

La circunscripción nacional del Senado Colombiano y el funcionamiento real en la contienda electoral

Nicol Vanesa Garcia Cruz¹

Lina Marcela Toro Bonilla²

Resumen: El trabajo expone un estado del arte de los estudios sobre el funcionamiento de la circunscripción nacional para el Senado de Colombia creada en 1991 con la nueva Constitución Política, tras la influencia de la tercera ola de democratización en América Latina. El primer apartado, aborda los cambios hechos con la reforma constitucional al sistema electoral del Senado con el fin de crear un órgano de representación nacional en sustitución del anterior órgano departamental cooptado por las estructuras regionales clientelares. El segundo apartado, presenta el estado del arte bajo dos periodos identificados: 1991-2002 y 2003-2022. El primer periodo hace referencia a la puesta en marcha de las nuevas reglas constitucionales, las cuales incentivaron la atomización del sistema de partidos y la conversión de las organizaciones partidistas en microempresas electorales; y el segundo periodo se caracterizó por la reestructuración del sistema de partidos y el tránsito hacia un multipartidismo moderado tras los efectos de la reforma electoral de 2003. El tercer y último apartado, concluye que los cambios electorales de 1991 y de 2003 para el Senado de la República fueron necesarios pero insuficientes, especialmente, en el tema de la distribución de los votos de los senadores. En los años 80 la ciudadanía exigía un cambio constitucional para solventar la crisis de legitimidad institucional y por ello en 1990 se eligieron los representantes de la Asamblea Nacional Constituyente, quienes dieron especial atención a la creación de la circunscripción nacional para mejorar la representatividad, fomentar liderazgos de tipo nacional y combatir las redes de clientelismo. No obstante, las flexibles reglas electorales para las elecciones al Senado de la nueva Constitución incentivaron la proliferación de listas partidistas y la faccionalización extrema de los partidos políticos en deterioro de las instituciones políticas

¹ Estudiante de Ciencia Política de la Universidad del Tolima.

² Estudiante de Ciencia Política de la Universidad del Tolima.

del país yendo en contravía de los objetivos de los constituyentes. Debido a ello, en 2003 se aprobó la reforma política que modificó el umbral electoral, el método de asignación de escaños y se estableció la lista única y el voto preferente. Estos cambios organizaron el sistema de partidos a nivel electoral pero no pusieron límites a la forma en que los candidatos a Senado consiguen sus votos, permitiendo que sus concentrados apoyos electorales en pocos departamentos sean suficientes para obtener un escaño sin haber consolidado su campaña política en el territorio nacional. Este panorama, aunque evidencia los avances en la construcción de la democracia en Colombia, también demuestra los retos que se deben asumir durante los próximos años para la consolidación de un sistema electoral que garantice la representación de la población colombiana en el órgano legislativo en estudio.

Palabras clave: democracia, representatividad, instituciones políticas.

Abstract: This paper provides a comprehensive literature review on the functioning of the national constituency for the Colombian Senate, established in 1991 with the new Political Constitution, influenced by the third wave of democratization in Latin America. The first section examines the modifications made to the Senate's electoral system through constitutional reform, transitioning from a departmental body, previously dominated by regional clientelist structures, to a national representative body. The second section delineates the state of the art across two distinct periods: 1991-2002 and 2003-2022. The initial period focuses on the implementation of new constitutional rules, which led to the fragmentation of the party system and the transformation of party organizations into electoral micro-enterprises. The subsequent period is marked by the restructuring of the party system and the transition to a moderate multiparty system following the 2003 electoral reform. The third and final section posits that the electoral reforms of 1991 and 2003 for the Senate of the Republic were necessary but insufficient, particularly concerning the distribution of senators' votes. During the 1980s, citizens demanded constitutional change to address a crisis of institutional legitimacy, resulting in the election of representatives to the National

Constituent Assembly in 1990. This Assembly prioritized the creation of the national constituency to enhance representativeness, promote national leadership, and combat clientelist networks. However, the flexible electoral rules for Senate elections under the new Constitution facilitated the proliferation of party lists and extreme factionalism within political parties, undermining the nation's political institutions and contradicting the objectives of the constituents. Consequently, the 2003 political reform was enacted, altering the electoral threshold, seat allocation method, and establishing a single list and preferential vote. While these changes organized the party system at the electoral level, they did not constrain how Senate candidates garnered their votes, allowing candidates with concentrated electoral support in a few departments to secure seats without a nationwide political campaign. This scenario, although showing progress in the construction of democracy in Colombia, also highlights the ongoing challenges that must be addressed to consolidate an electoral system that ensures the representation of the Colombian populace in the legislative body under study.

Keywords: democracy, representativeness, political institutions.

Resumo: O trabalho expõe um estado da arte dos estudos sobre o funcionamento da circunscrição nacional para o Senado da Colômbia criada em 1991 com a nova Constituição Política, após a influência da terceira onda de democratização na América Latina. A primeira seção aborda as mudanças feitas com a reforma constitucional ao sistema eleitoral do Senado com o objetivo de criar um órgão de representação nacional em substituição ao anterior órgão departamental cooptado pelas estruturas regionais clientelistas. A segunda seção apresenta o estado da arte em dois períodos identificados: 1991-2002 e 2003-2022. O primeiro período refere-se à implementação das novas regras constitucionais, as quais incentivaram a atomização do sistema partidário e a conversão das organizações partidárias em microempresas eleitorais; e o segundo período caracterizou-se pela reestruturação do sistema partidário e a transição para um multipartidarismo moderado após os efeitos da reforma eleitoral de 2003. A terceira e última seção conclui que as

mudanças eleitorais de 1991 e de 2003 para o Senado da República foram necessárias, mas insuficientes, especialmente no que diz respeito à distribuição dos votos dos senadores. Nos anos 80, a cidadania exigia uma mudança constitucional para resolver a crise de legitimidade institucional e, por isso, em 1990 foram eleitos os representantes da Assembleia Nacional Constituinte, que deram especial atenção à criação da circunscrição nacional para melhorar a representatividade, fomentar lideranças de tipo nacional e combater as redes de clientelismo. No entanto, as regras eleitorais flexíveis para as eleições ao Senado da nova Constituição incentivaram a proliferação de listas partidárias e a faccionalização extrema dos partidos políticos, em deterioração das instituições políticas do país, contrariando os objetivos dos constituintes. Devido a isso, em 2003 foi aprovada a reforma política que modificou o limiar eleitoral, o método de atribuição de cadeiras e estabeleceram a lista única e o voto preferencial. Essas mudanças organizaram o sistema partidário a nível eleitoral, mas não limitaram a forma como os candidatos ao Senado obtêm seus votos, permitindo que seus apoios eleitorais concentrados em poucos departamentos sejam suficientes para obter uma cadeira sem terem consolidado sua campanha política em todo o território nacional. Este panorama, embora evidencie os avanços na construção da democracia na Colômbia, também demonstra os desafios que devem ser enfrentados nos próximos anos para a consolidação de um sistema eleitoral que garanta a representação da população colombiana no órgão legislativo em estudo.

Palavras-chave: democracia, representatividade, instituições políticas.

1. Introducción

El presente documento desarrolla un estado del arte de las investigaciones académicas sobre el funcionamiento de la circunscripción nacional para el Senado después de su creación en la Constitución Política de 1991, por medio de la cual se propuso ampliar el sistema político, combatir el clientelismo de los partidos tradicionales y mejorar la representatividad. Es por esto que, en este artículo se prioriza el estudio del funcionamiento de la circunscripción única debido a su importancia para el sistema político y el juego

electoral en general. Asimismo, se hace énfasis en los hallazgos sobre las estrategias de distribución de los votos de los candidatos a Senado debido a su relevancia en el análisis de la circunscripción en estudio. El texto incluye tres apartados. Primero, se ofrece una introducción general al tema para contextualizar al lector. Segundo, se exponen las investigaciones que componen el estado del arte, distinguiendo dos periodos de análisis basados en las modificaciones al sistema electoral. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Ahora bien, el camino que se debió recorrer para llegar a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que posteriormente redactaría la Constitución Política que hoy rige a los colombianos fue largo y complicado. El siglo XX, en especial las últimas décadas, representaron los retos más grandes para las instituciones políticas del país y la violencia se extendió en el territorio nacional. Por un lado, la violencia política seguía presente en las regiones del país y por otro se empezó a estructurar la violencia criminal asociada al narcotráfico. El Estado y sus instituciones no contaban con las suficientes herramientas para contrarrestar estos fenómenos y el sistema político colombiano se encontraba en un grave proceso de deterioro.

