

EL SISTEMA DE PARTIDOS COLOMBIANO HOY. PARTIDOS Y REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DESPUÉS DE LA REFORMA DE 2003

NADIA JIMENA PÉREZ GUEVARA¹

1. ANTECEDENTES. EL SISTEMA DE PARTIDOS COLOMBIANO Y LA REFORMA POLÍTICA DE 2003

El sistema de partidos colombiano es considerado uno de los más antiguos y más estables de América Latina. Sin embargo, la tradición partidista que desde mediados del siglo XIX es protagonizada por los partidos Liberal y Conservador ha configurado un sistema bipartidista excluyente en el que la participación de otras fuerzas políticas ha sido relegada durante casi toda la historia republicana. La estabilidad ganada a través de la celebración consecutiva de elecciones se dio a costa de la inestabilidad –al convivir con la violencia– y el continuismo político.

Es destacable la apertura del sistema con la elección popular de alcaldes decretada a finales de los años ochenta, pero fue solo hasta la Constitución de 1991 que el esquema

bipartidista se intentó transformar con un profundo cambio institucional, gracias a la presión de sectores políticos y sociales que buscaban representación en el sistema político (DUQUE, 2006).

La Constitución de 1991, entre otras cosas, flexibilizó los requisitos para la conformación y legalización de partidos políticos y estableció controles mínimos para su funcionamiento interno y electoral, dando total libertad a la repartición de avales a candidatos y a la presentación de listas por partido².

Lo que se esperaba fuera una reacomodación del sistema de partidos hacia un multipartidismo moderado, en la que sectores y tendencias distintas a las liberales y conservadoras lograran insertarse en la competencia electoral, se convirtió en uno de los más fragmentados de la región. Los partidos tradicionales y su estrategia conocida como la “operación avispa” garantizaron por varios periodos más su

¹ Candidata a Doctor en Procesos políticos contemporáneos, Universidad de Salamanca; docente Universidad de La Salle.

² Los artículos 107 y 108 de la Constitución otorgan el derecho a cualquier ciudadano de fundar partidos políticos, los cuales obtendrán la personería jurídica con la recolección de cincuenta mil firmas o haber obtenido un número de votos significativo para tener representación en el Congreso de la República.

representación en el legislativo³. El número de listas presentadas por los partidos después de 1991 ascendió considerablemente, tanto así que para 1998 fueron presentadas 692 listas a la Cámara de Representantes y 319 para el Senado (tabla 1).

TABLA 1. NÚMERO DE LISTAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1974-2002

Corp. /Año	1974	1978	1982	1984	1988	1992	1994	1998	2002
Senado	176	210	225	202	213	143	251	319	321
Cámara	253	308	343	330	351	486	628	692	906

Fuente: elaboración propia con base en Pizarro (2001). Datos de 2002: Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadístico Elecciones 2002.

Este fenómeno, atribuido a la Constitución de 1991, es sujeto de discusión; algunos analistas argumentan que en Colombia siempre ha existido una competencia entre *fracciones institucionalizadas*⁴ de los partidos y que con el pasar del tiempo se ha convertido en una competencia entre *facciones personalistas*

en la que los partidos se limitaron a prestar su nombre para avalar candidaturas⁵ (PIZARRO, 2001, 2008, p. 135). En lo que sí existe un mayor consenso es en la identificación de posibles factores que explican el fenómeno, algunos relacionados con la organización interna de los partidos políticos (débil cohesión interna, deterioro de liderazgos internos, gran poder de líderes locales y de redes clientelares), y otros con el sistema político como la división de las terceras fuerzas y la “flexibilidad” institucional (PIZARRO, 2001; DUQUE, 2006; GUTIÉRREZ, 2007)⁶.

El número efectivo de partidos (NEP) no logra evidenciar la alta fragmentación, sin embargo, en el año 2002 la ley reconocía a 74 partidos políticos en Colombia. La fragmentación se complementó con el fortalecimiento de las redes clientelares cada vez más personalistas de los partidos y con la reducción de espacios y mecanismos para la participación de otras fuerzas y para la rendición de cuentas, ocasionando el descrédito paulatino de los partidos, representado en la desconfianza en las institu-

³ La operación avispa fue el nombre que le dio el Partido Liberal a la estrategia electoral de presentar un elevado número de listas en las elecciones abusando del anterior sistema de cuota simple y mayores residuos (RODRÍGUEZ RAGA y BOTERO, 2006, p. 141).

⁴ Siguiendo a Sartori, Pizarro define a los partidos políticos tradicionales como fracciones organizadas que poseen cierta estabilidad y significación político-electoral, en donde se identifican, entre otros, a los laureanistas y ospinistas en el Partido Conservador y el Nuevo Liberalismo en el Partido Liberal (PIZARRO, 2001, p. 102).

⁵ Este fenómeno es definido por Pizarro como “personalización atomizada”.

⁶ Si bien es cierto que la atomización partidista se venía presentando desde años atrás, es importante anotar que la Constitución de 1991, al eliminar las suplencias en el Congreso, propició la creación de las llamadas *microempresas electorales* que se caracterizaban, entre otras cosas, por negociar puestos en las listas electorales, ya que al eliminarse las suplencias a partir de 1991 se dio la potestad a candidatos no elegidos de la misma lista de realizar reemplazos en caso de que el titular de la curul tuviera una falta absoluta en su puesto. Este artículo fue derogado por la Ley 796 de 2003.

ciones representativas⁷ y en los bajos niveles de participación política con una media del 44% (LOSADA *et al.*, 2005)⁸.

