
Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano

Estudios base

Tomo I



División de Asistencia Electoral – DAE
Departamento de Asuntos Políticos
Secretaría General de las Naciones Unidas
Registraduría Nacional del Estado Civil
Agencia Colombiana de Cooperación Internacional – ACCI
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Colombia PNUD

El análisis y las recomendaciones de este informe reflejan el desarrollo de un trabajo e investigación, fruto de la colaboración de un conjunto de prestigiosos consultores y asesores quienes conforman el equipo de la Asistencia Preparatoria Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral.

Todos los derechos están reservados. Esta publicación y sus materiales complementarios no podrán ser reproducidos en ninguna forma.

Primera edición: Julio de 2005

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera del PNUD, ACCI y la DAE.

ISBN: 958-608-188-5 (Obra completa)
 958-608-189-3 (Volumen I)

Cordinación publicación: Jaime Barajas O.
 Diana Pilar Delgado

Corrección: Fredy Rozo

Diseño, diagramación, impresión y acabados:
Editora Guadalupe Ltda. e-mail: ediguada@yahoo.es
Tel.: 2690788
Bogotá, D.C. - Colombia

**PROYECTO INTEGRAL PARA LA MODERNIZACIÓN
DEL SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO**

Directora DAE: *Carina Perelli*

Registradora Nacional
del Estado Civil: *Almabeatriz Rengifo L.*

Director ACCI: *Luis Alfonso Hoyos*

Representante Residente
en Colombia de la ONU: *Alfredo Witschi - Cestari*

Director del Proyecto: *Aurelio Irigorri Valencia*
(marzo 2004-marzo 2005)

Jaime Ramón Gómez P.
(marzo 2005- septiembre 2005)

Contenido

	Pág.
Prólogo	15
Presentación	19
Introducción	23
La organización electoral colombiana hoy	27

Título 1 GESTIÓN DE LAS REFORMAS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL ELECTORAL

Introducción	67
--------------------	----

Capítulo I COORDINACIÓN DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS

1. Antecedentes	69
2. La actual reforma	70

Capítulo II LA ESTRUCTURACIÓN DE UNA RUTA CRÍTICA PARA EL DESARROLLO DE LA REFORMA

	81
--	----

Capítulo III ANÁLISIS COMPARATIVO DETALLADO DE DIFERENTES MODELOS DE ÓRGANOS DE GESTIÓN ELECTORAL

1. El modelo de gestión institucional de la organización electoral en Colombia	91
---	----

	Pág.
2. México	103
3. Perú	120
4. Una aproximación más general a otros sistemas electorales en América Latina.....	126

Capítulo IV

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTIÓN FINANCIERA EN LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL - RNEC

1. Recomendaciones acerca de los procedimientos administrativos para la gestión financiera	131
2. Caracterización de la situación actual	131
3. Antecedentes según el diagnóstico de la actual administración....	132
4. Qué es el sistema LEADER	133
5. Qué es el sistema integrado de información financiera-SIIF	133
6. Deficiencias operativas en la gestión administrativa	135
7. Implicaciones de no poder contar con un sistema integrado de información financiera y recursos físicos	136
8. Problemas de carácter jurídico-estructural	136
9. Niveles de organización de la Registraduría Nacional del Estado Civil	137
10. Problemas relacionados con el sistema de recaudos	139
11. Problemas relacionados con la infraestructura de sistemas de información administrativo-financieros de la entidad	139
12. Problemas relacionados con la filosofía de métodos y procedimientos de la entidad	140
13. Decisiones que apunten a una solución	140
14. Conclusión.....	141

Capítulo V

SISTEMA DE COMUNICACIÓN DE RESULTADOS ELECTORALES

1. Recomendaciones reforma institucional para la comunicación de resultados electorales	145
2. Identificación del problema en Colombia.....	146
3. Medios de comunicación de resultados electorales	149

	Pág.
4. Recomendaciones.....	155
5. Precauciones necesarias.....	159
Anexos normativos.....	161
Referencias bibliográficas.....	177

Título II

FOMENTO DE LA CAPACIDAD. EDUCACIÓN CÍVICA Y CAPACITACIÓN ELECTORAL

Introducción	179
--------------------	-----

Capítulo I

HACIA UN SISTEMA DE FORMACIÓN DEMOCRÁTICA Y ELECTORAL

1. Premisas y conceptos	183
2. Breve diagnóstico de la situación	183
3. Por qué un sistema	185
4. Características del sistema	186
5. Componentes del sistema	187

