

# LOS INTENTOS DE ALVARO URIBE POR CAMBIAR EL SISTEMA DE PARTIDOS DURANTE SU PRIMER MANDATO

*Alberto José Valencia Giraldo\**

## RESUMEN

Este trabajo busca analizar algunos puntos de la Reforma Política y del Referendo, llevados a cabo durante el primer Gobierno de Alvaro Uribe Vélez, para así determinar cuál era la intención de éstos cuando fueron escritos y cuáles podrían ser los cambios que producirían en el sistema de partidos en caso de ser aplicados a la realidad, en particular en cuanto a la financiación de las campañas y el papel del Estado, la democratización interna y el trabajo en bancadas. Del Referendo se estudiarán tres puntos que hacen referencia directa al sistema de partidos como lo son el 2, el 6 y el 15, los cuales tratan el voto nominal, la reducción del Congreso, el umbral y la cifra repartidora, y la reforma al sistema electoral respectivamente.

**Palabras clave:** Reforma Política, Referendo, Álvaro Uribe, Financiación de campañas políticas, Congreso, Sistema electoral, Cifra repartidora.

## ABSTRACT

*This article analyzes some of the features of the Political Reform Act and the Referendum that took place during President Álvaro Uribe's first term in office. This is done with the purpose of showing what the intention was behind these acts when they were drafted, and what would their effect have been on political parties in Colombia had they been implemented, particularly with regard to campaign finance, the role of the State, internal democratization, and work done in coalitions. The author studies three sections of the Referendum that point directly to the party system; these are sections 2, 6, and 15, which refer to public voting, the reduction of Congress, the threshold and the highest averages method of voting, and the reform of the electoral system.*

**Keywords:** *Political Reform, Referendum, Alvaro Uribe, Campaign Finance, Congress, Electoral System, Highest Averages Method.*

---

\* Estudiante del programa de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación analizará puntos de la Reforma Política y del Referendo, llevados a cabo durante el Gobierno de Álvaro Uribe, para así evaluar cuál era la intención de éstos cuando fueron escritos y cuáles podrían ser algunos de los resultados en caso de haber sido aprobados y aplicados a la realidad. Este trabajo, a diferencia de algunas tesis, sostiene que el sistema de partidos no está en crisis. Aunque, sí reconoce que pueden haber algunos problemas en el sistema de partidos, problemas que el Gobierno esperaba solucionar en alguna medida por medio de la Reforma y el Referendo, ya que como es bien sabido los partidos son la entidad que hace operacional la democracia representativa. Es muy claro, que el hecho de que algo esté escrito en el papel no quiere decir, bajo ninguna circunstancia, que no va a sufrir desviaciones cuando sea aplicado a la realidad. Es por esto, que al analizar la Reforma y el Referendo hay que tener en cuenta el accionar humano y sus intenciones, las cuales siempre van a estar presentes y van a tener influencia sobre las instituciones, tanto formales como informales.

Por lo tanto, cabe aclarar que independientemente de los resultados que obtuvieron la Reforma y el Referendo, este trabajo se enfoca en la tesis que plantea que sí hay algunos problemas en el sistema de partidos colombiano que se pretendían corregir por medio de los mencionados actos legislativos. A continuación, se evaluará si los incentivos que propone el Acto Legislativo 1 de 2003<sup>1</sup> y algunos puntos del Referendo se acomodan a sus objetivos principales, en otras palabras, si contaban con los incentivos necesarios, para que los actores políticos cambiaran su *modus operandi* dentro del partido.

### 1. JUSTIFICACIÓN

La Reforma Política, Acto Legislativo 1 de 2003, al igual que la anterior (la Reforma de 1999 que no pasó), tenía como objetivo principal mejorar la gobernabilidad, la representación a nivel de las instituciones públicas y el grado de “*accountability*” o responsabilidad de los elegidos frente a sus electores, fortaleciendo los partidos, reduciendo la fraccionalización y aumentando la coherencia interna a nivel nacional. En otras palabras, pretendía atacar directamente el sistema de partidos para así mejorar no sólo la eficiencia, sino, también, la organización partidista, pues, la fragmentación y fraccionalización de éste no ha permitido ni la constitución de mayorías estables, ni el ejercicio de la

---

<sup>1</sup> *Acto legislativo 01 de 2003* (Junio 2003): <http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/Acl01003.HTM>, consultado: mayo 31 de 2007.

disciplina partidista. En Colombia, uno de los grandes retos se encuentra, precisamente, en la organización partidista, porque si ésta no existe, entonces, es más difícil formar mayorías parlamentarias estables o bancadas, complicando en última instancia, la labor presidencial, pues, sin mayorías es casi imposible pasar proyectos de ley que le permitan llevar a cabo los programas al Ejecutivo. Uno de los argumentos en contra, es que esto puede llevar a que al Presidente cuente con mayorías parlamentarias, entonces, sus proyectos de ley van a ser aprobados casi de manera inmediata, independientemente de su contenido. Entonces, cabe preguntarse lo contrario: ¿cuántos proyectos de ley (del Ejecutivo), indispensables para el país en su momento, no han sido archivados después de largos debates parlamentarios en los que no se logró consenso alguno y por lo tanto, la votación necesaria para que pasaran? Además, acá no se está atentando contra la representación, lo que se está tratando es que los partidos se organicen de tal forma que faciliten la labor parlamentaria. Inclusive, la relación fraccionalización –representación tampoco es necesariamente cierta: en las ante-pasadas elecciones, de las 321 listas que se presentaron al Senado sólo 98 obtuvieron al menos una curul; es decir, casi el 70% de las listas no obtuvieron representación; una lista con cinco veces más votos que otra (la de L. A. Ramos) obtiene sólo tres veces más curules (Paradoja de la Población<sup>2</sup>) que las demás. Además, la dispersión geográfica<sup>3</sup> de las votaciones para el Senado, por lista, es baja<sup>4</sup>; en otras palabras, el actual sistema tampoco garantiza una decisión parlamentaria muy consensual. Lo que nos lleva a pensar, ¿hasta qué punto la fraccionalización en realidad trae como resultado un mayor número de curules y, por ende, un mayor grado de representación? Por otro lado, no hay que olvidar “...que los costos de la fraccionalización son altos. El elector se ve abrumado por una masa de etiquetas sin tradición, por lo que carece de puntos de apoyo para votar racionalmente. Hay más ruido que información...”<sup>5</sup> El otro debate gira alrededor de la responsabilidad de los Congresistas frente a sus electores. Sin duda alguna, a pesar de los intentos de algunas personas, la relación elector-elegido (o Congresista) tiene su “clímax” durante las elecciones, ya que después es básicamente imposible seguir la labor de éste para asegurarse de que esté

---

<sup>2</sup> Ésta consiste en que aun cuando aumenta la población de una determinada circunscripción, en mayor medida que otra, esta última obtiene un porcentaje mayor de representación en el cuerpo colegiado.