Para dar solución a esta problemática el gobierno Samper, a través de la Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos⁹ propuso, sin éxito, la democratización interna de los partidos políticos, la financiación pública de las campañas electorales y la prohibición de la doble militancia. Seguido por las reformas presentadas en el gobierno de ANDRÉS PASTRANA que, sin distar mucho de la propuesta anterior, contemplaban la imposición de un umbral electoral del 3%, la lista única, el voto preferente, la cifra repartidora y la ampliación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades¹⁰.

Sin embargo, todos los proyectos fracasaron. Los escándalos de corrupción presentados provocaron su hundimiento, pero también la incapacidad y falta de voluntad política del Congreso para sacar adelante la reforma. Solo fue hasta el gobierno de ÁLVARO URIBE que la reforma pudo ser negociada y aprobada.

En el año de 2002 es elegido Álvaro Uribe con un programa de gobierno que incluía una reforma constitucional para combatir la “corrupción y la politiquería”, y el referendo se perfilaba como la mejor vía para sacarla adelante. El panorama político no podía ser el mejor: ser elegido en primera vuelta y contar con una popularidad del 72% le daba toda la potestad para proponer cualquier tipo de reforma. Sin embargo, la oposición presentó su propio proyecto, que con el aval del liberalismo se convirtió en el proyecto de Acto Legislativo 001 de 2002¹¹.

Las dos propuestas de reforma coparon el debate nacional durante la legislatura, URIBE se jugaba unos de los puntos más importantes de su gobierno y el Congreso tenía que demostrarle a la opinión pública la capacidad de autorreformarse. Pese a las críticas de distintos sectores y movilizaciones en contra del mismo, el referendo fue declarado constitucional con modificaciones y votado el día 25 de octubre de 2003. Todas las preguntas tuvieron una votación afirmativa, sin embargo solo la primera,

⁷ Según el Latin American Opinión Public Project (LAPOP), son los partidos políticos quienes gozan de mayor desconfianza por parte de los ciudadanos colombianos después de los actores armados, en 2002 el 39% de los ciudadanos colombianos tenían confianza en el Congreso de la República.

⁸ La participación electoral encontró su punto más bajo en 1994 cuando fue del 25% en las elecciones presidenciales y del 32% en las legislativas.

⁹ La Comisión fue creada a través del Decreto 842 de 1995 y estaba conformada por representantes del entonces gobierno liberal, representantes de los partidos y representantes de gremios empresariales y académicos.

¹⁰ En el periodo de 1998-2002 se presentaron tres proyectos de reforma, dos por parte del gobierno y una desde la ciudadanía que contemplaba la revocatoria del mandato y la celebración de elecciones anticipadas.

¹¹ La reforma fue presentada ante el Senado por: ANDRÉS GONZÁLEZ, JUAN F. CRISTO, RODRIGO RIVERA, JOSÉ R. TRUJILLO, CAMILO SÁNCHEZ O., AURELIO IRAGORRI H., EDGAR ARTUNDUAGA, PIEDAD CÓRDOBA, JUAN CARLOS RESTREPO, ÁLVARO ARAÚJO, JESÚS IGNACIO GARCÍA, ALFONSO LÓPEZ, JOSÉ J. VIVES, PLINIO OLANO, GUILLERMO GAVIRIA, entre otros. Información obtenida de: *Gaceta del Congreso* 303, 29 de julio de 2002.

que contemplaba la “muerte política” a quienes resultaran condenados por delitos contra el patrimonio público fue aprobada por ser la única en alcanzar el umbral requerido para su validación¹².

Por su parte, el Acto Legislativo 001 de 2002, producto del acuerdo entre el Partido Liberal Colombiano y varios sectores independientes fue aprobado con apoyo de los conservadores y de Cambio Radical después de que una fracción del Polo le quitara su apoyo por cambios realizados al texto original, especialmente la aprobación del voto preferente.

La reforma tocó aspectos relacionados con el funcionamiento del Congreso, la organización de los partidos políticos y su financiación. Respecto al sistema electoral se instauró un umbral electoral, se cambió la fórmula de cociente y residuo (HARE) a cifra repartidora (D'HONT) y se aprobó la lista única por partido con la opción de voto preferente¹³. La magnitud de las circunscripciones no fue objeto de debate y, por tanto, no tuvo cambio alguno, pero es necesario tenerla en cuenta para el análisis posterior.

Colombia, hasta 2003, utilizaba la fórmula Hare con listas cerradas y bloqueadas para asignar curules en Senado y Cámara, lo que permitía una mayor participación de fuerzas políticas minoritarias en el Congreso. Sin embargo, la presentación de varias listas en cabeza de importantes líderes partidistas provocó que los pequeños partidos y los líderes regionales se adhirieran a las listas ganadoras sin esperar la victoria a cambio de cargos burocráticos, o que se presentaran a título personal y esperar la victoria en la llamada “guerra de los residuos”¹⁴ (PIZARRO, 2002).