Capítulo II

PLATAFORMA PEDAGÓGICA DEL SISTEMA DE FORMACIÓN DEMOCRÁTICA Y ELECTORAL

1. Consideraciones generales	193
2. Conceptos básicos: pedagogía y didáctica	193
3. Alcance de las acciones de formación	193
4. Elementos básicos de la plataforma pedagógica.....	195

Capítulo III

METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DE CURRÍCULOS Y PROGRAMAS DE FORMACIÓN

1. Currículo.....	205
-------------------	-----

	Pág.
2. Procedimiento	205
3. Caracterización de los grupos sujetos de formación	206
4. Identificación de necesidades de formación	207
5. Definición de objetivos educativos	208
6. Estructura curricular	208
7. Perfil de entrada	209
8. Diseño de módulos de formación	209
9. Diseño de estrategias de enseñanza-aprendizaje	210
10. Recursos	210
11. Evaluación del aprendizaje	210
Anexo 1	212
Anexo 2	217
Anexo 3	219
Anexo 4	239
Anexo 5	245
Anexo 6	248
Referencias bibliográficas	261

Título III

PARTIDOS POLÍTICOS

Capítulo I

RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO, ORGANIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU CONVERGENCIA CON EL PROCESO ELECTORAL

1. Contexto y conceptualización problemática	265
2. Fortalecimiento y modernización de los partidos	268
3. Los partidos y el proceso electoral	270
4. Campañas electorales	282

	Pág.
5. Adaptación de los partidos a los cambios y necesidades políticas actuales	284

Capítulo II

ESTADO DEL ARTE DE LA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COLOMBIANOS

1. Antecedentes	287
2. Papel de los partidos políticos	316
3. Comportamiento y partidos nacionales y regionales	324
4. Oposición	354
5. Elecciones y composición del congreso	355
6. Relación con otros actores	356
7. Institucionalización y democratización	361

Capítulo III

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS DIVERSOS SISTEMAS POLÍTICOS VIGENTES EN LAS DIFERENTES DEMOCRACIAS

369

Capítulo IV

FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESTADOS DEMOCRÁTICOS

1. Características de la financiación de los partidos políticos	387
2. Los partidos políticos en la Región Andina	397
3. Sistema de bancadas	405

Capítulo V

PROGRAMA DE FORMACIÓN CÍVICO-ELECTORAL PARA PARTIDOS

413

Anexo 1	419
---------------	-----

Título IV
FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA
DE IDENTIFICACIÓN, REGISTRO Y VOTACIÓN
ELECTRÓNICA

Capítulo I

ANTECEDENTES RECIENTES

- | | |
|---|-----|
| 1. Anulación de mesas del proceso electoral de marzo de 2002..... | 427 |
| 2. Incertidumbre sobre la conformación del censo electoral | 427 |

Capítulo II

DIAGNÓSTICO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROCESOS
DE REGISTRO CIVIL

- | | |
|--|-----|
| 1. Descripción | 431 |
| 2. Riesgos en la expedición del Registro Civil
(punto de control 1)..... | 431 |
| 3. Riesgos en el aplicativo local de Registro Civil
(punto de control 2)..... | 432 |
| 4. Riesgos en la transmisión de datos de Registro Civil
a Bogotá (punto de control 3) | 433 |
| 5. Riesgos en la base de datos nacional de Registro Civil
(punto de control 4)..... | 433 |

Capítulo III

DIAGNÓSTICO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROCESOS
DE IDENTIFICACIÓN CIUDADANA

- | | |
|---|-----|
| 1. Descripción | 435 |
| 2. Riesgos en la preparación de datos de entrada | 438 |
| 3. Riesgos en los centros de acopio (punto de control 3)..... | 438 |
| 4. Riesgos en el cargue de los transfer set (punto de control 4) | 439 |
| 5. Riesgos en el proceso de producción
en instalaciones centrales..... | 439 |

	Pág.
6. Riesgos en la producción de cédulas físicas (punto de control 6).....	440
7. Riesgos en la entrega de cédulas al ciudadano	441

Capítulo IV

PROCESOS ELECTORALES

1. Actividades pre-electorales.....	443
2. Actividades electorales y post-electorales	447
3. Riesgos del proceso electoral	452

Capítulo V

DIAGNÓSTICO GENERAL DEL FUNCIONAMIENTO

DE LOS PROCESOS MISIONALES DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL

1. Diagnóstico	455
2. Niveles de madurez del instituto de gobierno de tecnología de información	457
3. Diagnóstico del nivel de madurez del gobierno de tecnología de información en la Registraduría Nacional del Estado Civil	458
4. Recomendaciones de organización de la función de tecnología ..	459

Capítulo VI

CONFORMACIÓN DE UNA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN DE DELITOS ELECTORALES EN COLOMBIA

1. Delitos electorales.....	477
2. Materialización de los delitos electorales en el marco de la votación automatizada	478
3. Impacto de la tecnología informática en la reducción de los delitos electorales en procesos futuros.....	479
4. Análisis de organismos existentes de investigación de delitos electorales	481

Pág.

