



Sistema electoral y de partido en Colombia: propuestas de reforma

**Gerard Roland
Juan Gonzalo Zapata**



FEDESARROLLO

Versión final, junio 2000

SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDO EN COLOMBIA: PROPUESTAS DE REFORMA*

**Gerard Roland, Univeristé Libre de Bruxelles
Juan Gonzalo Zapata, Fedesarrollo**

* Agradecemos a Miguel García, Alejandra Corchuelo y Xavier May por su excelente trabajo de asistencia en la investigación y expresamos nuestro reconocimiento a Alberto Alesina, Ana María Bejarano, Moritz Kraemer, Maurice Kugler, Javier León, Eduardo Lora y Howard Rosenthal y los participantes en el taller de Cartagena por sus comentarios a la primera versión.

I. Introducción y resumen

El sistema político colombiano, a pesar de la reforma constitucional de 1991, está fallando en su intento de proveer un nivel adecuado de bienestar público en la dimensión crucial de la ley y el orden. La violencia rural y urbana, la guerra civil y la expansión de la producción de cocaína se han incrementado al punto que la seguridad y la violencia se han convertido en una preocupación prioritaria para los ciudadanos colombianos.

Los presidentes elegidos después del período del Frente Nacional han tratado de introducir reformas y han intentado atacar frontalmente los principales problemas de Colombia. Como quiera que sea, el mayor obstáculo a las reformas en Colombia ha sido la fragmentación en el Congreso. Los congresistas tienen poco interés o incentivos para ocuparse de los problemas centrales de la nación. Por el contrario, en general prefieren bloquear las propuestas de reforma que aseguran el porvenir del bienestar público cuando dichas propuestas entran en conflicto con sus intereses y sus redes locales clientelistas. Esta fuerte tendencia clientelista está relacionada con la debilidad del sistema de partido y del sistema electoral. Los partidos no tienen mayor control sobre sus avales y no tienen los medios para disciplinar a sus miembros. Por consiguiente, pueden aparecer listas distintas bajo el mismo partido y puede haber una intensa competencia intrapartidaria en la que cada lista busca satisfacer determinados intereses locales. Esta fragmentación electoral es alentada por el sistema electoral, que se basa en la imposibilidad de combinar nombres de diversas listas y en el principio de la mayor cantidad de votos residuales -Sistema Hare-. La mayoría de las curules en el Congreso colombiano se ganan por los residuos más grandes y no por cuotas.

Estos problemas comenzaron a ser atendidos a partir del cambio constitucional decidido en la Asamblea Constituyente de 1991. Muchas de aquellas reformas apuntaban en la dirección correcta pero no iban lo suficientemente lejos. El elemento más importante de la reforma de 1991 fue la elección del Senado en una circunscripción nacional con 100 curules. En principio, esto debería darle a los candidatos la oportunidad de tratar de presentar plataformas que encontraran eco en un electorado más amplio al abogar más por los temas nacionales. No obstante, para avanzar decididamente en esa dirección no es suficiente instituir una sola circunscripción nacional. Ello no pone freno a las tradicionales facciones partidistas. En efecto, todavía es posible que un líder de una facción local busque satisfacer intereses locales y resulte elegido. Tampoco se pone freno a la fragmentación de las listas, ya que sigue en pie el sistema de la mayor cantidad de votos residuales y no se establecieron topes mínimos. Nótese que el hecho de que haya pocos votantes y el clientelismo se refuerzan mutuamente, ya que las relaciones cliente-patrocinador son más efectivas y menos costosas mientras más reducido sea el grupo de votantes cuyos intereses específicos deben satisfacerse para asegurar la elección.

No podrá encontrarse una solución democrática durable al problema de los grupos minoritarios en el Congreso a menos que se introduzcan unas reglas que persigan los tres objetivos siguientes:

- Ofrecer incentivos para la cohesión de partido, cohesión en la toma de decisiones legislativas, e incentivos para que se aprueben las medidas tendientes a asegurar el bienestar público.
- Acrecentar la participación política popular.
- Asegurarle a las reformas un apoyo político suficiente con el fin de que sean políticamente viables.

Nuestra propuesta de reforma para el sistema electoral, la que a nuestro modo de ver combina mejor estos objetivos varios, es la de asignar curules en la Cámara de Representantes a los candidatos locales que cumplan con el cociente. Los restantes votos residuales se deben agrupar en una circuns-

cripción nacional y mediante listas nacionales de partido. El orden de la lista debe ser controlado por los partidos nacionales. La asignación de curules en esta circunscripción nacional se puede hacer por el método Hare, de residuos más grandes. Sin embargo, se debe aplicar un umbral entre el 1% y 1,5% del total de los votos residuales, que en principio es suficiente para eliminar la mayor parte de la fragmentación de partidos.

Con el objeto de fomentar la cohesión legislativa, la reforma electoral debe combinarse con la reforma del Congreso mismo: más poder legislativo para el Congreso en relación al Presidente; organización del Congreso en "bancadas" con directivos que tengan poder para asignar miembros de sus grupos a puestos en las comisiones; y posiblemente hasta un voto de confianza del Congreso para los presidentes de las comisiones.

Otras reformas que recomendamos son:

- Revisión de la ley de formación de partido para hacer más fácil la entrada y para darle a los partidos derechos sobre los avales que expiden.
- Reforma de la financiación de las campañas con topes para el gasto y financiación pública de las campañas.
- Abolición del voto secreto en el Congreso.
- Prolongación del período de gobierno de los alcaldes y gobernadores a más de un mandato y extensión del mismo a 4 años.
- Registro automático de los votantes.
- Una definición más clara de los roles específicos de la Cámara y el Senado.

II. Sistema colombiano electoral y de partido

Elecciones presidenciales: En Colombia el presidente se elige mediante elección popular directa. Antes de 1991, el presidente era elegido por regla de pluralidad y desde 1991, debe obtener más del 50% de los votos, lo cual quiere decir en la práctica que la elección tiene lugar en dos vueltas. Este último punto ha asegurado una mayor participación popular y ha aumentado la legitimidad de la presidencia. El presidente no puede ser reelegido después de su mandato de cuatro años.

Elecciones para congresistas: Colombia tiene un sistema de dos cámaras (el Senado y la Cámara). Desde la reforma de 1991, los senadores son elegidos por circunscripción nacional y los 162 representantes a la Cámara se eligen en 32 circunscripciones departamentales. El tamaño promedio de esta circunscripción es de 5 en comparación con 8 del sistema electoral anterior a 1991. Durante los últimos 40 años se ha utilizado la misma fórmula para establecer la composición del Senado, es el sistema LR-Hare (residuos más grandes).

El sistema LR-Hare opera de la siguiente manera. En cada circunscripción, se calculan las cuotas de la curul dividiendo el número de votos por el número de curules. Las curules se asignan primero a los partidos de acuerdo con múltiplos enteros de las cuotas y los puestos o curules restantes son entonces asignados ordenándolos de mayor a menor.

El cuadro siguiente, tomado de Cox y Shugart (1995) ilustra el funcionamiento del sistema LR-Hare (Cuadro 1).

Cuadro 1. Ilustración del sistema LR-Hare

Listas	Total votos	Curules asignadas por cociente	Curules asignadas por residuos
Liberal Cuenca	34.840	-	No 2
Liberal Triana	33.996	-	No 3
Liberal Mosquera	22.942	-	No 5
Conservative Cabrera	38.512	No 1	-
Conservative Caicedo	26.745	-	No 4
MNC	20.239	-	-

Tamaño de la circunscripción 5. Total votes: 182.507. Cociente: 36.501.

Fuente: Cox and Shugart (1995).

Elecciones regionales: Desde 1991, tanto los gobernadores de los 32 departamentos y los cerca de 1.090 alcaldes de los municipios han sido elegidos directamente. Desde la década de los años ochenta los alcaldes se eligen por voto popular, en muchas zonas del país la votaciones superan las votaciones presidenciales. Así mismo se ha incrementado el número de municipios en forma sostenida; cerca de 60 se han creado a partir de 1992. Los gobernadores y los alcaldes sólo tienen derecho a un único mandato de tres años.

Sistema de partidos: Colombia ha tenido principalmente dos partidos durante casi toda su historia, el partido Liberal y el partido Conservador. Este último siempre ha sido más representativo de los distritos electorales rurales y sus grandes terratenientes mientras que las circunscripciones naturales del primero son urbanas. A medida que la población se concentraba en las ciudades, los Liberales aumentaban su porcentaje de puestos en el Congreso. Los dos partidos mantuvieron un equilibrio en las décadas de 1960 y 1970, con una estrecha mayoría Liberal. El partido Liberal consolidó su liderazgo en la década de 1980, logrando una representación promedio del 55% en el Congreso, mientras que los Conservadores promediaban un 25% y el 20% restante le correspondía a otras fuerzas políticas (ver Cuadro 2).

El presidente actual, Pastrana, sin embargo, es conservador y tiene el apoyo de varios grupos liberales. En la Asamblea Constituyente de 1991, el AD M19, el movimiento político de la antigua guerrilla del M-19, jugó un papel importante. Ellos recibieron 26.8% de los votos y obtuvieron 19 escaños en la Cámara y 9 en el Senado en las elecciones de 1991 pero perdieron la mayor parte de los votos y escaños en elecciones subsiguientes. En las elecciones, los avales de los partidos no son controlados por los partidos nacionales y hay una proliferación de listas de partido. Aún después de que se insti-

Cuadro 2. Curules obtenidas por partido político, Cámara de representantes

	1991	1994	1998
Liberal	87	88	87
%	54,04	54,66	54,04
Conservative	42	49	38
%	26,09	30,43	23,60
Others	32	24	36
%	19,88	14,91	22,36

"Elecciones y democracia en Colombia 1997 - 1998". Uniandes, Fundación Social, Veeduría a la elección presidencial, 1997, p. 232 - 334.

Fuente: Gutiérrez, Francisco. "Rescate por un elefante. Congreso, sistema y reforma política", en: Bejarano, A. y Dávila, A.

tuyera en 1991 la circunscripción nacional única para el Senado, esta proliferación no cesó. La fragmentación de listas y la falta asociada de cohesión y disciplina de partido constituye uno de los problemas principales del sistema colombiano actual.

