Fundación Hanns Seidel

Oficina Colombia

Fundación Hanns Seidel Colombia

RESEARCH PAPER

Del personalismo a la política institucional. Partidos, reformas y gobernabilidad en Colombia

John Mario González

1

www.fhs.com.co

Fundación Hanns Seidel Colombia

RESEARCH PAPER

Del personalismo a la política institucional. Partidos, reformas y gobernabilidad en Colombia

John Mario González

Diciembre - 2014

Del personalismo a la política institucional.
Partidos, reformas y gobernabilidad en Colombia
John Mario González Restrepo

©Fundación Hanns Seidel – Colombia

Representante para Colombia
Benjamin Bobbe

Coordinación editorial
Alexandra Moreno G.

Corrección de estilo
Fernando Iriarte

Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial,
sin autorización previa y expresa de los titulares.

2014

ISBN : 978-958-58774-0-5

©Fundación Hanns Seidel – Colombia
Carrera 9A No. 99-02, Edificio Citibank, Oficina 806A. Bogotá - Colombia
Tel.: +57 1 6219888. Fax: +57 1 6219900
colombia@hss.de
www.fhs.com.co
www.hss.de

El texto aquí publicado es exclusiva responsabilidad
del autor y no expresa necesariamente
el pensamiento de la Fundación Hanns Seidel.

Presentación Fundación Hanns Seidel

La Fundación Hanns Seidel es una fundación política alemana, que trabaja por el fortalecimiento de la democracia, la paz y el desarrollo. Actualmente, hacemos presencia en 60 países en todo el mundo gracias al apoyo del parlamento alemán, y particularmente en Colombia desde 1992, donde, en el marco de un convenio de cooperación suscrito entre la República Federal Alemana y la República de Colombia, hemos acompañado los procesos de promoción del Estado de derecho y la democracia, en trabajo conjunto con la sociedad civil y algunas instancias del Estado.

Consideramos que a través de la educación política, principalmente de las nuevas generaciones, se motiva la participación activa en los temas y las discusiones políticas y se genera una consciencia de adquisisión de responsabilidades en el marco de lo político y lo social.

Asímismo, reconocemos la transformación y la evolución de la política institucional que ha tenido Colombia en los últimos años, y a su vez entendemos los retos que tiene el país en materia de la consolidación de procesos que redunden en un sistema político más sólido, analizando las experiencias del pasado para mejorar las prácticas en el presente y proyectar un sistema cada vez mas efectivo hacia el futuro.

Es por ello que en esta oportunidad, hemos querido contribuir, a través de este documento investigativo, al debate actual en torno a la política institucional, el rol de los partidos políticos, las reformas y la gobernabilidad en Colombia, desde una perspectiva histórica, partiendo desde el Frente Nacional hasta el actual debate sobre el equilibrio de poderes, exponiendo algunos elementos, sugeridos por el autor, a tenerse en cuenta en el escenario de una reforma política tales como: la disminución del personalismo, el mejoramiento de la representatividad, la modernización de los partidos políticos y en general la eficacia en el sistema de toma de decisiones.

Esta investigación constituye una herramienta de consulta y un insumo para el análisis tanto desde lo académico como desde lo político, dirigido a las personas interesadas en una perspectiva histórica de la construcción de la política institucional colombiana, con miras a la elaboración e implementación de una reforma política fuerte durante los próximos años.

Finalmente, agradecemos muy especialmente al autor de la publicación, John Mario González, por sus aportes, compromiso y dedicación para la generación y consolidación del documento dirigido al fortalecimiento político colombiano.

Benjamin Bobbe
Representante de la Fundación Hanns Seidel
para Colombia

Contenido

1. Introducción 9
2. Resumen 11
3. La situación de los partidos en Colombia 15
4. El eterno obstáculo del personalismo y los mitos que desfiguran 23
5. La figura presidencial y el desdén por la gobernabilidad 30
6. El impacto de la Constitución de 1991. Mejor no reformar 37
7. Propuestas de reforma: entre diagnósticos limitados e intentos fallidos 43
   a. El reinicio del debate con el gobierno Samper 44
   b. Los intentos del gobierno Pastrana 47
   c. Decisión política y los empeños del gobierno Uribe 53
   d. La colisión con la reforma parlamentaria 55
8. La enmienda de 2009 y el terso balance de la academia 58
9. Equilibrio de poderes, paz y posconflicto en la dinámica partidista 61
10. Bibliografía 65
11. Glosario 69