5. Recomendaciones para la creación de una unidad de investigación de delitos electorales en Colombia	484
6. Perfil profesional del investigador de delitos electorales	485
7. Glosario	486
Referencias bibliográficas	487

Prólogo

Para la División de Asuntos Electorales del Departamento Político de la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, es motivo de satisfacción presentar los trabajos de la Asistencia Preparatoria que para abordar los desafíos de la reforma electoral en Colombia, diseñamos en conjunto con el PNUD y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Atendiendo una solicitud de la Señora Almabeatriz Rengifo, acudimos a su llamado y planteamos la necesidad de abordar de manera integral los diversos temas relacionados con la modernización del sistema electoral: los partidos políticos, la cultura ciudadana, la capacidad institucional de los órganos electorales, los desarrollos tecnológicos e informáticos, y la transparencia de todos y cada uno de los procesos.

Durante algo más de un año, un selecto grupo de Colombianos expertos en los temas señalados trabajó de manera intensa y con la participación de más 500 personas entre funcionarios de la Registraduría en todas las regiones del país, así como con los Sindicatos, los Magistrados del Consejo Nacional Electoral y otras autoridades nacionales y regionales. También participaron periodistas, académicos y líderes políticos de todas las vertientes ideológicas y de opinión que existen en el país. Los resultados de este trabajo son los que contienen estos libros, que aspiran a contribuir con la toma de decisiones que el país requiere para modernizar su sistema electoral y superar los diversos desafíos identificados.

Algunos de los desafíos de América Latina

Hoy en día, los latinoamericanos están construyendo sus democracias con paso firme. La mayoría de ellas están sólidamente cimentadas en largas tradiciones democráticas, como es el caso Colombiano. Otras, más jóvenes, todavía luchan por echar raíces fuertes. En cualquier caso, las sociedades latinoamericanas eligen a sus gobiernos en las urnas. Los resultados son a veces precarios, y han encontrado oposición en la calle en virtud a los problemas sociales y económicos de supervivencia que afectan a centenares de miles de ciudadanos y que no encuentran soluciones adecuadas y satisfactorias. El voto no ha producido un trabajo estable, ni una mesa bien provista, ni derechos de propiedad —y para muchos pueblos indígenas, ni siquiera un sentido de verdadera participación en la vida política de sus países. La democracia todavía no logra derribar las barreras de la exclusión y en algunos sectores, incluso, se le pone en entredicho por ser parte del problema, y no de la solución. De ahí la tentación de recurrir a medios no democráticos para la solución de los problemas.

Los desafíos para consolidar la democracia en América Latina, tal como lo ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas, Señor Kofi Annan, “Sólo se pueden abordar a partir de los logros ya alcanzados, con amplias reformas que hagan de la promesa de la democracia una realidad para todos los ciudadanos. América Latina necesita más democracia, no menos. El objetivo debe ser que todo país latinoamericano se convierta no sólo en una democracia electoral, sino también en una democracia de los ciudadanos. Es preciso que éstos vean que se están protegiendo sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y que sus necesidades más fundamentales son la mayor prioridad de sus gobernantes. Deben tener motivos para confiar en que su voto se traducirá en mejoras en su vida diaria, y permitirá a sus sociedades crear consenso sobre las reformas que se necesitan para lograr más avances democráticos. Para ello hace falta, en primer lugar, liderazgo político”.

Por su parte, el reconocido tratadista del derecho electoral y de las ciencias políticas, Dieter Nohlen, señala que la construcción de democracias en la última década del siglo que acaba de terminar en América Latina, debieron enfrentar tres problemas o retos: en primer lugar, generar un entramado institucional democrático con capacidad de funcionamiento, incluidas las élites que compiten políticamente entre sí y que dirigen las instituciones; en segundo lugar, enfrentar la cultura política, que se refleja en la actitud de la población y de los diferentes sectores sociales hacia las instituciones y las élites y, finalmente, que el sistema democrático genere resultados económicos y sociales que resuelvan las expectativas de la población, y que estos signifiquen un mejoramiento en la calidad de vida”.

