corporación y la limitación del período de permanencia de quienes se elijan; tanto la prioridad como las medidas concretas del paquete legislativo que presentó el gobierno al Congreso de la República son diferentes a sus propuestas de campaña.

Antes que nada, es de resaltar que el presidente Duque afirmó que la reforma política es un tema prioritario y que además ha sido apoyado por representantes de todo el espectro político. Prueba de ello es que, en una reunión Álvaro Uribe, Andrés Pastrana y Cesar Gaviria se sostuvo que la reforma política hace parte de los temas gruesos de la agenda legislativa (MOE: “Reforma política de Duque va en el camino correcto, pero se queda corta con el CNE, 2018), Alianza Verde y sectores de izquierda también señalan sus puntos positivos e, incluso, la Misión de Observación Electoral (MOE) dijo que esta reforma va en el camino correcto. (La reforma política necesita un nuevo rumbo, 2018).

Luego, aunque no es la misma reforma que propuso en campaña sí se estaría cumpliendo una de sus previsiones que era incluir este tema en un “Gran Pacto Nacional”, el cual incluiría propuestas esenciales que serían tratadas de manera prioritaria. A este propósito, Ernesto Macías —presidente del Congreso y miembro del partido político de Duque— afirmó que le daría prioridad legislativa a este nuevo paquete de reformas y que las mayorías conformadas por la coalición de siete partidos están consolidadas para apoyarlas (‘Estamos revisando si se disciplina a Mockus’, 2018).

Ahora bien, después de esta breve introducción se pasará a definir el contenido de la reforma en sí, cuáles son sus características y diferencias con la anterior, qué puntos a favor y qué puntos en contra tiene y además cuáles son los principales debates que se plantea desde las reflexiones del libro *¡Reforma Política Ya!*

La reforma política del gobierno de Iván Duque se radicó mediante el acto legislativo 09 del 2018 “por el cual se adopta una Reforma Política y se dictan otras disposiciones” y propone modificar tres artículos de la Constitución Política —Artículos 107, 262 y 264—. Además, se complementa con el acto legislativo 064 del 2018 “por medio del cual se limitan los periodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa” y se modifica el artículo 133 de la Constitución Política. Así las cosas, esta reforma plantea, inicialmente, modificar cinco temas gruesos:

Eliminación del voto preferente y consultas primarias como mecanismo de democracia interna de los partidos

Se propone cerrar las listas para corporaciones públicas —listas cerradas y bloqueadas— con miras a fortalecer a los partidos políticos no sólo dándole vocación de permanencia a sus afiliados sino también facilitar el proceso de elecciones. Esta propuesta supone sustituir las listas cerradas por consultas primarias intrapartidistas, para que sean los propios miembros del partido los que elijan sus representantes. Por lo tanto, será el cabeza de lista quien obtenga mayor votación en las primarias y así sucesivamente en orden descendente. Por ello, se afirma que esta medida es tendiente a democratizar el sistema de partidos. También, esta modificación se presenta como una simplificación administrativa porque la eliminación del voto preferente supone la reducción en los costos en todas las etapas del proceso electoral (Congreso de la República de Colombia, 2018).

A este respecto vale la pena recordar que, si bien es cierto que, la eliminación del voto preferente y los mecanismos de participación interna disminuyen las prácticas clientelistas y hacen más eficiente el sistema de partidos; la medida sólo contempla las elecciones primarias como mecanismo de participación dentro de los partidos. Es decir, no considera otros mecanismos que están presentes en los estatutos. Por ejemplo, Freidenberg (2003)

reconoce tres mecanismos más que las elecciones abiertas internas en Colombia que son: las elecciones internas cerradas, los órganos colegiados internos y el liderazgo del partido. Por este motivo, este punto de la reforma política sólo pasó el primer debate en el Congreso con la salvedad de que ampliaría los mecanismos de participación.

