



ECONOMÍA Y POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



Comentarios a: cmejia@fedesarrollo.org

No. 14 - Febrero 2006

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editores: Carolina Mejía M. - Gustavo Morales C.

LA REFORMA POLÍTICA: UN GRAN AVANCE

El próximo 12 de marzo de 2006 se celebrarán en Colombia elecciones parlamentarias en las cuales, por primera vez, se aplicarán a nivel nacional las disposiciones del Acto Legislativo 01 de 2003, conocido como la "reforma política". Si bien en las elecciones para corporaciones públicas locales (Concejos Municipales y Asambleas Departamentales) de octubre de 2003 se aplicaron estas nuevas disposiciones¹, ellas fueron principalmente concebidas para transformar la conformación y funcionamiento del Congreso de la República. Por lo tanto, no es equivocado afirmar que apenas ahora cobrará su verdadera dimensión la reforma política.

La presente edición de ECONOMÍA Y POLÍTICA analiza la razón de ser de esta reforma, su contenido básico, y sus posibles implicaciones en el trámite de las reformas económicas aún pendientes. Es importante no perder de vista que entre el momento de la aprobación de esta reforma constitucional y las elecciones de 2006 se introdujo un elemento no previsto originalmente: la autorización para que el Presidente de la República en ejercicio aspire a la reelección inmediata². La incidencia de la reelección sobre el cumplimiento de los propósitos de la reforma política es incierta.

1. Antecedentes

Desde finales de los años noventa existía en Colombia un consenso académico y político sobre la debilidad del sistema colombiano de partidos y sus consecuencias sobre la gobernabilidad del Estado. La estructura de los partidos en Colombia y el funcionamiento del Congreso impedían, a juicio de muchos analistas, la adopción de objetivos de largo plazo, y le restaban legitimidad al sistema político. El siguiente análisis es representativo de éste consenso crítico:

"Una vez electos, quienes han basado sus campañas en promesas de retribución clientelista, buscan los recursos o las decisiones necesarias para satisfacerlas. La discusión ideológica o técnica sobre la bondad de los proyectos legislativos pasa a un segundo plano. La "gobernabilidad" del país gira en consecuencia alrededor del clientelismo y el liderazgo político de los programas y las ideas se torna imposible. Así, los partidos políticos colombianos, que no determinan quienes son los candidatos que los representan, que no gerencian sus campañas y que no velan por su coherencia ideológica, no están en capacidad de asegurar su lealtad a los principios doctrinarios del partido una vez los candidatos han sido elegidos. Los aspirantes llegan como resultado de microempresas electorales

¹ Para una ampliación de los efectos de la reforma política en las elecciones locales de 2003, ver el artículo de Felipe Botero (2005), "Reforma política, personalismo y sistema de partidos: ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales", en el libro Hoskin, G. y M. García (eds). *Reforma política y elecciones locales*. Bogotá: CESO (en prensa).

² Sobre las implicaciones económicas de la reelección, ver ECONOMÍA Y POLÍTICA No. 10.

de carácter personal, en las que la elección y luego la reelección son su única finalidad. Sin duda, Colombia vive una crisis de representatividad. El partido es la bandera simbólica de una agrupación que en realidad no existe, al paso que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular representan a pequeñas clientelas y no a los diversos intereses políticos del electorado, todo lo cual termina por minar la capacidad y legitimidad del sistema político como conjunto¹³.

Es abundante la literatura nacional e internacional que coincide en este diagnóstico⁴. Inspirados en este entendimiento de la situación, varios grupos políticos y el propio Gobierno Nacional, impulsaron a finales de los años noventa proyectos de reforma constitucional que se agruparon bajo la denominada "reforma política". El proceso de debate y aprobación tuvo varios tropiezos, entre ellos un fallido intento de hacer la reforma por la vía del referendo durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana⁵. Finalmente, a mediados del 2003, al terminar el primer año de gobierno del presidente Álvaro Uribe, se expidió el Acto Legislativo 01 de 2003, cuya iniciativa fue enteramente de carácter parlamentario.