1. Introducción

Los partidos políticos en Colombia han estado poco menos que en crisis permanente. Antes que sobreponerse, por momentos su situación se ha agravado. Un ejemplo fue lo ocurrido tras el declive de "las jefaturas naturales" a finales de la década de los años sesenta del siglo anterior, que durante tanto tiempo le habían dado consistencia a la actuación de los partidos y que fue alterada con la llegada al Congreso de la República de los jefes regionales, dueños de los votos. El acuerdo consociacional que significó el Frente Nacional y algunas reformas implementadas, como la constitucional de 1968, acentuaron el faccionalismo en las estructuras de las colectividades a tal punto que durante varios periodos cada partido político llegó a actuar como dos o tres partidos distintos. Fue un declive de "las jefaturas naturales" que, enmarcado en la agudización del faccionalismo y un crecimiento vertiginoso del Estado y del gasto público, se conjugó con el desbordamiento del clientelismo y con la crisis de representación y de legitimidad subsecuentes.

En últimas, la crisis partidista, indisociable de otra mayor en todo el sistema político, afectó en grado sumo el funcionamiento e incrementó el poder negativo del Congreso, la cohesión de los partidos, la relación ejecutivo-legislativo y la responsabilidad política, con un impacto severo sobre el poder presidencial y la gobernabilidad. Frente a tal panorama, la necesidad de reformas se hizo inminente desde los años 70. Los gobiernos no solo las aceptaron, sino que las patrocinaron, lo que desembocó en un denuedo reformista que ha llevado a algunos analistas a señalar cómo "es inexacto conceptualizar la crisis actual como el producto de la ausencia de reformas por parte de las élites políticas colombianas". No obstante, la explicación histórica del sistema político y de partidos fue muy deficiente, lo que en buena parte llevó a que el contenido de las propuestas de reforma política formuladas en los últimos tres decenios resultara insatisfactorio y hasta contraproducente respecto de los objetivos que se procuraba alcanzar. En ello, la academia no tuvo su mejor aporte: se limitó muchas de las veces a reiterar lugares comunes y a hacer consideraciones y observaciones parciales, sin ofrecer visiones alternativas de largo plazo.

Varios de los análisis también subestimaron el rol del Frente Nacional en cuanto a eliminar buena parte de las causas que habían llevado a Colombia a una década de violencia social desbordada y de dictadura. En una perspectiva apasionada y militante no pocos lo acusaron de gestar la persistente inestabilidad debido al exclusionismo que instauró: un régimen excluyente como salvaguarda de privilegios en una democracia oligárquica, promotor del autoritarismo y gestor de la crisis de legitimidad y la violencia. Dichos análisis sirvieron como eficaz premisa a la izquierda radical y a otros sectores políticos para fustigar y deslegitimar el bipartidismo o para justificar el uso de la violencia, sin reparar en que los problemas del sistema político eran de mayor envergadura y hundían sus raíces en el agudo faccionalismo y personalismo de la política colombiana.

Así, aunque las reformas se entendían como necesarias, hacia los años 80 lo que hizo carrera fue la idea de que había que sustituir el bipartidismo, que la pluralidad partidista era la solución y que la democratización deseada se lograba si se ampliaba el espectro de participación política. El objetivo, casi que único, era buscar y ampliar la representatividad con el consecuente desdén por la gobernabilidad. Los constituyentes de 1991 aprobaron entonces una nueva carta política que, en su espíritu, pretendía pasar de una democracia representativa a una participativa. Para ello se incorporaron diversos mecanismos de participación ciudadana, pero en materia de reglas electorales el resultado fue de extrema plasticidad, lo que desincentivó la agregación partidista y en consecuencia fue desastrosa para la disciplina y el sistema de partidos.

En consecuencia, a finales de la década de los 90 el país contaba con 80 partidos y movimientos políticos legalmente reconocidos, una cantidad que agravó los problemas de gobernabilidad del régi-

men político. Era un escenario en donde los partidos y movimientos políticos respondían única y exclusivamente al querer de su fundador y la codiciada democratización se desvaneció con rapidez, como también el propósito de contar con una oposición consistente y sólida. Incluso la representatividad, un objetivo tan anhelado, terminó convertida en una frustración más.

Tan pernicioso fue el diseño institucional de los partidos políticos en la Constitución de 1991 que muy poco después de estrenada ya se advertía la necesidad de reformarla para corregir los desaciertos en que había incurrido. Como problema subyacente estaba el desconocimiento o menosprecio de la ingeniería electoral, es decir, la combinación de reglas electorales como la fórmula de conversión de votos en escaños, la lista electoral, el tamaño de las circunscripciones electorales y el umbral. Como resultado, las propuestas de reforma política presentadas por los sucesivos gobiernos, desde Samper hasta Pastrana y Álvaro Uribe, fueron deficientes y mal diseñadas, pues partían la mayor de las veces de diagnósticos equivocados y, por ende, condujeron a dar palos de ciego en materia de régimen de partidos.