Autonomía del Consejo Nacional Electoral

Propone desligar la interdependencia presupuestal de los dos órganos electorales, Consejo Nacional Electoral (CNE) y RNEC, para que la primera cuente con autonomía administrativa, presupuestal y financiera (Congreso de la República de Colombia, 2018). No obstante, hay que decir que esta reforma no toca el tema crucial del sistema electoral según Roll *et al.* (2019) que es elección de las autoridades electorales. Este asunto cobra relevancia porque, si bien se habla de autonomía administrativa, presupuestal y financiera de la CNE, no se habla de su autonomía política lo que significa que, en términos prácticos, la conformación de su dirección no es autónoma, sino que representa la correlación de fuerzas del Congreso.

Así que, se puede decir que esta reforma es bastante positiva en términos del fortalecimiento de la gobernanza electoral entendida como “capacidad de auto-coordinación propia de redes de organizaciones públicas y privadas, estatales y supraestatales” (Picado, 2009, p. 98) pero no resuelve el problema de garantizar autonomía institucional a un organismo que se presenta como tal. Por esta razón, una de las conclusiones de Roll *et al.* (2019) con respecto al sistema electoral en Colombia es que si bien, se ha avanzado en términos de procesos electorales, aún falta modificar el andamiaje institucional de los organismos electorales.

Fusión como requisito para que las coaliciones obtengan personería jurídica

Las coaliciones serán concebidas como un paso previo a la fusión entre partidos políticos. A este respecto, la MOE (MOE: “Reforma política de Duque va en el camino correcto, pero se queda corta con el CNE”, 2018) señala que la relación entre fusión y coaliciones no conserva el sentido que inicialmente se le dio a esa figura, que era el de reunión para los partidos minoritarios para ganar elecciones.

No más de tres periodos para los miembros de las corporaciones públicas con cargos de elección popular

En la exposición de motivos (Proyecto de acto legislativo 064, 2018) se señala que no se pretende desconocer los liderazgos políticos existentes, ni impedir la consolidación de carreras políticas, dado que el proyecto permite dos reelecciones. Lo que se pretende es evitar la acumulación individual del poder y permitir la renovación política.

Discriminación positiva a favor de la mujer

Esta propuesta va dirigida a la conformación paritaria de las listas, es decir, que para presentarse a elecciones primarias debe ser igual la cantidad de hombres y mujeres. No obstante, Tula (2015) argumenta que la regulación necesaria para ampliar la cuota de género en los partidos no se agota en la conformación paritaria de las listas, sino que también pasa por la reorientación de recursos a campañas políticas de mujeres promoviendo la equidad en la competencia electoral, la visibilización y naturalización de las mujeres en política, el fortalecimiento de instituciones de control y las sanciones con respecto al no cumplimiento de la cuota de género, entre otros.

Hasta este punto, se han expuesto los elementos iniciales de la reforma política y los debates internos que conlleva cada uno en términos teóricos. Ahora bien, cabe resaltar que en el proceso de trámite en el Congreso se incluyeron temas diferentes a los propuestos por el gobierno, entre los cuales están: el tribunal electoral; los “auxilios parlamentarios”; la creación del voto digital y la tecnificación de los procesos electorales, la mayor financiación estatal como mecanismo de transparencia; la reducción de la edad para votar a los 16 años; la unificación de las elecciones nacionales y locales; la segunda vuelta para la elección del Alcalde de Bogotá, por mencionar algunas.

Y no sólo eso, líderes y organizaciones sociales argumentan que aún le faltan elementos, por ejemplo, líderes del Partido Verde afirman que hacen falta medidas contempladas en la Consulta Anticorrupción o la MOE (MOE: “Reforma política de Duque va en el camino correcto, pero se queda corta con el CNE”, 2018) argumenta que le hacen falta más modificaciones que tengan que ver con la responsabilización política de los partidos que avalen a candidatos condenados en ejercicio de sus funciones.

Con todo esto, aunque se dé respuesta a los tres grandes temas pendientes desde la Constitución de 1991 hasta hoy —el voto preferente, la elección de las autoridades electorales, financiación política—, la reforma política del gobierno de Duque se ve truncada, no sólo porque haya profundos debates entre teoría de los sistemas de partidos y las medidas legislativas, sino también por la ingente cantidad de puntos que se le agregan en el trámite de su aprobación. Para clarificar esto en el gobierno de Duque, la tabla 1 muestra cuál ha sido la trayectoria de la reforma política en el Congreso

Por esta razón, Roll *et al.* (2019) argumenta que este tipo de artículos de último momento llamados en el lenguaje político colombiano como “colgar micos” o “hacer conejos” han dificultado históricamente la aprobación de las reformas. Este es el argumento que demuestra que los retos de Duque no sólo son técnicos, sino que también son políticos. En el sentido de que, su reforma puede ir muy bien encaminada, pero puede fracasar si no tiene los consensos necesarios, por ello, este tema se tratará en el siguiente acápite.