A medida que avanzaba la segunda mitad del siglo XX, la situación violenta se agudizaba y las instituciones políticas no contaban con instrumentos ni legitimidad para actuar, incluso las primeras propuestas de reformar la Constitución Política de 1886 de forma radical se remontan a inicios de la década de los 70 con el presidente Pastrana Borrero, quien pretendía conformar una comisión para redactar la modificación de la carta magna del país. No obstante, la propuesta fue declarada nula por el Consejo de Estado (Hurtado y Marin, 2021). Seguidamente, López Michelsen quien gobernó en el periodo 1974-1978, realizó un proyecto de convocatoria para modificar la constitución política con el objetivo de fortalecer las instituciones y crear nuevas instancias que permitieran fortalecer el Estado colombiano (Hurtado y Marín, 2021). El presidente López Michelsen pretendía específicamente “implementar aspectos como la descentralización territorial, la creación de la Corte Constitucional, el diseño de un poder disciplinario con capacidad de intervenir en la

función pública, la implementación de un sistema penal acusatorio con fiscalía general” (Hurtado y Marin, 2021, p. 25). Sin embargo, el proyecto fue rechazado por la Corte Suprema después de revisar una demanda presentada en objeción a la reforma debido a que “la Constitución establecía como único mecanismo de reforma aceptado la vía parlamentaria mediante acto legislativo” (Hurtado y Marin, 2021, p. 25).

Posteriormente, en el periodo 1986-1990 el presidente Barco intentó modificar la constitución, pero los resultados no fueron los mejores. Aunque había intentado reformar la carta magna de 1886 por la vía popular y el diálogo con los partidos, ninguna iniciativa progresó con éxito. Los esfuerzos de Barco se resumieron en las siguientes propuestas: “1) iniciativa plebiscitaria para derogar la norma que prohibía la reforma popular de la Constitución; 2) el acuerdo interpartidista de la Casa de Nariño; y 3) el proyecto de acto legislativo” (Hurtado y Marin, 2021, p. 26).

Aunque los esfuerzos realizados por los diferentes presidentes desde los años 70 no fueron aprobados, la violencia, la pobreza y la fragmentación social resultaron ser factores claves para que el descontento general de la ciudadanía aumentara. El asesinato violento del candidato presidencial Luis Carlos Galán en 1989, que mezclaba la violencia política con la violencia criminal, marcó el inicio del movimiento denominado “Todavía podemos salvar a Colombia” que pretendía modificar las instituciones del Estado.

Aunado a ello, el clima político de la región estaba influenciado por la tercera ola de la democratización expresada con el retorno y transición a los sistemas democráticos en numerosos países de América Latina debido a las demandas sociales y políticas. En concreto, es pertinente mencionar las reformas constitucionales en República Dominicana y Ecuador en 1978, en Honduras en 1981, en Argentina en 1983, en El Salvador en 1984, en Uruguay, Bolivia, Brasil y Guatemala en 1985, en Paraguay y Chile en 1989 y en Nicaragua en 1990 (Ramos, 2002).

Con toda esta coyuntura regional y nacional se empezó a popularizar en el país la séptima papeleta que más adelante sería depositada en las urnas para apoyar la realización de la ANC (Hurtado y Marín, 2021). Así pues, la idea de la constituyente sonaba como la

mejor opción para modificar las instituciones del Estado que pasaban por una gran crisis de legitimidad y no era para menos, ya que el escenario político y social en Colombia era el peor. Como lo mencionan Hurtado y Reina (2021), “había un deterioro del sistema democrático, en gran parte, como consecuencia del Frente Nacional y el debilitamiento del legislativo frente a figuras jurídicas como los estados de sitio” (p. 24).

La séptima papeleta se popularizó al punto de que la Registraduría, el presidente y la Corte Suprema decidieron avalar la idea de la ANC. En primer lugar, la Registraduría General de la Nación tomó la decisión de no anular el voto de las personas que depositaron la séptima papeleta (Hurtado y Marín, 2021). En segundo lugar, el presidente Barco, quien había estado muy interesado en reformar la carta magna de 1886, ordenó por medio del decreto 927 de 1990 revisar y contar los votos de la séptima papeleta. Es importante aclarar que, todo esto se dio en el contexto de las elecciones locales y legislativas que se realizaron el 27 de mayo de 1990. Finalmente, la Corte Suprema decidió a favor de la ANC porque los grupos armados con los que el gobierno de Barco sostenía negociaciones exigieron la realización de la ANC como una condición garante para volver a la vida civil (Hurtado y Marín, 2021).

De manera que, la séptima papeleta fue un éxito y en diciembre de 1990 se convocaron elecciones para aprobar la ANC y elegir a sus representantes:

Un total de 2 988 963 personas votaron por el “Sí”, mientras que solo 74 055 lo hicieron por el “No”. En esas mismas elecciones se votó por listas de delegatarios; este resultado fue bastante diverso, en la medida que quedaron elegidos representantes de los diferentes sectores sociales y políticos que existían en Colombia, distribuidos de la siguiente manera: 23 voceros de las listas liberales, 20 voceros de las listas conservadoras, 19 voceros de la lista única del m-19, 2 voceros indígenas, 2 voceros cristianos, 2 voceros de la Unión Patriótica, 2 voceros del movimiento social y estudiantil, 2 voceros del EPL, y con voz pero sin voto, 2 voceros exguerrilleros del Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Quintín Lame, respectivamente (Rampf y Chavarro, 2014 como se citó en Hurtado y Marín, 2021, p. 32).

Ya con la elección de los constituyentes empezaba el reto de construir un nuevo acuerdo político para representar a los colombianos y generar mecanismos que permitieran un funcionamiento eficaz de las instituciones para contrarrestar los fenómenos sociales por los que atravesaba el país. Sin duda esta nueva carta política significaba el inicio de una Colombia que apostaría por fortalecer sus instituciones y construir bases sólidas para transitar hacia la paz en el marco de los derechos democráticos. La constitución nace entonces como un acuerdo que pretendía darle una solución institucional a los problemas sociales y políticos asociados principalmente a la violencia y la incapacidad del Estado para dar manejo a estos fenómenos. De manera que, las reformas necesarias para un nuevo acuerdo político e institucional acorde a las necesidades de los colombianos giraría entorno a los siguientes temas:

(...) 1) el Congreso; 2) la justicia y Ministerio Público; 3) la Administración pública; 4) los derechos humanos; 5) los partidos políticos y la oposición; 6) el régimen departamental y municipal; 7) los mecanismos de participación ciudadana; 8) los estados de sitio; 9) temas económicos; y 10) el control fiscal (Hurtado y Marín, 2021, p. 30).

Como se puede observar en lo anterior, uno de los temas esenciales de la nueva carta magna tiene que ver con el Congreso y los partidos políticos. Esta apuesta de los constituyentes se enfocó en fortalecer el sistema político que se encontraba en degradación y con poca legitimidad debido a su carácter excluyente, ya que en el juego político sólo los partidos Liberal y Conservador podían competir por el poder mediante las elecciones. La cuestión en mención se presentaba gracias a que las reglas del sistema electoral cerraban el juego político impidiendo el acceso de nuevos actores. Los constituyentes consideraron que para modificar este fenómeno se debía transformar la cámara alta del país que se elegía de forma departamental. Los constituyentes diseñaron un modelo de circunscripción que permitiría la participación política de todos los sectores, en especial las minorías políticas que habían sido omitidas oficialmente de la competencia electoral.

Ahora bien, aunque la circunscripción nacional para Senado se inauguró por primera vez durante las elecciones legislativas de 1991, los constituyentes de la ANC de 1990

habían sido elegidos también, por medio de una circunscripción única nacional. Esta gran reforma en el método para la elección al Senado se realizó para alcanzar tres objetivos, que buscaban aportar a la superación de la crisis institucional que atravesaba el país en vías del fortalecimiento de la democracia. Estos objetivos, tras la creación de la circunscripción nacional se pueden resumir de la siguiente manera: la apertura del sistema político para la participación de las terceras fuerzas, combatir el clientelismo de las maquinarias regionales de los partidos tradicionales y mejorar la representatividad en la cámara alta del Congreso (Botero, 1998, Rodríguez-Raga, 2002; Gomez-Albarello y Rodríguez-Raga, 2007). A través de la revisión y la justificación de estos tres grandes objetivos tras la creación de la circunscripción única, es posible retratar el funcionamiento ideal que se esperaba de las elecciones a Senado tras la nueva Constitución. A continuación, se exponen las razones por las cuales se establecieron dichos objetivos y justificó la reforma del Senado en la carta magna.

El primer objetivo sobre la apertura del sistema político, o más bien, del sistema de partidos se presentaba como una necesidad para la democracia en Colombia desde la década de los 60, tras la implementación del Frente Nacional (FN) y se había acentuado durante los 80. Aunque oficialmente, el FN se estableció hasta 1974, estudios como los de Duque (2006) y Botero et, al. (2016), demuestran cómo la reforma política de 1968 y el fuerte apoyo electoral de los partidos tradicionales permitió la prolongación del FN. De esta manera, entrada la década de los 90 ya se hacían sentir los efectos políticos del bipartidismo acordado.

