

LA REFORMA POLÍTICA: PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMA ELECTORAL, O DE LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA ATASCADA

JOSÉ MIGUEL CALDERÓN LÓPEZ*

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1991, en su oportunidad, fue interpretada como una sustancial renovación del sistema político colombiano, a partir de la cual se esperaba adelantar una agenda de democratización de la vida social y de modernización económica exitosa en el marco de la globalización económica. Sin embargo, diez años después de su implantación, la percepción dominante sobre el sistema político es bien distinta de las ilusiones entonces presentes: se atribuye al sistema político una creciente ingobernabilidad que se manifiesta en la escasa capacidad del sistema para generar y aplicar políticas públicas eficaces que atiendan las carencias ciudadanas. Del mismo modo, se anota la “clientelización” masiva del sistema político, al cual se atribuye una res-

pensabilidad sustantiva en la crisis de gobernabilidad referida y se advierte que la agenda de reformas se habría paralizado.

La literatura política coincide en el papel central que asigna a los partidos políticos como instrumento de mediación entre los ciudadanos y el Estado para la transmisión de las demandas ciudadanas, su priorización y la articulación de respuestas ejecutables en forma de políticas públicas. En ese sentido, se asigna a los partidos políticos un papel central en el sistema político, de modo que la falta de gobernabilidad y la eventual parálisis de una agenda de reformas implican que aquellos no están cumpliendo en forma satisfactoria la tarea mediadora de intereses y articuladora de respuestas de política pública que la literatura política reconoce en ellos.

Si bien es cierto que a partir de la incidencia de los medios masivos de co-

* Profesor de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Antiguo Director General de Asuntos Políticos y Electorales del Ministerio del Interior. Actualmente, consultor independiente.

municación se advierte un fenómeno de “personalización de la política”, no lo es menos que en las democracias actuales no se ha encontrado un sistema de mediación de las demandas ciudadanas y articulación de las políticas públicas que haya sustituido los partidos políticos. Bajo la perspectiva anotada, las dificultades de gobernabilidad del sistema político revelan una crisis de los partidos políticos y del ejercicio de sus funciones.

En el orden de ideas expuesto, el presente ensayo repasa los conceptos básicos sobre el papel que cumplen los partidos en el sistema político; describe las condiciones institucionales de su actuación en Colombia, enfatizando en los incentivos perversos que el actual sistema electoral proporciona y, a manera de conclusión, discute los cambios primordiales que sería necesario introducir en la regulación institucional de los partidos políticos y del sistema electoral para mejorar la capacidad de estos últimos para cumplir sus funciones asociadas a la agenda de la reforma política.

2. EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO

Bajo un enfoque a la vez sistémico e institucional, el sistema político puede verse como un sistema de relaciones sociales que determina las condiciones de ejercicio de la autoridad en un sistema social y el uso de la fuerza para asegurar la eficacia de tales decisiones en un marco de

reglas con vocación de perdurar.

En la teoría democrática normativa, el fundamento de la legitimidad ética del sistema político se encuentra en el consentimiento libre de los seres humanos que conviven en dicho sistema, en la igualdad formal de tales sujetos para el acceso al poder bajo reglas equivalentes para todos, en la diseminación de los recursos sociales aptos para alcanzar el poder, en la capacidad de cambiar las autoridades y modificar las políticas sin recurso a las armas, sino mediante el empleo de reglas jurídicas, a los detentadores de autoridad en condiciones competitivas, que se basan en la regla de la mayoría bajo determinadas condiciones de garantía a las minorías.

En cualquier caso, un sistema político para que perdure ha de ser capaz de identificar las demandas sociales, procesar una respuesta a las mismas y convertirla en la forma de una política pública eficaz. En tal orden de ideas, la gobernabilidad se identifica con la capacidad de los detentadores formales de autoridad en el sistema político para articular sus respuestas a las demandas sociales y para hacerlas cumplir. La gobernabilidad democrática supone, a su turno, que dicho proceso se cumpla en los sistemas democráticos, con arreglo a las reglas de juego basadas en la regla de la mayoría y en la garantía constitucional a las minorías.