En 2003 se adoptó la fórmula D'Hont que buscaba “castigar la atomización de los partidos y, de la misma manera, premiar su agrupación” (RODRÍGUEZ RAGA, 1998, p. 104), esta se acompañó de un umbral electoral que se fijó en el 2% de los votos para el Senado y en la mitad del cociente electoral para la Cámara de Representantes¹⁵.

Finalmente se aprobó la lista única, eso sí, con la posibilidad de optar por el voto preferente¹⁶, aspecto polémico por no combatir de frente el personalismo pero defendido por la posibilidad que brindaba para fortalecer

¹² De acuerdo con la Constitución colombiana, para aprobar un referendo se requiere el voto afirmativo de 25% o más del censo electoral. La pregunta 1 obtuvo el 25,11% optando el 93% por el sí.

¹³ Acto Legislativo 01 de 2003, Congreso de la República. Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ Esta guerra consiste en la estrategia adoptada por un partido o movimiento político para presentarse a elecciones, la cual consiste en presentar múltiples listas en las diversas circunscripciones electorales dividiendo sus propios votos sin tener la posibilidad de ganar escaños por el cociente pero aumentando la posibilidad de ganar por residuo (GUTIÉRREZ, 1999, p. 222, citado por PIZARRO, 2002).

¹⁵ El cociente electoral es el número total de votos emitidos dividido por el número de cargos por proveer.

¹⁶ Acto Legislativo 01 de 2003, Congreso de la República. Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones (art. 263).

la organización de los partidos al abocarlos hacia procesos de selección de candidatos y confección de listas de manera ordenada (RODRÍGUEZ RAGA y BOTERO, 2006).

Es preciso anotar que la reforma no contempló un cambio en la magnitud de las circunscripciones, lo cual generó polémica debido a que varios analistas y detractores de la reforma consideraban que así las nuevas reglas electorales se podrían constituir en una contrarreforma por ir en contra de los principios de la Constitución del 1991 y por buscar solo efectos cuantitativos sobre el sistema político, como la disminución del número de partidos en competencia, aumentando entre ellos la desproporcionalidad del sistema (FRANCO, 2007, p. 165).

2. LA REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN COLOMBIA: ¿MENOS REPRESENTACIÓN? EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2006 Y 2010

El papel que juegan los sistemas electorales en la estabilidad y el desarrollo democrático es un tema que se encuentra en constante discusión por los científicos políticos. Desde una perspectiva, los contextos socioculturales y los intereses de los actores y las fuerzas políticas que interactúan en el sistema político son determinantes a la hora de establecer o reformar un sistema electoral. Y, desde otra, se destaca la importancia que los sistemas electorales como instituciones tienen en el desarrollo de los sistemas democráticos (NOHLEN, 1998).

Esta doble perspectiva permite que los sistemas electorales se aborden desde distintas miradas no excluyentes entre sí. En la primera,

los sistemas electorales son considerados como una variable dependiente, es decir, producto de la negociación entre actores políticos (principalmente los partidos) en un contexto socio-político determinado. Desde esta perspectiva se analizan las razones que llevan a adoptar un sistema electoral, los actores involucrados en el juego político, su capacidad para lograr un cambio y los incentivos institucionales que los pueden empujar, o no, a llevarlo a cabo (BENOIT, 2004).

La segunda, que los aborda como variable independiente, se detiene en sus efectos sobre el sistema político, en especial sobre los partidos, el comportamiento electoral y la representatividad. Esta última es de gran importancia porque es en últimas donde recae la función esencial de los sistemas electorales; propender a que las preferencias ciudadanas se vean reflejadas de la forma más equitativa posible en la conformación de cuerpos colegiados.

Así, los sistemas electorales determinan la forma en que se conforman y organizan los partidos, se seleccionan sus candidatos y se define su estrategia electoral, pero también la sociedad política, como la inclusión de nuevas fuerzas, la integración regional y la legitimación del sistema político. Estos cuatro aspectos están enfocados en buscar un equilibrio entre tres grandes ejes que son la representatividad, la gobernabilidad y la legitimidad.

Desde esta perspectiva, el principal objetivo de los sistemas electorales es trabajar para que las alternativas y preferencias políticas no queden sobrerrepresentadas o subrepresentadas, en otras palabras, la finalidad es evitar la inequidad en la representación electoral (REYNOSO, 2003).

La equidad se entiende como el grado de proporcionalidad entre votos emitidos y escaños obtenidos en el Legislativo, es decir, la diferencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtiene un partido bajo unas reglas electorales determinadas (LIPJHART, 2000). Se parte, entonces, de que el sistema electoral debe tender a que la “distribución de las preferencias de la ciudadanía se refleje de la mejor manera posible en un cuerpo colegiado” (GARCÍA, 2003, p. 78), por tanto, habrá mayor representación cuando haya más proporcionalidad.

Han sido varias las disposiciones que se han propuesto para medir la desproporcionalidad de un sistema electoral, siendo las más importantes las propuestas por DOUGLAS RAE (por ser la primera) que consiste en dividir por el número de partidos la media de las desviaciones entre los porcentajes de votos y escaños, y la de MICHAEL GALLAGHER que calcula la desviación ponderando el peso de las mismas, es decir, en cuanto más grande la desviación, mayor peso y viceversa (LIPJHART, 1995).