<sup>3</sup> Por dispersión geográfica se entiende la distribución de los votos de cada lista en el territorio nacional: dónde votaron por quién.

<sup>4</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>5</sup> GUTIÉRREZ, Francisco, *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958 – 2002*, Bogotá, Editorial Norma 2007, p. 15.

representando los intereses de sus electores. De ahí vienen comentarios “*de la calle*” como: los políticos prometen y prometen, pero, no cumplen ni años. Así como la cercanía electoral es una condición necesaria para el ejercicio de la responsabilidad, también es el hecho de que el fortalecimiento de los partidos puede acarrear el efecto contrario y producir la lejanía electoral. Teniendo en mente estos problemas del sistema de partidos colombiano, proseguiremos a estudiar algunos cambios específicos de la Reforma para así analizar los efectos que pueden tener al aplicarlos a la realidad.

Sin duda alguna, la tendencia general de la Reforma era hacia la “*Partidocracia*” para así acabar con el “*Personalismo*” tan fuerte de los últimos tiempos pero, sin ir en detrimento de la representación y de la responsabilidad. Para lograr dicho objetivo se buscaba modificar algunos aspectos a nivel electoral e institucional como: la fórmula, el umbral, el voto preferente, la obligación de actuar en bancadas, entre otras, en las cuales nos basaremos para analizar el efecto que dichos cambios podrían tener a la hora de ser aplicados a la realidad; si serán un fiel reflejo de los objetivos de la Reforma y el Referendo o si podrían llegar a tener el efecto contrario. Además, hay que analizar la Reforma y el Referendo como si fueran una multiplicidad de reformas que están incorporadas en los dos actos legislativos y no como si se tratara de una fórmula única,<sup>6</sup> comprendiendo de esta manera el alcance real que tendrían dichos cambios. Esta investigación que se enfoca más en los resultados reales, en los incentivos por así decirlo, detrás de los puntos de estos dos actos legislativos que buscan modificar el sistema de partidos permitirá comprobar como sostiene Gary Hoskin que es “*...inexacto atribuir los orígenes de la crisis colombiana a la ‘ausencia de reformas por parte de las elites políticas’, (ya que) cada uno de los gobiernos posteriores al Frente Nacional... habían patrocinado reformas [...] tendientes a modernizar el sistema político*”<sup>7</sup>, lo que pasa es que estas han sido inadecuadas o mal concebidas. Entonces, nos preguntaremos: ¿están los puntos de la Reforma y el Referendo bien concebidos? Y ¿se traducirían estos puntos en cambios positivos en el sistema de partidos?, simplemente serán otro intento reformista que fracasa?

---

<sup>6</sup> SARABIA BETTER, Arturo, “*Prólogo*”, en *Reformas Políticas en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma, 2003, p. 13.

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 13.

## 2. LA REFORMA POLÍTICA – ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2003. CAMBIOS ELECTORALES

En el 2003 el Congreso aprobó la Reforma con el fin de fomentar la cohesión partidista y aunque es muy pronto para establecer los efectos reales de los cambios que se hicieron, luego de unas elecciones legislativas en el 2006 y teniendo en cuenta los incentivos que trae consigo cada punto y el efecto que dichos cambios tendrían al ser aplicados a la realidad, se podrá determinar si en realidad son un reflejo de los objetivos de la Reforma o si en el largo y mediano plazo tendrían el efecto contrario.

### La operación avispa y la fórmula electoral D'hondt

Lo que ha sucedido en Colombia con la fórmula de Cociente y Residuo es lo que se conoce como la “Operación Avispa” en la cual un mismo partido presentaba varias listas para así tratar de obtener curules por medio de los residuos más altos. Para contrarrestar este efecto nocivo de la “Operación Avispa” en la Reforma se optó por el Método D’Hondt o la llamada cifra repartidora<sup>8</sup>, la cual se aplica únicamente a los partidos que superen el umbral. “La introducción de la ‘cifra repartidora’ de forma conjunta con el denominado umbral se encuentra descrito en el Artículo 263 de la Constitución Política, modificado por el Artículo 12 del Acto Legislativo 01 de Julio 3 de 2003 afirma que: ‘Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley”<sup>9</sup>; En otras palabras, con el sistema D’Hondt introducido por la Reforma no había posibilidad de que un candidato obtuviera mejores resultados electorales presentándose por aparte, que si se presentaba dentro de

<sup>8</sup> Procedimiento para aplicar la CIFRA REPARTIDORA (Asignación de Curules): Se divide cada una de las votaciones de las listas que superaron el UMBRAL por la cifra repartidora y el valor entero de cada uno de los resultados es el número de curules que obtiene cada lista.