Tabla 1. Trayectoria de la Reforma Política de Iván Duque, 2018

Mes	Características
Abril: reforma drástica	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña presidencial (primera vuelta) • Medidas inviables políticamente para captar votos • Disminución de congresistas, no reelección, más requisitos para ser congresista, etcétera.
Mayo: reforma acotada	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña presidencial (segunda vuelta) • Medidas posibles para captar votos de otras fuerzas políticas. • Invitación a todos los partidos a unirse en un proyecto de reforma (Gran Pacto Nacional)
Julio: vieja reforma	<ul style="list-style-type: none"> • Primeros proyectos de ley que presenta el gobierno (paquete de medidas legislativas) • Se reciclan temas que ya planteaban otras reformas: voto preferente, democracia interna, equidad de género, etcétera. • Es una reforma pequeña
Agosto: reforma Frankenstein	<ul style="list-style-type: none"> • Se agranda la reforma incluyendo proyectos de ley de otros partidos. • Se introducen temas más controversiales (micos) como voto a los 16 años, unificación de elecciones presidenciales y de Congreso, etcétera. • Es una reforma más difícil de aprobar
Septiembre: reforma truncada	<ul style="list-style-type: none"> • El Congreso está lleno de proyectos de ley y no le queda tiempo de aprobarlos todos • Las mayorías con las que se eligió Duque se están disolviendo para cuando se apruebe la reforma • Algunos “micos” tienen bastante costo político para ciertos partidos.

Fuente: elaboración propia.

Debates sobre la forma de la reforma política

La tabla 1 muestra cómo la reforma política de Duque ha venido creciendo de manera que su aprobación se vuelve más difícil y es que, lo que la experiencia histórica ha demostrado es que entre más modificaciones se propongan, mayor será el costo político para los actores y, por ende, mayor será la dificultad de aprobación de la reforma (Roll *et al.*, 2019). De un estudio reciente de la MOE (MOE: “Reforma política de Duque va en el camino correcto, pero se queda corta con el CNE”, 2018), que compara esta reforma política con la del gobierno Santos, se puede inferir que la reforma de Duque contiene muy pocas modificaciones constitucionales –menos de nueve– con respecto a la reforma anterior –más de 20–, por lo tanto, no tiene un costo político tan alto en su aprobación.

Sin embargo, incluye temas importantes que pueden ser de difícil aprobación más que todo la aprobación del voto preferente, que significaría atacar a las estructuras clientelares. Así que, el creciente número de modificaciones y la profundidad de los temas tratados son las principales dos barreras iniciales para obtener los consensos políticos necesarios para lograr su aprobación. Esto significaría que el problema no es sólo el proceso político, sino también la viabilidad política.

Con respecto a esto, en el acápite anterior se decía que el gobierno llegaba al Congreso con las mayorías necesarias para la aprobación del “paquete de medidas legislativas”, sin embargo, esto solamente corresponde a las palabras de los miembros del partido de gobierno y no a la realidad de la correlación de fuerzas en el Congreso. En la actualidad, existe un sector amplio de independiente y de oposición crítico a la reforma, a saber la composición del Congreso: coalición de gobierno (48 %): Centro Democrático, Partido Conservador, Partido de la U, Colombia Justa Libres, Partido MIRA; independientes (37 %): Cambio Radical, Partido Liberal, Alianza Social Independiente (ASI); coalición de oposición (15 %): Alianza Verde, Polo Democrático Alternativo, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) y la lista de la Decencia. Luego, no hay “mayorías consolidadas”.