De esta manera, el índice de Mínimos Cuadrados¹⁷, que consiste en elevar al cuadrado la suma de las diferencias entre el porcentaje de votos y escaños para posteriormente sacar la raíz cuadrada del valor obtenido¹⁸ resulta ser más preciso para el análisis, en la medida que tiene en cuenta el peso de cada uno de

los partidos políticos en el legislativo (GALLAGHER, 1991).

Las reglas electorales que comenzaron a operar a partir del 2003 afectaron la dinámica política y electoral en las elecciones legislativas de 2006, el cambio en uno de los puntos de mayor preocupación no se hizo esperar: la lista única cumplió con su objetivo. Obligó a los partidos y a sus líderes a organizarse para la confección de las listas de cara a la superación del umbral electoral y la conservación de la personería jurídica. El número de listas presentadas al Congreso se redujo en más de un 90% para el Senado y en más del 80% en la Cámara, pese a que tuvieron un ligero ascenso en el 2010.

El umbral o barrera electoral también logró su cometido: en 2006, 29 partidos perdieron su personería jurídica al no superar el umbral establecido para las cámaras. En el caso del Senado solo 10 listas lograron obtener representación, mientras que en la Cámara de Representantes solo 20 (tabla 2). Actualmente gozan de personería 16 partidos políticos¹⁹.

Pese a que hubo una reducción inmediata en el número de listas y posteriormente de partidos políticos, algunos autores han argumentado la limitación de la reforma sobre el formato del sistema, pues en lo que se refiere al número efectivo de partidos (NEP) en el Legislativo, la tan anhelada reducción de la

¹⁷ Se utiliza esta fórmula y no el cálculo simple de la desviación entre porcentaje de votos y escaños porque fueron más de dos partidos los que compitieron en cada circunscripción electoral.

¹⁸ La fórmula es la siguiente: $MC = \sqrt{\left(\frac{1}{n} \sum (v - e)^2\right)}$, donde MC = mínimos cuadrados, v = porcentaje de votos, y e = porcentaje de escaños.

¹⁹ Resolución 1057 de 2006, Consejo Nacional Electoral. Por la cual se declara la vigencia de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 108 de la Constitución Política.

TABLA 2. NÚMERO DE LISTAS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2002-2010

	2002	2006*		2010	
		Presen- tadas	Con repre- sentación	Presen- tadas	Con repre- sentación
Senado	321	20	10	19	10
Cámara	906	204	20	282	12

*Primera elección después de la reforma.

Fuente: para 2002, elaboración propia con base en PIZARRO (2001). Para 2002, 2006 y 2010, Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadístico Elecciones.

fragmentación del sistema no fue significativa con respecto a la última legislatura (2002). Sin embargo, es necesario precisar que antes del 2006, con la proliferación de listas y movimientos políticos, cada una de estas actuaba como un partido efectivo en el Congreso (RODRÍGUEZ y BOTERO, 2006), por tanto, y en términos comparativos, el NEP no resulta ser alto en Colombia después de la reforma (tabla 3).

TABLA 3. NEP COLOMBIA, 1982-2006

	1982	1986	1990	1991	1994	1998	2002	2006	2010
NEPe	2,08	2,66	2,20	3,30	2,67	3,21	7,24	7,78	6,54
NEPp	1,98	2,45	2,17	2,99	2,75	3,18	6,7	7,31	5,4

NEPe: (Electoral) NEPp: (Parlamentario)

Fuente: para 1982-1998, Observatorio de Instituciones Representativas (OIR), Proyecto Observatorio de Partidos Políticos de América Latina (OPAL), dirigido por MANUEL ALCANTARA. Para 2002-2010, elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadístico Elecciones.

Con la adopción de la lista única se aprecian dos efectos interesantes. Como se men-

cionaba, esta tenía varios detractores por el problema de la personalización, pero era defendida por otros, especialmente por algunos partidos y movimientos políticos (Cambio Radical, por ejemplo, partido en el que su caudal electoral estaba en manos de su líder). Desde otra perspectiva, la medida se veía como una apuesta por la reorganización de las colectividades; los nuevos partidos, al conformarse por distintos grupos que buscaban no quedarse por fuera del juego político bajo las nuevas reglas, definirían su nueva estructura partidista a través del voto de sus electores, con el voto preferente ellos decidirían la cadena de mando dentro del partido.

En primer lugar la lista única castigó a los personalismos políticos, pero solo hasta cierto punto. Casos como el de los exalcaldes de Bogotá ANTANAS MOCKUS y Enrique Peñalosa que para las elecciones de 2006 fundaron los partidos Visionarios con Antanas y El País que Soñamos, con sus nombres en cabeza de lista para la Cámara de Representantes, optaron por la lista cerrada. Calcularon que solo con el caudal electoral que daba su imagen arrastrarían toda una lista²⁰, sin embargo no solo perdieron la curul por la que competían sino también su personería jurídica²¹.

Por otra parte, el voto preferente adoptado por la mayoría de los partidos políticos, algunos de ellos de tinte personalista como Cambio Radical a la cabeza de GERMÁN VARGAS LLERAS, garantizó el éxito en las urnas, “de los diez partidos que obtuvieron una curul en

²¹ A estos dos casos se le suma el del antiguo movimiento cristiano C-4 de JIMMY CHAMORRO.

