

El efecto de las reformas:

Una Evaluación de las reformas políticas de 2003 y 2009 a la luz de los resultados electorales

Francisco Gutiérrez Sanín¹

Fabián Acuña²

Margarita Marín³

¹ Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Colombia

² Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Javeriana

³ Economista y magister en estadística

Créditos

CARLOS ARIEL SANCHEZ TORRES

Registrador Nacional del Estado Civil.

CARLOS ALBERTO ARIAS MONCALEANO

Secretario General

ALFONSO PORTELA HERRAN

Registrador Delegado para lo Electoral.

ALTUS ALEJANDRO BAQUERO RUEDA

Gerente de Talento Humano.

EDWIN GONZALEZ CALDAS

Jefe de Comunicaciones y Prensa

WALTER JAIR MORALES PALACIO

Grupo de trabajo CEDAE

Lectora:

Laura Wills

Equipo de Trabajo del Informe

Francisco Gutiérrez Sanín: Director Académico

Rocío del Pilar Peña: Coordinadora

Fabián Alejandro Acuña Villarraga: Investigador

Margarita Marín: Investigador

Manuel Alejandro Nuñez: Asistente de investigación

Jenniffer Vargas Reyna: Investigadora

Silvia Becerra: Investigadora

El efecto de las reformas:

Una Evaluación de las reformas políticas de 2003 y 2009 a la luz de los resultados electorales

Francisco Gutiérrez Sanín⁴

Fabián Acuña⁵

Margarita Marín⁶

⁴ Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Colombia

⁵ Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Javeriana

⁶ Economista y magister en estadística

Contenido:

Prólogo

1. Introducción

2. La literatura

3. Las reformas

4. Los efectos

5. Conclusiones y recomendaciones

PROLOGO

PUBLICACIONES CEDAE

Una de las características de las democracias modernas es el alto grado de complejidad de los debates que conducen a mejorar el funcionamiento de las instituciones. Muchos de los debates que dividieron las sociedades en el pasado ya han sido resueltos abandonando las posiciones extremas. Temas como la vigencia de los derechos humanos, la separación de poderes, el modelo de organización territorial e incluso la discusión entre formas de gobierno parlamentarias o presidenciales no son ya el centro del debate porque frente a los hechos contemporáneos la sociedad ha decidido optar por un orden constitucional y el estado de derecho. La superación de estos debates ha derivado en el surgimiento de nuevos problemas y demandas, muchos de ellos complejos y llenos de matices.

Para poder entender los desafíos que afronta la democracia colombiana es necesario entender y mejorar nuestro nivel de comprensión de los fenómenos relacionados con la búsqueda, distribución y ejercicio del poder que constituyen los elementos definatorios del carácter de la democracia. Por esta razón, la primera tarea que le hemos asignado al Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) ha sido justamente promover una agenda de investigación que persiga dos objetivos. El primero, brindar mejor información y análisis sobre los procesos políticos y electorales que caracterizan la democracia colombiana. El segundo, conectar las agendas de investigación con las necesidades reales de los tomadores de decisiones en materia de reformas. Consecuentes con ese propósito se han seleccionado un conjunto de investigaciones que buscan llenar los vacíos que hoy tenemos cuando entramos a discutir temas relativos al mejoramiento de nuestras instituciones políticas.

Para alcanzar este objetivo hemos buscado los más importantes centros de investigación del país así como un conjunto de reconocidos expertos para que elaboren los estudios propios del centro y estructuren así lo que será la agenda de investigación del CEDAE.

Hemos escogido esta metodología por considerar que nos permite potenciar las capacidades de instituciones que ya han adelantado trabajos sobre estas materias y con los cuales esperamos generar sinergias.

Como nuestro propósito es enriquecer el debate público esperamos que las distintas publicaciones propicien reflexiones en los escenarios políticos, sociales y académicos. La labor del CEDAE se complementará con futuros esfuerzos en materia de promoción de la cultura política y en poner a disposición de los colombianos la información de los procesos electorales que se han desarrollado en el país.

De esta manera la organización electoral responde a una creciente demanda que los ciudadanos y sus dirigentes expresan y es la de proporcionar análisis cualificados que permitan entender de mejor manera las instituciones políticas. Es una tarea que viene abriéndose paso en toda América Latina y que ha llevado a que en casi todos los países existan hoy centros de estudios y capacitación que permitan trascender la labor de organizar elecciones y crecientemente avanzar hacia comprender y apreciar mejor los valores, procedimientos y el conjunto de elementos que comprenden la democracia.

Confiamos que la publicación que usted tiene en sus manos contribuye de modo sustantivo a alcanzar el propósito común de tener una democracia más sólida y profunda.

CARLOS ARIEL SANCHEZ TORRES

REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

DICIEMBRE DE 2014.

1 Introducción

El presente trabajo presenta un análisis de los efectos de las reformas políticas del 2003 y del 2009. Se compone de cuatro partes. En la primera, hacemos una revisión de la literatura nacional e internacional sobre las reformas políticas en general⁷, y sobre las del 2003 y 2009 en particular. Brindamos un panorama de las principales ideas e hipótesis alrededor de por qué ellas ocurrieron, y qué efectos tuvieron.

En la segunda, presentamos una narrativa de las dos reformas políticas, de las controversias y problemas a los que respondieron, y de los objetivos que se propusieron (a veces de manera inconsistente). Por supuesto, sin entender los objetivos centrales de una y otra es imposible proceder a hacer una evaluación seria.

La tercera parte intenta capturar, por medios cuantitativos, los efectos de las reformas de cara a sus objetivos, tal como están explicitados tanto por la literatura académica como por sus protagonistas. Medimos de manera sistemática, y por distintos métodos, el impacto de las reformas desde 2003. El resultado no se puede presentar en blanco y negro. Las reformas fueron exitosas en términos de su "efecto mecánico" (para utilizar la terminología de Duverger, ver parte 1): cortar de raíz la competencia intrapartidista y ofrecer incentivos a la construcción y mantenimiento de formaciones grandes. Pero, en cambio, los efectos observables sobre la concentración del sistema de partidos son entre muy débiles y nulos. Por último, con base en los análisis de las tres partes, ofrecemos un conjunto de conclusiones y recomendaciones.

⁷ Por supuesto, es imposible abarcar todo el terreno del primer aspecto (el de las reformas en general); nos concentramos allí, por tanto, en las proposiciones básicas, relevantes para lo que sigue.

Para el trabajo, construimos diversas bases de datos, de hecho yendo bastante más allá de lo estipulado en la concepción inicial de la investigación, para capturar tendencias a largo plazo. Programamos las electorales cuotas analizadas --la Hare y la D'Hondt-- y realizamos simulaciones para las elecciones de 2002, 2006, 2010 y 2014. También programamos los principales indicadores de concentración/dispersión electoral y los aplicamos a series de tiempo electorales, incluyendo por supuesto el 2014. Aunque el grueso del análisis se refiere a las elecciones de cámara y senado, utilizamos también las de la presidencia para llevar a cabo un contrafáctico que es potencialmente crucial en el debate acerca de los efectos de la reforma.

Agradecemos al Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil la financiación del estudio, al Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales por haberlo acogido, a todo el equipo de trabajo por sus contribuciones fundamentales durante su desarrollo, y a Laura Wills por sus valiosos comentarios a entregas de resultados.

2. Las reformas políticas en la literatura

2.1 Antecedentes

La relación entre los sistemas electorales --entendidos a la manera de Nohlen (2014: 3) como aquellos que "determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las que es posible convertir los votos en escaños...o en cargos de gobierno"-- y los sistemas de partidos es uno de los temas centrales de la ciencia política, y ciertamente uno de los más debatidos. La hipótesis central fue presentada en el libro clásico de Duverger (1951) sobre partidos políticos. Allí se relacionaban las reglas mayoritarias con el bipartidismo, y las proporcionales con el multipartidismo⁸. Para defender esta idea, Duverger propuso que los cambios en los sistemas electorales (SE) tenían dos posibles efectos sobre el elector:

a. El efecto mecánico, por ejemplo prohibiendo o habilitando acciones en los partidos que a su vez definen el menú de acciones posibles para el ciudadano (en Colombia el caso canónico de prohibición sería la lista única, que impide que un partido lance más de una lista por circunscripción; otro ejemplo de efecto mecánico muy importante es el umbral, y los castigos reservados para las fuerzas que no lo pasen)

b. El efecto psicológico, basado en el hecho de que un elector racional no querrá desperdiciar su voto, y por consiguiente se decantará por partidos que tengan una posibilidad real de ganar

¿Por qué no incidir directamente sobre el sistema de partidos, y en cambio hacerlo a través de los SE? No sería muy democrático que el estado se arrogara la función de actuar directamente sobre partidos que pueden estar oponiéndosele. Típicamente es en este terreno en el que el supuesto de que el estado es un "déspota benevolente" (para usar el

⁸ De hecho, en su formulación inicial se suponía que esto era una "ley", un poco como las de las ciencias naturales.

término de rigor en las discusiones técnicas) resulta insostenible. Es mucho mejor, por consiguiente, actuar a través de los SE, lo que garantiza que se mantenga el principio crucial de la universalidad⁹ y que el estado, o el gobierno de turno, no puedan escoger ganadores. Sin embargo, Duverger suponía que la combinación de sus dos efectos --el mecánico y el psicológico-- era lo suficientemente fuerte como para que las intervenciones sobre los SE fueran a la vez relevantes, en el sentido de producir efectos, y predecibles, en el sentido de que podría saber ex ante cuáles serían.

Se han derramado litros y litros de tinta alrededor de las otras proposiciones de Duverger (Lijphart 1990, Sartori 1983, Rae 1967), sin arribar a resultados particularmente claros (Nohlen 2014).

La razón para que esto haya sido así es relativamente fácil de comprender. Como cualquier otro diseño institucional, los SE actúan como incentivos fuertes, y por consiguiente tienen el efecto de obligar a los agentes bajo su égida regulatoria --en este caso los políticos-- a adaptarse o a salir del juego. Por consiguiente, uno esperaría que un nuevo SE produzca necesariamente adaptaciones entre los agentes, siempre bajo supuestos débiles y creíbles de racionalidad¹⁰. Pero por el otro lado, no es fácil de predecir en qué dirección se moverán los agentes. Sus adaptaciones no están sobredeterminadas¹¹. Como los SE son en general complejos, algunos de sus dispositivos pueden actuar sobre los demás, potenciándolos o restándoles eficacia. Más aún, las adaptaciones de los agentes pueden anularse las una a las otras. Y, adicionalmente, sería razonable esperar que las covariables que explican el cambio en el comportamiento electoral estén asociadas no solamente al SE, sino también a variables económicas y sociales. Esta también es, de hecho, una hipótesis central en la ciencia política (Nohlen,

⁹ En la jerga técnica, anonimidad: es decir, que la regla no puede "ver" a quién se le está aplicando (Taylor, 1995).

¹⁰ Por ejemplo, los políticos quieren ser elegidos y ganar las elecciones.

¹¹ Por eso es tan engañoso el término "ingeniería institucional" acuñado por Sartori 1994.

2014): lo que determina la estructura de los sistemas de partidos no son los SE sino los "clivajes" o fracturas de la sociedad respectiva. Veremos en el análisis empírico como opera esta perspectiva.

Un segundo problema es que la relación entre SE y comportamiento electoral está transida por problemas relacionados con la línea de causalidad, y por consiguiente de endogeneidad. Dicho de la manera más simple posible: ¿creó la reforma política -- entendida como una operación sobre el SE para transformar el sistema de partidos-- el cambio en el comportamiento, o fue este el que propulsó la reforma?¹² Como se verá más abajo, esta pregunta implica varios problemas analíticos, y también estadísticos, que no son triviales. Y, de una manera igualmente compleja, ¿qué tipo de fuerzas ponen en movimiento las reformas políticas? Pueden originar una adaptación estándar, pero también presiones para nuevas y nuevas reformas, como ha sucedido en países vecinos (ver siguiente sub-sección).

Como ocurre con todo cambio institucional, la reforma del SE tiene toda una cantidad de efectos indirectos que son difíciles de predecir. Naturalmente, aquí el analista está entre dos peligros: ignorar los efectos laterales --algunos de los cuales son inesperados, aunque otros no tanto; en la revisión del caso colombiano nos encontraremos con efectos espectaculares de esto último--, o exagerarlos, lo que conduce a negar la validez de cualquier intervención institucional¹³. El hecho de que las reformas tengan efectos laterales no necesariamente las hace banales --en el sentido de no tener efectos-- o nocivas --en el sentido de tenerlos negativos--. En algunos casos, se puede exagerar la continuidad del comportamiento de los actores, negando cambios (no necesariamente

¹² Por ejemplo, ver Wills Otero (2009) sobre las razones que condujeron a la adopción del voto proporcional en América Latina.

¹³ Ver al respecto los comentarios de Hirschman (1991) en Retóricas de la Intransigencia.

positivos) que en algún momento parecen evidentes¹⁴. Pero, por otra parte, ignorar estos problemas implica perder de vista que la dirección en la que el sistema de partidos cambia cuando se opera sobre el SE puede ser completamente diferente de la prevista.

Por último pero no menos importante, sabemos de las reformas políticas que tienen que ser evaluadas bajo el principio de que "no hay almuerzo gratis". Esto se puede ver desde dos puntos de vista. Por un lado, no existe un sistema político óptimo y mejor que todos los demás, independientemente de las circunstancias. Cada SE tiene sus puntos fuertes y sus defectos, y sus aporías de representación (Taylor 1995). Desde la óptica del tomador de decisiones, eso significa que hay que tratar de convivir con el defecto menos odioso para la situación en la que se encuentra. Por el otro, mejoras en una dimensión de manera natural se expresarán en deterioros en otro. Por ejemplo, al pasar de una cuota más proporcional a otra que lo era menos, Colombia ganó cohesión pero a cambio de sacrificar proporcionalidad. No importa de qué manera se mire, reformar los SE implica tomar decisiones difíciles. Esto lo revela de manera particularmente aguda el debate sobre las reformas políticas en Colombia, tal y como se verá en la siguiente sub-sección.

2.2 El debate sobre las reformas políticas en Colombia

Las reformas políticas con el fin de regular la competencia electoral y el accionar de los agentes del sistema (Molenaar 2012; Zovatto y Aguilar 2009) han sido una constante en los últimos años en América Latina en general y en la región andina en particular (Gutiérrez, 2006). Buena parte de ellas han sido fruto de un cambio en la coalición política

¹⁴ Como en retrospectiva parece que hace Erika Moreno (2005)

que accedió al nivel ejecutivo, en contra de sectores tradicionales que manifestaban resistencia, por lo cual los presidentes apelaron al pueblo para legitimar los cambios propuestos (Gutiérrez y Acuña 2012 y 2009; García 2012, Gómez, 2012, Massal 2012).

Así, pues, las reformas colombianas se desarrollan en un contexto latinoamericano proclive a intervenciones permanentes sobre las reglas de juego electorales. ¿Cuál es la especificidad de las que se desarrollan aquí en Colombia? Básicamente, tres:

a. La necesidad *simultánea* de abrir el sistema --en vista de la cantidad de actores que se sienten excluidos-- y de generar cohesión dentro de él --en vista del fenómeno de hiperfragmentación electoral, que consistía en que cada partido presentaba más candidatos que cargos a proveer en casi cada circunscripción (Gutiérrez, 2007 y Gutiérrez y Acuña 2010)--. Así, mientras que el motivo dominante de los cambios de 1991 fue la apertura, ya a mediados de la década de 1990 la preocupación central era la cohesión¹⁵.

Rodríguez Raga (1998) dio expresión técnica a esa preocupación --por consiguiente haciéndola operativa-- a través de un importante texto que seguramente tuvo un impacto significativo sobre la reforma del 2003 y sobre la visión de sus protagonistas. Allí, Rodríguez denunciaba las injusticias de la cuota electoral vigente --a través de un conteo de votos por curul ganada-- y proponía una alternativa, la cuota D'Hondt o de cifra repartidora, como un mejor mecanismo. Tales ideas fueron recogidas --o adoptadas en paralelo-- por actores políticos que identificaban los males del sistema colombiano con la cuota electoral altamente proporcional que regía en Colombia, y que proponían otra que favoreciera un poco más a agrupaciones grandes (y ojalá cohesionadas). Poco después

¹⁵ O al cierre regulado del sistema (Holguín, 2006).

Londoño (1999) comentaba sobre una de las reformas del gobierno Pastrana que “el proyecto actual --el de 1998-- de reforma pretende resolver el problema por la vía de la organización electoral mediante la transformación del sistema de representación proporcional por uno cuasi-mayoritario, de cifra repartidora, que permite votaciones fuertes y evite así la dispersión política” (Londoño 1999: 229). Como se verá, ese motivo sigue plenamente vigente

b. La necesidad de legitimar el sistema a través de mejoras en su funcionamiento, y a la vez de tramitar las posibles reformas en los espacios, y a través del personal, que se beneficiaban de las anomalías de funcionamiento del sistema mismo que la propia reforma deseaba superar. Así, Rodríguez Raga (2001) hace referencia a la capacidad de adaptación de la clase política colombiana ante los cambios institucionales, indicando para el momento en que se discutían las iniciativas del presidente Pastrana, que los cambios podrían producir resultados similares a los que había antes de ellos. Por la misma fecha, el analista Fernando Giraldo (2001) concluía que el gobierno Pastrana “terminó negociando todo”.

c. En relación con lo anterior, la necesidad de vincular al sistema político con la opinión pública y con el llamado "voto de opinión" (expresión de preferencias no clientelista). Por ejemplo, Crisp e Ingall (2001) estudian el efecto de la creación de la circunscripción nacional del senado, tratando de encontrar nuevas fuerzas políticas con apoyos electorales dispersos (y por consiguiente no dependientes de transferencias de bienes).

Después del fracaso de varios intentos de reforma --que mostraban que el espectro del bloqueo de ellas por parte de quienes eran su objeto y también quienes tenían que

hacerla aprobar no era un invento de la imaginación-- la aprobación de la de 2003 naturalmente concitó la atención de los estudiosos. Esta se dividió en dos temas fundamentales. Por una parte, algunos autores se concentraron en entender las condiciones de viabilidad de la reforma del 2003. Por ejemplo, Vélez, Ossa y Montes (2003) analizan los factores que crearon un ambiente propicio para la reforma. Para ellos, esta fue una respuesta a las consecuencias no esperadas de la Constitución de 1991: personalismo y proliferación de listas que minaban la representatividad del régimen político (Vélez, Ossa y Montes 2003:14).

Por otra parte, algunos estudiosos se interesaron en los efectos de la reforma. Según se ha visto, estos no tenían por qué ser transparentes. Para Hoskin (2003: 10) hay una relación simbiótica entre sistemas políticos y de partidos; de esta forma las modificaciones al sistema y al régimen electoral impactan notoriamente sobre el sistema político, en conjunto con otras variables como la cultura política, la capacidad de los actores para modificar las normas entre otros factor componen la complejidad del sistema político, por tanto, se espera que “cambios en las reglas electorales no necesariamente produzcan los resultados esperados”. Entre los principales efectos de la implementación de la reforma política se encontró que si bien hubo una reducción sustancial en el número de listas buscando el fortalecimiento de los partidos, dicha medida no basta para lograr dicho objetivo. Es decir, que aunque la cohesión de los partidos puede ser promovida por las reformas políticas, la capacidad de cambio radica en las dinámicas internas de aquellos. El texto de Rodríguez (2001) inicia contextualizando cómo la reforma política de 2003 nació como un esfuerzo por reorganizar un sistema político, con niveles extremos de fragmentación, excesivamente personalista y bajo el control de caciques regionales. Por ende, la reforma buscó el fortalecimiento de los partidos con un componente electoral notable, buscando que el político tradicional no se presentara a las elecciones a título personal sino forzarlo a agruparse a partidos.

Según Diana Hoyos (2007), hubo en efecto un proceso de reagrupación a raíz de la reforma, ocurrido entre su aprobación y las elecciones al congreso de 2006, con el objetivo de mantener la personería jurídica, superando el umbral electoral estipulado en la reforma, a través de organizaciones más robustas. Mientras que en las elecciones de 2002, hubo aproximadamente 78 etiquetas partidistas inscritas en competencia en el Congreso, y 57 de ellas obtuvieron por los menos una curul o en Senado o en Cámara, en el 2003 se inscribieron apenas 39 partidos y movimientos políticos (Hoyos 2007: 157). “En otras palabras, el sistema aparece conformado por un partido con carácter nacional, por otro que presenta un nivel de nacionalización intermedio, y por múltiples movimientos que tienen un carácter más bien regional al obtener una mayor proporción de votos en una o pocas circunscripciones, mientras en las otras son competidores con menor importancia, o no están presentes” (Hoyos 2007: 194). Por otro lado, las dinámicas internas de los partidos también se alteraron debido a la conformación de una sola lista para la competencia, en cuanto no habían mecanismos preestablecidos para este procedimiento. En unos partidos hubo un papel de liderazgo importante de los presidentes de los partidos, Cesar Gaviria en el Partido Liberal y Vargas Lleras en Cambio Radical. Asimismo, se pudo observar cómo en el transcurso entre la aprobación de la reforma y la salvaguarda otorgada por el Consejo de Estado, de la personería jurídica a aquellos partidos que ya existían y que debían superar el umbral en 2006 hubo un proceso de reestructuración del sistema político en el cual se armaron pequeñas colectividades con la intención de alcanzar el umbral, juntando bajo una etiqueta partidista, una multiplicidad de grupos políticos que no poseían afinidades ideológicas u organizativas, sino más bien fines electorales muy precisos (Hoskin 2009: 64). En algunos casos estos alcanzaron a estar permeados por el financiamiento por parte de grupos armados ilegales, por ejemplo paramilitares (Hoskin 2009: 64).

Por otro lado para Hoskin, “D’Hondt fue la piedra angular de la reforma política. Premió un voto de partido, especialmente cuando las listas electorales fueron cerradas, y en un grado menor, las listas abiertas” (Hoskin 2009: 65). Haciendo que en conjunto con el

requisito de una sola lista por partido la fórmula contribuyera a la reducción de los partidos y movimientos que registraron suficientes votos para alcanzar el umbral. Además, se abrieron espacios donde hubo unos primeros intentos hacia la institucionalización de mecanismos democráticos en la selección de candidatos que involucraran tanto a las bases de los partidos, como al papel responsable de los dirigentes de los partidos como ocurrió con el Polo Democrático Alternativo o el Partido Liberal (Hoskin 2009: 65). En el Partido Conservador y en el Polo Democrático Alternativo hubo varios actores que influyeron en la democratización; pero en la mayoría de las agrupaciones no se realizaron procesos democráticos para la selección de candidatos (Hoskin 2009: 61).

Según Botero (2006:142) el objetivo de la reforma fue reducir los niveles de personalización de los partidos, denotando que se generaron dos tipos de impactos, unos negativos y otros positivos con respecto a su objetivo principal. Como positivo señala que, empíricamente “la lista única, la fórmula de Hondt y el umbral redujeron sustancialmente los niveles de competencia tanto entre diferentes partidos como entre miembros de un solo partido”. No obstante, señala que no necesariamente las reformas electorales implican cambios en las prácticas y costumbres de los políticos, ni transformaciones en la estructura y funcionamiento interno de los partidos.

A partir de allí, y citando a Carey y Shugart (1995), plantea que antes de la reforma el sistema propendía por el cultivo de reputaciones personales en menoscabo de los partidos (Botero 2006: 143). ¿Por qué? En primer lugar, el sistema anterior no tenía ninguna provisión formal con respecto al papel de los líderes en el partido, en relación con la confección de listas, su orden y el uso del nombre del partido. En segundo lugar, la agregación de votos del sistema no era favorable a los partidos, la indisciplina y el alto nivel de competencia interna generó el aumento de listas y competencia interna, con lo que se impuso una lógica de “sálvese quien pueda” entre los políticos y sus copartidarios

(Botero 2006: 144). En tercer lugar, el sistema promovía el personalismo, dado que los sistemas que permiten la votación por distintas listas dentro de un partido fomentan la reputación personal como el elemento principal para ganar elecciones.

Con respecto de los efectos concretos de la reforma, Botero plantea tres hipótesis:

H1. La lista única elimina la competencia intrapartidista y fortalece a los partidos.

H2. La cifra repartidora brinda incentivos para que los partidos cultiven la reputación de partido y los fortalece.

H3. El umbral electoral impone una barrera contra los partidos pequeños y favorece a los partidos grandes.

Con respecto a la lista única, el autor toma como medidas el número efectivo de partido (NEP) y el número efectivo de listas (NEL) siendo estas el “número de partidos y listas ponderados por su peso en términos de número de votos o número de curules” (Botero 2006: 148).

Botero afirma que se redujo la competencia a nivel interno de los partidos. No obstante, no es posible afirmar que ello conllevó al fortalecimiento de los partidos en cuanto, no necesariamente hubo una reducción en el número efectivo de partidos, lo cual sólo ocurrió en una ciudad de las 7 analizadas, según el siguiente cuadro. Asimismo, el autor señala que las agrupaciones de políticos no fueron dirigidas al fortalecimiento de los

partidos tradicionales, al aumentar el número de partidos, en cuanto los políticos prefieren optar por agruparse en movimientos o partidos pequeños. “Podría afirmarse que la reforma política logra oficializar la atomización partidista” (Botero F., 2006, Pág.150) . En una evaluación posterior indica que aunque se reduce el número de partidos, estos siguen teniendo problemas de cohesión y disciplina, de tal manera que, “el tamaño de los partidos es función de su desempeño electoral mientras que su fortaleza corresponde más a su comportamiento legislativo” (Botero & Raga, 2009: 25).

Rodrigo Losada y Adriana Castro destacan como hechos positivos de la reforma que generó una reducción sustancial en el número de partidos entre los años 2002 y 2006. Se pasó de 72 partidos y movimientos políticos inscritos oficialmente ante la Registraduría Nacional del Estado Civil para participar en los comicios de Senado de 2002, a 20 para los mismos comicios en 2006” (Losada y Castro 2009: 5). En segundo lugar, subrayan que hubo alrededor de más de un millón 630 mil ciudadanos que optaron por el voto a la lista y no al candidato particular. Lo anterior, aunque no fue una práctica dominante, sí fue significativo. Asimismo, aumentó el nivel de disciplina partidista. No obstante, por otra parte señalan que, dichos procesos de alianza estuvieron guiados por cálculos electorales individuales. Por otra parte, aseguran que hubo un alto nivel de migración e inestabilidad entre las diversas colectividades en cuanto las filiales que sirvieron a políticos en 2002 y 2006 para aspirar al congreso, fueron de corta duración, dependiendo de la figura de unos cuantos políticos de alto reconocimiento (Losada y Castro 2009: 7). Además, recuerdan que el mecanismo del voto preferente permite alcanzar una curul amparado por un partido o figura de alto reconocimiento que alcance un número alto de votos y con ello impulse a su lista a que sean elegidos. Lo anterior, visto por la ciudadanía como una serie de federaciones independientes agrupadas bajo un logo y que en el voto preferente, permite que se vote por un candidato particular a nivel de la cámara alta y por otro, totalmente distinto en la cámara baja (Losada y Castro 2009: 9).