Por una parte, cerró los espacios político-electorales para los partidos y movimientos no tradicionales. Cualquier aspirante a un cargo de elección popular debía presentarse como candidato ya fuera del Partido Liberal o del Partido Conservador. Esto minó seriamente la legitimidad del régimen que llegó a ser calificado, con razón, como una democracia limitada o restringida (Leal, 1948; Bejarano y Pizarro, 2001), y fue un factor coadyuvante para el surgimiento, en los años sesenta y setenta, de diversos grupos de insurgencia armada que, al menos en sus orígenes, justificaban su accionar en la convicción de que las vías legales

de acceso a la escena política se encontraban herméticamente cerradas (Rodríguez-Raga, 2002, p. 223).

Por otra parte, el arreglo institucional de repartición paritaria de la representación política restó importancia a la competencia interpartidista y la trasladó hacia el plano intrapartidista (Pizarro, 2002; Rodríguez-Raga, 2002; Basset, 2015a) lo cual, incentivó el fraccionamiento al interior de los dos partidos. Como explica Duque (2006), entre 1974 y 1986:

(...) ambos partidos muestran una dinámica con base en grandes fracciones nacionales que articulan a las facciones subnacionales; esto puede describirse mediante una figura piramidal y que exhibe cierta continuidad con el periodo del Frente Nacional (1958-1974). En el nivel subnacional se presenta una dinámica de creciente desagregación en la lógica del clientelismo, de subjefes con aspiraciones de movilidad que se autonomiza de los patrones políticos. (pp.176-177).

De manera que, a partir de la década de los 80 a raíz de las reformas políticas, cada partido tradicional empezaba a experimentar subdivisiones en doble vía, es decir tanto a nivel nacional como regional. Por lo cual, Pizarro (2002) con base en los estudios de Sartori sobre partidos políticos, estableció las categorías de fracción (de tipo nacional) y facción (de tipo subnacional) para el caso del sistema de partidos en Colombia³. Por ende, aunque los constituyentes de la Alianza Democrática M-19, la Unión Patriótica, movimientos indígenas y de las fracciones conservadoras, percibían el sistema bipartidista como sistema rígido y excluyente, en la práctica, cada uno de los partidos tradicionales presentaba fuertes tensiones y no funcionaban como organizaciones centralizadas y cohesionadas (Basset, 2015a). No obstante, el diagnóstico excluyente que se hizo sobre el bipartidismo alimentó los sentimientos antipartidistas de los constituyentes, de tal modo que la reforma se inclinó por robustecer la participación ciudadana y descuidó el fortalecimiento de los partidos a través de las reglas electorales (Basset, 2015a). Así, los esfuerzos hechos en la Asamblea Nacional Constituyente favorecieron la apertura del sistema político a terceras fuerzas por

³ Véase Duque (2006).

medio de la promulgación de los mecanismos de participación popular y la flexibilidad para ejercer el derecho a la creación de nuevos partidos y movimientos políticos.

El segundo objetivo tras la creación de la circunscripción nacional pretendió debilitar las prácticas clientelares de las maquinarias regionales de los partidos tradicionales, pues un sistema electoral para Senado de distritos departamentales (como el que se tenía antes de la nueva constitución) no ofrecía garantías a los nuevos partidos que debían competir con las redes de poder regionales de los partidos tradicionales (Botero, 1998). Las maquinarias políticas a nivel departamental se constituían principalmente a través de redes clientelares a cargo de las facciones de cada partido tradicional y tenían las siguientes características:

(...) 1) están estructuradas en torno a un liderazgo personalista, el patrón político, quien actúa como articulador de apoyos electorales en la lógica del manejo de incentivos selectivos, con base en recursos estatales y privados; 2) articulan una red funcional que incluye subchefes políticos, intermediarios (*broker*) y clientes, con un sustrato de lealtades alimentadas por el mantenimiento de intercambios y favores; 3) los jefes mantienen una alta autonomía respecto al partido en la postulación a los cargos públicos, en la elaboración de sus listas en las elecciones, en la gestión y manejo de recursos en las campañas electorales, y en las alianzas electorales y coaliciones de gobierno en los niveles municipal y departamental; 4) su organización es informal, aunque suelen tener sus propias sedes políticas y constituir fundaciones formales de fomento de planes de vivienda, de educación no formal y otras actividades que les permiten mantener los nexos con la clientela política (Duque, 2006, pp.179-180).

A diferencia de los partidos tradicionales, las terceras fuerzas de la época no contaban con el mismo apoyo electoral basado en relaciones de intercambio de las maquinarias regionales descritas. Por lo cual, la circunscripción nacional cobraba sentido ya que apuntaba a superar la crisis institucional en doble vía. Por un lado, permitía a los candidatos de las listas de los nuevos partidos y movimientos acceder a una curul del Senado a través de la suma de apoyos electorales distribuidos por todo el territorio nacional

y por el otro, pretendía debilitar la participación de los líderes regionales de partidos tradicionales que alimentaban el clientelismo y la corrupción en el sistema político.

El tercer objetivo de la circunscripción nacional se planteó con el fin de mejorar la representatividad y proporcionalidad del sistema electoral para el Senado. La proporcionalidad del método de elección de un cuerpo legislativo ha sido preocupación constante de la ciencia política ya que, es el elemento que garantiza la correspondencia entre la cantidad de votos alcanzados por un partido y la cantidad de escaños que obtiene. Por lo cual, teóricamente se ha planteado que, una circunscripción de gran tamaño puede ser más proporcional debido a que aumenta la disponibilidad de curules en la competencia interpartidista y más actores pueden representar los intereses diversos de la población civil (Botero, 1998). Asimismo,

La creación de la circunscripción nacional apuntaba en una dirección correcta. Arend Lijphart (1994:11), mediante estudios comparativos y análisis estadísticos, ha demostrado que la magnitud de los distritos electorales es el factor que tiene mayor impacto en la proporcionalidad de un sistema electoral y, por tanto, genera mejores condiciones para el acceso a los cuerpos colegiados de las minorías políticas. Mucho más tratándose de un distrito de orden nacional, con un alto número de curules en disputa y con una fórmula electoral fundada en la representación proporcional (Pizarro, 2002, p.19).

De igual manera, y en correspondencia con el objetivo anteriormente expuesto, la circunscripción única permitió a los candidatos a Senado realizar su campaña electoral por todo el territorio nacional, generando propuestas programáticas que le hicieran frente a las redes de clientelismo regionales de los partidos tradicionales. Además, se buscó en la ANC generar un espacio de liderazgo nacional para representar intereses en la cámara alta del Congreso e impulsar debates y proyectos de ley de carácter nacional, ya que el Congreso se presentaba como un órgano reacio ante las iniciativas presidenciales sobre las grandes reformas anteriores durante los años 80 (Archer y Shugart, 2002). Como se explica a continuación, los intereses regionales de los congresistas en Colombia para la época estaban relacionados con el esquema de incentivos del anterior sistema electoral:

Sostenemos que para comprender por qué es necesario examinar el sistema de partidos, que refleja intereses clientelistas e intercambios de favores mantenidos mediante el patronazgo más que una representación programática nacionalmente orientada. Dado que el sistema está estructurado de modo tal de proporcionar a los políticos una amplia autonomía respecto del liderazgo parlamentario del partido, no hay un agente legislativo central con los incentivos y el poder adecuados para limitar las acciones particularistas de los miembros del Congreso. Por consiguiente, el Congreso en su conjunto es a menudo tanto incapaz como reacio a unirse al Ejecutivo en sus iniciativas de política nacional. Por otra parte, como se discutirá más adelante, el Congreso puede establecer importantes restricciones sobre la acción presidencial y puede reestructurar las iniciativas presidenciales en formas que sirvan a los intereses de los políticos locales (Archer y Shugart, 2002, p. 145).

En consecuencia, si se revisa el contexto de la crisis institucional del sistema político heredado del FN, se pueden entender las razones de los constituyentes detrás de la creación de la circunscripción nacional, e igualmente, es posible detectar cuál era el funcionamiento ideal del Senado que se esperaba alcanzar en los años posteriores a la Constitución. Puesto que, se esperaba fomentar un órgano legislativo de debate de asuntos nacionales, con participación de representantes de la pluralidad de orientaciones políticas de la ciudadanía y, superar la tradicional forma de hacer política regional basada en redes de clientelismo. Todo ello, para reducir la crisis generada por el singular sistema bipartidista resultado del FN, el cual no lograba representar el grueso de la población colombiana y había empezado a cultivar el fenómeno de la fragmentación intrapartidista debido a las reglas acordadas de repartición entre los partidos Liberal y Conservador.