Las demandas descritas nos perfilan los elementos o factores que debe tener en cuenta un liderazgo constructivo, que no sólo pretende conseguir sus objetivos organizacionales, sino también llegar a ser un factor que contribuya a la gobernabilidad democrática en la que se inserta su acción. Un sistema razonablemente institucionalizado de partidos, por ejemplo, facilitará el funcionamiento del gobierno porque le otorga estabilidad a la competencia política; por lo tanto esta tiende a darse dentro de ciertos límites predecibles y genera raíces más o menos estables dentro de la sociedad. Los liderazgos que emergen tienden a enmarcar su acción, a pesar de sus legítimas diferencias, en márgenes de consenso que validen el funcionamiento del sistema político. Los conflictos y diferencias entre las distintas opciones políticas se verán como alternativas válidas que definirán su rol a través de elecciones, al ser consideradas instituciones legítimas para decidir quién gobierna.

Con frecuencia olvidamos que el término democracia se asocia a varios componentes; el más usual tiene relación con la facultad de todos los ciudadanos para escoger, por medio del voto, a sus gobernantes. También el término está asociado a un gobierno que funciona de acuerdo a la institucionalidad jurídica; es decir, todo lo que se realiza está basado en leyes, normas y códigos que han sido debidamente sancionados, o sea aprobados, siguiendo los procedimientos legales. Hasta la posibilidad de sostener públicamente puntos

de vista contrarios, hace pensar que se vive en democracia. La democracia ha sido reducida a un mero procedimiento, a una descripción detallada de reglas. En Occidente, la democracia ya no se define según criterios de participación e igualdad, sino por la existencia de unos rasgos políticos formales: una constitución, elecciones y reglas acordadas para el discurso político. En la actualidad, la democracia sufre de fuertes presiones. Esas presiones provienen tanto de los grupos excluidos que quieren participar, como de los grupos privilegiados que sienten que el sistema ya no sirve a sus intereses.

Es imperativo imprimirle calidad de la democracia

Los fenómenos de pobreza y exclusión social, de concentración de la riqueza y de las oportunidades imponen a los sistemas políticos de América Latina el desafío de imprimirle calidad a sus democracias. Para ello es clave, tal como lo ha señalado el PNUD, evolucionar de la democracia meramente electoral hacia una democracia de ciudadanos, que siguiendo los esquemas de T. H. Marshall significa tener en cuenta que “La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad; sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”.

Marshall distingue tres tipos de ciudadanía: la civil (que comprende los derechos a la libertad individual, libertad de la persona, de expresión de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia). La ciudadanía política comprende el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. La institución clásica es el Parlamento. La ciudadanía social comprende desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad; las instituciones más emblemáticas de esta ciudadanía social son el sistema educativo y la seguridad social.

El verdadero agujero negro de las democracias latinoamericanas está en la ciudadanía social. En las democracias originarias del planeta, la vigencia del Estado de derecho, de diversos derechos civiles e incluso de algunos derechos sociales generalmente fue alcanzada con anterioridad al logro de los derechos políticos para todos los ciudadanos, y con ellos la plena instauración de la democracia política.

En cambio, en buena parte de América Latina los derechos políticos abrieron camino a la vigencia de los derechos civiles y sociales. De esta secuencia distinta nacen las fragilidades y las necesidades singulares de la región. En el primer caso, la democracia garantizó derechos ya bastante extendidos; en América Latina compete ahora a la democracia garantizar y extender todos esos derechos civiles y sociales.

Algunas reflexiones sobre el caso colombiano

Colombia tiene una de las tradiciones electorales más arraigada de América Latina. Salvo un breve lapso a mediados del siglo pasado, siempre ha habido elecciones. De la misma manera, la participación política no ha sido ajena a prácticas clientelitas y a la intimidación violenta de los actores armados ilegales, así como al debilitamiento de los partidos políticos. Dicha vulnerabilidad se deriva al parecer de enmiendas introducidas en 1991 al sistema electoral a fin de disminuir el carácter exclusivista de un sistema de dos partidos. Un efecto secundario no previsto de ese objetivo ha llevado a Colombia hacia la proliferación de “partidos políticos” que se constituyen como “empresas electorales” casi siempre de carácter regional y sin base ideológica, programática y organizativa estable y sin un sistema de rendición de cuentas frente al cumplimiento del mandato popular o de periódicas evaluaciones. De esa manera, con un bajo grado de control de los partidos sobre sus candidatos, el modelo institucional de partidos para la gestión de elecciones y su inherente sistema de controles y equilibrios queda sumamente debilitado.