Asignación de curules =  $\frac{\text{TOTAL VOTOS POR LISTA}}{\text{CIFRA REPARTIDORA}}$  = N° curules por lista

Si al aplicar la cifra repartidora no fuera posible adjudicar el total de las curules a proveer, se asignaran las faltantes a las listas que tengan las mayores fracciones decimales del resultado de dividir cada una de las votaciones entre la cifra repartidora

<sup>9</sup> “Reforma Política”, en [http://www.registraduria.gov.co/Elecciones/refor\\_elect.htm](http://www.registraduria.gov.co/Elecciones/refor_elect.htm), consultado: Mayo 31 de 2007.

una lista, lo cual al mismo tiempo disminuía la posibilidad de que no superara el umbral. Claro ejemplo de esto, es la disminución en el número de listas presentadas si se comparan las elecciones al Senado de 2003 y de 2006. *“En 2002 participaron en la elección al senado 63 partidos y movimientos, los cuales presentaron 319 listas diferentes. Dadas estas cifras abrumadoras, el número efectivo de pactos legislativos fue de cerca de 91 partidos; prácticamente cada una de las cien curules contaba con un partido”*<sup>10</sup>. De estas listas sólo las listas encabezadas por Luis Alfredo Ramos de Movimiento Equipo Colombia, la de Antonio Navarro Wolff y la de Germán Vargas Lleras del Movimiento Colombia Siempre<sup>11</sup>, obtuvieron más de una curul, las otras obtuvieron una curul cada una gracias a los residuos. *“La exigencia de que los partidos presenten listas únicas introdujo moderación al sistema de partidos e hizo que la oferta política dejara de ser desbordante para los electores”*<sup>12</sup>.

Sin embargo, el Método D’Hondt es criticado por quienes argumentan que tiende a favorecer las listas con mayor votación y por lo tanto, va en detrimento de los partidos nuevos o pequeños que aún no cuentan con una amplia base electoral a diferencia de los que ocurría con la antigua Fórmula Hare, que según sus detractores favorecía más a los pequeños partidos. Esto, sin embargo, no es del todo cierto, pues, si se analiza con más detalle esta fórmula, se verá que nada asegura que un partido que se organice para presentar un menor número de listas (preferiblemente una) vaya a obtener un mayor número de votos y, por lo tanto, más curules. Pero, entonces, ¿por qué se considera que la fórmula D’Hondt es una de las menos proporcionales dentro de la “familia” de las fórmulas de Representación Proporcional (RP)?

### **La fórmula electoral D’hondt una de las menos proporcionales y la condición de cuota superior**

Se considera que el Método D’Hondt es uno de los menos proporcionales dentro de la “familia” de las fórmulas de RP; porque existe la posibilidad de violar la Condición de la Cuota Superior<sup>13</sup> al asignar a una lista un número de asientos mayor a su Cuota Superior, lo que lleva a que una lista con menor número de

---

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ RAGA, Juan Carlos y BOTERO, Felipe, *“Ordenando el Caos: elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia”*, Revista Ciencia Política (Santiago), 2006, vol. 26, No. 1, p. 142.

<sup>11</sup> Informe de Votación en: <http://www.registraduria.gov.co/elecciones2002/e/csenado.htm?1>, consultado: Mayo 31 de 2007.

<sup>12</sup> Rodríguez Raga, Juan Carlos y Botero, Felipe, Op. cit., p. 143.

<sup>13</sup> Fórmula:  $q_i = \frac{v_i}{V}$  donde  $v_i$  es la votación de la lista,  $M$  es la magnitud del distrito y  $V$  es la votación total. La Cuota Inferior es la parte entera de  $q_i$ , la Cuota Superior es la parte entera de  $(q_i+1)$ .

votos pueda obtener más asientos que una con mayor número de votos. Sin embargo, hay que reconocer que esto, también, puede ser un incentivo, porque favorece a los partidos más grandes, obligándolos a unirse, pues, así su lista obtiene mayor votación y gracias a la posibilidad de violar la Condición de la Cuota Superior pueden llegar a obtener más curules que las que les hubieran correspondido normalmente. Otro incentivo importante de la fórmula D'Hondt es que ya que no existe lo que se conoce como la Paradoja de Alabama, por medio de la cual cuando se aumenta en 1 la magnitud, un partido puede haber sacado más votos que en las elecciones anteriores, pero, obtiene menos curules, siendo ésta una de las razones por las cuales los partidos optaban por presentar varias listas. Ahora que ya no van a correr el riesgo de perder un asiento si se aumenta la magnitud, es probable que pierdan el temor a presentar una lista única por partido, lo cual a su vez requiere que tengan una mayor organización interna. Son estos los principales argumentos utilizados por los críticos del Método D'Hondt para explicar por qué según ellos esta fórmula tiende a favorecer a los partidos con las más altas votaciones, en detrimento de los pequeños partidos.

### **Arend Lijphart y la fórmula electoral D'hondt: Un fomento al multipartidismo**

Sin embargo, Arend Lijphart por medio de un estudio ha logrado demostrar que la Fórmula Electoral D'Hondt es, por el contrario, la que más fomenta el multipartidismo y, por lo tanto, no iría en contra de los pequeños partidos.

De acuerdo con los resultados<sup>14</sup> de su investigación, los sistemas electorales que usan el método D'Hondt, supuestamente el menos proporcional de los sistemas de la familia de RP, tienen en promedio unos 14 partidos, mientras que los países que utilizan la Fórmula Sainte-Langue, la más proporcional, tienen en promedio apenas 5 partidos. Siguiendo con este argumento, Lijphart también logra demostrar que el sistema intermedio en cuanto al grado de RP, el sistema LR-Droop, es notoriamente más bajo en términos de multipartidismo que el Método D'Hondt. Por lo tanto, basándose en estos resultados Lijphart concluye que "*Se debe rechazar la hipótesis que dentro de la familia de RP, la fórmula y el multipartidismo estén relacionados*"<sup>15</sup>. Pero, hay que tener en cuenta que

---

<sup>14</sup> Lijphart, parte del estudio realizado por Rae pero, sus resultados varían un poco porque él hace ciertas modificaciones en la base de datos que posteriormente utilizará para su estudio. Uno de los cambios es que él solamente utilizará el sistema plural y no en combinación con el mayoritario porque el grado de multipartidismo es considerablemente más bajo de lo que sería si se tienen en cuenta ambos sistemas. Tomará a Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos y dejará por fuera a los sistemas mayoritarios de Australia y Francia.

<sup>15</sup> LIJPHART, Arend. "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85", en *The American Political Science Review*, Volume 84, Issue 2, June 1990, p. 490.

Lijphart deja por fuera otras variables de carácter legal, político, social y económico que son de vital importancia a la hora de estudiar el comportamiento de los partidos políticos y por lo tanto, su relación con el multipartidismo. En otras palabras, Lijphart deja por fuera los incentivos, la reglas informales y se basa únicamente en las cifras, aunque esto en ningún momento demerita su trabajo. Continuando con nuestro análisis de la Reforma, ahora estudiaremos el Voto Preferente.

