

POSIBILIDADES Y RIESGOS DE LA ACTUAL REFORMA ELECTORAL EN COLOMBIA. UN ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO*

JUAN CARLOS RODRÍGUEZ RAGA**

Después de la redacción de una nueva Constitución en 1991, el gobierno del presidente Pastrana ha venido impulsando una nueva enmienda constitucional que pretende transformar y purificar la forma de hacer política en Colombia. Este proyecto de enmienda, cuyo énfasis está puesto en los aspectos electorales, constituye un nuevo intento por construir una institucionalidad estable y funcional para el país, que, sin embargo, ha sido calificado por muchos como innecesario e inconveniente.

Tal vez algunos analistas estén en lo cierto cuando afirman que la verdadera reforma política en Colombia consistiría en "detener el asesinato político de opositores"¹. Quizás la reforma política, tal como

está planteada, no sea urgente ante la violenta realidad que nos desborda, en medio de un conflicto armado que, a pesar del incipiente proceso de conversaciones con los grupos insurgentes, no permite vislumbrar un acuerdo de paz en el corto plazo. Probablemente, si se concreta esta negociación al conflicto armado, Colombia emprenderá un proceso constituyente de gran envergadura.

Esto no significa, sin embargo, que haya que abordar con desdén o indiferencia esta reforma electoral que se debate en el Congreso de la República. A pesar de su autismo, lo que suceda en el "país político" tiene efectos no despreciables sobre el devenir de la nación. Este proceso reabre, por otra parte, el debate sobre la relevancia de las instituciones en general, y sobre la plausibilidad del diseño institucional en particular.

Este texto pretende, a propósito de la discusión de este proyecto de enmienda, abordar un análisis del sistema electoral colombiano y de los principales elementos incluidos en dicha reforma, con el fin de argumentar que ésta no toma en cuenta a cabalidad

* Este texto es una versión abreviada de un artículo inédito más extenso que fue presentado como ponencia en la XIX Conferencia Anual sobre América Latina, de la Asociación de Estudiantes del Institute of Latin American Studies, de la Universidad de Texas en Austin, en febrero de 1999.

** Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

1. Gutiérrez, Francisco, "Rescate por un elefante. Congreso, sistema y reforma política", en Andrés Dávila y Ana María Bejarano (comps.), *Elecciones y democracia en Colombia*

1997-1998, Fundación Social – Universidad de los Andes – Veeduría ciudadana a la elección presidencial, Bogotá, 1998, p. 252.

el fenómeno verdaderamente significativo de la cultura política colombiana, esto es, el alto grado de personalización de la actividad política en nuestro país, en particular de los tradicionales partidos Liberal y Conservador; dicha reforma, adicionalmente, estaría penalizando severa e "injustamente" a los partidos y movimientos ajenos a los dos partidos tradicionales, cerrando así aún más nuestra débil democracia.

Instituciones y diseño institucional

Ciertas corrientes neo-institucionalistas hacen énfasis en el carácter contingente de las instituciones políticas. En particular, el enfoque que Monsalve y Sottoli denominan institucionalismo histórico-empírico, desarrollado principalmente por Dieter Nohlen y el grupo de Heidelberg, reconoce que los procesos reformadores de las instituciones reflejan en realidad las negociaciones entre actores políticos y la correlación de fuerzas en una perspectiva histórica. Se da en la práctica una relación de causalidad circular, lo que hace que las instituciones hayan de concebirse como variable a la vez dependiente e independiente; el estudio concienzudo del contexto histórico y socio-cultural constituye pues un factor determinante para la comprensión de las realidades políticas y para la predicción, limitada, de los efectos que ciertos arreglos institucionales tendrían en una sociedad política y en un momento histórico dados².

Teniendo en cuenta este enfoque, se hace necesario un análisis de nuestro sistema electoral³ y de la

2. Monsalve, Sofía y Sottoli, Susana, "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas", en Nohlen Dieter y Fernández B. Mario (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

evolución reciente del sistema de partidos, que tenga en cuenta de manera clara las condiciones particulares del contexto nacional, con el fin de realizar un examen plausible de la reforma electoral presentada por el Ejecutivo a consideración del Congreso.

Sistema electoral y sistema de partidos

Nohlen plantea cinco grandes criterios funcionales que permiten evaluar los sistemas electorales: representación, concentración, participación, simplicidad y legitimidad⁴. Estos criterios corresponden en general a lo que podían ser exigencias acerca del funcionamiento de un sistema electoral. En este análisis se tratarán de manera sistemática únicamente los tres primeros, con el fin de contrastar los resultados del análisis con los principales aspectos de la reforma.