²² El partido Por el País que soñamos logró un escaño en la Cámara de Representantes circunscripción Bogotá.

el Senado, solo uno se presentó con lista cerrada” (RODRÍGUEZ y BOTERO, 2006, p. 143), en este caso VARGAS, al tener la votación más alta para el Senado de la República, logró con su votación dar más escaños a su partido²². Pero también la votación de la ciudadanía siguió siendo personalista: de los partidos políticos que decidieron ir a elecciones con la lista abierta solo el 20% de los electores de quienes superaron el umbral dieron su voto al partido, frente a un 80% que lo emitió hacia un candidato específico. Mientras que más del 50% de los electores de partidos que no lo superaron emitieron su voto por el partido (RODRÍGUEZ y BOTERO, 2006).

En 2010 la lección se aprendió. De los catorce partidos que presentaron lista para el Senado de la República, solo uno lo hizo con lista cerrada, la del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) que lo hizo de la misma manera en 2006 teniendo éxito gracias a su organización y disciplina²³ (en las dos ocasiones ha obtenido dos curules). Incluso el nuevo partido de los exalcaldes de Bogotá (Partido Verde) optó esta vez por el voto preferente. Al igual que en la legislatura anterior, el voto preferente estuvo por encima del voto de partido; solo en cuatro circunscripciones el voto de partido fue mayor al voto por algún

candidato, siendo destacable el caso de Cundinamarca en donde la lista del Partido Social de Unidad Nacional fue la que tuvo mayor votación²⁴.

De nuevo el caso del partido Cambio Radical resulta un interesante ejemplo de la persistencia de la personalización de la política, dado que en 2010 perdió tres curules en el Senado pues su líder VARGAS LLERAS se había lanzado como candidato presidencial. Es destacable también el caso de la izquierda colombiana representada hoy por el Polo Democrático Alternativo (PDA), pues son innegables los beneficios que en su momento le trajo la reforma. Analizando la votación obtenida por los candidatos del PDA que se hicieron reelegir en el 2006 y que eran líderes cada uno de su propio movimiento independiente o de izquierda, ninguno hubiera alcanzado el umbral electoral y hubieran perdido su personería jurídica, incluso con votaciones altas, que sin umbral les significarían dos escaños o más a Jorge Robledo o a Gustavo Petro, por ejemplo.

En cuanto al umbral, al observar la cifra repartidora de cada circunscripción se evidencia que esta es mucho más alta que el umbral establecido (la mitad del cociente electoral). En varias circunscripciones la cifra repartidora actuó como umbral efectivo en las elecciones

²² De acuerdo con la votación nacional del año 2006, fueron 10'793.408 los votos válidos para Senado de la República, estableciéndose el umbral electoral en 184.001 votos, siendo la cifra repartidora 79.588.

²³ Rodríguez y Botero destacan la estricta organización del movimiento, estrategia electoral adoptada desde las elecciones regionales de 2003. También, que se ha caracterizado por ser totalmente independiente al no adherirse hasta ahora a ninguna campaña presidencial y no estar implicado en ningún caso de parapolítica (vínculo de candidatos y congresistas con grupos paramilitares para la obtención de apoyo político y votos).

²⁴ En las circunscripciones de Caquetá y de Colombianos en el exterior con MIRA y Vichada con Cambio Radical, se reportó una mayor votación por la lista del partido (datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil).

tal y como se muestra a continuación en el caso del PDA.

TABLA 4. UMBRAL ELECTORAL Y CIFRA REPARTIDORA EN CINCO CIRCUNSCRIPCIONES

Partido	Curules	Votos	Umbral	Cifra re-partidora	Departamento
PDA	1	58.097	28584	45.239	Antioquia
PDA	3	186.068	36255	51.897	Bogotá
PDA	1	63.435	30449	39.567	Nariño
PDA	1	63.775	34798	41.610	Santander
PDA	1	71.232	28953	41.945	Valle

Fuente: elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil.

Mención especial tiene el caso del PDA debido a que el cambio de la fórmula electoral resultó beneficioso para este partido. El número de votos obtenidos en el año 2006, menor al obtenido por las agrupaciones políticas que los conformaron en 2002, le sirvió para obtener dos escaños más. En este caso, el efecto atribuido a la fórmula D'HONT no se presenta de forma tan clara, si bien favorece a los partidos mayoritarios, la relación entre votos y escaños resulta ser más proporcional que con el sistema anterior.

Finalmente, para el análisis de la proporcionalidad del sistema, factor de especial atención en este artículo, medido a través del índice de Mínimos Cuadrados, es necesario tener en cuenta que la reforma del año 2003 no tuvo un cambio en la magnitud de las circunscripciones, lo cual suscitó una discusión sobre sus efectos en la representación del sistema. Se consideró que la reforma iba en contra de los principios de la Constitución del 1991,

pues no iba a generar cambios sustanciales en la forma de hacer política y la reorganización del sistema de partidos podría afectar la proporcionalidad del sistema dejando por fuera a grupos independientes y partidos pequeños o minoritarios (FRANCO, 2007, p. 165).