En relación a lo anterior, uno de fundamentos para lograr estos cambios esperados en el funcionamiento del Senado fue la distribución de los votos de los senadores ya que, la circunscripción única permitió a los nuevos partidos hacer campaña electoral fuera de los distritos departamentales cooptados por la maquinaria de los partidos tradicionales y a su vez, cultivar una agenda programática que fortaleciera su liderazgo nacional para generar representación del grueso de la población nacional. En este orden de ideas, la distribución de los votos de los senadores se ha desempeñado como una cuestión relevante para el

funcionamiento ideal de la circunscripción nacional y corregir el comportamiento de los candidatos al Senado en la etapa electoral. Por lo cual, a continuación, se expone el estado del arte sobre los trabajos que han estudiado rigurosamente la distribución de los votos de los senadores y cómo esto se relaciona con el esquema de incentivos de las reglas del sistema electoral.

2. El sistema electoral de la circunscripción nacional y la distribución de los votos de los senadores.

A continuación, se expone el estado del arte de estudios relacionados con el funcionamiento de la circunscripción nacional creada en la Constitución de 1991 a partir de dos bloques de textos académicos revisados rigurosamente, los cuales estudian el Senado en los dos periodos identificados. El primer bloque de estudios analiza las elecciones legislativas entre 1991 y 2002 e incluye los trabajos de Archer y Shugart (1997; 2002), Botero (1998), Pizarro (2002), Crisp e Ingall (2002), Rodríguez-Raga (2002) Gomez-Albarello y Rodríguez-Raga (2007) y Flórez (2008). El segundo bloque de documentos presenta las investigaciones posteriores a 2003, las cuales son Rodríguez-Raga y Botero (2006), Hoyos (2007), Hoskin (2009), Parra-Restrepo (2020), Montilla (2011), Basset (2015b), Wills-Otero et al. (2018), Ramírez (2022) y Basset (2018).

Para empezar, Archer y Shugart (1997) estudiaron la relación ejecutivo-legislativo en Colombia a partir del análisis de los poderes constitucionales otorgados al presidente y a los miembros del Congreso. No obstante, el estudio ha sido pionero en la definición de las posibles estrategias de distribución de los votos de los candidatos a Senado en la circunscripción nacional (Botero, 1998). Los autores conceptualizaron las estrategias de distribución de votos que despliegan los candidatos en campaña al Senado, las cuales se dividen en dos: estrategia de dispersión del voto y estrategia de concentración del voto.

Bajo el anterior sistema de distritos departamentales para las elecciones senatoriales (sistema que sigue vigente en las elecciones para la cámara baja), cada senador representaba necesariamente a los votantes de un solo departamento. Bajo las nuevas reglas todavía es posible que un senador concentre sus votos en un solo departamento, pero

también es posible que un candidato siga una estrategia de dispersión, juntando pequeñas proporciones de los votos en numerosos departamentos que se suman a través de las fronteras departamentales hasta alcanzar el número de votos necesario para lograr su elección (Archer y Shugart, 2002, p. 163).

En los hallazgos del estudio, Archer y Shugart (2002) evidenciaron que algunos candidatos dependen electoralmente de un departamento en particular. Por ello, se midió el rango de dependencia de cada senador a los departamentos, y se evidenció lo siguiente: en 1991 el rango promedio de dependencia de los senadores en un solo departamento fue de 62,1% y en 1994 fue de 70,3%. Así, se demostró que para los candidatos al Senado:

(...) es más fácil alcanzar los totales relativamente pequeños que se necesitan para ganar una banca restante a la usanza tradicional -sobre la base del clientelismo en el ámbito local- que hacerlo por el proceso mucho más incierto de promover programas que apelen a un electorado disperso (Archer y Shugart, 2002, p. 169).

Ahora bien, quien se ocupó estrictamente del estudio de la distribución departamental del voto de los senadores en Colombia por primera vez fue Botero (1998) a través del análisis del funcionamiento del sistema electoral y los efectos de la circunscripción nacional en las elecciones de 1991, 1994 y 1998. Para ello, el autor elaboró un modelo de teoría del juego en el Senado después de 1991 conformado por dos actores: los partidos tradicionales y los partidos nuevos. El modelo de juego entre actores retomó las dos estrategias de distribución del voto conceptualizadas por Archer y Shugart (1997): la estrategia de concentración de los votos en uno o pocos departamentos, utilizada por los candidatos de los partidos tradicionales y; la estrategia de dispersión del voto, la cual era usada por los candidatos de los partidos nuevos (Botero, 1998). No obstante, se concluye que "(...) la elección para el Senado presentó índices de concentración regional del voto elevados. En las tres elecciones el promedio del índice para todas las listas elegidas mostraba una concentración regional del voto alrededor del 70%, cifra considerablemente alta" (Botero, 1998, p. 319). De manera que, la estrategia que más habían adoptado los senadores durante el periodo de estudio, independientemente de su partido, fue la

concentración. Por último, los efectos de la circunscripción nacional permitieron el acceso de partidos nuevos al Congreso, pero no se acabó con el clientelismo del sistema político ni se estableció la representación nacional en el Senado.

Por otro lado, el renombrado trabajo de Pizarro (2002) sobre la atomización partidista en Colombia, estudió el paso del sistema de partidos compuesto por fracciones organizadas hacia el modelo altamente fragmentado de las microempresas electorales, la lógica de su funcionamiento y su impacto en la gestión gubernamental. De manera que, el artículo desarrolló la noción de “microempresa electoral” para definir la atomización personalista de los partidos durante los 90 debido a la acomodación pragmática de los políticos a las nuevas reglas electorales del Senado, basada en la estrategia de la guerra de residuos. Como explica el autor, la no-reelección presidencial, la elección popular de alcaldes y gobernadores, la separación del calendario electoral nacional y territorial, la creación de la circunscripción nacional, la creación del tarjetón electoral, la guerra de residuos y la consulta liberal, fueron los principales factores que coadyuvaron a la erosión progresiva de las fracciones partidistas y su conversión en microempresas electorales (Pizarro, 2002). Por ende, Pizarro (2002) reafirmó el planteamiento de Botero (1998) sobre la limitación de los efectos esperados de la Constitución debido a la acomodación pragmática de los miembros de los partidos, quienes revirtieron a su favor las nuevas reglas electorales. Es decir, en la medida en que las reglas electorales permitían la multiplicidad de listas por partido, se fortalecieron las facciones personalistas a la vez que se erosionaba el sistema político. Asimismo, la guerra de residuos como estrategia electoral, favorecía ante todo a los partidos tradicionales, quienes se apoyaban sobre todo en la concentración regional de sus votos (Pizarro, 2002) lo cual, dificultaba el acceso de las terceras fuerzas al Senado, permitía el clientelismo y no mejoraba la representatividad. En conclusión, este trabajo demostró como los incipientes cambios en el sistema electoral para el Senado de la Constitución de 1991 no transformaron, de forma significativa el sistema de partidos como se había planteado en la ANC.

Asimismo, a tan solo una década de la ANC, Scott Mainwaring concluía que:

(..) Colombia tiene uno de los sistemas de partidos más singulares del mundo. La singularidad se articula alrededor de dos factores. De una parte, los partidos se cuentan entre los más personalistas y atomizados en el mundo. Las organizaciones partidistas se han erosionado seriamente; el papel de los candidatos políticos individuales es supremo. La falta de control por parte de las organizaciones partidistas sobre las listas electorales es muy poco común entre las democracias contemporáneas (Archer y Shugart, 1997). La manera en que distintos candidatos dividen su periodo legislativo (ver capítulo de Pizarro) es quizás único en las democracias contemporáneas; daña el funcionamiento del Congreso y mina la calidad de la representación. La competencia intrapartidista es feroz y se ha expandido en los años 90 a medida que las listas electorales proliferan. Los partidos colombianos se han vuelto más personalistas y atomizados que en Brasil, en donde también campea un notable personalismo (Mainwaring, 2001, pp. 14-15).

Posteriormente, la investigación realizada por Crisp e Ingall (2002) observó el impacto de la reforma política constitucional en la representación por medio del análisis de las elecciones legislativas de 1991, 1994 y 1998. Asimismo, se revisaron los proyectos de ley presentados por los senadores para establecer si respondían a patrones de representación dispersos y/o programáticos. Crisp e Ingall (2002), establecieron hipótesis relacionadas con la obtención de votos de los candidatos en el nuevo escenario electoral y el carácter de los proyectos presentados por los senadores electos que fueron evaluadas a la luz de casos empíricos a lo largo de la investigación. En los hallazgos, los investigadores encontraron que las dinámicas electorales presentaron un patrón adverso al estipulado en las hipótesis ya que, la concentración geográfica del voto se siguió presentando con las reglas ya acentuadas en el escenario político y sólo en las elecciones de 1991 se presentó un patrón del voto disperso. Ahora bien, sobre el comportamiento legislativo de los senadores, los autores determinaron que sus proyectos de ley estaban condicionados por la forma en que conseguían sus votos (regional o nacionalmente). De esta manera, el estudio realizado por Crisp e Ingall (2002) permite analizar los factores que explican la concentración de votos de candidatos en electorados específicos como, por ejemplo, haber sido elegido primero a la Cámara de Representantes y después al Senado o priorizar la

concentración como una estrategia de éxito electoral que los candidatos consideran viable y que es aceptada por el electorado, así las reglas exijan otro tipo de comportamiento.