2. Sustento teórico de la reforma política

Las bondades teóricas de la reforma política son indudables. En línea con los trabajos recientes del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la economía política de las políticas públicas, es posible establecer una relación directa entre los resultados de las políticas públicas y las instituciones políticas: la calidad de los primeros es consecuencia directa de las segundas. La razón principal es que las características de las políticas son el resultado del

proceso político a través del cual se diseñan, debaten y adoptan las decisiones que afectan el comportamiento económico. Este proceso, a su vez, está condicionado por las instituciones políticas existentes.

Cuando se habla de la calidad de las políticas, se habla de ciertas características que es deseable encontrar en las políticas públicas. Entre estos atributos vale la pena destacar: i) *estabilidad*: que las políticas se puedan sostener a pesar del ciclo político; ii) *adaptabilidad*: que puedan responder ante cambios en el entorno económico o cuando sus resultados no son los deseados; iii) *representatividad*: es decir que las políticas tengan carácter universal y promuevan el bienestar general, en contraposición al interés particular; y iv) *eficiencia*: que deben asignar recursos escasos a actividades con los mayores retornos.

El factor fundamental dentro del proceso político que hace que las políticas públicas producidas adquieran o no las características mencionadas es la posibilidad de cooperación entre los actores de este proceso, es decir, entre los actores políticos. Cuando estos se enfrentan a horizontes de planeación amplios, cuando tienen la oportunidad de discutir y negociar y cuando los acuerdos políticos son fuertes y están bien institucionalizados, es más probable que el proceso de diseño y adopción de políticas sea favorable. Teniendo en cuenta que el Congreso es uno de los actores políticos principales en la toma de decisiones de las políticas públicas (junto con el Ejecutivo y la Corte Constitucional, entre otros), las normas que rijan su elección, su forma de interactuar y comportamiento, así como las consecuencias de estas, pueden contribuir o ir en contra de la calidad de las políticas públicas en la medida en que incentiven o desincentiven la cooperación. Partidos más fuertes, más cohesionados y menos fragmentados, son elementos que favorecen la cooperación, ya sea dentro del mismo Congreso o entre el Congreso y las otras ramas del poder público.

Como ya se mencionó anteriormente, las reglas electorales vigentes antes de la reforma política fomentaron la fragmentación de los partidos, las proliferación de microempresas electorales, y la desunión de las cámaras. Un estudio reciente de FEDESARROLLO denominado "Instituciones políticas y resultados de política en Colombia: los efectos de la Constitución de 1991"⁶ muestra, en primer lugar, que estas particularidades del sistema político se hicieron más pronunciadas después de la introducción de la nue-

³ "Reforma política: Un propósito de Nación. Memorias". Ministerio del Interior, Serie Documentos 17. Noviembre de 1999.

⁴ Como ejemplos ilustrativos de esta abundante bibliografía: Roll, David (2002), *Rojo difuso, azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia, entre el debilitamiento y la persistencia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá; Varios autores (2002), *Degradación o Cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Editorial Norma, Bogotá.

⁵ Para un completo recuento del trámite y las dificultades en sacar adelante la reforma política, ver: Caicedo Ferrer, Juan Martín (2002), *La modernización de la política. Reforma política y territorial. Ocho años a bordo del Senado*. Editorial Oveja Negra, Bogotá.

va carta política, y, en segundo lugar, que el resultado de este fenómeno fue una menor tasa de aprobación de proyectos de ley (una menor transición de proyectos a leyes), en detrimento de la calidad de las políticas públicas. Específicamente, un aumento en los indicadores de polarización (número efectivo de partidos políticos) y fragmentación (número de listas compitiendo en las elecciones) en el Congreso tienen un efecto negativo en la posibilidad de que el proyecto de ley se convirtiera en ley definitiva.

Por esta razón, es posible pensar que si la reforma política tiene los efectos esperados en el sentido de proveer una mayor cohesión y disciplina entre los partidos políticos, el resultado sea un escenario político de mayor cooperación, lo que a su vez lleve a una mejoría en los resultados de las políticas públicas, o dicho de otra forma, en las características de las políticas públicas. Sin embargo, como se verá más adelante, ya han surgido algunos indicios de que estos propósitos no se van a cumplir a cabalidad.