## Voto preferente

Otro incentivo es el Voto Preferente que junto con la Fórmula D'Hondt nos acerca aun más al objetivo de lograr una mayor organización partidaria que finalmente conduzca a la agrupación de los partidos políticos. Igualmente hay que aclarar, que por Voto Preferente se está haciendo referencia a la Papeleta Cerrada (lista cerrada) y desbloqueada y no a la lista cerrada y bloqueada. La lista cerrada y bloqueada podría acarrear el efecto contrario, por ejemplo: al votar por el candidato de mi preferencia también estoy votando por la lista en la que éste se encuentra, pero, si en la conformación de la lista no sale muy favorecido, entonces, el incentivo que tenía para votar por esa lista ha desaparecido. En otras palabras, puedo votar por el partido con el que me siento más identificado, pero, tengo que aceptar el orden establecido en la lista. Pero, ¿por qué puede desaparecer el incentivo de votar por una determinada lista? Porque si “mi” candidato se encuentra al final de la lista, es probable que no obtenga ninguna curul y por lo tanto, me da lo mismo votar o no votar. En cambio, con la lista cerrada con voto preferente esto no ocurriría ya que puedo votar por la lista únicamente, o en caso de que exista un candidato de mi preferencia, puedo además votar por éste. En otras palabras, el Voto Preferente es un incentivo adicional, pues, hay mayores posibilidades de que el candidato de mi preferencia pueda acceder a una curul. *“A pesar de la posibilidad de la probabilidad de promover candidaturas personalistas, el voto preferente combinado con la cifra repartidora, promueve algún grado de institucionalización y estructuración de candidaturas dentro de los movimientos políticos”*<sup>16</sup>.

En cuanto a la lista cerrada, ésta debe seguir existiendo, pues, lleva a que los partidos políticos se agrupen y por ende, a que tengan una mayor organización interna ya que cada partido debe presentar una lista. Por ejemplo, en las elecciones al Senado de 2006, de los 10 partidos que obtuvieron como mínimo una curul, todos excepto el Movimiento MIRA presentaron una lista cerrada con voto preferente como lo demuestra la Tabla 1.

---

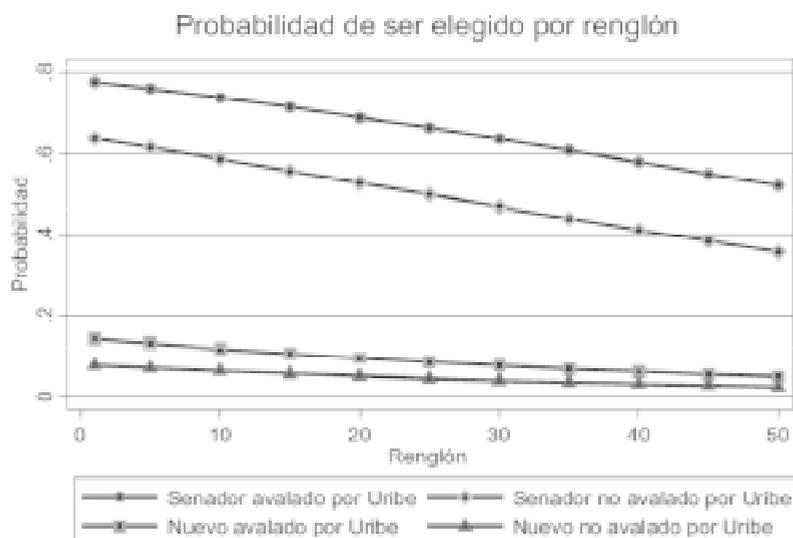
<sup>16</sup> CEBALLOS, Marcela. *“El país detrás de las urnas: impacto de la Reforma Política en contextos de crisis humanitaria”*, Crisis Status Program Development Research Centre, Londres, 2005, p. 10.

Tabla 1 <sup>17</sup> Votación y repartición de curules en el Senado por partidos

		% VOTOS	CURULES	VOTO
PARTIDO	VOTOS	PARTIDO / VÁLIDOS	ASIGNADAS	PREFERENTE
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL	1,591,775	17.30	20	CON VOTO PREFERENTE
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	1,470,029	15.98	18	CON VOTO PREFERENTE
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1,436,657	15.62	18	CON VOTO PREFERENTE
PARTIDO CAMBIO RADICAL	1,211,457	13.17	15	CON VOTO PREFERENTE
POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO	875,451	9.52	10	CON VOTO PREFERENTE
PARTIDO CONVERGENCIA CIUDADANA	566,823	6.16	7	CON VOTO PREFERENTE
MOVIMIENTO ALAS EQUIPO COLOMBIA	418,124	4.54	5	CON VOTO PREFERENTE
PARTIDO COLOMBIA DEMOCRATICA	272,524	2.96	3	CON VOTO PREFERENTE
MOVIMIENTO MIRA	237,512	2.58	2	SIN VOTO PREFERENTE
MOVIMIENTO COLOMBIA VIVA	229,556	2.50	2	CON VOTO PREFERENTE
POR EL PAIS QUE SOÑAMOS	165,981	1.80		SIN VOTO PREFERENTE

<sup>17</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil en: <http://www.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm>, consultado: Mayo 31 de 2007.

Tabla 2 <sup>18</sup>



A manera de conclusión, de este punto se podría decir que si el objetivo de la Reforma es incentivar la agrupación de los partidos en un menor número de listas, entonces la Papeleta Cerrada y desbloqueada es la mejor opción, pues, deja abierta la posibilidad de que cada votante vea representados sus intereses y obliga a los partidos a presentar una única lista y a organizarse internamente. *“El voto preferente fue la institución que permitió resolver problemas de coordinación de los políticos sobre quién ocuparía los primeros lugares en la lista –i.e. aquéllos con mayores opciones de ganar– en caso de que se tratara de listas cerradas. La lista abierta evitaba este problema al dejar en manos de los votantes la decisión de determinar el orden en el que se entregarían las curules que le corresponderían al partido”*<sup>19</sup>. Sin embargo, el alto número de listas con Voto Preferente también lo podríamos analizar de otra forma y decir que los datos presentados en la Tabla 1 son una clara muestra de que *“...la popularidad de algunas figuras públicas todavía tienen un amplia margen en la definición de dichas listas”*<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> RODRÍGUEZ RAGA y BOTERO. Op. cit.

