

Participación, sistema de partidos y sistema electoral*

Posibilidades de la ingeniería institucional

JUAN CARLOS RODRÍGUEZ RAGA

JUAN CARLOS
RODRÍGUEZ
RAGA
Ingeniero de
Sistemas de la
Universidad de
los Andes,
estudiante
de la Maestría en
Estudios Políticos
de la Universidad
Nacional de
Colombia

Uno de los males que aqueja a la vida política en Colombia tiene que ver con la escasa participación de la ciudadanía. Durante varias décadas, han estado presentes en gran medida y con algunas variaciones, la apatía con respecto a las instituciones políticas y la abstención electoral. Este artículo pretende, por una parte, presentar a grandes rasgos una explicación, al menos parcial, del fenómeno de la abstención; consiste en observar que el sistema de partidos de Colombia pasó abruptamente, esto

es en pocos años, de un bipartidismo que cerraba las posibilidades al ejercicio de la participación, a una perversa proliferación extrema de facciones en la que, por razones paradójicamente similares, se bloquea la participación electoral. Frente a esta observación, se plantea la necesidad de buscar en el sistema de partidos un multipartidismo "eficaz" como posible condición para el estímulo de dicha participación, y se propone explorar algunos campos susceptibles de reforma que tiendan a la

* Debo a las sugerencias de Rodrigo Uprimmy y Juan Fernando Jaramillo las ideas que dieron origen a este ensayo.

formación de dicho sistema partidista, haciendo especial énfasis en las posibilidades de implantar, dentro del sistema electoral colombiano, un nuevo mecanismo de conversión de votos en escaños que desestimule la creciente fragmentación y atomización de los partidos y movimientos políticos.

DEL BIPARTIDISMO EXCLUYENTE A LA ATOMIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Desde el siglo pasado y hasta mediados de éste, los dos partidos tradicionales monopolizaron, en mayor o menor medida, la arena política, compitiendo por el poder. A pesar de no haber contado nunca con una estructura orgánica fuerte, y de haber dependido de figuras notables a nivel nacional y de líderes regionales, lograron durante mucho tiempo canalizar, a través de identidades políticas fuertes alimentadas por el sectarismo, los conflictos sociales, constituyéndose en "factores de articulación de una sociedad dispersa, diferenciada regionalmente y llena de desigualdades"¹¹. Esa raigambre política sectaria condujo a la exacerbación de la violencia partidista que, agravada desde 1948, desembocó en la conformación del Frente Nacional.

Este acuerdo, puesto en vigor desde 1958, consagró en la Constitución la repartición excluyente de la representación en las corporaciones públicas y la alternancia del poder presidencial. Los partidos tradiciona-

les reemplazaron el sectarismo por el clientelismo; así, la política regional y local, apoyada en éste, sustituyó paulatinamente a la adscripción sectaria que, fomentada desde el nivel nacional, constituía el motor fundamental en el proceso de reproducción del bipartidismo². Los partidos conformaron maquinarias dependientes de la burocracia y los recursos estatales, y paulatinamente perdieron su capacidad de respuesta a una sociedad en evolución. Como lo señala Dávila, capas emergentes de la población se vieron excluidas de la acción y representación de los partidos, al tiempo que los conflictos sociales tuvieron una respuesta represiva por parte del Estado. Estos factores, sumados a la ausencia de una competencia real por el poder, "aceleraron la pérdida de credibilidad de la población en las instituciones políticas"¹³.

A finales de la década de los ochenta, con el concurso de actores y fenómenos nuevos relacionados con el narcotráfico que, con su enorme poderío económico, permearon sectores sociales y estatales a varios niveles y ejercieron su poder de generación de violencia, ésta se recrudeció y la crisis política condujo finalmente a la reacción de sectores tradicionalmente indiferentes que promovieron la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. En julio de 1991, en el seno de dicha Asamblea, se aprobó la nueva Constitución.

El espíritu que guía la nueva carta, respondiendo a la crisis de legitimidad del sistema político, gira alrede-

¹¹ Andrés Dávila, "¿Del bipartidismo a un nuevo sistema de partidos? Crisis, Constituyente y reconstrucción de un orden democrático en Colombia", en *América Latina Hoy*, No. 3, Madrid, marzo de 1992, pág. 36.

¹² Francisco Leal y Andrés Dávila, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Tercer Mundo - IEPRI, Bogotá, 1990.

¹³ Andrés Dávila, *op. cit.*, pág. 36.

dor de la apertura de espacios de participación. En su Artículo 10. se lee

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista....

En este sentido, la apertura del espectro político se planteó en dos dimensiones fundamentales: la creación de mecanismos de participación directa, y las reformas institucionales al sistema representativo tendientes al fomento del pluralismo.

No nos detendremos en el análisis de los mecanismos de participación política directa que se introdujeron en la Constitución de 1991. Simplemente quisiéramos señalar tres cuestiones: en primer lugar, una valoración objetiva de dichos mecanismos puede ser demasiado prematura. Se trata de mecanismos que en nuestro país son totalmente novedosos y se requiere tiempo para que una población, que tradicionalmente ha estado silenciada o adormecida en cuanto a sus posibilidades de manifestarse efectivamente con respecto a sus problemas y aspiraciones, se apropie realmente de estos mecanismos y les dé vida propia. En segundo lugar, el Estado debe propender por facilitar y estimular esa apropiación, so pena de que se generen frustraciones que deslegitimén aún más la instituciones políticas y las directrices que se consagraron en la Constitución; a este respecto, el desarrollo legislativo del Artículo 103 de la Constitución ha sido en general deficiente y aun en algunos casos ha

obstaculizado el ejercicio concreto de estos mecanismos de participación⁴. Finalmente, es necesario tener claro que la llamada democracia participativa no es una panacea a la que hay que acudir en respuesta a la crisis de representación; más bien constituye una vía complementaria cuyo ámbito de aplicación funcional quizás está limitado al tratamiento de problemáticas locales, en "grupos humanos reducidos"⁵.