3. Una reforma extensa

El actual debate electoral ha subrayado algunos aspectos de la reforma política, pero ha eclipsado otros que vale la pena mencionar:

- ❑ **Pertenencia a más de un partido:** *Antes:* la Constitución guardaba silencio. *Ahora:* Se prohíbe a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.
- ❑ **Organización interna de los partidos:** *Antes:* Se prohibía que la ley estableciera exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos. *Ahora:* Se les exige, desde la propia Constitución, que se organicen democráticamente, para lo cual se les permite acudir a las consultas populares.
- ❑ **Personería jurídica de los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos:** *Antes:* El Consejo Nacional Electoral debía reconocerla, cuando com-

probaran su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hubiesen obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República. *Ahora:* Para obtener la personería, el partido, movimiento o grupo debe tener una votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Se pierde la personería si no consigue ese porcentaje.

- ❑ **Disciplina de los partidos:** *Antes:* La Constitución guardaba silencio sobre el tema. *Ahora:* Los respectivos estatutos deben regular lo atinente al régimen disciplinario interno. Los miembros del Congreso elegidos por un mismo partido o movimiento político deberán actuar como bancada, so pena de sanciones, incluyendo la pérdida del derecho a voto del congresista. Se exceptúan de esta regla los asuntos de conciencia que definan los estatutos de cada partido o movimiento⁷.
- ❑ **Financiación de las campañas:** *Antes:* La Constitución se limitaba a señalar que el Estado contribuiría al financiamiento del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos, que la ley podía limitar el monto de los gastos y la máxima cuantía de las contribuciones individuales. *Ahora:* Se precisa que la financiación estatal se hará mediante el sistema de reposición por votos depositados. La violación de los toques máximos de financiación de campañas se castigará con la pérdida de investidura o del cargo. Se incrementó en 2.7 veces la financiación aportada en el año 2002.
- ❑ **Acceso a los medios de comunicación:** *Antes:* Se establecía el derecho de los partidos y movimientos a utilizar, en todo tiempo, los medios de comunicación del Estado. *Ahora:* El mismo derecho se aplica sobre los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético. Esto incluye los canales privados de televisión y las emisoras privadas de radio.
- ❑ **Derechos de la oposición:** *Antes:* Se predicaba de los partidos y movimientos "que no participen en el go-

⁶ Roberto Junguito, Mauricio Cárdenas y Mónica Pachón (2005), "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution". Fedesarrollo, Working Paper Series.

⁷ Este punto ha sido recientemente desarrollado por la Ley 974 de 2005, Ley de Bancadas.

bierno". *Ahora*: Se predica de los que "se declaren en oposición al gobierno". Se eliminan las restricciones al derecho de réplica.

- ❑ **Períodos institucionales de los funcionarios:** *Antes*: La Constitución guardaba silencio sobre el tema. *Ahora*: Se dispone que los períodos establecidos en la Constitución para cargos de elección tienen el carácter de institucionales: quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual éste fue elegido.
- ❑ **Procedimiento legislativo:** se introducen en la reforma algunas modificaciones al procedimiento legislativo (votación de proyectos, conciliaciones) para hacerlo más transparente.
- ❑ **Validez del voto en blanco:** *Antes*: La Constitución guardaba silencio. *Ahora*: En cualquier elección, si los votos en blanco constituyen mayoría absoluta en relación con los votos válidos, deberá repetirse por una sola vez la votación. Se autoriza la implementación del voto electrónico.
- ❑ **Conformación del Consejo Nacional Electoral:** *Antes*: Sus miembros se escogían por el Consejo de Estado, de ternas presentadas por los partidos. *Ahora*: Los elegirá el Congreso en pleno, y se precisa que serán servidores públicos de dedicación exclusiva.
- ❑ **Registrador Nacional del Estado Civil:** *Antes*: Lo elegía el Consejo Nacional Electoral para un período de cinco años, no reelegible. *Ahora*: Lo eligen los presidentes de las tres altas cortes, por concurso de méritos, para un período de cuatro años, reelegible.