Si bien en el gobierno de Uribe, en junio de 2003, se aprobó la primera reforma política después de la Constitución de 1991 —la cual obligó a aglutinarse a los partidos en virtud de la lista única y de la fijación de un umbral del dos por ciento de los votos válidos obtenidos en la elección de Cámara o Senado para el reconocimiento de la personería jurídica— la reforma fracasó en el propósito de fortalecer a las colectividades partidistas. La razón estribó en la aprobación del voto preferente, una concesión hecha a las facciones partidistas y a los intereses parlamentarios para sacarla adelante. Es decir, lo que se hizo con la mano se borró con el codo.

El presente trabajo **"Del personalismo a la política institucional. Partidos, reformas y gobernabilidad en Colombia"** hace un análisis y una exploración histórica a la situación de los partidos, a las reglas de juego que definieron buena parte de su conducta, a las reformas políticas y a los intentos de reforma que se han sucedido desde finales de los años setenta, incluida la Constitución de 1991. También intenta extenderse y considerar aspectos clave del sistema político que alteran en grado sumo el margen de gobernabilidad, tales como el personalismo en el ejercicio de la política en Colombia. Igualmente, hace un examen de los poderes del jefe de Estado y de gobierno y opta por la tesis de definir como débil la figura presidencial en Colombia, además de reflexionar acerca del posible impacto de los acuerdos de las negociaciones de La Habana en los partidos y el sistema político colombiano.

Desde el comienzo del texto se pretende evidenciar que fue errado y simplista atribuir la crisis política, hasta el inicio de los años 90, al bipartidismo liberal-conservador o que los fracasos se debieron a las maquinaciones de una clase política monolítica que buscaba mantener determinados privilegios, lo que para muchos fue la justificación para recurrir a la violencia. Consideraciones de tal naturaleza se desprenden quizás de la precaria perspectiva histórica que ha existido sobre el proceso político colombiano, lo que imposibilita abordar con éxito el delicado y complejo tema de la ingeniería institucional en materia electoral y de partidos. La investigación también apunta a demostrar los confusos diagnósticos sobre las reformas políticas en Colombia así como la insuficiencia y el enorme desconocimiento de los diferentes gobiernos respecto de la ingeniería institucional y de los efectos de los sistemas electorales para producir la agregación partidista. Como las reformas han sido en general deficientes, mal diseñadas y parten la mayor de las veces de diagnósticos equivocados, los esfuerzos reformistas aparecen como `palos de ciego` o como un sistema político montado en una bicicleta estática.

Como telón de fondo y parte de la argumentación están los sucesivos fracasos reformistas; entre ellos, los inocuos resultados de la reforma política aprobada en el 2003. Si bien esta indujo cierta agregación partidista, fue contrarrestada con la acentuación del faccionalismo en los partidos por el hecho de que los parlamentarios elegidos siguieron siendo dueños de su curul en virtud del voto preferente. A manera de corolario, el documento expone algunas elementos que deben ser tenidos en cuenta en el marco de una reforma política para atenuar el personalismo, estimular la agregación partidista, fortalecer los partidos políticos, mejorar la representatividad y, en general, favorecer la eficacia en el sistema de toma de decisiones.

2. Resumen

La presente investigación está organizada en siete apartados en los que se hace un examen de la situación de los partidos en Colombia y de la evolución —desde el Frente Nacional— de componentes decisivos del sistema político como el poder presidencial, pasando por un análisis de las reformas aprobadas y las propuestas que han incidido en la vida de los partidos y su institucionalidad a partir de la Constitución de 1991, hasta presentar los que podrían ser los elementos esenciales de una propuesta de reforma política. En el primer capítulo, definido como "El problema de los partidos en Colombia", se plantea que si bien la crisis política en el país no es resultado de una ausencia de reformas políticas por parte de las élites —porque, al contrario, estas han sido proclives a las mismas—, los reformadores, como lo sostuviera hace dos décadas Giovanni Sartori, han sido muy incompetentes. Parte de la problemática radica en la falta de diferenciación entre la esfera institucional de los partidos y el entorno social y cultural en el que estos actúan, pues esa confusa mezcla contribuye a la insatisfactoria explicación histórica del sistema político y de partidos en Colombia y al desenfoque de las propuestas de reforma política formuladas en los últimos tres decenios.