3. El sistema electoral colombiano, en lo que se refiere al Congreso bicameral, es un sistema de representación proporcional por listas cerradas y bloqueadas, es decir, listas en las cuales el elector no puede alterar el orden ni la conformación de la lista. Cada partido puede postular múltiples listas. La asignación de escaños se hace siguiendo el método de cuocientes y residuos: el cuociente se obtiene al dividir el número total de votos en cada circunscripción electoral por el número de escaños a proveer en la misma. Una lista obtiene un número de escaños equivalente al número de veces en que se pueda dividir su votación por el cuociente. Los escaños que, luego de esta primera ronda de asignación, se quedaran sin asignar, se distribuyen por el procedimiento de residuos mayores; éstos se organizan en orden descendente, y cada lista recibe un escaño adicional hasta que se hayan asignados todos los escaños correspondientes al distrito electoral en cuestión. Para el Senado, existe un único distrito nacional; para la Cámara de Representantes, las circunscripciones están en correspondencia con la división político-administrativa del país.
4. Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas electorales*, Nueva Sociedad-Fundación Friedrich Ebert, Caracas, 1995, pp. 114-117.

Representación

El primer criterio de evaluación de los sistemas electorales, la representación, tiene que ver con la forma como el sistema electoral permite el reflejo de intereses y opiniones en los órganos de representación. Nohlen señala que esto se entiende en un doble sentido: en primer lugar como la posibilidad de que se vean representados diversos sectores de la sociedad (minorías, mujeres, etc.), o, en otras palabras, del grado de existencia de restricciones a la postulación de candidaturas que tengan posibilidades de lograr la representación política de tales intereses sociales y políticos; en segundo lugar, en el sentido de que la representación sea justa, es decir que el sistema electoral permita que exista una representación proporcional de dichos intereses⁵.

En cuanto al primer sentido, los esfuerzos de inclusión al sistema político que se dieron en la redacción de la Constitución de 1991 –que incluye, entre otras, normas que facilitan la formación y funcionamiento de partidos políticos–, constituyen pasos indudables para la superación del bipartidismo excluyente, y se tradujeron en el acceso a la representación de minorías étnicas y religiosas que tradicionalmente habían sido excluidas del panorama político colombiano⁶.

Suele atribuirse, sin embargo, a esta normatividad laxa para la conformación de movimientos políticos la causa de que el sistema de partidos se encuentre en un proceso creciente de fragmentación y atomización, y de que, como resultado de esto, haya habido una pérdida progresiva de gobernabilidad en

el país⁷. Aunque la fragmentación y la atomización de los partidos constituyen fenómenos preocupantes, como más adelante sostendré, es necesario describir cómo tales “anomalías” no afectan por igual a todos los partidos, y, sobre todo, que el problema actual de gobernabilidad difícilmente es achacable de manera exclusiva a las reformas incluidas en la nueva Constitución, y mucho menos a los movimientos ajenos al bipartidismo que surgieron luego de dicha apertura política.

Por otra parte, además de la existencia de perturbaciones a los mecanismos de representación que se producen en realidad antes del sistema electoral por medio de la represión, la intimidación, la guerra y la corrupción⁸, en lo que se refiere a la “representación justa” del sistema electoral mismo, esto es, a la conversión equilibrada de votos en escaños, también existen distorsiones que cuestionan el diseño y el desenvolvimiento de dicha institución. Para su estudio es posible usar dos indicadores que miden la proporcionalidad y la equidad del sistema electoral colombiano, esto es, su capacidad y precisión para convertir preferencias electorales en escaños.

En cuanto a la proporcionalidad, se utiliza el índice de desviación de la proporcionalidad (DP) del sistema, que se calcula con base en la suma de las diferencias entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de votos obtenidos por cada una de las agrupaciones políticas⁹. En este punto es crucial la elección

5. Nohlen, Dieter, ob. cit., pp. 114-115.

6. Pizarro, Eduardo, “Elecciones, partidos y nuevo marco institucional: ¿En qué estamos?”, en *Análisis Político*, No. 22, mayo-agosto de 1994.

7. Pizarro, Eduardo, “Fundamentos y propuestas para una reforma política en Colombia”, en varios autores, *La oposición política en Colombia*, IEPRI – FESCOL, Bogotá, 1996, pp. 23-26.