4. La columna vertebral de la reforma

No obstante la importancia de la anterior lista de modificaciones, se considera que el eje central de la reforma lo constituye la introducción de los siguientes conceptos: la lista única; la cifra repartidora; el voto preferente, y el umbral electoral. Son estas nuevas figuras las que, se espera, eliminarán los factores de fraccionamiento y dispersión política que se quieren superar. Cabe entonces un examen más detenido de sus posibles efectos.

4.1. La lista única

Este requisito quedó consagrado así en la Constitución: "Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección". Con anterioridad a la reforma política, no había norma sobre el particular.

La figura de la lista única es el puntillazo final en contra de dos inconvenientes fenómenos de la política colombiana: por un lado, el auge de los llamados "partidos de garaje", que, gracias a la flexibilidad de las normas antes vigentes, otorgaban una institucionalidad ficticia a aspiraciones puramente personales; y, por otro, la reiterada aplicación de la llamada "operación avispa", por medio de la cual, para aprovecharse del sistema de cociente y residuos entonces vigente, los partidos proponían múltiples listas de candidatos para cada elección. La introducción de la lista única es el punto de partida para que el debate legislativo y el ejercicio del control político en las corporaciones públicas se haga con base en el criterio de bancadas partidistas y no acudiendo al expediente de la negociación individual de los votos, normalmente mediada por figuras análogas a las de los "auxilios parlamentarios".

Quizá, para que la figura adquiriera pleno sentido, será necesario imponer constitucional o legalmente que la conformación de la lista se haga por mecanismos democráticos internos. Más adelante volveremos sobre este tema al referirnos al voto preferente. En todo caso, es claro que la figura de la lista única, en combinación con el umbral y la cifra repartidora, ya ha producido visibles efectos: mientras en las elecciones del 2002 se presentaron más de 300 listas para el Senado de la República, para las elecciones del próximo marzo se han inscrito apenas 20 listas, de las cuales probablemente tendrán representación en el Congreso un número menor.

4.2. La cifra repartidora

Hasta el 2003, la Constitución Política decía lo siguiente:

"Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se

empleará el sistema de *cuociente electoral*. El cuociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente".

Esta regla, denominada *fórmula de Hare*, junto con la posibilidad de que varias facciones presentaran listas bajo el nombre del mismo partido, generó incentivos para la fragmentación de los partidos en varias listas: la ya mencionada "operación avispa". Para ilustrar este punto, un ejemplo práctico: supongamos una circunscripción electoral de 1000 votantes y diez curules para asignar, lo que arroja un cuociente electoral de 100 votos. Supongamos también que hay cuatro partidos: el Partido A con 650 seguidores (o votos), el B con 240, el C con 70 y el D con apenas 40. De acuerdo a la regla, el Partido A obtendría siete curules (seis por cuociente y una por residuo), partido B obtendría dos (ambas por cuociente), el C una (por residuo) y el D ninguna (ver panel superior del Cuadro 1). Ahora, si el partido B se subdivide en tres facciones (con 80 votos cada una) obtendría tres curules, todas por residuo, quitándole una al partido A, quien ahora obtendría una menos que antes, cómo se muestra en el panel inferior del Cuadro 1.

El resultado de este esquema de incentivos en el sistema electoral ha sido ampliamente documentado por los ex-

pertos: unas elecciones para Cámara y Senado más competitas, con los partidos fragmentados en un alto número de listas que elegían apenas un congresista, y donde la mayoría de las curules eran otorgadas por residuo. Es así como entre 1990 y 2002, el número de listas que se presentaron al Senado aumentó de 213 a 321 y a la Cámara de Representantes de 351 a 906⁸. De forma similar, el porcentaje de listas ganadoras que eligieron apenas un candidato para el Senado pasó de 57% en 1974 a 92% en 2002 y para la Cámara pasó de 45% a 96%. Además, para el año 1998 solo el 5% de los senadores fueron elegidos por cuociente electoral, lo que se traducía en que algunos de ellos representaban menos del 0,1% de la población del país⁹.