Botero y Rodríguez Raga muestran que hubo una reducción en el número efectivo de partidos tras la aplicación del umbral (Botero y Rodríguez 2009: 19). En segundo lugar, evalúan el impacto del cambio en la fórmula de Hare a D'Hondt denotando que se elimina el incentivo principal a la llamada "operación avispa", dada la restricción a una sola lista y a que no habría ventajas adicionales al presentarse con varias listas. Además, citando a Taagepera y Shugart, señalan que el nuevo mecanismo otorga más curules a aquellos movimientos que obtienen mayores votaciones, lo que se materializó en una filtración del sistema de partidos reduciendo a la mitad la cantidad de movimientos que obtuvieron representación en el Senado y haciendo más grandes a aquellos que alcanzaron más votos (Botero y Rodríguez 2009: 17). Con respecto al voto preferente afirman que los partidos implementaron estrategias mixtas de listas cerradas y abiertas según el contexto donde se fuera a competir, dejando a un lado las bondades de cohesión y representatividad que implican el uso de la lista cerrada (Botero y Rodríguez 2009: 21). Finalmente, concluyen que la reforma fue exitosa en agrupar a los políticos en partidos y que estos fueron los factores determinantes en la competencia política. Antes de la reforma, la posibilidad de llegar al senado con la figura personal era posible; tras la aprobación del cambio, los políticos debieron agruparse y funcionar como partido (Botero y Rodríguez 2009: 25).. Ello ha implicado que, deban actuar electoralmente y legislativamente (a razón de la Ley de Bancadas, cuyo antecedente está en la reforma de 2003), sobre decisiones colectivas y en concordancia con los lineamientos del partido (Botero, F., & Raga, 2009, Pág.26). Sin embargo, lo anterior no necesariamente implica que "grande es sinónimo de fuerte" y que los partidos nuevos y sobrevivientes en el sistema, a pesar de tener gran calado electoral tengan cohesión y disciplina.

Para Shugart y Pachón (2010), la reforma política del 2003 tuvo importantes efectos positivos sobre el sistema de partidos. Su análisis incluye la afirmación más bien anti-intuitiva de que el voto preferente y las listas abiertas están relacionados con un efecto de disciplina dentro de los partidos. Pero su análisis básico es el siguiente. Colombia es un caso extraordinario en el que se cambió la fórmula electoral, pero no las circunscripciones.

Por consiguiente, permite evaluar en forma relativamente pura los efectos de aquella. La nueva fórmula actuó tanto sobre la competencia entre partidos como sobre la competencia dentro de ellos. Los efectos se pueden resumir de la siguiente manera. En cuanto a la competencia inter-partidista, la reforma incidió sobre el aumento del número de partidos en las circunscripciones pequeñas, y sobre la disminución sobre las grandes. En cuanto a la competencia intra-partidista, el resultado es inverso: crece en las pequeñas, y disminuye en las grandes.

Puyana (2011) también presenta una visión básicamente positiva de las dos grandes reformas políticas en Colombia en el nuevo siglo. El autor se propone:

i) delinear el marco de las principales reformas políticas adoptadas en Colombia en la última década,

ii) describir el alcance de las normas aprobadas en 2009 y 2011, y

iii) revisar la manera como éstas afectaron el proceso electoral de 2011.

Tras ello, el autor realiza un breve recorrido por las reformas realizadas entre 2003 y 2011, dando cuenta de los objetivos de cada una de ellas (ver Tabla 2.1).

Tabla 2.1 - Descripción de las reformas y sus objetivos

Reformas:	Objetivo:	Implementación:	Medidas Principales:	Resultados
Reforma 2003	Fortalecer los partidos y reducir los niveles de fragmentación del sistema de partidos, mediante mecanismos que fomentaban el surgimiento y/o consolidación de colectividades más cohesionadas, e incentivos para aquellas que obtuvieran las votaciones más altas.	Por primera vez, en el ámbito subnacional, en las elecciones territoriales de 2003; sin embargo, el impacto más significativo se vio tras el 2006.	<p>1. La adopción de una lista única por partido o movimiento, con opción de elegir entre listas cerradas o con voto preferente, 2) La creación de un umbral del 2% en la elección a Senado, para mantener la personería jurídica y participar en la repartición de escaños en circunscripciones plurinominales.</p> <p>3) El cambio de la fórmula para repartir estos escaños, que introdujo en la normatividad colombiana el sistema d'Hondt (o cifra repartidora)</p> <p>4) La prohibición expresa de la doble militancia, según la cual, "en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político".</p>	<p>1) El número efectivo de partidos se redujo en los niveles nacional y subnacional,</p> <p>2) El funcionamiento de los partidos en el Congreso y la relación de éstos con el Ejecutivo permiten hablar de mayores niveles de disciplina partidista.</p>

			<p>5) La creación de un régimen de bancadas –más adelante reglamentado por la Ley 974 de 2005, conocida también como Ley de Bancadas– que buscaba llevar a la cohesión interna de estas organizaciones.</p>	
Reforma 2009	<p>i) el régimen sancionatorio para organizaciones políticas que avalen candidatos con vínculos con fuerzas ilegales, dentro del cual la silla vacía es el principal exponente (La denominada Silla vacía), ii) aspectos relacionados con el sistema electoral, de manera específica, el incremento del umbral y las limitaciones a la doble militancia, iii) el funcionamiento interno de partidos y movimientos políticos, especialmente en</p>	<p>Aprobada en Julio de 2009, solo entro en vigencia en 2011 cuando fue sancionada.</p>	<p>Régimen sancionatorio para organizaciones políticas que avalaran candidatos con vínculos con fuerzas ilegales. Sanciones, multas en caso de avalar a candidatos que resulten condenados por delitos de lesa humanidad.</p> <p>“La silla vacía” la reforma plantea que partidos y movimientos políticos no podrán reemplazar con otro candidato de la lista a aquellos militantes que, elegidos para alguna circunscripción plurinominal, sean condenados por los delitos de lesa</p>	<p>1) Derrotas electorales de movimiento minoritarios que no alcanzaron el 3% del umbral.</p>

	<p>relación con la democratización interna y la equidad de género iv) Medidas sobre el financiamiento de la política.</p>		<p>humanidad.</p> <p>2) Incremento del umbral en la elección a Senado –del 2%, aprobado en 2003, al 3%– para participar en la repartición de escaños en circunscripciones plurinominales.</p> <p>3) El cambio de un partido a otro por parte de un candidato debía hacerse con una renuncia a la curul al menos doce meses antes del primer día de inscripciones. (Se permitió un “último cambio” dentro de los primeros doce meses de vigencia de la ley).</p> <p>4) Apertura a procesos de democratización interna de los partidos.</p> <p>5) Cuota de equidad de</p>	
--	---	--	---	--

			participación de género.	
Reforma 2011	<p>1) los principios y el funcionamiento interno de partidos y movimientos políticos, 2) el régimen de responsabilidad de dichas orga</p> <p>-</p> <p>nizaciones y, en especial, de sus directivas, 3) la financiación de partidos y movimientos, por un lado, y de las campañas electorales, por el otro, y 4) el funcionamiento del sistema electoral.</p>	<p>Aprobada en diciembre de 2010, requirió de una aprobación de la Corte realizada en Sentencia de Junio de 2011.</p>	<p>1) Registro único de militantes, adopción de estatutos internos de partido y realización de convenciones cada dos años.</p> <p>Ampliación y control en la doble militancia. (Directivos de los partidos a renunciar a su cargo un año antes de la elección, en caso de que quieran presentarse como candidatos de otro partido, entre otras medidas).</p> <p>2) Define alcances y funciones de la CNE en los procesos de Consulta interna de los partidos y sanciones a quienes no acaten los resultados.</p> <p>3) Se modifican los mecanismos de disolución, la</p>	<p>1). Aprobación de los Estatutos en la mayoría de Partidos Políticos.</p> <p>2) Aumento en el número de mujeres en cargos de elección popular y como candidatas.</p> <p>3) Promoción de movimientos a favor del voto en blanco.</p> <p>4) Aumento candidaturas a cargos uninominales bajo la figura de coaliciones.</p> <p>5) Partidos establecieron controles y verificación de antecedentes a futuros candidatos.</p>

			<p>liquidación, la fusión y la escisión voluntaria de los partidos. Autorización a la CNE para la disolución de partidos al “utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral”, entre otros delitos de esta naturaleza.</p> <p>4) Cuota de género, composición de listas por parte de mujeres, con un porcentaje mínimo del 30%.</p>	
--	--	--	---	--

Fuente: Puyana (2011)

Por último, hay que destacar que todos los autores reseñados aquí --salvo Shugart y Pachón, 2011-- ven luces y sombras en las reformas políticas. Las razones para que así sea son las siguientes:

a. Como destaca Hoskins, todas las reformas institucionales tienen efectos laterales indeseados¹⁶

b. Los objetivos pueden cambiar en el tiempo. Mientras que la aspiración a la apertura del sistema en 1991 era quizás perfectamente legítima, finalmente tuvo que dar paso a otras preocupaciones más centrales. Algo análogo podría pasar con la cohesión. Por ejemplo, Batlle y Puyana (2011) hacen una revisión de las diferentes reformas en las últimas décadas, y destacan que en medio de un proceso de paz puede volverse prioritario de nuevo bajar las barreras a la entrada para que los actores que surjan de los potenciales acuerdos cuenten con condiciones favorables a su ingreso al sistema

c. (Adaptación negativa de tipo 1) Como lo muestran Rodríguez y Botero, los políticos pueden adaptarse a las reglas de juego nuevas, manteniendo altos niveles de personalismo, y actuando en partidos que son "grandes" pero no necesariamente "fuertes". Además, pueden tratar de instrumentalizar las nuevas reglas (en la próxima sección mostramos un ejemplo notable de ello: el transfuguismo).

d. (Adaptación negativa de tipo 2) Pero el cambio de las reglas de juego electorales también generan su propia dinámica. Dicho de otra manera, un efecto lateral indeseado que CON SEGURIDAD se producirá al adelantar una reforma política es la creación de condiciones para que otros agentes entren a actuar sobre el sistema para transformarlo. En sus términos más sencillos, la cuestión se presenta así. Cuando la reforma no entra en el horizonte de cálculos de los agentes, si uno adopta supuestos de racionalidad muy débiles esperará que ellos busquen adaptarse a las reglas de juego vigentes. Cuando la reforma sí está dentro de su horizonte, los agentes llevan a cabo una *doble* adaptación: a las reglas de juego, pero también a la expectativa de cambiarlas. Además, veremos en

¹⁶ Como se mostrará en la sección siguiente, algunos de ellos de hecho son deseados

próximas secciones que hay buenas razones para que esto ocurra así en concreto con los diseños de la reforma del 2003.

No es de extrañar, por tanto, que varios países latinoamericanos hayan entrado en ciclos de reformas vertiginosas. Antes de que Correa llegara al poder, Ecuador no había elegido un solo congreso con las mismas reglas que el anterior y había caído en complejas dinámicas de inestabilidad crónica (Pachano,2007). Esto, por supuesto, implica severas deformaciones del concepto de representación. Una pregunta compleja es qué tanto tienen tales ciclos de consecuencia y qué tanto de síntoma.

Referencias bibliográficas

Aristizábal, L. F. B., & Otero, L. W. (2009). Juntos pero no revueltos?: partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia. Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-Ceso, Departamento de Ciencia Política.

Batlle, M., & Puyana, J. R. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional*, 74, 27-57.

Barret, Chávez y Garavito 2008. *The New Latin American Left*. Utopia Roborn. Pluto Press

Botero, Felipe 2006. *Reforma Política, Personalismo y Sistema de Partidos ¿Partidos Fuertes o Coaliciones electorales?*. En: Hoskin y García. *La Reforma Política de 2003: ¿ La salvación de los partidos políticos colombianos?*. CESO

Botero, F., & Raga, J. C. R. (2009). Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política. *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*, 49-70.

Castro, Santiago 2014. *Del dicho al hecho: reformas políticas y sistema de partidos en Colombia 2002-2010*. Politécnico Grancolombiano.

Cavarozzi, Marcelo (2005): "La Política y los Partidos Políticos en América Latina en el Cambio de Siglo", en: Rodríguez P. Clara Rocío y Pizarro L. Eduardo. *Los Retos de la Democracia, viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*. Bogotá.

Crisp Brian, Rachel Ingall (2001): "Institutional engineering and the nature of representation: Mapping the effects of electoral reform in Colombia", *American Journal of Political Science* vol. 46 no. 4 pp. 733-748

Duverger, Maurice 1951, *Les partis politiques*, París: Librairie Armand Colin

Falleti, Tulia. 2010. *Descentralization and subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.

Harthlyn, Jonathan (1993). *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Tercer Mundo Editores. Bogotá

Hoskin, G. (2009) *La reforma política y las elecciones legislativas de 2006. Candidatos y Campañas*. En Aristizábal, L. F. B., & Otero, L. W. (2009). *Juntos pero no revueltos?: partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia*. Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-Ceso, Departamento de Ciencia Política.

Holguín, Jimena 2006. *La reforma de 2003: La tensión entre abrir y cerrar el sistema político colombiano*. En: Hoskin y García. *La Reforma Política de 2003: ¿ La salvación de los partidos políticos colombianos?* . CESO

Hoyos, D. (2007). *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*. Bogotá. Centro Editorial Universidad del Rosario.

García Sánchez, Miguel (2000) Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas. El sistema de partidos en el ámbito municipal. 1988-1997". En: Análisis Político No 41. IEPRI. Bogotá

García, Mauricio. 2012. "Constitucionalismo aspiracional: Derecho, Democracia y Cambio Social en América Latina". Análisis Político, 75:89-110

Giraldo, Fernando. (2001) "Referendo, corrupción y elecciones". En: Giraldo, Fernando; Losada, Rodrigo y Muñoz, Patricia –editores académicos-. Colombia: elecciones 2000. Pontificia Universidad Javeriana, Registraduría Nacional del Estado Civil, Fundación Honrad Adenauer. Bogotá

Gómez, Juan Gabriel. 2012. "Reformas Inconstitucionales a la Constitución: ¿un caso agravado de la tensión entre la democracia y el constitucionalismo?". Análisis Político, 75: 67-88.

Gutiérrez , Francisco (2007). ¿Lo que el viento se llevó?, los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002. Bogotá: Ed. Norma

Gutiérrez, Francisco. 2006. "Cambios constitucionales en los Andes: cuando la paciencia y el autoamarre fallan". En: Mockus, Antanas y Cante, Freddy: Acción colectiva, racionalidad y compromisos previos. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos.

Gutiérrez, Francisco. 2005. "Deconstruction without Reconstruction? The case of Peru (1978-2004)". En: Working Paper, No. 63. Crisis State Program, LSE.

Gutiérrez, Francisco. 2001. Agregando votos en un sistema altamente desinstitucionalizado. Archivos de economía. DNP. Documento 157

Gutiérrez, Francisco . 1999. La reforma Política: una evaluación crítica. En: Pensamiento Jurídico N°11, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales- Universidad Nacional. Bogotá

Gutiérrez, Francisco y Fabián Acuña. 2012. "Referendos constitucionales: legitimidades redundantes en procesos de cambio constitucional en los países andinos". *Análisis Político*, 75: 7-28

Gutiérrez, Francisco y Fabián Acuña. 2010. El Indefinido nuevo sistema de partidos en Colombia. En: *Observatorio Latinoamericano No. 5. Dossier Colombia*. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires

Gutiérrez, Francisco y Fabián Acuña. 2009. "La Política de los referendos en los países andinos: apelación al pueblo y democracia (1985-2010)"; *Análisis Político*, 67: 21-37.

Lijphart, Arend, 1990, The political consequences of electoral laws 1945-1985, *American Political Science Review*, 84 (2), pp 483-496

Losada, R., & Castro A. (2009). Evaluación sobre la reforma política aprobada en 2003. La nueva coyuntura crítica en los países andinos, Bogotá, IDEA. 1-17.

Londoño, Juan Fernando . 1999. Sistema de Partidos y régimen electoral. La gobernabilidad contra la democracia en al propuesta de reforma política. En: *Pensamiento Jurídico N°11*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales- Universidad Nacional. Bogotá

Massal, Julie. 2012. El cambio constitucional ¿factor de democractización?. *Análisis Político*, 75: 29-45

Mayorga, René 2008. Outsiders políticos y neopopulismo: el camino a la democracia plebiscitaria. Mainwaring, Scott; Ana María Bejarano, y Eduardo Pizarro (eds.). *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Bogotá: Editorial Norma.

Molenaar, Fransje. 2012. Latin American regulation of Political Parties Continuing trends and breaks with the past. Working Paper Series on the legal regulation of Political parties.

http://www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/EVENTOS/Paper_Fransje_Molenaar_310512.pdf

Moreno Erika (2005): "Whither the Colombian two-party system? An assessment of political reforms and their limits", *Electoral Studies* no. 24 pp. 485-509

Murillo, Gabriel, y Torres, Javier (1991). "Elección y partidos políticos en la transición de los países andinos". En. Sánchez David, Rubén (comp). *Los nuevos retos electorales. Colombia 190: antesala del cambio*. Departamento de Ciencia Política. Universidad de los Andes, y CEREC. 1991. Bogotá

Nolen Dieter (2014): "Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación", JNE - Escuela Electoral y de Gobernabilidad, Lima

O'Neill, Kathleen. 2005. *Decentralizing the State. Elections, Parties and Local Power in the Andes*. Cambridge University Press.

Pachano, Simón. 2007. *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. FLACSO Ecuador. Ágora Democrática

Pizarro Leon-gómez, Eduardo (1995). "La Comisión para la Reforma de los Partidos: cortina de humo o necesidad histórica". En: *Análisis Político* N° 26. Sep-Dic de 1995. IEPRI. Bogotá

Pizarro Eduardo 1997, "¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy", en *Análisis Político* , No 31, 1997, p 82

Pizarro Eduardo 2002, "La atomización partidista en Colombia : las microempresas electorales" *Degradación O Cambio: Evolución Del Sistema Político Colombiano* . ED Norma

Puyana, J. R, (2011). *Las Reformas Políticas en Colombia, 2003-2011: ¿Hacia partidos más responsables?*. En L. Wills & Margarita Batlle (Comps.), *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia*, 17-63.

Rae, Douglas, 1967, *The political consequences of electoral laws*, New Haven & Londres: Yale University Press.

Rodríguez Pico, Clara. 2005. La reforma política 2003: motivaciones, definiciones y contenido. En: Pizarro, Eduardo y Rodríguez Clara (Comp). *Los retos de la democracia: viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*. Fundación Foro-IEPRI

Rodríguez Raga, Juan Carlos 2001. ¿Cambiar todo para que nada cambie?. Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional. En: Gutiérrez Francisco (comp). *Degradación o Cambio: Evolución del sistema político colombiano*. Ed Norma

Sartori, Giovanni, 1994, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Basingstoke y Londres: MacMillan

Sartori, Giovanni, 1983, *The influence of electoral system, Faulty laws or faulty methods*. Mimeo

Shugart Matthew, Pachón Mónica (2010): "Electoral reform and the mirror image of inter-party and intra-party competition: The adoption of party lists in Colombia", *Electoral Studies* no. 29 pp. 648-660

Tanaka, Martin. 2006. *Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980–2005: Reformismo institucional, autoritarismos Competitivos y los desafíos actuales*. Working Paper No 324 Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame.

Taylor Alan. 1995. *Mathematics and Politics. Strategy, voting, power, and proof*, Springer Verlag, New York

Vélez, Cristina, Ossa, Juan Pablo, Montes, Paula. 2006. Y se hizo la reforma... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma política del 2003. En: Hoskin y García. *La Reforma Política de 2003: ¿ La salvación de los partidos políticos colombianos?*. CESO

Wills Otero Laura (2009): "Electoral Systems in Latin America: Explaining the Adoption of Proportional Representation Systems during the Twentieth Century", *Latin American Politics and Society* vol. 51 no. 3 pp. 33-58

3. Las reformas y sus límites

3.1 La reforma política del 2003 (Acto Legislativo 01 de 2003)

3.1.1 Antecedentes: la cohesión posible

Desde la segunda mitad de la década de 1990, empezó a generarse un consenso dentro de los principales actores del sistema político acerca de la necesidad de producir un cambio significativo en las reglas que regulaban la competencia entre los partidos. Vale la pena destacar cuatro entre los principales males que sufría el sistema. En primer lugar, la hiperfragmentación (Gutiérrez, 2007) consistente en la enorme proliferación de listas electorales por circunscripción. En segundo lugar, la casi total independencia de dichas listas con respecto de los partidos que le aportaban el nombre (y no mucho más). Políticos altamente personalistas tomaban prestado un "apellido" partidista --a través del mecanismo de concesión de avales--, pero no tenían ninguna conexión orgánica ni ninguna obligación con respecto de la casa matriz. Se crearon distintos apodos --más o menos exactos-- para denominar este fenómeno (por ejemplo, micro-empresas electorales o franquicias electorales). Pero el punto central es que la completa autonomía de políticos personalistas con respecto de su partido (Mainwaring 2002) era la contracara de la hiperfragmentación electoral. El efecto de esto es que --en tercer lugar-- la competencia inter partidista fue volviendo cada vez más difícil de diferenciar de la competencia intra-partidista. La lista crecientemente se convirtió en la unidad de análisis de los torneos electorales. En la lista confluían los intereses de los débiles líderes o administradores de los partidos y de los candidatos. Los primeros querían maximizar los votos, y agrupar la mayor cantidad de listas posibles para sumar curules elegidas. Los

segundos querían hacerse elegir, y además disponían de la capacidad de castigar a los líderes o administradores que se mostraran demasiado exigentes, simplemente yéndose a otra agrupación.

Y esto lleva al cuarto y crucial punto. Los partidos sufrían de endémica falta de confianza y credibilidad, como lo muestran todos los sondeos de opinión, entre otras muchas cosas por la densidad de las conexiones del sistema político con la ilegalidad. El país ya había pasado por un escándalo de enorme magnitud, el del proceso 8000¹⁷, y seguía enfrentando otros. No todos los académicos o tomadores de decisiones que impulsaron las reformas fueron tan ingenuos como para achacar tal vínculo con la ilegalidad a las reglas de juego electorales. Pero si se arguyó, con razón, que había alguna relación entre la hiper-fragmentación electoral y la penetración de la ilegalidad en el sistema político (Gutiérrez 2007: 369). De hecho, se hubieran podido exhibir numerosos mecanismos concretos que explicaban por qué. Por ejemplo, los líderes y administradores de los partidos tenían fuertes incentivos para no rechazar *ninguna* lista, porque sabía que si lo hacían la lista podría irse a otra parte a obtener el apoyo (y quien saldría castigado sería el partido¹⁸). Políticos sin ningún control, y con bases electorales exclusivamente locales, podían involucrarse en todo tipo de actividades ilegales y aún así pasar relativamente desapercibidos. Y así sucesivamente.

Ya en 1998 hubo movimientos que se apersonaron del tema de la reforma política, y el gobierno de ese entonces intentó promoverla en dos ocasiones, pero fracasó (para un recuento de uno de esos procesos por parte de uno de los miembros de la administración, ver Sarabia Better 2003). En 2002, se inició una suerte de carrera entre dos propuestas de

¹⁷ "El 8.000 día a día", *Semana.com.*, publicado 8 de enero de 1996, disponible en:

<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-8000-dia-dia/27509-3>., consultado 9 de diciembre de 2014.

¹⁸ Esto se aplica con más razón a situaciones de feroz competencia política, como las que prevalecieron en la década de 1990. En el nuevo siglo ellas se relajaron bastante, pero sobre todo para el ejecutivo.

reforma política, una impulsaba por Rodrigo Rivera¹⁹ y Antonio Navarro²⁰, y otra por el gobierno. A la postre se impuso la primera.

La iniciativa parlamentaria quería mostrar entre otras cosas que el congreso estaba en capacidad de reformarse a sí mismo, algo que en principio no estaba tan claro (ver sección de literatura; también Vélez et al 2006 y Rodríguez 2005.). En efecto, la reforma política de 2003 se presentó después de varios intentos fallidos de políticos que se sentían en la encrucijada de “o nos reformamos o nos reforman” (Gutiérrez 1999). Por otra parte, la agenda de Uribe tenía en ese momento claros visos anti-parlamentarios, por lo que era necesario para los congresistas poder mostrar realizaciones (Castro 2014). La reforma presidencial contenía varios aspectos que iban en detrimento de los poderes del congreso, hecho que significó una amenaza y generó una competencia entre ambos poderes a ver quién "llegaba primero" (Vélez, Ossa y Montes 2003).

Durante la discusión de la reforma, los congresistas defendieron la idea de cambio debido a que el sistema se había tornado personalista, restringiendo la función de representación a sus principales líderes. Como solución se propuso la implementación de mayores exigencias a aquellos partidos que quisieran participar en la contienda electoral. Por ejemplo, Holguín (2003: 45) indica que la idea del umbral electoral del 2%, como requisito para obtener la personería jurídica surgió en el liberalismo. Los dos partidos tradicionales estuvieron de acuerdo con la aprobación de la financiación estatal total, e incluso la bancada del Partido Conservador propuso subir el presupuesto destinado a este fin. “Los partidos tradicionales buscaron establecer exigencias o requisitos electorales más fuertes para evitar que un mayor número de pequeños partidos llegaran a las corporaciones públicas” (Holguín 2003: 49).

¹⁹ Quien por entonces podría clasificarse como perteneciente al centro-izquierda del partido liberal

²⁰ Quien por entonces pertenecía al Movimiento Fuerza Independiente

Los reformadores de 2003 estaban por tanto operando sobre un cambio trascendental con respecto de las convicciones acerca de cómo tendría que funcionar el sistema político, sobre un conjunto de restricciones, y para un conjunto de objetivos. Veamos en qué consiste cada uno de estos puntos:

a. Cambio trascendental en las convicciones. Durante todo el período que desembocó en la constitución de 1991, la palabra mágica fue "apertura". Había que abrir la sociedad, la economía, y el sistema político. Por consiguiente, se introdujeron algunas reformas que bajaban las barreras a la entrada a nuevos actores al sistema²¹; este fue el tema programático. A medida que se fueron haciendo obvios los costos y serísimos problemas de la hiper-fragmentación, tanto académicos como políticos empezaron a entender la necesidad de "cerrar y organizar"²². El objetivo ya no era abrir las puertas a nuevos actores dentro del sistema (muchos de ellos, por lo demás, podían estar en la ilegalidad), sino cohesionar y organizar al sistema, y volver a darle algún poder a los partidos.

b. Restricciones. Sin embargo, los partidos "realmente existentes" habían operado durante la hiper-fragmentación. De hecho, la habían sufrido no por alguna suerte de racionalidad electoral implacable²³, sino porque sufrían serios problemas de acción colectiva. Más aún, los reformadores actuaron en un período en el que era evidente que

²¹ Sin embargo, NO es correcto achacarle a la Constitución del 91 el que hayamos desembocado en la hiper-fragmentación, que venía desde antes (Gutiérrez, 2007).

²² Probablemente en este cambio jugó un papel muy importante un artículo académico que mostró la forma de hacerlo (la nueva cuota electoral). Ver Rodríguez Raga, 1998.

²³ En Gutiérrez, 2007, se explica por qué. Si uno define hiper-fragmentación electoral por el hecho de que el partido presenta más listas que cargos por proveer en cada circunscripción, esto de hecho implica ya un comportamiento irracional (si la unidad de análisis es el partido, no la lista).

el país se encontraba transitando hacia un cambio muy significativo en el sistema de partidos, y en el que por consiguiente muchos actores querían tener dispositivos institucionales que les permitieran construir nuevas agrupaciones. En uno y otro caso²⁴, resultaba fundamental generar cohesión pero a la vez contar con mecanismos de "válvula de escape" que permitieran alinear diferentes intereses y preferencias de carácter social, regional y programático.

c. Y de los dos puntos anteriores dimanan los objetivos. Los reformadores querían generar la *cohesión posible*: darle poder a los líderes y administradores de los partidos, cortar de tajo la hiper-fragmentación y el fenómeno de las llamadas "micro-empresas electorales", pero a la vez hacerlo de manera viable, es decir, que pudiera ser aprobada en el parlamento y que le ofreciera a los partidos existentes o en proceso de construcción herramientas para manejar sus severos problemas de acción colectiva.