8. Gutiérrez, Francisco, ob. cit., p. 221.

9. Estas diferencias deben ser tomadas en su valor absoluto, ya que, de lo contrario, al sumarmas, siempre el resultado sería cero (lo que “gana” una agrupación política lo “pierden” las otras). Además, con el fin de obtener un índice entre 0 y 1 (o

de la unidad de análisis. En general, los estudios comparados sobre sistemas electorales concentran su mirada en el nivel de partido, lo que significa que, al estudiar la proporcionalidad de tales sistemas, examinan qué diferencias existen entre la porción de votos de un partido y el porcentaje de escaños asignados a dicho partido¹⁰. Estas investigaciones arrojan resultados que muestran, en general, una gran proporcionalidad del sistema electoral colombiano, con respecto a otros países del área.

No obstante, si estamos analizando las preferencias electorales en Colombia, es necesario tener en cuenta el contexto político en el que se expresan dichas preferencias. Y quizás la característica más particular de dicho contexto la constituya la enorme personalización de la política, cuya expresión más nítida es la gran proliferación de listas en las elecciones congresionales (ver Tabla 1).

Esta característica de nuestro sistema político sugiere que se ha de completar la reflexión acerca del

entre 0% y 100%, que es lo mismo), se divide la suma por dos. La fórmula general para la desviación de la proporcionalidad (DP) es la siguiente:

$$DP = \frac{\sum |pe_i - pv_i|}{2}$$

donde pe_i denota el porcentaje en escaños del "partido" i -ésimo y pv_i el porcentaje en votos del mismo "partido". Ver Taagepera, Rein y Soberg Shugart, Matthew, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven, 1989, pp. 104 y ss.

10. Ver, por ejemplo, Taagepera y Shugart, ob. cit., p. 105 y ss.; Fernández Segado, Francisco, *La representatividad de los sistemas electorales*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 1994; Alcántara, Manuel, "Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990", en *América Latina Hoy*, Madrid, abril, 1996, pp. 9-10.

TABLA 1
PARTIDOS Y LISTAS EN LAS ELECCIONES
PARA EL SENADO DE 1991, 1994 Y 1998

	1991	1994	1998
Número de partidos	13	36	48
Número de listas	141	245	311

sistema electoral colombiano acercando más el foco de la lente analítica. En efecto, no basta con hablar, por ejemplo, de preferencias liberales o conservadoras. Un análisis por partido de la proporcionalidad del sistema electoral supondría aceptar que lo que pierde una lista de un partido puede ser compensado por lo que gana otra lista del mismo partido. Esta afirmación puede cuestionarse al menos desde dos puntos de vista: desde la perspectiva de los electores, podría sostenerse que un elector en realidad no vota por un partido sino por un individuo, y no se sentiría representado por otro candidato aunque éste fuera del mismo partido; desde el punto de vista de los candidatos que encabezan las listas, la aspiración electoral, personal, de cada uno de ellos no se sentiría compensada en caso de no salir elegido aunque sus copartidarios sí lo logaran.

Por estas razones, no basta con analizar la proporcionalidad a nivel de partido y se hace necesario un cálculo del índice de desviación de la proporcionalidad por lista. Desde esta perspectiva, la proporcionalidad del sistema electoral colombiano adquiere niveles realmente pobres, lo que estaría indicando, si aceptamos que las preferencias electorales se expresan principalmente por personas y no por partidos, que la capacidad de representación de nuestro sistema político está seriamente cuestionada.

Por otra parte, independientemente del nivel de agregación elegido, se puede observar una clara ten-

dencia a la degradación de la proporcionalidad. ¿Cómo se podría explicar esta pérdida en la proporcionalidad del sistema electoral colombiano? Por lo pronto, se puede afirmar que a medida que aumenta el número de partidos y en particular de listas presentadas a las elecciones, igualmente hay un crecimiento en la desviación de la proporcionalidad (ver Tabla 2)¹¹.