Por su parte, Rodríguez-Raga (2002) evaluó los resultados de la creación de la circunscripción nacional para Senado en 1991 con relación a sus tres objetivos: mejorar la representación nacional, combatir las redes clientelares y abrir el sistema político (Rodríguez-Raga, 2002). Para ello, el autor realizó un análisis de los resultados electorales al Senado en 1991, 1994 y 1998, abordó el fenómeno de la concentración departamental de votos de los senadores como parte de sus estrategias electorales, y propuso un índice para su medición que tiene en cuenta el tamaño de la población de cada departamento. De esta manera, se encontró que para el periodo de estudio, la estrategia electoral más adoptada por los candidatos al Senado y la más exitosa fue la concentración del voto y que, el partido con mayor promedio general de concentración para las tres elecciones fue el Partido Conservador (Rodríguez-Raga, 2002). Finalmente, se concluyó que debido a la diversidad de estrategias electorales adoptadas por los candidatos no es posible afirmar que, para la fecha, el Senado fuera un espacio de representación nacional pero tampoco de representación regional (Rodríguez-Raga, 2002). Además, la reforma al sistema electoral de 1991 se limitó a la creación de la circunscripción nacional y no detuvo la competencia intrapartidista, el personalismo y el clientelismo, y se evidenció el bajo impacto de los nuevos actores políticos en el sistema, debido a la vigencia del bipartidismo tradicional (Rodríguez-Raga, 2002).

Seguidamente, la investigación realizada por Gómez-Albarello y Rodríguez-Raga (2007) observó la competencia electoral en el Senado de la República por medio de los resultados de las elecciones del año 1998. Así pues, los investigadores utilizaron bases de datos de diferentes dimensiones para establecer variables de medición y observar los aspectos que condicionan la entrada de un candidato a la competencia electoral. Los enfoques de análisis privilegiados en el estudio fueron el institucionalismo histórico, la estructura sociopolítica, la elección racional y el conflicto. En primera medida, se desarrolló un recorrido histórico y teórico del fenómeno en cuestión explicando las dinámicas históricas

que han permeado al sistema de partidos, en especial a la competencia electoral en Colombia. En la segunda parte del estudio, los autores expusieron los objetivos que los constituyentes fijaron para la circunscripción del Senado. También, se observaron con mayor detalle las dimensiones que afectan la entrada de los candidatos, entre ellas, los determinantes socio históricos, la estructura social y sus efectos, los legados políticos, el impacto de la violencia y el capital social. Después, Gómez-Albarello y Rodríguez-Raga (2007) pusieron a prueba el modelo de competencia electoral en donde la variable dependiente era el número efectivo de listas en cada municipio y las variables independientes eran las dimensiones mencionadas anteriormente. Por último, el ejercicio investigativo aportó conclusiones importantes porque permitió observar la forma en que los candidatos compiten electoralmente para ganar curules en el Senado. Este comportamiento está relacionado con la rentabilidad de hacer campañas políticas en electorados particulares, parroquiales y personalistas que van en contravía de la naturaleza de la circunscripción nacional ya que, generan un patrón de concentración y dominación geográfica del voto. Lo anterior, está mediado por un comportamiento racional provocado por la incentivación del voto particularista por parte del sistema electoral y de las dinámicas socio históricas que rodean el ejercicio de la política electoral en Colombia.

Luego, Flórez (2008) sistematizó, describió y analizó cinco elecciones al Senado en el periodo 1991 a 2006 con el fin de establecer la existencia de la concentración regional de los votos. Para realizar el cálculo, el autor usó el índice de concentración departamental del voto utilizado también por Botero (1997) y Archer y Shugart (2002). Por otro lado, para analizar y explicar este tipo de conducta, Flórez (2008) utilizó la teoría de la elección racional ya que los candidatos concentraron su campaña en el departamento donde son ampliamente conocidos para llegar al Senado, lo que hace que tengan intereses regionales y a la vez propósitos de representación departamental. Esto último, aunque va en contravía de la naturaleza de circunscripción única del Senado, suele ser explicado muy bien por la teoría de la elección racional porque los candidatos escogen "(...) una trayectoria que les signifique el menor costo posible" (Flórez, 2008, p. 273). En los resultados obtenidos, se

identificó la concentración departamental del voto en todos los periodos de estudio comprobando que la circunscripción única del Senado no responde a intereses nacionales, sino que sigue permeada por representantes con intereses regionales que impiden el desarrollo de proyectos de interés nacional. Por último, se concluye que la circunscripción única del Senado no cumple los intereses ni liderazgos nacionales y que esto se debe en mayor parte por las reglas permisivas del régimen político y el sistema electoral colombiano.

Este primer bloque de estudios sobre la puesta en marcha de la circunscripción única, donde se incluyen los trabajos de Archer y Shugart (1997; 2002), Botero (1998), Pizarro (2002), Crisp e Ingall (2002), Rodríguez-Raga (2002) Gómez-Albarello y Rodríguez-Raga (2007) y Flórez (2008) analiza las elecciones legislativas entre 1991 y 2002 y se observan resultados variados. Por un lado, Archer y Shugart (2002), Botero (1998), Crisp e Ingall (2002), Rodríguez-Raga (2002) y Gómez-Albarello y Rodríguez-Raga (2007) muestran que pasadas tres elecciones después de la nueva Constitución, los senadores continuaron obteniendo la mayoría de sus votos en un solo departamento y conservando sus estructuras de clientelismo en el escenario regional lo cual, iba en contravía de lo deseado por los constituyentes. Este mismo escenario, de concentración departamental del voto por parte de las listas partidarias, se replicó en las elecciones de 2002 y 2006 (Flórez, 2008). Por otro lado, Pizarro (2002) resaltó la atomización del sistema de partidos después de una década de la implementación de la Constitución Política. Por lo cual, la situación documentada y estudiada por Pizarro (2002) evidenció que los efectos que deseaban generar los constituyentes con la circunscripción única no resultaron positivos, ya que los candidatos a senadores no se vieron limitados por las nuevas reglas constitucionales sino que, por el contrario las aprovecharon para fortalecer sus facciones personalistas. En resumen, dichos trabajos mostraron la necesidad de emprender iniciativas reformistas sobre las reglas establecidas por los constituyentes para el funcionamiento de la circunscripción nacional y corregir el comportamiento de los candidatos-senadores y a su vez, superar la erosión del sistema de partidos en el país. Lo cual, se llevó a cabo finalmente, luego de múltiples intentos por medio del Acto Legislativo de 2003.

En este contexto, en el segundo bloque de estudios posteriores al 2003 se analizaron las contiendas electorales por medio de los efectos de los principales elementos de la reforma política sobre la circunscripción nacional, los cuales son: la lista única, el voto preferente, el umbral electoral, el método de repartición de escaños a través del sistema D'Hondt y la prohibición de la doble militancia.

Los autores, Rodríguez y Botero (2006) evaluaron los principales elementos de la reforma política de 2003 en las elecciones legislativas de 2006. Así pues, en la evaluación de la cifra repartidora, el umbral, el voto preferente y las listas únicas en las elecciones de 2006 se pudo establecer que la reforma sí cumplió su objetivo principal, el de disciplinar a los partidos políticos en la contienda electoral. También, el estudio de Rodríguez y Botero (2006), analizó algunos factores de éxito electoral asociados al cambio de las reglas electorales. En concordancia con lo anterior, se puede afirmar que el estudio de Rodríguez y Botero (2006) evidencia elementos empíricos para el análisis del efecto de la reforma política de 2003 en el sistema de partidos y se enfatiza que la reforma sólo tuvo efectos en el ámbito electoral, lo cual no fue suficiente para disciplinar y cohesionar completamente a los partidos. Lo anterior, permitió ver los primeros efectos reales que tuvo la reforma y su alcance en el disciplinamiento de los partidos políticos.