Esta mezcla y perspectiva llevó a atribuirle al Frente Nacional y al bipartidismo, existente en Colombia hasta mediados de los años ochenta, una serie de rasgos inexactos o exagerados, propios del apasionamiento ideológico de los modelos conceptuales de la Guerra Fría, y sirvió en muchos casos como eficaz premisa a la izquierda radical y a otros sectores políticos para fustigar y deslegitimar el bipartidismo y de paso justificar el uso de la violencia, sin reparar en que los problemas del sistema político colombiano eran de mayor envergadura. No era entonces el personalismo el que había que atacar, según la creencia generalizada, sino que a finales de los años ochenta había hecho carrera la idea de que la democratización deseada se podía lograr si se ampliaba el espectro de participación, sin regatear en la necesidad de estimular y facilitar la gobernabilidad, lo que condujo a la aprobación de normas laxas en la Constitución de 1991 para la creación de partidos y movimientos. Por esa vía se agudizaron el personalismo y la atomización partidista, se debilitó el poder presidencial, aumentó el poder negativo del Congreso y la anhelada democratización de los partidos se convirtió en un propósito nuevamente aplazado.

La segunda sección del trabajo, llamada "El eterno obstáculo del personalismo y los mitos que desfiguran", trata de mostrar que la asunción sin mayor crítica y sustentación de ciertas hipótesis sobre los partidos y el sistema político llevó a numerosos académicos a guiarse por simples estereotipos y a concluir que la prioridad era desmontar el bipartidismo, desestimando problemas primigenios de la dinámica política como el arraigado personalismo o la debilidad del poder presidencial. Aunque el Frente Nacional tuvo consecuencias negativas en el funcionamiento del sistema político, que apuntan a haber incentivado el clientelismo y dificultado la competencia política, los resultados electorales demuestran que estaba lejos de constituir un monolito. Durante este periodo de quiebre de la democracia en América Latina en los años 60 y 70 del siglo veinte, Colombia preservó unos espacios de libertad que eran más bien raros en la región.

Entre los varios mitos forjados estuvo el de que el arraigo del clientelismo fue un mecanismo para la extensión oligárquica de privilegios, pero en realidad ello debió ser el resultado de la atomización política, que incrementó de forma intensa la competitividad electoral. Dicha atomización y aumento del faccionalismo en los partidos fue el subproducto de varios elementos, entre los que se incluyen el inicio del ocaso de los expresidentes como factores de unidad partidista, el hecho de que los cargos en el Congreso comenzaron a ser proveídos solo por quienes tenían los votos, y que la nominación del candidato presidencial empezó a ser dominada por redes de caciques e intermediarios políticos frente a quienes los presidentes cayeron presa de su voracidad burocrática.

El tercer acápite, referido a "La debilidad presidencial y al desdén por la gobernabilidad", plantea que pese a que los poderes del presidente de Colombia son similares a los que tiene el jefe de Estado y de gobierno en cualquier otro país democrático de régimen presidencial, los retos, los límites y los poderes negativos a los que se ve enfrentado lo dejan en una situación de debilidad. Esto, particularmente desde la Constitución de 1991, que limitó varios de sus poderes y que tuvo como eje central del debate los derechos económicos, sociales y culturales, sin que se reflejara una seria preocupación por la necesidad de garantizarle al ejecutivo la gobernabilidad. A los amplios poderes con que cuenta el presidente es necesario contraponer las sustantivas limitaciones, entre las que está la concentración de poder en grupos no institucionales —unos de carácter legal y otros de tipo ilegal—, tales como los expresidentes, los gremios económicos, los medios de comunicación y los grupos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes, además de factores de poder institucionales como las fuerzas armadas, los jueces y las cortes.

No obstante, la más seria limitante al ejercicio del poder presidencial en Colombia radica en la inexistencia de partidos políticos fuertes y en la dispersión de las fuerzas políticas, expresión de un 'país político' y un 'país nacional', que se integran durante las elecciones presidenciales, pero luego se disocian y se dirigen a órbitas diferentes, dejándole al presidente la casi imposible tarea de administrar un gobierno alejado de la sociedad. Dicha circunstancia incrementa el poder negativo u obstruccionista del Congreso y deja al presidente sin un partido mayoritario que le haga eco y le otorgue certidumbre a la aprobación parlamentaria de sus iniciativas.