En primer lugar, en el Senado de la República, la relación entre votos y escaños obtenidos es equivalente; volviendo al caso específico del Polo Democrático, en 2010 con el 9,52% de los votos totales nacionales obtuvo el 10% de los escaños. Con los resultados generales de Senado, y haciendo en este caso un simple cálculo de desviación de la proporcionalidad (resta entre porcentajes de escaños obtenidos y votos) se evidencia una baja desproporcionalidad –en 2010 la desviación es de 1,90 puntos– (tabla 5). Se demuestra también la tendencia cuando se mide a través del índice de Mínimos Cuadrados.

TABLA 5. ÍNDICE DE PROPORCIONALIDAD SENADO, 2002-2010

Año	2002	2006	2010
Desproporcionalidad	3,43	3,29	1,21

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Lo mismo ocurre en la Cámara de Representantes. La desproporcionalidad no aumentó sustancialmente, si bien castigó a los partidos pequeños, no lo hizo en detrimento de la proporcionalidad del sistema. La desproporcionalidad aumentó en las elecciones de 2006 pero no de forma abrupta al encontrar en 2010 los mismos niveles de 2002. Igual ocurre en la Cámara de Representantes; la desproporcionalidad no aumentó sustancialmente, si bien

castigó a los partidos pequeños no lo hizo en detrimento de la proporcionalidad del sistema. La desproporcionalidad aumentó en las elecciones de 2006 pero no de forma abrupta al encontrar en 2010 los mismos niveles de 2002. Pero no se podría hablar de desproporcionalidad en la Cámara de Representantes sin tener en cuenta su carácter regional y que puede presentarse un comportamiento distinto en cada departamento o circunscripción (tabla 6).

TABLA 6. ÍNDICE DE PROPORCIONALIDAD CÁMARA DE REPRESENTANTES, 1994-2010

Año	1994	1998	2002	2006	2010
Desproporcionalidad	2,64	2,1	3,05	4,17	3,05

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El índice de desproporcionalidad obtenido en cada departamento resulta ser en la mayoría de los casos más bajo que en 2002, últimas elecciones antes de la reforma, incluso en las circunscripciones más pequeñas a las que se les atribuye un efecto mayoritario. Solo en algunos casos como el de Bogotá, Tolima, Sucre, Magdalena y Santander (tabla 7) se evidencia una tendencia hacia el aumento de la desproporcionalidad de una elección a otra. Es importante anotar que a simple vista y con la información obtenida en la tabla la desproporcionalidad no depende del tamaño de la circunscripción electoral, pues los casos anteriores pertenecen, según la categorización de NOHLEN (1998) descrita en la tabla 1, a distintos tamaños de circunscripción electoral.

Con esta fluctuación de la desproporcionalidad, y teniendo en cuenta los efectos de los sistemas electorales y las hipótesis construidas

TABLA 7. ÍNDICE DE PROPORCIONALIDAD, 2002-2010

Departamento	2002	2006	2010
Bogotá*	8	8,75	10,78
Antioquia	8,24	9,6	5,9
Valle	14,93	7,43	6,31
Santander*	12,9	14,52	13,66
Atlántico	10,87	16,22	6,03
Cundinamarca	13,15	8,98	13,22
Tolima*	12,59	10,76	14,73
Bolívar	12,42	6,91	11,84
Boyacá	16,04	19,85	12,83
Norte de Santander	17,94	19,71	11,24
Caldas	13,05	16,08	11,76
Córdoba	13,34	40,73	5,92
Huila	19,31	17,59	16,6
Nariño	25,33	9	15,29
Sucre*	14,31	22,02	19,02
Magdalena*	21,84	27,44	25,13
Cauca	18,05	20,14	16,03
Risaralda	10,68	12,14	15,47
Cesar	10,77	14,57	8,5
Quindío	20,35	18,26	13,3

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

alrededor de ellos es claro que el caso colombiano, por lo menos en lo que al Congreso se refiere, resulta ser atípico. Por ejemplo, al analizar veintisiete democracias LIJPHART (1994) concluye que el grado proporcionalidad es el factor que resulta ser más sensible a un cambio del sistema electoral, mientras que

el número efectivo de partidos (NEP) resulta no ser tan sensible a los cambios. También llama la atención sobre el efecto psicológico que el cambio tiene en los partidos al afectar el NEP electoral, tal y como sucedió en la mayoría de circunscripciones donde disminuyó considerablemente. No obstante, en circunscripciones pequeñas como Magdalena y Córdoba el NEP electoral aumentó de forma estrepitosa en 2006, pasando de 16,3 a 27,44 y de 5 a 17,44 respectivamente²⁵.

Esta situación lleva a detenerse en el análisis de la relación entre el NEP y la proporcionalidad del sistema. De acuerdo con los efectos atribuidos a los sistemas electorales, se espera que cuando disminuye el NEP disminuye la proporcionalidad y viceversa. Sin embargo, LIPJHART (1994) advierte que esta relación no es directa y que existen casos donde la desproporcionalidad no lleva automáticamente a un número menor de partidos.

Colombia es un caso particular, pues se presentan las dos tendencias; en los periodos 2002 y 2006, pese a que el NEP electoral y parlamentario aumentó, la proporcionalidad no lo hizo de la misma manera, mientras que en el periodo 2010 el NEP disminuyó sin afectar la proporcionalidad del sistema, como era de esperarse.