TABLA 2
ÍNDICE DE DESVIACIÓN
DE LA PROPORCIONALIDAD (DP) MEDIDO
POR LISTAS, POR PARTIDOS, Y AGRUPANDO
EN UN SOLO GRUPO DE "TERCERAS FUERZAS"
A LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS AJENOS
AL BIPARTIDISMO (SENADO - 1991, 1994, 1998)

	1991 %	1994 %	1998 %
DP (lista)	16.78	30.87	35.87
DP (partido)	5.68	6.58	8.90
DP (Liberal- Conservador - Terceras fuerzas)	4.51	4.36	6.25

Ahora bien, al analizar cuáles son las fuerzas políticas que están siendo afectadas por la desviación de la proporcionalidad, se ve cómo ésta ha favorecido principalmente a los partidos tradicionales, en detrimento de las tercerías. Las Tablas 3, 4 y 5 resumen esta situación agrupando los partidos y movimientos ajenos al bipartidismo bajo la categoría única de Terceras fuerzas. La proliferación de listas se ha convertido en soporte del bipartidismo y en barreras

que se imponen al acceso de las fuerzas políticas emergentes.

TABLA 3
PROPORCIONALIDAD
LIBERALES/CONSERVADORES/TERCERAS FUERZAS
(SENADO 1991)

	% votos	% escaños	Dif. %
Partido Liberal	53.49	58.0	+4.51
Partido Conservador	28.08	26.0	-2.08
Terceras fuerzas	18.43	16.0	-2.43

TABLA 4
PROPORCIONALIDAD
LIBERALES/CONSERVADORES/TERCERAS FUERZAS
(SENADO 1994)

	% votos	% escaños	Dif. %
Partido Liberal	56.44	59.0	+2.56
Partido Conservador	29.20	31.0	+1.80
Terceras fuerzas	14.36	10.0	-4.36

TABLA 5
PROPORCIONALIDAD
LIBERALES/CONSERVADORES/TERCERAS FUERZAS
(SENADO 1998)

	% votos	% escaños	Dif. %
Partido Liberal	44.556	47.571	76.662
Partido Conservador	52.184	46.843	68.710
Terceras fuerzas	55.663	71.415	121.344

Esto se confirma mediante el criterio de equidad del sistema electoral, que puede evaluarse midiendo el costo, en votos, de cada curul obtenida. Este criterio muestra, consecuentemente con lo analizado, cómo

11. De hecho, hay una fuerte correlación entre ambos indicadores. En el nivel de listas, por ejemplo, el índice DP está correlacionado con el número de listas con un factor de 0.99, y con el número de partidos con un factor de 0.80.

las tres últimas elecciones presentan una creciente inequidad en detrimento de las fuerzas políticas no bipartidistas (ver Tabla 6).

TABLA 6 VOTOS POR CURUL LIBERALES/CONSERVADORES/TERCERAS FUERZAS (SENADO)			
Votos por curul	1991	1994	1998
Partido Liberal	44.556	47.571	76.662
Partido Conservador	52.184	46.843	68.710
Terceras fuerzas	55.663	71.415	121.344

Concentración

Por su parte, el criterio de concentración para la evaluación de un sistema electoral tiene que ver con la "agregación de intereses sociales y opiniones políticas"¹². En otras palabras, un sistema de representación no sólo debe reflejar las opiniones de la sociedad, sino que debe estar en capacidad de concitar tales opiniones en un acto de formación de la voluntad política. El criterio de concentración no se ocupa ya de la representación social como el criterio de representación, sino de la representación funcional¹³.

Este criterio está relacionado, por lo tanto, con el sistema de partidos, y con la manera como el sistema electoral logra o no reducir el número de partidos que logran asiento en un parlamento.

Para analizar este criterio, teniendo en cuenta el peso relativo de cada partido, es útil la noción de número efectivo de partidos¹⁴. En la Tabla 7 aparece, para cada elección analizada, el número de partidos

electorales (partidos que se presentaron a las elecciones), el número efectivo de partidos electorales, el número de partidos parlamentarios (partidos que obtuvieron al menos un escaño en el Congreso) y el número efectivo de partidos parlamentarios; se ve cómo el sistema político se ha mantenido prácticamente en un bipartidismo estabilizado.

TABLA 7 CONCENTRACIÓN (SENADO)			
	1991	1994	1998
# Partidos electorales	13	36	48
Nv	2.67	2.47	2.55
# Partidos parlamentarios	10	12	13
Ne	2.42	2.25	2.27

Paradójicamente, el número efectivo de partidos tuvo su valor más alto cuando el número de partidos y el número de listas fueron bajos. En las últimas dos elecciones, a pesar de la tendencia al aumento del número de partidos, la fragmentación del poder político sigue siendo mínima. Esto desmentiría las denuncias que se hacen con respecto a los problemas de gobernabilidad que aquejan a nuestro sistema político, ya que,

14. Laakso, M. y Taagepera, R. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, 12, 1979, pp. 3-27. El número efectivo de partidos es simplemente un caso particular de una medida general que permite evaluar el número efectivo de partes en cualquier asamblea; se calcula al dividir 1 por la suma de los porcentajes de *participación* — al cuadrado — de cada una de las partes. Formalmente, la fórmula es la siguiente:

$$N = \frac{1}{\sum p_i^2}$$

donde p_i es el porcentaje de participación (acciones, puestos, votos, etc.) de la parte i .