El sistema legislativo: Según Zambrano et al. (2000), las iniciativas de legislación se originan principalmente en el Congreso, le siguen en importancia las iniciativas del Ejecutivo, y prácticamente ninguna ley se ha conseguido por iniciativa popular. No obstante, los proyectos presentados por el Ejecutivo tienden a tener una mayor probabilidad de éxito y son los que más debate generan. En la práctica se puede hablar de una única agenda legislativa y esta es de iniciativa del ejecutivo. Los partidos no tienen agenda legislativa propia. Tal como se muestra en el Cuadro 6, en 1998 el 45% de los proyectos del Senado no tuvieron éxito en las primeras etapas del proceso legislativo. Además, vale la pena anotar que los proyectos provenientes del Senado y de la Cámara son más regionales que nacionales, lo cual apunta a satisfacer los intereses del electorado que los eligió. Finalmente, tanto el estudio mencionado como otros, concluyen que no hay mayor diferencia entre el trabajo que realizan el Senado y la Cámara.

El Congreso trabaja en sesiones plenarias y en comisiones (7), que discuten temas del presupuesto así como otros temas de interés nacional. La elección de los presidentes de estas comisiones es bastante compleja porque en ella participan los partidos y movimientos dentro del Congreso, y porque el Ejecutivo se inmiscuye cada vez más en el proceso. El sistema está diseñado de tal manera que las comisiones eligen a sus presidentes en su seno, pero en la práctica el Ejecutivo negocia el apoyo del Congreso con el objeto de favorecer ciertas fuerzas políticas que están en la coalición presidencial del momento. Esta conducta, por supuesto, tiene altos costos presupuestales asociados, ya que el apoyo de los congresistas debe "negociarse" y la legislación de una u otra forma, debe favorecer a la clientela política local de los Senadores y Congresistas.

III. Los problemas del sistema electoral y de partido en Colombia.

El principal problema que identificamos en el sistema político colombiano es la falta de efectividad del Congreso al legislar sobre las disposiciones necesarias para el bienestar público. La ley y el orden y el problema de la violencia constituyen una de las preocupaciones principales de los ciudadanos colombianos. Varias reformas importantes son necesarias en campos tan primordiales como la reforma agraria, la reforma pensional y otras reformas que se consideran temas prioritarios de la agenda política nacional. Por ejemplo, existe un amplio consenso entre la opinión pública acerca de la necesidad de una reforma agraria, sin embargo, hay una enorme resistencia dentro del Congreso en los últimos años a discutir este difícil tema. De otra parte, los esfuerzos para ampliar la cobertura de la seguridad social y para dirigirla a los grupos menos privilegiados han fracasado. Por último, en el tema de la paz el Congreso ha demostrado una inercia increíble a pesar de la urgencia de la situación.

Esta inercia que observamos en el Congreso se relaciona directamente con los aspectos institucionales del sistema político colombiano. El presidente, que es elegido nacionalmente, es el defensor principal de las disposiciones necesarias para el bien público y debe decirse que todos los presidentes elegidos en las últimas décadas han intentado fuertemente impulsar reformas que mejorarían dichas disposiciones. Sin embargo, tales reformas han sido generalmente bloqueadas por el Congreso y los presidentes han tenido que hacer uso de poderes extraordinarios o de emergencia para avanzar en las reformas:

- El Presidente López Michelsen (1974-78) quería reformar la administración pública y atacar el importante problema de la desigualdad económica. El Congreso rechazó la mayor parte de su programa. Intentó esquivar a la legislatura haciendo pasar reformas gubernamentales a través de

una asamblea constituyente pero la Corte Suprema anuló su esfuerzo. Si pudo, no obstante, pasar por decreto un impuesto a la renta más progresivo.

- El Presidente Turbay Ayala (1978-82) nuevamente intentó impulsar reformas, incluyendo un programa más ambicioso de reforma del sistema judicial, el sistema bancario y el manejo económico. El Congreso votó en contra de sus reformas y un intento por soslayar la acción del Congreso fue declarado inconstitucional.
- El Presidente Betancur (1982-86) presentó un programa de reforma aún más amplio e intentó llegar a un acuerdo de paz con la guerrilla. Sus reformas fueron rechazadas por el Congreso y un intento por establecer una reforma tributaria de proporciones importantes mediante un decreto de emergencia económica fue declarado inconstitucional.
- El Presidente Barco (1986-90) intentó formar en el Congreso una coalición amplia para que se aprobaran las fallidas reformas de sus antecesores pero la coalición se vino abajo y el paquete de reformas no pudo pasar. Más tarde, Barco propuso la creación de una asamblea constituyente muy cuestionada por su posible ilegalidad, y la opinión pública creó una presión tan grande a favor de las reformas que la Corte Suprema aprobó la asamblea constituyente. Como veremos más adelante, esa reforma no trató los problemas principales del sistema político colombiano de manera satisfactoria.
- Aún después de la reforma de 1991, los presidentes Gaviria, Samper y Pastrana han liderado iniciativas legislativas y el Congreso ha tenido en general una actitud pasiva a la hora de generar propuestas para puntos relacionados con las disposiciones necesarias para el bien público o ha tenido una tendencia a bloquear propuestas legislativas que provengan de la presidencia. No obstante, debe mencionarse que durante la administración Gaviria tuvo lugar una actividad legislativa considerable. En cambio, durante las dos últimas administraciones, las dos iniciativas de reforma política fueron bloqueadas por el Congreso, manteniendo así el status quo y los sistemas electoral y de partido. La propuesta reciente de Pastrana para hacer un referendun público sobre las reformas constitucionales sigue el mismo patrón de comportamiento de los presidentes anteriores. Por último, esta en discusión una nueva forma política, la cual ya pasó en primera vuelta¹.

¿Por qué observamos este esquema repetitivo en el que los presidentes impulsan reformas tendientes a mejorar las disposiciones necesarias para el bienestar público y el Congreso no es el mejor aliado? Esto se relaciona con los incentivos distintos del presidente y de los legisladores. Al presidente lo elige un electorado nacional mientras que los legisladores en su mayoría, tienen que responder únicamente ante un pequeño y estrecho grupo de votantes locales, de quienes depende su reelección. Las políticas de los congresistas en las últimas décadas han estado dominadas por intereses clientelistas que tratan de satisfacer a su pequeño grupo de votantes.

El prevailecimiento de los intereses clientelistas de los congresistas no puede explicarse únicamente por el hecho de que sean elegidos en circunscripciones locales. En muchos sistemas electorales, los legisladores son elegidos en circunscripciones locales y el enfoque de sus políticas es nacional. El mejor ejemplo de esto es el Reino Unido donde todos los miembros del Parlamento son elegidos en circunscripciones locales y sin embargo votan de manera disciplinada en cuestiones de política nacional². La

¹ Es el proyecto de acto legislativo 006/2000 del Senado y 118/2000 de la Cámara. "Por el cual se adota una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones". Este proyecto a diferencia de los anteriores, es de iniciativa del Congreso.

² Se debe mencionar que en el Reino Unido las campañas electorales locales tienen una agenda de temas más nacional que local.

predominancia de los intereses clientelistas en el congreso colombiano se relaciona con otros factores. En primer lugar, los partidos no tienen control sobre sus avales, por consiguiente, es posible tener listas electorales en el mismo distrito con el mismo aval del partido pero que son de grupos diferentes. Luego, como no ejercen control sobre las listas electorales, los líderes de los partidos no tienen los medios para disciplinar a los congresistas de sus partidos. El hecho de que existan diferentes listas dentro del mismo partido, un fenómeno muy particular de Colombia (y también del vecino Ecuador), genera competencia *al interior* de los partidos y no *entre* los partidos. Esta competencia al interior de los partidos fortalece el clientelismo, pues las cabezas de las diversas listas tratan de diferenciarse dirigiéndose a grupos reducidos y con intereses locales, en vez de tratar de convocar a los votantes alrededor de las plataformas de los partidos.

Los incentivos para que proliferen las listas con aval del mismo partido, lo que se conoce como "operación avispa", se relacionan directamente con la regla electoral LR-Hare. El Cuadro 1 que ya vimos nos lo demuestra. La fragmentación de listas permite obtener curules con base en los residuos más elevados y no en las cuotas. En el Cuadro 1, solamente una curul es asignada por cuota electoral. Las otras cuatro se asignan sobre la base de los residuos más elevados, con lo cual se reduce el "precio" de una curul en términos de votantes. En general, mientras más listas se presenten, más "barato" será el "precio" de una curul. Así, los congresistas son elegidos por un grupo relativamente pequeño de votantes locales y satisfacen los intereses clientelistas de estos últimos. En el sistema actual, no tienen ningún incentivo para apartarse de este comportamiento clientelista.

La reforma constitucional de 1991 trató de atacar el problema del congreso colombiano instituyendo una sola circunscripción nacional para el Senado. El propósito era, correctamente, alentar a los candidatos a ampliar su plataforma electoral y a convocar votantes a nivel nacional basándose en temas de interés nacional. No obstante, esta reforma fracasó. EL Cuadro 3 nos muestra que si bien la elección de 1991 en el Senado, la primera que se hacía sobre la base de la circunscripción nacional, mostraba un decrecimiento en el número de listas, este decrecimiento era muy leve. Sin embargo, el número de listas se ha incrementado continuamente entre 1994 y 1998.

