El ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, es el promotor en el Congreso del proyecto de equilibrio de poderes. El jefe de la cartera política ya se ha reunido con todas las bancadas parlamentarias y esta semana radicará el texto definitivo de la iniciativa legislativa.

El proyecto de reforma política del gobierno eliminaría la reelección y aumentaría el periodo presidencial y de toda la cúpula del Estado a cinco años.

El gobierno va a presentar un acto legislativo denominado ley de equilibrio de poderes, que de ser aprobado representaría un revolcón institucional. El propósito es eliminar la reelección, extender el periodo presidencial a cinco años, sincronizar los altos cargos del Estado con esa duración, quitarle las funciones nominadoras a las altas cortes y modificar el mecanismo de elección del Senado, entre otros. La iniciativa combina una reforma política, electoral y de la Justicia en un mismo articulado.

Tumbar la reelección inmediata del presidente es el mayor gancho del paquete que esta semana arranca su debate con las bancadas de oposición. A pesar de haberse beneficiado de ella, Santos reconoce que la reelección como está planteada hoy entraña un grave desequilibrio institucional. En esto todos los partidos están de acuerdo menos el Centro Democrático. Los uribistas presentarán una reforma electoral que no solo mantiene la posibilidad de los dos mandatos seguidos sino que crea la figura del voto obligatorio. Esa posición, sin embargo, es más una posición de principios que una iniciativa viable. Como Uribe cambió la Constitución para reelegirse una vez y trató de hacerlo la segunda, sus seguidores tienen que justificar esas reformas como convenientes para el país, aunque no lo hayan sido. En todo caso las matemáticas del Congreso dejan claro que se trata solamente de un acto simbólico pues la Unidad Nacional más el Polo y los Verdes van a eliminar la reelección.

Ese es el único cambio sobre el cual hay amplio consenso y sería muy conveniente para el país. De ahí en adelante las cosas son más complicadas. El gobierno pretende ampliar el periodo presidencial a cinco años y hacer que este coincida con los otros cargos del Estado que tienen periodos fijados por la Constitución: congresistas, contralor, procurador, fiscal, gobernadores, alcaldes, junta directiva del Banco de la República, auditor general y personeros. Así como la reelección fue aprobada con el argumento de que no se trataba más que de un ‘articulito’, extender el mandato a cinco años podría presentarse simplemente como un ‘añito’ más.

Aunque, a primera vista, ampliar un solo año el periodo presidencial parece una decisión inocua, las implicaciones que esto tendría son de gran calibre institucional. Una de las

críticas a la reelección inmediata es que la Constitución de 1991 rediseñó al Estado colombiano sobre la base de un cuatrienio para la cabeza del poder Ejecutivo. Desde este punto de partida, se creó un sistema de pesos y contrapesos basado en esa duración. Al extenderse a ocho años por la reelección de Álvaro Uribe, todo ese delicado equilibrio quedó trastocado.

El eje de la ley de equilibrio de poderes es sincronizar a todos los cargos con periodo fijo con los cinco años que tendría el del presidente de la República. En otras palabras, tendrían cinco años los gobernadores, los alcaldes, los congresistas, el procurador, el contralor, el fiscal, el auditor, los personeros y la junta directiva del Banco de la República. Queda por definirse si todos los funcionarios de elección popular serían elegidos en la misma fecha del primer mandatario o si las elecciones serían cercanas pero no simultáneas como sucede hoy con el Congreso y el presidente.

De llevarse a cabo esta sincronización, entraría en efecto en 2018, para lo cual el presidente ha mencionado dos posibles caminos constitucionales: reelección de los actuales mandatarios por dos años o una ampliación del período hasta 2018. Esto suena relativamente sencillo, pero no son pocas las dudas políticas y jurídicas que surgen de ambas posibilidades.