12. Nohlen, Dieter, ob. cit., p. 115.

13. Fernández Segado, Francisco, ob. cit., p. 17.

desde esta perspectiva, en el Congreso tendrían asientos en realidad dos grandes partidos y algunos partidos minúsculos cuya incidencia en el juego político parlamentario sería mínima.

Para dilucidar qué se oculta tras esta apariencia de estabilidad, es necesario explorar la realidad de los partidos colombianos. Para esto se hace útil un uso formal de los conceptos de fragmentación y atomización de los mismos. La fragmentación de un partido consiste en la conformación de diferentes movimientos, con nombres propios distintivos, pero que provienen del mismo tronco político. Su análisis arroja que el número efectivo de fragmentos¹⁵ de los partidos tradicionales es relativamente bajo, mientras que las terceras fuerzas presentan un alto grado de fragmentación (ver Tabla 8).

TABLA 8 FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA (SENADO)						
Tronco	1991		1994		1998	
	# fragmentos	Nfe	# fragmentos	Nfe	# fragmentos	Nfe
Partido Liberal	3	1.07	4	1.11	10	1.49
Partido Conservador	7	3.85	8	2.28	8	3.09
Terceras fuerzas	8	2.91	10	10.00	11	10.29

¿Por qué es tan problemático un Congreso dominado ampliamente por dos partidos que no están significativamente fragmentados? El fenómeno realmen-

Así, por ejemplo, el número efectivo de partidos electorales se calcula mediante la fórmula:

$$Nv = \frac{1}{\sum pvi}$$

donde v denota que la medición se hace en votos, y pvi es

te distintivo de nuestro sistema de partidos es el de la atomización, esto es, la presentación de innumerables listas en las elecciones por parte de los diferentes movimientos. Para medir la atomización, hablaremos así del número efectivo de listas –que en este caso, como en el anterior, medimos únicamente en escaños (Nle)– de cada agrupación política, como se ve en la Tabla 9. Este fenómeno que, como veremos, es una

TABLA 9 ATOMIZACIÓN PARLAMENTARIA (SENADO)						
Tronco	1991		1994		1998	
	Curules	Nfe	Curules	Nfe	Curules	Nfe
Partido Liberal	58	48.06	59	55.25	60	58.06
Partido Conservador	26	6.63	31	29.12	28	26.13
Terceras fuerzas	16	2.91	10	10.00	12	10.29

manifestación de la personalización de la política y del grado de autonomía de los políticos con respecto a sus respectivos aparatos partidistas, muestra cómo el panorama que se ve es el de una atomización casi

el porcentaje de votos del partido i . Así mismo, el número efectivo de partidos parlamentarios se calcula así:

$$Ne = \frac{1}{\sum pe_i}$$

donde e denota que la medición se hace en escaños, y pe_i es el porcentaje de los escaños que tiene el partido i .

15. En este caso, las fórmulas, para el número efectivo de fragmentos electorales y parlamentarios de un partido, serían:

$$Nfv = \frac{1}{\sum pfvi} \quad y \quad Nfe = \frac{1}{\sum pfe_i}$$

donde pfi y pfe_i son los porcentajes, en votos y en escaños, respectivamente, del fragmento i -ésimo, con respecto al total del partido.

total de la representación política, obteniendo prácticamente una representación uninominal.

En resumen, el criterio de concentración del sistema electoral colombiano muestra la enorme dificultad que tiene éste para crear bloques políticos fuertes, cohesionados, que favorezcan la creación de mayorías estables y permitan una adecuada gobernabilidad democrática en el país.

Participación

Ahora bien, se establece un tercer criterio de evaluación de los sistemas electorales: la participación. En este contexto, el término sugiere el grado de relación, conocimiento, responsabilidad e identificación entre electores y elegidos¹⁶. La variable del sistema electoral que se examina en este sentido es la forma de la candidatura y la forma del voto.

En la literatura de los sistemas electorales se establece una primera distinción en la forma de la candidatura, entre candidatura individual y la lista de partido, asociada con la "idea de voto por una persona o personalidad versus voto por una lista de individuos anónimos"¹⁷.