El anterior sistema fue sustituido en la reforma política por la llamada *cifra repartidora*, que la nueva norma consagra en los siguientes términos:

"Artículo 263-A. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos..."

Según la justificación teórica, el paso del sistema de *cuociente y residuo* al sistema de *cifra repartidora*, elimina la batalla por los residuos y, como complemento de la lista única, estimula el aglutinamiento. En los documentos que sirvieron de respaldo a las primeras iniciativas, se llegaba a afirmar que la reforma política podría reducirse a la implantación de la cifra repartidora. Conceptualmente, la diferencia entre uno y otro sistema es que en el de la cifra repartidora todas las curules se asignan por el mismo número de votos.

Cuadro 1
FÓRMULA DE HARE: CUOCIENTE Y RESIDUO

Escenario Base					
	Votación	Curules por cuociente	Residuo	Curules por residuo	Total curules
Partido A	650	6	50	1	7
Partido B	240	2	40	-	2
Partido C	70	-	70	1	1
Partido D	40	-	40	-	-
Total	1000	8	-	2	10

Incentivos para fragmentación de partidos					
	Votación	Curules por cuociente	Residuo	Curules por residuo	Total curules
Partido A	650	6	50	-	6
Partido B1	80	-	80	1	1
Partido B2	80	-	80	1	1
Partido B3	80	-	80	1	1
Partido C	70	-	70	1	1
Partido D	40	-	40	-	-
Total	1000	6	-	4	10

⁸ Los datos provienen de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

⁹ Rodríguez, Raga JC. (2001), "¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia", en Gutiérrez, F (ed.) *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, IEPRI-Norma.

Retomando el ejemplo anterior de la circunscripción de 1000 votantes y los cuatro partidos (A, B, C y D) con el mismo apoyo, en el panel superior del Cuadro 2 se observa que la *cifra repartidora* es igual a 81,3, el resultado que ocupa el puesto diez (número de curules por repartir) en orden descendente, como indica el superíndice. De esta forma el Partido A obtendría ahora ocho curules, porque su votación contiene 8 veces a la cifra repartidora ($650/81,3=8$), lo que representa uno más que bajo la *fórmula de Hare* sin fragmentación. El Partido B obtendría dos curules, porque su votación contiene dos veces la cifra ($240/81,3=2,9$) y el C y el D ninguno.

A diferencia de la *fórmula de Hare*, bajo la *cifra repartidora* no hay incentivos para la fragmentación de los partidos, por el contrario el sistema favorece más a partidos más grandes (como en el ejemplo es el Partido A). Por esto, el hecho que el Partido B decida dividirse en dos no aumenta el número de curules que obtiene, como se observa en el panel inferior del Cuadro 2. El Partido C por su parte, deja de obtener curules.

4.3. Voto preferente

El voto preferente es el aspecto más controvertido de la reforma política. Quedó definido así en el nuevo texto constitucional:

"...Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el

elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato..."

Para algunos, esta norma mina desde adentro los propósitos de la reforma política, pues permite, al interior de cada lista única, que cada candidato haga su propia campaña. La "operación avispa" que surgió en su momento para pescar residuos, ahora se hará dentro de cada lista. Para otros, es un mecanismo de democracia interna de los partidos, dónde la única diferencia es que el orden de la lista se define, no en una instancia particular del par-