La reforma igualmente fracasó porque los senadores rápidamente se dieron cuenta de que el viejo equilibrio clientelista podía replicarse en la circunscripción nacional. De hecho, no se establecieron topes de representación para desestimular las listas pequeñas y el sistema LR-Hare se mantuvo, alentando la fragmentación y la elección por residuos elevados. Como se muestra en el Cuadro 4, el número de curules asignadas por cuota ha disminuido constantemente y en 1998, solo 5 de cada 100 senadores fueron elegidos por cuota, y todos los demás por residuo. El precio marginal de una curul, calculada como el cociente mínimo por el cual se asignaba una curul representa únicamente cerca del 40% del número de votos especificados por la cuota y fue más bajo en 1998 comparado con 1991 y 1994. En lugar de tratar de recoger votos en varios distritos electorales, como era el propósito inicial de la reforma, las curules se obtienen principalmente consiguiendo votos regionales. Como lo

Cuadro 3. Número de partidos y de listas para el senado

	Número				% de crecimiento		
	1990	1991	1994	1998	90-91	91-94	94-98
Partidos o movimientos registrados	8	21	54	80	163	157	48
Listas registradas	213	141	245	319	-34	74	27

Fuente: Base de datos senado - Juan Carlos Rodríguez Raga. Cálculos de Miguel García.

Cuadro 4. Elecciones para el senado colombiano 1991-1998

Año	No. de listas	Votos para el senado	Curules por cociente	Cuota mínima	Residuo mínimo	Residuo mínimo como % de votos	Índice de concentración regional
1991	143	5,241,938	19	52,419	21,064	0.41	62.4
1994	251	5,170,300	13	51,703	21,961	0.42	70.3
1998	319	9,461,328	5	94,613	37,294	0.39	67.4

Fuente: Botero (1999), Ministerio del Interior.

demuestra el índice regional de concentración, más de las dos terceras partes de los votos son, en promedio, de la misma región del Senador. De otra parte, también que la rotación de senadores disminuyó entre 1994 y 1998, mientras que en 1994 se renovó el 59% de las curules, en 1998 sólo se renovó el 39%. Más aún, la rotación tiene lugar casi únicamente entre los senadores independientes. Muchos de ellos han sido elegidos con frecuencia en elecciones anteriores, pero el incremento de la fragmentación de listas ha llevado a una importante pérdida de legitimidad. El Cuadro 5 muestra que las tasas de participación en las elecciones del Senado han sido bajas. Se redujeron entre 1990 y 1994, y aumentaron en las elecciones de 1998.

La evolución anterior es preocupante. El análisis de sistemas presidenciales de Shugart y Carey (1992), que se sitúa principalmente en América Latina, muestra dos grupos de regímenes presidenciales dependiendo de la medida de fuerza de partido y fuerza presidencial. Un grupo tiene partidos fuertes con presidentes más débiles, y el otro tiene presidentes fuertes con partidos débiles. Los países con este último régimen han tenido democracias menos estables y con una tendencia a ascender a gobiernos de facto. La evolución reciente de otros países andinos como Perú o Venezuela parece confirmar tal visión. Colombia ha tenido una experiencia muy larga de democracia, en comparación con muchos otros países latinoamericanos, sin embargo, es importante anotar que las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en las últimas décadas, con el Congreso que limita las iniciativas presidenciales y con muy poca o nula iniciativa legislativa y, el ejecutivo tratando sistemáticamente de eludir la acción del Congreso, no es normal para una democracia sana. Una democracia estable requiere una mejor relación entre el ejecutivo y el legislativo mediante una reforma urgente del Congreso. El status quo no puede mantenerse indefinidamente, especialmente por la persistencia y fortalecimiento del movimiento guerrillero, el gran problema de la violencia y la influencia del narcotráfico en la sociedad colombiana (Cuadro 6).

Cuadro 5. Participación de votos para las elecciones del senado 1990-1998

	1990	1991	1994	1998
Electorado	13.779.188	15.037.526	17.028.961	20.767.388
Votos	7.653.710	5.512.897	5.467.535	9.073.254
Participation (%)	56	37	32	44

Source: Base de datos del senado - Juan Carlos Rodríguez Raga.

IV. Propuestas de reforma

Los objetivos principales de una reforma electoral y política en Colombia deben ser los siguientes:

Cuadro 6. Desarrollo de los proyectos presentados por la Cámara y el Senado en 1998

	Cámara	Senado
Publicación	52	13
Aprobada en 1 debate	22	17
Aprobada en 2 debates	19	28
Aprobada en 3 debates	-	2
Comisión suspendió su estudio	2	0
Archivado	27	65
Devuelto	3	4
Retirado	13	4
Pendientes de ratificación	4	6
Ley	0	0
Revisión constitucional	1	0
Sin información	6	21
Total	149	160

Fuente: Zambrano, Laura; Botero, Felipe; Quiroz, Francisco. *¿Qué hace funcional al Congreso?*

- Crear incentivos para mayor cohesión del trabajo legislativo, de manera de crear una disciplina de mayoría estable en el Congreso para promover las disposiciones necesarias para el bienestar público. Un prerrequisito para una disciplina de mayoría estable es la disciplina de partidos en el Congreso, que en la actualidad es prácticamente inexistente.
- Al mismo tiempo, dada la especificidad de la situación colombiana, es muy importante afianzar y aumentar la participación popular alentando y permitiendo la entrada de nuevos partidos que reflejen los movimientos sociales y políticos que se han sentido excluidos del proceso político. Éste es un objetivo muy importante dada la historia de violencia y guerra civil. A pesar de la integración del M-19 a la vida política del país con su participación en la Asamblea Constituyente de 1991, la actividad de la guerrilla no ha disminuído sino que se ha acrecentado. Sin mejorar la participación política, es posible que no se alcance el objetivo de la paz civil y el país puede verse arrastrado a una guerra peor y hasta a una posible división. Aumentar la participación popular significa reconocer ampliamente las aspiraciones que han sido expresadas recientemente con el surgimiento de los movimientos regionales y otros nuevos movimientos políticos. Debemos enfatizar vigorosamente que esta propuesta es específica para la situación colombiana actual. No pretendemos argumentar en general que hay un número óptimo de partidos que es mayor de 2. Los sistemas bipartidistas bajo un mando electoral mayoritario han funcionado bastante bien durante muchísimo tiempo en Estados Unidos, el Reino Unido y otros países. Nuestra insistencia de fomentar la entrada de nuevos partidos está relacionada con la guerra civil y con el muy bajo nivel de participación política en Colombia. Tenemos en mente un sistema de partidos no fragmentado en el que no más de 4 o 5 partidos estarían representados en la legislatura y formarían la dinámica de coalición mayoritaria y oposición.
- La viabilidad política de la reforma debe evaluarse cuidadosamente. Tratamos de estructurar un paquete de reformas que pueda obtener suficiente apoyo por parte de los protagonistas principales: el presidente, los congresistas, los políticos locales (alcaldes y gobernadores) y otros movimientos políticos. Esta viabilidad será finalmente cuestión de discernimiento por parte de los actores del proceso de reforma y muchas soluciones pueden ser posibles en principio. Por consiguiente, pensamos que es nuestra tarea proveer un menú de paquetes de reformas posibles, indicando cada vez las reformas complementarias que se necesitan para lograr los objetivos propuestos.

En primer término discutimos varias alternativas ponderando sus costos y beneficios e indicamos los esquemas de reforma electoral que parecen ser los más prometedores en vista de los objetivos señalados anteriormente. Luego delineamos varias reformas complementarias que son necesarias y deseables.

A. ¿Dar a los partidos el derecho de control total sobre sus avales?

A primera vista, tal medida parece ser la política obvia de respuesta al problema de la fragmentación de las listas. Pensamos que esta medida, cualquiera que sea su forma legal exacta, no sería efectiva en sí misma y muy probablemente no se ejecutaría o se eludiría sin un cambio de la propia ley electoral. Los avales de partido representan poco más que vehículos para la elección presidencial. Los candidatos presidenciales necesitan el apoyo de los grupos de su partido en la campaña presidencial. Los jefes locales de estos grupos no dependen en realidad del liderazgo del partido mientras que los líderes del partido necesitan el apoyo de los jefes locales cuando se lanzan como candidatos presidenciales. Dado el sistema electoral, las elecciones para el Congreso son básicamente carreras entre varias listas dispersas con el objeto de aumentar al máximo el número de curules. En el sistema actual, el liderazgo de partido perdería más que ganaría si no expidiera el aval del partido determinadas listas. Por consiguiente dudamos que los líderes de los partidos pudieran imponer una ley que les diera derechos de monopolio sobre los avales partidistas. Aun si se quisiera imponer tal medida, o si la unicidad de avales de partido como “liberal” o “conservador” estuviese determinada y fuese impuesta por ley sin dejarles a los líderes del partido la tarea de imponerla, con seguridad habría que enfrentar el surgimiento de nuevos partidos. De hecho, el costo para las listas que aparecieran con un nuevo rótulo probablemente sería mayor que el que se lograría con la situación actual de fragmentación de listas. Sea como fuere, un candidato puede preferir lanzarse con su propia lista y obtener una curul con un número reducido de votos más bien que estar en una lista de partido sin la libertad de satisfacer a su pequeño electorado propio. La fragmentación de partidos seguiría entonces siendo un problema. Más aún, la fragmentación de los partidos puede dificultar la creación de coaliciones para la campaña presidencial. Por eso dudamos de que tal medida pueda imponerse en el contexto actual sin otras reformas complementarias importantes, que incluyen un cambio del sistema electoral para el Congreso.

B. ¿Establecer circunscripciones electorales de un solo congresista con mandato plural?

La regla de pluralidad en las circunscripciones electorales de un solo congresista significa que se asigna una curul por circunscripción y ésta se le otorga al candidato que tenga el mayor número de votos. Este sistema está establecido en 23 países incluyendo Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, India, Nueva Zelanda y en muchas de las antiguas colonias británicas.

Esta reforma indudablemente pondría fin a la fragmentación, ya que le daría a varias listas un incentivo para reagruparse con el objeto de aumentar al máximo el número de votos. Las elecciones en los distritos de un solo congresista generalmente llevan a la formación de dos listas principales por distrito, entre las cuales se da la verdadera competencia política. Esto se conoce como la *Ley de Duverger*, sobre la cual hay bastante literatura, tanto teórica como empírica, en las ciencias políticas. Otras listas se retiran o bien se abstienen de entrar a causa de la poca probabilidad de ganar la curul. Además, los votantes se abstienen estratégicamente de votar por listas pequeñas, aún cuando son las más cercanas a sus preferencias porque no quieren desperdiciar su voto en una lista perdedora.