Así, pues, la reforma política del 2003 pretendió cambiar el comportamiento de los políticos en los cuerpos colegiados²⁵, buscando mayor coherencia en los partidos, una reducción del número de partidos que se presentaban a competencia, y eliminando las pequeñas organizaciones que minaban todo el sistema de partidos. Para esto se crearon diseños institucionales orientados a hacer que los políticos (y por consiguiente a sus listas) dependieran más de sus partidos, y que actuaran como bancada.

²⁴ En cierto sentido representados por Rivera y Navarro, respectivamente.

²⁵ Senado, Cámara, Asambleas y Concejos municipales

La Tabla 3.1 relaciona las dos dimensiones básicas de la reforma del 2003, que pueden llamarse "electorales" y "post-electorales". Aunque no de manera consistente, los cambios van dirigidos en general a fortalecer la vida partidista y a debilitar la autonomía de políticos personalistas que en el pasado inmediato habían logrado encabezar listas y hacerse elegir prácticamente sin pasar por ninguna clase de filtro (salvo el muy débil de recibir un aval; como los partidos estaban interesados en maximizar sus votos, tanto ellos como los candidatos querían otorgar la mayor cantidad de avales posibles). En lo electoral, la reforma del 2003 introdujo cinco cambios trascendentales:

a. El cambio de la cuota Hare (o de máximos residuos), vigente en Colombia desde principios de la década de 1930 hasta 2002, por la cuota D'Hondt (o de cifra repartidora). Aunque ambas de estas fórmulas pertenecen al mundo de la representación proporcional, la segunda castiga a las agrupaciones pequeñas, cosa que no hace la primera

b. La introducción de la lista única por partido, que de manera directa e imperativa acabó con la práctica de dispersar los votos en varias listas²⁶

c. La introducción del umbral, que sacaba a las fuerzas que estuvieran por debajo del 2% de la votación (el umbral se haría más exigente en 2009)

d. La introducción de la posibilidad de usar el voto preferente, que funcionaba como "válvula de escape" de la competencia intra-partidista, y permitía que el orden de llegada

²⁶ Esto se reforzó con la prohibición de la doble militancia, una práctica típica en el período de dispersión de listas (el político se presentaba como jefe de su "movimiento" personal y a la vez miembro de una agrupación relativamente reconocida).

de los candidatos de la lista única estuviera determinado por los electores. De manera interesante, se permitió a los partidos decidir si adoptaban o no el voto preferente para sus listas.

e. Como otra posible válvula de escape, se permitió a un número plural de congresistas que estuviera por encima del umbral solicitar personería jurídica. Es decir, si los políticos estaban incómodos en su agrupación, podían salirse.

Los contenidos de las reformas y algunos de sus efectos de mayor importancia se exponen en la siguiente sección.

3.1.2 *Explicación de los mecanismos institucionales*

Para describir los mecanismos de la reforma de 2003, se establece una división entre aquellos que tienen incidencia en la etapa pre-electoral, electoral y pos-electoral, como se indica en el siguiente cuadro (Tabla 3.1).

Tabla 3.1 Clasificación de mecanismos incluidos en la reforma.

	Etapa pre-electoral (organización internas de los partidos)	Etapa Electoral	Etapa Pos electoral
Afecta al sistema de partidos en general	<p>Artículo 2, párrafo transitorio</p> <p>2. Formación de partidos o movimientos para las elecciones 2006.</p> <p>Este párrafo permite que un número plural de congresistas que sumen 2% de los votos válidos para senado en 2002, soliciten personería jurídica de partido o movimiento. Indirectamente permite el trasfuguismo</p>	<p>Artículo 12. La modificación del Art. 263 : umbral del 2% para la circunscripción de Senado, y el 50% del cuociente electoral para el resto de las corporaciones públicas</p>	<p>Art 4. Los partidos y movimientos con personería jurídica tienen derecho al uso de medios de comunicación</p>
		<p>Artículo 12. La modificación del Art. 263 : Cifra Repartidora (que la reforma la explica el art. 13 de dicha ley)</p>	<p>Artículo 5, modificó el art. 112. Derechos de la oposición Acceso a información oficial, acceso a medios, uso de medios estatales</p>
		<p>Artículo 13. A través de este artículo se adiciona a la Constitución el Art. 263-A : - Explica el método de Cifra Repartidora para la asignación de curules en las corporaciones.</p>	<p>Artículo 9, modificó el art. 116. Comisiones conciliadoras Cuando haya discrepancias entre lo aprobado en las dos cámaras se integrarán comisiones conciliadoras por un mismo número de senadores y representantes</p>

	<p>Artículo 3, modificó el art. 109. Financiación de partidos</p> <p>“El Estado financiará a los partidos a través de reposición de votos y acceso de medios de comunicación costeados por el Estado”</p> <p>“La violación a los topes de financiación de campañas serán sancionadas con pérdida de investidura o del cargo”.</p> <p>Los partidos o movimientos deben rendir cuentas de sus ingresos</p>	<p>Artículo 6, modificó el art. 125 párrafo. Periodos institucionales</p> <p>Los periodos de cargos elegidos son institucionales, quienes son designados en reemplazo por falta absoluta del titular, lo harán por el resto del periodo para el que fue elegido</p>
		<p>Artículo 7°. Modifica el num 2, del art 135.</p> <p>Las cámaras tienen la facultad de elegir secretario general para un periodo de cuatro años. Que empezará el 20 de julio</p>
		<p>Artículo 10. El numeral 8 de artículo 179 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>8. “Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad”</p>

			<p>Artículo 11. Modifica el art 258</p> <p>Parágrafo1: voto en blanco</p> <p>En caso que el voto en blanco constituya mayoría absoluta en relación a los votos válidos, se repetirá la elección por una sola vez.</p> <p>Para elecciones unipersonales, no podrán presentarse los mismos candidatos, y para las corporaciones públicas las listas que no hayan alcanzado el umbral no podrán presentarse</p>
			<p>Artículo 11. Modifica el art 258</p> <p>Parágrafo 2. Se podrá implementar el voto electrónico</p>
	<p>Etapa pre-electoral (organización internas de los partidos)</p>	<p>Etapa Electoral</p>	<p>Etapa Pos electoral</p>
<p>Afecta la estructura interna del partido</p>	<p>Artículo 1, La modificó del Art. 107 de la CP</p> <p>- -Se prohíbe la doble militancia: "Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral"</p> <p>- democracia interna consultas populares o internas para la</p>		<p>Artículo 2, modificó el art. 108.</p> <p>Personería jurídica de los partidos y movimientos:</p> <p>todos los que superen 2% de la votación para cámara o senado, en circunscripción especial bastará con tener representación en el congreso.</p> <p>Quienes tienen personería jurídica pueden avalar candidatos sin requisito</p>

elección de sus candidatos		adicional
<p>Artículo 12. La modificación del Art. 263 define las siguientes cuestiones:</p> <p>- Lista única, y no puede superar el número de los cargos a proveer</p>		<p>Artículo 13. A través de este artículo se adiciona a la Constitución el Art. 263-A :</p> <p>La asignación de curules para las listas que opten por voto preferente se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes</p>
<p>Artículo 13. A través de este artículo se adiciona a la Constitución el Art. 263-A :</p> <p>los partidos pueden elegir Voto preferente o lista cerrada</p>	<p>Artículo 13. A través de este artículo se adiciona a la Constitución el Art. 263-A :</p> <p>contabilidad de los votos en las listas con voto prefrente. “Los votos 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”.</p> <p>“Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia</p>	<p>Artículo 2, modificó el art. 108. Actuación en bancada: quienes han sido elegidos por un mismo partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos para corporaciones públicas deben actuar en bancada</p> <p>Artículo 2, modificó el art. 108. Disciplina interna de partido</p> <p>“Los partidos regularán lo atinente a su régimen disciplinario, respecto a los miembros de sus listas, y asuntos de conciencia, a los cuales no se le aplicará el régimen de bancada”.</p> <p>El incumplimiento al régimen de</p>

		dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato”	bancada podrá ir hasta la expulsión, o pérdida de derecho a voto en la respectiva corporación. (cada partido lo debe determinar)
	Artículo 2, modificó el art. 108. Movimientos sociales y grupo significativo de ciudadanos, podrán inscribir candidatos		Artículo 2, modificó el art. 108. Disciplina interna de partido “Los partidos regularán lo atinente a su régimen disciplinario, respecto a los miembros de sus listas, y asuntos de conciencia, a los cuales no se le aplicará el régimen de bancada”. El incumplimiento al régimen de bancada podrá ir hasta la expulsión, o pérdida de derecho a voto en la respectiva corporación. (cada partido lo debe determinar)

Fuente: Elaboración Propia

3.1.2.1. Modificaciones Que Afectan El Sistema De Partidos En General

3.1.2.1.1 Etapa Pre-Electoral

Formación De Partidos

El Artículo 2 del acto legislativo, adiciona un párrafo transitorio en el art. 108 de la CP, permitiendo solicitar personería jurídica para conformarse como partido o movimiento político a la asociación de congresistas (senadores y representantes) que superaran el 2% de los votos válidos. Esto autorizó el tránsito --en realidad desbandada-- de las huestes liberales hacia la “nube uribista” (ver los ejemplos de senado Luis Guillermo Vélez, Dilian Francisca Toro, Habib Merheg salen del Partido Liberal, al Partido de la Unidad Nacional y Colombia Viva, respectivamente). De igual manera, congresistas que habían sido elegidos por movimientos políticos no tradicionales, de los cuales eran los representantes legales, renunciaron a la personería legal del movimiento que los eligió en 2002, para establecer un partido o movimiento nuevo de manera asociada con otros congresistas. Ejemplos de este proceso:

- a) Los que forman la “nube uribista”: por ejemplo Mario Uribe, que venía de MORAL, Miguel Alfonso de la Espriella, venía del Movimiento Popular Unido –MUP-, Álvaro García, venía del Movimiento Nacional Progresistas –MNP-, formaron el Partido Colombia Democrática;. Luis Alfredo Ramos venía de Equipo Colombia, y Álvaro Araujo, del movimiento ALAS, se fusionaron y se convirtieron en el movimiento Alas-Equipo Colombia

- b) De igual forma surge el Polo Democrático Independiente PDI: Antonio Navarro, Mov. Fuerza Independiente, Samuel Moreno-ANAPO, Jaime Dussan, P. Social-Demócrata, Enrique Robledo de MOIR, entre otros renuncian a la personería jurídica de su movimiento –más no de su estructura- para congregarse en el PDI. (Sandoval 2011) .

Dicho de otra manera, este nuevo diseño incentivó movimientos muy grandes entre los partidos, en detrimento de las fuerzas ya establecidas. En particular, el partido liberal se debilitó severamente, mientras que se crearon por un lado una nube de fuerzas que apoyaba al entonces presidente, y por otro una izquierda electoral significativa

3.1.2.1.2. Para la etapa electoral se establecieron los siguientes mecanismos

Umbral

El Artículo 12 del acto legislativo modificó del Art. 263 de la CP, estableciendo un umbral del 2% para la circunscripción de Senado, y el 50% del cociente electoral para el resto de las corporaciones públicas.

Esto tendría el efecto de castigar a las fuerzas pequeñas fuerzas. Quienes cayeran por debajo del umbral no sólo quedarían por fuera del juego de la representación, sino que perderían la personería jurídica.

Cifra Repartidora

Veamos los artículos 12 y 13 del acto legislativo modifican el art. 263:

"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".

Financiación de Campañas

Se adoptó la financiación estatal:

Artículo 3. Financiación de partidos: "El Estado financiará a los partidos a través de reposición de votos y acceso de medios de comunicación costeados por el Estado. La violación a los topes de financiación de campañas serán sancionadas con pérdida de investidura o del cargo. Los partidos o movimientos deben rendir cuentas de sus ingresos". Sin embargo, hay que decir que los topes a la financiación de las campañas siguen siendo bastante flexibles.

3.1.2.1.3 Etapa Pos-Electoral

Acceso a Medios De Comunicación

El Art 4 del acto legislativo modificó el art. 111 de la CP. Los partidos y movimientos con personería jurídica tienen derecho al uso de medios de comunicación

Derechos de la Oposición

Artículo 5, modificó el art. 112.

Los partidos o movimientos que se declaren en oposición tendrán garantías y acceso a información oficial, acceso a medios, uso de medios estatales; esto debía ser reglamentado mediante un estatuto de la oposición pero no logró la aprobación en el Congreso en el momento en que se tramitó, especialmente por negativa del PDA quien no se sentía representado por la iniciativa (Buitrago 2014).

Creación de Comisiones Conciliadoras

Artículo 9 del acto legislativo, modificó el art. 116 de la CP:

"Cuando hayan discrepancias entre lo aprobado en las dos cámaras se integrarán comisiones conciliadoras por un mismo número de senadores y representantes. Ejemplo de ello fue el trámite de la reelección que favoreció al presidente Álvaro Uribe, y en el gobierno de Juan Manuel Santos se hizo uso de comisiones conciliadoras para el trámite de la reforma a la justicia, a quien le endilgan modificaciones del texto original de las cámaras"²⁷.

Periodos Institucionales

El Artículo 6 del AL, modificó el art. 125 de la CP:

"Los periodos de cargos elegidos son institucionales, quienes son designados en reemplazo por falta absoluta del titular lo harán por el resto del periodo para el que fue elegido"

Inhabilidad para presentarse a otro cargo

Artículo 10. El numeral 8 de artículo 179 de la Constitución Política quedará así:

²⁷ "La extraña conciliación de la reforma a la justicia". El Espectador. 20 junio de 2012.
<http://www.elespectador.com/noticias/politica/extrana-conciliacion-de-reforma-justicia-articulo-354131>

8. “Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad”

Voto en blanco y efectos

Artículo 11. Modifica el art 258 Parágrafo1:

“En caso que el voto en blanco constituya mayoría absoluta en relación a los votos válidos, se repetirá la elección por una sola vez. Para elecciones unipersonales, no podrán presentarse los mismos candidatos, y para las corporaciones públicas las listas que no hayan alcanzado el umbral no podrán presentarse”.

Ejemplo de ello ocurrió en el municipio de Bello-Antioquia para el año 2011, donde el voto en blanco superó a un candidato único: “con el 99,7 por ciento de las mesas escrutadas, Londoño perdía con 46.465 votos contra 60.818 del voto en blanco; esas dos cifras sumadas a las 3.793 papeletas nulas y a las 13.821 no marcadas dieron como resultado 124.897 votos, por lo que el voto en blanco tendría el 56,7 por ciento”²⁸

²⁸ “En Bello, el voto en blanco derrotó al único candidato”, El tiempo 31 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10671839>, consultado el 25 de noviembre de 2014

3.2 Reforma Político 2009 (Acto legislativo 1 de 2009)

3.2.1 La iniciativa gubernamental

El escándalo de la política generó una nueva crisis de dimensiones telúricas en el sistema de partidos. Esto hizo que durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se tramitaran 2 proyectos de Acto Legislativo. El primero, en 2007²⁹, fue archivado. El segundo, en 2008, se materializó en el Acto Legislativo 01 de 2009.

En la exposición de motivos de la propuesta de 2007, se presentó a este en nombre del fortalecimiento de las instituciones democráticas y la promoción de mecanismos que robustecieran a los partidos políticos, y la protección de la ciudadanía contra los intentos de infiltración del sistema por parte de criminales *Gaceta número 512 del 2007*

Pero la propuesta se hundió, pues el gobierno consideró que las modificaciones realizadas por los congresistas una vez se efectuaron los respectivos debates en plenaria en la Cámara de Representantes, ponían en peligro sus mayorías electorales. Debido a divergencias en torno a la figura de la llamada "silla vacía", el gobierno hundió por tanto la iniciativa³⁰. Pero la recogió en una nueva propuesta del nuevo Ministro, Fabio Valencia

²⁹ Proyecto de acto legislativo 047 de 2007 cámara. Gaceta del Congreso No.368 de 2007. Bogotá, Colombia.

³⁰ El gobierno defendía la idea de aplicarla una vez el político fuera condenado, mientras que los congresistas la aprobaron desde el momento en que se emitiera orden de captura contra el implicado. Ver: "Así quedó aprobada reforma política en Cámara" *Semana*, 30 de Octubre de 2008, disponible en: <http://www.semana.com/politica/articulo/asi-queda-reforma-politica-aprobada-camara/96818-3>, consultado el 30 de Noviembre de 2014.

Cossio, que recogió algunos aspectos del texto anterior con respecto de la responsabilidad de los políticos y los partidos vinculados con grupos al margen de la ley, la financiación de campañas políticas, el voto nominal o público, el umbral electoral, las funciones del Consejo Nacional Electoral, la doble militancia y el voto en blanco. Además, se contemplaron acciones con respecto a la igualdad de género, las coaliciones interpartidistas, y la modificaciones al régimen de inhabilidades. En particular, la reforma contemplaba los siguientes puntos:

Responsabilidad de los partidos, prohibición y sanción de la doble militancia

El primer artículo del proyecto propone modificar el artículo 107 de la Constitución Política

- Se establece un régimen de responsabilidad a los partidos por “violaciones y contravenciones a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación”, con sanciones económicas o incluso la pérdida de la personería jurídica.
- Sanciona la doble militancia con la pérdida de la curul.
- Se estipula un tiempo mínimo de 12 meses antes del primer día fijado para la inscripción a las siguientes elecciones, como renuncia a un partido para poder aspirar nuevamente a cualquier otro cargo de elección popular por otro movimiento o partido.
- Contempla la medida transitoria que permite las reagrupaciones que requiera la implementación del nuevo marco constitucional a nivel de los miembros de cuerpos colegiados, durante los seis meses siguientes a la vigencia del Acto Legislativo, para

“El proyecto de reforma política planteaba que los partidos no podían reemplazar los escaños perdidos provisionalmente, cuando medie medida de aseguramiento o absolutamente cuando exista sentencia ejecutoriada... En otras palabras, si se aprobaba y aplicaba la reforma, el quórum y las mayorías disminuían...La pérdida por parte del gobierno de 14 representantes y 20 senadores es significativa, pero no era suficiente para frenar las mayorías de la coalición del gobierno en el Congreso”. (Ungar y Cardona, 2010: 249-250).

inscribirse por un partido distinto sin necesidad de renunciar a la curul que ocupe para no incurrir en sanciones.

Presentación de candidatos por coalición, obligatoriedad del resultado de las consultas.

- Se prevé la posibilidad de que dos o más partidos presenten candidatos por coalición en elecciones uninominales.
- Contempla la obligatoriedad en a los candidatos que previamente han participado en consultas a acatar los resultados.

Género

Se establece la equidad de género como principio rector de la organización de los partidos políticos. Esto parece más una declaración abstracta a una decisión real con expresión operacional.

Inscripción de candidatos

- Se modifica el artículo 108 constitucional, exigiendo pruebas documentales (certificados, constancias, etc.) de no estar incurso en inhabilidades. Para asegurar su cumplimiento, se confiere al Consejo Nacional Electoral, la facultad para revocar las inscripciones que no cumplan con los requisitos señalados, al momento de inscripción.
- Se implementan nuevas inhabilidades: a) Que la inhabilidad aparezca manifiesta por confrontación directa o mediante documentos públicos; b) Que en forma sumaria se dé oportunidad al candidato para ofrecer explicaciones; c) Que pueda actuarse en caso de que el partido se niegue a retirar el aval otorgado; d) Que la medida sea oportuna; e) Que la decisión pueda tener control judicial posterior; f) Ello significa que cuando para

demostrar la inhabilidad sea necesario un acervo probatorio o hacer interpretaciones jurídicas, debe esperarse a que operen los mecanismos judiciales; g) Que debe respetarse el derecho de audiencia y de defensa del candidato cuestionado; h) Que debe darse oportunidad al partido para enmendar sus errores, y i) Que el mecanismo sea realmente preventivo.

Financiación estatal de campañas políticas

- "Con el objetivo de dar equidad en la competencia electoral, se otorgarán anticipos económicos a todos los candidatos en competencia".
- "Se establecen topes a la financiación por parte de privados a las campañas políticas. Se prohíbe la financiación de personas naturales o jurídicas extranjeras".

Umbral

- "La reforma contempla el incremento de los Umbrales establecidos para obtención de personería jurídica y representación, del 2 al 3%"³¹.

Organización Electoral

- "Se convierte en rango de norma constitucional los principios de transparencia, objetividad, moralidad y democratización como deberes de los partidos, directivos y candidatos. En segundo lugar, hacer más eficientes las funciones de los organismos que intervienen en el proceso electoral. En tercer lugar, dando acceso a los ciudadanos a los mecanismos que les permitan el ejercicio, con plenas garantías de su participación, tanto al interior de los partidos, como en los procesos políticos. Se otorga al proceso electoral la seguridad jurídica necesaria para el imperio de la democracia".

³¹ En el Proyecto de Acto legislativo 47 de 2007, el umbral que proponía el gobierno era de 5%

Con respecto a la Registraduría Nacional del Estado Civil, se le otorga plena autonomía e independencia administrativa y financiera, manteniendo sus funciones de registro y la competencia autónoma para organizar, dirigir y ejecutar las elecciones, proceso que debe finalizar con la entrega de los resultados electorales al Consejo Nacional Electoral.

Se otorgan al Consejo Nacional Electoral las funciones de regulación, inspección y vigilancia, tanto sobre la persona jurídica de los partidos, como sobre el ejercicio de su objeto o actividad, así como, sobre los directivos, candidatos y campañas electorales, para garantizarle al ciudadano el cumplimiento de los principios de transparencia y democratización.

Consejo de Estado

Por medio de la norma, se actualizan las causales de nulidad de los actos administrativos de naturaleza electoral, sobre el principio de que el debate judicial en la instancia contencioso administrativa, se materialice específicamente sobre las circunstancias de derecho que se discutan respecto de dichos actos. Se da una nueva atribución a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para incorporar al ámbito de sus competencias a los partidos, cuando del ejercicio de sus funciones se pueda endilgar una responsabilidad política derivada de imputaciones penales atribuibles a sus directivos, miembros del partido, o sus candidatos elegidos en los cuerpos o cargos de elección popular.

Transparencia entre Ramas del Poder Público: Régimen de Inhabilidades y Prohibiciones para Servidores Públicos

Se extienden las prohibiciones contempladas en él para designar funcionarios, celebrar contratos en forma directa; expedir actos administrativos de carácter discrecional y particular, hacer recomendaciones, etc.

Voto nominal y público

Contempla la votación nominal y pública como regla para la adopción de sus decisiones, reservando sólo los casos que se exceptúen legalmente.

Régimen de reemplazos

"Con la nueva propuesta se busca consagrar en el texto de la Constitución una normativa por la cual las únicas faltas que se suplan a partir de las elecciones de 2010, sean las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo por accidente o enfermedad, o renuncia justificada (falta absoluta). En estos casos, el titular será reemplazado por el candidato que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La vacancia por renuncia voluntaria no justificada, no se supliría, pero tampoco sería causal de pérdida de investidura. La renuncia no sería justificada cuando se hubiere iniciado una investigación judicial contra el congresista. Se eliminan las faltas temporales".

Voto en blanco

Cuando el voto el blanco supere la mayoría simple se realizarán nuevamente elecciones con nuevos candidatos.

Tabla 3.2.1: Clasificación de Mecanismos incluidos en la medida.

	Etapa pre-electoral (organización internas de los	Etapa Electoral	Etapa Pos electoral
--	---	------------------------	----------------------------

	partidos)		
Afecta al sistema de partidos en general	<p>Artículo 1, párrafo transitorio 1 Modifica Art.107.</p> <p>Parágrafo transitorio 1°.</p> <p>“Dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia”.</p>	<p>Artículo 11. La modificación del Art. 263 :</p> <p>Umbral: “Tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley”.</p>	<p>Artículo 1. Modifica Art.107. “Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica”.</p>
			<p>Art.4 Modifica Art. 122. Prohibición en la participación política de condenados por delitos: “Que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior”.</p>
			<p>Art.5 Modifica Art.133: El voto en cuerpos colegiados será nominal y público.</p>

		<p>Art.3. Modifica el artículo 109: Estado financiará parcialmente las campañas electorales: Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales. Asimismo tendrán unos topes de gastos para su campaña.</p> <p>La violación de topes impondrá sanciones que incluyen la pérdida de la curul. Se prohíbe la financiación de extranjeros a campañas políticas y se establecen topes a la financiación privada.</p>	<p>Art.6 Modifica Art.134: Se sanciona con la silla vacía a miembros de Corporaciones públicas vinculados con parapolítica.</p> <p>“Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. No podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública”.</p>
			<p>Art.12 Modifica Art.265: “El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y</p>

		administrativa”.
		<p>Artículo 09. Modifica el art 258</p> <p>Parágrafo1: Voto en blanco</p> <p>Parágrafo 1°. “Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral”</p>
		<p>Art.10 Modifica Art.261 "Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación”.</p>
Etapa pre-electoral (organización internas de los partidos)	Etapa Electoral	Etapa Pos electoral

<p>Artículo 1, La modificó del Art. 107 de la CP</p> <p>Se establece un tiempo límite de renuncia para cambiar de partido para aspirar a un cargo de elección popular: “Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”.</p> <p>- -Se prohíbe la doble militancia:</p> <p>- Se promueve la democracia interna: “En las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Se prohíbe a los participantes que opten por otro movimiento en las mismas elecciones, los resultados son obligatorios”.</p>	<p>Artículo 2, modificó el art. 108.</p> <p>Personería jurídica de los partidos y movimientos:</p> <p>“El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado”.</p> <p>Obligatoriedad en la expedición de Estatutos Internos: “Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas”.</p> <p>“Los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la</p>
--	--

			inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido”.
Afecta la estructura interna del partido	<p>Artículo 12. La modificación del Art. 263 define las siguientes cuestiones:</p> <p>- Lista única, no puede superar el número de los cargos a proveer</p>		<p>Art.8 Modifica Art.237. Modificación causales nulidad, trámite jurídico:</p> <p>“Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley”.</p>

3.2.2 Lo que finalmente aprobó el congreso

Luego de los debates en el congreso, el acto legislativo 1 de 2009 estableció las siguientes reformas:

3.2.2.1 Modificaciones que afectan el sistema de partidos en general

3.2.2.1.1 En la etapa pre-electoral

Transfuguismo

Artículo 1, Modifica Art.107. **Parágrafo transitorio 1°.** “Dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia”.

Efectos: A través de esta medida, se modificaron los balances de poder dentro del Congreso, hubo un reagrupación de políticos a favor de las fuerzas uribistas que utilizó la medida con fines electorales. El período de meses en que se permitieron los cambios operaron entre Agosto y Septiembre de 2009. El Partido Cambio Radical fue el mayor afectado con la medida perdió 5 de sus miembros en el Congreso, este partido se opuso a la segunda reelección del Presidente Uribe que estaba siendo tramitada por medio de un referendo³². Roy Barreras pasó de las huestes de Cambio Radical al Partido de la U.

³² El País (11 de Junio de 2008) Opositores alistan plan contra la Reelección [En línea] Fecha de Consulta: 10 de Diciembre de 2014. Disponible en: <http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Junio112008/antiree.html>

3.2.2.1.2 Para la etapa electoral se establecieron los siguientes mecanismos

Umbral

Artículo 11. La modificación del Art. 263: Umbral: “Tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley. Se incluyó un párrafo transitorio para que comenzara a funcionar tras las elecciones a Congreso de 2010, manteniéndose el 2% mientras el proceso electoral”³³.