La sección cuarta, que se ha definido como "El impacto de la Constitución de 1991. Mejor no reformar", plantea que a pesar de que el país llegó a finales de los años 80 con grandes expectativas de lograr una profunda renovación del régimen y del sistema político, había muy escasa claridad o ninguna acerca de qué variables institucionales modificar para el logro de tales propósitos y sí más bien un cúmulo de estereotipos en los que la idea central era la convicción de que había que propinarle una estocada al bipartidismo y que la democratización deseada se podía lograr si se ampliaban el espectro de participación y el número de actores políticos como método para superar la endémica violencia. Ello condujo a lo que el exministro de gobierno Jorge Mario Eastman definió a finales de los años 70 como el "mayor derroche de retórica", traducido en la aprobación del funesto artículo 108 constitucional que estableció el reconocimiento legal a los partidos y movimientos políticos a través de la obtención de 50.000 votos, la misma cantidad de firmas o representación parlamentaria, y permitió la inscripción de varias listas electorales de un mismo partido en una misma circunscripción. Este diseño institucional se convirtió en el tiro de gracia a los partidos porque promovió la proliferación de microempresas electorales y la atomización extrema de las colectividades partidistas, que a la postre minaron las condiciones de gobernabilidad, debilitaron la figura presidencial, incrementaron la capacidad de 'chantaje' del Congreso y entorpecieron la relación ejecutivo-legislativo.

El capítulo quinto de la investigación, titulado "Propuestas de reforma: entre diagnósticos limitados e intentos fallidos", muestra que uno —si no el principal— inconveniente de las propuestas de reforma política presentadas a partir de 1995 y durante las administraciones de Samper, Pastrana y Uribe fue la carencia de mecanismos reductores del ya excesivo número de partidos. En el acápite se da cuenta de que para que un proceso de reforma política sea exitoso los gobiernos deben reunir al menos dos condiciones: una, tener un amplio margen de gobernabilidad o maniobrabilidad política para quebrar las resistencias de los políticos e intereses tradicionales opuestos al contenido de la reforma, y dos, claridad respecto de las variables del régimen de partidos y del sistema electoral que deben modificarse a efectos de reducir la atomización partidista.

Aunque el gobierno de Ernesto Samper convocó en mayo de 1995 una Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos, esta no reunía ninguno de los dos requisitos e, inmerso en una grave crisis desde el inicio de su gobierno, esgrimió la propuesta de reforma política como una cortina de humo para alejar la atención de la clase política y la opinión pública del escándalo por la financiación de su campaña con dineros del narcotráfico. En el caso de Pastrana, su gobierno sobrevendió su propuesta de reforma, presentada el 7 de octubre de 1998, como si se tratara de una fórmula extraordinaria para resolver la crisis política y de representación, y contribuyó a generar expectativas desproporcio-

nadas de que se cambiarían las costumbres y se profundizaría la democracia. Sin embargo, lo que significó el mayor obstáculo en estos propósitos de reforma fue, a juicio de diversos analistas, la pronta pérdida de gobernabilidad de su administración y la falta de claridad de si su prioridad era la reforma política o las facultades especiales para la conducción de las negociaciones de paz con la guerrilla.

En cuanto al gobierno Uribe, si bien, a diferencia de Samper y Pastrana, tuvo el margen de gobernabilidad suficiente para lograr la aprobación de la reforma hubo una colisión de contenidos y un pobre manejo entre el proyecto de Ley de Referendo de reforma política, de iniciativa gubernamental, presentado el 7 de agosto de 2002, y el proyecto de Acto Legislativo, de iniciativa parlamentaria, presentado el 20 de julio de 2002. No obstante el proyecto de iniciativa parlamentaria se convirtió en el Acto Legislativo 01 de 2003, el cual incorporó aspectos positivos como el establecimiento de un umbral del dos por ciento de los votos válidos para el reconocimiento de la personería jurídica a los partidos y movimientos políticos, lo que reduciría su número, el Gobierno aceptó la introducción del voto preferente, y esto incentivó el faccionalismo e imposibilitó la cohesión en los propios partidos.

El sexto capítulo de la investigación, llamado "La enmienda de 2009 y el terso balance de la academia" plantea que fue en la práctica nulo el efecto de la reforma política aprobada en el 2009, que en esencia elevó el requisito para el reconocimiento de la personería a los partidos políticos al tres por ciento de los votos válidos en las elecciones de Senado o Cámara. Este fue un hecho que se hizo notorio al encontrar que los ocho partidos con presencia nacional que tuvieron personería jurídica como resultado de las elecciones legislativas de 2010 revalidaron la misma en el 2014, a los que se sumó un nuevo partido, el Centro Democrático. El capítulo llama la atención sobre lo que puede definirse como el terso balance de la academia o la escasa contribución de esta en el adecuado diagnóstico sobre los problemas de los partidos políticos y, en particular, sobre los necesarios cambios en materia de ingeniería electoral para propiciar un mejor funcionamiento partidista y político. En un contexto de abonado terreno para la crítica, en tanto que los sucesivos gobiernos han demostrado su incapacidad de diagnóstico y su falta de liderazgo y los políticos siempre se las han arreglado para adaptar las reformas a sus parroquiales intereses, la academia ha preferido apacibles aproximaciones a esta problemática.