Sin embargo, debe anotarse que tal reforma no lleva automáticamente a alguna versión de la ley de Duverger a nivel nacional (sobre esto, ver Cox, 1997) ni lleva *per se* a una fuerte cohesión legislativa en el Congreso, lo cual es una condición necesaria para tomar las disposiciones necesarias para el bien público. Para ver esto, podemos fácilmente contrastar la situación del Reino Unido y la de Estados Unidos, que usan ambos la regla de la pluralidad para la elección de legisladores. El Parlamento británico es uno de los más disciplinados del mundo mientras que el Congreso de Estados Unidos no es muy cohesionado y en la actualidad comparte algunas de las características mencionadas del Congreso colombiano. Los congresistas, a diferencia de los miembros del Parlamento británico, están muy orientados hacia los intereses de su electorado local y tienen menos interés y cohesión en lo que se refiere a temas de cobertura nacional. Gran parte de la política de negociación por aprobación de proyectos (*pork-barrel politics*) en el Congreso está relacionada con la formación de coaliciones para proyectos de ley en que determinados congresistas acceden a apoyar un proyecto determinado a cambio de apoyo para otros proyectos que favorecen a su electorado local. Así pues, el Congreso de Estados Unidos se inclina más que el Parlamento británico a los asuntos locales y menos a los asuntos nacionales. Es muy difícil para el presidente, que ordinariamente tiene una serie de asuntos nacionales que presentar, construir coaliciones estables para sus iniciativas legislativas. Aún cuando la mayoría en el Congreso pertenece al mismo partido del presidente, éste último no puede contar con el apoyo disciplinado de los congresistas de su partido. Las coaliciones se construyen asunto tras asunto a través de negociaciones individuales con congresistas importantes para asegurar su voto. De manera semejante, las personas que hacen *lobby* en el Congreso se dirigen a congresistas individuales para influenciar su voto, una acción que tiene menos sentido en el contexto británico donde el liderazgo de partido determina cómo votar. Las personas que hacen *lobby* en Inglaterra se dirigen a los líderes de los partidos y sus acciones para influenciar congresistas individuales tienen como meta ejercer influencia en la dirección del partido.

La razón por la cual existe una mayor disciplina en el Parlamento británico y el mayor enfoque hacia los temas de interés nacional en comparación con los temas de interés local está directamente relacionada con la diferencia que existe entre una democracia parlamentaria y una democracia presidencial (Diermeier y Feddersen, 1998; Persson, Roland y Tabellini, 2000). Las democracias parlamentarias tienden a favorecer una mayor cohesión legislativa porque el ejecutivo surge de una coalición de la mayoría en el Parlamento y porque el ejecutivo puede en cualquier momento ser derrotado por un voto de confianza en el Parlamento. Ya que la coalición de la mayoría que forma el gabinete ministerial goza de poderes importantes, incluido el poder de establecer los asuntos a tratar, a ellos por estar en el ejecutivo, los perjudicaría una crisis gubernamental a raíz de un voto de confianza. Por consiguiente, la posibilidad de asociar un voto para un proyecto con un voto de confianza para el gabinete genera cohesión legislativa: los representantes de la coalición de la mayoría votan de manera disciplinada las propuestas provenientes del gabinete. En cambio, en las democracias presidenciales, el ejecutivo es elegido independientemente por voto popular y el Congreso no puede derrotarlo. Por consiguiente, hay menos incentivos para la cohesión.

Esta discusión muestra que es importante entender que la cohesión legislativa depende no solo del reglamento electoral sino también de la institución de acuerdos legislativos. Si bien la diferencia entre Estados Unidos y el Reino Unido ilustra la diferencia entre una democracia presidencial y una democracia parlamentaria, también debe reconocerse que no todas las democracias presidenciales muestran el mismo grado de cohesión legislativa. De acuerdo con Shugart y Carey (1992), podemos decir que los sistemas presidenciales con menos poderes para el presidente y más poder para el cuerpo legislativo también muestran una mayor disciplina de votación en el Congreso.

No creemos que sea políticamente factible transformar a Colombia en una democracia parlamentaria. Tampoco creemos que sea necesario. Por ejemplo, el régimen político francés, si bien es un régimen presidencialista, tiene una cohesión legislativa fuerte a causa de la institución del voto de confianza al gobierno. Tampoco es necesario irse del todo hacia el sistema francés pero es importante enfatizar que sí se necesitan algunos mecanismos que fortalezcan los poderes del cuerpo legislativo con miras a lograr el objetivo de una mayor cohesión legislativa y de partidos.

Estos comentarios sobre la importancia de introducir reformas en el Congreso, y al mismo tiempo en el sistema electoral, son válidos para otras reformas electorales que discutiremos. Más adelante volveremos a ver maneras posibles de fortalecer la disciplina de la votación en el Congreso.

C. ¿Reemplazar el sistema LR-Hare por la fórmula electoral D'Hondt?

La regla de D'Hondt para asignación de curules es la que se usa con mayor frecuencia en sistemas con representación proporcional. Se usa en la mayor parte de los países europeos y en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En la propuesta de cambio constitucional que fue rechazada recientemente en el Senado se propuso la introducción de dicha regla¹. Es bien sabido que la fórmula D'Hondt desfavorece la fragmentación de listas, ya que las curules se asignan de acuerdo a que método divisorio utilizado hace que los pequeños residuos en la práctica no sean importantes. También se sabe que esta fórmula es la menos favorable para los partidos pequeños.

Con la regla D'Hondt, los votos por cada lista se dividen por 1,2,3,... y la primera curul se le asigna al número mayor entre los números calculados con el primer divisor (aquí el número de votos). La siguiente curul se le asigna al número mayor siguiente a través de todos los divisores y así sucesivamente. El Cuadro 7 lo ilustra con un ejemplo simple suponiendo que hay 5 curules, 100,000 votos y tres partidos que obtienen respectivamente 74%, 14% y 12% de los votos. Se puede observar que el partido 1 con este método, obtendría todas las curules, puesto que su quinto divisor, 14,800, es más alto que el total de votos para el partido 2. Para que el partido 2 obtenga al menos una curul, tendría que tener más de la quinta parte de los votos del partido 1. Si los partidos 2 y 3 formaran una lista conjunta, obtendrían una curul entre los dos. El sistema D'Hondt es proporcional pero, como las curules son números enteros, tiende a favorecer las listas más grandes.

Continuando con nuestro ejemplo, como vemos en el Cuadro 8, nada cambiaría en la asignación de curules con listas separadas pero igualmente nada cambia tampoco con el reagrupamiento de listas. Los liberales siguen obteniendo tres curules y los conservadores dos. Este es, naturalmente, un ejemplo. Nosotros, no obstante, dudamos de que la sola introducción de la regla D'Hondt reduzca la fragmentación. Esta favorece las listas más grandes cuando ellas existen. Sin embargo, en ausencia de partidos grandes y en presencia de un gran número de listas fragmentadas, la regla D'Hondt tiende a mantener el status quo y por ello provee escasos incentivos para reagrupar las listas existentes.

Cuadro 7. Ilustración hipotética de la Regla D'Hondt

	Total votos	Divisor (=1)	Divisor (=2)	Divisor (=3)	Divisor (=4)	Divisor (=5)
Partido 1	74.000	74.000	37.000	24.667	18.500	14.800
Partido 2	14.000	14.000	7.000			
Partido 3	12.000	12.000				

¹ Proyecto de acto legislativo No. 018 de 1998 Senado No 088 de 1998 Cámara.

Cuadro 8. Asignación de curules con la fórmula D'Hondt

Lists	Total votos	(divisor = 2)	(divisor = 3)
Liberal Cuenca	34.840 <i>No2</i>	17.420	
Liberal Triana	33.996 <i>No3</i>	16.998	
Liberal Mosquera	22.942 <i>No5</i>	11.471	
Conservative Cabrera	38.512 <i>No1</i>	19.256	
Conservative Caicedo	26.745 <i>No4</i>	13.373	
MNC	20.239	10.120	
Liberal	91.778 <i>No1</i>	45.889 <i>No3</i>	30.593 <i>No5</i>
Conservador	65.257 <i>No2</i>	32.628 <i>No4</i>	21.752
MNC	20.239		

Tamaño de la circunscripción 5.

La introducción de la fórmula D'Hondt tendría una ventaja sobre las circunscripciones individuales ya que el sistema sería más proporcional y la entrada de nuevos partidos sería más fácil. Sin embargo, tal como en el caso de las circunscripciones individuales, no sería en sí mismo conducente a una mayor cohesión de partido en el Congreso.

D. ¿Sistemas de representación listas cerradas o de partido?

Ortogonal al tema de la fórmula electoral (LR-Hare o D'Hondt, tamaño de la circunscripción) está el tema del control del partido sobre el orden de los candidatos en las listas. Ésta es una herramienta fundamental para obtener la disciplina de partido, ya que la reelección de un congresista se hace depender del liderazgo del partido. Alguna forma de lista cerrada es utilizada en la mayoría de los sistemas europeos parlamentarios, usualmente combinada con la regla D'Hondt. En América Central y en América Latina, se utiliza en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Uruguay y en la Venezuela pre-Chavez. En Bolivia, Costa Rica y Honduras, los sistemas de lista cerrada están asociados con LR-Hare. Brasil tiene la regla D'Hondt pero los candidatos son elegidos por votos de preferencia y su congreso es bastante fragmentado. Más aún, de acuerdo con una ley llamada *candidato nato*, los candidatos elegidos tienen derecho a seguir teniendo un lugar en las listas del partido en el futuro, independientemente de la voluntad del liderazgo del partido.

Si se introdujeran listas cerradas, rápidamente se crearía un sistema de partido pues los candidatos de los partidos podrían ser castigados por desviarse de los objetivos del partido en la forma de removerlos de puestos elegibles en las listas del partido. Al mismo tiempo, la representación proporcional permitiría que la entrada de partidos disciplinados fuese relativamente fácil.