Cuadro 2
CIFRA REPARTIDORA*

Escenario base												
	Votación	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total curules
Partido A	650	650 ¹	325 ²	216,7 ⁴	162,5 ⁵	130 ⁶	108,3 ⁸	92,9 ⁹	81,3 ¹⁰	72,2	65	8
Partido B	240	240 ³	120 ⁷	80	60	48	40	34,3	30	26,7	24	2
Partido C	70	70	35	23,3	17,5	14	11,7	10	8,8	7,8	7	-
Partido D	40	40	20	13,3	10	8	6,7	5,7	5	4,4	4	-
Total	1000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
No incentivos para la fragmentación												
Partido A	650	650 ¹	325 ²	216,7 ³	162,5 ⁴	130 ⁵	108,3 ⁸	92,9 ⁹	81,3 ¹⁰	72,2	65	8
Partido B1	120	120 ⁶	60	40	30	24	20	17,1	15	13,3	12	1
Partido B2	120	120 ⁷	60	40,0	30,0	24	20,0	17	15,0	13,3	12	1
Partido C	70	70	35	23,3	18	14	11,7	10,0	9	7,8	7	-
Partido D	40	40	20	13,3	10	8	6,67	5,714	5	4,444	4	-
Total	1000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10

* Las cifras sombreadas son los primeros diez resultados en orden descendente al dividir las votaciones por los números reales. Los superíndices indican qué puesto ocupan. La última posición, la décima, es la cifra repartidora, toda vez que son 10 las curules por repartir.

tido (convención, congreso o consulta), sino el día mismo de las elecciones. Lo cierto es que, si se revisa el trámite de la reforma, se concluye que el voto preferente fue la condición impuesta por los congresistas para darle luz verde a su aprobación. Se trata, entonces, de una fórmula transaccional que probablemente era inevitable. No deja de tener, en todo caso, algunas ventajas:

- Pone al votante a configurar el orden de la lista de su partido, con lo cual se elimina la tradicional "ley del bolígrafo", nombre con el que se denominaba en la tradición política colombiana al hecho de que eran los directores de los partidos quienes unilateralmente configuraban el orden de las listas. Sin embargo, el "bolígrafo" sigue existiendo para decidir los nombres de quienes integran la lista.
- Elimina las suplencias, lo que desestimula la realización de pactos entre los miembros para la alternancia en el ejercicio de la curul.
- Privilegia, dentro de cada partido, a quienes en lugar de tener unos votos amarrados que "pellizcan" residuos, tienen una amplia base de opinión, con lo cual se espera que los mejores hombres de cada partido sean los que, tras la reordenación derivada del voto preferente, ocupen las primeras curules. En otras palabras, la ubicación en la lista se vuelve asunto secundario, y la capacidad de persuasión política adquiere mayor relevancia.

Estas ventajas, sin embargo, no pueden oponerse a una verdad evidente: el sistema ideal, el que correspondería a la intención de la reforma de la mejor manera, es uno en el cual la conformación de las listas se haga por vías democráticas, al interior de cada partido antes de las elecciones. Con esto, además de superar la evidente confusión que representa para el votante el sistema del voto preferente el día de las elecciones, se elimina por completo la dictadura del bolígrafo, pues hoy en día, la decisión de quien figura o no en la lista es totalmente discrecional de las directivas del partido o movimiento.

Vale la pena mencionar que el voto preferente es una opción para las agrupaciones políticas, ya que perfectamente pueden optar por un sistema de lista cerrada, en la cual el votante no puede marcar el renglón de su preferencia, y el orden de asignación de curules está prees-

tablecido por el propio partido. Este sistema sólo tiene sentido si dicho orden ha sido definido por mecanismos democráticos internos. De lo contrario, a pesar de sus defectos, es más democrático el sistema del voto preferente.

Sin embargo, la forma como se ha desarrollado el actual proceso electoral parece darle la razón a los críticos del voto preferente. En efecto, el esquema ha facilitado la aglomeración, esporádica e ideológicamente incoherente, de candidatos de distintas vertientes y orígenes en una sola lista, aglomeración que sólo es posible gracias a la existencia de la figura del voto preferente, y cuyo único propósito es superar el umbral electoral, que se explica a continuación.

4.4. El umbral electoral

Consiste en la fijación de un porcentaje mínimo de votos, calculado sobre el total de votos válidos de la integridad de las listas que participan en los respectivos comicios. Es probablemente el mecanismo más eficaz para combatir la dispersión personalista: si en el ejercicio matemático un partido obtuviera el número de votos correspondiente a la cifra repartidora, pero no obtuviere el porcentaje del umbral, no tendría derecho a la curul correspondiente.