En Colombia, como se dijo, opera un sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas. Esta forma de candidatura, al menos en teoría, es aquella en la que se expresaría con mayor contundencia el poder de los aparatos partidistas sobre los políticos. Sin embargo, en la práctica se ha introducido "de contrabando el sistema mayoritario uninominal anglosajón, sin ninguna de sus virtudes y con todas las desventajas de un modelo electoral totalmente desestructurado"¹⁸. La Tabla 10 muestra, en primer lugar, cómo es cada vez más reducido el

número de listas que obtienen más de una curul; y en segundo lugar, cómo la gran mayoría de los escaños se obtienen por residuo.

TABLA 10 PERSONALIZACIÓN (SENADO)			
	1991	1994	1998
Listas con más de una curul	9	3	3
% de curules por cuociente	41	13	8

Las ventajas de un sistema uninominal basado en pequeñas circunscripciones que "favorecen una comunicación fluida entre el elegido y sus electores y por tanto, inducen una cierta responsabilidad política"¹⁹, son prácticamente inalcanzables en un contexto en el que a grandes circunscripciones se agrega la estructura de redes clientelistas que caracterizan la actividad política que no logran articular y representar de manera coherente intereses departamentales y nacionales.

De acuerdo con la lógica de votos por favores, se da una representación de intereses particularizada que se caracteriza por la no provisión de bienes colectivos, en cuyo lugar se ofrecen beneficios particulares²⁰. En este contexto de representación atomizada, la relación del presidente con el Congreso sigue la misma lógica de votos por favores y la gobernabilidad se ve seriamente afectada por la necesidad que tiene el Ejecutivo de crear mayorías contingentes para

18. Pizarro, Eduardo, "Fundamentos y propuestas para una reforma política en Colombia", ob. cit., p. 25.

19. Ibid., p. 26.

20. Archer, Ronald, "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy", en Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford (California), 1995, pp. 188-191.

16. Nohlen, Dieter, ob. cit., p. 115.

17. Ibid., p. 73.

sacar adelante sus proyectos, mediante intercambios individuales en ambas cámaras.

En resumen, el análisis del sistema electoral colombiano, cuyas características "técnicas" suelen estar asociadas con una gran proporcionalidad y un fuerte poder de los partidos, indica que se ha estimulado una enorme atomización de éstos, provocando a su vez serias degradaciones tanto en la capacidad de representación, como en la gobernabilidad democrática.

Elementos de la reforma electoral

El proyecto de reforma electoral²¹ comprendía tres elementos principales que apuntaban fundamentalmente a limitar la proliferación de candidaturas a las elecciones de los órganos de representación: la inscripción de una lista única por partido; el umbral de votos para tener la posibilidad de acceder a la repartición de escaños²²; y la inclusión del método D'Hondt como fórmula electoral, en reemplazo del método de cuociente y residuo para la conversión de votos en curules²³.

21. Se hace referencia aquí fundamentalmente al proyecto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en octubre de 1998. Ver *Gaceta del Congreso*, No. 230, Bogotá, octubre 26 de 1998.

22. El proyecto de reforma establecía que dicho umbral, para el Senado, era del 3% de los votos válidos. En las propuestas preliminares de la reforma se contemplaba que este umbral aumentaría a 4% para las elecciones del 2006, y a 5% para el año 2010. Esta progresión no aparece, sin embargo, en el texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara (ver *Gaceta del Congreso*, No. 230, p. 2).

23. Una descripción de los diversos procedimientos de conversión de votos en escaños está en Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 66 y ss. Para una explicación detallada del funcionamiento del método D'Hondt, puede consultarse mi

Estas medidas, además de las normas restrictivas para la conformación de partidos y movimientos, afectarían principalmente a las corrientes ajenas al bipartidismo. Como vimos, los partidos tradicionales no sufren un alto grado de fragmentación; aunque la tendencia sí parece creciente, los políticos pertenecientes tradicionalmente a dichos partidos, en particular los liberales, no tienden a crear sus propios movimientos, y participan en las elecciones bajo la bandera oficial de su partido.

Por su parte, las llamadas Terceras fuerzas son por su misma naturaleza fragmentadas. Al expresar una heterogeneidad de intereses disímiles, su comportamiento electoral no puede ser otro que el de crear su propio movimiento, pues no existe un tronco político bajo el cual puedan agruparse.