En cuanto a la participación indirecta, la Constitución de 1991 buscaba rescatar la legitimidad de las instituciones del país mediante la apertura del espacio político a nuevas fuerzas, nuevos partidos y movimientos. En ese sentido incluyó normas que posibilitaban la formación de partidos políticos, el reconocimiento de su personería jurídica, la facultad para presentar o expedir avales a candidatos a los diversos cargos de elección popular y la afiliación de los ciudadanos a dichos partidos y movimientos (Artículos 107 al 111). Con esto se buscaba superar el bipartidismo excluyente por la vía de la multiplicación de opciones. Estas intenciones y ciertas reformas institucionales incluidas en la Constitución, como por ejemplo la circunscripción nacional para Senado y circunscripciones especiales, por la vía de las acciones afirmativas, para Senado y Cámara, se tradujeron en el acceso a la representación de minorías étnicas y religiosas que tradicionalmente habían sido excluidas del panorama político colombiano⁶.

⁽⁴⁾ Pilar Gaitán y Ana María Bejarano, *Posibilidades y límites de la participación política en Colombia*, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Bogotá, 1994.

⁽⁵⁾ Mauricio García, "Los límites de la democracia participativa", en varios autores, *Sociedad civil, control social y democracia participativa*, FESCOL, Bogotá, 1997, pág. 40.

⁽⁶⁾ Eduardo Pizarro, "Elecciones, partidos y nuevo marco institucional: ¿En qué estamos?", en *Ánalisis Político*, No. 22, mayo-agosto de 1994.

Sin embargo, el fenómeno que ha predominado durante esta década ha sido el de una fragmentación desbordada de los partidos y su atomización en la presentación de candidaturas. Este fenómeno -cuyo origen podría rastrearse desde el Frente Nacional, en el que la competencia se desplazó de una contienda electoral entre el partido liberal y el partido conservador que, en virtud del acuerdo frentenacionalista, tenían garantizada una participación predeterminada en los cuerpos colegiados, a la disputa dentro de cada partido por la definición de candidaturas- en realidad no es nuevo. Ya en las elecciones previas a la promulgación de la nueva Carta Constitucional se había dado, en el seno de los partidos tradicionales, una gran proliferación de listas. Para el Senado de la República, unos diez partidos o movimientos presentaron, en 1990, 213 listas, de las cuales 164 correspondían a los partidos liberal y conservador.

Las elecciones parlamentarias de 1991 vieron a 22 partidos o movimientos presentar 143 listas para el Senado. En esa instancia las terceras fuerzas tuvieron cierta relevancia en su representación. Ante la dispersión de listas de los partidos tradicionales (en particular la "operación avispa" del Partido Liberal), nuevos movimientos, algunos de ellos emanados del seno del bipartidismo (la Nueva Fuerza Democrática y el Movimiento de Salvación Nacional) y otros incorporados recientemente al panorama político del país, particularmente la AD M-19, conservaron la disciplina

de la lista única y, aunque sus resultados fueron menores a los obtenidos en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, su presencia en el Congreso como alternativa al bipartidismo tradicional no tenía precedentes en la historia reciente del país. Esto permitió en ese entonces pensar que, efectivamente, la apertura política empezaba a consolidarse.

Sin embargo, para las elecciones de 1994, la representación parlamentaria de estas nuevas fuerzas casi desapareció y el fenómeno de fragmentación y atomización de los partidos se agudizó a un grado extremo -se presentaron para el Senado 248 listas por parte de 54 partidos o movimientos-, y afectó por igual tanto a las fuerzas tradicionales como a los partidos y movimientos emergentes⁷. Para las próximas elecciones parlamentarias⁸, la tendencia se mantiene y 314 listas de 80 partidos y movimientos disputarán las 102 curules del Senado de la República.

El siguiente cuadro⁹ resume la tendencia a la proliferación de listas para las elecciones parlamentarias: el número de listas para Cámara aumentó en un 38% entre 1991 y 1994, mientras que en el caso del Senado el aumento, para el mismo intervalo de tiempo, fue de 78%. Entre 1994 y 1998, el número de listas para Senado aumentó en 24%, mientras que en el caso de la Cámara lo hizo en un 4% (ver cuadro 1 página siguiente):

En 1994, el Partido Liberal otorgó 444 avales y el Partido Conservador 155. Pero los nuevos movimientos y partidos no quedaron exentos de esta

⁽⁷⁾ Eduardo Pizarro, "La crisis de los partidos y los partidos en la crisis", en Francisco Leal (ed.), *Tras las huellas de la crisis política*, Tercer Mundo - FESCOL - IEPRI, Bogotá, 1996.

⁽⁸⁾ Este artículo se escribe antes de conocerse los resultados de las elecciones del 8 de marzo de 1998.

⁽⁹⁾ Eduardo Pizarro, "Elecciones, partidos...". *op. cit.* La tabla ha sido actualizada con la información correspondiente a las listas inscritas para las elecciones del 8 de marzo de 1998.