Financiación de campañas

Art.2. Modifica el artículo 108: Estado financiará parcialmente las campañas electorales: “Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales. Asimismo tendrán unos topes de gastos para su campaña”.

“La violación de topes impondrá sanciones que incluyen la pérdida de la curul. Se prohíbe la financiación de extranjeros a campañas políticas y se establecen topes a la financiación privada”.

³³ Artículo 11. **Parágrafo Transitorio.** “Para las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en 2010, el porcentaje a que se refiere el inciso primero del presente artículo será del dos por ciento (2%), y no se requerirá del requisito de inscripción con un año de antelación del que habla el inciso 8””. Acto Legislativo 01 de 2009. Diario Oficial 47.410 de julio 14 de 2009. Bogotá, Colombia.

Efectos: Por medio de la Resolución 285 de 2010 se implementó el aplicativo cuentas claras, que permite por medio de la página de internet, la consulta de los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales de los candidatos y los partidos, han sido presentados por medios físicos y electrónicos, al Consejo Nacional Electoral³⁴.

3.2.2.1.2 Etapa pos-electoral

La silla vacía, reemplazos y suplencias

Art.6 Modifica Art.134: Se sanciona con la silla vacía a miembros de Corporaciones públicas vinculados con parapolítica.

"Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. No podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública".

A través de esta reforma se aprobó la figura de la llamada de la "Silla Vacía" que prohíbe que las curules de políticos condenados por la pertenencia, promoción o financiación de

³⁴ Transparencia por Colombia (2013) Cuentas Claras en Elecciones, disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=104&Itemid=529, consultado el 10 de Diciembre de 2014. Disponible en:

grupos ilegales, narcotráfico o delitos de lesa humanidad, tras la emisión de una sentencia condenatoria.

Efectos: La medida fue aplicada para el caso del senador Javier Cáceres que pertenecía al Partido Cambio Radical, en Octubre de 2010³⁵. Asimismo, fue aplicada en el caso del Fuad Rapag en julio de 2013³⁶ por nexos con el Bloque Norte de las Autodefensas.

Responsabilidades de los partidos

Artículo 1. Modifica Art.107. "Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica".

Consejo Nacional Electoral

Art.12 Modifica Art.265: "El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y

³⁵ "Senado estrena la silla vacía como suspensión de Javier Cáceres". El Espectador, 26 de octubre de 2010, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/senado-estreno-silla-vacia-suspension-de-javier-caceres-articulo-231661>, consultado 10 de diciembre de 2014

³⁶ "Nueve Años de prisión a Fuad Rapag". El Universal, 24 de julio de 2013, Disponible en <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/nueve-anos-de-prision-fuad-rapag-por-parapolitica-128037>, consultado el 10 de Diciembre de 2014.

candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa".

Prohibición en la participación en política de condenados

Art.5 Modifica Art. 133. "Prohibición en la participación política de condenados por delitos: Que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior".

Voto en Blanco

El Artículo 09 Modifica el art 258

Parágrafo 1°. "Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral"

Proscripción para participación en política de sujetos que ejerzan cargos públicos

Artículo 10. El numeral 8 de artículo 179 de la Constitución Política quedará así: "Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo".

Faltas absolutas no tendrán reemplazos previamente arreglados

Art.10 Modifica Art.261 "Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación".

3.2.2.2 Modificaciones que afectan la estructura interna del partido

3.2.2.2.1 En la etapa pre-electoral

Plazo máximo para renuncia a curul

Se establece un tiempo límite de renuncia para cambiar de partido para aspirar a un cargo de elección popular: "Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones".

Promoción de consultas internas y procesos de democratización internos

- Se promueve la democracia interna: "En las consultas populares se aplicarán las normas

sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Se prohíbe a los participantes que opten por otro movimiento en las mismas elecciones, los resultados son obligatorios".

Efectos: El Partido Verde realizó una consulta interna con el fin de seleccionar su candidato a la presidencia en las últimas elecciones realizadas en 2014. En la consulta participaron tres candidatos, Enrique Peñalosa, Camilo Romero y John Sudarsky. El ganador de la contienda fue Enrique Peñalosa, con alrededor de 2 millones de votos aproximadamente³⁷. Lo importante de este proceso, es que ninguno de los perdedores optó por retirarse del movimiento sino que acataron los resultados de la medida, e incluso apoyaron al candidato presidencial, en cuanto esta práctica se tornó común y se constituía en una forma de argumentar la salida de un partido (Acuña, 2009). Los candidatos no aceptaban las reglas de juego y migraban a otros movimientos políticos o creaban los suyos (Acuña, 2009).

Circunscripciones de dos candidatos

Artículo 11. La modificación del Art. 263 define las siguientes cuestiones:

Permite que en las circunscripciones donde se elijan solamente dos representantes a corporaciones donde se eligen hasta dos candidatos, las listas de los partidos puedan incluir hasta 3 candidatos.

³⁷ "Peñalosa es la apuesta de la alianza verde", Semana, 15 de Marzo de 2014, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/enrique-penalosa-es-la-apuesta-presidencial-de-la-alianza-verde/380539-3>, consultado 8 de diciembre de 2014

3.2.2.2.2 Etapa electoral

Equidad publicitaria en medios institucionales

Artículo 3, modifica el Art.109. Acceso a espacios publicitarios, en medios institucionales para campañas presidenciales:

“Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado”.

3.2.2.2.3 Etapa pos-electoral

Personería jurídica de partidos o movimientos

Artículo 2, modificó el art. 108. Personería jurídica de los partidos y movimientos:

“El Consejo Nacional Electoral se con capacidad para otorgar Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Con la condición de obtener, una cantidad de votos no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado”.

Efecto: El artículo mencionado tuvo varios contradictores durante su aprobación en el Congreso, varios movimientos y partidos minoritarios criticaron la propuesta, que incluso

había sido planteada por el primer proyecto en 5%. En las recientes elecciones, el Movimiento MIRA estuvo cercano a perder su personería jurídica, su votación apenas le permitió superar el umbral electoral³⁸. El umbral ha sido un mecanismo que ha reducido la oferta política de partidos en el sistema colombiano, siendo una barrera para aquellos movimientos políticos personalistas, que fragmentaban el sistema político (Botero, 2006). La medida implementada desde la Reforma de 2003, en conjunto con la lista única, premiaron a aquellos políticos que optaron por unirse a un partido político más poderoso en términos electorales (Ossa 2006).

Causales de nulidad

Art.8 Modifica Art.237. Modificación causales nulidad, trámite jurídico:

“Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley”.

Eliminación de suplencias

Art.6. Modifica el Art.134

“Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada. No habrá faltas temporales”.

³⁸ “MIRA mantendrá su personería jurídica por superar el umbral”, El Colombiano, 11 de diciembre de 2011, disponible en: http://www.elcolombiano.com/mira_mantendra_su_personeria_juridica_por_superar_el_umbral-FWEC_285624[http://www.elcolombiano.com/mira_mantendra su personeria juridica por superar el umbral-FWEC_285624](http://www.elcolombiano.com/mira_mantendra_su_personeria_juridica_por_superar_el_umbral-FWEC_285624), consultado el 10 de diciembre de 2014

Expedición de estatutos internos

“Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas”.

“Los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido”.

Efecto: Por medio de la llamada “Segunda Constituyente Liberal”, el 11 de Diciembre de 2011 se expidieron los Estatutos internos del Partido Liberal Colombiano³⁹, mediante la Resolución No. 4708 del 11 de diciembre de 2012 el Partido Conservador expidió su Estatuto⁴⁰. El 15 de Julio de 2014, el Partido Centro Democrático oficializó sus Estatutos⁴¹.

³⁹ “Segunda Constituyente Liberal”, Partido Liberal, 11 de Diciembre de 2011, disponible en: <http://www.partidoliberalcolombiano.info/PartidoLiberal/ElLiberalismo/SegundaConstituyente/tabid/141/Default.aspx>, consultado el 10 de diciembre de 2014

⁴⁰ “Consulte aquí los nuevos Estatutos del Partido Conservador”, Partido Conservador, 15 de Abril de 2014, disponible en: <http://somosconservadores.org/pcc/frontend.php/Noticias/post/id/936>, consultado el 30 de noviembre de 2014

⁴¹ “Centro Democrático aprobó sus Estatutos”, El Espectador, 15 de julio de 2014, disponible en: www.elespectador.com/noticias/politica/centro-democratico-aprobo-sus-estatutos-articulo-504598, consultado el 10 de diciembre de 2014

3.2.3. Inconsistencias

El transfuguismo es un fenómeno que se presenta en el funcionamiento de distintos sistemas políticos en América Latina. Su diversidad es expresada en las denominaciones populares que le ha sido impuesta a esta práctica, “camisetazo”, “cambio de camiseta” o “transfuguismo”. Eduardo Pizarro lo describe así: <<Los parlamentarios son elegidos bajo el paraguas o la “camiseta” de un partido y terminan sin ningún respeto hacia sus electores adheriendo a otro, o vinculándose a un grupo parlamentario contrario a su partido, o simplemente declarándose independientes>> (Pizarro 2001: 369), refiriéndose al carácter de lo que él ha denominado “partidos de alquiler”. El Acto Legislativo 01 de 2009 incluye sanciones drásticas contra quien incurra en esa práctica, como la pérdida de la curul tanto para el partido como para el político elegido. La norma también contempla la renuncia con 12 meses de anticipación al período de la elección si se es miembro de alguna corporación pública.

Paradójicamente, el mismo Acto Legislativo, contempla el párrafo transitorio 1, en el primer artículo de la reforma, donde se permite la transición de candidatos de un partido a otro sin perjuicio a ser sancionados por una sola ocasión, en un rango de dos meses antes de la entrada en vigencia de dicha reforma:

“Párrafo transitorio 1°. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto

legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia” .

En el marco de esta cláusula, varios movimiento dejaron de existir y varios partidos aumentaron su número de integrantes, en especial, aquellos afines al Presidente en ejercicio de aquel entonces, Álvaro Uribe Vélez.

Tabla 3.2.2 - Cambios cuantitativos en las bancadas

Partidos	Senado 2008	Senado 2009 (Septiembre)	Cámara 2008	Cámara (2009)
Partido de la U	20	30	35	43
Partido Liberal	18	18	33	40
Partido Conservador	18	23	28	34
Cambio Radical	15	10	20	13
Colombia Democrática	3	1	10	
MIRA	2	2	8	
Convergencia Ciudadana	7	4	10	11
ALAS Equipo Colombia	5	2	5	
Polo Democrático Alternativo	10	10	8	7
Huila Nuevo			2	1

Liberalismo				
Movimiento Integración Nacional			4	
Movimiento Nacional			1	
Movimiento Nacional			1	
Movimiento Nacional Progresista			1	
Movimiento Participación Popular			1	
Movimiento de Salvación Nacional			1	1

Elaboración a partir de información del portal “La Silla Vacía.com”⁴²

Los congresistas pudieron mantenerse en la ambigüedad de ser uribistas o continuar bajo la figura de su partido; ello era racional, en la medida en que el nombre del presidente era por entonces una fuerza electoral imbatible. Cambio Radical pagó un precio caro al oponerse a la idea de la futura reelección, sufriendo migraciones de sus filas a las de Uribe, siendo el paso de Roy Barreras al partido de la U. el cambio más notorio. Como afirma Santiago Castro Agudelo, “Lo anterior daba un amplio compás de espera para conocer la suerte del referendo reeleccionista, e incluso para aprovechar dicha disposición y estructurar la coalición de gobierno con miras a las elecciones de 2010. Era además la posibilidad para que algunas fracciones que se mantenían en partidos y movimientos con riesgo de desaparecer, como era el caso de los movimientos Alas-Equipo Colombia,

⁴² “Congreso a la “Voltearepa””, LaSillaVacía.com, 15 de Septiembre de 2009, disponible en: http://lasillavacia.com/sites/default/files/media/docs/4313/antesydespues_senadocongreso.pdf, consultado 30 de Noviembre de 2014.

Colombia Democrática y Colombia Viva, o, por otra parte, en partidos donde su fracción no fuera tan visible o se alejara de las posiciones que asumía el partido, migraran hacia otras colectividades” (Castro 2010: 76).

3.3 *Recapitulación*

En la anterior sección nos concentramos en las dos principales reformas políticas que ha vivido el país en los últimos años. A pesar de que ha habido varias otras⁴³, las dos principales son sin duda las del 2003 y el 2009.

¿Por qué fueron posibles? Tres variables parecen absolutamente fundamentales para responder a esta pregunta:

a. Ilegalidad. Primero y simplemente, el enorme peso de la ilegalidad dentro del sistema político llevó a importantes actores dentro de él a intentar legitimarlo. No es posible disfrutar de democracia y política competitiva con niveles prohibitivos de desprestigio de los políticos. Ni es posible adelantar una competencia en igualdad de condiciones cuando algunas de las fuerzas tienen conexiones orgánicas con actores criminales.

⁴³ La ley de Bancadas (974 de 2004), que reglamenta lo que había establecido la reforma política 2003; La Reelección (Acto legislativo 02 de 2004), y la Ley Estatutaria 1475, que reglamentó la Reforma Política de 2009; La reelección fue una reforma importante que insidió en el conjunto del sistema político, pero aquí nos ocupa la evaluación de reformas de carácter electoral.

Así, pues, el peso de los escándalos de la década de 1990⁴⁴ y después de la parapolítica forzaron a los actores a buscar alternativas. Naturalmente, dicha búsqueda podría haberse dado en cualquier dirección. Afortunadamente, los reformadores de 2003 -- especialmente-- tenían claros sus objetivos y algunos referentes académicos que les mostraban que podían ser obtenidos a través de diseños institucionales específicos.

b. Nuevo sistema de partidos. Sin embargo, estas reformas probablemente no hubieran sido posibles --y de hecho quizás ni siquiera significativas, como se explicará enseguida-- con el viejo sistema de partidos. Como se puede ver en la Tabla 3.3, el país sufrió un cambio de época no sólo en las convicciones en punto a prioridades (cohesión o apertura) sino con respecto de la configuración del sistema político; el viejo sistema saltó en pedazos⁴⁵, dando paso a un nuevo tipo de sistema político multipartidista que no se ha terminado de consolidar. De manera notable, y en contraste con otros países andinos, Colombia experimentó un cambio en gran escala de su sistema político y de partidos, sin que los actores del viejo desaparecieron. Por lo tanto, la confluencia entre las demandas de los nuevos actores en proceso de formación y las de los viejos que necesitaban reorganizarse, constituyeron una importante ventana de oportunidad para el impulso de las reformas.

Tabla 3.3 - Resultados de los partidos tradicionales en 2002 en relación con los de 1998

⁴⁴ Recuérdese que el antecedente lejano de las reformas políticas es la comisión creada por el presidente Samper en medio del proceso 8000.

⁴⁵ Ver también Gutiérrez 2007, y Gutiérrez y Acuña 2010.

Año	2002	1998
Presidenciales	31,80%	69.01%
Senado	47%	70%
Cámara	48.2%	71%

* Porcentaje de primera vuelta. El de segunda llega al 97% en 1998

c. Relajación en la competencia. También es importante destacar que en 2002 la fórmula presidencial de Álvaro Uribe Vélez ganó por un margen inédito en la historia del país, por lo que no necesitó de segunda vuelta. Por consiguiente, las reformas se pudieron realizar sin las presiones inmediatas de un sistema altamente competitivo, en el que el espectro de cambio de manos de cualquier voto y la incertidumbre tiene un peso muy grande en la toma de decisiones.

Ahora bien, como se ha mostrado aquí las reformas también inevitablemente se construyen sobre restricciones, y tienen efectos laterales (no siempre indeseados). En cuanto a las restricciones, vimos que los reformadores lograron encontrar el punto preciso para construir la "cohesión posible"; si hubieran apostado a más seguramente no hubieran podido propiciar cambios, y si se hubieran conformado con menos no hubieran logrado impulsar diseños potencialmente relevantes. Por consiguiente, la reforma incluyó varias "válvulas" para reducir la presión y permitir que, aunque aceptando una mayor cohesión en el sistema, sus actores pudieran administrar sus problemas de acción colectiva.

Uno de los ejemplos de efectos laterales que dimos más arriba es el del transfuguismo (o "cambio de camiseta", como se le conoce en varios países latinoamericanos). En las dos grandes coyunturas de reforma, 2003 y 2009, hubo verdaderas estampidas de unas fuerzas hacia otras, y se produjeron agudos debates acerca de si aceptar o no los diseños. En realidad, lo del transfuguismo es un ejemplo tanto de efecto lateral como de inconsistencia. El gobierno quería limitar una práctica que todas las fuerzas políticas estaban condenando --el cambio de camiseta--, pero a la vez permitirle por una sola ocasión, para obtener simultáneamente varios objetivos (fortalecer sus posibilidades de cara a un referendo reeleccionista, castigar a ciertas fuerzas políticas y consolidar sus mayorías parlamentarias). Este fenómeno de defender el "buen comportamiento" en el futuro pero a la vez ir en contra de él en el momento presente es relativamente común en situaciones análogas (ver por ejemplo Elster y Skog 1999).

Otro efecto lateral que, como se verá, es MUY importante, es que la creación de las reformas crea presiones para revertirlas o para generar otras. Por ejemplo, al fortalecer las estructuras partidistas, las dos grandes reformas crearon grandes insatisfacciones entre disidentes de distintas fuerzas.

Después de la descripción de las reformas están claros sus objetivos y sus limitaciones. Podemos ahora pasar a estudiar la correspondencia entre objetivos y resultados.

Referencias bibliográficas

Acuña V. Fabián. 2009. Partidos políticos y procesos de selección interna de candidatos en Colombia. En: Análisis político, No. 66 ,Bogotá, pp 145-161

Botero, Felipe 2006. Reforma Política, Personalismo y Sistema de Partidos ¿Partidos Fuertes o Coaliciones electorales?. En: Hoskin y García. La Reforma Política de 2003: ¿ La salvación de los partidos políticos colombianos?. CESO

Botero, F., & Raga, J. C. R. (2009). Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política. La nueva coyuntura crítica en los países andinos, 49-70.

Buitrago, Margarita, 2014, El camino inconcluso hacia la institucionalización de la oposición política en Colombia, Tesis para obtener el título de Politólogo en la Pontificia Universidad Javeriana.

Castro, Santiago 2014. Del dicho al hecho: reformas políticas y sistema de partidos en Colombia 2002-2010. Politécnico Grancolombiano.

Elster, Jon y Skog, Ole-Jorgen,1999, Getting Hooked: Rationality and Addiction. Cambridge: Cambridge University Press

Holguín, Jimena 2006. La reforma de 2003: La tensión entre abrir y cerrar el sistema político colombiano. En: Hoskin y García. La Reforma Política de 2003: ¿ La salvación de los partidos políticos colombianos?. CESO

Gutiérrez , Francisco (2007). ¿Lo que el viento se llevó?, los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002. Bogotá: Ed. Norma

Gutiérrez, Francisco. 2001. Agregando votos en un sistema altamente desinstitucionalizado. Archivos de economía. DNP. Documento 157

Gutiérrez, Francisco . 1999. La reforma Política: una evaluación crítica. En: Pensamiento Jurídico N°11, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales- Universidad Nacional. Bogotá

Gutiérrez, Francisco y Fabián Acuña. 2010. El Indefinido nuevo sistema de partidos en Colombia. En: Observatorio Latinoamericano No. 5. Dossier Colombia. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires

Losada, R., & Castro A. (2009). Evaluación sobre la reforma política aprobada en 2003. La nueva coyuntura crítica en los países andinos, Bogotá, IDEA. 1-17.

Mainwaring, Scott, 2002. Prefacio de libro. En: Gutiérrez Francisco (comp). Degradación o Cambio: Evolución del sistema político colombiano. Ed Norma

Nohlen, Dieter, 2014, Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación. JNE - Escuela Electoral y de Gobernabilidad, Lima

Ossa, Juan Pablo. 2006. El efecto de la reforma política de 2003 sobre las corporaciones de representación popular: el caso del Concejo de Bogotá. Revista Colombia Internacional. Bogotá, pp182-191

Pizarro Leongómez, Eduardo. 2002. "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales" En Gutiérrez, Francisco (Comp.) Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano. Norma, Bogotá.

Rodríguez Raga, Juan Carlos 2001. ¿Cambiar todo para que nada cambie?. Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional. En: Gutiérrez Francisco (comp). Degradación o Cambio: Evolución del sistema político colombiano. Ed Norma

Rodríguez Raga, Juan Carlos, 1998, "Participación, sistema de partidos y sistema electoral. Posibilidades de la ingeniería instituciones", Análisis Político No. 33.

Sandoval M, Luis, 2011, Polo: 5 Años De Experiencia Partidaria: El alto costo de la debilidad Tendencias, liderazgos, gobiernos y prácticas políticas en el PDA. Análisis Político, 24(72), 83-100.

Sarabia Better, Arturo, 2003, Reformas políticas en Colombia. Del referendo de 1957 al referendo de 2003. Bogotá: Grupo Editorial Norma, Colección Vitral.

Vélez, Cristina, Ossa, Juan Pablo, Montes, Paula. 2006. Y se hizo la reforma... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma política del 2003. En: Hoskin y García. La Reforma Política de 2003: ¿ La salvación de los partidos políticos colombianos?. CESO

Wills Otero Laura (2009): "Electoral Systems in Latin America: Explaining the Adoption of Proportional Representation Systems during the Twentieth Century", Latin American Politics and Society vol. 51 no. 3 pp. 33-58

4. El efecto de las reformas electorales

En esta sección llevamos a cabo diversas mediciones del efecto de algunos de los dispositivos contenidos en las reformas electorales de 2003 y 2009, y llegamos a la siguiente conclusión simple pero importante: lo observable del efecto de tales reformas es el efecto mecánico, pero no el psicológico.

Nuestro punto de partida es doble. Por un lado, los objetivos de las reformas políticas del 2003 y el 2009 están bastante explícitos. Tal y como lo plantea Botero (2006), las reformas estaban pensadas para disminuir y domesticar la competencia intra-partidista, disminuir el número de listas, fortalecer a los partidos y favorecer a los grandes, y generar una concentración dentro del sistema. En términos operacionales, todo esto tendría que reflejarse en una disminución de la dispersión del sistema de partidos, quizás con variaciones por tipo de partido o de circunscripción como en Shugart y Pachón (2010) y con efectos laterales significativos como en Hoskin (2009), Rodríguez y Botero (2009). Por el otro, hay varias maneras de medir los efectos que queremos capturar, y es perfectamente posible que dos métricas razonables arrojen resultados diferentes. Por consiguiente, presentamos distintas formas de ver el problema.

En la primera sección, analizamos el efecto mecánico sobre el número de listas. Esto es simple pero importante. A través del conteo de listas, así como de la medición del número de partidos tomando como unidad de análisis la lista --cosa que solamente es lícita en el contexto de ver el efecto que tuvo la reforma sobre su proliferación-- se llega a la conclusión clara de que las reformas operaron de manera significativa, y en la dirección deseada. Es decir, esto coincide con el resultado obtenido por Botero y Rodríguez en

2009. Después, consideramos si las nuevas reglas de juego, pese a seguir siendo proporcionales, favorecieron a los partidos grandes (en comparación con las reglas de juego vigentes hasta 2003). Para contestar a esta pregunta, hicimos una simulación, programando diferentes cuotas electorales en Mathematica, generando los resultados de acuerdo a los votos que realmente se depositaron, y después comparándolos⁴⁶. Una vez más, el resultado es contundente: la reforma actuó en el sentido indicado, aunque hay unos efectos que ya no son tan rectilíneos. Sin embargo, su impacto sí se observa, sobre todo cuando se tiene en cuenta el cambio en el sistema de partidos que precedió a la aprobación de la reforma.

La tercera y última sección de este capítulo, dedicada a la concentración, es la más compleja pero genera una conclusión igualmente simple: la reforma no parece haber tenido efectos, y de hecho la tendencia general del sistema fue en dirección contraria a la indicada. En realidad, aquí hay una diferencia importante entre cámara y senado. Aquella se va desconcentrando. En el senado nos encontramos una tendencia de larga duración a la desconcentración, truncada por la elección de 2010, pero en el 2014 el número efectivo de partidos vuelve a subir (ver Tabla 4.2.).

Utilizamos una batería de índices para evaluar esto, y comparamos distintas elecciones, circunscripciones, y comportamientos políticos. El resultado de no concentración es bastante robusto. Hay otros hallazgos adicionales importantes:

a. Hay indicios --todavía preliminares, puesto que hay demasiados pocos eventos para poder hacer un análisis más sistemático-- de que la lista abierta opera a favor de la concentración, de acuerdo a como sugiere la intuición y en contravía de los que han sostenido algunos académicos (ver sección de literatura)

⁴⁶ En todos los análisis ignoramos votos blancos y nulos por las razones obvias.

b. Después de 2003 en diferentes circunscripciones la tendencia cambia de una elección a la otra, pero la tendencia a largo plazo es a la desconcentración. En particular, la dispersión sube en 2006 en casi todas las circunscripciones, baja en 2010, y vuelve a subir en 2014.

c. No hay ninguna evidencia de que el tamaño de la circunscripción tenga efecto alguno sobre la tendencia a largo plazo a la desconcentración del sistema

d. A través de la comparación sistemática de las elecciones parlamentarias (que fueron reformadas) con la presidencial (que resultó intocada), nos encontramos con que las diferencias entre las tendencias entre unas y otras NO son estadísticamente significativas. Este contrafáctico --junto con la fuerte evidencia que presentamos que muestra que nos encontramos frente a una tendencia a largo plazo-- invita a pensar que no fue que la reforma tuviera efectos contrarios a los deseados; simplemente no ejerció ninguno.

¿Cómo explicar esta inercia? ¿Y en qué sentido son compatibles la disminución de listas y el favorecimiento de partidos grandes, por un lado, y la NO desconcentración del sistema, por el otro? Aquí lo fundamental parece ser el cambio en el sistema político, que pasó de bipartidista a multipartidista. Esto, junto con el dinamismo de expresiones regionales e identitarias, genera una "fragmentación intrínseca" dentro del sistema político (Gutiérrez, 2007). Lo que hizo la reforma fue trasladar las fracturas de la competencia intra-partidista hacia la competencia inter-partidista. Esta operación de "sinceramiento" --que en sí debe reputarse positiva-- no es captada por los indicadores usados regularmente, pues pequeñas listas con muy pocos votos tienen poco peso en la medición final.

Veamos ahora los resultados con todos los detalles técnicos.

4.1 *El número de listas*

Una primera manera de evaluar el efecto de la reforma es preguntarse si bloqueó o no la hiper-fragmentación de la cual adolecía el sistema político colombiano. La respuesta es simple y contundente: sí lo hizo. Aquí se ve con claridad al efecto mecánico en acción. Con la lista única, los partidos simplemente tuvieron que suspender la práctica de permitir --o incentivar-- la presentación de muchas listas por circunscripción.

Esto se puede entender desde dos puntos de vista. El primero es simplemente el conteo de listas presentadas --por simplicidad exhibimos lo que sucedió en el senado, ver Tabla 1; lo de la cámara es análogo--. La caída es extraordinaria. El segundo es la evolución del número efectivo de partidos *si se tomara a la lista como la unidad de análisis*. De hecho, algunos autores han sugerido que antes de 2003 cada lista era en realidad un partido aparte, porque no obedecía a ninguna autoridad ni pertenecía a una estructura unificada. Este punto de vista tiene que considerarse completamente inaceptable⁴⁷. Sin embargo, usarlo provisionalmente puede ilustrar de manera dramática la manera en que la reforma de 2003 operó sobre el sistema político (ver Figura 1). Si la lista es la unidad de conteo, el número efectivo de partidos llegó a sobrepasar los 150 en 1998, pero después de 2003 se mantuvo por debajo de 10.