Por último, se correlacionan el tamaño de la circunscripción, el NEP parlamentario, el NEP electoral y la desproporcionalidad obtenidos en los últimos periodos legislativos con el fin de corroborar estadísticamente las tendencias del sistema electoral colombiano

descritas anteriormente y cómo es la relación entre cada una de las variables. La relación entre la magnitud del distrito y el NEP parlamentario es indiscutible, al igual que los supuestos teóricos; a medida que la magnitud de los distritos aumenta, también lo hace el NEP parlamentario.

No obstante la relación de la magnitud del distrito tal y como se mencionaba más arriba al observar la desproporcionalidad del sistema, si bien se evidencia una correlación negativa la cual quiere decir que a medida que la magnitud del distrito y el NEP parlamentario aumentan la desproporcionalidad disminuye, no existe una dependencia directa entre las dos variables pues su relación no es fuerte: -0,43 y -0,48 respectivamente. Lo mismo ocurre con la relación entre el NEP electoral y la desproporcionalidad del sistema. Ambas variables se relacionan de forma positiva pero con un coeficiente bajo, 0,428. Las correlaciones para el caso colombiano demuestran que si bien existe una relación entre el NEP, la magnitud del distrito y la proporcionalidad del sistema, esta es baja, confirmándose la atipicidad del caso colombiano de acuerdo con los efectos esperados del sistema electoral en las últimas elecciones legislativas (2006-2010). Al hacer un modelo de regresión con las variables correlacionadas se encuentra que en Colombia el tamaño del distrito explica o influye en la proporcionalidad del sistema solo en el 19% de los casos, el NEP electoral en el 18% y el NEP parlamentario en el 16% de los casos estudiados (ver anexos).

²⁵ Cálculos propios con base en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

3. ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE LA ÚLTIMA DÉCADA EN COLOMBIA Y LA REFORMA ELECTORAL DE 2010

Los efectos producidos por la reforma electoral del año 2003 en el Congreso colombiano recayeron principalmente sobre los partidos políticos, las listas únicas y el umbral electoral obligando a las colectividades a organizarse con miras a las elecciones del año 2006.

Si bien los efectos atribuidos a la aplicación de la fórmula D'HONT y el umbral electoral tienden a castigar a los partidos más pequeños, la desviación entre votos y escaños no tiene una variación importante en una elección u otra y la desproporcionalidad no se ve afectada y, por el contrario, disminuyó. Se esperaba en principio que la magnitud de la circunscripción y el número afectarían entonces la proporcionalidad, sin embargo, la relación entre estas variables no es fuerte y no llega a explicar más del 20% de los casos.

Hechas estas precisiones, es necesario tener en cuenta otro tipo de variables que pueden explicar no solo los efectos de la reforma, sino la coyuntura política alrededor de ella. Ante los problemas y escándalos en el Congreso —una de las instituciones con menos credibilidad—, este se encontraba ante una reforma propuesta por un presidente con un liderazgo e imagen fuertes en la ciudadanía y con un discurso político antipartido, lo cual

hacía necesaria la movilización de los actores (partidos políticos).

Como se vio, la reforma de 2003 logró reacomodar las diferentes fuerzas políticas que interactúan y compiten en la arena política colombiana, sin embargo, este reacomodamiento de fuerzas obedeció en gran parte al surgimiento del liderazgo del presidente ÁLVARO URIBE, y el nacimiento de nuevos partidos políticos dirigidos por líderes transicionales, siendo el periodo 2002-2006 el que mayor renuncias de congresistas sufrió por el reacomodamiento de las fuerzas uribistas²⁶.

Desde esta perspectiva, el esquema de competencia y de fuerzas políticas dentro del sistema político colombiano se ha venido transformando desde antes de la reforma política de 2003. Algunos trabajos realizados sobre la reforma en Colombia han planteado tal hipótesis, en donde se afirma que esta respondió más a la necesidad de algunos líderes que contaban con suficiente caudal electoral para escindirse de los partidos (liberal-conservador), sobrevivir en la competencia política, y así conformar o fortalecer sus partidos, que a algún tipo de afinidad ideológica o programática para el realinamiento y la organización de los partidos políticos (DUQUE, 2006; GUTIÉRREZ, 2007)²⁷.

Esta perspectiva muestra las limitaciones de los sistemas electorales en la medida que tal y como se observa con las elecciones legislativas en Colombia, no necesariamente

²⁶ El 67% de los senadores y el 40% de representantes cambiaron de partido en este periodo.

²⁷ Esto no niega los efectos antes descritos que tuvo la reforma política sobre el sistema de partidos colombiano, casos como el de la organización del Partido Conservador y del Polo Democrático Alternativo fueron ejemplares en la confección de listas de manera ordenada.

tienen los efectos esperados desde la óptica de la ingeniería institucional. Con los resultados se hace necesario tener en cuenta otros factores que pueden potenciar –o no– el espíritu de los cambios y específicamente del sistema electoral adoptado.

Finalmente podría afirmarse que la reforma buscaba reorganizar los partidos políticos y nada más, aspecto que de acuerdo con los efectos de la misma resulta casi indiscutible, pero que lleva a la necesidad –o no–, de pensar una reforma electoral de mayor envergadura²⁸ que implique cambios sustanciales en la representación política de un país que ha cambiado su composición demográfica y, si se quiere, regional en las últimas décadas. La discusión sobre la implementación de un sistema mixto de representación y de un cambio en la conformación de las circunscripciones se configura en otro capítulo en lo que a reformas electorales se refiere.