Asimismo, el artículo de Hoyos (2007) evaluó los efectos de la reforma política de 2003 en el sistema de partidos teniendo en cuenta las elecciones efectuadas en el año 2006. Hoyos (2007) expuso en su investigación la situación del sistema político y electoral antes de la reforma de 2003 para después evaluar los efectos de las reglas en términos de agrupación y concentración partidista en lo que se evidenció una mayor concentración en términos partidistas y de representación. En otras palabras, con la reforma electoral de 2003 los partidos se agruparon en unos pocos para pasar el umbral establecido por la reforma. También, la representación se concentró en unos pocos partidos ya que la cifra repartidora establecida por la reforma privilegió a los partidos que tenían peso electoral por encima de los que no. Por otro lado, la atomización partidista vigente antes de la reforma electoral fue controlada con el establecimiento de las listas únicas por partido, no obstante, el voto

preferente también establecido fue en contravía del fortalecimiento del partido y creó incentivos para que los candidatos se preocuparan más por su reputación personal que por su reputación partidista. Sin embargo, la estrategia electoral de optar por el uso del voto preferente fue más exitosa para los candidatos y para los partidos en las elecciones de 2006. Así pues, la investigación de Hoyos (2007) permite observar los principales efectos de la reforma política de 2003 en el sistema de partidos, la cual implicó una agrupación un poco obligada para movimientos y partidos que por sí solos no podían superar el umbral, provocando partidos pragmáticos pero no programáticos e ideológicos. Además, los efectos que se deberían haber dado con la lista única por partido se vieron un tanto limitados por el establecimiento del voto preferente que generó incentivos para el candidato y no para el partido.

Luego, se encuentra Hoskin (2009) quien realizó una investigación enfocada en indagar los efectos que tuvo la reforma electoral de 2003 en las estrategias de campaña de los candidatos al Congreso de la República. En el diseño metodológico se privilegió el método mixto, utilizando las siguientes técnicas: entrevistas semiestructuradas y los grupos focales. Los principales resultados de la investigación visibilizan los cambios de la reforma de 2003 en el sistema de partidos y en el comportamiento electoral de los candidatos. En primera medida, las listas únicas modificaron significativamente las dinámicas de campaña ya que la conformación de las listas representó un verdadero desafío para los partidos. No obstante, este cambio fortaleció la figura del partido, pero se mantuvo el comportamiento electoral de los candidatos a la hora de conseguir votos por medio del voto preferente. Asimismo, los candidatos entrevistados expresaron que estaban de acuerdo con las listas cerradas si los partidos empleaban mecanismos democráticos al interior del partido para elegir a los candidatos y su orden en la lista. Respecto a la implementación del umbral, en efecto logró reducir el número de partidos y de movimientos políticos en el escenario de competencia electoral. En segunda medida, los movimientos y los partidos políticos pequeños que no tenían amplio apoyo electoral tomaron la decisión de agruparse para pasar el umbral sin tener una homogeneidad ideológica, lo que demostró poca coherencia

de los partidos con su electorado. En la evaluación de la democracia interna de los partidos, la investigación arrojó que las organizaciones partidistas no poseen mecanismos democráticos para la conformación de las listas ya que, los jefes de los partidos fueron los encargados de escoger los candidatos y conformar las listas. En tercera medida, se pudo establecer que las dinámicas y comportamiento de los candidatos en el periodo electoral no se modificaron y siguen visibilizando dinámicas que históricamente han estado presentes en la política colombiana. Así pues, el estudio desarrollado por Hoskin (2009) permite develar los efectos de la reforma política al sistema de partidos (produjo un sistema más racionalizado y disciplinado). Por otra parte, el estudio del comportamiento electoral de los candidatos da una mirada integral de los alcances de la reforma demostrando que en el plano del financiamiento de las campañas la reforma se quedó corta.

Parra-Restrepo (2020) abordó la incidencia del voto preferente aprobado en 2003 sobre el sistema de partidos a la luz de las elecciones al Senado de la República entre 2006 y 2018. Para ello, el autor identificó los incentivos institucionales del sistema electoral para los actores políticos en relación con la reputación partidista o personal y sus efectos en el comportamiento de los partidos políticos (Parra-Restrepo, 2020). El autor, realizó una apuesta teórica valiosa al concebir al sistema electoral como eje estructurador del sistema de partidos a través de los incentivos a los políticos bajo el enfoque del neoinstitucionalismo de elección racional (Parra-Restrepo, 2020). Por otro lado, el análisis de los comicios arrojó que las listas abiertas por voto preferente son más exitosas electoralmente que las listas cerradas y a su vez, son las que obtienen más curules en el Congreso. Por lo cual, la lista con voto preferente y muchos candidatos se ha convertido en la mejor estrategia electoral de los partidos (Parra-Restrepo, 2020). Asimismo, se resalta la ambigüedad del sistema electoral, ya que su estructura de incentivos tiende a fortalecer la reputación partidista y a la vez, da continuidad a la figura del voto preferente que mantiene vigente el personalismo (Parra-Restrepo, 2020).

Por otro lado, Montilla (2011) estudió el tipo de leyes que los senadores presentaron entre 2006-2010 a través del análisis de los proyectos de ley con el objetivo de evidenciar el

tipo de intereses que los políticos representan, es decir, comprobar si son de carácter nacional o particular (regional-departamental). Esta investigación utilizó la concentración de votos de los senadores en el territorio nacional como una variable independiente para medir la distribución de votos de los candidatos. De esta manera, dentro de los resultados de la investigación se sostiene que los índices de concentración de los candidatos reelegidos en las elecciones al Senado de 1998, 2002 y 2006 demuestran que los senadores difícilmente habían consolidado apoyos electorales por fuera de su territorio y que es posible que los políticos sean reelegidos por varios períodos sólo con el apoyo electoral de un mismo departamento (Montilla, 2011). Asimismo, los Senadores de la legislatura 2006-2010 que presentaron por lo menos una iniciativa legislativa obtuvieron sus votos por medio de la concentración en un solo departamento. Además, se demostró que los senadores de los partidos tradicionales presentan mayor dificultad para consolidar un electorado a nivel nacional, como lo habían señalado ya Crisp e Ingall (2002). No obstante, Montilla (2011) concluye que la concentración electoral no es una variable significativa en el análisis del tipo de iniciativa legislativa de los senadores en Colombia.

Por su parte, Basset (2015b) conceptualizó el “voto amarrado” a partir de 3 condiciones (estabilidad, concentración regional y carácter independiente del partido) para analizar las estrategias electorales de los candidatos al Senado. Para determinar la existencia de la concentración de votos por regiones de los candidatos, el autor utiliza el coeficiente de Moran-1. Ahora bien, los resultados de la investigación demostraron que, de los 18 candidatos analizados para las elecciones del Senado en 2010, 10 de ellos obtuvieron altas cifras de concentración de votos. Asimismo, de los 8 candidatos elegidos sin interrupción entre las elecciones al Senado de 1998 y 2010, 5 de ellos ganaron con concentración de votos en las elecciones de 2010 (Basset, 2015b). A partir de ello, se confirma el éxito electoral de la concentración departamental de los votos y se evidencia la importancia que tiene la pertenencia de los candidatos a un partido político tradicional puesto que, facilitan la consolidación de sus feudos electorales (Basset, 2015b). Por último, se concluye que los casos de senadores con voto amarrado, desde la categoría elaborada

por Basset, son menos frecuentes de lo esperado ya que los senadores que presentan las 3 condiciones son más bien la excepción y no la regla.

De manera similar, Wills-Otero et al. (2018), analizaron la relación entre las estrategias electorales de los candidatos y su representación en el Senado en las elecciones de 2014. Para ello, a través del índice de concentración departamental del voto se analizó la distribución departamental del voto como estrategia electoral de los candidatos y la producción legislativa de los senadores como dato sobre la representación política que ejercen. Aunque los candidatos deben orientarse hacia la construcción de un electorado nacional, los resultados del promedio de concentración departamental revelaron el predominio de una estrategia electoral de concentración (Wills-Otero et al., 2018). Entre 1991 y 2014 la tendencia de los senadores fue concentrar votos en uno o en pocos departamentos, ya que todos los años el índice estuvo por encima de 0,6 (Wills-Otero et al., 2018). Además, se establece que a mayor experiencia en el Senado, los políticos se inclinarán por desconcentrar sus votos cada vez más en el territorio y que, pertenecer a un partido tradicional no influye en las estrategias electorales de los políticos. Por otro lado, se encontraron casos de senadores que obtuvieron sus votos por medio de la concentración departamental pero su producción legislativa abordó asuntos de tipo nacional (Wills-Otero et al., 2018). Asimismo, se demuestra cómo los candidatos-senadores siendo integrantes de un mismo partido han optado por estrategias electorales distintas a lo largo del tiempo. Finalmente, otro hallazgo relevante es que no todos los territorios que componen la circunscripción nacional son igual de atractivos ni rentables electoralmente para los políticos.