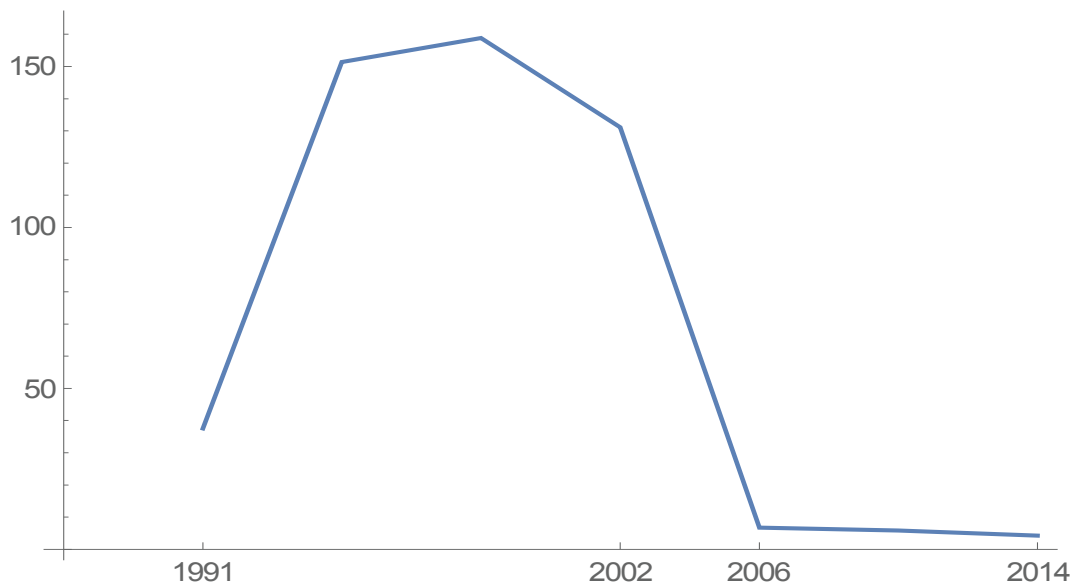
⁴⁷ Si no todas, muchas listas mantuvieron una identidad partidista básica y cierto nivel de vida interna dentro de su partido.

Conclusión simple pero importante: la reforma política del 2003 cortó de tajo, vía efecto mecánico, la hiper-fragmentación.

Tabla 4.1 - Evolución del número de listas en la cámara y el senado

Año	Número de Listas	
	Senado	Cámara
1991	144	497
1994	251	548
1998	315	663
2002	322	1047
2006	20	395
2010	13	281
2014	9	267

Figura 1 - Número efectivo de partidos por lista: dramatización



4.2 Incentivos para los partidos grandes

Las reformas de 2003 incluyeron dos dispositivos muy importantes que favorecían a los partidos grandes a costa de las agrupaciones pequeñas:

- a. El cambio de la cuota electoral, de Hare a D'Hondt
- b. El umbral (que además se hizo más estricto a partir de la reforma de 2009)

Pero, ¿qué tanta incidencia tuvieron estos cambios sobre los resultados electorales concretos? En Gutiérrez (2007: 323) se comparó la aplicación de las dos cuotas electorales para las elecciones de cámara 1982, encontrando que solamente un mínimo de escaños hubieran cambiado de mano. Esto sugería que los efectos de haber cambiado la cuota electoral hubieran sido mínimos.

Replicamos y desarrollamos en este trabajo el ejercicio, programando en Mathematica no solamente las dos cuotas sino los posibles umbrales, y después generando las simulaciones de lo que hubiera ocurrido sobre los datos reales⁴⁸. ¡Esta vez, el resultado es completamente distinto! La explicación es sencilla. Mientras que en Gutiérrez (2007) la simulación se hizo sobre votaciones que ocurrían dentro de un sistema bipartidista, y en el que por lo tanto las diferencias de conteos solamente tenían efectos en el margen⁴⁹, aquí

⁴⁸ Una vez más, esto implica medir el efecto mecánico suponiendo que el efecto psicológico se mantiene constante en los diversos escenarios.

⁴⁹ Lo que de paso sugiere que la explicación convencional --según la cual la hiper-fragmentación correspondía a un cálculo racional-- estaba errada. En realidad, el problema central era de acción colectiva y alineación de intereses dentro de los partidos.

los aplicamos sobre un sistema político multipartidista, y por consiguiente cambiar la cuota tiene efectos grandes y medibles. Parte de ellos se capturan en la Figura 2. Ella muestra cuántas curules hubieran cambiado de manos en caso de haberse aplicado una de tres cuotas (haciendo comparaciones dos a dos entre ellas): la cuota Hare, vigente antes de 2003, la cuota D'Hondt sin umbral, y la cuota D'Hondt con un umbral del 5% (el que se propuso en 2007)⁵⁰. Dicho de otra manera, esta es una forma de medir la "volatilidad de los resultados" con respecto de las fórmulas electorales⁵¹. Los efectos de aplicación de las nuevas cuotas hubieran sido enormes en 2002, e incluso en 2006 seguían siendo bastante grandes⁵². La aplicación de diferentes cuotas también condujo a diferentes posiciones --por curul-- de los partidos en cada elección, es decir, condujo a diferentes ordenamientos por partido en términos del número de escaños obtenidos.

Es decir, al aplicar el contrafáctico --vía simulaciones-- de qué hubiera pasado en las elecciones que van de 2002 a 2014 si se hubieran aplicado tres cuotas electorales significativas (la Hare, que se usó en el país durante un largo período histórico hasta la reforma del 2003; la cuota D'Hondt con umbral del 5% que era la aspiración máxima de la reforma de 2007/9; y la cuota D'Hondt sin umbral como caso base propuesto por Rodríguez Raga en su artículo seminal de 1998) nos encontramos con efectos bastante significativos en términos de transferencias de curules de unos partidos a otros⁵³.

Nos encontramos pues con otra conclusión, simple pero importante: las reformas políticas del 2003 y del 2009 favorecieron a los partidos grandes, *DADO QUE* el sistema político ya era multipartidista. Es decir, el cambio institucional tuvo efectos significativos, pero porque se había producido antes un cambio en el sistema de partidos.

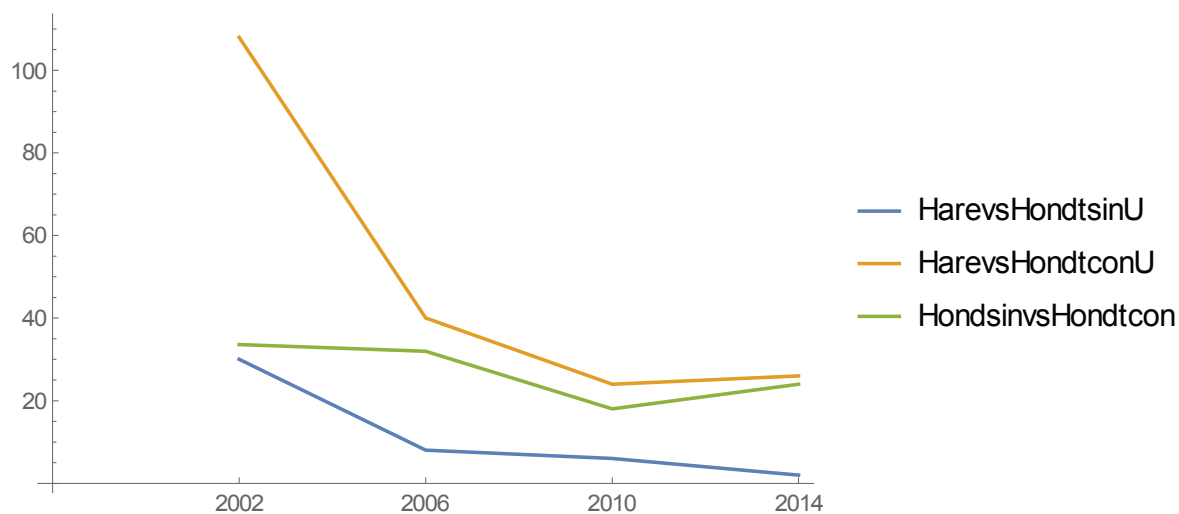
⁵⁰ Por supuesto, por definición la mayor diferencia es entre Hare y la cuota D'Hondt con umbral.

⁵¹ Como cualquier medida de volatilidad, la suma de los efectos puede llegar a 2 (o 200).

⁵² Con aproximadamente 30 de 200 curules cambiando de manos.

⁵³ Todos ellos en la dirección teórica esperada: cuando se aplican las cuotas más exigentes las curules pasan de los partidos pequeños a los grandes.

Figura 2 - Cambios de manos de curules por el efecto de la cuota electoral: simulación



El gráfico, empero, sugiere otra conclusión un poco más oblicua. El lector puede ver que en la Figura el efecto observado va disminuyendo a medida que pasa el tiempo y el sistema de partidos se consolida. Esto en realidad corresponde perfectamente con la intuición. Como el efecto mecánico de la lista única acaba con las listas personalistas, y el umbral y la cifra repartidora favorecen a los partidos grandes, se van consolidando agrupaciones grandes --no necesariamente fuertes, como observa Botero (2006)--, y por consiguiente el resultado de aplicar las diferentes cuotas empieza a parecerse. Esta "asimetría básica de las reformas concentradoras" (cuando el sistema era muy disperso cambiar la cuota importaba mucho, ahora que se cohesionó algo empieza a importar

menos) puede operar como un mecanismo que abre ventanas de oportunidad para las fuerzas que quieran revertir las reformas

Tabla 4.2 - Número efectivo de partidos en el senado

Año	Número efectivo de partidos
2002	8.87
2006	8.14
2010	6.15
2014	6.63

4.3 *Concentración o dispersión*

Vimos tanto en la revisión de literatura como en la narrativa sobre la reforma política que uno de los objetivos centrales de las reformas fue generar procesos de concentración, para introducir principios de cohesión y orden mínimos dentro del sistema político. Esta subsección evalúa y mide hasta qué punto se cumplió el objetivo.

Comenzamos exponiendo las herramientas que usamos en el análisis; el lector que no tenga inclinaciones técnicas puede saltar esta sección. Después presentamos los resultados de aplicar tales técnicas, y terminamos sintetizando los hallazgos más importantes.

4.3.1. Las técnicas

4.3.1.2 Medidas electorales

En la literatura electoral existe una rama que se ha dedicado al estudio de los resultados electorales, mediante una serie de indicadores que permiten observar las tendencias de votación. La primera serie de medidas indaga por la competitividad electoral, en los que se busca conocer el número de partidos y la distribución de votos entre ellos, en una contienda electoral (De la Peña, 2005). La primera medida a considerar es la proporción de votación por partido que se calcula como

$$p_i = \frac{v_i}{\sum_{i=1}^n v_i} \quad (1)$$

Donde v_i indica la cantidad de votos obtenidos por el partido i e $i = 1, \dots, n$ y p_i indica del total de votos que proporción obtuvo cada uno de los partidos.

A partir de estos porcentajes, es posible encontrar el margen de victoria del partido ganador con respecto al segundo partido con mayor votación (Valdés, 1993) como:

$$MV = p_1 - p_2 \quad (2)$$

Esta medida puede extenderse para considerar el margen de victoria entre cualquier par de partidos. Una modificación a este índice es el llamado razón de ventaja entre partidos (De la Peña, 2005) que consiste en:

$$RV = \frac{p_i}{p_{i'}} \quad (3)$$

Donde i e i' representan los dos partidos para los que se desea conocer la diferencia entre la votación.

Teniendo en cuenta que las medidas previas sólo permiten la comparación de dos partidos, se han desarrollado otras medidas que permiten resumir los resultados electorales, teniendo en cuenta todos los partidos participantes. El más famoso de estos índices es el de concentración electoral (y su inverso, el número efectivo de partidos), que se basa en el índice de Herfindahl y Hirschman que mide el nivel de competencia en una industria a partir de la cantidad de firmas en competencia.

En el caso electoral este índice se calcula como:

$$H = \sum_{i=1}^n p_i^2 \quad (4)$$

Donde un H cercano a 0 indica que existe poca concentración electoral, es decir, que existen múltiples partidos que tienen una votación relativamente pareja, mientras que índices cercanos a 1 indican que existe un único partido que concentra la votación.

A partir de este índices se han propuesto dos medidas complementarias: el índice de fragmentación de Rae (1971) y el número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979). En donde la primera medida está definida como el complemento del índice de concentración:

$$F = 1 - \sum_{i=1}^n p_i^2 \quad (5)$$

Mientras que la segunda es el inverso de éste índice, es decir:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2} \quad (6)$$

Esta última medida sirve como una aproximación para conocer el número de partidos que tuvieron una votación lo suficientemente grande como para considerar que efectivamente participaron en la contienda electoral.

Molinar (1991) propone una modificación a N que incrementa el peso de los partidos con poca votación, al eliminar el efecto inducido por el partido con mayor votación.

$$NP = 1 + N \left(\frac{(\sum_{i=1}^n p_i^2) - p_1^2}{\sum_{i=1}^n p_i^2} \right) \quad (7)$$

Golosov (2010) señala que la medida de Laakso y Taagepera (1979) al utilizar el índice de concentración de Herfindahl—Hirschman, lleva a un número de partidos demasiado alto, por lo que proponen calcular el número de partidos como:

$$NG = \sum_{i=1}^n \frac{p_i}{p_i + p_1^2 - p_i^2} \quad (8)$$

4.3.1.2. Métodos estadísticos para definir un cambio en el patrón de votaciones

Ahora bien, teniendo ya esta clase de medidas para un conjunto de elecciones, ¿cómo saber si el desenlace de una elección (digamos la de 2002) es diferente de otra (digamos la de 2006)?

Existen diferentes pruebas estadísticas que permiten contrastar la existencia de diferencias entre dos o más subconjuntos de datos. A continuación se explicarán algunas de estas pruebas:

a. Prueba de igualdad de medias

Las pruebas de igualdad de medias buscan constatar si dos muestras obtenidas pertenecen a una misma población o si pueden considerarse provenientes de dos poblaciones diferentes. Para esto, se parte del supuesto de que las dos muestras provienen de la misma población si sus medias son estadísticamente iguales, es decir, $H_0: \mu_1 = \mu_2$. En contraste, si las dos muestras corresponden a dos poblaciones diferentes, sus medias serán estadísticamente diferentes, es decir, $H_1: \mu_1 \neq \mu_2$.

En el caso en el que se conozca las varianzas poblacionales, el estadístico de prueba corresponde a

$$Z = \frac{\widehat{\mu}_1 - \widehat{\mu}_2}{\sqrt{\frac{\sigma_1^2}{n_1} + \frac{\sigma_2^2}{n_2}}} \quad (9)$$

Donde $Z \sim N(0,1)$ y por tanto si $|Z| > Z_{\frac{\alpha}{2}}$, se rechaza H_0 y por tanto se supone que las dos muestras provienen de poblaciones diferentes, lo que indicaría la existencia de un cambio estructural en los datos.

En el caso en el que se desconoce la desviación estándar poblacional, es necesario realizar la prueba de Welch, que consiste en realizar una estimación de la desviación estándar para cada uno de los subconjuntos de datos y por tanto, el estadístico de prueba consistirá en

$$T = \frac{\widehat{\mu}_1 - \widehat{\mu}_2}{\sqrt{\frac{\widehat{\sigma}_1^2}{n_1} + \frac{\widehat{\sigma}_2^2}{n_2}}} \quad (10)$$

Donde $T \sim T_{k, \frac{\alpha}{2}}$ con $k = \frac{\left(\frac{\widehat{\sigma}_1^2}{n_1} + \frac{\widehat{\sigma}_2^2}{n_2}\right)^2}{\left[\frac{\widehat{\sigma}_1^2}{n_1}\right]^2 / (n_1 - 1) + \left[\frac{\widehat{\sigma}_2^2}{n_2}\right]^2 / (n_2 - 1)}$

y por tanto si $|T| > T_{k, \frac{\alpha}{2}}$, se rechaza H_0 y por tanto se supone que las dos muestras provienen de poblaciones diferentes, lo que indicaría la existencia de un cambio estructural en los datos.

b. Prueba de igualdad de distribuciones

Al igual que en el caso de las medias, es posible realizar pruebas estadísticas para comparar dos distribuciones con el fin de saber si estas provienen de una población idéntica. Una de las pruebas más utilizadas es la de Kolmogorov – Smirnov, que es una prueba no paramétrica en la que se comparan las distribuciones acumuladas de las dos muestras ($F(x)$ y $F_0(x)$). Para esto, se utiliza el estadístico

$$F(x) = \begin{cases} \frac{1}{n}, & x \leq n \\ 0, & \text{otros} \end{cases} \quad (11)$$

A partir de esto se calcula el estadístico $D = \max(F(x) - F_0(x))$, el cual se compara con el valor crítico dado en la tabla de Kolmogorov - Smirnov

c. Prueba de Chow

Para esta prueba, también se divide a la muestra en dos subconjuntos y además, se supone conocido el punto en donde se produce el cambio que se desea contrastar. A partir de esto, se definen tres posibles regresiones

$$Y = X\beta + \varepsilon \quad (11)$$

$$Y_1 = X_1\beta_1 + \varepsilon_1$$

$$Y_2 = X_2\beta_2 + \varepsilon_2$$

Donde los tres errores se distribuyen normal con media cero y varianza constante. Para contrastar la existencia de cambio estructural, se prueban las hipótesis $H_0: \beta = \beta_1 = \beta_2$ contra $H_1: \beta \neq \beta_1 \neq \beta_2$.

Para comprobar estas hipótesis se utiliza el estadístico de prueba

$$F = \frac{S - (S_1 + S_2)/k}{(S_1 + S_2)/(n_1 + n_2 - 2k)} \quad (12)$$

Donde k representa el número de variables involucradas en la regresión y $S = \sum_{i=1}^n \widehat{\varepsilon}^2$. En este caso $F \sim F_{k, n_1 + n_2 - 2k}$ y por tanto si $F > F_{k, n_1 + n_2 - 2k}$ se rechaza la hipótesis nula de no cambio estructural.

En el caso de esta prueba para datos panel, se realiza una comparación entre el S de todo el periodo y los S obtenidos al hacer las regresiones (por datos panel o por MCO) por cada periodo de tiempo donde se desee comprobar la existencia de un posible cambio estructural.

d. Diagramas de cajas y bigotes

El diagrama de cajas y bigotes es un gráfico en el que se representa la información estadística más relevante, tal como la simetría, la dispersión, el valor mínimo y máximo de una serie de datos, así como el primer (Q_1) y tercer (Q_3) cuantil y la mediana (Q_2).

Igualmente, los diagramas de caja permiten visualizar los posibles datos atípicos, mediante el cálculo de una medida de atipicidad que corresponde a $Q_2 \pm 1,5RI$ con $RI = Q_3 - Q_1$. Esto implica que cualquier dato por fuera de este intervalo, corresponde a un dato atípico.

Para la construcción de estos diagramas se ordenan los datos de menor a mayor y se determina el la mediana, es decir, el dato en el que se encuentra la mitad de los datos. Posteriormente se determinan Q_1 y Q_3 , que corresponden a los datos en donde se encuentran el 25% y el 75% de los datos respectivamente y determinan los bordes de la caja. Finalmente, se determinan los bigotes izquierdo y derecho, que tienen de longitud la distancia entre Q_1 y el límite inferior del intervalo de atipicidad y Q_3 y el límite superior del este intervalo.

La distancia entre la mediana y los cuantiles indica la presencia o ausencia de asimetrías en la distribución, de manera que se existe una mayor distancia entre Q_1 y la mediana entonces los datos tienen una distribución con asimetría en la izquierda. Por el contrario, si la distancia entre Q_2 y la media es mayor, la asimetría es hacia la derecha. Si la distancia entre la mediana y los cuantiles es igual, entonces la distribución es simétrica. Igualmente, una alta concentración de datos atípicos a la izquierda indica la existencia de una cola pesada a la izquierda y una gran agrupación de datos atípicos a la derecha muestra la presencia de una cola pesada a la derecha.

4.3.2. Resultados

Para este trabajo se calculan los índices de Herfindahl y Hirschman (Ecuación 4), el número efectivo de partidos (Ecuación 6), el índice de Molinar (1991) (Ecuación 7) y el índice de Golosov (2010) (Ecuación 8) a nivel de circunscripción y municipal, para los resultados de las elecciones al Senado y Cámara entre 1991 y 2014, y a la presidencia, entre 1974 y 2014 . Para las elecciones a la Cámara se dispone de los datos para 1112 municipios, al Senado de 1093 municipios y para presidencia de 890 municipios. Esta diferencia radica en que con la constitución de 1991 se crearon nuevos municipios y departamentos, lo que hace que los datos municipales para la presidencia sean menores.

En el caso de los cálculos por circunscripción se considera que el dato obtenido es un parámetro poblacional, por lo que solo se realiza una comparación de las medias entre los diferentes años. Por el contrario, para el análisis municipal se considera que las observaciones para cada municipio corresponden con la realización de una variable aleatoria, lo que posibilita el uso de pruebas estadísticas para la comparación entre los años, aunque restringe el periodo de estudio para los datos de Senado y Cámara a los años de 2002 a 2014. Igualmente, se calculan los índices dividiendo la votación de acuerdo a si los partidos presentan voto preferente o si se presentaron con lista cerrada y, posteriormente, se comparan entre los diferentes años de elección. Finalmente, se realiza una clasificación en tres categorías de municipios, usando como variable de clasificación el recorrido intercuartil, y se comparan los resultados de los índices entre los años para estos grupos.

4.3.2.1. La Cámara de Representantes

En Colombia, los representantes a la Cámara son elegidos por circunscripción departamental, por lo que la lista de candidatos es diferente en cada uno de estos territorios. Esto hace necesario reportar los resultados de los índices para cada uno de los departamentos. La Tabla 4.3 muestra que existe un proceso de desconcentración electoral desde 1991.

Tabla 4.3: Concentración electoral por circunscripción para las elecciones a la Cámara de Representantes entre 1991 y 2014

Departamento	H1991	H1994	H1998	H2002	H2006	H2010	H2014
Amazonas	0,53	0,44	0,57	0,34	0,25	0,19	0,24
Antioquia	0,30	0,32	0,29	0,12	0,22	0,15	0,18
Arauca	0,37	0,57	0,59	0,79	0,33	0,22	0,31
Atlántico	0,33	0,19	0,18	0,18	0,20	0,15	0,23
Bolívar	0,46	0,56	0,31	0,09	0,16	0,12	0,14
Boyacá	0,35	0,46	0,45	0,21	0,16	0,12	0,18
Caldas	0,32	0,29	0,21	0,31	0,24	0,16	0,16
Caquetá	0,31	0,32	0,42	0,27	0,23	0,15	0,20
Casanare	0,70	1,00	0,99	0,35	0,16	0,11	0,19
Cauca	0,33	0,38	0,40	0,25	0,19	0,13	0,23
Cesar	0,30	0,56	0,55	0,21	0,18	0,13	0,19
Choco	0,23	0,71	0,59	0,28	0,19	0,14	0,16
Córdoba	0,52	0,52	0,60	0,66	0,21	0,15	0,25
Cundinamarca	0,34	0,32	0,35	0,20	0,31	0,22	0,36
Guainía	0,38	0,44	0,56	0,13	0,19	0,13	0,17
Guaviare	0,32	0,33	0,32	0,39	0,21	0,16	0,21
Huila	0,35	0,39	0,31	0,35	0,25	0,20	0,23
La Guajira	0,28	0,39	0,45	0,25	0,30	0,20	0,22
Magdalena	0,48	0,57	0,58	0,46	0,35	0,25	0,31
Meta	0,39	0,36	0,42	0,32	0,15	0,11	0,18
Nariño	0,32	0,30	0,19	0,38	0,35	0,22	0,28
Norte de Santander	0,31	0,40	0,18	0,20	0,14	0,11	0,24

Putumayo	0,35	0,51	0,32	0,15	0,32	0,23	0,25
Quindío	0,37	0,54	0,38	0,57	0,26	0,18	0,31
Risaralda	0,45	0,48	0,53	0,34	0,20	0,14	0,22
San Andrés y providencia	0,51	0,34	0,60	0,26	0,23	0,15	0,16
Bogotá	0,22	0,19	0,14	0,27	0,26	0,17	0,26
Santander	0,32	0,30	0,38	0,16	0,19	0,14	0,18
Sucre	0,24	0,35	0,30	0,27	0,24	0,16	0,27
Tolima	0,38	0,36	0,33	0,15	0,16	0,12	0,17
Valle	0,25	0,36	0,30	0,10	0,15	0,12	0,14
Vaupés	0,66	0,57	0,17	0,35	0,23	0,18	0,25
Vichada	0,71	0,67	0,81	0,30	0,26	0,20	0,28

Cuando se consideran los cambios entre las elecciones de 2002 y 2006 (entre las cuales se produce la reforma de 2003), se observa que en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Guainía, La Guajira, Putumayo, Santander, Tolima y Valle del Cauca disminuye el número efectivo de partidos (Tabla 4.4), mientras que en los otros departamentos este número se incrementa.

Tabla 4.4: Número efectivo de partidos por circunscripción para las elecciones a la Cámara de Representantes entre 1991 y 2014

Departamento	N1991	N1994	N1998	N2002	N2006	N2010	N2014
Amazonas	1,88	2,28	1,77	2,91	3,92	5,24	4,17
Antioquia	3,29	3,16	3,40	8,28	4,56	6,49	5,71
Arauca	2,69	1,77	1,70	1,27	3,06	4,61	3,23
Atlántico	3,01	5,13	5,41	5,43	4,94	6,89	4,39
Bolívar	2,18	1,78	3,24	10,64	6,24	8,19	7,00
Boyacá	2,89	2,16	2,23	4,75	6,30	8,34	5,42
Caldas	3,09	3,40	4,71	3,20	4,22	6,25	6,08
Caquetá	3,20	3,14	2,36	3,67	4,41	6,55	4,88
Casanare	1,42	1,00	1,01	2,88	6,41	8,85	5,13
Cauca	3,06	2,62	2,51	4,03	5,39	7,90	4,27

Cesar	3,28	1,78	1,81	4,87	5,52	7,91	5,19
Choco	4,29	1,40	1,69	3,51	5,14	7,09	6,08
Córdoba	1,93	1,91	1,66	1,52	4,84	6,60	3,99
Cundinamarca	2,98	3,12	2,86	5,05	3,26	4,52	2,79
Guainía	2,61	2,28	1,78	7,94	5,26	7,57	6,04
Guaviare	3,17	3,06	3,12	2,53	4,66	6,07	4,72
Huila	2,87	2,55	3,24	2,85	4,02	5,04	4,38
La guajira	3,60	2,58	2,24	4,07	3,31	5,03	4,55
Magdalena	2,09	1,74	1,73	2,19	2,88	4,07	3,27
Meta	2,59	2,80	2,39	3,14	6,86	8,71	5,47
Nariño	3,08	3,29	5,22	2,66	2,85	4,58	3,63
Norte de Santander	3,22	2,48	5,61	5,10	7,18	9,25	4,17
Putumayo	2,88	1,97	3,17	6,52	3,11	4,43	4,02
Quindío	2,70	1,86	2,66	1,76	3,87	5,43	3,22
Risaralda	2,23	2,10	1,89	2,94	4,93	7,20	4,60
San Andrés y providencia	1,97	2,98	1,66	3,80	4,41	6,55	6,11
Santa fe de Bogotá	4,59	5,24	7,14	3,65	3,89	5,86	3,85
Santander	3,14	3,38	2,64	6,15	5,31	7,22	5,59
Sucre	4,10	2,88	3,36	3,72	4,24	6,11	3,65
Tolima	2,60	2,80	3,06	6,63	6,17	8,36	5,75
Valle	3,98	2,79	3,34	9,55	6,66	8,55	6,91
Vaupés	1,51	1,76	5,76	2,84	4,37	5,41	3,94
Vichada	1,42	1,48	1,23	3,33	3,81	4,94	3,59

Sin embargo, al comprar los resultados de este y los otros índices (Tabla 4.5 y Tabla 4.6), se observa que el número efectivo de partidos para este año fueron particularmente altos en la mayoría de los departamentos donde ocurrió la concentración, lo que indica que el año 2002 fue atípicamente desconcentrado y no apoya la teoría de un verdadero efecto de la reforma en 2003.