Sin embargo, si bien es verdad que los sistemas de lista cerrada promueven la disciplina de partido, lo cual puede contribuir a la cohesión, su introducción tiene costos relativamente importantes. El más importante es que se pierde la obligación de los candidatos de dar cuenta ante los votantes. Los representantes elegidos se caracterizan por la lealtad de partido pero no necesariamente por un gran carisma o popularidad con sus electores potenciales. Por lo tanto hay un peligro real de que se cree una distancia demasiado grande entre la población y las élites políticas. Ésta parece haber sido la razón principal de la pérdida de legitimidad del congreso venezolano.

Más aún, tal reforma puede llevar al otro extremo de promover únicamente los asuntos nacionales y descuidar los asuntos e intereses locales. Si bien los asuntos locales se manejan mejor a nivel local, es útil para los votantes estar en contacto con "su" representante en el Congreso y hacer que esos

representantes rindan cuentas. Dada la historia resiente del sistema electoral y de partidos colombiano, no creemos que pudiera tener viabilidad política.

E. ¿Voto único transferible?

El sistema de voto único transferible, que opera en Irlanda y en Malta, les da a los votantes mucho poder para clasificar a sus candidatos preferidos. Opera de la siguiente manera: los votantes clasifican a los candidatos en la votación. Si hay 5 curules, escogen 5 candidatos y los clasifican en orden de preferencias. La primera curul se le asigna al candidato que tenga el mayor número de votos que excedan la cuota electoral. Las curules se asignan al principio en ese orden. Los residuos de los votos de los candidatos elegidos por cuotas son entonces asignados a los otros candidatos proporcionalmente a las siguientes preferencias expresadas, estimadas según la clasificación preferencial. Si entonces no se llega a ninguna cuota, el candidato más débil queda eliminado y sus votos son transferidos de acuerdo con las preferencias de los candidatos de la lista.

Es un sistema de conteo más bien complejo pero le permite a los votantes dar una mayor información acerca de sus preferencias. Igualmente permite votar por candidatos traspasando distingos de partido. Sin embargo, precisamente por este último aspecto, este sistema no contribuye a reforzar la cohesión de partido. Más aún, para que sea operacional, hay que tener circunscripciones electorales con un número de curules lo suficientemente pequeño. Cuando el número de curules aumenta, se convierte en un sistema complejo para los votantes.

F. ¿Representación proporcional - sistema alemán con una combinación de circunscripciones individuales de listas cerradas?

En Colombia podrían obtenerse cambios interesantes si se introdujera un sistema electoral cercano al sistema alemán que combina circunscripciones por curul o puesto en el Congreso y voto preferencial con votación de listas cerradas. Los ciudadanos reciben dos votos: uno para un candidato local basado en un voto de preferencia y uno para una lista de partido. Esto le permite a los votantes depositar un voto por un candidato que no pertenece necesariamente al partido por el que depositan su voto de lista de partido. Los candidatos locales compiten en circunscripciones individuales que son la mitad de las curules de la cámara baja (Bundestag), mientras el voto de lista de partido determina la otra mitad. Existe sin embargo un umbral para participar en la repartición de las curules de las listas por partido, el 5% de la votación de las listas de partido o 3 curules de circunscripciones locales.

Dicho sistema combina varias ventajas de otros sistemas. Igual que en el sistema de circunscripciones individuales, recompensa a los políticos que representan bien los intereses del electorado local. El hecho de que se den incentivos para ajustarse a los intereses del electorado local y para competir por sus votos asegura la elección de representantes que sean populares y cercanos a su electorado. Como en el sistema de voto único intrasferible, le permite a los votantes expresar sus preferencias de una manera más refinada que si tuvieran que depositar su voto por un solo candidato o lista. Además, como en los sistemas proporcionales, la presencia de listas nacionales controladas por los partidos crea cohesión y unas barreras relativamente bajas para que puedan entrar partidos nuevos, a la vez que mantiene unas barreras lo suficientemente altas como para evitar la proliferación de listas pequeñas. La facilidad de entrada es una ventaja en la situación colombiana. Generalmente, uno puede pensar que la facilidad de entrada permite un acomodamiento más rápido a nuevos temas y rupturas. En varios países europeos con representación proporcional, los partidos ecológicos que representan

una nueva ruptura luego de aquella del "siglo diecinueve" (rural conservadora religiosa – urbana progresista tolerante) y la del "siglo veinte" (izquierda - derecha) son ahora parte de varias coaliciones gubernamentales (Alemania, Francia y Bélgica). Puede afirmarse que esta participación en coaliciones gubernamentales les da a los ecologistas más poder de negociación que la que tienen en países con sistemas mayoritarios donde los ecologistas deben hacer lobby o penetrar los dos partidos principales para influenciar las políticas.

G. ¿Un sistema PR de representación proporcional con dos circunscripciones?

La propuesta que preferimos comparte muchos de los aspectos del sistema alemán pero tiene la ventaja de que puede obtenerse apartándose muy poco del sistema existente y por ello puede ser más viable. Este cambio aparentemente menor llevaría, a nuestro modo de ver, a cambios importantes en las prácticas políticas y llevaría tanto a detener la fragmentación de listas como a fortalecer la cohesión de partido.

Primero, elegir a los representantes en la circunscripción local, en este caso departamentos, que cumplan con el cociente. Segundo, transferir los votos residuales de las listas de las circunscripciones locales a una circunscripción nacional. Estos votos residuales se juntarían y se le asignarían al partido nacional con el que esté asociada la lista. Los partidos nacionales tendrían control sobre el orden de los candidatos que presente. Tercero, se aplica un umbral que limita que partido participa en la repartición de curules mediante listas de partido. Sin este umbral podría darse el mismo fracaso que ocurrió en la reforma del Senado de 1991 y se tendrían tantas listas en la circunscripción nacional como en las circunscripciones locales. Las curules no asignadas por cuotas locales serían así asignadas proporcionalmente a las listas de circunscripción nacional de acuerdo con el sistema Hare, pero alguna otra regla de asignación puede contemplarse.

Esta reforma daría incentivos a los candidatos locales para que unieran sus listas de tal manera que juntaran sus votos dentro de su circunscripción con miras a maximizar el número de votos asignados por distrito y así no "transferir" los votos residuales a las listas nacionales de partido. Esto debería reducir la fragmentación a nivel local y le daría vida a los partidos a nivel local. Vaticinamos que dicho cambio sería muy rápido y produciría resultados visibles en términos de una menor fragmentación. Al mismo tiempo, los partidos nacionales tendrán un aumento de poder por vía de la asignación de curules a nivel nacional.

Combinada con mayores poderes para el Congreso, esta reforma cumpliría con los objetivos antes mencionados al tiempo que no requeriría de muchos cambios en comparación con la situación actual. Habría una mayor cohesión de partido. La competencia entre un número de listas menor llevaría a una mayor participación de los votantes, y el mantenimiento del sistema de representación proporcional combinado con la asignación de curules vía la circunscripción del nivel superior alentaría la entrada de nuevos partidos con suficiente apoyo nacional.

Para ilustrar nuestra propuesta, utilicemos de nuevo los mismos votos por circunscripción que usamos en ejemplos anteriores; así se muestra en el Cuadro 9. Como se puede ver, tomando el número de listas y los votos depositados por esas listas como inalterados, solo una curul sería asignada por cociente al primer candidato conservador. Todos los demás votos se agruparían en las listas de partido a nivel nacional. La lista nacional liberal recibiría 91,778 votos de esa circunscripción mientras que el partido conservador recibiría los votos superiores a la cuota del candidato conservador elegido más aquellos del otro candidato, para un total de 28,756 votos residuales. Si las listas conservadoras y liberales se unen con el objeto de maximizar el número de curules por cuota que puedan alcanzar,

Cuadro 9. Circunscripción en dos niveles con transferencia de votos residuales por encima de la cuota a una circunscripción

Listas	Total votos	Curules asignadas por cuota	
Liberal Cuenca	34.840		
Liberal Triana	33.996		
Liberal Mosquera	22.942		
Total liberal	91.778	Con lista única, 2 curules y 18.776 votos transferidos	Residuos
Conservador Cabrera	38.512	1 curul	
Conservador Caicedo	26.745	Con lista única, 1 curul y 28.756 votos transferidos	Residuos
MNC	20.239		

Tamaño de la circunscripción 5. Total votos: 182.507. Cuota: 36.501.

entonces los liberales pueden obtener dos curules y le transferirían 18,776 votos residuales al partido liberal nacional.

Con el objeto de obtener una idea más precisa del impacto de la reforma, tomaremos todos los distritos electorales de las elecciones de 1998 y examinaremos varios escenarios (ver apéndice 1).

El Cuadro 10 muestra los resultados principales de las elecciones para Cámara de Representantes en 1998. Hay una proliferación de listas con 666 en total para 162 curules. Únicamente 5 de las 162 curules fueron asignadas por cuota, y las 157 restantes por residuo. Además, debe mencionarse que el número de partidos y movimientos independientes aumentó notablemente, lo cual finalmente resultó en la siguiente composición para la Cámara: 87 liberales, 38 conservadores, y 36 independientes.

Se hicieron simulaciones con el objeto de medir el impacto de nuestra propuesta. Utilizamos dos escenarios básicos. El primer escenario que se muestra en el Cuadro 11 supone que los partidos no

Cuadro 10. sumario de los resultados de las elecciones para la Cámara de representantes en 1998

Total votos	8,916,731
Total número de listas	666
Número de curules	162 (Cuota: 5. Residual: 157.)
Listas de curules	157 (3'433.000 votes not represented).

Cuadro 11. Cámara de Representantes 1993
Simulación agrupando listas únicamente en el nivel nacional

Parties	Curules por cuociente	Sin umbral	Con 1% de umbral	Con 1,5%-2% de umbral	Con 5% de umbral
Liberal	4	76	92	95	102
Conservador		43	53	55	59
ADM19		7	6	6	
Cristianos		3	5	5	
Laicos por Colombia		2	2		
Coaliciones		2			
UP		2			
Uni. Metropolitico		2			
Otros partidos		24	3		
Total	4	161	161	161	161

Fuente: Estimaciones autores.

se reagrupan a nivel local y que todos los votos residuales (luego de asignar curules por cociente) son reagrupados por partidos nacionales. No fue fácil escoger las listas que se reagruparían en partidos nacionales. Juntamos todas las listas liberales, todas las listas conservadoras y los partidos bien identificados. Las coaliciones fueron reagrupadas todas juntas suponiendo que lo harían a nivel nacional, lo cual es únicamente un supuesto para el ejercicio.