CUADRO No. I				
NÚMERO DE LISTAS INSCRITAS EN 1991, 1994 Y 1998, Y NÚMERO DE ESCAÑOS EN DISPUTA				
	1991	1991	1998	ESCAÑOS ¹⁰
Senado	143	254	314	102
Cámara	487	674	692	165
Total	630	928	1.006	265

ausencia de cohesión partidista. La AD M-19 que, como se dijo, se presentó en 1991 con una única lista, en 1994 inscribió 13, e igualmente sucedió, en mayor o menor medida, en el caso de otros movimientos como los representantes indígenas, las negritudes y las minorías religiosas.

Se pudo observar entonces cómo las normas que en la Constitución pretendían superar el bipartidismo, facilitando la aparición de nuevos partidos y movimientos, estimularon el surgimiento de una perversa dispersión caótica del sistema de partidos, caracterizada, como ya se dijo, por la fragmentación de los partidos, esto es, el surgimiento de

múltiples fracciones organizadas, muchas veces inscritas ante el Consejo Nacional Electoral, es decir, con personería jurídica propia, pero que se reclaman de un mismo tronco político: por ejemplo, el Partido Liberal¹¹.

y en particular su presentación en forma atomizada a los procesos electorales bajo la forma de innumerables listas; así, cada candidato constituye una empresa individual, bajo su propia cuenta y riesgo, contando simplemente y de manera exclusivamente

formal, con el aval otorgado en muchos casos indiscriminadamente por algún partido o movimiento político con personería jurídica¹². En efecto, como resultado de la dispersión de listas, sólo se elige a la cabeza de cada una de éstas, y en muy pocos casos se logra esta designación por cociente (en 1994, sólo 13 senadores fueron elegidos por cociente, y sólo tres listas obtuvieron dos curules, una por cociente y otra por residuo).

El fenómeno implica una enorme autonomía de los parlamentarios electos con respecto a su partido y desarticula la precaria organicidad de éstos. Tal cosa, naturalmente, afecta en mayor grado a los partidos y movimientos emergentes, cuya estructura es sumamente incipiente, lo que puede incluso presentar una seria amenaza para su supervivencia. Pero también incide, de manera global, en la descomposición del sistema de partidos y en la distorsión del sistema electoral.

ATOMIZACIÓN Y ABSTENCIÓN

Para nuestros efectos, y como consecuencia de lo anterior, el fenómeno de

¹⁰ El número de escaños para cámara en 1998 es de 161; desaparecen los dos escaños que la Constitución previó, para un solo período, para las negritudes y los grupos insurgentes reinsertados.

¹¹ Eduardo Pizarro, "Fundamentos y propuestas para una reforma política en Colombia", en varios autores, *La oposición política en Colombia*, IEPRI - FESCOL, Bogotá, 1996, pág. 22.

¹² Eduardo Pizarro, "La crisis de los partidos...". *op. cit.*

la atomización tiene, pues, una incidencia fundamental en la participación electoral. Contrariamente a lo que se esperaba, la nueva Constitución de 1991, con todos sus mecanismos dirigidos a ampliar los espacios de participación, no ha logrado los objetivos en cuanto a la presencia de la ciudadanía en las urnas. Las cifras de abstención han aumentado, como se puede observar en el siguiente cuadro¹³ (No. 2):

CUADRO No. 2			
ABSTENCIÓN ELECTORAL EN COLOMBIA			
ELECCIONES PARLAMENTARIAS 1990 - 1994			
(en % sobre potencial de votantes)			
	1990	1991	1994
Senado	44.5	63.5	67.3
Cámara	45.4	64.1	67.3

La década de los noventa ha presentado pues una tendencia decreciente de participación electoral, alcanzando límites inéditos desde 1958.

La Constitución, frente a los principios, antes enunciados, de pluralismo y participación, al menos desde el punto de vista electoral, ha cumplido de manera desbordada y perniciosa con el primero, y definitivamente no ha alcanzado el segundo. Esto quizás se debe a que "se impuso una política tendiente a aumentar la "representatividad" de este sistema [de partidos] no a través de un incremento de la capacidad de los partidos en su función de mediación e intermediación, sino a través de una multiplicación de los partidos y movimientos políticos"¹⁴.

La indiferencia y apatía ciudadanas frente a los procesos electorales, además de las razones profusamente estudiadas y expuestas en la literatura nacional e internacional, tienen una explicación, desde el punto de vista de nuestra argumentación, en el hecho de que, en el paso del bipartidismo excluyente del Frente Nacional al faccionalismo atomizado de esta década, no se ha resuelto una insatisfacción fundamental que se resume en la

pregunta "¿para qué votar?" y que recoge la problemática de la representatividad e incidencia del voto. La paridad parlamentaria y la participación "adecuada y equitativa", que naturalmente no resolvía la cuestión, ya no existe. No obstante, en el nuevo orden creado por la Constitución de 1991, la imposibilidad de conformar mayorías (partidistas o mediante coaliciones programáticas serias) y, no menos importante, la imposibilidad de ejercer oposición a través de minorías fuertes, deja la pregunta aún sin respuesta. El voto, al menos en las elecciones parlamentarias (la abstención para la segunda vuelta presidencial de 1994 fue menor) no decide nada, ya que se eligen parlamentarios "individuales" sin ninguna cohesión estructural con algún programa po-

¹³ Juan F. Jaramillo, "El régimen electoral colombiano y sus posibles reformas", en *Revista Foro*, No. 27, Bogotá, julio de 1995.