ANEXOS

RELACIÓN ENTRE MAGNITUD DEL DISTRITO, NEP Y DESPROPORCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO

Correlación de Pearson	Magnitud Distrito	NEPe	NEPp	Desproporcionalidad
Sig. (bilateral)				
N				
Magnitud Distrito	1			
	63			

Correlación de Pearson	Magnitud Distrito	NEPe	NEPp	Desproporcionalidad
Sig. (bilateral)				
N				
NEPe	0,127	1		
	0,321	63	63	
NEPp	0,740**	0,321*		
	0,000	0,010	63	63
Desproporcionalidad	-0,443**	0,428**	-0,401**	1
	0,000	0,000	0,001	63

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

MODELOS DE REGRESIÓN LINEAL (TABLAS RESUMEN) MAGNITUD FRENTE A PROPORCIONALIDAD

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación
1	0,443 ^a	0,196	0,183	5.63266

a. Variables predictoras: (Constante), Magnitud.

NEPe FRENTE A PROPORCIONALIDAD

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación
1	0,428 ^a	0,183	0,169	5.67834

a. Variables predictoras: (Constante), NEPelectoral.

NEPp FRENTE A PROPORCIONALIDAD

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación
1	0,428 ^a	0,183	0,169	5.67834

a. Variables predictoras: (Constante), NEPelectoral.

²⁸ La Ley Estatutaria del Partidos Políticos sancionada hace unos meses es otro avance importante.

REFERENCIAS

- ALCÁNTARA, M. y IBEAS, J. M. (eds.) (2001). *Colombia ante los retos del siglo XXI*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- CABRERA, E. (1992). La cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 54 (4), 153-182.
- BENOIT, K. (2004). Models of Electoral System Change. *Electoral Studies*, 23, 363-89.
- DUQUE, J. (2006). Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales* 41, 173-209. México: IIS-UNAM.
- FRANCO, A. B. (2007). Panóptico. Una mirada a la reforma político-electoral de 2003 desde la elección senatorial 2006. En ARAÚJO, R. (coord.). *Balance del derecho electoral colombiano*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- GALLAGHER, M. (1991). Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*, 10, 33-51.
- GARCÍA, M. (2003). *¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- GECHEM, C. E. (2009). Los partidos políticos en Colombia: entre la realidad y la ficción. *Revista Derecho del Estado*, 23.
- GUTIÉRREZ, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2006*. Bogotá: Norma.
- GUTIÉRREZ, F. (comp.) (2002). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Norma.
- HOLGUÍN, J. (2006). La Reforma Política de 2003: la tensión entre abrir y cerrar el sistema político colombiano. En HOSKIN, G. y GARCÍA, M. (comps.). *La Reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Uniandes – CESO.
- JARAMILLO, J. (4 de marzo de 2006). La importancia del voto preferente. *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/noticias-opinion-on-line/importancia-del-voto-preferente/93046.aspx>
- LAAKSO, M. y TAAGEPERA, R. (1979). Effective number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.
- LIJPHART, A. (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- LIJPHART, A. (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- LOSADA, R. GIRALDO, F. MUÑOZ, P. *Atlas electoral colombiano sobre las elecciones presidenciales de Colombia 1974-2002*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- LUNA, J. P. (2007). Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda. *Política y Gobierno*, XIV (2), 391-435.
- MAINWARING, S. y SHUGART, M. S. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- MAINWARING, S. (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de Estudios Políticos*, 88.
- MAINWARING, S. y SCULLY, T. (1996). *La construcción de las instituciones democráticas*. Santiago: Cieplan.
- NOHLEN, D. (1998). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PIZARRO, L. y GÓMEZ, E. (2002). La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales. *Kellogg Institut. Working Paper 292*. Disponible en: <http://www>.

- nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/292.pdf
- PIZARRO, L. y GÓMEZ, E. (2001). Colombia ¿Renovación o colapso del sistema de partidos? En ALCÁNTARA, M., IBEAS, J. M. (eds.). *Colombia ante los retos del siglo XXI*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- REYNOSO, D. (2003). Sobre-representación distrital, permisividad electoral e inclusión partidaria. *Política y Gestión*, 5, 30-64. Argentina: Universidad Nacional de San Martín.
- RODRÍGUEZ RAGA, J. C. y BOTERO, F. (2006). Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 26 (1), 138-151.
- RODRÍGUEZ RAGA, J. C. (1998). Participación, sistema de partidos y sistema electoral. Posibilidades de la ingeniería institucional. *Análisis político*, 33, 94-108.
- ROLL, D. (2002). *Rojo difuso azul pálido. Los partidos políticos en Colombia, entre el debilitamiento y la persistencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos.
- ROLL, D. (2001). *Un siglo de ambigüedad. Para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Iepri, Cerec.
- ROLL, D. (dir.) (2005). *Partidos políticos y Congreso. Élite políticas y mayorías parlamentarias en Colombia 1991-2002*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, Universidad Nacional de Colombia.
- VALLÈS, J. y BOSH, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.