En primer lugar, hacer coincidir la elección presidencial con la del Congreso sería regresar a una fórmula que se practicó en Colombia hasta la Constitución de 1991. Fue eliminada porque le daba demasiado peso al clientelismo parlamentario en la elección del presidente. Los barones electorales de cada región, al llevar a sus votantes a las urnas, direccionaban el voto de estos hacia el candidato presidencial de su preferencia. Una vez que un elector había recibido transporte, camiseta y lechona por cuenta del cacique de su pueblo, su voto presidencial generalmente acababa siendo el de su jefe. Esta tendencia iba en contra de candidatos independientes que se enfrentaban a las maquinarias políticas, pues estas ahogaban el voto de opinión. Por esto, los aspirantes a la Presidencia tenían que buscar el apoyo de esos jefes políticos, lo cual tenía el problema de que una vez elegidos quedaban en deuda con ellos. En 1991 se decidió separar las fechas de las dos elecciones para que los votantes pudieran apoyar directamente al candidato de sus preferencias sin necesidad de intermediarios. El elector puede hoy entonces votar por su senador y representante en marzo, y luego por el presidente que quiera en mayo.

La iniciativa de volver a unir las dos fechas electorales proviene directamente del presidente Santos. Como este no va a enfrentarse a una nueva elección, su propuesta obedece más a conceptos de simplificación que de clientelismo. Pero el clientelismo quedaría planteado para los próximos presidentes. Para Santos, en Colombia hay demasiadas elecciones que no

solo tienen un enorme costo para el Estado, sino que pueden tener algo que ver con la altísima abstención que hay en el país. La teoría de la unificación de fechas, es que si hubiera una sola elección cada cinco años podría haber menos escepticismo frente a la política. Para que la propuesta del presidente Santos tenga más ventajas que desventajas se requeriría que Colombia dejara de ser un país de voto amarrado para convertirse en uno donde la opinión pudiera definir el resultado. Aunque ha habido algunos avances en este sentido en los últimos años, todavía los dos países conviven.

Un claro ejemplo de esta convivencia se vio en las últimas elecciones presidenciales. En la primera vuelta se descuidó la maquinaria y ganó Óscar Iván Zuluaga. Por otro lado, Marta Lucía Ramírez y Clara López se convirtieron en fenómenos de opinión. Si la elección presidencial hubiera coincidido con las parlamentarias, ni ellas hubieran surgido, ni Zuluaga hubiera podido haber ganado. Los congresistas, cuando su elección está en juego, se la meten toda, y en la primera vuelta ya tenían la curul en el bolsillo. El pánico los hizo reaccionar en la segunda vuelta, cuando Santos aceitó la maquinaria y además consiguió la unión de distintos sectores en torno a la paz. Los resultados de la costa y de Bogotá reflejan el éxito de esa estrategia.

La unificación de las fechas no es el único asunto que despierta polémica dentro de la propuesta. También está el tema de sincronizar el periodo de cinco años del presidente con el de los alcaldes y gobernadores a partir de 2018. El argumento es bastante simple: si un gobernante es bueno, cinco años son convenientes, pero si es malo pueden ser una catástrofe. Y a este planteamiento universal se le agrega una subdivisión institucional: que la Presidencia de la República tenga un periodo de cinco años no es muy grave pues se trata de una institución que tiene, no solo contrapesos públicos y privados, sino también el control de la opinión pública nacional.

De ahí para abajo esa relativa armonía se va diluyendo a medida que se profundiza en el territorio. En ciudades grandes como Bogotá, Medellín o Cali hay mecanismos de equilibrio de poder parecidos a los de la Presidencia de la República. No sucede lo mismo con municipios pequeños y alejados donde el alcalde se puede convertir en un dictador o un títere y la corrupción puede llegar a ser rampante. Los colombianos han sido testigos de cómo mafias políticas, narcos, paramilitares, guerrilleros o bandas criminales han permeado buena parte de las regiones del país en los últimos años. Aún con la firma de un proceso de paz ese riesgo no desaparecerá del todo en el futuro. La prolongación de un año más en el poder de alguien controlado por una de esas mafias no deja de ser un fenómeno preocupante.

Independientemente de la conveniencia, la sincronización de alcaldes y gobernadores es un

tema delicado desde el punto de vista estrictamente político. Los competidores de los alcaldes o gobernadores son tradicionalmente congresistas y será difícil que estos voten por cualquier fórmula que implique ampliar el periodo a sus rivales. Además, por cada representante o senador que tenga alcaldes o gobernadores de su maquinaria, hay muchos otros congresistas con ganas de arrebatarles esos botines burocráticos. Esta realidad clientelista explica por qué casi 20 iniciativas legislativas que buscaban la reelección de los alcaldes se han hundido en el parlamento desde 1991.