Lo primero que notamos es que un umbral de solo 2% de los votos residuales reduce el número de partidos "nacionales" a 4, obteniendo los liberales una mayoría absoluta con 96 curules, mientras que inicialmente tenemos 58 partidos. Sin umbral para los votos locales agrupados a nivel nacional, 42 curules quedan en manos de partidos distintos a los Liberales y Conservadores y 26 curules serían distribuidas entre partidos muy pequeños.

Por lo tanto asumimos que, a causa de los incentivos para reagruparse a nivel local, las listas locales del mismo partido se reagruparían para obtener curules por cociente. El efecto importante que se espera de nuestra propuesta es precisamente que los políticos tengan incentivos para unirse en las circunscripciones electorales locales con el objeto de evitar que sus votos sean transferidos a las listas nacionales de partidos y movimientos. Los resultados se pueden ver en el Cuadro 12.

Ahora en vez de 4 curules asignadas por cociente habría 82 y sólo 80 se asignarían reagrupando residuos en listas nacionales. Además con un umbral del 5% se tendrían sólo 4 partidos con representación en el congreso; sin embargo con un umbral del 2% sólo tendríamos un partido más, es decir cinco en total. Este escenario con reagrupación local puede ser más realista que el anterior. Con estas simulaciones se muestra que tan importante es tener un umbral como del 2%, que es muy viable y además reduce la fragmentación de partidos.

Si bien nuestra propuesta de reforma electoral puede mirarse como una respuesta original al problema colombiano de la fragmentación de listas, es útil anotar que el uso de los sistemas de circunscripción en dos niveles con el propósito de juntar votos es ampliamente utilizado en muchos países. Austria, Bélgica, Dinamarca, Islandia, Suecia... y la mayoría de los países centroeuropeos introdujeron alguna forma del sistema de circunscripción en dos niveles cuando adoptaban la democracia luego de la caída del comunismo: la República Checa, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia entre otras. Estas circunscripciones en dos niveles difieren en muchos detalles, el segundo nivel puede ser nacional o subnacional. Las reglas para agregar listas difieren en cada país. La agregación puede ser

Cuadro 12. Cámara de Representantes 1993
Simulación agrupando listas por partido a nivel departamental y nacional

Partidos	Curules por cociente	Sin umbral	Con 1% de umbral	Con 1,5%-2% de umbral	Con 5% de umbral
Liberal	61	84	87	89	91
Conservador	21	48	53	55	56
ADM19		7	7	8	8
Cristianos		6	6	6	6
Laicos por Colombia		3	3	3	
Coaliciones		2	2		
UP		2	2		
Uni. Metapolítico		1	1		
Otros partidos		8			
Total	82	161	161	161	161

Fuente: Estimaciones autores.

por ejemplo dentro de cada partido o entre partidos. En nuestra propuesta, el número de curules asignadas al nivel nacional es endógeno y esto ocurre en varios sistemas electorales. En otros países, el número de curules se da de manera exógena. Al contrario del sistema alemán, en los sistemas de dos niveles de circunscripciones, los votantes tienen un solo voto pero éste puede usarse tanto en la circunscripción del primer nivel como en la del segundo nivel. Es especialmente interesante anotar que la mayor parte de las democracias emergentes de Europa Oriental han adoptado ya sea una versión del sistema electoral alemán o una versión de un sistema de circunscripción en dos niveles.

En resumen, pensamos que los dos últimos sistemas (el sistema alemán y el que proponemos de dos circunscripciones) lograrían el mejor equilibrio entre los diversos objetivos de la cohesión dentro de los partidos y la participación política. Creemos que los resultados no serían muy distintos en uno y otro caso, y por ello no tenemos una preferencia marcada por ninguno de los dos. El último puede ser más fácil de introducir políticamente, mientras que el primero es más conocido y tiene más años de utilización.

H. Reformas complementarias

Para afianzar la cohesión de partido, sería necesario sin embargo, aunar algunas reformas complementarias con la introducción de un sistema electoral reformado como el que proponemos.

El complemento más importante es una reforma que estimule la cohesión de partido y le otorgue más poder legislativo al Congreso en relación con el presidente, tal como lo discutimos anteriormente. Hay varias maneras de hacer esto. Una es por ejemplo organizar a los congresistas en "bancadas" que pueden ser partidos o pequeños partidos reagrupados. Los grupos escogerían entonces un directivo que tendría ciertos poderes tales como la designación de los miembros del grupo a las distintas comisiones, a la presidencia de las comisiones y cosas parecidas. En el caso de los partidos, el directivo sería escogido por el partido; en caso de grupos con coaliciones de listas pequeñas, la escogencia sería negociada. A los directivos de los partidos podría dárseles el derecho de excluir a los miembros del grupo de las comisiones, por ejemplo, para afianzar la disciplina. La responsabilidad de conducir con el presidente las negociaciones tendientes a crear coaliciones podría entregársele al directivo seleccionado. El poder del Congreso se afianzaría si una coalición de grupos de la mayoría pudiera decidir sobre los nombramientos a comisiones y sobre un programa legislativo. A las comisiones debería dárseles muchos más recursos (personal, biblioteca) para preparar propuestas legislativas. Podría obtenerse mucha disciplina si al Congreso se le diera el derecho de depositar un voto de confianza para la composición de las comisiones en total, dándole a los líderes del grupo el derecho de establecer temas, posiblemente en colaboración con el presidente. Tal reforma apuntaría a crear cohesión legislativa al tiempo que mantendría el sistema presidencial y los poderes del presidente.

También proponemos otras reformas:

- La elección presidencial debe tener lugar algunos meses antes y no después ni simultáneamente con la elección del Congreso, como ocurre actualmente. El sistema actual hace que el presidente dependa del apoyo de los caciques locales. Al hacer las elecciones para Congreso después de las elecciones presidenciales, la campaña electoral inevitablemente girará alrededor del apoyo u oposición al presidente recién elegido. Esto impulsará los temas nacionales hacia la primera fila. Después de las elecciones, los partidos tendrán que cumplir sus promesas respecto de los temas nacionales promovidos en la campaña y por lo tanto tendrán un incentivo para disciplinar a los

representantes de su partido. Los votantes también podrán utilizar las elecciones de Congreso para fortalecer el mandato del presidente o para ponerle freno introduciendo una forma de gobierno dividida.

- La ley de creación de partidos debe revisarse para facilitar la entrada de partidos. Esto reduciría aún más los incentivos que existen para crear grupos en los partidos existentes a la vez que reduciría la confusión sobre las verdaderas alternativas entre unos y otros partidos. Dada la necesidad de afianzar la participación política, es muy probable que las propuestas para fijar umbrales en las elecciones encuentren fuerte resistencia. Tales umbrales son necesarios con el objeto de reducir el número de partidos elegidos y para mantener la gobernabilidad, sin embargo, al facilitar la formación y entrada de partidos, puede contribuirse a reducir tal resistencia. Nuevos partidos tendrán que competir para tomar fuerza y pueden esperar, en una fase temprana, a sobrepasar los umbrales para la elegibilidad. Un umbral del 5% o mínimo 3 curules por cuociente es, por ejemplo, mucho menor que el tope efectivo para elecciones en circunscripciones individuales.
- Debe haber una reforma de la financiación de las campañas en la que la financiación pública de los partidos le dé cierta cantidad a los partidos que apenas están entrando y asigne fondos a los partidos existentes en función de su desempeño pasado. La financiación de los partidos es un punto discutido en todas las democracias y no hay soluciones perfectas. Pueden argumentarse varias razones a favor de la financiación pública. Primero que todo, la idea de ponerle un límite legal a la financiación de las campañas. En muchos casos, la financiación de las campañas solo es útil en la medida en que uno pueda tener una campaña "más impresionante" que sus competidores. Esto lleva al escalamiento de las campañas y a la inflación de los gastos. Al poner un límite se restringiría tal escalada. Segundo, la financiación pública reduce la dependencia del *lobby* y de los regalos poco transparentes por parte de grupos interesados. Los países europeos se están dirigiendo hacia la financiación pública, si bien aun bajo esta fórmula aparecen escándalos (como en Alemania), especialmente si la financiación de las campañas no tiene un límite legal.

Deben hacerse reformas dentro del Congreso para que los congresistas tengan que rendir más cuentas y no deben asignárseles tantas rentas:

- La más importante es la abolición del voto y registro secreto de los votos individuales de los congresistas y otras medidas hacia una mayor transparencia. Ninguna democracia puede funcionar correctamente si los votos de los legisladores son secretos. Tales votos secretos fueron desastrosos en el sistema italiano de la posguerra. El registro de votos afianza el rendimiento de cuentas tanto ante el grupo del partido como ante los votantes.
- La reducción o supresión de privilegios impopulares de los congresistas tales como grandes facilidades para obtener el derecho a una jubilación; la revisión de las reglas para los suplentes de los representantes elegidos.
- La reforma de las elecciones para Congreso debe estar acompañada de reformas que avancen en el afianzamiento de los poderes y responsabilidades de los alcaldes y gobernadores que son elegidos popularmente y gozan de una base electoral más fuerte que la de los congresistas, además de unas tasas de resultados de votación más altas que las de las elecciones para Congreso.
- La restricción de un mandato de un período para alcaldes y gobernadores debe levantarse y extenderse al menos a dos mandatos o más. Unos mandatos más largos pueden crear una mayor obligación de dar cuenta del motivo de la reelección y además dar más incentivos para invertir en proyectos de más largo plazo.