Y no sólo esto, aunque la coalición de gobierno sea superior en escaños, muchos de ellos han adoptado una actitud crítica ante la reforma también como resultado de la distribución de puestos públicos del presidente de acuerdo a criterios meritocráticos y no políticos:

La pésima relación de Duque con los partidos muestra que el Gobierno se equivoca al asimilar cualquier acercamiento con el Congreso con la famosa “mermelada”. Una cosa es “comprar” el apoyo de los congresistas a cambio de puestos y contratos en sus regiones; pero otra cosa es que los partidos oficialistas participen en el gobierno, y que asuman una corresponsabilidad en la dirección del Ejecutivo. Visto así el asunto, la reticencia del Gobierno a hacer acuerdos con los partidos puede entenderse como un no querer compartir el poder. Hasta integrantes del Centro Democrático, que tiene toda la representación en los ministerios, han manifestado que el Gobierno no quiere gobernar con los suyos, sino con un círculo afín al Presidente, a veces con personas cercanas al santísimo. (Basset, 2019)

De esta manera, se podría argumentar no solo que no es posible el tratamiento prioritario de la reforma sino también que, el llamado “Gran Pacto Nacional” no existe. Por ello, varios analistas políticos como Ávila (2018) y Gutiérrez (2018) han argumentado que la relación inestable del gobierno de Duque con los partidos ha tenido como resultado la pérdida del rumbo original de la reforma o en términos de Basset (2019) el vaciamiento político de la misma. Roll (2018), analizando los antecedentes de reforma política en Colombia, no sólo rescata la necesidad de alcanzar acuerdos a nivel político sino también a nivel social y, a partir de allí, formula cinco recomendaciones con las cuales se puede alcanzar una tramitación efectiva de la reforma:

Participación de la sociedad civil

La mayoría de los temas de reforma política importantes han fracasado en el apoyo parlamentario porque no han sido debidamente socializados. La opinión pública no le da importancia a los temas que son cruciales y estos no son debidamente discutidos, luego, cuando llegan al Congreso son descartados. Para impulsar la reforma política que Colombia necesita se deben seguir los pasos de la democracia deliberativa de Habermas (2008) que implican poner en deliberación colectiva las decisiones políticas para buscar un consenso. Esto no significa violar el principio de representación, sino reforzar la tesis de los histórico-empíricos como Nohlen (1995) acerca de que las normas jurídicas para que tengan peso en el sistema político debe tener un respaldo social fuerte.

Un buen ejemplo para este punto viene desde la financiación política: según Roll *et al.* (2019), el marco jurídico para sancionar a los partidos que se benefician de fuentes ilegales ha avanzado bastante. No obstante, este régimen sancionatorio no funciona si no existe una sanción social, por lo menos expresada en menos votos para sus candidatos. A propósito, se han adelantado propuestas interesantes de veeduría ciudadana y rendición de cuentas pública no sólo para reforzar los controles sino para incluir a la sociedad en los ejercicios de transparencia.

Incluir la reforma política en un “acuerdo sobre lo fundamental” entre las diferentes fuerzas políticas

Los temas referentes a la reforma política no deben ser impulsados por determinada fuerza política sino por todas mediante el consenso. Luego de determinar cuáles son las modificaciones necesarias para la reforma, todos los partidos, líderes y movimientos políticos deben defender esos puntos básicos. Esto presenta desafíos importantes porque hay partidos políticos que no quieren modernización política. Por ejemplo, algunos prefieren el voto preferente, un diseño institucional que favorece el clientelismo y el personalismo. Por tanto, el “acuerdo sobre lo fundamental” debe empezarse desde partidos y líderes políticos afines con ideologías más progresistas y a medida que crezca la participación de la sociedad civil, se deberá ir ampliando a todas las fuerzas políticas.

Comisión de expertos que no represente a ninguna fuerza política

La experiencia de la Comisión de Expertos durante el gobierno de Ernesto Samper fue bastante positiva, sus conclusiones y recomendaciones se fueron integrando al ordenamiento jurídico en posteriores reformas. Aunque no tuvo tantos alcances por las implicaciones que tuvieron las acusaciones al gobierno Samper sobre financiación ilegal. Luego, es importante integrar un equipo multidisciplinar que respalde la reforma política necesaria para Colombia y que, además, dicho equipo no represente ninguna fuerza política.