En la séptima y última sección, llamada "Equilibrio de poderes, paz y posconflicto en la dinámica partidista", se examina el impacto en los partidos de la eventual firma de los acuerdos de La Habana y en particular se esgrime que si bien la creación de las Circunscripciones Territoriales de Paz sería positivo para la democracia y el tránsito de la guerrilla hacia la vida civil y la participación política, otros temas —como desligar el reconocimiento y la vigencia de la personería de los partidos de la noción del umbral— no pueden conducir a una explosión de los partidos mismos, como ocurrió durante toda la década de los noventa y comienzos del 2000 en Colombia. En este capítulo se expone que el objetivo de la reforma pendiente de aprobar en Colombia debe incluir mecanismos para que los partidos políticos tengan más injerencia en la determinación de los integrantes de las listas de candidatos a los diferentes cargos de elección popular y el orden en que deben ir, de modo que ofrezca suficientes incentivos para la cohesión de partido, para la disciplina en la toma de decisiones legislativas y para que las jerarquías partidistas tengan un mayor grado de autoridad y control sobre sus colectividades.

Es fundamental acabar con el voto preferente, que a la postre anuló los efectos positivos que hubiera tenido el umbral del dos por ciento y el cambio de fórmula electoral a cifra repartidora aprobada en la reforma política del año 2003, en principio incluida en la iniciativa de Acto Legislativo 18 de 2014, llamada de equilibrio de poderes, que el Gobierno nacional presentó al Congreso de la República el 3 de septiembre del mismo año. De aprobarse la eliminación del voto preferente —aunado a las listas cerradas y bloqueadas y a los candidatos únicos así como al mantenimiento del umbral del tres por ciento de los votos válidos para Senado o Cámara para el reconocimiento de la personería jurídica a los partidos— surgiría la posibilidad de producir un cambio político de grandes proporciones en los partidos y en la vida democrática del país. Ello en lo fundamental, porque esas nuevas reglas de juego disminuirían el protagonismo de los candidatos en favor de los partidos, forzarían en consecuencia el fortalecimiento de estos y harían que las jerarquías partidarias recobraran vuelo, lo mismo que las convenciones o consultas internas para la selección y definición de los candidatos, y en un término no

mayor de 10 años el país tendría no más de tres o cuatro grandes partidos.

Esa modificación es, entonces, no solo una oportunidad única para fortalecer los partidos políticos en cuanto a la institucionalidad que los define, sino una corrección histórica a la fragmentación de los mismos, que adquirió patente de corso con la Constitución del 91 y que estuvo aupada por la idea de la antipolítica y el antipartidismo.

3. La situación de los partidos en Colombia

Con dificultad se encuentra en Colombia una institución que haya sido más difamada y a la vez más incomprendida que los partidos políticos. A ellos se les atribuye buena parte de los males nacionales, como si fueran entidades que pudieran desligarse del funcionamiento del resto de la sociedad o no estuvieran alimentados por esta última. En esta inexactitud de enfoque, de la cual no están excluidos los académicos, se pierde la perspectiva de cuánta responsabilidad se les puede en realidad atribuir por su incapacidad de tramitar adecuadamente las demandas ciudadanas o cuáles son las reformas normativas necesarias para incentivar la agregación de intereses en el proceso político y la formación de partidos fuertes y modernos. De la misma manera, se malogra la posibilidad de entender cuáles son los factores de contexto social que afectan la adecuada marcha de los partidos, que por su naturaleza son cambios de largo plazo, en los que los ingredientes propiamente político-institucionales intervienen poco o de forma tangencial. En otras palabras, hay que diferenciar entre la esfera puramente institucional de los partidos políticos, que puede modificarse con relativa rapidez a través de cambios constitucionales y legales, y la de los elementos del entorno social y cultural en el que estos actúan.