A diferencia de los sistemas políticos autoritarios, en los cuales la gobernabilidad se asegura por el control de la fuerza por parte del gobernante y su capacidad

de emplearla para asegurar la eficacia de sus decisiones y controlar a sus oponentes por la intimidación y el sometimiento, la gobernabilidad democrática descansa sobre un proceso altamente competitivo entre demandas sociales y propuestas de solución alternativas que exige un proceso deliberativo y negociador para priorizarse y configurar respuestas coherentes y aceptables por los diversos actores sociales. De este modo, la diversidad intrínseca a la democracia actual, practicada a la escala del Estado Nación, forzosamente exige mecanismos mediadores, sin los cuales el sistema político sucumbiría en una implosión decisional, abrumado por la heterogeneidad y multiplicidad de demandas sociales.

El papel mediador entre el ciudadano y el sistema político no es exclusivo de los partidos políticos. Se comparte con multiplicidad de organizaciones sociales aglutinadas a partir de intereses singulares, más o menos amplios, más o menos estrechos. Sin entrar a terciar aquí en las discusiones sobre el concepto de grupos de presión y el de sociedad civil, el hecho es que en las sociedades actuales se configura un entramado heterógeno de asociaciones que representan intereses parciales y que ejercen la tarea de cabildeo y mediación en beneficio de sus miembros e incluso de terceros.

Sin embargo, existe una peculiaridad de los partidos políticos que nadie comparte con ellos en sistemas políticos secularizados, en que se ha establecido la

separación de Iglesia y Estado. Dicha originalidad consiste en su vocación totalizadora de un proyecto social y en la consiguiente vocación de movilización de adherentes en procura de la autoridad para materializar dicho discurso a través del ejercicio de poder.

Salvo partidos regionales en países con agudas diferencias étnicas o religiosas, en los cuales han surgido partidos que reivindican exclusivamente la representación de un sector de la población que de ordinario se autodefine como minoritario, la vocación de formular un proyecto social global es común a los partidos políticos en las democracias actuales.

De modo que una característica dominante de los partidos políticos es la capacidad de aglutinamiento o agregación de intereses. Los partidos políticos no se limitan a canalizar en bruto las demandas ciudadanas, sino que las interpretan y ordenan formando haces de interés ciudadano a partir de demandas individualizadas o sectorizadas. Existe entonces, en todo sistema de partidos, una tensión permanente entre la aglutinación y la fragmentación, en la cual la capacidad de establecer comunes denominadores amplios es determinante en la capacidad de movilización ciudadana de un partido. Así, *ceteris paribus* cuanto mayor la capacidad de los partidos políticos para aglutinar intereses, mayor la gobernabilidad del sistema y cuanto mayor la capacidad de movilización de un partido en la competencia electoral, mayor su capacidad de convertir en

políticas públicas su interpretación de las demandas ciudadanas.

De lo anterior se colige que un sistema de partidos altamente fragmentado dificulta la gobernabilidad y que una dispersión excesiva de estos últimos entorpece el proceso de aglutinación de intereses, de priorización de las demandas sociales y limita la capacidad del sistema político para diseñar y ejecutar políticas públicas. Ese es, en mi entender, el caso colombiano, por lo cual se impone una revisión de fondo de las instituciones relativas al sistema de partidos si se trata de fortalecer la gobernabilidad democrática y la capacidad del sistema político para atender las demandas ciudadanas.