Respaldo de un partido de gobierno unido y consistente

Como cualquier proyecto de ley, a menos que improbablemente se utilice otro instrumento jurídico, la reforma política necesitará el debido apoyo parlamentario para convertirse en parte del ordenamiento jurídico vigente. Las lecciones históricas han mostrado que varios nuevos proyectos por no contar con el suficiente apoyo no pasan los debates o se terminan derogando sus puntos esenciales. Luego, la reforma política debe ser una de las prioridades del gobierno y no sólo eso, dicho gobierno debe tener la capacidad de conciliar intereses tanto dentro como fuera del partido de gobierno. En este punto, son interesantes los estudios sobre gobernabilidad y eficiencia política al momento de definir los beneficios y los costos políticos que conllevaría esta reforma.

Concepción de un proyecto político de la sociedad colombiana en su conjunto

Una reforma política debería ser un proyecto de todos los colombianos y no de algunos sectores. Las experiencias históricas han mostrado que, por ejemplo, algunos arreglos institucionales producto de los Acuerdos de Paz como el Estatuto de Oposición son vistos por la opinión pública como parciales, aunque desarrollen proyectos constitucionales. Esto es un punto transversal a los anteriores porque partiendo desde la participación de la sociedad civil y teniendo claro cuáles son los direccionamientos de la reforma política es más fácil que esta sea aprobada.

En resumen, la trayectoria de la reforma política del gobierno de Duque en el Congreso se enfrenta con la imposibilidad de llegar a los consensos políticos necesarios para lograr su trámite y, en consecuencia, su contenido se ha venido cargando de modificaciones de último momento que aumentaron el costo político de su aprobación. Los niveles de ingobernabilidad entendida como incapacidad del gobierno reclutar apoyo político se deben, entonces, a las estrategias que ha adoptado hasta ahora, como lo son la repartición de puestos con criterios meritocráticos y no políticos. A todo esto, hay que sumarle que su aprobación se ve deteriorada por los bajos niveles de participación de la sociedad civil, en el sentido de que no existe tampoco consenso social con respecto a los puntos cruciales de la reforma.

Gobernabilidad o modernización política: ¿excluyentes o complementarias en el caso Duque?

A partir de los anteriores dos acápites se podría argumentar que el gobierno de Duque se encuentra en una encrucijada entre gobernabilidad y modernización política. Por un lado, debe conseguir el apoyo político y la legitimidad social necesarios para lograr la aprobación de las reformas en el Congreso lo que implica hacer una reforma más acotada y superficial.

Por otro lado, si quiere avanzar hacia la modernización política, debe hacer una reforma política estructural que toque los grandes temas pendientes desde la Constitución de 1991 lo que implica ir en contravía de los intereses de algunos sectores políticos que se sostienen en el ordenamiento jurídico anterior, como por ejemplo, las estructuras clientelares.

Así que, intuitivamente se podría pensar que las dos alternativas son mutuamente excluyentes y, por ende, sería posible afirmar que en el juego político el margen de maniobra del gobierno de Duque es reducido. No obstante, esta aproximación inicial puede cambiar si se plantean los diferentes escenarios que tiene el gobierno:

Escenario 1: buscar una alta gobernabilidad recortando modificaciones estructurales y agregando modificaciones superficiales que favorezcan a determinados sectores políticos

Este escenario es el más improbable en términos prácticos en comparación a los demás, puesto que la voluntad del gobierno en sus primeros seis meses de gestión se ha caracterizado por el descuido de las estructuras partidistas. Sin embargo, si Iván Duque quisiera cambiar su “estilo de gobernar” tendría que enfrentarse a un escenario de alta polarización porque, como se vio en la composición del Congreso, existen clivajes políticos irreconciliables entre las coaliciones de gobierno y la oposición como es el tema de los Acuerdos de Paz. Por esta razón, no es posible una alta gobernabilidad y, por ende, tampoco es posible un trámite rápido o prioritario a los temas que el gobierno pone en el orden del día.