¹⁴ Eduardo Pizarro, "Fundamentos y propuestas...", *op. cit.* pág. 23.

lítico, que representan intereses locales atomizados y no tienen posibilidad alguna de crear identidades políticas nacionales fuertes.

Adicionalmente, y aun desde el punto de vista del problema de la representación, se puede observar un creciente fenómeno de "desperdicio" de votos. En efecto, como consecuencia de la proliferación de listas que se presentan a las elecciones parlamentarias, y dado el sistema electoral que rige en nuestro país, en particular el método de cociente y residuo electorales, una gran proporción de los votos emitidos por los electores no contribuyen a la elección de ningún congresista. Además de las innumerables listas que no logran representación en las cámaras, y cuyos votos, naturalmente, hacen parte de este desperdicio, gran parte de los votos de las listas que sí logran elegir sus candidatos (en la gran mayoría de los casos, como se vio, uno por lista, y casi todos por residuo), por el juego de cocientes y residuos, "sobran", es decir, no contribuyen efectivamente a elegir. Las cifras en este sentido son elocuentes. Si miramos el caso del Senado, para las elecciones de 1991, en las que se presentaron 143 listas, el porcentaje de votos que no eligieron, de votos "desperdiados", fue de 27%, mientras que en 1994, con 248 listas inscritas, el 47% de los votos no contribuyó a elegir senador alguno. Aunque estos índices no digan nada con respecto a un hipotético nivel "aceptable" de desperdicio de votos, es claro que la tendencia creciente de este fenómeno no debe ser menospreciada. No parece atrevido afirmar

que la representación política en Colombia tiene un grado elevado de deterioro si tenemos en cuenta que dos terceras partes de los potenciales votantes no lo hacen, y que casi la mitad de los ciudadanos que sí votan en realidad no logran una representación efectiva en los resultados electorales.

Esto nos lleva a formular la necesidad de buscar una opción que se sitúe entre los dos extremos -bipartidismo y atomización del sistema de partidos- ya que ninguno de éstos estimula la participación de los potenciales electores ni logra representar a grandes porciones de colombianos. Esta opción puede denominarse multipartidismo "eficaz", en la medida en que, además de cumplir con las condiciones que señala Pizarro, es decir, "un número limitado de partidos de ámbito nacional, mejor estructurados y [...] con formas participativas más democráticas en su seno"¹⁵, el modelo debería tener lo que Sartori denomina reglas de cuenta de partidos en los sistemas parlamentarios, esto es, reglas para determinar la relevancia de un partido dentro del sistema de partidos, y que en este contexto adoptamos como características deseables de los partidos en nuestro país, a saber, partidos que "deben tener potencial para formar coaliciones [...], o bien, potencial para presionar"¹⁶. El concepto de eficacia del multipartidismo, así definido, responde a la necesidad de que el sistema de partidos cumpla objetivos concretos en términos de representación en general, y de participación en particular.

¹⁵ Eduardo Pizarro, *ibid.*, pág. 26.

¹⁶ Giovanni Sartori, *Inginería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 47.

CAMPOS DE POSIBLES REFORMAS

El debate acerca de cómo aumentar la participación electoral es y ha sido un terreno fértil a múltiples análisis. Se ha discutido profusamente sobre los mecanismos institucionales que pueden reducir la abstención, como por ejemplo reglas de inscripción flexibles y expeditas, concentración del calendario electoral, voto obligatorio, etc.¹⁷ Sin embargo, dentro de la línea argumentativa de este ensayo, habiendo planteado la posible relación que existe entre la participación y los modelos de sistemas de partidos que han operado y operan actualmente en el caso concreto de Colombia, habría que explorar posibles reformas que conduzcan a la creación de un sistema de multipartidismo “eficaz”, que a su vez tienda eventualmente a mejorar la participación política.

La ingeniería institucional, esto es, la “manipulación” de ciertas variables institucionales con el fin de alcanzar objetivos precisos, es una opción en la búsqueda de estos propósitos. Somos conscientes de las limitaciones que ésta tiene: no puede considerarse una panacea en tanto el juego político es particularmente sensible a las condiciones históricas, culturales y naturalmente sociopolíticas, máxime en un país donde es grande la distancia entre las normas y la realidad. Sin em-

bargo, siguiendo a Pizarro, puede ser funcional su aplicación bajo la condición de que se haga con

un riguroso conocimiento histórico del sistema político y un análisis justo de los problemas que enfrenta, pero, ante todo, la búsqueda de consenso entre los principales protagonistas políticos¹⁸.

Para el objetivo que se plantea aquí, las medidas institucionales podrían caer en dos campos: en primer lugar las que buscan reformar directamente los partidos y el sistema de partidos, y en segundo lugar las que buscan reformar el régimen electoral, y en particular el sistema electoral, buscando provocar efectos en el sistema de partidos.

En el primer grupo, están las reformas a la organización interna de los partidos, que se enfrentan a las inconsistencias que planteó la Constitución entre sus artículos 108 (inciso 2o.) y 152; la regulación del ejercicio de la oposición; y la regulación del funcionamiento de los partidos y su actividad parlamentaria¹⁹. Aunque no nos detendremos en el estudio de estas propuestas, que ya han sido tratadas en detalle por la Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos²⁰, cabe señalar que, teniendo en mente la búsqueda de un sistema multipartidista no atomizado y eficaz, estas reformas son sin duda fundamentales.