- Para asegurar una mayor participación popular, debería proponerse el registro automático de votantes. Nótese que al tener mayor participación de votantes se aumentan los costos del clientelismo, ya que entonces se requiere llegarle a un grupo más amplio de votantes patrocinadores.
- Si bien es muy importante mantener el sistema bicameral para que ambas instancias se controlen mutuamente, sería útil tener diferentes formas de representación en la cámara alta y en la cámara baja. En muchos países, la cámara alta es más representativa de intereses regionales (Senado de Estados Unidos, Bundesrat de Alemania). Creemos que esto no es crucial en el momento actual. No obstante, si se piensa que debería haber una mejor representación de intereses regionales en el Congreso, entonces debe contemplarse dicho cambio. Por ejemplo, la Cámara de Representantes puede reformarse según nuestra propuesta mientras que el Senado podría reformarse de manera que tenga sobre todo representantes de departamentos, más curules para minorías dependiendo del caso, (una medida muy popular que puede extenderse). Tal reforma sería un buen complemento para la reforma electoral que sugerimos para la Cámara y además le daría una mejor representación a intereses regionales amplios y a otros intereses que necesiten ser representados. Finalmente, es importante definir mejor las funciones de cada cámara para que no solo difieran en términos de puntos céntricos de representación sino también en términos de sus funciones legislativas. Actualmente, existe una impresión demasiado fuerte de que una y otra se duplican y de que por consiguiente no es necesario el bicameralismo. Nosotros sin embargo no apoyamos la propuesta de que exista un sistema unicameral. Es importante anotar aquí que la observación de la diferenciación de enfoques de las dos cámaras no implica que un sistema bicameral sea necesario únicamente en los países federales. La principal justificación para el bicameralismo es la separación de poderes entre las dos cámaras. Una diferenciación de enfoque en términos de representación ayuda a asegurar que existan controles y equilibrios entre las dos cámaras de manera que puedan ser tenidos en cuenta una mayor variedad de intereses. No deberíamos dirigirnos hacia el unicameralismo sino definir mejor la orientación de cada cámara y a la vez mantener un sistema de controles y equilibrios.

I. Referendum y nueva propuesta de reforma política

Es útil, sobre la base de la discusión anterior, comentar la propuesta de referendo que surgió durante el primer semestre del 2000, aun cuando los acontecimientos subsiguientes han reducido sustancialmente la probabilidad de que tenga lugar un referendo antes de las próximas elecciones generales.

Primero que todo, el referendo propone una lista única por partido. Como se discutió anteriormente, sin una reforma del sistema electoral, esta reforma en el mejor de los casos estimularía una nueva rotulación de las listas existentes y no sería efectiva contra la proliferación de partidos.

Segundo, aun cuando no se afirma explícitamente, entendemos la idea de la *cifra repartidora* como una propuesta para introducir el sistema D'Hondt del conteo de votos. Como vimos en las simulaciones anteriores, el impacto de este método tiende a ser bajo en caso de que ya exista fragmentación de listas. Si no se acompaña con otras reformas que modifiquen drásticamente los incentivos, su impacto en relación con la cohesión de partido es relativamente bajo.

Tercero, está la propuesta de reducir el número de curules del Senado en cerca de un 30%. Desde el punto de vista de reforma electoral y de partido, esto no constituye necesariamente una diferencia grande pero sí puede constituirlo desde el punto de vista de la organización de actividades legislativas.

En resumen, la situación política en Colombia es muy volátil. Sin embargo, esperamos que las consideraciones expresadas en este estudio puedan ser oídas y desempeñar algún papel en los debates políticos alrededor de los muy necesarios cambios políticos que requiere Colombia.

V. Conclusión

Al concluir, nos gustaría anotar lo siguiente. Nuestra propuesta de reforma no es ciertamente la única posible y pueden hacerse muchos paquetes de propuestas que fomenten una mayor cohesión legislativa, mayores disposiciones tendientes al bienestar público y una mayor participación política. Dadas las incertidumbres del debate político, debemos estar listos a acomodar los paquetes de propuestas a las circunstancias políticas. No obstante, debe tenerse en cuenta la complementariedad entre las reformas propuestas. El cambio de algunos detalles en un paquete de propuestas puede destruir su efectividad. La reforma del Senado de 1991 podría haber arrojado resultados positivos si hubiera estado complementada con un umbral. Esto es igualmente cierto en relación con nuestra propuesta. De manera similar, aunque la reforma electoral es necesaria, no es suficiente si uno quiere obtener una cohesión legislativa más fuerte en el Congreso mismo. La reforma de este último es igualmente crucial.

Bibliografía

- Cox, G. (1997), *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cox, G. y M.S. Shugart (1999), "In the Absence of Vote Pooling: Nomination and Vote Allocation Errors in Colombia", *Electoral Studies*, (14) 4: 441-460.
- Diermeier, D. y T. Feddersen (1998), "Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure", *American Political Science Review* (92) 3: 611-621.
- Persson, T., G. Roland y G. Tabellini (2000), "Comparative Politics and Public Finance", *Journal of Political Economy* (en preparación).
- Shugart, M.S. y J.M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Zambrano, Laura; Botero, Felipe; Quiroz, Francisco (2000), *¿Qué hace funcional al Congreso?*, Mimeo.

Apendice 1
Escenario A. Cuota nacional y residuos

Party	
PLC	74
PCC	35
Coaliciones	13
Movimiento Corvengencia Popular Cívica	2
Movimiento Ciudadano	2
Movimiento Cívico Seriedad por Colombia	1
Movimiento Nueva Colombia	1
Movimiento de Integración Regional	1
Movimiento Alternativa Democrática	1
Otros Partidos	1
Movimiento Político Laicos por Colombia	1
Movimiento Fuerza Colombia	1
Partido Popular Colombiano	1
Movimiento Unitario Metapolítico	1
Movimiento Colombia mi País	1
Movimiento de Participación Popular	1
8	1
Movimiento Nacional Progresista	1
Vamos por Colombia	1
Movimiento Renovación Democrática	1
Movimiento Humbertista	1
Frente de Esperanza	1
Corriente de Renovación Socialista	1
Movimiento Cívico Independiente	1
Movimiento Participación Ciudadana	1
Movimiento Alianza Social Indígena	1
Movimiento Areal	1
C4	1
Autoridades Indígenas de Colombia	1
Movimiento Nacional por la Recreación	1
Movimiento Concertación Cívica Nacional	1
<i>Party not Identified</i>	1
Movimiento Ganas	1
Defensa Ciudadana	1
(AD-M19) Alianza Democrática M-19	1
Movimiento Político Comunal y Comunitario	1
MOIR	1
Educación, Trabajo y Cambio Social	0
70	0
Frente Independiente Cívico Popular	0
Movimiento 19 de Abril	0
Movimiento 98	0
Movimiento Indígena Colombiano	0
Movimiento El Colectivo	0
Cívico Ecológico	0
Comunidades Negras Palenque	0
Movimiento Ciudadanos en Formación	0
Movimiento Colombia Misión Colectiva	0
Movimiento Reconstrucción Democrática	0
Movimiento Político Mujeres 2000	0
Movimiento Opción Solidaridad	0
Alianza Nacional Popular (ANAPO)	0
Movimiento Integración Democrática	0
Movimiento Agropecuario Colombiano	0
Movimiento Convergencia Ciudadana	0
Movimiento Político Manos Unidas	0
Movimiento Orientación Ecológica	0
Partido Comunista Colombiano	0
Total	157
Cuota nacional	54410

Fuente: Cálculos de los autores.

Escenario B. Metodo D'hont

Party	PLC	PCC	Coaliciones	Movimiento Convergencia Popular Cívica	Movimiento Ciudadano	Movimiento Seriedad por Colombia	Movimiento Nueva Colombia	Movimiento Integración Regional	Movimiento Alternativa Democrática	Otros Partidos
2	2009711	947034	357284	54787	45464	40264	36674	32754	32348	30600
3	1339807	631356	238189	36524	30309	26843	24449	21836	21565	20400
4	1004855	473517	178642	27393	22732	20132	18337	16377	16174	15300
5	803884	378813	142914	21915	18185	16106	14670	13101	12939	12240
6	669904	315678	119095	18262	15155	13421	12225	10918	10783	10200
7	574203	270581	102081	15653	12990	11504	10478	9358	9242	8743
8	502428	236758	89321	13697	11366	10066	9169	8188	8087	7650
9	446602	210452	79396	12175	10103	8948	8150	7279	7188	6800
10	401942	189407	71457	10957	9093	8053	7335	6551	6470	6120
11	365402	172188	64961	9961	8266	7321	6668	5955	5881	5564
12	334952	157839	59547	9131	7577	6711	6112	5459	5391	5100
13	309186	145697	54967	8429	6994	6194	5642	5039	4977	4708
14	287102	135291	51041	7827	6495	5752	5239	4679	4621	4371
15	267961	126271	47638	7305	6062	5369	4890	4367	4313	4080
16	251214	118379	44661	6848	5683	5033	4584	4094	4043	3825
17	236437	111416	42033	6445	5349	4737	4315	3853	3806	3600
18	223301	105226	39698	6087	5052	4474	4075	3639	3594	3400
19	211548	99688	37609	5767	4786	4238	3860	3448	3405	3221
20	200971	94703	35728	5479	4546	4026	3667	3275	3235	3060
21	191401	90194	34027	5218	4330	3835	3493	3119	3081	2914
22	182701	86094	32480	4981	4133	3660	3334	2978	2941	2782
23	174757	82351	31068	4764	3953	3501	3189	2848	2813	2661
24	167476	78919	29774	4566	3789	3355	3056	2729	2696	2550
25	160777	75763	28583	4383	3637	3221	2934	2620	2588	2448
26	154593	72849	27483	4214	3497	3097	2821	2520	2488	2354
27	148867	70151	26465	4058	3368	2983	2717	2426	2396	2267
28	143551	67645	25520	3913	3247	2876	2620	2340	2311	2186
29	138601	65313	24640	3778	3135	2777	2529	2259	2231	2110
30	133981	63136	23819	3652	3031	2684	2445	2184	2157	2040
31	129659	61099	23051	3535	2933	2536	2366	2113	2087	1974
32	125607	59190	22330	3424	2841	2517	2292	2047	2022	1913
33	121801	57396	21654	3320	2755	2440	2223	1985	1960	1855
34	118218	55708	21017	3223	2674	2368	2157	1927	1903	1800
35	114841	54116	20416	3131	2598	2301	2096	1872	1848	1749
36	111651	52613	19849	3044	2526	2237	2037	1820	1797	1700
37	108633	51191	19313	2961	2457	2176	1982	1770	1749	1654
38	105774	49844	18804	2884	2393	2119	1930	1724	1703	1611
39	103062	48566	18322	2810	2331	2065	1881	1680	1659	1569
40	100486	47352	17864	2739	2273	2013	1834	1638	1617	1530
41	98035	46197	17428	2673	2218	1964	1789	1598	1578	1493
42	95701	45097	17014	2609	2165	1917	1746	1560	1540	1457
43	93475	44048	16618	2548	2115	1873	1706	1523	1505	1423
44	91350	43047	16240	2490	2067	1830	1667	1489	1470	1391
45	89320	42090	15879	2435	2021	1790	1630	1456	1438	1360
46	87379	41175	15534	2382	1977	1751	1595	1424	1406	1330
47	85520	40299	15204	2331	1935	1713	1561	1394	1376	1302
48	83738	39460	14887	2283	1894	1678	1528	1365	1348	1275
49	82029	38654	14583	2236	1856	1643	1497	1337	1320	1249
50	80388	37881	14291	2191	1819	1611	1467	1310	1294	1224
51	78812	37139	14011	2148	1783	1579	1438	1284	1269	1200
52	77297	36424	13742	2107	1749	1549	1411	1260	1244	1177
53	75838	35737	13482	2067	1716	1519	1384	1236	1221	1155
54	74434	35075	13233	2029	1684	1491	1358	1213	1198	1133
55	73080	34438	12992	1992	1653	1464	1334	1191	1176	1113
56	71775	33823	12760	1957	1624	1438	1310	1170	1155	1093
57	70516	33229	12536	1922	1595	1413	1287	1149	1135	1074
58	69300	32656	12320	1889	1568	1388	1265	1129	1115	1055
59	68126	32103	12111	1857	1541	1365	1243	1110	1097	1037