La aclaración no es un asunto menor. El marco institucional de las reglas electorales de los partidos políticos es un fuerte incentivo que explica en buena parte el número de partidos existentes en una democracia y este, a su vez, afecta en grado sumo el funcionamiento del Congreso, la cohesión de los partidos, la relación ejecutivo-legislativo, la gobernabilidad, la fortaleza o debilidad del poder presidencial, la rendición de cuentas y la responsabilidad política que asumen los partidos ante los ciudadanos y hasta la calidad del debate público. Sin ser una panacea, esta perspectiva, la de la ingeniería institucional, opera como la analogía utilizada por el exministro Fernando Cepeda, para quien, al igual que en la macroeconomía, en la política existen herramientas clave sobre las cuales se puede actuar para incidir sobre el conjunto del juego político. En el proceso político, a partir de trabajos, entre otros, como el de Giovanni Sartori, se puede incidir mediante la introducción de cambios en la fórmula de conversión de votos en escaños, ya sea proporcional o mayoritaria, la lista electoral, el tamaño de las circunscripciones electorales, el umbral y especialmente una adecuada combinación de los mismos. Cuando en Colombia se habla de reforma política se hace relación implícita a cambios de ingeniería institucional que requieren un conocimiento complejo acerca de particularidades y consecuencias de los sistemas electorales, pero también a un riguroso conocimiento histórico del sistema político y a un análisis idóneo de los problemas que enfrenta.

No obstante, tanto la explicación histórica del sistema político y de partidos en Colombia como el contenido de las propuestas de reforma formuladas en los últimos tres decenios resultan insatisfactorios y hasta contraproducentes respecto de los objetivos que se pretenden alcanzar. Como dice Sartori respecto de la mayoría de gobernantes y legisladores latinoamericanos: "no saben qué es lo que se necesita cambiar y cómo cambiarlo... las reformas realizadas llevan la huella de reformadores muy incompetentes."[1] A esta falta de claridad y de diagnóstico manifiestos habría que sumarle la natural resistencia de los legisladores y los protagonistas cuando el contenido de las reformas políticas que se pretende aprobar lesionan sus intereses.

Así, si bien los reformadores han sido incompetentes, no es que, como observaran el politólogo Gary Hoskin[2] y el historiador Eduardo Posada[3], haya habido una ausencia de reformas por parte de las élites políticas. Como señala Hoskin, "es inexacto conceptualizar la crisis actual como el producto de la ausencia de reformas por parte de las élites polí-

1 Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, 1994.
2 Hoskin, Gary, Partidos tradicionales y crisis política, en Leal Buitrago, Francisco y León Zamosc (eds.), Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80, IEPRI, Tercer Mundo Editores, mayo de 1991.
3 Sarabia Better, Arturo, Reformas políticas en Colombia. Del Plebiscito de 1957 al Referendo de 2003. Norma, junio de 2003.

ticas colombianas" [...] "cada uno de los gobiernos posteriores al Frente Nacional" han "patrocinado reformas [...] tendientes a modernizar el sistema político". Se trata de un ánimo reformista que se compagina, como añade Posada, con una sed de cambio inagotable, sobre el cual desconcierta que, a pesar de las numerosas y sucesivas enmiendas, sobreviva la percepción según la cual la crisis colombiana se debe a la inmovilidad del sistema y a la fosilización de sus instituciones políticas.

Ni el gobierno, ni la academia, ni los actores políticos han ofrecido la formulación de un modelo institucional deseable para superar los problemas que aquejan al sistema de partidos vigente. Parte del punto muerto que se ha producido tiene que ver con que el conocimiento histórico del sistema político y de partidos en Colombia ha sido deficiente, con lo cual las formulaciones de reforma al mismo han sido defectuosas o imprecisas. Ejemplo de ello es que muchos aducen que el cierre de la competencia partidista, institucionalizada con el Frente Nacional entre 1958 y 1974 y con la representación paritaria de la década siguiente, fue una de las causas por las cuales los grupos de izquierda optaran por la vía armada[4]. Al Frente Nacional y al bipartidismo se les atribuyó un sinnúmero de yerros que resultan inexactos o exagerados en un examen retrospectivo y sin el apasionamiento ideológico y los modelos conceptuales propios de la Guerra Fría. A los partidos políticos tradicionales se les acusó de gestar "la persistente inestabilidad por el exclusionismo que [instauraron]"[5] y un régimen excluyente, como salvaguarda de privilegios en una democracia oligárquica, promotores del autoritarismo y padres de la crisis de legitimidad y de la violencia.