Si tomáramos el resultado de las últimas elecciones y simuláramos la aplicación de la reforma, veríamos cómo ésta castiga a los partidos pequeños. Las Terceras fuerzas, a pesar de haber obtenido en total más del 18% de la votación, debido a su fragmentación no lograrían superar el umbral, y el Senado sería absolutamente bipartidista (ver Tabla 11).

TABLA 11
APLICACIÓN DE LA REFORMA
COMPOSICIÓN DEL SENADO

Partido	Votos	Votos %	Curules	Curules %	Dif.
Partido Liberal	4.599.738	57.6	71	71.0	+13.4
Partido Conservador	1.923.881	24.1	29	29.0	+ 4.9

artículo "Participación, sistema de partidos y sistema electoral, Posibilidades de la ingeniería institucional", en *Análisis Político*, No. 33, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, enero-abril, 1998.

¿Se buscaba con la reforma regresar al cerrado bipartidismo? Se podría sostener que, en realidad, es necesario reformar las instituciones políticas que han impedido que se consoliden partidos fuertes, basados en plataformas ideológicas, que traduzcan las aspiraciones de muchos en principios de acción y control políticos²⁴.

Los efectos descritos que tendría la reforma, no serían, según este argumento, otra cosa que una invitación a que las Terceras fuerzas formen coaliciones que les permitan tener una presencia ya no nominal, como hoy, sino sustantiva en los cuerpos de representación. No obstante, la reforma apunta a que los partidos "fuertes" que lleguen al Congreso sigan siendo en la práctica los mismos partidos desarticulados que tenemos hoy. Y esto se debe fundamentalmente a la introducción de un cuarto elemento, el voto preferencial, mediante el cual los electores, más que establecer una relación de preferencia por un programa de partido, seguirían estableciendo los vínculos personales con los candidatos que caracterizan a las relaciones de clientela. No en vano existen reconocidos estudios sobre la vida política en otros países que han establecido una correlación fuerte entre el uso del voto preferencial y la presencia del fenómeno del clientelismo²⁵.

Conclusiones

Podríamos decir, en conclusión, que el argumento que habría detrás de la reforma sostiene que el problema actual de pérdida de gobernabilidad es

consecuencia de la honda atomización de los partidos, que ocasiona que cada candidato constituya una empresa individual, bajo su propia cuenta y riesgo, contando de una manera exclusivamente formal con el aval otorgado por algún partido o movimiento con personería jurídica²⁶. Esto implica una enorme autonomía de los parlamentarios electos con respecto a su partido y la consiguiente inexistencia de programas partidistas integrales.

El Ejecutivo debe negociar sus proyectos con parlamentarios individuales, ofreciendo dádivas presupuestales y burocráticas, y no con bancadas organizadas. Adicionalmente, la posibilidad del ejercicio de una oposición democrática se ve seriamente minada por la presencia fragmentada en el Congreso de los pequeños partidos y movimientos, lo que limita su capacidad de decisión y control políticos.

La atomización y la fragmentación de los partidos, que provocan además una creciente desproporcionalidad del sistema electoral en detrimento de las terceras fuerzas, se ven, a su vez, estimuladas por dicho sistema electoral, originalmente pensado para incluir a las minorías que no podían competir en pie de igualdad con los partidos tradicionales, pero desvirtuado cuando estos últimos decidieron partirse en tantos grupos como fuera posible para maximizar su participación en las cámaras²⁷.

El argumento es consistente. Sin embargo, es necesario afinar algo más el diagnóstico para examinar su coherencia con las reformas propuestas.

24. *Gaceta del Congreso*, No. 242, Bogotá, octubre 29 de 1998, p. 2.

25. Putnam, Robert, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993, p. 94.

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

27. *Gaceta del Congreso*, No. 242, ob. cit., p. 2.

Por una parte, parece claro que la posibilidad de ampliar la democracia pasa por un fortalecimiento de las fuerzas independientes, que no han logrado capitalizar la aparente pérdida de legitimidad de los partidos tradicionales. En este sentido, parece necesaria la creación de un movimiento político que articule la representación de dicho descontento con el bipartidismo. La actitud de algunas figuras independientes, de apoyo irrestricto a la reforma planteada por el gobierno, puede explicarse en este contexto por dos vías complementarias.

En primer lugar, puede responder a un acto de lo que Elster denomina compromiso previo, mediante el cual los independientes se imponen a sí mismos costos muy altos a la defección, esto es, a sucumbir a la tentación de adelantar empresas políticas en las que cada uno sea la única cabeza visible²⁸.