<sup>19</sup> *Ibíd.* p. 144.

<sup>20</sup> CEBALLOS. Op. cit., p. 18.

## UMBRAL <sup>21</sup>

Aunque la fórmula electoral y la lista cerrada con Voto Preferente traen consigo incentivos que a la larga pueden contribuir a mejorar la gobernabilidad y la representación a nivel del sistema de partidos, aún queda otro aspecto importante por tratar: las magnitudes. En otras palabras, las magnitudes altas para los distritos electorales llevan a que la repartición de asientos no sea tan proporcional, siendo un claro ejemplo de esto el Senado. Por esto, la Reforma establece un umbral del 2% del total de votos válidos obtenidos por las listas que compitieran en la circunscripción nacional para el Senado, pasando de 100 miembros a 78, y uno del 50% del respectivo cociente electoral para las demás elecciones. Si ninguna lista para la Cámara de Representantes, Asambleas o Concejos alcanzaba este mínimo las curules serían asignadas mediante el método de la cifra repartidora. Las listas de candidatos que no superen en votos el umbral, no serán tenidos en cuenta para la asignación de curules y “...se les aplicará la cifra repartidora para determinar si alcanzan o no curules”<sup>22</sup>. A continuación se explicará brevemente el procedimiento para hallar el umbral con base en la explicación de la Registraduría Nacional del Estado Civil:

1. Encuentre el total de VOTOS VÁLIDOS. Estos son el resultado de sumar la votación que obtuvo cada una de las listas, más los VOTOS EN BLANCO. NO se tienen en cuenta, las tarjetas no marcadas, ni los votos nulos.

$$\text{Votos Válidos} = \text{Votos por listas} + \text{Votos en blanco}$$

2. Calcular el CUOCIENTE ELECTORAL. Se divide el total de votos válidos por el número de curules a proveer (Cantidad de Ediles, o Concejales o Diputados que integran la respectiva corporación).

$$\text{Cuociente Electoral} = \frac{\text{Votos Válidos}}{\text{Número de Curules a proveer}}$$

---

<sup>21</sup> Según la Registraduría Nacional del Estado Civil el umbral corresponde a la cantidad mínima de votos válidos que debe obtener una lista para que le sea aplicada la cifra repartidora. Se emplea para listas a corporaciones. En ningún caso se computarán para su cálculo las tarjetas no marcadas ni los votos nulos.

<sup>22</sup> “Reforma Política” en: [http://www.registraduria.gov.co/Elecciones/refor\\_elect.htm](http://www.registraduria.gov.co/Elecciones/refor_elect.htm), consultado: Mayo 31 de 2007.

3. UMBRAL: Se obtiene de dividir por 2 el cuociente Electoral (Equivale a calcular el 50%).

$$\text{Umbral} = \frac{\text{Cuociente Electoral}}{2}$$

En el caso del Senado el umbral del 2% lleva a la formación de listas que tengan la posibilidad de obtener votaciones altas y por lo tanto, se convierte en un incentivo para la reagrupación de los partidos, mejorando de paso la gobernabilidad y la representación. Como puede observarse en la Tabla 1 de los 20 partidos que se presentaron en las pasadas elecciones al Senado, sólo 10 superaron el umbral. En otras palabras, si los partidos no se organizan internamente no van a obtener el número de votos necesarios para obtener una curul, y no hay que olvidar que la Reforma sanciona a los partidos que no superen el umbral con la pérdida del reconocimiento legal. También cabe “...resaltar que todos los partidos que superaron el umbral recibieron curules. Es decir, no hubo ningún partido que hubiera obtenido una votación superior al 2% de los votos y que no hubiera ganado representación en el Senado. Esto indica que el umbral se fijó en un nivel razonable que posibilita la coordinación preelectoral de los partidos sin convertirse en un requisito sumamente exigente y, por tanto, excluyente”<sup>23</sup>. Sin embargo, además de esta diferenciación en el umbral para el Senado y las demás corporaciones públicas es necesario el incentivo que trae consigo la lista cerrada con Voto Preferente para que el resultado de estos cambios al aplicarse a la realidad se acerque más a lo esperado.

### **Financiación de las campañas y el papel del Estado**

Pero antes de acabar con la Reforma cabe mencionar brevemente un aspecto de orden electoral: la financiación de las campañas. En la Reforma al hablar únicamente de la “conurrencia” del Estado en la financiación de las campañas se deja abierta la posibilidad de obtener financiación de terceros, y aunque existe alguna regulación al respecto - Ley 130/94 y resoluciones de la registraduría – estas carecen de eficacia material. En cambio, si el Estado fuera el único permitido (constitucionalmente) para financiar campañas electorales y éste lo hiciera basándose en el número de votos obtenidos por el partido, esto podría convertirse en un incentivo importante para la reagrupación. ¿Por qué? Porque resultaría mejor para los partidos agruparse y presentar una misma lista (con Voto Preferente, por las razones expuestas anteriormente) ya que ésta tendría un mayor número

---

<sup>23</sup> RODRÍGUEZ RAGA y BOTERO. Op. cit., p. 141.

de votos y, por lo tanto, aumentarían su posibilidad de obtener una mayor financiación por parte del Estado, que si no se agruparan. Además, como dice Fernando Cepeda, *“Por mucho tiempo existió la creencia de que el dinero era importante en la política pero no era decisivo... Hoy habría que decir que una base mínima del dinero es indispensable para jugar en la política y que el problema es que ese mínimo se ha subido a cifras que pueden ser inalcanzables para un ciudadano sin las conexiones apropiadas con los proveedores de dinero”*<sup>24</sup>. Esta dificultad por obtener el dinero necesario para participar activamente en la política puede explicar los recientes escándalos de la para-política y otros un poco más antiguos como el Proceso 8.000. En ambos casos, han salido afectadas personas de las altas esferas de la política a nivel nacional, todos, de una u otra forma, terminan en problemas por asuntos de fondo: haber recibido dinero de fuentes de dudosa procedencia.