3. LOS INCENTIVOS A LA FRAGMENTACIÓN DE LOS PARTIDOS EN EL CASO COLOMBIANO

3.1. Los partidos en la Constitución de 1991

La Constitución de 1991 estuvo presidida por una desconfianza visceral hacia las hegemonías políticas. Al mismo tiempo que se desmontaban los vestigios supérstites de las instituciones consociativas Liberal-Conservadoras del Frente Nacional, las instituciones políticas se diseñaron para acabar el bipartidismo y limitar la capaci-

dad del Partido Liberal para ejercitar su ostensible hegemonía electoral. Evidencian esta intencionalidad constitucional numerosas disposiciones, entre las cuales cabe mencionar:

- El establecimiento de variados organismos autónomos para ejercer funciones que en el ordenamiento constitucional precedente concentraba el Ejecutivo, o en agencias cuya cabeza provenían de su designación: Aparecen así instituciones como la Comisión Nacional de Televisión, el Consejo Nacional Electoral y la Junta Directiva del Banco de la República y se establecen la Contraloría, la Procuraduría y el Consejo Superior de la Judicatura como organismos independientes del Ejecutivo.¹
- La consolidación de la descentralización política con la ratificación de la elección popular de Alcaldes y el establecimiento de la Elección Popular de Gobernadores.
- El establecimiento de instancias de participación ciudadana (por cierto de alcance limitado a una función consultiva) en el proceso de planeación a través de la creación del Sistema Nacional de Planeación y de los Consejos de Planeación.
- La separación de las elecciones locales y regionales de las elecciones Nacionales.

1. No se pretende aquí discutir la bondad o yerro de tales arreglos institucionales. De hecho el autor considera acertados algunos de ellos. El punto que se desea resaltar aquí es la diseminación de poderes otrora concentrados en el Presidente de la República.

- La introducción de la segunda vuelta en la elección presidencial, con la posibilidad de presentar al electorado fórmulas de filiación partidista mixta.

Al mismo tiempo, la Constitución de 1991 en el ánimo de propiciar el nacimiento de nuevas fuerzas políticas y de nuevos liderazgos políticos adoptó medidas diversas, entre las que cabe mencionar:

- La posibilidad de conformar partidos políticos mediante la acreditación de 50.000 firmas, o por la obtención de dicha votación en una elección, o por la obtención de una curul en el Congreso de la República.
- La institucionalización de la financiación pública a través del sistema de reembolsos, reglamentada por la Ley Estatutaria de los Partidos y Movimientos Políticos.
- El establecimiento de una circunscripción nacional en el Senado y de circunscripciones especiales para indígenas y negritudes en la Cámara y el Senado respectivamente.
- La posibilidad de presentar candidatos en una elección sin requerir de la existencia previa de un partido o movimiento políticos, mediante firmas. Esta posibilidad se consagra a favor de los movimientos sociales y “grupos significativos de ciudadanos”.
- La institucionalización del derecho a acceder a los medios de comunicación social del Estado.

A lo anterior se suma una regla tendiente a preservar la autonomía de los partidos y movimientos políticos, a saber, la prohibición a la Ley para establecer exigencias relativas a la organización interna de los partidos políticos. Esta regla tiene dos implicaciones prácticas significativas:

- La imposibilidad de exigir procedimientos democráticos al interior de los partidos para la adopción de decisiones y la selección de sus candidatos.
- La imposibilidad de exigir candidaturas únicas en las elecciones de Presidente, Gobernadores y Alcaldes o listas únicas en las elecciones de Corporaciones Públicas.

El resultado que los Constituyentes esperaban apuntaba a un multipartidismo moderado, en que se mantuviese la presencia de los dos grandes partidos históricos, pero se conformaran varios partidos nuevos en un escenario en que la gobernabilidad se basase en sistemas de coaliciones alrededor de partidos o movimientos grandes, junto con partidos medianos y pequeños.

3.1.1. El sistema electoral en la Constitución de 1991

Las reglas electorales inciden críticamente en la configuración del sistema de partidos en las democracias. En particular:

- Las reglas electorales reflejan los balances de poder existentes en el mo-

mento en que son adoptadas y tienden a favorecer a los partidos políticos determinantes en su formación.