Tabla 4.5: Índice de Molinar (1991) por circunscripción para las elecciones a la Cámara de Representantes entre 1991 y 2014

Departamento	NP1991	NP1994	NP1998	NP2002	NP2006	NP2010	NP2014
Amazonas	1,14	1,29	1,16	1,43	3,01	3,85	3,69
Antioquia	1,90	1,75	1,53	5,33	3,13	4,89	4,12
Arauca	1,55	1,19	1,24	1,01	2,20	3,09	2,28
Atlántico	1,38	3,52	2,32	2,15	4,33	6,09	3,19
Bolívar	1,32	1,21	1,74	3,85	3,74	6,15	4,91
Boyacá	2,00	1,69	1,83	2,77	4,49	6,41	4,46
Caldas	1,84	1,67	2,97	2,42	3,13	4,60	4,89
Caquetá	1,84	1,98	2,01	2,35	3,55	5,39	4,08
Casanare	1,03	1,00	1,00	1,68	5,45	7,56	4,12
Cauca	1,35	1,41	1,38	3,65	4,83	7,06	3,64
Cesar	1,65	1,13	1,12	1,93	3,52	5,59	3,88
Choco	3,25	1,04	1,10	2,23	4,20	5,81	5,23
Córdoba	1,12	1,18	1,19	1,03	3,72	5,02	3,62
Cundinamarca	1,39	1,38	1,19	3,83	2,53	3,27	1,72
Guainía	2,12	1,51	1,33	5,60	3,57	5,80	5,36
Guaviare	2,30	2,45	2,36	1,42	3,58	4,51	4,18
Huila	1,62	2,09	2,27	2,18	3,37	4,04	4,14
La guajira	2,47	1,62	1,41	3,05	2,40	3,46	3,92
Magdalena	1,16	1,20	1,06	1,82	2,15	2,78	2,82
Meta	1,39	1,45	2,01	2,74	5,43	7,16	4,44
Nariño	1,81	2,32	3,57	1,34	1,55	2,40	2,82
Norte de Santander	1,45	1,67	3,90	3,54	5,28	7,15	3,24
Putumayo	2,55	1,77	2,39	4,33	2,04	2,72	3,19
Quindío	1,43	1,23	1,84	1,24	3,35	4,49	2,02
Risaralda	1,54	1,42	1,10	1,59	4,13	6,09	3,15
San Andrés y providencia	1,76	2,79	1,16	2,42	3,71	5,57	5,18
Santa fe de Bogotá	1,99	1,64	4,95	3,22	2,93	4,29	3,19
Santander	1,44	1,76	1,62	3,38	3,28	4,74	4,05
Sucre	3,10	1,78	1,93	2,54	3,37	4,77	2,73
Tolima	1,40	1,46	1,88	4,30	4,84	6,87	4,94
Valle	1,96	1,62	1,85	7,68	5,23	7,17	5,62
Vaupés	1,09	1,30	5,08	1,39	3,82	4,56	3,25
Vichada	1,03	1,04	1,01	2,55	3,03	3,74	2,67

Tabla 4.6: Índice de Golosov (2010) por circunscripción para las elecciones a la Cámara de Representantes entre 1991 y 2014

Departamento	NG1991	NG1994	NG1998	NG2002	NG2006	NG2010	NG2014
Amazonas	1,49	1,76	1,43	2,19	3,40	4,64	4,17
Antioquia	2,63	2,47	2,56	7,78	3,99	6,20	5,09
Arauca	2,10	1,44	1,41	1,14	2,66	4,03	2,73
Atlántico	2,26	4,47	4,11	4,14	5,16	7,57	3,83
Bolívar	1,71	1,45	2,48	8,61	5,18	7,99	6,03
Boyacá	2,41	1,86	1,98	3,90	5,95	8,46	5,20
Caldas	2,45	2,56	3,95	2,94	3,70	5,64	5,63
Caquetá	2,44	2,50	2,17	3,04	4,30	6,69	4,56
Casanare	1,22	1,00	1,01	2,25	6,34	8,94	4,66
Cauca	2,29	2,00	1,93	4,10	5,56	8,32	4,08
Cesar	2,46	1,44	1,45	3,67	4,76	7,31	4,64
Choco	3,67	1,21	1,38	2,82	5,00	7,13	5,81
Córdoba	1,52	1,52	1,38	1,28	4,86	6,80	3,86
Cundinamarca	2,23	2,36	2,14	4,41	2,89	4,04	2,20
Guainía	2,34	1,81	1,48	7,49	4,55	7,21	6,16
Guaviare	2,64	2,66	2,71	1,95	4,09	5,45	4,51
Huila	2,20	2,36	2,77	2,38	3,64	4,69	4,41
La guajira	2,89	2,01	1,75	4,04	2,96	4,55	4,31
Magdalena	1,63	1,43	1,40	1,95	2,57	3,62	3,13
Meta	1,97	2,11	2,20	3,01	6,53	8,76	5,19
Nariño	2,40	2,89	4,38	2,02	2,23	3,63	3,27
Norte de Santander	2,40	2,05	4,97	4,42	6,62	9,00	3,63
Putumayo	2,62	1,80	2,68	5,68	2,51	3,62	3,64
Quindío	2,05	1,50	2,13	1,44	3,74	5,34	2,53
Risaralda	1,81	1,71	1,50	2,26	4,97	7,52	3,90
San Andrés y providencia	1,79	2,81	1,37	3,15	4,36	6,78	5,77
Santa fe de Bogotá	3,49	3,94	7,62	3,55	3,63	5,56	3,57
Santander	2,34	2,63	2,13	5,08	4,37	6,25	4,99
Sucre	3,80	2,27	2,59	3,09	4,20	6,17	3,28
Tolima	1,99	2,16	2,43	5,97	5,86	8,41	5,72
Valle	3,01	2,23	2,64	10,38	6,64	9,30	6,54
Vaupés	1,27	1,46	5,68	2,13	4,31	5,48	3,57
Vichada	1,22	1,26	1,12	2,84	3,37	4,46	3,14

4.3.2.2. Resultados municipales

Se calculan los índices electorales, tomando los resultados de las votaciones municipales. La Tabla 4.7 muestra la estadística descriptiva para el índice de concentración electoral municipal, lo que permite evidenciar mediante una comparación de medias que ha existido una tendencia hacia la desconcentración electoral.

Tabla 4.7: Estadística descriptiva para el índice de concentración municipal de las elecciones a la Cámara de Representantes entre 2002 y 2014

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
2002	0,09	0,38	1,00	0,18
2006	0,11	0,33	0,90	0,13
2010	0,10	0,24	0,85	0,09
2014	0,14	0,29	0,78	0,09

Al comparar los resultados del número efectivo de partidos (Tabla 4.8) se observa una tendencia hacia el incremento de este índice con excepción del año 2014, donde la media es menor, comparada con el año inmediatamente anterior. Este comportamiento se conserva al observar los resultados para los índices de Molinar (1991) (Tabla 4.9) y Golosov (2010) (Tabla 4.10).

Tabla 4.8: Estadística descriptiva para el número efectivo de partidos municipal de las elecciones a la Cámara de Representantes entre 2002 y 2014

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
2002	1,00	3,21	10,64	1,46
2006	1,10	3,34	8,75	1,18
2010	1,38	4,76	10,22	1,58
2014	1,28	3,70	7,24	1,05

Tabla 4.9: Estadística descriptiva para el índice de Molinar (1991) municipal de las elecciones a la Cámara de Representantes entre 2002 y 2014

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
2002	1,00	2,10	7,74	1,10
2006	1,00	2,30	7,23	1,03
2010	1,01	3,14	9,20	1,51
2014	1,00	2,58	6,04	1,01

Tabla 4.10: Estadística descriptiva para el índice de Golosov (2010) municipal de las elecciones a la Cámara de Representantes entre 2002 y 2014

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
2002	1,00	2,75	10,87	1,43
2006	1,05	2,93	9,44	1,17
2010	1,20	4,15	11,05	1,72
2014	1,15	3,18	6,82	1,07

Para comprobar si este comportamiento es estadísticamente significativo, se realizan pruebas de Welch para igualdad de medias tanto para distribuciones no pareadas (distribuciones independientes), como pareadas (dependencia entre las dos distribuciones).

En la Tabla 4.11 se reportan los resultados para la prueba de medias entre periodos del índice de concentración electoral, los cuales confirman los resultados obtenidos mediante la comparación de las medias, pues las pruebas de hipótesis muestran una desconcentración electoral hasta el 2010 y en 2014 se produce una pequeña concentración. Sin embargo, cuando se comparan los resultados de 2002 y 2014 se observa una desconcentración electoral, lo que sugiere que la reforma no cambió la tendencia.

Tabla 4.11: Prueba de Welch para la igualdad de medias del índice de concentración electoral para las elecciones a la Cámara de Representantes.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Estadístico (dependencia)	T	Decisión	Situación
$H_0: H_{2002} = H_{2006}$	t = 5,94		t = 6,71		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: H_{2006} = H_{2010}$	t = 21,16		t = 66,26		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: H_{2010} = H_{2014}$	t = -14,58		t = -20,22		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se concentró
$H_0: H_{2002} = H_{2014}$	t = 14,16		t = 15,37		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró

Este comportamiento se confirma al analizar los resultados para el número efectivo de partidos (Tabla 4.12), el índice de Molinar (1991) y el índice de Golosov (2010), que presentan un incremento en el periodo entre 2002 y 2010, con una disminución en el periodo 2014, aunque con un resultado neto (comparación entre 2002 y 2014) que sugiere un incremento del número de partidos.

Tabla 4.12: Prueba de Welch para la igualdad de medias del número efectivo de partidos para las elecciones a la Cámara de Representantes.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Estadístico (dependencia)	T	Decisión	Situación
$H_0: N_{2002} = N_{2006}$	t = -2,37		t = -2,88		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos
$H_0: N_{2006} = N_{2010}$	t = -23,92		t = -92,34		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos
$H_0: N_{2010} = N_{2014}$	t = 18,73		t = 25,67		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se disminuyó el número efectivo de partidos
$H_0: N_{2002} = N_{2014}$	t = -8,95		t = -10,57		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos

Tabla 4.13: Prueba de Welch para la igualdad de medias del índice de Molinar (1991) para las elecciones a la Cámara de Representantes.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Estadístico (dependencia)	T	Decisión	Situación
$H_0: NP_{2002} = NP_{2006}$	t = -3,99		t = -4,46		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos
$H_0: NP_{2006} = NP_{2010}$	t = -15,86		t = -48,25		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número

			nula de medias iguales	efectivo de partidos
$H_0: NP_{2010} = NP_{2014}$	t = 10,25	t = 12,95	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se disminuyó el número efectivo de partidos
$H_0: NP_{2002} = NP_{2014}$	t = -10,76	t = -11,78	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos

Tabla 4.14: Prueba de Welch para la igualdad de medias del índice de Golosov (2010) para las elecciones a la Cámara de Representantes.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Estadístico (dependencia)	T	Decisión	Situación
$H_0: NG_{2002} = NG_{2006}$	t = -2,03		t = -2,43		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos
$H_0: NG_{2006} = NG_{2010}$	t = -20,61		t = -67,43		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos
$H_0: NG_{2010} = NG_{2014}$	t = 16,00		t = 20,85		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se disminuyó el número efectivo de partidos
$H_0: NG_{2002} = NG_{2014}$	t = -7,91		t = -9,20		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos

Para complementar este análisis, se comparan las distribuciones empíricas para los índices electorales, con el fin de conocer si los datos provienen de una misma población. En la Figura 3 se presentan las distribuciones de los índices de concentración electoral para los cuatro periodos electorales, con la cual se aprecia que existen diferencias en las medias y formas de las distribuciones, lo que apoya la hipótesis de diferencia de medias. El anterior resultado se repite al considerar el número efectivo de partidos (Figura 4), el índice de Molinar (1991) (Figura 5) y el índice de Golosov (2010) (Figura 6).

Figura 3: Distribuciones de densidad para los índices de concentración electoral de las elecciones a la Cámara de Representantes entre 2002 y 2014.

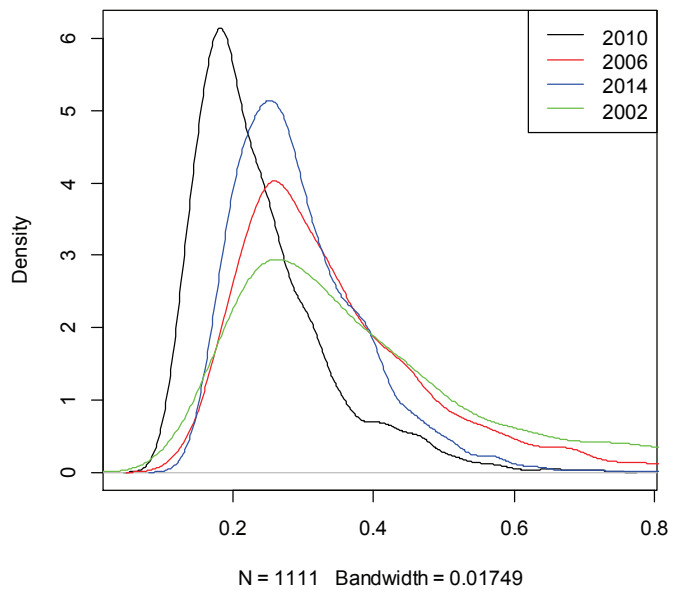


Figura 4: Distribuciones de densidad para el número efectivo de partidos en las elecciones a la Cámara de Representantes entre 2002 y 2014.

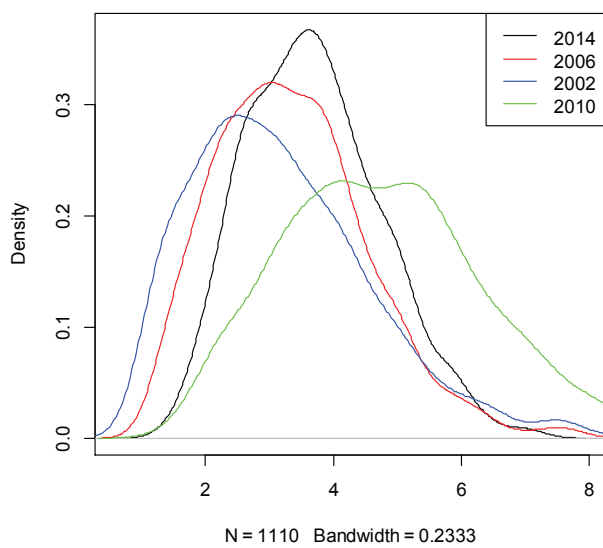


Figura 5: Distribuciones de densidad para el índice de Molinar (1991) en las elecciones a la Cámara de Representantes entre 2002 y 2014.

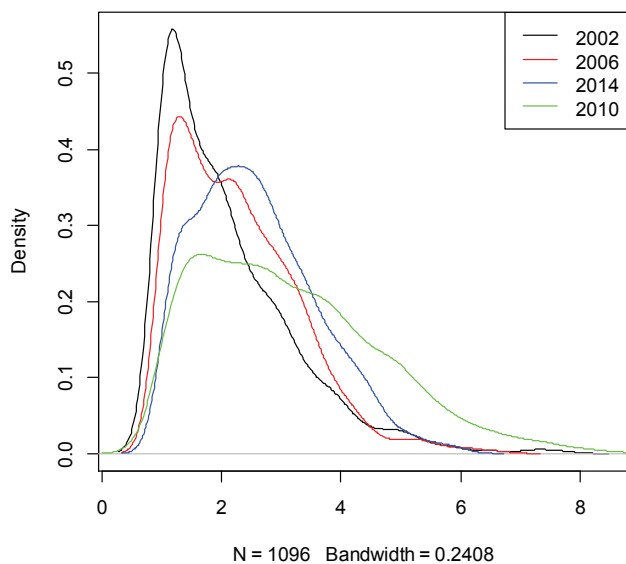
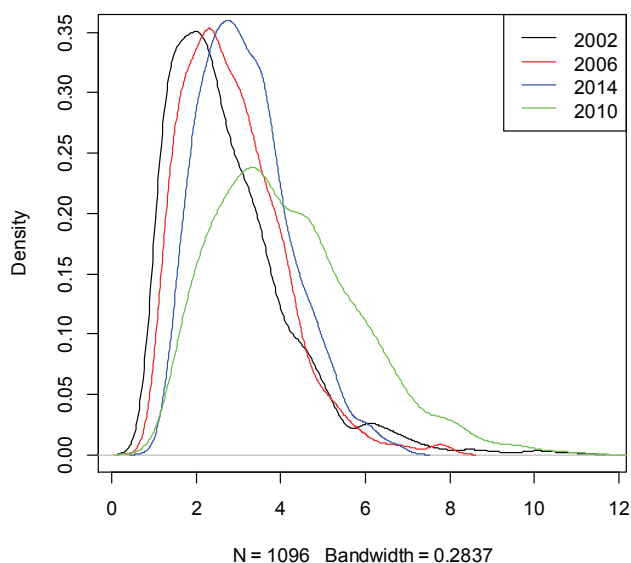


Figura 6: Distribuciones de densidad para el índice de Golosov (2010) en las elecciones a la Cámara de Representantes entre 2002 y 2014.



Para comprobar esto, se realiza una prueba de igualdad de distribuciones entre los índices para cada periodo, usando la prueba de Kolmogorov – Smirnov. Es posible rechazar la hipótesis nula de igualdad de distribuciones en todos los periodos para el índice de concentración electoral (Tabla 4.15), número efectivo de partidos (Tabla 4.16), índice de Molinar (1991) (Tabla 4.17) e índice de Golosov (2010) (Tabla 4.18), lo que sugiere que existe un cambio en los índices electorales que se mantienen en el tiempo y no es causado por un único evento.

Tabla 4.15: Prueba de Kolmogorov - Smirnov para la igualdad de distribuciones del índice de concentración electoral para las elecciones a la Cámara de Representantes.

Hipótesis nula	Estadístico D	Decisión
$H_0: F(H_{2002}) = F(H_{2006})$	D = 0,10	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(H_{2006}) = F(H_{2010})$	D = 0,40	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(H_{2010}) = F(H_{2014})$	D = 0,32	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones

		iguales
$H_0: F(H_{2002}) = F(H_{2014})$	D = 0,24	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales

Tabla 4.16: Prueba de Kolmogorov - Smirnov para la igualdad de distribuciones del número efectivo de partidos para las elecciones a la Cámara de Representantes.

Hipótesis nula	Estadístico D	Decisión
$H_0: F(N_{2002}) = F(N_{2006})$	D = 0,11	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(N_{2006}) = F(N_{2010})$	D = 0,40	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(N_{2010}) = F(N_{2014})$	D = 0,32	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(N_{2002}) = F(N_{2014})$	D = 0,24	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales

Tabla 4.17: Prueba de Kolmogorov - Smirnov para la igualdad de distribuciones del índice de Molinar (1991) para las elecciones a la Cámara de Representantes.

Hipótesis nula	Estadístico D	Decisión
$H_0: F(NP_{2002}) = F(NP_{2006})$	D = 0,13	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(NP_{2006}) = F(NP_{2010})$	D = 0,27	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(NP_{2010}) = F(NP_{2014})$	D = 0,20	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(NP_{2002}) = F(NP_{2014})$	D = 0,26	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales

Tabla 4.18: Prueba de Kolmogorov - Smirnov para la igualdad de distribuciones del índice de Golosov (2010) para las elecciones a la Cámara de Representantes.

Hipótesis nula	Estadístico D	Decisión
$H_0: F(NG_{2002}) = F(NG_{2006})$	D = 0,11	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(NG_{2006}) = F(NG_{2010})$	D = 0,33	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(NG_{2010}) = F(NG_{2014})$	D = 0,28	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(NG_{2002}) = F(NG_{2014})$	D = 0,24	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales

4.3.2.3. Prueba de Chow

Se realizan pruebas de cambio estructural de las medias, con el fin de conocer si la reforma de 2003 tuvo algún efecto en la concentración. Para esto, se consideran dos grupos de datos, sobre los que se realizan pruebas de Chow.

En el primer caso, se considera cada uno de los periodos por separado, por lo que se compara la igualdad del coeficiente estimado para el intercepto entre la regresión de datos panel de todos el periodo de interés, para todos los municipios, contra los coeficientes estimados para la media entre las regresiones por MCO para cada uno de los periodos . En el segundo caso se consideran dos periodos de interés, de acuerdo con la reforma de 2003: las elecciones de 2002 contra las elecciones después de esta reforma. Lo anterior implica contrastar la hipótesis nula de igualdad entre el coeficiente estimado entre la regresión por panel para los datos de todos los periodos de interés, para todos los municipios, y los coeficientes estimados para cada uno de los dos periodos (el primero estimado por MCO y el segundo estimado por técnicas panel para todos los municipios en los periodos 2006 a 2014).

Para ambas pruebas, es posible rechazar la hipótesis nula de igualdad estructural para el índice de concentración electoral (Tabla 4.19), número efectivo de partidos (Tabla 4.20), índice de Molinar (1991) (Tabla 4.21) e índice de Golosov (2010) (Tabla 4.22).

Tabla 4.19: Prueba de Chow para cambio estructural en el índice de concentración electoral en las elecciones a la Cámara de Representantes para el periodo de 2002 a 2014.

Hipótesis nula	Estadístico F	Decisión
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006} = \beta_{2010} = \beta_{2014}$	F = 115,09	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural

$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006-2014}$	F = 749,44	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural
---	------------	--

Tabla 4.20: Prueba de Chow para cambio estructural en el número efectivo de partidos en las elecciones a la Cámara de Representantes para el periodo de 2002 a 2014.

Hipótesis nula	Estadístico F	Decisión
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006} = \beta_{2010} = \beta_{2014}$	F = 156,06	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006-2014}$	F = 995,12	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural

Tabla 4.21: Prueba de Chow para cambio estructural en el índice de Molinar (1991) en las elecciones a la Cámara de Representantes para el periodo de 2002 a 2014.

Hipótesis nula	Estadístico F	Decisión
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006} = \beta_{2010} = \beta_{2014}$	F = 86,42	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006-2014}$	F = 974,84	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural

Tabla 4.22: Prueba de Chow para cambio estructural en el índice de Golosov (2010) en las elecciones a la Cámara de Representantes para el periodo de 2002 a 2014.

Hipótesis nula	Estadístico F	Decisión
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006} = \beta_{2010} = \beta_{2014}$	F = 121,56	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006-2014}$	F = 970,53	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural

Lo que se observa aquí es un paulatino proceso de desconcentración electoral

4.3.2.3. Prueba diferencia de medias teniendo en cuenta el tamaño de la circunscripción

¿Se sostiene la hipótesis de Shugart y Pachón (2010) de acuerdo con la cual la tendencia hacia la concentración del sistema cambia de acuerdo con el tamaño de la circunscripción? No parece, y por dos razones básicas. Por una parte, la tendencia general de las circunscripciones es a desconcentrarse, independientemente de su tamaño. Pero, por otra parte, hay variaciones en el tiempo⁵⁴. Nos concentramos en el caso de la cámara de representantes. La primera forma de mirar el problema, y la más directa, es a través de la concentración o no a nivel departamental. La segunda es observar qué sucedió con los municipios que estaban dentro de los departamentos. Analizamos ambas.

Primero, clasificamos a los departamentos de acuerdo con el tamaño de la circunscripción. circunscripción (Tabla 4.23). Para esto, se calcula el intervalo de tipicidad de acuerdo a la medida del diagrama de cajas, que indica que los departamentos con menos de 3 o más de 5 curules pueden ser considerados como atípicos. Así, los municipios pertenecientes a aquellos departamentos con 2 curules son clasificados en el grupo 1, los que pertenecen a los departamentos con más de 5 curules en el grupo 3 y el resto de departamentos en el grupo 2.

Tabla 4.23: Curules asignadas a cada circunscripción y grupo de clasificación.

Departamentos	Curules	Grupo
Amazonas	2	1
Antioquia	17	3
Arauca	2	1
Atlántico	7	3
Bolívar	6	3
Boyacá	6	3
Caldas	5	2
Caquetá	2	1

⁵⁴ Shugart y Pachón solamente consideran una elección, la posterior a la reforma de 2003.

Casanare	2	1
Cauca	4	2
Cesar	4	2
Choco	2	1
Córdoba	5	2
Cundinamarca	7	3
Guainía	2	1
Guaviare	2	1
Huila	4	2
La guajira	2	1
Magdalena	5	2
Meta	3	2
Nariño	5	2
Norte de Santander	5	2
Putumayo	2	1
Quindío	3	2
Risaralda	4	2
San Andrés y providencia	2	1
Santa fé de Bogotá	18	3
Santander	7	3
Sucre	3	2
Tolima	6	3
Valle	13	3
Vaupés	2	1
Vichada	2	1

Como se ve en las Tablas 4.24, 4.25 y 4.26, la tendencia general es a que se reduzca la concentración; no parece hacer ninguna diferencia apreciable entre cada grupo con respecto de su tendencia a desconcentrarse. Aunque diferente en varios sentidos, el comportamiento electoral *de los tres grupos* tiende hacia la desconcentración. Como los autores del texto citado arriba sostienen que sus resultados "concuerdan con la teoría", el que acabamos de presentar aquí es relevante.