En el texto finalmente aprobado se estableció que las curules se repartirán 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. Así, por ejemplo, si para la elección de Senado hay 10 millones de votos, un partido o movimiento sólo podrá entrar a competir por curules si alcanza como mínimo 200.000 votos.

Sobra decir que el tema que más se discutió antes de adoptar esta redacción definitiva, fue precisamente el valor que debía tener el umbral. Algunos proponían para el Senado un umbral de 0,5%, mientras que otros proponían un umbral de 5%. El 2% para Senado fue, una vez más, una fórmula transaccional. Sin embargo, la reducción en el número de listas que se percibe para las próximas elecciones es un efecto directo de esta figura.

La combinación de un umbral relativamente bajo (2%), con la ya comentada figura del voto preferente, no parece contribuir eficazmente al logro de los propósitos explíci-

tos de la reforma política. Si bien la reforma parece haber ayudado a la depuración y fortalecimiento de la disciplina de los partidos tradicionales, también ha propiciado el surgimiento de extrañas y variopintas asociaciones políticas, que no parecen responder al objetivo de institucionalización de los partidos. Estas asociaciones no parecen tener la vocación de permanencia ni la unidad de propósito necesaria para que el sistema de partidos contribuya a una adecuada formulación de políticas públicas (Ver sección 2)¹⁰.

5. Conclusión

Quizá, por ser esta la primera vez que se aplica el nuevo sistema, las discusiones de mecánica han eclipsado los debates programáticos. En algunos partidos y movimientos se percibe un ejercicio puramente matemático de sumar votos para superar requisitos como el umbral electoral. Es deseable que, en la recta final de la campaña, los partidos hagan un esfuerzo por diferenciarse de sus competidores por medio de propuestas legislativas concretas y se supere la controversia mecánica.

Además, no sobra recordar que la reforma política puede no tener los efectos esperados ya mencionados. La posibilidad de que los parlamentarios vuelvan a la práctica de obrar de manera individual una vez elegidos depende en gran parte de la efectividad de la Ley de Bancadas (Ley 974 de 2005). El sistema político se ha mostrado resistente a cambios electorales, como por ejemplo la circunscripción nacional para el Senado a principios de los años noventa. El cambio hacia un carácter auténticamente nacional en el Senado ha ocurrido tan sólo gradualmente y la tendencia es aún incierta.

No obstante, al menos en el papel, las reglas del sistema político que están a punto de estrenarse a nivel nacional, se perciben como más racionales y adecuadas al propósito de tener un sistema de partidos menos fragmentado y un Congreso más representativo. En ese orden de ideas, las agrupaciones políticas que en el 2003 introdujeron estas reformas avanzaron por el camino correcto en el proceso de afianzar la democracia colombiana. De esta forma, sería más probable la cooperación de los actores políticos en el proceso de elaboración, diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas. Lo que a su vez, aumenta la probabilidad de que los resultados de dichas políticas tengan características deseables como adaptabilidad, representatividad, eficiencia y sostenibilidad.

De otra parte, la nueva conformación del Congreso (un menor número de partidos más disciplinados) facilitará la construcción de grandes acuerdos nacionales necesarios para sacar adelante algunas reformas económicas importantes que aún están pendientes. Este es el caso de la reforma tributaria estructural (tema ampliamente tratado en ediciones anteriores de *ECONOMÍA Y POLÍTICA*), la reforma constitucional al régimen de transferencias del Gobierno Nacional a las entidades territoriales para lograr desligar estos recursos de los Ingresos Corrientes de la Nación, y la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Un Congreso menos atomizado aumentará la probabilidad de que estas reformas, tan necesarias para el desarrollo económico del país, puedan ser una realidad, sin negociaciones traumáticas y altos costos políticos para quien tome la iniciativa. Mucho dependerá de la asimilación efectiva, por parte de los congresistas, de las nuevas reglas.

¹⁰ Para un análisis reciente de los partidos políticos en América Latina, y especialmente, de los rasgos básicos que debe tener un partido político institucionalizado, ver Stein, Ernesto et al. (2006), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America Report*. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.