- Las reglas electorales premian ciertos comportamientos partidistas y castigan otros. En ese sentido, bajo un enfoque de actor racional es plausible asumir que los partidos políticos persiguen la consolidación de su influencia política mediante la obtención del mayor número posible de cargos públicos de elección popular y que los líderes políticos persiguen la reproducción o acrecentamiento de su capital político mediante la reelección o la promoción a cargos políticos electos de mayor prescancia. Por tanto, es forzoso concluir que tanto los partidos en su conjunto como los líderes políticos a todas las escalas partidistas adaptan su comportamiento a los inventivos del sistema electoral.
- En las democracias el sistema de reclutamiento por excelencia de los líderes políticos lo constituyen los procesos electorales. En ese sentido, la “calidad” del liderazgo político está críticamente incidida por los incentivos de los procesos electorales.

A grandes trazos, el sistema electoral que emerge de la Constitución de 1991 se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Las cabezas del Ejecutivo a nivel nacional, departamental y municipal se eligen en elecciones uninominales: Presidente, Gobernadores y Alcaldes.
- Las corporaciones públicas a nivel nacional, departamental, municipal y local se eligen en elecciones plurinominales. Congreso de la República (Senado y Cámara), Asambleas, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales (en los municipios que las creen).
- En las elecciones de Senado se emplea un distrito electoral único nacional de 100 escaños. Las elecciones de Cámara de Representantes y de Asambleas Departamentales emplean distritos electorales equivalentes a los departamentos; los Concejos tienen una circunscripción Municipal y las Juntas Locales. Bogotá tiene un tratamiento especial: es una circunscripción propia para Cámara de Representantes, no participa para elegir Asamblea de Cundinamarca y su Concejo en lo pertinente hace el equivalente de una Asamblea.
- En las elecciones uninominales se emplea el escrutinio mayoritario. En la presidencial se exige una mayoría calificada para la primera vuelta, o de lo contrario se pasa a segunda vuelta con los dos candidatos de mayor votación. En la segunda vuelta la mayoría es simple.
- En todas las elecciones plurinominales se emplea la cuota Hare con residuo más alto para asignar las curules (el llamado sistema de cociente y residuo).
- No existe umbral legal, esto es que con cualquier votación se pueden alcanzar

escaños en el orden descendente de los residuos después de asignar curules por cociente.

- Los partidos pueden presentar múltiples candidatos a elecciones uninominales y múltiples listas a elecciones plurinominales.

3.1.2. El resultado de la Constitución: el sistema de partidos más fragmentado en las democracias

Arend Lijphart ha diseñado un índice para medir el personalismo o partitocracia de los sistemas de partidos, que considera los mecanismos de selección de candidatos, la forma de la papeleta electoral y la magnitud del distrito electoral². El cálculo de dicho índice para Colombia arroja el máximo valor teóricamente posible para el personalismo de un sistema de partidos, de modo que no resulta exagerado afirmar que el sistema partidista en Colombia es el más fragmentado del mundo.

Con diversas aproximaciones conceptuales y metodológicas esta afirmación se ve corroborada por todos los trabajos del libro Elecciones 2000³, el cual contiene trabajos analíticos fundados en evidencia

empírica sobre las últimas elecciones, a todos los niveles. Lo que deja ver este último libro es una fragmentación generalizada del sistema político que corre transversalmente desde lo nacional hasta lo local y horizontalmente a todos los partidos y movimientos y partidos políticos sin excepción, aunque con mayor profundidad en el Partido Liberal.

El resultado no es sorprendente cuando se repara en los estímulos del sistema electoral y del régimen institucional de los partidos. En realidad el régimen electoral exige la fragmentación como única conducta racional de los partidos y movimientos políticos.⁴

En efecto, siguiendo el modelo de actor racional se postula que los partidos y movimientos políticos intentan obtener el mayor número de escaños posibles en las corporaciones públicas, con la votación que estiman probable obtener. En un escenario de pluralidad de listas dicho esfuerzo maximizador implica, adicionalmente, intentar la distribución de votos entre sus varias listas (*voting allocation*) óptima para dicho propósito. Entre las condiciones del sistema electoral y de la reglamentación de partidos atrás enunciadas, tres son especialmente relevantes sobre este particular:

2. Valenzuela, A., Colomer, J., Lipjhart, A. y Shugart, M., 1999, "Sobre la Reforma Política en Colombia. Informe de la Consultoría Internacional", en *Reforma Política: Un Propósito de Nación. Memorias*, Ministerio del Interior, Bogotá, pág. 238.