Gran preocupación causa las debilidades del sistema de registro de los ciudadanos que, por ejemplo, se expresa en la identidad de los votantes fallecidos, ya que esto es una fuente importante de fraude en el proceso electoral¹. Esta causa atiza la presencia de fraude en el proceso de tabulación de los votos. La presencia de “votantes fantasmas” (personas que usan la identidad de votantes fallecidos para votar varias veces)², en las elecciones de marzo de 2002 llevo a la Sra. Registradora a solicitar esta Asistenta Preparatoria a fin de encontrar propuestas para mejorar la transparencia y credibilidad de la sociedad colombiana en los procedimientos que utiliza la Organización Electoral.

La transformación del sistema electoral colombiano se constituye en una prioridad para asegurar la legitimidad de la democracia y el libre juego de los derechos y deberes ciudadanos. Dada la complejidad de los diversos temas a abordar, presentamos a consideración de la ciudadanía en general los resultados de la Asistencia Preparatoria con el propósito de lograr los consensos entre los diversos agentes políticos que deben participar en las reformas tales como partidos políticos, instituciones públicas, congresistas y organizaciones sociales.

Carina Perelli

Directora DAE, División de Asistencia Electoral – DAE
Departamento de Asuntos Políticos
Secretaría General de las Naciones Unidas

1 No obstante, es paradójico que al parecer haya pocas pruebas fehacientes en apoyo de esa afirmación.

2 Principalmente las investigaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación a partir de múltiples denuncias, en particular de miembros del Congreso de la República y los medios de comunicación.

Presentación

Es mandato de las Naciones Unidas contribuir con los Estados para robustecer los mecanismos democráticos que hagan posible la convivencia pacífica y la plena vigencia de los derechos humanos. A este propósito contribuyen todas las Agencias, Programas y Fondos del Sistema de Naciones Unidas en el mundo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha definido como una de sus prioridades la contribución a la profundización de la gobernabilidad democrática, ya que el progreso material y social de los pueblos no es posible sin instituciones públicas y comunitarias capaces de orientar el destino colectivo hacia el bien común. Al comenzar el tercer milenio, un número cada vez mayor de países se esfuerzan por establecer la gobernabilidad en un contexto democrático. Se enfrentan al desafío de elaborar instituciones y procesos que respondan mejor a las necesidades de los ciudadanos ordinarios, incluidos los pobres. El PNUD contribuye a agrupar a la gente en las naciones y en todo el mundo, creando asociaciones y compartiendo los modos de fomentar la participación, la responsabilidad y la eficacia en todos los niveles. Ayudamos a los países a fortalecer sus sistemas electorales y legislativos, mejorar el acceso a la justicia y la administración pública, y a desarrollar una mayor capacidad para hacer llegar los servicios básicos a quienes más los necesitan.

Hace tan solo dos años, el PNUD realizó una importante contribución sobre el tema de la gobernabilidad democrática, en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2002. En dicho estudio se reconoce la gobernabilidad como factor del desarrollo humano y como una de las herramientas más importantes para crear un entorno adecuado y mejorar las condiciones de vida de las personas.

El informe señala que la gestión pública es importante para el desarrollo, que las instituciones, las normas y los procesos políticos desempeñan un importante papel para que las economías crezcan. Por consiguiente el desarrollo humano no es simplemente un problema social, económico y tecnológico, es también un problema institucional y político. El informe destaca que la gestión para el desarrollo humano significa mucho más que instituciones y normas efectivas, la gobernabilidad desde la perspectiva del desarrollo humano es una gobernabilidad democrática que tiene ciertos atributos:

- Respetar los derechos humanos y las libertades de las personas.
- Vela por que exista igualdad entre hombres y mujeres.
- Lucha por la no discriminación por motivos de raza, origen étnico, clase y género.

- Es participativa y transparente en el proceso de toma de decisiones.
- Dispone de mecanismos para la exigencia de responsabilidades por parte de la sociedad.
- Es eficiente en la utilización de los recursos.
- Es equitativa.
- Las políticas económicas y sociales responden a las necesidades de la sociedad.
- El objetivo de las políticas económicas y sociales tienen por objetivo el bien común.
- Promueve el Estado de Derecho.