Escenario 2: buscar una alta modernización política tratando los temas coyunturales protegiendo la reforma de la incorporación de “micos”

En el ámbito académico existen estudios que demuestran cuales arreglos institucionales son más adecuados para el sistema político colombiano, por tanto, el gobierno debería utilizar estos datos y presentar un proyecto de reforma. No obstante, esto sería irrealizable porque: como explica Roll (2018) no existe una fórmula mágica para la reforma política, sino que se llega a ella mediante la deliberación pública y como se demostró en el primer acápite en el ámbito académico también existen debates teóricos sobre cuáles son los límites y potencialidades de los diseños institucionales propuestos.

Por tanto, este escenario no es prácticamente realizable ni tampoco sería conveniente porque faltaría a los criterios democráticos de representación y control político. Ahora bien, una variante de este escenario es realizar un proceso constituyente o constituyente parcial como han planteado algunos sectores políticos. No obstante, esto seguiría siendo inadecuado puesto que, no hace parte del “estilo de gobernar” del actual

presidente ya que se inclina más por el mantenimiento del *status quo* y un proceso constituyente tiene resultados benéficos cuando se parte de grandes consensos sociales y políticos y no desde la marcada polarización.

Escenario 3: negociar una reforma política que tenga tanto modificaciones estructurales como superficiales

Es el segundo escenario más probable en términos prácticos puesto que es la salida rápida que históricamente han tenido los presidentes colombianos sobre el tema de reforma política (Roll *et al.* 2019). Se parte de que el presidente va a tener un margen de maniobra reducido en el sentido en que pocas de las reformas que presentó en el “paquete de medidas legislativas” pasarán, si no retribuye los favores políticos que garantizaron su elección. Así que, el presidente pondrá en foco las modificaciones que respondan a los intereses de la clase política de la que pertenece y de la que debe favores y no pondrá en foco los intereses del sistema político en su conjunto y de la sociedad. Esto llevará a que primen las modificaciones superficiales sobre las estructurales incluso si esto supone retroceder en términos de la modernización política del país.

Escenario 4: plantear una base de modificaciones innegociables a partir de las cuales se pueda construir otras modificaciones tanto estructurales o superficiales

Este escenario plantea que el presidente debe poner el foco de atención en las modificaciones de temas gruesos de interés del conjunto de la sociedad y a partir de allí manejar su gobernabilidad. Es decir, priorizar los temas más importantes de la modernización política y negociar con los partidos políticos todo menos esos temas. Cabe aclarar que, aunque se parezca este escenario es diferente al “Gran Pacto Nacional” puesto que si bien, este contempla modificaciones estructurales, no responde a qué le pueda pasar a esas modificaciones en el trámite legislativo. Para ponerlo en términos más concretos, se pueden establecer medidas para la regulación de la financiación política de los partidos que contribuyan a la modernización política como la progresiva financiación pública de las campañas, pero esta modificación estructural puede verse afectada por modificaciones superficiales en tanto no se establecen los mecanismos sancionatorios a quienes violen la norma.

En otras palabras, este escenario plantea la definición explícita por parte del gobierno de los temas de la reforma que no están dispuestos a negociar, por ejemplo, la eliminación del voto preferente. Pero no sólo eso, el gobierno también debería defender estos temas en términos legislativos, siguiendo con el mismo ejemplo, poniendo a discusión en el Congreso de la República los mecanismos de democracia interna que

podrían remplazar el voto preferente. Este es el segundo escenario más improbable puesto que la voluntad política del gobierno parece centrar su atención en otros temas, más allá de la reforma política como los temas económicos o las relaciones diplomáticas.

Escenario 5: olvidar el proyecto de reforma política y poner atención a la reforma de otros temas como la reforma tributaria o de justicia

Este es el escenario más probable puesto que históricamente los gobiernos han venido posponiendo la reforma de los temas gruesos del sistema electoral y de partidos por su alto costo político (Roll *et al.*, 2019).