Tabla 4.24: Índice de concentración electoral por circunscripción para el primer grupo

Departamentos	H1991	H1994	H1998	H2002	H2006	H2010	H2014
Amazonas	0,53	0,44	0,57	0,34	0,20	0,19	0,24
Arauca	0,37	0,57	0,59	0,79	0,19	0,22	0,31
Caqueta	0,31	0,32	0,42	0,27	0,20	0,15	0,20
Casanare	0,70	1,00	0,99	0,35	0,25	0,11	0,19
Choco	0,23	0,71	0,59	0,28	0,26	0,14	0,16
Guainia	0,38	0,44	0,56	0,13	0,18	0,13	0,17
Guaviare	0,32	0,33	0,32	0,39	0,13	0,16	0,21
La guajira	0,28	0,39	0,45	0,25	0,27	0,20	0,22
Putumayo	0,35	0,51	0,32	0,15	0,28	0,23	0,25
San Andrés y providencia	0,51	0,34	0,60	0,26	0,26	0,15	0,16
Vaupés	0,66	0,57	0,17	0,35	0,18	0,18	0,25
Vichada	0,71	0,67	0,81	0,30	0,27	0,20	0,28

Tabla 4.25: Índice de concentración electoral por circunscripción para el segundo grupo

Departamentos	H1991	H1994	H1998	H2002	H2006	H2010	H2014
Caldas	0,32	0,29	0,21	0,31	0,18	0,16	0,16
Cauca	0,33	0,38	0,40	0,25	0,25	0,13	0,23
Cesar	0,30	0,56	0,55	0,21	0,18	0,13	0,19
Córdoba	0,52	0,52	0,60	0,66	0,24	0,15	0,25
Huila	0,35	0,39	0,31	0,35	0,20	0,20	0,23
Magdalena	0,48	0,57	0,58	0,46	0,44	0,25	0,31
Meta	0,39	0,36	0,42	0,32	0,15	0,11	0,18
Nariño	0,32	0,30	0,19	0,38	0,17	0,22	0,28
Norte de Santander	0,31	0,40	0,18	0,20	0,20	0,11	0,24
Quindío	0,37	0,54	0,38	0,57	0,33	0,18	0,31
Risaralda	0,45	0,48	0,53	0,34	0,19	0,14	0,22
Sucre	0,24	0,35	0,30	0,27	0,16	0,16	0,27

Tabla 4.26: Índice de concentración electoral por circunscripción para el tercer grupo

Departamentos	H1991	H1994	H1998	H2002	H2006	H2010	H2014
Antioquia	0,304	0,317	0,294	0,121	0,151	0,154	0,175
Atlántico	0,332	0,195	0,185	0,184	0,243	0,145	0,228
Bolívar	0,459	0,561	0,309	0,094	0,114	0,122	0,143
Boyacá	0,346	0,463	0,449	0,211	0,212	0,120	0,185
Cundinamarca	0,335	0,321	0,350	0,198	0,300	0,221	0,359

Bogotá	0,218	0,191	0,140	0,274	0,334	0,171	0,259
Santander	0,318	0,296	0,378	0,163	0,174	0,138	0,179
Tolima	0,384	0,357	0,327	0,151	0,197	0,120	0,174
Valle	0,251	0,359	0,299	0,105	0,138	0,117	0,145

Ahora veamos qué sucede cuando se realiza una división de los municipios de acuerdo al número de curules asignadas al departamento. A partir de la clasificación en tres grupos clasificación, se comparan las medias para cada grupo en los periodos 2002 a 2014, para el índice de concentración electoral para cada uno de los grupos , buscando comprobar si existen diferencias de este índice, de acuerdo con el tamaño de la circunscripción. Se observa que el primer grupo tiene un comportamiento cercano al promedio global (Tabla 4.27), mientras que los otros dos grupos (Tabla 4.28 y Tabla 4.29) tienen una tendencia contraria al promedio para los años 2006 y 2010.

Tabla 4.27: Estadística descriptiva para el índice de concentración municipal de las elecciones a la Cámara de Representantes entre 2002 y 2014 para el primer grupo.

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
2002	0,23	0,55	1,00	0,19
2006	0,17	0,35	0,90	0,13
2010	0,13	0,31	0,85	0,11
2014	0,17	0,33	0,69	0,09

Tabla 4.28: Estadística descriptiva para el índice de concentración municipal de las elecciones a la Cámara de Representantes entre 2002 y 2014 para el segundo grupo.

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
2002	0,13	0,39	0,98	0,19
2006	0,13	0,32	0,91	0,14
2010	0,13	0,34	0,87	0,14
2014	0,16	0,31	0,78	0,09

Tabla 4.29: Estadística descriptiva para el índice de concentración municipal de las elecciones a la Cámara de Representantes entre 2002 y 2014 para el tercer grupo.

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
2002	0,10	0,35	1,00	0,16
2006	0,14	0,33	0,87	0,13
2010	0,13	0,35	0,86	0,14
2014	0,14	0,28	0,63	0,09

Esto se comprueba al realizar las pruebas de igualdad de medias entre periodos para los 3 grupos, a partir de las cuales se concluye que en el grupo 1 (Tabla 4.30) existe una desconcentración entre 2002 y 2010, seguido por una concentración para 2014. Por el contrario, para el segundo (Tabla 4.31) y tercer grupo (Tabla 4.32), existe una desconcentración entre 2002 y 2006, seguida por una concentración entre 2006 y 2010 y una posterior desconcentración entre 2010 y 2014.

Tabla 4.30: Prueba de Welch para la igualdad de medias del índice de concentración electoral para las elecciones a la Cámara de Representantes del primer grupo.

Hipótesis nula	Estadístico T (independencia)	Estadístico T (dependencia)	Decisión	Situación
$H_0: H_{2002} = H_{2006}$	t = 9,43	t = 9,74	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: H_{2006} = H_{2010}$	t = 2,91	t = 4,10	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: H_{2010} = H_{2014}$	t = -1,38	t = -2,75	Resultado ambiguo	Se concentró bajo dependencia de las muestras
$H_0: H_{2002} = H_{2014}$	t = 11,55	t = 12,55	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró

Tabla 4.31: Prueba de Welch para la igualdad de medias del índice de concentración electoral para las elecciones a la Cámara de Representantes del segundo grupo.

Hipótesis nula	Estadístico T (independencia)	Estadístico T (dependencia)	Decisión	Situación
$H_0: H_{2002} = H_{2006}$	t = 5,03	t = 5,37	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: H_{2006} = H_{2010}$	t = -1,33	t = -2,00	Resultado ambiguo	Se concentró bajo dependencia de las

				muestras
$H_0: H_{2010} = H_{2014}$	t = 3,46	t = 4,44	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: H_{2002} = H_{2014}$	t = 7,09	t = 7,00	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró

Tabla 4.32: Prueba de Welch para la igualdad de medias del índice de concentración electoral para las elecciones a la Cámara de Representantes del tercer grupo.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Estadístico (dependencia)	T	Decisión	Situación
$H_0: H_{2002} = H_{2006}$	t = 2,02		t = 2,74		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: H_{2006} = H_{2010}$	t = -2,13		t = -3,02		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se concentró
$H_0: H_{2010} = H_{2014}$	t = 9,62		t = 12,49		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: H_{2002} = H_{2014}$	t = 8,57		t = 9,53		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró

Lo anterior indica que los municipios que pertenecen a las circunscripciones más pequeñas presentan una clara la tendencia hacia la desconcentración en las elecciones, mientras que existe un efecto ambiguo en la concentración electoral en los municipios pertenecientes a circunscripciones medianas y altas, pues en el corto plazo muestran fluctuaciones en los niveles de concentración electoral, aunque en el largo plazo tienden a desconcentrarse.

4.3.2.4. Senado

A diferencia de la Cámara de Representantes, el Senado tiene circunscripción nacional y, por tanto, todos los municipios votan por una misma lista de candidatos. En la Tabla 4.33 se presentan los índices electorales para los resultados nacionales de votación. Con excepción de 1994, existe una tendencia a largo plazo desconcentración electoral, aunque

en 2010 nos encontramos con un evento concentrador. Nótese sin embargo que en 2014 el sistema "rebota" hacia un número de partidos alto, de acuerdo con la tendencia a largo plazo.

Tabla 4.33: Índices electorales para las elecciones al Senado entre 1991 y 2014

Año	H	N	NP	NG
1991	0,29	3,38	1,38	2,32
1994	0,31	3,18	1,42	2,20
1998	0,22	4,41	1,52	3,03
2002	0,11	8,87	2,76	7,10
2006	0,12	8,14	7,03	8,94
2010	0,16	6,15	4,57	5,69
2014	0,15	6,62	5,79	6,65

Observando el comportamiento a nivel municipal, ocurre algo semejante. Nuevamente se comparan los promedios para los índices de concentración electoral (Tabla 4.34), número efectivo de partidos (Tabla 4.35), Molinar (1991) (Tabla 4.36) y Golosov (Tabla 4.37). Se observa una tendencia hacia la desconcentración electoral para el periodo de 2002 a 2006, seguida por un concentración para el periodo de 2006 a 2010 y una posterior desconcentración entre 2010 y 2014.

Tabla 4.34: Estadística descriptiva para el índice de concentración municipal de las elecciones al Senado entre 2002 y 2014

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
2002	0,09	0,32	1,00	0,15
2006	0,10	0,29	0,90	0,12
2010	0,13	0,32	0,91	0,13
2014	0,13	0,27	0,71	0,09

Tabla 4.35: Estadística descriptiva para el número efectivo de partidos municipal de las elecciones al Senado entre 2002 y 2014

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
2002	1,00	3,76	10,87	1,60
2006	1,11	4,03	9,68	1,44
2010	1,10	3,55	7,60	1,19
2014	1,40	4,02	7,70	1,14

Tabla 4.36: Estadística descriptiva para el índice de Molinar (1991) municipal de las elecciones al Senado entre 2002 y 2014

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
2002	1,00	2,27	8,40	1,18
2006	1,00	2,64	7,80	1,30
2010	1,00	2,40	6,43	1,06
2014	1,00	2,77	7,02	1,13

Tabla 4.37: Estadística descriptiva para el índice de Golosov (2010) municipal de las elecciones al Senado entre 2002 y 2014

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
2002	1,00	3,25	13,02	1,64
2006	1,06	3,48	9,70	1,50
2010	1,05	3,04	7,68	1,20
2014	1,21	3,46	7,65	1,18

Estos resultados se muestran ser estadísticamente significativos, cuando se realizan las pruebas de Welch entre los diferentes periodos, para los índice de concentración electoral (Tabla 4.38), el número efectivo de partidos (Tabla 4.39), el índice de Molinar (1991) (Tabla 4.40) y el índice de Golosov (2010) (Tabla 4.41). Por tanto, se concluye que la concentración electoral para el Senado muestra un comportamiento de corto plazo fluctuante, aunque tiende a desconcentrarse con el mediano plazo.

Tabla 4.38: Prueba de Welch para la igualdad de medias del índice de concentración electoral para las elecciones al Senado.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Estadístico (dependencia)	T	Decisión	Situación
$H_0: H_{2002} = H_{2006}$	t = 5,88		t = 7,26		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: H_{2006} = H_{2010}$	t = -6,39		t = -9,58		Rechazar la hipótesis	Se concentró

			nula de medias iguales	
$H_0: H_{2010} = H_{2014}$	t = 10,43	t = 13,70	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: H_{2002} = H_{2014}$	t = 9,24	t = 10,14	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró

Tabla 4.39: Prueba de Welch para la igualdad de medias del número efectivo de partidos para las elecciones al Senado.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Estadístico (dependencia)	T	Decisión	Situación
$H_0: N_{2002} = N_{2006}$	t = -4,13		t = -5,39		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos
$H_0: N_{2006} = N_{2010}$	t = 8,64		t = 12,91		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se disminuyó el número efectivo de partidos
$H_0: N_{2010} = N_{2014}$	t = -9,55		t = -13,64		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos
$H_0: N_{2002} = N_{2014}$	t = -4,31		t = -5,05		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos

Tabla 4.40: Prueba de Welch para la igualdad de medias del índice de Molinar (1991) para las elecciones al Senado.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Estadístico (dependencia)	T	Decisión	Situación
$H_0: NP_{2002} = NP_{2006}$	t = -6,87		t = -7,78		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos
$H_0: NP_{2006} = NP_{2010}$	t = 4,71		t = 6,04		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se disminuyó el número efectivo de partidos
$H_0: NP_{2010} = NP_{2014}$	t = -7,97		t = -9,76		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos
$H_0: NP_{2002} = NP_{2014}$	t = -10,10		t = -10,70		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos

Tabla 4.41: Prueba de Welch para la igualdad de medias del índice de Golosov (2010) para las elecciones al Senado.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Estadístico (dependencia)	T	Decisión	Situación
$H_0: NG_{2002} = NG_{2006}$	t = -3,43		t = -4,27		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos
$H_0: NG_{2006} = NG_{2010}$	t = 7,63		t = 10,61		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se disminuyó el número efectivo de partidos
$H_0: NG_{2010} = NG_{2014}$	t = -8,36		t = -11,03		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos
$H_0: NG_{2002} = NG_{2014}$	t = -3,47		t = -3,96		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se incrementó el número efectivo de partidos

Adicionalmente, se grafican las distribuciones empíricas y se realizan pruebas de Kolmogorov - Smirnov para los índices de concentración electoral (Figura 7 y Tabla 4.42), número efectivo de partidos (Figura 8 y Tabla 4.43), índice de Molinar (1991) (Figura 9 y Tabla 4.44) e índice de Golosov (2010) (Figura 10 y Tabla 4.45). En todos los casos se puede rechazar la hipótesis nula de igualdad de distribuciones, lo que apoya los hallazgos de la sección anterior sobre cambios en las concentraciones electorales.

Figura 7: Distribuciones de densidad para los índices de concentración electoral de las elecciones al Senado entre 2002 y 2014.

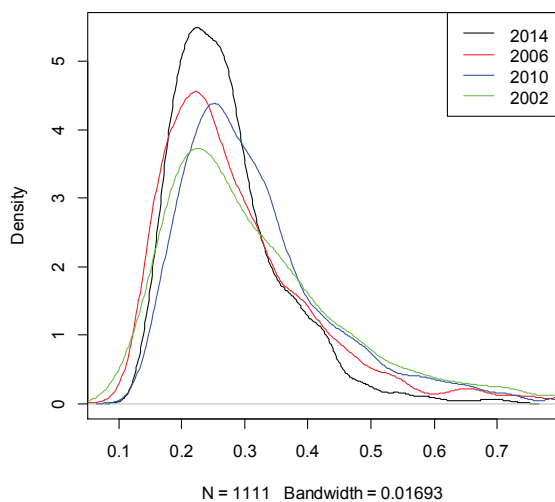


Figura 8: Distribuciones de densidad para el número efectivo de partidos en las elecciones al Senado entre 2002 y 2014.

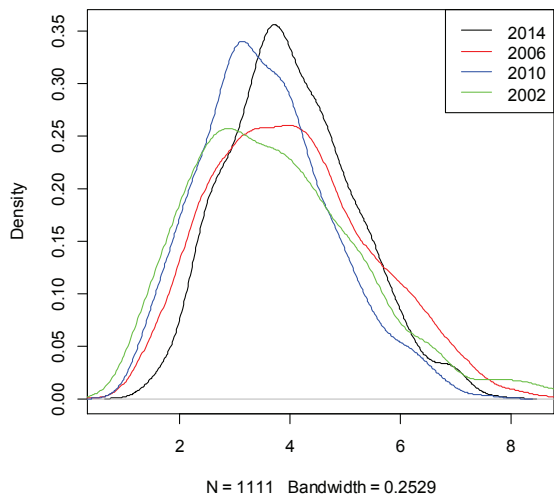


Figura 9: Distribuciones de densidad para el índice de Molinar (1991) en las elecciones al Senado entre 2002 y 2014.

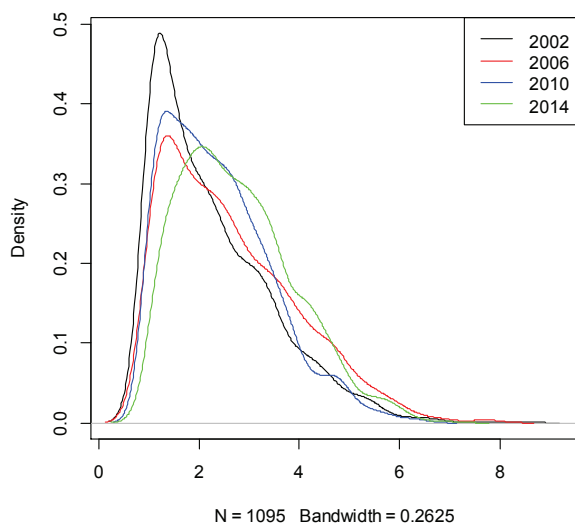


Figura 10: Distribuciones de densidad para el índice de Golosov (2010) en las elecciones al Senado entre 2002 y 2014.

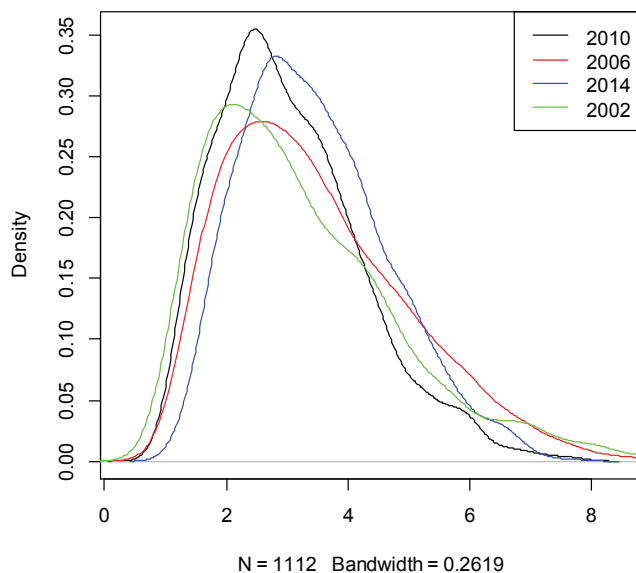


Tabla 4.42: Prueba de Kolmogorov - Smirnov para la igualdad de distribuciones del índice de concentración electoral para las elecciones a la Cámara de Representantes.

Hipótesis nula	Estadístico D	Decisión
$H_0: F(H_{2002}) = F(H_{2006})$	D = 0,11	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(H_{2006}) = F(H_{2010})$	D = 0,16	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(H_{2010}) = F(H_{2014})$	D = 0,19	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(H_{2002}) = F(H_{2014})$	D = 0,17	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales

Tabla 4.43: Prueba de Kolmogorov - Smirnov para la igualdad de distribuciones del número efectivo de partidos para las elecciones a la Cámara de Representantes.

Hipótesis nula	Estadístico D	Decisión
$H_0: F(N_{2002}) = F(N_{2006})$	D = 0,11	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(N_{2006}) = F(N_{2010})$	D = 0,16	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(N_{2010}) = F(N_{2014})$	D = 0,19	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(N_{2002}) = F(N_{2014})$	D = 0,17	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales

Tabla 4.44: Prueba de Kolmogorov - Smirnov para la igualdad de distribuciones del índice de Molinar (1991) para las elecciones a la Cámara de Representantes.

Hipótesis nula	Estadístico D	Decisión
$H_0: F(NP_{2002}) = F(NP_{2006})$	D = 0,13	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(NP_{2006}) = F(NP_{2010})$	D = 0,10	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(NP_{2010}) = F(NP_{2014})$	D = 0,14	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(NP_{2002}) = F(NP_{2014})$	D = 0,23	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales

Tabla 4.45: Prueba de Kolmogorov - Smirnov para la igualdad de distribuciones del índice de Golosov (2010) para las elecciones a la Cámara de Representantes.

Hipótesis nula	Estadístico D	Decisión
$H_0: F(NG_{2002}) = F(NG_{2006})$	D = 0,10	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(NG_{2006}) = F(NG_{2010})$	D = 0,13	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(NG_{2010}) = F(NG_{2014})$	D = 0,17	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(NG_{2002}) = F(NG_{2014})$	D = 0,23	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales

Al igual que en el caso de las elecciones a la Cámara se realizan pruebas de cambio estructural sobre las medias, con el fin de conocer si la reforma de 2003 tuvo algún efecto en la concentración. Para esto, se consideran dos grupos de datos, sobre los que se realizan pruebas de Chow.

En el primer caso, se considera cada uno de los periodos por separado, por lo que se compara la igualdad del coeficiente estimado para el intercepto entre la regresión de datos panel de todos el periodo de interés, para todos los municipios, contra los coeficientes estimados para la media entre las regresiones por MCO para cada uno de los periodos

En el segundo caso se consideran dos periodos de interés, de acuerdo con la reforma de 2003: las elecciones de 2002 contra las elecciones después de esta reforma. Lo anterior implica contrastar la hipótesis nula de igualdad entre el coeficiente estimado entre la regresión por panel para los datos de todos los periodos de interés, para todos los municipios, y los coeficientes estimados para cada uno de los dos periodos (el primero estimado por MCO y el segundo estimado por técnicas panel para todos los municipios en los periodos 2006 a 2014). Para ambas pruebas, es posible rechazar la hipótesis nula de igualdad estructural para el índice de concentración electoral (Tabla 4.46), número efectivo de partidos (Tabla 4.47), índice de Molinar (1991) (Tabla 4.48) e índice de Golosov (2010) (Tabla 4.49).

Tabla 4.46: Prueba de Chow para cambio estructural en el índice de concentración electoral en las elecciones al Senado para el periodo de 2002 a 2014.

Hipótesis nula	Estadístico F	Decisión
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006} = \beta_{2010} = \beta_{2014}$	F = 19,41	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006-20014}$	F = 695,52	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural

Tabla 4.47: Prueba de Chow para cambio estructural en el número efectivo de partidos en las elecciones al Senado para el periodo de 2002 a 2014.

Hipótesis nula	Estadístico F	Decisión
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006} = \beta_{2010} = \beta_{2014}$	F = 16,40	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006-20014}$	F = 643,05	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural

Tabla 4.48: Prueba de Chow para cambio estructural en el índice de Molinar (1991) en las elecciones al Senado para el periodo de 2002 a 2014.

Hipótesis nula	Estadístico F	Decisión
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006} = \beta_{2010} = \beta_{2014}$	F = 22,26	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006-20014}$	F = 1103,90	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural

Tabla 4.49: Prueba de Chow para cambio estructural en el índice de Golosov (1991) en las elecciones al Senado para el periodo de 2002 a 2014.

Hipótesis nula	Estadístico F	Decisión
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006} = \beta_{2010} = \beta_{2014}$	F = 72,39	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural
$H_0: \beta_{2002} = \beta_{2006-2014}$	F = 744,07	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural

En la Tabla 4-49 A se muestra que en efecto estas diferencias significativas operan en la dirección operada

Año	Coefficiente N	Decisión
2002	3,17	
2006	3,35	Se incrementaron con respecto a 2002
2010	4,76	Se incrementaron con respecto a 2006
2014	3,69	Disminuyeron con respecto a 2010
2006-2014	3,93	Se incrementaron con respecto a 2002

Los otros indicadores se comportan de manera análoga. Una vez más, vemos una tendencia hacia la desconcentración

4.3.3. Comparación de lista cerrada contra lista abierta

A partir de la reforma de 2003, los partidos tienen la posibilidad de lanzar sus candidaturas al Senado y a la cámara con la opción de una lista cerrada, lo que quiere

decir que los votantes emiten voto por el partido, o por lista abierta, en la que los electores pueden escoger a un candidato particular de su partido de preferencia.

Esta opción ha generado muchas polémicas y se ha considerado como uno de los factores responsables de la desconcentración electoral. Por tanto, se realiza una comparación entre los índices de concentración electoral entre 2006 y 2014 en el caso en el que sólo hubieran participado partidos con lista cerrada y en el caso en el que sólo hubieran participado partidos con lista abierta. La elección de este periodo responde a que en 2010 sólo un partido se presentó con lista cerrada, lo que hace imposible la generación de un escenario contrafactual para este periodo.

La Tabla 4.50 y Tabla 4.51 muestran que en ambos casos se produce una concentración electoral entre estos dos periodos, aunque su efecto es mayor para el caso de las listas cerradas. Lo anterior puede deberse en parte a que para el periodo 2014 sólo los partidos MIRA y Centro Democrático se presentaron con lista cerrada y este último obtuvo un alto nivel de votación a nivel nacional. Esto sugeriría que la lista abierta opera contra la concentración

Tabla 4.50: Prueba de Welch para la igualdad de medias del índice de concentración electoral para las elecciones al Senado con lista cerrada.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Decisión	Situación
$H_0: H_{2006} = H_{2014}$	t = -66,23		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se concentró

Tabla 4.51: Prueba de Welch para la igualdad de medias del índice de concentración electoral para las elecciones al Senado con lista abierta.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Decisión	Situación
$H_0: H_{2006} = H_{2014}$	t = -4,69		Rechazar la hipótesis	Se concentró

	nula de medias iguales	
--	------------------------	--

4.3.4. Comparando con las elecciones presidenciales

A partir de 1991 no se hizo ninguna reforma ni al método ni a la circunscripción para la elección presidencial. Por consiguiente, ésta constituye un contrafáctico muy poderoso para evaluar los efectos de la reforma del 2003. Si las elecciones presidenciales mostraron un comportamiento análogo a las parlamentarias, entonces significa que los efectos de cambio no se pueden atribuir a la reforma, si a otras variables.

La Tabla 4.52 muestra los resultados para los índices de concentración electoral y número efectivo de partidos desde 1974 a 2014. A partir de 1994 se observa una tendencia a la desconcentración electoral, con excepción de los años 2002 y 2006, que coinciden con las elecciones de Álvaro Uribe Vélez.

Tabla 4.52: Índices electorales para las elecciones a la presidencia entre 1974 y 2014

Año	H	N	NP	NG
1974	0,42	2,35	1,60	1,91
1978	0,46	2,16	2,01	2,10
1982	0,40	2,51	2,14	2,30
1986	0,48	2,10	1,59	1,77
1990	0,33	3,05	1,84	2,38
1994	0,42	2,39	2,19	2,37
1998	0,32	3,17	2,94	3,09
2002	0,37	2,68	2,04	2,34
2006	0,47	2,15	1,31	1,68
2010	0,27	3,72	2,19	2,94
2014	0,21	4,79	3,84	4,30

La estadística descriptiva para los índices de concentración electoral (Tabla 4.53), número efectivo de partidos (Tabla 4.54), índice de Molinar (1991) (Tabla 4.55) e índice de Golosov (1991) (Tabla 4.56) en el periodo de interés, muestran un comportamiento similar al descrito por los resultados de la circunscripción nacional.

Tabla 4.53: Estadística descriptiva para el índice de concentración municipal de las elecciones presidenciales entre 1974 y 2014

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
1974	0,30	0,58	0,99	0,16
1978	0,33	0,64	1,00	0,16
1982	0,31	0,60	0,99	0,14
1986	0,35	0,60	0,98	0,14
1990	0,22	0,47	0,95	0,14
1994	0,28	0,54	0,95	0,13
1998	0,26	0,48	0,93	0,13
2002	0,21	0,47	0,87	0,11
2006	0,24	0,55	0,91	0,14
2010	0,19	0,42	0,87	0,14
2014	0,18	0,33	0,80	0,11

Tabla 4.54: Estadística descriptiva para el número efectivo de partidos municipal de las elecciones presidenciales entre 1974 y 2014

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
1974	1,00	1,84	3,30	0,47
1978	1,00	1,65	3,00	0,36
1982	1,00	1,80	3,21	0,46
1986	1,02	1,72	2,82	0,35
1990	1,05	2,33	4,62	0,65
1994	1,05	1,93	3,51	0,41
1998	1,07	2,23	3,87	0,54
2002	1,15	2,23	4,73	0,52
2006	1,10	1,94	4,09	0,50
2010	1,15	2,67	5,36	0,90
2014	1,26	3,28	5,61	0,92

Tabla 4.55: Estadística descriptiva para el índice de Molinar (1991) municipal de las elecciones al presidencia entre 1974 y 2014

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
1974	1,00	1,37	2,80	0,39
1978	1,00	1,33	2,66	0,33
1982	1,00	1,41	2,89	0,40

1986	1,00	1,34	2,42	0,32
1990	1,00	1,60	3,88	0,57
1994	1,00	1,46	2,98	0,39
1998	1,00	1,60	3,07	0,51
2002	1,00	1,54	3,95	0,47
2006	1,00	1,38	3,83	0,44
2010	1,00	1,64	4,78	0,73
2014	1,00	2,43	5,07	0,90

Tabla 4.56: Estadística descriptiva para el índice de Golosov (2010) municipal de las elecciones al presidencia entre 1974 y 2014

Año	Mínimo	Media	Máximo	Desviación
1974	1,00	1,56	3,01	0,39
1978	1,00	1,45	2,74	0,32
1982	1,00	1,56	3,00	0,40
1986	1,00	1,48	2,53	0,30
1990	1,03	1,93	4,00	0,58
1994	1,03	1,67	3,23	0,39
1998	1,04	1,88	3,43	0,50
2002	1,08	1,87	4,66	0,48
2006	1,05	1,62	3,99	0,43
2010	1,08	2,15	5,17	0,80
2014	1,13	2,75	5,28	0,90

Para comprobar si la diferencia entre estos resultados es estadísticamente significativa se realiza un test de Welch, comparando tres periodos: 1974 a 1986, 1990 a 2002 y 2006 a 2014. Lo anterior para analizar los cambios introducidos por la Constitución de 1991, así como el contrafactual frente a la reforma de 2003.