⁽¹⁷⁾ Ver Arend Lijphart, “Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma”, Internet (<http://hypatia.ss.uci.edu/democ/papers/Lijphart.htm>), versión preliminar de un artículo que se publicó en *American Political Science Review*, San Diego, marzo de 1997. 1994.

⁽¹⁸⁾ Eduardo Pizarro, “Fundamentos y propuestas...”, *op. cit.* pág. 16.

⁽¹⁹⁾ Eduardo Pizarro, *ibid.*, págs. 27-28.

⁽²⁰⁾ El texto completo de las recomendaciones formuladas por la Comisión puede consultarse en Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos, “Recomendaciones para una reforma política”, en varios autores, *La modernización de los partidos políticos*, Fundación Konrad Adenauer - FSB - Consejo Nacional Electoral, Bogotá, 1996.

Las medidas tendientes a manipular la sistemática electoral²¹ son más delicadas desde el punto de vista metodológico, en el sentido de que, a la dificultad de predecir los efectos que tienen los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos²², se suma el hecho de que, para nuestros propósitos, lo que se busca como objetivo final es un efecto en la participación política, de manera indirecta a través de la configuración de un sistema de partidos particular. No se pretende abordar en este corto ensayo el análisis detallado de las múltiples reformas posibles al sistema electoral que estimulen de alguna manera la participación a través del condicionamiento de un multipartidismo "eficaz". Sólo mencionaremos brevemente, en primera medida, dos campos de reformas tratados por Juan F. Jaramillo, y en segunda instancia abordaremos la discusión sobre la propuesta concreta de reforma al mecanismo de conversión de votos en escaños.

En primer lugar, es particularmente importante, dentro del análisis que hemos venido siguiendo, considerar el método usado actualmente para la asignación de escaños por listas en lugar de hacerlo por partidos. Efectivamente, como lo señala Jaramillo²³, la interpretación por parte del Consejo de Estado de la ambigüedad que presenta el Artículo 263 de la Constitución –que pretende asegurar la representación proporcional de los partidos mediante un mecanismo de asignación de escaños a cada lista–, ha

fomentado la dispersión de listas afectando, como hemos visto, la configuración de los partidos y del sistema partidista, y por tanto la participación.

En segundo lugar, una posible reforma al sistema electoral podría consistir en que cada partido tuviera la posibilidad de presentar sólo una lista por circunscripción y establecer el voto preferencial²⁴. Así se puede lograr un equilibrio entre la cohesión interna de los partidos, mediante la responsabilidad del elegido frente a su propio partido (éste decide cómo se conforma la lista) y la democratización de su organización interna, combinada con la representatividad del elegido frente al elector. Este doble efecto coadyuva al acercamiento del objetivo planteado de lograr la eficacia del multipartidismo y su efecto sobre la participación.

Finalmente, como se ilustrará con mayor amplitud en seguida, valdría la pena explorar la posibilidad de sustituir el mecanismo actual de conversión de votos en escaños –procedimiento del cociente electoral con método del residuo mayor– por el método D'Hondt. Este método, como lo veremos, tiene la ventaja de desestimular la atomización de candidaturas, lo que nos acerca al sistema de partidos que hemos planteado como deseable; además, tiende a favorecer la representatividad y a aumentar el valor de cada voto emitido en su conversión en escaños, lo que incidiría directamente en la participación electoral.

²¹ Para lo que concierne al régimen electoral resultante de la Constitución del 1991 y sus posibles reformas, ver "scar Delgado, "Régimen y sistema electoral en la Constitución de 1991", en *Revista Javeriana*, vol. 59, No. 579, Bogotá, octubre de 1991, y en Juan F. Jaramillo, "El régimen electoral colombiano..." *op. cit.*

²² Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

²³ Juan F. Jaramillo, "Comentarios al Título IX de la Constitución Política de Colombia", mimeo (versión preliminar), Bogotá, 1995.

²⁴ Juan F. Jaramillo, "El régimen electoral colombiano..." *op. cit.*

EL MÉTODO D'HONDT

Dentro de los sistemas electorales, en particular en aquellos de carácter proporcional como el que opera en Colombia, quizás uno de los aspectos más relevantes lo constituye el método utilizado para convertir los votos en escaños de un cuerpo colegiado²⁵. La mayoría de estos métodos de cómputo pertenecen a dos grupos: los métodos del cociente electoral, y los del divisor.

En Colombia, el sistema de conversión de votos en escaños, como se sabe, se ubica en el primer grupo. Se trata de la fórmula del cociente electoral con residuos mayores. Consiste, como se ilustra en los ejemplos que siguen, en determinar en primer lugar cuál es el cociente en la elección –el número total de votos dividido por el número de curules que hay que asignar-. En seguida, se divide la votación de cada partido o lista por el cociente calculado, y el resultado de esta división es el número de escaños que dicho partido obtiene por cociente; de dicha división queda, naturalmente, un residuo. Se realiza esta operación

división del número de votos obtenidos por los diferentes partidos o listas en una serie de divisores, lo cual arroja una serie de resultados decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan a los resultados mayores.

El método D'Hondt, desarrollado por el matemático belga Víctor D'Hondt a fines del siglo pasado, es el más conocido de los métodos del divisor. Su particularidad es la serie de divisores que se usa para realizar la operación de división de la votación de cada partido, esto es, la serie 1, 2, 3, 4, 5, etc. El siguiente ejemplo muestra cómo opera este método.