Así las cosas, sólo quedarían tres escenarios viables –escenario 3, 4 y 5– en las posibles trayectorias de la reforma política del gobierno de Duque puesto que los escenarios 1 y 2 son casi imposibles de lograr en la coyuntura política y social actual. Aunque debe rescatarse que en teoría el presidente puede optar por estos dos últimos escenarios, no obstante, el contexto de polarización política y su “estilo de gobierno” no hacen viable en términos prácticos su adopción. Ahora bien, la característica de los escenarios restantes es que interponen tres alternativas mutuamente excluyentes: hacer lo mismo de siempre –escenario 3– hacer algo “nuevo” –escenario 4– y no hacer nada –escenario 5–, por tanto, la decisión que tome el presidente definirá su grado de mantenimiento del *statu quo* con respecto al sistema político de una manera concreta. Analizando esto y las fuentes ideológicas de la coalición de gobierno, se podría decir que es más probable que el presidente tienda a optar por la alternativa más conservadora y se tienda a alejar de la alternativa más modernizadora.

En ese sentido, el orden de la probabilidad de suceder de los escenarios será *escenario 5 > escenario 3 > escenario 4*, lo cual indica que el presidente aún si optara por un escenario donde se negocian gobernabilidad y modernización política, este no representaría cambios ostensibles al sistema político. A este respecto, Roll *et al.* (2019) reseña cómo algunas modificaciones estructurales como la eliminación del voto preferente o la mayor financiación pública de los partidos se han venido presentando en sucesivas reformas desde 2002. Sin embargo, en el trámite legislativo se han estancado porque han sido contrapuestas con reformas superficiales como la falta de mecanismos sancionatorios a los que incumplan las normas. Por tanto, históricamente se puede demostrar que las medidas necesarias para la modernización política en el escenario 3 se ven opacadas por medidas superficiales que terminan negando o desmeritando las transformaciones del sistema político.

Por otra parte, el escenario 5 es aún menos alentador puesto que la inacción política del gobierno impacta directamente a las elecciones regionales y locales que se llevarán a cabo en el segundo año del presidente, 2019. De manera que, se sigue desarrollando el

desarraigo social y la deslegitimación de los partidos y de la política en general descritas en el primer acápite.

Realmente, el escenario más óptimo es el escenario 4, a pesar de que sea el escenario viable que tiene menor posibilidad de suceder. Esto se debe a que, si el gobierno se compromete a establecer unos mínimos acuerdos en términos de reforma política, y a defenderlos no sólo en lo estructural sino también en lo superficial, las modificaciones no sólo no van a encontrar problemas en su formulación sino también se va a facilitar su implementación puesto que tienen referentes superficiales que los desarrollan. Sin embargo, esto sólo es posible si se logra, como se mencionó en el segundo acápite, los consensos a nivel político y social necesarios para facilitar su aprobación.

En resumen, la trayectoria de la reforma política de Duque tiene diferentes desenlaces los cuales se caracterizan por oponer modernización política y gobernabilidad salvo el escenario 4 que las presenta como complementarias. A pesar de esto, este escenario considerado como óptimo no es el más probable en términos prácticos puesto que la polarización política actual y el “estilo de gobierno” tienden más a la conservación del *status quo* del sistema político. De esta manera, el desenlace final en perspectiva resultará como la imposibilidad de la conciliación de gobernabilidad y modernización, aunque exista un escenario donde sea posible su articulación.

Conclusiones

El debate político actual revive la discusión del *cómo* de la reforma política mostrando claros límites entre las posibilidades de cambio del sistema político y la articulación de fuerzas políticas para permitir ese cambio. De entrada, el problema de gobernabilidad está atravesado por la insistencia del gobierno de Duque de dejar por fuera de su proyecto político a los partidos políticos del sistema, incluso, a los que pertenecen a su coalición de gobierno. Lo cual supone una barrera inicial para lograr que su reforma sea aprobada. En términos de contenido, la reforma de Duque está bien orientada porque toca temas gruesos de la agenda política que habían quedado pendientes desde la Constitución de 1991 aunque, así mismo incorpora todos los debates técnico-políticos que ellos suponen. Sin embargo, la trayectoria de su reforma se ve truncada a pesar de un consenso técnico sobre los puntos a tratar debido a la agregación incremental de modificaciones al texto de reforma, lo que hace que su aprobación sea más complicada.