El último trabajo que abordó el tema de la distribución de los votos de los senadores, estudió la incidencia de la representación departamental desigual en el Senado sobre el desarrollo regional de Colombia a partir de los datos electorales de 2006-2018 (Ramírez, 2022). El autor reconoce que, si bien la Constitución Política de 1991 estableció la circunscripción nacional para Senado con el fin de crear un espacio de representación nacional, en la práctica los senadores tienden a concentrar su votación en uno o pocos

departamentos (Flórez, 2008; Ramírez, 2022). Por lo cual, el autor establece que en el Senado hay representación regional desigual ya que, los departamentos con mayor población obtienen más senadores (Ramírez, 2022). Como hallazgo, se encontró una relación no significativa entre el número de senadores electos de un mismo lugar y la asignación del presupuesto nacional hacia los departamentos; y una relación ambigua entre los senadores y el desarrollo regional (Ramírez, 2022). De manera que, los resultados fueron divergentes dependiendo de las medidas de desarrollo que se tomaron como referencia en el estudio por lo que, se concluye que los senadores pueden beneficiar, perjudicar o no afectar el desarrollo de los departamentos (Ramírez, 2022). No obstante, el autor sostiene que no se están cumpliendo los objetivos de la Constitución Política sobre la representación nacional en el Senado debido a la concentración geográfica de la votación de cada senador (Ramírez, 2022).

Finalmente, en forma de síntesis acerca del impacto de las reglas electorales sobre la competencia interpartidista en la circunscripción única, Basset (2018) estableció que el bipartidismo en Colombia no tuvo un punto de ruptura fácil de identificar ya que no se presentó una crisis institucional por la emergencia de actores *outsider* y fuerzas políticas alternativas consolidadas que transformaran el sistema de partidos. Basset (2018) explica que ninguna organización alternativa al partido Liberal y partido Conservador logró consolidarse antes de 2003, sino que entre 1991 y 2003, se evidenció la proliferación de microempresas electorales, las cuales no configuraron un sistema de partidos. No obstante, la reforma de 2003 incentivó la reorganización del sistema de partidos. Por lo tanto, Basset (2018) identificó las estructuras territoriales del comportamiento electoral para las elecciones a Senado entre 1998 y 2014 con el fin de indagar qué elección marcó el realineamiento del sistema de partidos en Colombia. En primer lugar, se concluye que debido a los incentivos hacia la fragmentación del sistema electoral, no es posible identificar un sistema de partidos entre 1990 y 2003 (Basset, 2018). No obstante, los efectos de la reforma de 2003 dejaron de lado el bipartidismo como sistema de partidos en el país pero, animaron su reorganización a través del tradicional eje de oposición liberal/conservador el

cual, se mantuvo en las elecciones de 2006 y 2010. Sin embargo, la creación del partido Centro Democrático y su campaña electoral de 2014 marcaron una ruptura en el sistema de partidos ya que, el clivaje político alrededor de las posiciones liberal/conservador fueron sustituidas por un clivaje centro/periferia (Basset, 2018). Por ende, se concluye que en Colombia no hubo una elección crítica que quebrara el bipartidismo tradicional sino que, se evidenciaron dos etapas: “(...) 2002 representa el quiebre final del bipartidismo y 2003 el momento de la aparición de un sistema alternativo que se estabilizará después con la inclusión del Partido Verde en 2010 y Centro Democrático en 2014” (Basset, 2018, p. 115).

Los estudios sobre la circunscripción nacional posteriores al 2003 incluyen los trabajos de Rodríguez y Botero (2006), Hoyos (2007), Hoskin (2009), Parra-Restrepo (2020), Montilla (2011), Basset (2015b), Wills-Otero et al. (2018), Ramírez (2022) y Basset (2018). Este segundo bloque de estudios aborda dos temas importantes. Por un lado, Rodríguez y Botero (2006), Hoyos (2007), Hoskin (2009), Parra-Restrepo (2020) estudiaron los efectos de la reforma política de 2003 en el funcionamiento del Congreso. Las principales modificaciones producidas por la reforma electoral de 2003 cumplieron su función, pero solo en el plano electoral porque no se logró la cohesión y democracia intrapartidista (Rodríguez y Botero, 2006; Hoyos, 2007; Hoskin, 2009; Parra-Restrepo, 2020). Además, Hoyos (2007) y Parra-Restrepo (2020) sostienen que la reforma política de 2003, por medio del voto preferente generó incentivos para los candidatos y no para el partido. Por otro lado, Montilla (2011), Basset (2015b), Wills-Otero et al. (2018) y Ramírez (2022) evidenciaron que los candidatos-senadores continúan empleando estrategias de concentración departamental de sus votos aún después de la reforma electoral de 2003. Por lo cual se sostiene que la reforma tuvo efectos limitados ya que no generó restricciones sobre la distribución de los votos de los candidatos al Senado. Finalmente, Basset (2018) resalta la importancia de la reforma electoral en la transición del sistema político hacia el multipartidismo.

3. Conclusiones

El estado del arte expuesto anteriormente permite identificar dos periodos diferenciados para el análisis del funcionamiento de la circunscripción nacional después de su creación con la Constitución Política de 1991. Los dos periodos se constituyen a partir de los cambios observados en las reglas del sistema electoral para la circunscripción única los cuales, se establecieron por la modificación constitucional de 1991 y el Acto Legislativo 01 de 2003.

Aunque, la reforma constitucional se presentaba como un necesidad para superar la crisis institucional por la que atravesaba el país en la década de los 80, los estudios de Archer y Shugart (1997; 2002), Botero (1998), Pizarro (2002), Crisp e Ingall (2002), Rodríguez-Raga (2002), Gómez-Albarello y Rodríguez-Raga (2007) y Flórez (2008) demostraron la limitación del alcance real de los objetivos propuestos por la ANC para el caso de la circunscripción nacional. Como se explicó, los objetivos que los constituyentes se trazaron con la creación de la circunscripción única para Senado fueron: la apertura del sistema de partidos, mejorar la representatividad de la población nacional y debilitar las redes de clientelismo regionales de los partidos tradicionales (Botero, 1998; Rodríguez-Raga, 2002; Gómez-Albarello y Rodríguez-Raga, 2007; Flórez, 2008).

Por un lado, la reglamentación flexible establecida en la carta magna para la creación de nuevos partidos permitió la erosión progresiva del sistema de partidos. Este fenómeno se explica principalmente, porque el sistema electoral no modificó el método de asignación de escaños por medio del sistema de cocientes y residuos y permitió la presentación de múltiples listas por etiqueta partidista (Artur y Shugart, 2002; Botero, 1998; Pizarro, 2002; Rodríguez-Raga, 2002). Este escenario llevó al colapso del sistema de partidos colombiano entre 1991 y 2002 y justificó considerarlo como el más personalista del mundo (Mainwaring, 2002; Pizarro, 2002).

Por otro lado, los límites de la constitución también se reflejaron en el comportamiento estratégico de los candidatos al nuevo Senado. Aunque, la ANC se propuso modificar la estrategia de distribución de votos de los senadores con la circunscripción nacional, los estudios demostraron cómo la estrategia tradicional de la

concentración departamental de los votos fue la más utilizada por los candidatos, y a su vez, la más exitosa aún después de 1991 (Archer y Shugart, 2002; Botero, 1998; Pizarro, 2002; Crisp e Ingall, 2002; Rodríguez-Raga, 2002; Gomez-Albarello y Rodríguez-Raga, 2007; Flórez, 2008). La concentración departamental de votos de los senadores fue considerada como un problema para el correcto funcionamiento de la nueva circunscripción nacional del Senado debido a que, los constituyentes esperaban que los candidatos-senadores desempeñaran un liderazgo de tipo nacional que les permitiera consolidar su apoyo electoral en todo el territorio nacional, dejando de lado las redes clientelares acentuadas a nivel regional. Este era el comportamiento normativo esperado de los candidatos al Senado de acuerdo con los objetivos de la nueva circunscripción.

Además, aunque la circunscripción única se creó como un espacio de representatividad nacional, Crisp e Ingall (2002) encontraron que en los años posteriores al 91 los senadores electos continuaron presentando proyectos de ley con alcance regional para los departamentos en donde habían concentrado sus votos. Esto último, se explica por la falta de reglas electorales que limitaran realmente la estructura de incentivos clientelistas basada en el intercambio de favores entre los congresistas y políticos regionales (Archer y Shugart, 2002).

Sin embargo, después de la reforma de 2003 algunos elementos del sistema electoral senatorial fueron modificados gracias al establecimiento del umbral electoral, las listas únicas por partido, la posibilidad de ser elegido por medio del voto preferente y el método de asignación de escaños por cifra repartidora D'Hondt. Estos elementos se justifican ya que los partidos en el periodo anterior a la reforma presentaban graves fraccionamientos por la proliferación exacerbada de listas diferentes por etiqueta partidista. Lo cual, sumado con un sistema de repartición de escaños muy proporcional, como es el caso del método D'Hare, provocó la atomización del sistema de partidos entre 1991 y 2002. Por ende, las listas únicas fortalecieron la centralización de las unidades partidistas, el umbral electoral restringió el acceso a la repartición de escaños a los partidos con poca votación y el sistema D'Hondt, al ser menos proporcional que D'Hare, benefició a los

partidos con mayor votación. Estos tres elementos se propusieron fortalecer a los partidos a diferencia del voto preferente el cual, configuró una opción para que los candidatos puedan buscar votos propios y ocupar las curules ganadas por su partido.