En cuanto a los auxilios parlamentarios con la Reforma, Álvaro Uribe buscaba ratificar *“...la prohibición a los Congresistas – establecida en las Constitución del 91, artículo 355 – de utilizar recursos públicos con fines electorales”*<sup>25</sup>, en otras palabras, que cualquier concesión de estos recursos para apoyar, agradecer apoyos o comprometer a miembros de corporaciones públicas de elección popular podría llevar a la destitución o desvinculación del servidor público. Igualmente, hay que tener en cuenta que la financiación es un tema clave, porque *“Si la elección de un candidato no depende de sus esfuerzos personales para conseguir recursos, sino que dichos recursos son canalizados a través de la jefatura del partido, dicho candidato tendrá el incentivo de obedecer a sus líderes, si está interesado en tener una carrera política exitosa”*<sup>26</sup>.

A continuación, proseguiremos a analizar los cambios de tipo organizacional que buscaba la Reforma.

## **Cambios organizacionales**

### **Democratización interna por mandato constitucional**

Ahora, se analizará en más detalle un punto que se viene mencionando a lo largo de este trabajo: la organización interna de los partidos. Como vimos anteriormente, mucho de los puntos de la Reforma llevan indirectamente a cierto grado de

---

<sup>24</sup> CEPEDA ULLOA, Fernando, *Financiación política y corrupción*, Bogotá: Editorial Planeta, Septiembre 2004, p. 40.

<sup>25</sup> SARABIA BETTER. Op. cit., p. 314 -315.

<sup>26</sup> RODRÍGUEZ RAGA y BOTERO. Op. cit. p. 148.

organización interna o, por lo menos, sirven de incentivo para que esto ocurra, pero, también hay un argumento en contra. Se podría decir que en el caso de las elecciones, la democratización interna podría a su vez llevar al “*personalismo*”, pues, cada partido tendría que llevar a cabo elecciones internas, especialmente en los casos donde la lista está cerrada y bloqueada. Si esto fuera cierto, entonces, lo mismo podría decirse del Voto Preferente pero, lo que no podemos olvidar es que hay otros incentivos que no están directamente relacionados con los cambios constitucionales y que tienen que ver con las reglas de juego informales. Un ejemplo de esto podría ser el peso determinante de los poderes de facto y su expansión como para-política.

### **Trabajo en bancadas**

Por otro lado, al institucionalizar el trabajo por bancadas sí se puede contribuir directamente a la organización partidaria, y a mejorar la labor parlamentaria, haciéndola más eficaz, pues, ahora sólo se tendría que negociar con cada partido como un bloque y no con cada Congresista por aparte. En otras palabras, esto a su vez tendría un efecto directo en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo puesto que para el Gobierno es más fácil negociar con las bancadas que con pequeños grupos de individuos pertenecientes a diversos partidos, lo cual a su vez aumenta la incertidumbre ya que, en cualquier minuto pueden cambiar de opinión sin mayores repercusiones. Sin embargo, la Ley de Bancadas deja en manos de los partidos decidir si quieren actuar conjuntamente, lo cual puede producir el efecto contrario, diezmando la disciplina interna, que es en últimas uno de los objetivos centrales de la Reforma.

## **2. EL REFERENDO Y LOS PUNTOS SOBRE EL SISTEMA DE PARTIDOS**

Por su parte, el Referendo realizado en el 2003 y que estuvo articulado a las elecciones locales, pues, su votación se llevó a cabo un día antes de las elecciones de Alcaldes, Concejales y Gobernadores, al igual que la Reforma tocó algunos puntos que afectaban directamente el sistema de partidos. Sin embargo, la fecha en que se realizó afectó el resultado, pues, para algunos “*el referendo, más que una consulta ciudadana sobre la reforma constitucional, se convirtió en un plebiscito o sondeo de opinión sobre el apoyo a la figura personal del Presidente, en la medida en que muchas de las propuestas sometidas a votación ya habían sido aprobadas por el Congreso de la República*”<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> CEBALLOS. Op. cit., p. 5.

Además, dada la cercanía con las elecciones locales, muchos partidos o candidatos vieron el Referendo como una forma de conseguir más votos, especialmente en las zonas donde había una gran simpatía por el Presidente Uribe. Teniendo en cuenta estos hechos coyunturales que pueden en parte explicar el fracaso del Referendo proseguiremos a explicar los puntos 2, 6 y 15 para posteriormente plantear algunos argumentos a favor y en contra de cada uno y así llegar a unas conclusiones sobre cómo hubiera sido si se hubiera aplicado a la realidad colombiana.

### **Voto nominal**

El segundo punto del Referendo sobre el voto nominal buscaba que los miembros del Senado, el Congreso, las Asambleas, los Concejos y las Juntas Administradoras Locales (JAL), votaran uno por uno y su voto fuera público, este punto hace parte de las recomendaciones hechas por la llamada Misión Alessina<sup>28</sup>. De esta manera se pretende que hubiera mayor control ciudadano sobre la labor de los Congresistas. Supuestamente, al saber cómo votaron se acabará con los pactos políticos que se hacen dentro de las instituciones públicas; pero, lo más probable es que estos acuerdos no se acaben simplemente con el voto nominal, de todos modos se van a seguir llevando a cabo, pues para muchos es considerado algo “normal” en la política. Lo que sí puede influenciar directamente en la organización partidaria es que se acabará con el “pupitrato”, actual forma de votar en muchas instituciones públicas, y por lo tanto, los demás miembros del partido podrán ver cómo votaron sus compañeros, especialmente, en asuntos cruciales.

También cabe aclarar que el voto nominal ya existe en el reglamento del Congreso como una opción, razón por la cual a la hora de votar cualquier proyecto de Ley, basta con que un Congresista lo pida para que el voto sea nominal, entonces, en este sentido no sería algo novedoso y cabría cuestionarse si en realidad su resultado sería el esperado. Si se tiene en cuenta la actual coyuntura del país, al acabar con el voto secreto, especialmente cuando se tratan temas cruciales como la extradición, se podría estar poniendo en peligro la seguridad de los funcionarios. Si ya es una opción dentro del reglamento del Congreso, a la que se recurre muy pocas veces, y si, además puede poner en riesgo la vida de algunas personas, ¿no será mejor dejar el voto secreto y continuar con el pupitrato por ahora y con el voto nominal como algo opcional? Conscientes, también, de que el voto nominal podría demorar aun más el trámite de los proyectos de ley, el Gobierno en la versión final del Referendo “...exceptuó de esta obligación el voto de aquellas

---

<sup>28</sup> SARABIA BETTER. Op. cit., p. 303.