La promoción del desarrollo humano requiere de una gobernabilidad democrática tanto de forma como de contenido: para el pueblo, y por el pueblo. La gobernabilidad democrática contribuye al desarrollo humano por tres motivos:

- El hecho de gozar de una libertad política y poder participar en las decisiones que afectan nuestra vida es un derecho fundamental y que forma parte del desarrollo humano.
- Por ser la democracia el único régimen político que garantiza las libertades políticas y civiles y el derecho a participar, ayuda a proteger a las gentes de catástrofes económicas y políticas.
- La gobernabilidad democrática puede desencadenar un ciclo positivo de desarrollo, a medida que la libertad política hace posible que los ciudadanos puedan exigir políticas que amplíen sus oportunidades sociales y económicas.

El PNUD considera que la reducción de la pobreza es en gran medida función de la calidad de las instituciones de los países y sus políticas, y que la democracia y el desarrollo sostenibles requieren instituciones transparentes con rendición de cuentas, funcionarios profesionales competentes y responsables, y leyes y marcos reglamentarios de la vida económica y política abiertos y equitativos. El ejercicio de la democracia supone el acceso abierto a la información; la participación en las decisiones públicas; el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo a aquellos más marginados de los beneficios del desarrollo de la sociedad. De ahí surge la importancia de fomentar una buena gobernabilidad, pues muchos problemas de desarrollo reflejarían una inadecuada institucionalidad y un fracaso de gobernabilidad.

Dado que la gobernabilidad democrática requiere la rendición de cuentas por parte de quienes ostentan el poder, el informe realiza un esfuerzo importante por presentar, algunas mediciones objetivas y subjetivas de gobernabilidad que siguen una metodología aceptada internacionalmente, dentro de las mediciones objetivas se encuentran la concurrencia de votantes o la existencia de elecciones competitivas, las mediciones subjetivas abarcan varios índices como, libertades civiles, derechos políticos, libertad de prensa, estado de derecho, eficacia del gobierno, índice de percepción de la corrupción, entre otros.

Así las cosas, el informe concluye con una verdad difícil de rebatir en el mundo de hoy, y es que la gobernabilidad va mucho más allá de un simple derecho al voto que tienen las personas para instalar un gobierno o destruirlo, se refiere más bien a la calidad del sistema institucional, debe incluir el fortalecimiento de las instituciones democráticas a fin de que puedan ponerse a la par de los cambios de la distribución del poder económico y político, y debe fomentar una política democrática que haga posible la participación y la responsabilidad públicas. La gobernabilidad que lleva al progreso humano debe ser democrática, significa que la gestión pública debe adaptarse a las necesidades de las personas, debe tener la capacidad de transformar los intereses particulares en un interés general y del estado en su conjunto. Estas reflexiones coinciden con el trabajo realizado por el PNUD el año pasado y que analizó la calidad de la democracia en América Latina, donde los países cuentan hoy con regímenes políticos fundamentados en las elecciones, pero donde la pobreza y la exclusión han aumentado. Con agudeza el informe hace la siguiente pregunta: ¿Cuánta hambre soporta una democracia?

De otra parte, en el mundo contemporáneo la profundización de la democracia tiene otros desafíos, tal como lo ha señalado el Subsecretario General de la ONU, Sr. Mark Malloch Brown, “ni los mercados, ni la política, ni la sociedad pueden funcionar sin instituciones y reglas y que éstas –la gobernabilidad– no se refieren ya sólo a las organizaciones gubernamentales porque enmarcan y entrelazan una serie interdependiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y el sector privado, y ello tanto a nivel local como nacional e internacional”. Asimismo señala que “el desafío de la globalización no es detener la expansión de los mercados globales sino encontrar las reglas y las instituciones de una gobernabilidad mejor, siendo esta, local, regional, nacional y global para preservar las ventajas de los mercados y la competencia global, pero también para proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaje para la gente y no sólo para los beneficios”.

Es en este contexto que el PNUD ha atendido la solicitud que la Señora Registradora Nacional del Estado Civil hiciera al Señor Secretario General Kofi Annan, encaminada a apoyar los esfuerzos de la nación colombiana para modernizar su sistema electoral. Este proceso de cooperación materializado en una Asistencia Técnica Preparatoria dirigida por el despacho de la Señora Almabeatriz Rengifo y cuyos resultados contienen los trabajos que aquí se presentan, contó también con la cooperación de la División de Asuntos Electorales del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría General y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI.