Esto demuestra que, no sólo se necesitan consensos a nivel técnico sino también a nivel político porque históricamente se ha visto que es necesario el apoyo de mayorías legislativas. Hasta aquí, se comprueba la hipótesis de trabajo que se manejó al principio,

ahora bien, se debe mencionar los resultados de la investigación que falsean el final de la tesis. Específicamente, a la última frase que planteaba que para que la reforma se apruebe, la correlación de fuerzas de los partidos políticos se tiene que plasmar también en la reforma. Esto es controvertido porque el tercer acápite muestra cómo la aprobación de la reforma depende más bien de la presión de una sociedad civil que ya está empapada de los temas políticos. Debido a que, las grandes transformaciones en el sistema político suponen un alto costo a los partidos que hacen parte del Estado en tanto implica cambiar los mecanismos con los cuales ellos mismos llegaron al poder. Por ello, la participación de la sociedad civil deberá ser clave y complementaria a la participación de los partidos políticos.

Referencias

- Adam, S., & Maier, M. (2010). Personalization of Politics: A Critical Review and Agenda for Research. *Annals of the International Communication Association*, 34(1), 213-257. <https://doi.org/10.1080/23808985.2010.11679101>
- Alcántara Sáez, M. (2004). Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. *Revista de Estudios Políticos*, 124, 55-94. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45935/27443>
- Ávila, A. (19 de diciembre de 2018). El mapa político colombiano. Una nueva realidad. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/opinion/articulo/analisis-de-la-politica-colombiana-columna-de-ariel-avila/595524>
- Basset, Y. (18 de febrero de 2019). Duque insiste en gobernar sin los partidos, ¿será posible? *Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/11770-duque-insiste-en-gobernar-sin-los-partidos-sera-posible.html>
- Battle, M. & Duncan, G. (2013). Colombia: un panorama menos confuso. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 101-116. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100005>
- Battle, M. & Puyana, J. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4(7), 73-88.
- Buenahora, J. (2001). ¿Por qué es necesaria una Reforma Política General? *Revista Opera*, 1(1), 47-82.
- Congreso de la República de Colombia. (2018). Acto legislativo 09 del 2018 y Acto legislativo 064 del 2018. *Gaceta del Congreso*. Recuperado de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/>
- 'Estamos revisando si se disciplina a Mockus': Ernesto Macías. (21 de julio de 2018). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/ernesto-macias-nuevo-presidente-de-senado-habla-sobre-el-tema-mockus-246262>

- Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima: Asociación Civil Transparencia y Internacional IDEA.
- Gutiérrez, M. T. (18 de diciembre de 2018). Se acercan vientos de constituyente. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/opinion/articulo/reformas-del-gobierno-de-duque-y-constituyente-columa-de-marco-tulio-gutierrez/595513>
- Habermas, J. (2008). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- La reforma política necesita un nuevo rumbo. (1 de octubre de 2018). *Misión de Observación Electoral (MOE)*. Recuperado de <https://moe.org.co/la-reforma-politica-necesita-un-objetivo-claro/>
- MOE: "Reforma política de Duque va en el camino correcto, pero se queda corta con el CNE". (11 de agosto de 2018). *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/moe-reforma-politica-de-duque-va-en-el-camino-correcto-pero-se-queda-corta-con-el-cne-articulo-805596>
- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva sociedad.
- Payne, M. (2006). Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática. En M. Payne, D. Zovatto, & M. Mateo Díaz (Eds.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Interamerican Development Bank.
- Picado León, H. (2009). Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica. *América Latina Hoy*, 51, 95-116.
- Rebolledo, M. (2017). La personalización de la política: una propuesta de definición para su estudio sistemático. *Revista de Comunicación*, 16(2), 147-176. <https://doi.org/10.26441/RC16.2-2017-A7>
- Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). (2014). *Así Participan los colombianos en las elecciones presidenciales*. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/Asi-participan-los-colombianos-en.html>
- Roll, D. (2018). *La reforma política de Colombia necesita*. Ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, Medellín, Colombia.
- Roll, D., Buitrago, J., Rojas, Z., Morales, I. & Cruz, E. (2019). *¡Reforma política ya! Organización electoral, financiación y partidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales – Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina.
- Tula, M. I. (2015). *Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Von Bayme, K. (1995). *La clase política en el estado de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.