*leyes que fueran de mero trámite, para atender así la preocupación de quienes consideraban que extender esta regla a todos los casos tornaría parsimonioso el funcionamiento del Congreso*"<sup>29</sup>. Si se quiere atacar la organización partidaria, aunque esto sería una opción y habría sido un incentivo para que votaran en bancada, probablemente no hubiera valido la pena implementarlo porque estaría en juego algo mucho más valioso: la seguridad de las personas.

### **Reducción del congreso, umbral y cifra repartidora**

El sexto punto, aunque trata sobre la reducción del Congreso también toca temas como el Umbral y la Cifra Repartidora, los cuales afectan indirectamente al sistema de partidos. Básicamente este punto lo que intentaba era reducir el número de Congresistas y modificar el sistema electoral, el cual, sin duda alguna, influye sobre la organización partidaria. Sin embargo, antes de entrar a analizar los efectos del cambio en el umbral cabe recordar que en su primera versión este artículo buscaba sustituir el régimen bicameral, por uno unicameral. Finalmente, "*...esta iniciativa fue excluida, lo que constituye la más importante modificación al proyecto original*"<sup>30</sup>. Lo que no cambió fue la intención de reducir el número de Congresistas en un 20%. Aunque muchos utilizaron el argumento de la conveniencia fiscal, pues, entre menos número de Congresistas, habría mayor cantidad de recursos disponibles para inversión social, otros argumentaban que disminuir el "*...total de congresistas elegidos en función del número de habitantes afectaría a las circunscripciones más pobladas, que terminarían 'sub-representadas'*"<sup>31</sup>. En cuanto a la circunscripción nacional, el umbral habría sido del 2% de los votos válidos emitidos, mientras tanto para las circunscripciones territoriales habría sido del 50% como efectivamente quedó establecido en la Reforma. La cifra repartidora se obtiene dividiendo sucesivamente por uno, dos, tres, cuatro etc. el número de votos obtenidos que después son ordenados en forma decreciente hasta que se obtenga el mismo número que las curules por repartir. La cifra más baja es la cifra repartidora y cada lista obtendrá el número de curules de acuerdo a cuántas veces ésta cabe dentro del total de los votos. Entonces, ¿qué significa esto en relación con el sistema de partidos? Básicamente, lo que se intenta hacer es fortalecer los partidos políticos a través de la conformación de listas, las cuales sólo serán tenidas en cuenta si obtienen un número de votos igual o superior al umbral establecido de acuerdo con la circunscripción. Basándose en el número de votos se repartirán de manera

---

<sup>29</sup> *Ibíd.* p. 302.

<sup>30</sup> *Ibíd.* p. 309.

<sup>31</sup> *Ibíd.* p. 310.

equitativa las curules en el Congreso, las Asambleas, los Concejos y las Juntas Administradoras Locales. En otras palabras, con este cambio en el sistema electoral se buscaba fortalecer los partidos acabando con las microempresas electorales y con la “Operación Avispa”. Además, de esta manera se tendrá un Congreso más representativo de la sociedad colombiana. Pero, ¿cuáles son los contra argumentos respecto al sistema de partidos? Aquí vuelve a resurgir uno de los argumentos mencionados anteriormente cuando analizábamos la Reforma y cómo según algunas personas la Fórmula D’Hondt atenta contra los partidos nuevos o pequeños, cuya base electoral no es tan amplia, favoreciendo a los más fuertes. Por lo tanto, los argumentos en torno a este tema son los mismos que se expusieron en el caso de la Reforma. Por ejemplo, los umbrales para las elecciones de circunscripción nacional y territorial, del 2% y del 50%, respectivamente, son demasiados altos haciendo casi imposible que los nuevos partidos obtengan alguna representación en el Congreso. Cabe aclarar que esto sólo es cierto para el Senado, porque la pequeña magnitud de los distritos en la Cámara hacen superfluo el umbral.

### **Reforma al sistema electoral**

Por último, tenemos el punto quince, que al igual que el sexto punto, toca el tema de la reforma al sistema electoral en un intento por tener partidos políticos más representativos y fuertes. Básicamente lo que dice es que sólo obtendrían personería jurídica los partidos o movimientos que en las últimas elecciones para el Senado o Cámara de Representantes hubieran obtenido un número equivalente o superior al 2% de los votos válidos, así como más del 5% de los votos válidos en las elecciones presidenciales. También, establece que los partidos o movimientos deberán actuar en bancadas en la respectiva corporación pública, para esto el Congreso hubiera expedido una ley que reglamentara la materia. Al igual que los demás puntos del Referendo analizados anteriormente, éste también fortalecería los partidos acabando con las microempresas electorales y la “Operación Avispa”. Algunos argumentan que este punto atenta contra el derecho de libre asociación, pues, se pone un límite para poder obtener personería jurídica a los partidos o movimientos, por lo tanto, al igual que los demás puntos, estaría atentando contra los partidos pequeños.

### **CONCLUSIÓN**

A manera de conclusión se podría decir que el Referendo en cierta forma toca algunos puntos del sistema electoral que también se trataron en la Reforma Política, la cual fue aprobada por el Congreso. Es por esta razón que muchos de los

argumentos suenan algo repetitivos, al fin y al cabo, las intenciones tanto de la Reforma, como del Referendo, en algunos puntos, estaban directamente relacionadas con las reglas del sistema electoral y, por lo tanto, afectaban directamente el sistema de partidos. En pocas palabras, aunque la Reforma (Acto legislativo 1 de 2003) sí incentiva, de una manera u otra, la consecución de los objetivos para los que se creó, no hay que olvidar el peso de las reglas informales, siendo un claro ejemplo la Constitución de 1991 en la cual aunque los incentivos institucionales estaban dados los resultados no fueron necesariamente los esperados.