3. Giraldo, F., Losada, R. y Muñoz, P., 2001, *Colombia: Elecciones 2000*, CEJA, Bogotá.

4. Este argumento ha sido desarrollado por el autor en trabajos anteriores, cuya orientación conceptual se mantiene aquí. Ver: Calderón, J., 2000, "El Proceso Electoral en Municipios Selectos", en Giraldo, F., Losada, R. y Muñoz, P., *Colombia: Elecciones 2000*, pág. 178-199.

- Las listas plurales: Ellas exigen a los partidos y movimientos políticos escoger entre concentrar su votación o dispersarla en varias listas. Así, cuanto menores sean las votaciones individuales estimadas de cada lista y mayor homogeneidad en la distribución de la votación entre las diversas listas competidoras, menor será la cantidad promedio de votos requerida para acceder a una curul. En ese contexto, por demás común en las elecciones de corporaciones públicas hoy en Colombia, *ceteris paribus* lo racional es acudir a la elección con varias listas.
- Cuota Hare y residuo más alto: en dicho sistema se divide el número de votos válidos entre el número de escaños a proveer, con lo cual se obtiene el cociente electoral. Una vez establecido el cociente, se toma la votación obtenida por cada lista y se le divide entre el cociente. Tal división arroja el número de curules a las que tiene derecho cada lista. Los demás escaños se asignan a los residuos de cada división, en orden descendente, por lo cual este método arrastra hacia abajo la votación promedio requerida para acceder a una curul, jalonada por los residuos más bajos.
- Inexistencia de umbral legal: se entiende por umbral el esfuerzo mínimo que el sistema electoral exige a cada partido o movimiento político para acceder a una curul en una corporación pública de elección popular. Su magnitud se mide como una proporción de la votación válida total de la correspondiente elección. Se califica como umbral «legal» aquel que es exigido con carácter compulsivo por las leyes electorales para tener derecho a participar en la asignación de escaños en la correspondiente elección⁵. El umbral legal no existe en Colombia.

Como se apuntó arriba, el sistema de cuota Hare y residuo más alto en un escenario legal de pluralidad de listas por partido o movimiento político y relativa homogeneidad en el número de votos obtenido por cada lista, reduce la votación promedio necesaria para alcanzar un escaño. De no existir un umbral legal, los partidos y movimientos políticos alcanzarán el mayor número de curules posibles con su votación estimada, jugándole a los residuos y no al cociente electoral.⁶ Por ello, desde la perspectiva electoral, es irracional para los partidos y movimientos políticos

5. Por ejemplo, un umbral legal del 5% significaría que las listas que obtengan menos de dicho porcentaje de votación válida no participan en la asignación de escaños, incluso si alcanzan un cociente electoral.

6. Los incentivos mencionados a la operación avispa se agudizan cuanto mayor es la magnitud del distrito electoral, es decir el número de curules a proveer en la circunscripción. En ese sentido, los mayores incentivos a la fragmentación se encaran en la elección para Senado (el nuestro elige 100 senadores en circunscripción nacional). Ahora bien, el fenómeno ha hecho metástasis hasta la base local de los partidos y movimientos políticos.

en Colombia la agrupación política y el sistema ha degenerado en la llamada «operación avispa» o «guerra del residuo».