Ejemplo I

Supongamos que en una circunscripción electoral se disputan 10 escaños. De los 100.000 votos que hubo, el partido A obtuvo 45.000; el partido B, 35.000; y el partido C, 20.000. Como se describió, el mecanismo consiste en dividir la votación de los tres partidos por la serie 1, 2, 3, etc. Esta operación produce la siguiente tabla de resultados:

EJEMPLO No. I						
DIVISOR	PARTIDO A		PARTIDO B		PARTIDO C	
1	$45.000 \div 1 = 45.000$	1	$35.000 \div 1 = 35.000$	2	$20.000 \div 1 = 20.000$	4
2	$45.000 \div 2 = 22.500$	3	$35.000 \div 2 = 17.500$	5	$20.000 \div 2 = 10.000$	9
3	$45.000 \div 3 = 15.000$	6	$35.000 \div 3 = 11.666$	7	$20.000 \div 3 = 6.666$	
4	$45.000 \div 4 = 11.250$	8	$35.000 \div 4 = 8.750$		$20.000 \div 4 = 5.000$	
5	$45.000 \div 5 = 9.000$	10	$35.000 \div 5 = 7.000$		$20.000 \div 5 = 4.000$	

para todas las listas o partidos y los escaños restantes, si no se han asignado todos en la primera "ronda", y se otorgan a aquellas listas que tengan los mayores residuos, hasta completar el número total de curules disponibles.

Los procedimientos del divisor, por su parte, se caracterizan por la

En la casilla que está al lado de cada operación, aparece el orden de asignación de los escaños. Así, el partido A obtiene cinco escaños (escaños 1, 3, 6, 8 y 10, en orden de asignación); el partido B, tres escaños (escaños 2, 5 y 7); y el partido C, dos escaños (escaños 4 y 9).

²⁵ Una descripción detallada de los diversos procedimientos de conversión de votos en escaños está en Dieter Nohlen, *op. cit.* págs. 66ss.

A continuación se presentan algunos ejemplos que ilustran la comparación entre el método del cociente electoral y el método D'Hondt.

Ejemplo 2

Este sencillo ejemplo pretende ilustrar por qué el método D'Hondt da un valor más real a cada voto en relación con los escaños obtenidos, que el método del cociente electoral con residuos mayores, que es el que se utiliza actualmente en Colombia.

Supongamos que en una elección se presentan 3 partidos (o 3 listas), A, B y C, y obtienen, respectivamente, 80, 38 y 32 votos cada uno. Supongamos además que el número de escaños de la circunscripción es 3. Según el método del cociente electoral, al dividir el número de votos emitidos por el número de escaños a asignar, se obtiene un cociente de $150/3 = 50$. El resultado de la aplicación de este procedimiento se muestra en el siguiente cuadro:

EJEMPLO No. 2					
PARTIDO	VOTOS	RESIDUO	ESCAÑOS OBTENIDOS POR COCIENTE		
			COCIENTE	RESIDUO	
A	80	30	1	0	
B	38	38	0	1	
C	32	32	0	1	

Como se ve, el partido A obtiene un escaño por cociente, y un residuo de 30 votos. Ni el partido B ni el C obtienen escaños por cociente, por lo que sus residuos son 38 y 32 votos respectivamente. El resultado de esto es que el partido A, a pesar de tener una mayoría absoluta, sólo recibe un escaño, cuyo costo en votos es de 80

(se necesitaron 80 votos para obtener un solo escaño); mientras tanto, los partidos B y C obtienen un escaño cada uno, a un costo, respectivamente, de 38 y 32 votos. En consecuencia, el valor de los votos de los electores del partido A resultó considerablemente menor que los de los que optaron por los partidos B y C.

Veamos ahora qué pasaría con el método D'Hondt. Al usar los divisores que prevé este procedimiento, es decir 1, 2, 3, ... obtenemos el siguiente

DIVISOR	PARTIDO A	PARTIDO B	PARTIDO C
1	80	1	38
2	40	2	19
3	26		12
			10

cuadro:

Como en el ejemplo 1, en la casilla pequeña aparece el orden de asignación de los tres escaños. Vemos cómo el partido A obtiene 2 escaños mientras el partido B obtiene el tercero. Cada escaño del partido A costó 40 votos (80 votos para dos escaños), mientras que el escaño del partido B costó 38, y el partido A obtiene dos tercios de la circunscripción.

Podemos concluir que el sistema D'Hondt tiende a ser más "representativo" en cuanto a la asignación de valor a cada voto emitido.

Ejemplo 3

En este ejemplo, más complejo, se pretende ilustrar cómo el método D'Hondt tiende a castigar la atomización de los partidos, y, de la misma manera, a premiar su agrupación. Las cifras usadas tratan de reflejar, de una manera muy simplificada, la realidad

⁽²⁶⁾ Este ejemplo ha sido desarrollado con base en cifras electorales extraídas de Eduardo Pizarro, "La crisis de los partidos...", pág. 216, interpretadas para efectos de ilustrar la comparación de los dos métodos de conversión de votos en escaños.

electoral del país²⁶.

Escenario I:

Supongamos que cuatro partidos -A, B, C y D- presentan 9 listas. Los partidos A, B y C se presentan con una lista única cada uno, mientras que el partido D realiza una "operación avispa" con 6 listas (las listas 4, 5, 6, 7, 8 y 9). Si además suponemos que hay 15 escaños por asignar, los resultados se ven el siguiente cuadro:

Escaños: 15

guentes resultados:

El método de cociente electoral, si bien conserva la proporcionalidad, no desestimula la atomización del partido D en 6 listas. Ahora veamos qué hubiera pasado con el método D'Hondt (ver cuadro método de cociente electoral, siguiente página.).