Ajustar a cinco años el periodo de los otros funcionarios – fiscal, procurador, contralor, junta directiva del Banco de la República, etcétera– requerirá reformas constitucionales mas no entrar en dilemas políticos. En esos casos regirá el concepto básico de que cinco años es bueno para los buenos pero no para los malos.

El otro elemento importante de la ley de equilibrio de poderes es la modificación del mecanismo para elegir senadores. Hoy los representantes a la Cámara son elegidos por sus departamentos, pero los senadores pueden conseguir votos en cualquier parte del país. Eso se denomina circunscripción nacional y fue diseñada para que las minorías, como la izquierda, los independientes y los evangélicos, pudieran sumar apoyos en diferentes regiones y así alcanzar los votos necesarios para una curul en el Senado. Ese objetivo se cumplió y los fenómenos de opinión como Ingrid Betancourt, Claudia López, Jorge Enrique Robledo y Gina Parody han podido existir gracias a esa norma. Pero al lado de este beneficio, se han presentado dos problemas. Por un lado, las campañas al Senado se volvieron costosísimas porque requieren gastos a nivel nacional y no departamental. Y por otro lado, el número de votos requerido para ser senador aumentó tanto que en muchos departamentos medianos y pequeños ningún aspirante logra tener ese caudal de votación. La consecuencia de esto es que en las pasadas elecciones de marzo, de los 32 departamentos que tiene el país, 14 quedaron sin senadores. Y en esta lista están incluidos departamentos tan importantes como Tolima.

Para tratar de solucionar este exabrupto sin perder las ventajas para las minorías de la circunscripción nacional, el proyecto del gobierno es una fórmula mixta en la cual el 20 por ciento del Senado es elegido en circunscripción nacional y el 80 por ciento en circunscripción departamental. Todos los departamentos tendrían como mínimo un senador y los demás se repartirían en proporción a su población. Esta fórmula, que tiene bastante lógica, tropieza con mucha oposición. Partidos minoritarios como el Centro Democrático, los Verdes y el Polo la rechazan como un atentado contra las minorías. Álvaro Uribe en una circunscripción nacional puede sacar 20 senadores recogiendo votos en todo el país. Si se lanzara por una circunscripción departamental como Antioquia, sacaría máximo dos o tres.

A lo anterior se suma otro obstáculo. Como la fórmula propuesta por el gobierno implicaría una redistribución más equilibrada en términos regionales de las curules al senado, habría perdedores y ganadores. Todos los departamentos que en la actualidad están sobrerrepresentados en relación con su población tienen senadores que se opondrían a cualquier medida que pueda reducir el número de curules de su región. Por ejemplo, hoy la población de Córdoba representa el 3,5 por ciento de la población colombiana, pero tiene el nueve por ciento del Senado de la República. Los grandes electores de ese departamento como el Ñoño Elías y Musa Besaile no van a ver con buenos ojos el nuevo sistema mixto que reduciría el número de senadores de su departamento. Córdoba con nueve senadores es mucho más importante que con cuatro o cinco.

Las anteriores serán algunas de las consideraciones que tendrán lugar en el debate que se avecina alrededor de la ley de equilibrio de poderes que el ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, va a presentar en los próximos días. Por todo lo que está en juego, la controversia no va a ser cualquier cosa. Lo que está de por medio en el fondo es una redistribución geográfica, institucional y política del poder en Colombia, y en esos casos todo el mundo defiende su terruño. Muchos de los elementos de esa reforma tienen tanto ventajas como desventajas. Lo único claro por ahora es acabar con la reelección presidencial.

Este es el primer pulso que tiene Santos II. Habrá que ver si el capital político que le quedó después de la reelección es suficiente para volver realidad ese ambicioso revolcón.

www.semana.com/nacion/articulo/el-articulito-para-acabar-la-reeleccion/401051-3