Los documentos que contienen estos libros son el resultado del trabajo de un selecto grupo de Consultores y Expertos Nacionales que durante más de un año trabajaron hombro a hombro con más de 300 funcionarios de la Registraduría en todas las regiones Colombianas, a quienes expreso mi gra-

titud y reconocimiento por su dedicación y solvencia técnica y académica para analizar los desafíos del sistema electoral colombiano.

Es con orgullo que todos nosotros en el PNUD presentamos lo que consideramos como una contribución, modesta pero concreta e importante para la consolidación de la muy justamente alabada democracia colombiana.

Alfredo Witschi-Cestari.
Coordinador Residente y Humanitario
del Sistema de Naciones Unidas en Colombia.
Representante del PNUD

Introducción

Con el apoyo de la División de Asistencia Electoral (DAE) de la Secretaría General de Naciones Unidas, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de Colombia, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y la Registraduría Nacional del estado Civil se adelantó en Colombia una **Asistencia Preparatoria (AP)** con el propósito de diseñar un Proyecto de Modernización del Sistema Electoral Colombiano.

Atendiendo a una petición de la Registradora Nacional del Estado Civil de Colombia, la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos envió a Colombia una Misión de Evaluación de las Necesidades que trabajó en el país durante la segunda semana del mes de diciembre del 2002.¹ El objeto de la Misión fue evaluar el carácter de las reformas electorales que se proponían y formular recomendaciones más adecuadas de acuerdo a las características políticas, sociales y culturales del país.

La Asistencia Preparatoria desarrolló un plan de acción y de actividades con el propósito central de validar y complementar los diagnósticos y propuestas que se iban encontrando en las siete áreas previstas por la DAE²: Gestión de la Reforma, Desarrollo Institucional, Fomento de la Capacidad, Educación Cívica, Desarrollo de los partidos políticos, Sistema de registro y voto electrónico; estas se llevaron a cabo con personalidades colombianas de diferentes perfiles e intereses profesionales, académicos y políticos, para que nos permitieran construir a partir de una estrategia de *elaboración colectiva*, los consensos alrededor de los temas claves de la Modernización del sistema Electoral colombiano.

La selección de un sistema electoral es una de las decisiones más importantes para cualquier democracia. Aún así, no es acostumbrado que los sistemas electorales sean seleccionados deliberadamente y con conciencia clara de su impacto. Con frecuencia, la elección es esencialmente accidental: por lo general el resultado de una combinación no usual de circunstancias, de una tendencia pasajera, o de una singularidad histórica. Esta elección de un sistema electoral en particular tiene un efecto profundo sobre la futura vida política de un país. Una vez elegidos, los sistemas electorales permanecen básicamente constantes, en cuanto los intereses políticos se cristalizan en torno a ellos y responden a los incentivos que introducen.

1 La Misión estuvo compuesta por Carina Perelli (Directora de la División) y los funcionarios de la División Marco Carmignani, Sean Dunne y Armando Martínez Valdés.

2 El informe de la Misión se anexa al final de este tomo.

Si bien es extraño que los sistemas electorales sean elegidos deliberadamente, es aún más extraño que sean cuidadosamente diseñados en función de las especiales condiciones sociales e históricas de un país. Toda nueva democracia debe preferir un sistema electoral para elegir a sus Parlamentarios, pero esas decisiones son con frecuencia afectadas por una de dos circunstancias. O los agentes políticos carecen de información y conocimientos básicos y no identifican completamente la gama disponible de sistemas electorales y sus respectivas consecuencias o, alternativamente, utilizan su conocimiento de los sistemas electorales para promover diseños que consideran beneficiosos para sus intereses partidarios. En cualquiera de estos escenarios, las selecciones efectuadas pueden no ser las mejores para la salud política de largo plazo del país en cuestión, y tener a veces consecuencias desastrosas para las perspectivas de su democracia.

Consecuente con la importancia de la selección de un Sistema Electoral la AP, preparó una agenda que se caracterizó por las siguientes acciones:

1. Selección pública de los consultores: en el mes de junio de 2004 y con el propósito de escoger las mejores hojas de vida para el desarrollo del proyecto, realizamos a través de convocatoria pública en el periódico “El Tiempo” de circulación nacional la invitación y a ella acudieron 110 hojas de vida que fueron seleccionadas de acuerdo a un cuadro de indicadores que nos permitía establecer puntajes a las entrevistas y al perfil profesional. Para las entrevistas los participantes prepararon y desarrollaron un documento de reacción al informe de la misión de Naciones Unidas y esto facilitó la selección de los cuatro consultores.
2. Preparación del Plan de acción y cronograma: para ello percibimos de imperiosa necesidad considerar el contexto global, político y conceptual, en el cual se desarrolló el proyecto, enmarcado por la discusión en el Congreso de la República del tema de la Reección, el código electoral y las leyes que deben reglamentar la Reforma política de julio de 2003. Se parte de un entorno complejo de disfuncionalidad de las instituciones, del desarrollo y asimilación de la reforma política con proyectos estructurados con relativa descoordinación, de los riesgos a los que se encuentra abocado el sistema democrático, de las dificultades en el mantenimiento de las reglas de juego en el sistema electoral y de las tendencias que se observan en la participación ciudadana, en el rol de los partidos y en la consolidación y estabilidad de la gobernabilidad. De otra parte, el posicionamiento y evolución de la AP está estrechamente relacionado con la presencia institucional de las Naciones Unidas, en la medida que con ello se favorece las posibilidades de reconocimiento y éxito del Proyecto.
3. Viajes Nacionales de los consultores, dos de los consultores, el de partidos políticos y el de desarrollo tecnológico, visitaron las delegaciones departamentales electorales de Atlántico, Bolívar, Valle del Cauca,

Antioquia, Santander y la de Bogotá D.C. con el propósito de investigar, entrevistar y conocer los desarrollos de las diferentes áreas del sistema electoral colombiano en las regiones para poder proyectar las recomendaciones del proyecto de modernización electoral.

4. **Viajes Internacionales:** por decisión del Comité directivo de la AP y con el propósito de conocer los desarrollos logísticos, operativos, jurídicos y tecnológicos de los sistemas electorales de México, Brasil y Ecuador, en los meses de septiembre y octubre de 2004 viajaron el coordinador y tres consultores de la AP, con un grata impresión de los desarrollos de estos sistemas; sin duda el desarrollo institucional del Sistema Electoral Mexicano y el de Brasil con el desarrollo de la urna electrónica logrado en los últimos 8 años, es de amplia cobertura y pertinencia para el desarrollo de la misma temática en nuestro país; el de México dada su muy reciente conformación institucional, el proceso allí vivido ha tratado de recoger los más importantes avances y experiencias en el mundo occidental relacionados con el tema y ha contado con un significativo apoyo de recursos económicos para su realización.
5. **Talleres regionales:** con el fin de indagar las percepciones y las necesidades regionales, pero también de dar a conocer los hallazgos de la Asistencia Preparatoria, realizamos cinco talleres regionales en Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Armenia; la experiencia fue significativa por los aportes y experiencias de los participantes en estos talleres, confirmando algunas de las premisas de los consultores y el enriquecimiento a las recomendaciones que se deben elaborar al final de la AP. A ellos se movilizaron cerca de 500 personas alrededor de los temas de la AP.

El contexto en el cual las democracias en ciernes y las ya establecidas efectúan sus selecciones constitucionales varía enormemente, pero los propósitos de largo plazo son usualmente los mismos: adoptar instituciones sólidas que promuevan una democracia estable, aunque suficientemente flexibles como para reaccionar ante circunstancias cambiantes. Ambos tipos de democracia tienen mucho que aprender una de otra. El diseño institucional es un proceso en evolución, y esta propuesta busca destilar las lecciones aprendidas en ejemplos reales de diseño institucional en muchos países.

Gran parte de ese diseño constitucional ha tenido lugar recientemente: el movimiento mundial en las décadas de 1980 y 1990 hacia una gobernabilidad democrática creó una nueva urgencia en la búsqueda de modelos duraderos y adecuados de gobierno representativo, así como una franca evaluación de los distintos sistemas electorales. El reconocimiento generalizado de que la selección de instituciones políticas puede tener un significativo impacto sobre el sistema político más amplio ha apoyado a este proceso. Por ejemplo, se reconoce crecientemente el hecho de que un sistema electoral puede ayudar a desarrollar cooperación y acomodamiento mutuo en una sociedad dividida. Se acepta hoy que los sistemas electorales son probablemente la más

influyente de todas las instituciones políticas, y su diseño de crucial importancia para las más amplias cuestiones de gobernabilidad.

El resultado de estas acciones está materializado en estos dos tomos que presentamos a la opinión pública nacional, concientes de que el verdadero impacto del proyecto de modernización al sistema electoral colombiano se dará cuando los planteamientos propuestos sean debatidos, enriquecidos y apropiados por las instituciones responsables de los temas y por los ciudadanos en general.

Jaime Barajas Ortiz
Coordinador AP