A lo anterior se suma la actual imposibilidad constitucional de exigir reglas democráticas, o en general cualquier principio de orden en la organización interna de los partidos políticos, la facilidad amplia para la conformación de partidos o movimientos políticos y para la inscripción de candidatos y la financiación estatal, que en conjunto conforman un sistema político en el cual, desde el punto de vista institucional, el acceso a los cargos de elección política es libre y depende de las destrezas en una competencia política sin cuartel, altamente fragmentada, en el que cada líder político se juega su capital político en forma individual, sin dependencia alguna para con la estructura partidista a la que formalmente adhiere por cualquier razón.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN: UNA REFORMA POLÍTICA PARA DESATASCAR LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Como se discutió atrás, la fragmentación partidista afecta la capacidad de una sociedad democrática para adoptar decisiones colectivas, al diluirse las visiones integradoras entre un cúmulo de propues-

tas con una débil base social, reflejada, entre otras manifestaciones, en un apoyo electoral exiguo. La fragmentación conduce, entonces, a horadar la representatividad de los líderes políticos individualmente considerados, de los partidos y movimientos políticos y del sistema político en su conjunto. Comoquiera que el resultado último de la fragmentación partidista es el debilitamiento de la capacidad decisoria de la sociedad en su conjunto⁷, se comprende que la discusión sobre la reforma política haya tenido como uno de sus ejes el diseño de instrumentos electorales para estimular la agrupación partidista.

Así las cosas, la necesidad de estimular la agrupación política sin sacrificar el pluralismo que el sistema político Colombiano ha ganado a partir de la constitución de 1991 ha sido el discurso que ha presidido los tres intentos de reforma política presentados en las dos últimas legislaturas ante el Congreso de la República (dos de iniciativa del Gobierno Pastrana y uno de iniciativa congresional) y el proyecto presentado en su oportunidad por el Gobierno Samper a consideración del Congreso.

El supuesto subyacente en la relación reglas electorales-agrupación política-gobernabilidad, con un enfoque de actor racional, es que existe mayor probabilidad de lograr acuerdos políticos para confor-

7. Es plausible anotar que la fragmentación política local puede facilitar la penetración de los actores armados, que aprovechan el vacío de liderazgo creado por aquella para convertirse en árbitros de la política municipal. En ese sentido, promover la agregación política debe ser parte de la estrategia de lucha de la Sociedad y del Estado contra la subversión armada de todos los tintes ideológicos.

mar listas únicas con plataformas conjuntas, entre líderes políticos que muestran afinidades ideológicas o identidades en la filiación partidista. Por otra parte, se espera que al formarse bases electorales más amplias y conformarse en las corporaciones públicas grupos de personas elegidas por una misma lista, los partidos y movimientos políticos asuman comportamiento de bancada, que contribuya a mejorar la calidad, eficiencia y responsabilidad de los líderes, partidos y movimientos políticos, así como el control ciudadano sobre el trabajo de las corporaciones públicas ante la mayor visibilidad de los liderazgos políticos (*accountability*).

En lo que atañe a las reglas electorales, las propuestas recientes en Colombia han girado alrededor de cuatro instrumentos:

- Lista única: se trata de limitar a uno el número de listas que un partido o movimiento político puede inscribir para una elección en una misma circunscripción. En cuanto hace a circunscripciones uninominales, la propuesta concordante es la candidatura única por cada partido o movimiento político que compita en la correspondiente elección. La lista única contribuye a la agrupación política y al fortalecimiento de los partidos, al inducir la forma-

ción de liderazgos partidistas que preceden a la competición con otros partidos y obligar a una disciplina mínima para el desarrollo de una carrera política en un marco que trasciende la empresa política individual. Por otra parte, la lista única propicia una identificación fuerte de las opciones políticas por parte del elector e invita a una adscripción partidista más definida. Una y otra, por el contrario, se diluyen en el escenario de las listas plurales.

- Umbral legal: como ya se apuntó, consiste en la exigencia de un porcentaje mínimo de la votación válida de la correspondiente elección para tener derecho a participar en la distribución de escaños en una corporación pública. Para establecer el umbral legal, es necesario tener en cuenta el «umbral implícito», concepto expuesto por Arend Lijphart, el cual representa el esfuerzo mínimo que el sistema electoral impone tácitamente a cada lista para obtener al menos una curul⁸. En efecto, si el umbral legal es igual o inferior al umbral implícito que el sistema electoral trae consigo, el primero es inocuo en cuanto estímulo a la agrupación partidista.