Aunque no desarrollamos los detalles matemáticos de aplicación del método (el mecanismo puede verse en los ejemplos 1 y 2), se puede ver cómo éste castiga las listas más

LISTA	PARTIDO	VOTOS	%	ESCAÑOS POR COCIENTE	RESIDUO	ESCAÑOS POR RESIDUO	TOTAL DE ESCAÑOS	%
1	A	459,467	27.61%	4	15,685	0	4	26.67%
2	B	436,562	26.25%	5	103,724	1	4	26.67%
3	C	234,358	14.08%	2	12,466	0	2	13.33%
4	D	103,609	6.25%	0	103,609	1	1	6.67%
5	D	96,061	5.77%	0	96,061	1	1	6.67%
6	D	93,158	5.60%	0	93,158	1	1	6.67%
7	D	84,365	5.07%	0	84,365	1	1	6.67%
8	D	80,365	4.83%	0	80,365	1	1	6.67%
9	D	76,245	4.58%	0	76,245	0	0	0.00%
Totales:		1,664,190	100.00%	9		6	15	100.00%

Método del cociente: tabla de resultados, por listas.

Cociente: 110,946

El cuadro muestra cómo se hace la asignación de escaños de acuerdo con el método de cociente electoral. Si agrupamos las listas por partidos, esto es, si para el partido D sumamos la votación y el número de escaños de todas sus listas, obtenemos los si-

pequeñas (las listas 7, 8 y 9 no obtienen ninguna curul) y por consiguiente estimula su agrupación. Si vemos

PARTIDO	VOTOS	%	ESCAÑOS	%
A	459,467	27.61%	5	33.33%
B	436,562	26.25%	5	33.33%
C	234,358	14.08%	2	13.33%
D	533,803	32.08%	5	20.00%
Totales:	1,664,190	100.00%	15	100.00%

Método D'Hondt: tabla de resultados, por partidos.

este resultado por partidos, sería así:

El método D'Hondt ha logrado castigar la "operación avispa" del par-

PARTIDO	VOTOS	%	ESCAÑOS	%
A	459,467	27.61%	4	26.67%
B	436,562	26.25%	4	26.67%
C	234,358	14.08%	2	13.33%
D	533,803	32.08%	5	33.33%
Totales:	1,664,190	100.00%	15	100.00%

Método del cociente: tabla de resultados, por partidos.

LISTA	PARTIDO	VOTOS	%	ESCAÑOS	%
1	A	459,467	27.61%	5	33.33%
2	B	436,562	26.23%	5	33.33%
3	C	254,358	14.08%	2	13.33%
4	D	103,609	6.25%	1	6.67%
5	D	96,061	5.77%	1	6.67%
6	D	93,158	5.60%	1	6.67%
7	D	84,365	5.07%	0	0.00%
8	D	80,565	4.83%	0	0.00%
9	D	76,245	4.58%	0	0.00%
Totales:		1,664,190	100.00%	15	100.00%

Método D'Hondt: tabla de resultados, por listas.

tido D. Hay que tener muy claro que, al manipular estas variables de la sistemática electoral, no hay que perder de vista el objetivo concreto que se busca alcanzar. En este caso, aunque a simple vista parezca "injusto" el resultado de la aplicación del método D'Hondt, y luzca más proporcional el método del cociente, el propósito de estas medidas es desestimular la atomización de los partidos en múltiples listas, buscando que el sistema de partidos esté caracterizado por un multipartidismo eficaz, tal como se ha definido, todo esto con el objeto de aumentar la participación electoral. Además, con respecto a esto último, el método D'Hondt favorece –como se vio en el Ejemplo 2– una mejor valoración de cada voto, lo que, desde el punto de vista del elector, es claramente positivo.

Escenario 2

Finalmente, supongamos, que, con los mismos datos de votación, se utiliza el método D'Hondt, pero en este caso, todos los partidos se presentan unidos o, en otras palabras, los partidos A, B y C actúan como en el escenario anterior, pero el partido D deci-

de presentar una lista única (cuya votación es la suma de las votaciones de las listas 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del escenario 1). Los resultados se verían de

PARTIDO	VOTOS	%	ESCAÑOS	%
A	459,467	27.61%	4	26.67%
B	436,562	26.23%	4	26.67%
C	254,358	14.08%	2	13.33%
D	533,803	32.08%	5	33.33%
Totales:	1,664,190	100.00%	15	100.00%

Método D'Hondt: tabla de resultados.

la siguiente manera:

A la inversa, en este escenario, el método D'Hondt ha "premiado" al partido D por presentarse con una sola lista. En lugar de obtener sólo 3 escaños, como en la aplicación del mismo método en el escenario anterior, obtiene 5. Podemos señalar en este momento que, naturalmente, nada garantiza que en esta instancia el partido D esté cohesionado internamente, ni que sus procedimientos de elección interna de candidatos a conformar la lista sean democráticos; se ven claramente los límites de la ingeniería institucional. Sin embargo,

también es claro que la formulación de incentivos tiene el potencial de iniciar a tendencias de cambio.

CONCLUSIONES

Como hemos visto, un sistema de partidos caracterizado por un multipartidismo "eficaz", tal como se ha definido, tendería a estimular la participación en la medida en que amplíe tanto cuantitativa como cualitativamente la pobre representatividad del sistema político colombiano. La inclusión de reformas institucionales, el uso de la ingeniería institucional, sin perder de vista el estudio concienzudo de la realidad sociopolítica del país, y con el objetivo preciso de proponer por un sistema con las características señaladas, es un campo de exploración que podría resultar importante para consolidar los propósitos de pluralidad y participación del escenario político, propios de la Constitución de 1991.