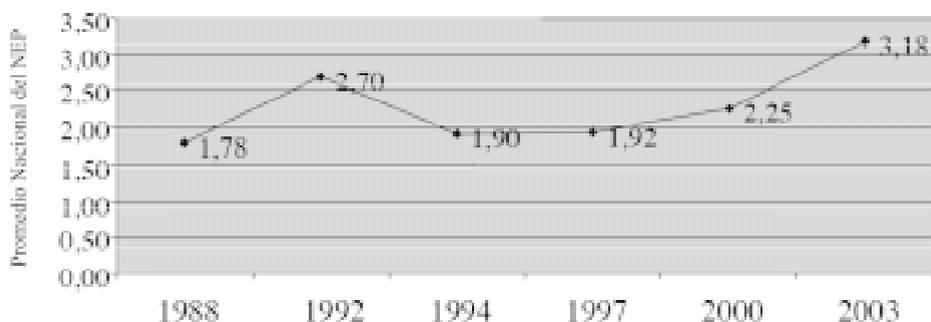
Por lo tanto, se podría decir que en relación con los cambios hechos a la Constitución con la Reforma sólo queda esperar que estos cuenten con los incentivos necesarios para que en la práctica los cambios sean aceptados por los actores hacia los cuales va dirigida. Para nadie es ajeno el hecho de que el sistema de partidos en Colombia necesita algunos cambios para mejorar la gobernabilidad y la representación, siendo un claro ejemplo de esto los intentos fallidos por pasar una Reforma en los gobiernos anteriores, como el intento de 1999. A la hora de la verdad, se podría decir, que son los actores mismos que se ven afectados por estos cambios los que a la larga determinan su impacto real y por esto los efectos reales de la Reforma sólo podrán comenzar a estudiarse una vez transcurridos como mínimo dos elecciones. Por lo tanto, este ensayo es un trabajo en su mayoría “*especulativo*”, pues, los efectos reales de la Reforma aun no pueden estudiarse a fondo.

Sin embargo, “*Es interesante anotar que a pesar de las modificaciones de la Reforma, en el 2003 se reporta un aumento en el promedio nacional del Número Efectivo de Partidos (NEP). Esto muestra que el nuevo método de asignación de curules y las nuevas reglas de competencia electoral para cuerpos colegiados, en lugar de generar una agregación de fuerzas entorno a los partidos tradicionales, produjo una diversificación al interior de los Concejos que favoreció a más fuerzas políticas que en años anteriores*”<sup>32</sup>, como puede observarse en la Tabla 3.

---

<sup>32</sup> CEBALLOS. Op. cit., p. 13.

Tabla 3<sup>33</sup>



Una vez más estos datos parecen respaldar a Lijphart quien sostiene que el Método de D'Hondt tiende a fomentar el multipartidismo, contrario a lo que por lo general se sostiene. También, se puede afirmar que el Voto Preferente ha llevado a una reducción en el número de listas, y, por lo tanto, puede contribuir en el mediano plazo a que los partidos se organicen internamente.

En cuanto a la Fórmula D'Hondt, uno de los puntos centrales de esta discusión, se plantea como un contra argumento al afirmar que hace más difícil la participación de los partidos nuevos o pequeños en la contienda electoral, ya que según algunas personas ésta favorece a los partidos con altas votaciones. Pero, esto a la vez puede ser un incentivo para que algunos partidos se agrupen y se organicen en un intento por obtener un mayor número de votos y poder beneficiarse del cambio en el sistema electoral.

Por lo tanto, este trabajo sí logró mostrar que aunque ha habido algunos avances positivos, no basta con modificar las reglas formales, también, hay que tener presentes las reglas informales, los incentivos, pues, son éstos en últimas los que determinarán el alcance real de la Reforma. Si se compara el análisis de algunos de los incentivos de la Reforma y las nuevas tendencias que aparecieron en las últimas elecciones al Senado, es claro que ésta sí ha tenido el efecto deseado, siendo los ejemplos más claros la disminución en el número de listas y sus efectos sobre la organización interna de los partidos, así como la eliminación de la "Operación Avispa", la fijación de un umbral razonable y le trabajo en bancadas, todos esfuerzos que hoy en día ya empiezan a mostrar sus frutos.

<sup>33</sup> Ibid. p. 15.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARENDDT, Hannah (1993). *La Condición Humana*. Capítulo II. Barcelona: Paidós.
- CEBALLOS Marcela, “*El país detrás de las urnas: impacto de la Reforma Política en contextos de crisis humanitaria*”, Crisis Status Program Development Research Centre, Londres, 2005.
- CEPEDA Ulloa, Fernando, *Financiación política y corrupción*, Bogotá: Editorial Planeta, Septiembre 2004.
- DOWNS, Anthony, *An economic Theory of Democracy*, New Cork, Harper and Row Publishers, 1957.
- DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- GUTIÉRREZ, Francisco, *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958 – 2002*, Bogotá, Editorial Norma 2007.
- LIJPHART, Arend, “*Las consecuencias políticas de las leyes electorales, 1945-1985*”, en *Zona Abierta*, Número 110-111, España: Editorial Pablo Iglesias, Enero 2005.
- LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, España: Ariel, 2000.
- MAINWARING, SCOTT y SCULLY, Timothy (editors), *Building democratic institutions*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- SARABIA BETTER, Arturo, *Reformas Políticas en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma, 2003.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- RAE, Douglas, La ley electoral como un instrumento político, en *Zona Abierta*, Número 110-111, España: Editorial Pablo Iglesias, Enero 2005.
- VALENZUELA, A. Colomer, J. LIJPHART, A. (et. al.), *Sobre la reforma política en Colombia. Informe de la consultoría Internacional*, “*Reforma Política: Un propósito de nación*”, Memorias (17), Bogotá: Ministerio del Interior, 1999.

## PÁGINAS WEB:

- Observatorio Electoral: [www.observatorioelectoral.org](http://www.observatorioelectoral.org)  
Registraduría Nacional del Estado Civil: [http://www.registraduria.gov.co/Acto legislativo 01 de 2003](http://www.registraduria.gov.co/Acto%20legislativo%2001%20de%202003) (Junio 2003): <http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/Acl01003.HTM>