En la Tabla 4.57, Tabla 4.58, Tabla 4.59 y Tabla 4.60 se muestran las pruebas de hipótesis sobre igualdad de medias para los cuatro índices. En todos los casos se puede rechazar la hipótesis nula en favor de la desconcentración electoral

Tabla 4.57: Prueba de Welch para la igualdad de medias del índice de concentración electoral para las elecciones a la presidencia.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Decisión	Situación
----------------	--------------------------------	---	----------	-----------

$H_0: H_{1974-1986} = H_{1990-2002}$	t = 34,17	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: H_{1990-2002} = H_{2002-2014}$	t = 14,24	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: H_{1974-1986} = H_{2002-2014}$	t = 42,27	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró

Tabla 1: Prueba de Welch para la igualdad de medias del número efectivo de partidos para las elecciones a la presidencia.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Decisión	Situación
$H_0: N_{1974-1986} = N_{1990-2002}$	t = -37,13		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: N_{1990-2002} = N_{2002-2014}$	t = -21,31		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: N_{1974-1986} = N_{2002-2014}$	t = -44,02		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró

Tabla 4.59: Prueba de Welch para la igualdad de medias del índice de Molinar (1991) para las elecciones a la presidencia.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Decisión	Situación
$H_0: NP_{1974-1986} = NP_{1990-2002}$	t = -18,18		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: NP_{1990-2002} = NP_{2002-2014}$	t = -11,65		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: NP_{1974-1986} = NP_{2002-2014}$	t = -23,46		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró

Tabla 4.60: Prueba de Welch para la igualdad de medias del índice de Golosov (2010) para las elecciones a la presidencia.

Hipótesis nula	Estadístico (independencia)	T	Decisión	Situación
$H_0: NG_{1974-1986} = NG_{1990-2002}$	t = -31,12		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: NG_{1990-2002} = NG_{2002-2014}$	t = -18,12		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró
$H_0: NG_{1974-1986} = NG_{2002-2014}$	t = -37,15		Rechazar la hipótesis nula de medias iguales	Se desconcentró

El análisis de las distribuciones empíricas (Figura , Figura, Figura y Figura) para los cuatro índices entre los tres periodos lleva a considerar que no provienen de una misma población y, por tanto, existen cambios entre las elecciones.

Figura 11: Distribuciones de densidad para los índices de concentración electoral de las elecciones a la presidencia entre 1974 y 2014.

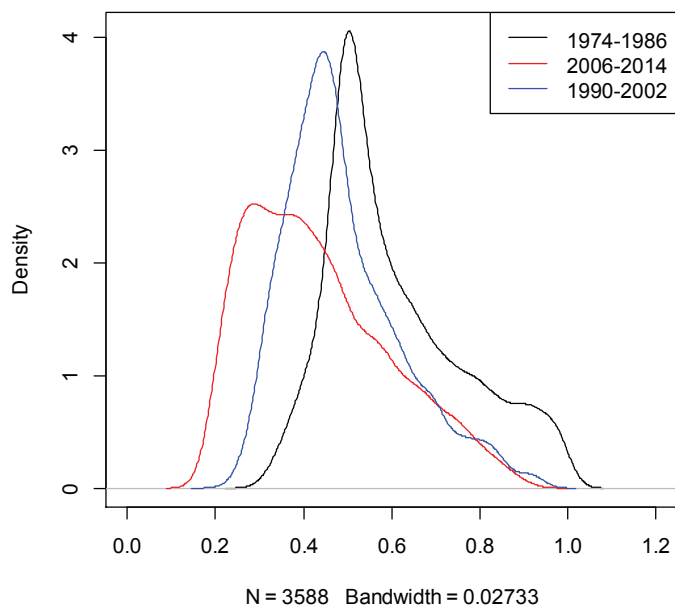


Figura 12: Distribuciones de densidad para el número efectivo de partidos en las elecciones a la presidencia entre 1974 y 2014.

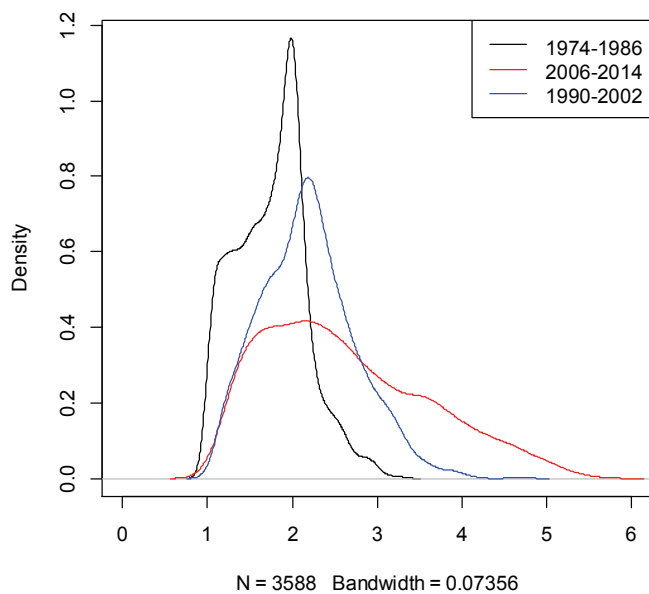


Figura 13: Distribuciones de densidad para el índice de Molinar (1991) a la presidencia entre 1974 y 2014.

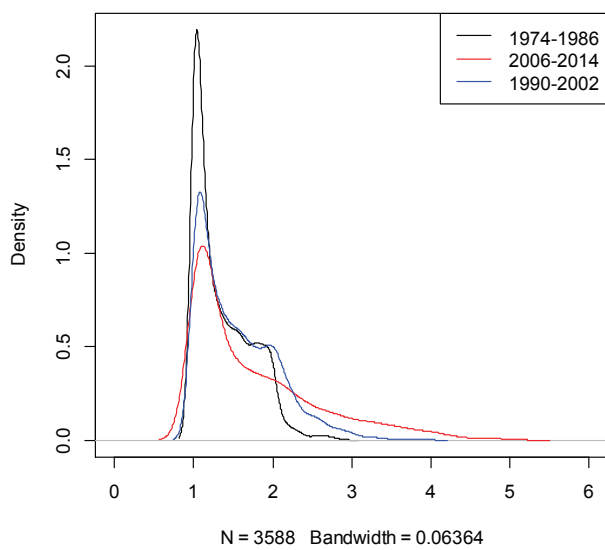
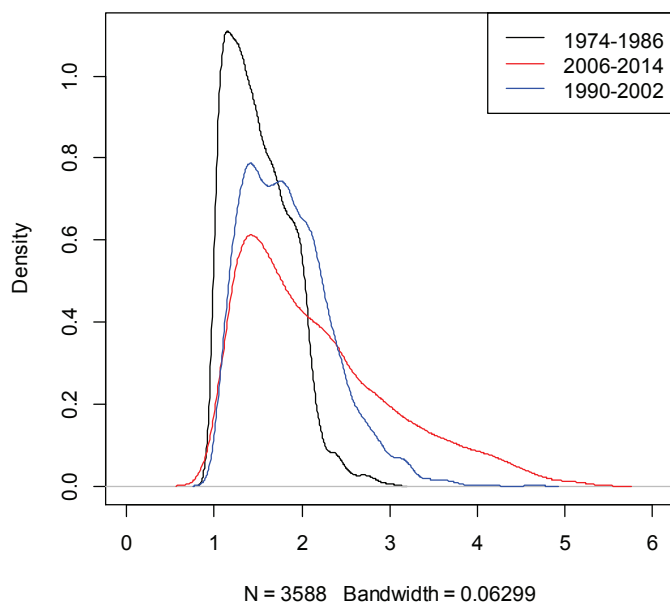


Figura 14: Distribuciones de densidad para el índice de Golosov (2010) a la presidencia entre 1974 y 2014.



Lo anterior se confirma al analizar los resultados de las pruebas de Kolmogorov – Smirnov sobre igualdad de distribuciones (Tabla 4.61, Tabla 4.62, Tabla 4.63 y Tabla 4.64) para los cuatro índices electorales. En todos los casos se puede rechazar la hipótesis nula de igualdad de distribuciones, lo que lleva a considerar que existe un cambio en la concentración electoral para las elecciones presidenciales.

Tabla 4.61: Prueba de Kolmogorov - Smirnov para la igualdad de distribuciones del índice de concentración electoral para las elecciones a la presidencia.

Hipótesis nula	Estadístico D	Decisión
$H_0: F(H_{1974-1986}) = F(H_{1990-2002})$	D = 0,38	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(H_{1990-2002}) = F(H_{2002-2014})$	D = 0,24	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales
$H_0: F(H_{1974-1986}) = F(H_{2002-2014})$	D = 0,49	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales

Tabla 4.62: Prueba de Kolmogorov - Smirnov para la igualdad de distribuciones del número efectivo de partidos para las elecciones a la presidencia.

Hipótesis nula	Estadístico D	Decisión
$H_0: F(N_{1974-1986}) = F(N_{1990-2002})$	D = 0,39	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(N_{1990-2002}) = F(N_{2002-2014})$	D = 0,24	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales
$H_0: F(N_{1974-1986}) = F(N_{2002-2014})$	D = 0,49	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales

Tabla 4.63: Prueba de Kolmogorov - Smirnov para la igualdad de distribuciones del índice de Molinar (1991) para las elecciones a la presidencia.

Hipótesis nula	Estadístico D	Decisión
$H_0: F(N_{1974-1986}) = F(N_{1990-2002})$	D = 0,14	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(N_{1990-2002}) = F(N_{2002-2014})$	D = 0,13	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales
$H_0: F(N_{1974-1986}) = F(N_{2002-2014})$	D = 0,25	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales

Tabla 4.64: Prueba de Kolmogorov - Smirnov para la igualdad de distribuciones del índice de Golosov (2010) para las elecciones a la presidencia.

Hipótesis nula	Estadístico D	Decisión
$H_0: F(N_{1974-1986}) = F(N_{1990-2002})$	D = 0,26	Rechazar la hipótesis nula de distribuciones iguales
$H_0: F(N_{1990-2002}) = F(N_{2002-2014})$	D = 0,20	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales
$H_0: F(N_{1974-1986}) = F(N_{2002-2014})$	D = 0,39	Rechazar la hipótesis nula de medias iguales

Ahora realizamos una prueba de cambio estructural de Chow para comprobar si existen diferencias entre las medias de los cuatro índices entre los periodos considerados (Tabla 4.65, Tabla 4.66, Tabla 4.67 y Tabla 4.68). En todos los casos se rechaza la hipótesis nula de igualdad estructural y por tanto existe una tendencia hacia el cambio de los índices de concentración.

Tabla 4.65: Prueba de Chow para cambio estructural en el índice de concentración electoral en las elecciones a la presidencia para el periodo de 1974 a 2014.

Hipótesis nula	Estadístico F	Decisión
$H_0: \beta_{1974-1986} = \beta_{1990-2002} = \beta_{2006-2014}$	F = 2394,30	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural

Tabla 4.66: Prueba de Chow para cambio estructural en el número efectivo de partidos en las elecciones a la presidencia para el periodo de 1974 a 2014.

Hipótesis nula	Estadístico F	Decisión
$H_0: \beta_{1974-1986} = \beta_{1990-2002} = \beta_{2006-2014}$	F = 4172,85	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural

Tabla 4.67: Prueba de Chow para cambio estructural en el índice de Molinar (1991) en las elecciones a la presidencia para el periodo de 1974 a 2014.

Hipótesis nula	Estadístico F	Decisión
$H_0: \beta_{1974-1986} = \beta_{1990-2002} = \beta_{2006-2014}$	F = 3255,90	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural

Tabla 2: Prueba de Chow para cambio estructural en el índice de Golosov (2010) en las elecciones a la presidencia para el periodo de 2002 a 2014.

Hipótesis nula	Estadístico F	Decisión
$H_0: \beta_{1974-1986} = \beta_{1990-2002} = \beta_{2006-2014}$	F = 3925,03	Rechazar la hipótesis nula de no existencia de estructural

Por último, vemos que los cambios en términos de concentración de las elecciones parlamentarias están asociados con la presidencial (predicen la tendencia a la concentración de la presidencial), por lo que las tendencias son análogas.

De acuerdo con Wooldridge (2007) La estimación básica de los datos panel está dada por

$$Y_{it} = X_{it}^* \beta + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Donde X_{it} representa las mediciones para las variables explicativas de las i en los t años considerados, Y_{it} la variable que se desea explicar, β el vector de coeficientes y ε_{it} el vector de errores que se supone $N\sim(0, \sigma^2 I)$. Cuando no es posible asegurar la independencia de los errores, es necesario suponer que los individuos presentan un efecto no observado que es fijo, lo que se traduce en que el error puede ser descompuesto en una parte fija (γ_i) y otra parte que depende de cada observación en el tiempo (η_{ij}), lo que corresponde a la estimación de panel por efectos fijos, que corresponde a las estimaciones mediante MCO del modelo

$$Y_{it} - \widehat{Y}_i = (X_{it} - \widehat{X}_i)\beta + (Z_i - \widehat{Z}_i)\delta + (\gamma_i - \widehat{\gamma}_i) + \eta_{ij} - \widehat{\eta}_i = (X_{it} - \widehat{X}_i)\beta + \eta_{ij} - \widehat{\eta}_i \quad (6)$$

Donde \widehat{Y}_i , \widehat{X}_i , \widehat{Z}_i , $\widehat{\gamma}_i$ y $\widehat{\eta}_i$ corresponden a los promedios de cada uno de los vectores y matrices con respecto al tiempo.

Si la matriz de variables explicativas está compuesta por un término que varía entre individuos y el tiempo (X_{ij}) y otro que solo varía entre los individuos (Z_i), se considera el modelo de efectos aleatorios, en el que se estima un modelo MCO con respecto a

$$Y_{it} - \bar{Y} = (X_{it} - \bar{X})\beta + \eta_{ij} - \bar{\eta} \quad (6)$$

Donde \bar{Y} , \bar{X} y $\bar{\eta}$ corresponden a los promedios con respecto a los individuos y al tiempo de cada una de las variables consideradas.

Para determinar el mejor modelo, es necesario recurrir al test de Hausman (Hausman y Taylor, 1981), para determinar el mejor modelo a utilizar.

Para analizar los efectos de la concentración en las elecciones de la Cámara y Senado sobre las elecciones presidenciales, se realiza una estimación por datos panel para las elecciones entre 2002 y 2014, en donde el índice de concentración electoral de la presidencia es explicado por los índices de concentración previamente nombrados.

Mediante un test de Hausman, se rechaza la hipótesis nula de presencia de efectos aleatorios, por lo que se recurre a la estimación por efectos fijos.

Este modelo arroja que la concentración electoral tanto en Cámara como en Senado, tiene un efecto positivo en la concentración de las elecciones presidenciales, de manera que el incremento en 1 punto porcentual de la concentración en la Cámara incrementa en 0,3 punto porcentuales la concentración en las elecciones presidenciales. En lo que respecta al Senado, un incremento de un punto porcentual en la concentración, incrementa en 0,1 puntos porcentuales la concentración en las elecciones presidenciales.

Tabla 4.69: Modelo de efectos Fijos para el índice de concentración electoral

Efectos Fijos	
HCámara	0,30* (0,02)
HSenado	0,10* (0,02)
Constante	0,32* (0,01)
N	3576
F	123,65*

Referencias bibliográficas

De la Peña, R. (2005). El número de autonomías y la competitividad electoral. *Política y cultura*, 24, pp. 233-255.

Golosov, G. V. (2010): The Effective Number of Parties: A New Approach. *Party Politics* 16, pp. 171-192

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, 12, pp. 3-27

Molinar, J. 1991. Counting the number of parties: an alternative index, *The American Political Science Review*, vol. 85 (4), pp. 1383-1391

Molina, J (1991). El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas. Vadell Hermanos-Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Valencia, Venezuela, pp. 61-84

Rae, W. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.

Valdés, L. (1993). Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México: 1978-1991, tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias Sociales con especialidad en sociología, México, El Colegio de México.

Valles, J. y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Ariel, Barcelona.

Hausman, J. and Taylor, W. (1981). Panel Data and Unobservable Individual Effects. *Econometrica*, 49(6), 1377-1398.

Wooldridge. (2007). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge: MIT Press.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1. Conclusiones

Hemos hecho un recorrido por las dos principales reformas del período considerado, la de 2003 y la de 2009. Presentamos las principales hipótesis que existen en la literatura sobre dichos cambios, esbozamos sus principales características, y después hicimos un análisis cuantitativo de sus efectos.

¿Qué se puede colegir de todo esto? Ante todo, que las grandes reformas institucionales son procesos sociales, que deben descontarse "hacia atrás" y "hacia adelante". "Hacia atrás" hay que tener en cuenta que los reformadores se proponen objetivos dentro del mundo de lo posible (el ejemplo principal es la búsqueda de la cohesión con válvulas de escape), y que tales objetivos están determinados por un conjunto de intereses y de necesidades de los actores (como lo muestra por ejemplo Wills en 2009). "Hacia adelante", es menester recordar que las reformas tienen efectos laterales --a veces deseados, a veces no--, y que las adaptaciones de los agentes a las reglas de juego son complejas. Esto, por supuesto, no implica, ni podría hacerlo, que reformar siempre sea o inocuo o nocivo (ver la crítica de Hirschman a esta retórica, en *Lógicas autosubversivas* 1996). Sí implica, en cambio, que la metáfora de la "ingeniería electoral" es particularmente inadecuada. Operar sobre los sistemas de incentivos constituye una herramienta poderosa, que los agentes no pueden ignorar, pero no es posible predecir ex ante con absoluta exactitud la magnitud de los cambios que se generen, y a veces ni siquiera su dirección.

Más aún, las reformas pueden ser víctimas de su propio éxito, en el sentido en que por un lado siempre generan un cambio oculto en los horizontes temporales --pues entre más reformas se hagan más operan los agentes no sólo sobre sus resultados sino sobre la expectativa de cambiar las reglas de juego--, y por el otro generan las condiciones para que algunos actores del sistema quieran reversarlas. Vimos por medio de simulaciones en el capítulo cuantitativo que los desenlaces cambiaban de manera significativa cuando el sistema sufría de gran fragmentación, pero cuando se introdujeron algunos principios básicos de cohesión aquellos, los desenlaces, se fueron haciendo cada vez más parecidos.

La reforma de 2003 sigue a un cambio de época en nuestro sistema de partidos, producido en 2002 (Gutiérrez, 2007). Este cambio consta de dos hechos sencillos pero trascendentales. Por un lado, los protagonistas del bipartidismo colombiano perdieron su preeminencia en todas las elecciones importantes . Por otro, aparecieron nuevos actores que ocuparon su lugar. En parte, la reforma se hizo sobre el área de intersección de los intereses de los viejos actores, que necesitaban desesperadamente solucionar sus serísimos problemas de acción colectiva, y los nuevos, que necesitaban de condiciones propicias para agruparse de manera efectiva. De hecho, las dos reformas permitieron un tránsito de políticos de unas toldas hacia otras .

La coincidencia entre el cambio en el sistema de partidos y la reforma que le siguió obliga a ser muy prudentes al considerar los efectos de aquella. Aquí consideramos tres clases de posibles efectos, tanto de 2003 --el evento principal-- como de 2009. El primero es simplemente la reducción del número de listas y de la salvaje competencia intra-partidista que campeó hasta el 2002. El segundo es el establecimiento de reglas de juego que favorecieran a los partidos grandes, combatiendo así a las llamadas "micro-empresas electorales". Y, por último, se deseaba obtener un efecto concentrador. Estos objetivos resumen lo que explícitamente decían querer los reformadores mismos (ver sección de

narrativa sobre las reformas) y lo que la literatura académica identifica como sus principales metas (ver revisión de literatura, y en particular Botero, 2006).

¿Qué podemos decir de esto? La hipótesis de que el primer efecto existe pasa cualquier prueba de sobra. El número de listas disminuyó radicalmente, y los políticos no tuvieron la posibilidad de desafiar a los líderes/administradores de sus partidos a través del expediente de crear su propia lista autónoma. Presentamos en la narrativa sobre las reformas muchos impactos limitados pero visibles e inmediatos sobre la cohesión partidista. El segundo también se puede observar de manera clara y distinta, aunque en cierta forma depende de la interacción entre los cambios en el SE y los del sistema de partidos. Tanto la cifra repartidora como el umbral tuvieron el efecto de transferir curules a los partidos grandes, en relación con la aplicación de la vieja cuota Hare, o con la aplicación de la cifra repartidora sin umbral. Estos dos impactos se aproximan bastante a lo que Duverger llama "efecto mecánico".

Sin embargo, también existe la hipótesis --en la literatura académica y en la vida pública-- de que existe un "efecto psicológico", consistente en la adaptación de los agentes a las nuevas reglas de juego. Esto correspondería a la disminución de la concentración electoral. Sin embargo, la hipótesis de la existencia de este efecto no pasa prácticamente ninguna prueba. Como el resultado es relativamente anti-intuitivo, aplicamos una amplia batería de pruebas a los principales indicadores existentes. En prácticamente ningún caso se puede observar una tendencia a la concentración. En el senado en efecto vemos que en 2010 hay una concentración visible, pero esta se relaja ya en 2014. Esto contradice algunos hallazgos de la literatura y predicciones teóricas. No hay diferencia estadísticamente significativa entre el comportamiento de circunscripciones grandes, medianas o pequeñas. Encontramos indicios que sugieren que la lista abierta podría tener un efecto desconcentrador --que podría neutralizar algunos de los impactos esperados de la reforma de 2003--, una intuición que han tenido numerosos tomadores de decisiones.

Esto significaría que el mecanismo que permitió que la reforma se hiciera realidad neutralizó algunos de sus efectos.

Pero en realidad lo que mostramos aquí, y que merece un estudio más detenido, es que la desconcentración obedece a una tendencia de largo plazo. Sobre ella operaron tanto las reformas como el efecto centralizador que tuvo la personalidad de Álvaro Uribe sobre el sistema en la primera década del siglo, sin neutralizarla. Terminamos el análisis cuantitativo con un importante contrafáctico: ¿qué tanto se parecen las tendencias de las elecciones que sí fueron afectadas por la reforma --las parlamentarias-- y las que no --las presidenciales--? La respuesta es simple: en punto a concentración, no muestran diferencias estadísticamente significativas. Por consiguiente, no se observa el efecto de la reforma de 2003.

Esta conclusión, y la de la existencia de efectos mecánicos, son compatibles, cuando se ponen juntas todas las piezas del rompecabezas. Por una parte, el sistema de partidos se movió de bipartidista a multipartidista (tendencia desconcentradora). Por el otro, la reforma bloqueó la anárquica competencia intra-partidista que estaba teniendo lugar hasta 2002, y sacó del juego a toda una cantidad de actores irrelevantes. El efecto real de la reforma fue "sincerar" la competencia, pasando el grueso de la intra-partidista a la inter-partidista, pero no disminuir la dispersión. El proceso de sinceramiento debe considerarse esencialmente benéfico. Qué tan relevante se pueda considerar depende de las preferencias y visiones del lector.

En síntesis, la reforma deja una rica e importante experiencia, que no se puede ni debe evaluar en blanco y negro.

5.2. Recomendaciones

Ante este panorama, ¿qué recomendar? Planteamos aquí un listado preliminar:

a. Deben hacerse más estudios técnicos sobre el problema. Por ejemplo, parece necesario hacer un análisis cualitativo de los partidos post-reforma, comparándolos con los pre-reforma, para saber si en las nuevas condiciones, en palabras de Botero, "grande" y "fuerte" están asociados.

b. Muchas reformas continuas sin claridad de objetivos y sin prioridades tienen un resultado eminentemente nocivo, y perturban profundamente las expectativas de los agentes. Es mejor acopiar conocimientos para procesos de reforma críticos y significativos para producir un cambio estable y claro, cuya lógica sea comprensible tanto para los actores del sistema como para la opinión

c. La lista única debe preservarse a toda costa

d. El umbral debería llegar a 5%, y mantenerse allí

e. Es necesario evaluar con más cuidado el problema del tipo de lista (abierta o cerrada). En principio, el dispositivo de la lista abierta parece haber sido considerado solamente

para hacer viable la reforma. Sin embargo, evidencia cualitativa sugiere que debilita la disciplina de los partidos --y por consiguiente va en contra del espíritu de las dos reformas--. La evidencia cuantitativa que se presenta aquí, sin ser contundente, sugiere que podría favorecer la dispersión. Si el sistema está en condiciones de absorber el cambio, parecería razonable retrotraerse a la lista cerrada.

f. El número efectivo de partidos que refleja las distintas fracturas (cleavages) ideológicas y sociales existentes en Colombia parecería oscilar entre 4 y 8. Aunque esta es una evaluación puramente verbal-cualitativa, parecería sostenerse: tenemos fuerzas de derecha, de centro, de izquierda, identitarias-religiosas, y ciudadanas cuya principal orientación es la crítica al sistema político mismo. Además, hay que tener en cuenta expresiones regionales, y si el proceso de paz produce uno o dos movimientos relevantes adicionales ya tenemos una panoplia de opciones que corresponde gruesamente al intervalo antedicho. Debe tenerse en cuenta también que el sistema de partidos se encuentra aún en estado telúrico: no se ha estabilizado después del fin del bipartidismo. Por ejemplo, en la primera década del siglo las fuerzas dominantes estuvieron agrupadas en la "nube uribista", pero después esta explotó y el sistema se reconfiguró.

En vista de todo lo anterior, parece artificial y poco realista tratar de cohesionar el sistema por debajo de N partidos efectivos, en donde N es el límite superior de ese intervalo razonable (digamos ocho). Si esto es verdad, las prioridades deben cambiar: ya no orientarse hacia la concentración, sino a reforzar los mecanismos que hagan a los "grandes" también "fuertes", y a impedir que se debiliten las líneas de defensa del umbral y la lista única.

g. Otro factor de política que incide en el cambio de prioridades es el proceso de paz en curso. Como subrayan Battle y Puyana (2011), este pone de nuevo el problema de la inclusión sobre el tapete.

Siguiendo los principios básicos del análisis de la reforma --sólo muy, muy rara vez se halla un almuerzo gratis: esta vuelta a las preocupaciones de 1991 puede tener costos visibles . Una opción razonable podría ser mantener algunas reglas de juego estables al nivel nacional introduciendo flexibilizaciones subnacionales. Otra sería reforzar significativamente el papel de las asambleas, dándoles fuertes atribuciones regionales, y permitir allí unas reglas de juego mucho más incluyentes que las de otras elecciones.

Referencias Bibliográficas

Battle, M., & Puyana, J. R. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional*, 74, 27-57.

Botero, Felipe 2006. Reforma Política, Personalismo y Sistema de Partidos ¿Partidos Fuertes o Coaliciones electorales?. En: Hoskin y García. La Reforma Política de 2003: ¿ La salvación de los partidos políticos colombianos?. CESO

Hirschman, Albert, O. 1996. Tendencias Autosubversivas. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Gutiérrez , Francisco (2007). ¿Lo que el viento se llevó?, los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002. Bogotá: Ed. Norma

Wills Otero Laura (2009): "Electoral Systems in Latin America: Explaining the Adoption of Proportional Representation Systems during the Twentieth Century", *Latin American Politics and Society* vol. 51 no. 3 pp. 33-58