Fuente: Cálculos de los autores.

Escenario B. Metodo D'hont (Continuación)

Party	PLC	PCC	Coaliciones	Movimiento Convergencia Popular Cívica	Movimiento Ciudadano	Movimiento Seriedad por Colombia	Movimiento Nueva Colombia	Movimiento Integración Regional	Movimiento Alternativa Democrática	Otros Partidos
60	66990	31568	11909	1826	1515	1342	1222	1092	1078	1020
61	65892	31050	11714	1796	1491	1320	1202	1074	1061	1003
62	64829	30549	11525	1767	1467	1299	1183	1057	1043	987
63	63800	30065	11342	1739	1443	1278	1164	1040	1027	971
64	62803	29595	11165	1712	1421	1258	1146	1024	1011	956
65	61837	29139	10993	1686	1399	1239	1128	1008	995	942
66	60900	28698	10827	1660	1378	1220	1111	993	980	927
67	59991	28270	10665	1635	1357	1202	1095	978	966	913
68	59109	27854	10508	1611	1337	1184	1079	963	951	900
69	58252	27450	10356	1588	1318	1167	1063	949	938	887
70	57420	27058	10208	1565	1299	1150	1048	936	924	874
71	56612	26677	10064	1543	1281	1134	1033	923	911	862
72	55825	26306	9925	1522	1263	1118	1019	910	899	850
73	55061	25946	9789	1501	1246	1103	1005	897	886	838
74	54317	25596	9656	1481	1229	1088	991	885	874	827
75	53592	25254	9528	1461	1212	1074	978	873	863	816
76	52887	24922	9402	1442	1196	1060	965	862	851	805
77	52200	24598	9280	1423	1181	1046	953	851	840	795
78	51531	24283	9161	1405	1166	1032	940	840	829	785
79	50879	23976	9045	1387	1151	1019	928	829	819	775
80	50243	23676	8932	1370	1137	1007	917	819	809	765
81	49622	23384	8822	1353	1123	994	906	809	799	756
82	49017	23098	8714	1336	1109	982	894	799	789	746
83	48427	22820	8609	1320	1096	970	884	789	779	737
84	47850	22548	8507	1304	1082	959	873	780	770	729
85	47287	22283	8407	1289	1070	947	863	771	761	720
86	46737	22024	8309	1274	1057	936	853	762	752	712
87	46200	21771	8213	1259	1045	926	843	753	744	703
88	45675	21523	8120	1245	1033	915	834	744	735	695
89	45162	21282	8029	1231	1022	905	824	736	727	688
90	44660	21045	7940	1217	1010	895	815	728	719	680
91	44169	20814	7852	1204	999	885	806	720	711	673
92	43689	20588	7767	1191	988	875	797	712	703	665
93	43220	20366	7684	1178	978	866	789	704	696	658
94	42760	20150	7602	1166	967	857	780	697	688	651
95	42310	19938	7522	1153	957	848	772	690	681	644
96	41869	19730	7443	1141	947	839	764	682	674	638

Fuente Cálculos de los autores.

Table 1
Resultados de las elecciones a la Cámara por departamento, 1998

	Total lista por departamento	Total votos por departamento	# curules por departamento	Cuota departamental
Amazonas	9	12399	2	6199,5
Antioquia	61	862508	17	50735,8
Arauca	5	30922	7	78283,1
Bolívar	17	363225	6	60537,5
Boyacá	19	314743	6	52457,2
Cundinamarca	40	432426	7	61775,1
Caldas	15	304816	5	60963,2
Caquetá	8	45781	2	22890,5
Casanare	6	52630	2	26315,0
Cauca	15	233277	4	58319,3
Cesar	13	188966	4	47241,5
Chocó	7	69662	3	23220,7
Cordoba	10	340960	5	68192,0
Guainía	6	5299	2	2649,5
Guajira	6	116907	2	58453,5
Guaviare	7	7363	2	3681,5
Huila	13	227747	4	56936,8
Magdalena	10	267689	5	53537,8
Meta	13	140855	3	46951,7
Nariño	14	330709	5	66141,8
Norte de Santand	18	297143	5	59428,6
Putumayo	8	34211	2	17105,5
Quindío	7	148001	3	49333,7
Risaralda	15	232944	4	58236,0
San Andrés	5	16400	2	8200,0
Santafé de Bogot	170	1321667	18	73425,9
Santander	23	537936	7	76848,0
Sucre	13	210512	3	70170,7
Tolima	23	322168	6	53694,7
Valle	51	884067	13	68005,2
Vaupés	8	6332	2	3166,0
Vichada	6	8484	2	4242,0
Total	666	8916731	162	-
Votos por cuota	5	374432	5	-
Cuota nacional	54410	-	-	-

Fuente: Cálculos de los autores.

Tabla 2
Organización de listas departamentales de partidos o movimientos políticos por residuo

Partido o movimiento	Votos	Participación del partido o movimiento del total (%)
PLC	4019421	45,08
PCC	1894067	21,24
Coaliciones	714568	8,01
Movimiento Corvengencia Popular Cívica	109573	1,23
Movimiento Ciudadano	90927	1,02
Movimiento Cívico Seriedad por Colombia	80528	0,90
Movimiento Nueva Colombia	73348	0,82
Movimiento de Integración Regional	65507	0,73
Movimiento Alternativa Democrática	64695	0,73
Otros Partidos	61200	0,69
Movimiento Político Laicos por Colombia	54177	0,61
Movimiento Fuerza Colombia	46370	0,52
Partido Popular Colombiano	44322	0,50
Movimiento Unitario Metapolítico	44258	0,50
Movimiento Colombia mi País	43673	0,49
Movimiento de Participación Popular	41059	0,46
8	40311	0,45
Movimiento Nacional Progresista	40091	0,45
Vamos por Colombia	33598	0,38
Movimiento Renovación Democrática	32499	0,36
Movimiento Humbertista	30641	0,34
Frente de Esperanza	29913	0,34
Corriente de Renovación Socialista	29265	0,33
Movimiento Cívico Independiente	26674	0,30
Movimiento Participación Ciudadana	23749	0,27
Movimiento Alianza Social Indígena	21294	0,24
Movimiento Areal	21043	0,24
C4	20930	0,23
Autoridades Indígenas de Colombia	20377	0,23
Movimiento Nacional por la Recreación	18565	0,21
Movimiento Concertación Cívica Nacional	18046	0,20
<i>Party not Identified</i>	17332	0,19
Movimiento Ganas	16474	0,18
Defensa Ciudadana	14628	0,16
(AD-M19) Alianza Democrática M-19	14598	0,16
Movimiento Político Comunal y Comunitario	14019	0,16
MOIR	13671	0,15
Educación, Trabajo y Cambio Social	13342	0,15
70	12933	0,15
Frente Independiente Cívico Popular	10923	0,12
Movimiento 19 de Abril	10722	0,12
Movimiento 98	8840	0,10
Movimiento Indígena Colombiano	7930	0,09
Movimiento El Colectivo	7582	0,09
Cívico Ecológico	7431	0,08
Comunidades Negras Palenque	7402	0,08
Movimiento Ciudadanos en Formación	7093	0,08
Movimiento Colombia Misión Colectiva	5294	0,06
Movimiento Reconstrucción Democrática	4278	0,05
Movimiento Político Mujeres 2000	3403	0,04
Movimiento Opción Solidaridad	3271	0,04
Alianza Nacional Popular (ANAPO)	2216	0,02
Movimiento Integración Democrática	1752	0,02
Movimiento Agropecuario Colombiano	1503	0,02
Movimiento Convergencia Ciudadana	1205	0,01
Movimiento Político Manos Unidas	955	0,01
Movimiento Orientación Ecológica	858	0,01
Partido Comunista Colombiano	484	0,01
Total	8064828	
Total de la votación nacional	8916731	

Fuente: Cálculos de los autores.