En segundo lugar, al existir listas únicas, de alguna manera habría, para el votante, una importante reducción de complejidad en las elecciones parlamentarias, similar a la que existe en las elecciones presidenciales; el elector, en el caso ideal, se enfrentaría a tres grandes listas (liberal, conservadora e independiente). Esta reducción de complejidad desplazaría preferencias electorales de los partidos tradicionales hacia el tercer movimiento, otorgándole a éste resultados electorales exitosos. Las últimas elecciones presidenciales habrían hecho plausible este supuesto.

Estas dos consideraciones son, sin embargo, sumamente arriesgadas. Ante las altísimas barreras que impone la reforma, estos supuestos, que algunos

podrían considerar saludables delirios de grandeza de ciertos políticos independientes, podrían ser un suicidio político.

Por otra parte, las causas de la pérdida de gobernabilidad, cuya solución parecía ser el objetivo de la reforma, no están exclusivamente en las normas que la Constitución del 91 introdujo para facilitar la creación de partidos y movimientos políticos. Como ya se mencionó, el Congreso está ampliamente dominado por los partidos tradicionales, y éstos, como se vio, no están significativamente fragmentados, esto es, no ha habido una explosión significativa de nuevos partidos y movimientos en el seno de estas colectividades políticas. En la dimensión de la gobernabilidad, por lo tanto, las medidas que en la reforma castigaban de manera tan contundente a las minorías políticas son desproporcionadas y no ponen el foco en el aspecto central del problema: el hecho de que los partidos tradicionales son aglomeraciones de intereses particulares con una coherencia ideológica mínima.

El punto central está, pues, en la personalización de la política, es decir, en la enorme autonomía de que gozan los políticos con respecto a sus partidos. El origen de esta manifestación, arraigada en la cultura política de nuestro país, puede rastrearse al menos hasta mediados de este siglo.

Luego de que las subculturas partidistas heredadas del siglo xix llegaron a un grado de exacerbación de su enemistad con la violencia fratricida de mitad del siglo xx, el acuerdo político de los años cincuenta, llamado Frente Nacional, inauguró una época en la que la división equitativa entre liberales y conservadores de los cargos de elección popular trasladó la competencia electoral hacia el interior de los partidos, con una clientelización creciente de la actividad política.

28. Elster, Jon, "Ulises revisitado. Compromisos previos y constitucionalismo", en *Análisis Político*, No. 35, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, septiembre-diciembre, 1998, pp. 70-96.

Estas prácticas clientelistas han tenido altos costos para los partidos que, al ver minada su unidad interna, sufrieron una pérdida gradual de coherencia, convirtiéndose en cascarones vacíos que, no obstante, han mostrado una enorme capacidad de adaptación y de supervivencia²⁹.

Parece claro entonces que la autonomía actual de los políticos no es sólo una consecuencia de la atomización partidista; más bien, ésta es una expresión, un reflejo de aquélla. En este sentido, la reforma electoral, al poner énfasis en un criterio aritmético de reducción del número de partidos, no tenía en cuenta que la expresión de dicha autonomía no se agota en la presentación de innumerables listas a las elecciones, y puede encontrar un terreno propicio en otros contextos institucionales, por ejemplo, en un sistema de listas únicas combinadas con el voto preferencial y la facultad de adelantar campañas políticas individuales. El foco de la reforma, pues, están exageradamente puesto en el criterio de concentración del sistema

electoral, omitiendo el factor que es tal vez el más importante, es decir, la participación.

Por esta razón, cualquier iniciativa que busque enfocar esta situación debe concentrar su mirada en el funcionamiento interno de los partidos. En este sentido, parece necesario hacer un análisis de los partidos que examine las asimetrías y tensiones entre lo individual y lo colectivo. Esta mirada debe orientarse mediante la pregunta por el locus de control de los diversos recursos de la acción política (recursos presupuestales, burocráticos, financieros, ideológicos, simbólicos, mediáticos, etc.).

La comprensión de este entramado de redes de poder político, además de contribuir a dilucidar las razones de la sorprendente estabilidad del bipartidismo en Colombia, quizás pueda llevarnos a plantear diseños institucionales más eficaces, y a ampliar el debate de tal manera que se pueda superar la paradoja en la que los reformadores son los mismos reformados.

29. Archer, Ronald, "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy", *ob. cit.*, pp. 177-196.