Teniendo en cuenta la condición anotada en el párrafo precedente, de estable-

8. La fórmula empleada por Lijphart para calcular el umbral implícito es la siguiente: $U_i = 75\% / (n + 1)$, donde: U_i = Umbral implícito; n = Número de curules a proveer. Así, si el umbral implícito es, por ejemplo, del 3%, la probabilidad de obtener un escaño para las listas que obtengan menos de dicho porcentaje de la votación se aproxima a cero.

cerse el umbral legal en el sistema electoral colombiano se forzaría a los partidos y movimientos políticos a diseñar las estrategias y ajustar su comportamiento político en función de incrementar las votaciones a la magnitud exigida por el umbral, lo cual desincentivaría la fragmentación política.

- Sistema D'Hondt: En este sistema se toma la votación obtenida por cada una de las listas y se divide sucesivamente por 1, 2, 3, hasta n, siendo n el número de curules a proveer en el correspondiente distrito electoral. Obtenido el resultado de dividir las votaciones de todas las listas en la forma indicada, se ordenan en forma descendente los n mayores cocientes y se asignan las curules a las listas que correspondan tales cocientes. Tanto el sistema D'Hondt como la cuota Hare con residuo más alto son métodos de representación proporcional, ya que están diseñados para que la distribución porcentual de los escaños en las corporaciones públicas entre las diferentes listas observe la menor desviación posible, frente a la distribución porcentual de la votación ciudadana entre las diferentes listas.

Sin embargo, existe una diferencia relevante: En el límite, el sistema D'Hondt asigna las curules a las mayores votacio-

nes, mientras la cuota Hare lo hace con las menores votaciones. De este modo, el sistema D'Hondt fortalece la agrupación política en la medida que estimula la formación de grupos políticos más poderosos, al acrecentar el riesgo de no acceder a una curul para las listas que obtienen bajas votaciones: Nuevamente, se reducen los incentivos a la “operación avispa”.

Debe advertirse, sin embargo, que el sistema D'Hondt que resulta altamente eficiente para agrupar en la circunscripción nacional de Senado, es inocuo para dicho efecto en las circunscripciones de municipios pequeños y en las departamentales⁹. Por ello, el elemento crucial de un sistema de agrupación política en todo el sistema electoral es el umbral, que para ser efectivo debe ser superior al umbral implícito del sistema.

- Voto preferente: Bajo este sistema el elector puede escoger entre los varios candidatos de una misma lista cuál de ellos es su preferido, de modo que los escaños que correspondan a dicha lista en la elección se asignan, en orden descendente, a los candidatos con mayor número de votos preferentes. La inclusión del voto preferente ha sido considerada como un elemento de transición del sistema de listas plurales hoy vigente al sistema de la lista única.

9. Ver Ministerio del Interior, 1999, *Reforma Política: Un Propósito de Nación. Memorias*, Ministerio del Interior, Bogotá, pág.207-208 y Calderón, “El Proceso Electoral en Municipios Selectos”, en Giraldo, F., Losada, R. y Muñoz, P., 2001, *Colombia: Elecciones 2000*, CEJA, Bogotá.

Sin embargo, el voto preferente trasladada la “operación avispa” al interior de cada lista, puesto que conserva el carácter personalista de las campañas de los candidatos a corporaciones públicas, a quienes obliga a diferenciarse de los miembros de su mismo partido o movimiento presentes en la misma lista. En suma, el voto preferente recrudece la competencia intrapartidista, lo que va en detrimento de la agregación política y el fortalecimiento de los partidos y de paso de la gobernabilidad como aquí se la ha enfocado.