Es por ello que, la reforma de 2003 permitió corregir algunos aspectos del sistema de partidos como la hiperfragmentación partidaria y la doble militancia de los actores políticos. De esta manera, este acto legislativo permitió por un lado, el fortalecimiento de los partidos por medio de la agrupación partidista (Hoyos, 2007) y; por el otro, el tránsito hacia un verdadero sistema de partidos multipartidista (Basset, 2018). No obstante, si bien la reforma de 2003 acabó con la erosión partidista de los 90, se evidencia que su diseño también ha sido de limitado alcance. Así pues, el logro de la agrupación partidista solo se dio como una estrategia político-electoral de los movimientos y los partidos para pasar el umbral y poder acceder al reparto de curules lo que, refleja una decisión de índole pragmático y no programático (Rodríguez y Botero, 2006; Hoyos, 2007; Hoskin, 2009). Además, la reforma presenta algunos elementos ambiguos, como el establecimiento del voto preferente que va en contravía del fortalecimiento del partido debido a que incentiva a los candidatos a cultivar su reputación personal por encima de la reputación del partido (Hoyos, 2007 y Parra-Restrepo, 2020).

Ahora bien, sobre el tema de la distribución de los votos de los senadores, Montilla (2011), Basset (2015), Wills-Otero et al. (2014) y Ramírez (2022) muestran cómo aún después de 2003, los políticos continuaron implementando estrategias de concentración de sus votos y manteniendo sus apoyos electorales, en su mayoría, en un solo departamento. Lo cual, evidencia que las reglas electorales aún en la actualidad permiten que los senadores obtengan curul así su electorado no responde a dinámicas del voto nacional y desconcentrado. Sin embargo, se debe tener en cuenta para el análisis de la circunscripción nacional que, aunque los senadores electos durante el primer periodo de estudio mantenían un comportamiento legislativo atado a la dinámica regional (Crisp e Ingall, 2002), los estudios posteriores al 2003 evidencian que las prácticas legislativas de los senadores

fueron corregidas y atienden al objetivo constitucional de la representación nacional (Wills-Otero et al., 2018).

De esta manera se concluye que, las grandes reformas políticas como la de 1991 y 2003, han sido necesarias pero no suficientes para corregir los problemas del sistema político, en este caso, para el funcionamiento de la circunscripción nacional. En primer lugar, el escenario planteado por los constituyentes no se materializó en la primera década posterior a la ANC sino que, por el contrario el problema de la concentración departamental del voto se mantuvo, el sistema de partidos se erosionó por la apertura excesiva de las reglas electorales y la representatividad continuó respondiendo a patrones regionales. Lo cual, evidenció la necesidad de llevar a cabo una nueva reforma electoral para controlar el funcionamiento de la circunscripción nacional. En segundo lugar, la otra gran reforma política de 2003, especial para el Congreso y el sistema de partidos, ha tenido efectos limitados. Un ejemplo de ello es que el nuevo diseño electoral modificó y corrigió distintos elementos ya nombrados anteriormente, pero no restringió la posibilidad de que los senadores obtengan curul en el legislativo por medio de la concentración regional de sus votos principalmente en un solo departamento. Ello resulta importante, porque la estrategia de distribución de los votos de los senadores es un elemento que se ha identificado en las investigaciones realizadas como una variable relacionada con el liderazgo de los candidatos y el carácter de su representatividad.

Finalmente, se resalta la relevancia de los estudios sobre la distribución del voto de los senadores ya que es un elemento fundamental para el funcionamiento ideal de la circunscripción nacional del Senado. De esta manera, se hace necesario contribuir al desarrollo del campo de estudio e investigar principalmente, sobre la relación actual entre la concentración de votos de los senadores y las redes regionales de clientelismo. Cabe aclarar que, los otros dos objetivos de la circunscripción nacional sobre la apertura del sistema de partidos y la representatividad nacional de los senadores han tenido mejor implementación en el sistema político del país y por ende, han sido más atractivos ante los ojos de los investigadores en comparación con el problema del clientelismo en los

departamentos en que los senadores concentran sus votos para ganar las elecciones.

Referencias

- Archer, R., y Shugart, M. (2002). El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia. En S. Mainwaring & M. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y democracia en América latina* (pp. 121–173). Editorial Paidós.
- Archer, R. P., y Shugart, M. S. (1997). The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia. En Scott Mainwaring & Matthew Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America* (pp. 110–159). Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/cbo9781139174800.004>
- Basset, Y. (2015a). La constitución de 1991 y el sistema de partidos: de la apertura indiscriminada a la construcción. En Arévalo Ramírez, W. O., & Ceron Steevens, K. N. (Eds.), *De la Constitución de 1991 a la realidad. Debates políticos, jurídicos, territoriales e internacionales* (1st ed., pp. 111–128). Universidad del Rosario.
- Basset, Y. (2015b). ¿Voto amarrado? Personalización del voto y trayectorias electorales de los senadores en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 35(3), 489–507.
<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000300002>
- Basset, Y. (2018). ¿Cuándo cambia un sistema de partidos? Una perspectiva de análisis electoral desde el caso de Colombia. *América Latina Hoy*, 78, 107–126.
<https://doi.org/10.14201/alh201878107126>
- Botero, F. (1998). El Senado que nunca fue: la circunscripción nacional después de tres elecciones. En A. M. Bejarano & A. Dávila (Eds.), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998* (pp. 285–335). Universidad de los Andes.
- Botero, F., Losada, R., y Wills-Otero, L. (2016). Sistema de partidos en Colombia, 1974-2014: ¿La evolución hacia el multipartidismo? En F. Freidenberg (Ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015* (1 ed., Vol. 2, pp. 339–399). Universidad Nacional Autónoma de México. <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

- Crisp, B., & Ingall, R. E. (2002). Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia. *American Journal of Political Science* (Vol. 46, Issue 4).
- Duque Daza, J. (2006). Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Convergencia*, 41, 173–209.
- Flórez Henao, J. A. (2008). 16 años de la circunscripción nacional para Senado en Colombia: ¿dónde está el espacio de representación nacional? *Desafíos*, 18, 243–285.
- Gómez-Albarello, J. G., y Rodríguez-Raga, J. C. (2007). Competencia electoral en grandes circunscripciones: El caso del Senado colombiano. En D. Hoyos (Ed.), *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia* (pp. 49–83). Universidad del Rosario.
- Hoskin, G. (2009). La reforma política y las elecciones legislativas de 2006. candidatos y campañas. En F. Botero (Ed.), *¿Juntos pero no revueltos? Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006* (pp. 59–68). Universidad de los Andes.
- Hoyos, D. (2007). La reforma política de 2003 y su impacto sobre el sistema de partidos. Análisis de las elecciones al congreso. En D. Hoyos (Ed.), *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia* (pp. 174–211). Universidad del Rosario.
- Hurtado Quintero, W. F. y Marín Reina, C. A. (2021). Treinta años de la Constitución Política de Colombia de 1991: antecedentes, origen, cambios y reformas. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 3(5), 17-58. <https://doi.org/10.22490/26655489.4360>
- Mainwaring, S. (2002). Prefacio. En F. Gutiérrez Sanín (Ed.), *Degradación o Cambio. Evolución del sistema político colombiano* (pp. 11–21). Norma.
- Montilla, Paola. (2011). ¿Representando intereses nacionales? Un análisis del Senado colombiano 2006-2010. *Revista Opera*, 11, 47–70.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67529095004>

- Parra-Restrepo, J. C. (2020). Efectos del voto preferente en el comportamiento electoral de los partidos políticos: el caso de las elecciones al senado de la república de Colombia entre 2006 y 2018. *Ratio Juris*, 15(30), 186–219.
<https://doi.org/10.24142/raju>
- Pizarro Leongómez, E. (2002). La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales. En F. Gutiérrez Sanín (Ed.), *Degradación o Cambio. Evolución del sistema político colombiano* (pp. 357–401). Norma.
- Ramírez Correa, R. C. (2022). Representación en el Senado y desarrollo regional de Colombia. Universidad de los Andes.
- RamosM., E., (2002). Democracia de la tercera ola en América Latina y el papel de la OEA. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, VIII(1), 65-98.
- Rodríguez Raga, J. C., & Botero, F. (2006). Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 138–151.
<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100008>
- Rodríguez-Raga, J. C. (2002). ¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partido en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional. En F. Gutiérrez Sanín (Ed.), *Degradación o Cambio. Evolución del sistema político colombiano* (pp. 221–260). Norma.
- Wills-Otero, L., Hoyos, C. A., y Gutiérrez Ruiz, M. (2018). Las elecciones de senadores en el 2014: estrategias electorales y representación política. En F. Botero, M. García Sánchez, & L. Wills-Otero (Eds.), *Polarización y posconflicto* (1 ed., pp. 29–54). Ediciones Uniandes. <https://doi.org/10.7440/j.ctv5npjib.5>