En ese orden de ideas, es indudable que el campo de la sistemática electoral merece un estudio más profundo. En particular, en lo que respecta a los procedimientos de conversión de votos en escaños, es necesario profundizar tanto en las características de tales métodos y en los efectos que, desde la teoría, tienden a producirse sobre el sistema de partidos, como en las posibilidades y consecuencias que tendría su implantación en la compleja realidad colombiana. No obstante, se puede afirmar que una reforma que, como la que se propone aquí, reemplace en el sistema electoral colombiano el método del cociente por el método D'Hondt para la conversión de votos en escaños, tendría la fuerza de establecer por sí misma un nuevo conjunto de reglas del juego que, sin penetrar directamente en la normatividad interna de los partidos, les plantearía nuevos retos y les impondría nuevos patrones de compor-

tamiento, a ellos y a su electorado, a la vez que crearía nuevas respuestas por parte de este último. Predecir con alguna certeza cuáles serían estos nuevos comportamientos y sus consecuencias, a pesar de lo mostrado en el modelo hipotético que se ha esbozado, requiere una investigación mucho más profunda.

Esta línea investigativa involucra, entre otras cosas, un estudio concienzudo de cuáles serían los efectos de una reforma de esta naturaleza sobre los partidos en función de su tamaño y de otras características (organización interna, presencia nacional o regional, carácter de su adscripción, etc.).

También sería necesario explorar el impacto que un cambio de esta naturaleza tendría en otras variables y, en esta misma línea, qué otras reformas podrían combinarse con ésta para la creación de incentivos más fuertes hacia el resultado buscado. En particular, además del estudio de los efectos de una reforma como la propuesta en la representación política, cuya primera aproximación se plantea en el presente artículo, el examen debería adelantarse en la dimensión de la gobernabilidad. Un sistema de multipartidismo como el propuesto, además de buscar la eficacia en la búsqueda de los objetivos de participación electoral, parecería ir en la dirección de hacer más eficiente la relación del gobierno con el parlamento -una relación de negociación del gobierno con bancadas organizadas en lugar de negociaciones individuales con cada parlamentario. Esto, sin embargo, merece sin duda un examen más profundo.

Por otra parte, habría que analizar cuáles serían las posibilidades reales de lograr un consenso político alrededor de la necesidad de realizar una reforma de esta naturaleza y, de darse éste, cómo sería la curva de aprendizaje de un nuevo conjunto de reglas

del juego por parte de los actores políticos; y, en general, cuáles serían los efectos de este tipo de reformas institucionales sobre la cultura política colombiana.

En este sentido, es claro que una reforma institucional de esta naturaleza, como ya se dijo, no garantiza de ninguna manera que los partidos y movimientos adopten un comportamiento que los lleve a una mayor cohesión interna. De hecho, si todos los partidos y movimientos políticos persisten en la lógica de atomización de listas para las elecciones parlamentarias, el efecto de una reforma en el sistema electoral colombiano sería prácticamente nulo. En efecto, el método D'Hondt, como se vio, tiende a "castigar" las operaciones avispa, pero esto sólo es efectivo en la medida de que haya algún partido a quien "premiar" por no incurrir en dicha práctica. Sin embargo, el mérito fundamental de la reforma propuesta es la introducción de un mecanismo que sí estimule un comportamiento diferente por parte de los partidos -una presentación unificada de listas-, estímulo que hoy día no existe.

Finalmente, habría que examinar qué consecuencias no deseadas podría tener en general esta alteración del sistema electoral; un primer reparo en este sentido, podría ser el del peligro potencial que encerraría este nuevo sistema electoral para el futuro de las terceras fuerzas, cuyo caudal de votantes ha sido tradicionalmente pequeño en comparación con los partidos tradicionales. Podría afirmarse que las reformas de la Constitución del 91 orientadas a la apertura del espacio político, en combinación con el

sistema electoral vigente, han permitido precisamente que una considerable cantidad de partidos y movimientos ajenos al bipartidismo hayan logrado alguna representación en el Congreso. Y, en la misma línea, podría por consiguiente pensarse que la introducción de un nuevo sistema electoral que tendría el potencial de favorecer a los partidos grandes significaría un retroceso en los objetivos planteados por la apertura política concebida por los constituyentes de 1991, un posible retorno al bipartidismo excluyente.

Claramente, no es ésta la intención de la propuesta. El objetivo, por el contrario, es precisamente estimular dentro del sistema de partidos la conformación de una verdadera oposición. Si bien las reformas introducidas por la nueva Carta Política han incentivado y permitido la presencia de movimientos por fuera de los partidos tradicionales en los cuerpos de representación, difícilmente podría considerarse ésta como una verdadera oposición. Su capacidad de ejercer presión, al estar totalmente diseminada en el Congreso, es mínima. Y lo que constata el análisis realizado en este artículo es que no hay, desde el punto de vista del sistema electoral, ningún estímulo real para que estas terceras fuerzas se constituyan en un verdadero grupo de oposición. La propuesta, por lo tanto, va en ese sentido: crear dentro del sistema político, por la vía de una reforma institucional, un conjunto de reglas de juego que incentiven la conformación de coaliciones que logren superar el tradicional estado de raquitismo de la oposición política en Colombia.