En cuanto a la regulación institucional de los partidos políticos, las reformas contemplan dos tipos básicos de instrumentos:

- La exigencia, vía reforma constitucional, a los partidos políticos de adoptar procedimientos democráticos en sus procesos decisorios internos y en la selección de candidatos. Esta regla es crucial para el establecimiento de exigencias organizacionales internas que confieran legitimidad a los liderazgos partidistas internos frente a los miembros activos de las agrupaciones partidistas y a los ciudadanos.
- La exigencia de obrar en bancada en las corporaciones públicas. Esta regla apunta a otorgar coherencia a la representación partidista en las corporaciones públicas. El alcance de la misma debe ser precisado, puesto que cabe un rango entre la mínima disciplina partidista y la máxima partitocracia.

A juzgar por la tradición política colombiana de partidos relativamente disciplinados de cuadros, fundados en filiaciones afectivas con fuerte arraigo regional y una cultura política que Daniel Pécaut ha descrito como una especie de “liberalismo anarquista”, la exigencia de comportamientos de bancada sólo será posible sobre la base de reglas democráticas internas y de un sistema electoral que introduzca dependencia del funcionario electo sobre el partido (umbral legal y sistema D’Hondt). La simple exigencia de comportamiento de bancada bajo las reglas partidistas y electorales actuales no pasaría de ser un saludo a la bandera, del mismo modo que reforma política con voto preferente sería tanto como un caramelo envenenado.

A lo anterior se adicionan propuestas para fortalecer el vínculo de los candidatos hacia los partidos y de éstos hacia las campañas electorales, incluyendo el espinoso tema de la financiación. Del mismo modo, se ventilan propuestas de revisión parcial de la circunscripción nacional para Senado, que, por ahora, parecen poco factibles.

Este último tema es crucial: reglas efectivas de agrupación política manteniendo la circunscripción nacional de Senado, probablemente inducirán un fuerte control de las directivas partidistas y una fuerte disciplina consiguiente. Reglas de agrupación política sin circunscripción nacional de Senado, probablemente arrojarían un sistema partidista menos disciplinado, aunque sin la fragmentación del

actual. Sin embargo, allí subyace oculta la transformación política inacabada más profunda de la Constitución de 1991: una transferencia de poder político, vía sistema electoral, de las áreas rurales con el peso que allí ostentan aún los cacicazgos tradicionales, a las clases medias urbanas que constituyen hoy el segmento más dinámico de la sociedad colombiana. Es allí, en el escenario institucional y no en las selvas bajo el anacronismo ensordecedor de las armas donde verdaderamente debe librarse la batalla por el futuro de la democracia en Colombia, pues como bien sugiere Robert Dahl, el sustrato socioeconómico perdurable de la democracia está en la mesocracia: es la sociedad de clases medias, pese a lo prosaica que parece a los ojos de algunas utopías y nihilismos, la base de la sociedad de hombres libres e iguales.¹⁰

BIBLIOGRAFÍA

- Proyecto de Acto Legislativo 088 de 1998 Cámara - 018 de 1998 Senado. Proyecto, ponencias
- Proyecto de Acto Legislativo 118 de 2000 Cámara - 06 de 2000 Senado. Proyecto, ponencias.
- Proyecto de Ley 261 de 2000 Cámara - 161 de 2000 Senado. Proyecto, ponencias.
- Dahl, R., 1992, *La Democracia y sus Críticos*, Paidós, Barcelona
- Giraldo, F., Losada, R. y Muñoz, P., 2001, *Colombia: Elecciones 2000*, CEJA, Bogotá.

- Lipjhart, A., 1994, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford University Press, New York.
- Nohlen, D., 1995, *Elecciones y Sistemas Electorales*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Valenzuela, A., Colomer, J., Lipjhart, A. y Shugart, M., 1999, "Sobre la Reforma Política en Colombia. Informe de la Consultoría Internacional". en *Reforma Política: Un Propósito de Nación. Memorias*, Ministerio del Interior, Bogotá.

10. Dahl, R., 1992, *La Democracia y sus Críticos*, Paidós, Barcelona, partes quinta y sexta.