Esta es una perspectiva que soslaya el hecho de que el régimen político colombiano perdió buena parte de su esencia enteramente bipartidista desde los años 60 y que, en razón del desde entonces agudo faccionalismo y personalismo de la política colombiana, los partidos estaban lejos de constituir bloques monolíticos. No obstante y a pesar del Frente Nacional constituir, en palabras de Daniel Pécaut[6], una aberración del sistema democrático, no fue tan cerrado como se dice, pues varios grupos de izquierda pudieron participar electoralmente a través de la ANAPO o el MRL. En este caso, la violencia se explicaría más por los vacíos que deja el Estado en la sociedad que por su control monopólico sobre la vida política. Pécaut piensa, entonces, que el esfuerzo por presentar al régimen como totalmente cerrado habría que leerlo dentro de la perspectiva de la controversia ideológica que buscaba dar sentido y justificación a la opción armada de algunos grupos de izquierda, o de una izquierda radical que se colocó desde mediados de los años sesenta al margen del proceso político institucional para desarrollar una vocación contestataria y de oposición a ultranza.

Como lo señalara Rodrigo Lara Bonilla a comienzos de los años ochenta del siglo pasado, "la confrontación política trata de salirse de los procesos democráticos, del sufragio universal, para plantearse en términos de oposición entre el sistema que está atado a los dos partidos tradicionales y los insatisfechos o inconformes que buscan su alternativa de poder mediante la destrucción por la fuerza del sistema político. Toda esa creciente inconformidad que no canalizan los partidos políticos tradicionales termina convirtiéndose en el medio propicio para el surgimiento de grupos subversivos, de terrorismo, de la violencia."[7] A menudo se soslaya el análisis de que apenas unos lustros antes de la institución del Frente Nacional "la iglesia y los partidos políticos eran [prácticamente los únicos] medios a través de los cuales los campesinos interpretaban el mundo exterior y se identificaban con él", una interpretación en la que el fanatismo y el "el aislamiento significaba que la política era entendida a nivel local en términos locales."[8], con pocas posibilidades de generar partidos claramente democráticos. Como también se soslaya la intensa violencia social y política que arraigara desde los años 30 del siglo XX en la cultura política colombiana y en el espectro de los partidos, inicialmente en los santanderes, Boya-

4 Sánchez David, Rubén, Democracia y política en Colombia, en González, Fernán E., Gilhodes, Pierre, Sánchez David, Rubén, Modernidad, democracia y partidos políticos. Fescol y Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Ciencia Política, FIDEC, marzo de 1993, pág. 140.

5 Palacios, Marco, Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994, Norma, 1995.

6 Pécaut, Daniel, Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968 a 1988, México, Siglo XXI.

7 Lara Bonilla, Rodrigo, Análisis de la organización interna de los partidos políticos colombianos, en Lara Bonilla, Rodrigo, Losada Lora, Rodrigo; Uribe Toro, Humberto, Los partidos políticos colombianos: presente y futuro. Fundación Simón Bolívar, Pontificia Universidad Javeriana, julio de 1983.

8 Abel, Christopher, Política, Iglesia y Partidos en Colombia, Bogotá, FAES Unal, 1987. Págs. 30 y 76.

cá, sur del Tolima y el occidente de Caldas[9], lo que llevó a un estudioso de la política colombiana como Jonathan Hartlyn a concluir que "debido al hecho del tremendo sectarismo de la población colombiana alrededor de los dos partidos tradicionales en la década de los cuarenta y de los cincuenta y al hecho de que existía un gobierno militar, sería difícil imaginar un transición desde ese régimen militar de Rojas Pinilla a uno más o menos democrático, sin un tipo de pacto consociativo entre esos dos partidos."[10] No es pues realista esperar que el comportamiento de los partidos se diferencie de modo significativo de las tendencias dominantes de la sociedad.

Si bien es cierto que entre las consecuencias del acuerdo del Frente Nacional entre los partidos Liberal y Conservador estuvo el que se borraron sus fronteras y su competencia ideológica, al mismo tiempo que se acentuó la clientelización del régimen político y se debilitó el sentido de pertenencia partidista, también es conveniente considerar que los partidos no actuaron como componentes de un régimen auténticamente bipartidista. El faccionalismo creció a tal grado dentro de las estructuras partidistas que durante varios periodos el Partido Conservador actuó como dos verdaderas colectividades, tal como el Partido Liberal, lo que se agudizó a partir de la reforma constitucional de 1968 cuando se desmontó la representación paritaria en asambleas departamentales y concejos municipales, pero en especial cuando se permitió a los partidos presentar diversas listas en una misma circunscripción electoral, lo que arraigó la costumbre de inscribir varias de ellas de modo tal que fuera aritméticamente posible conquistar más escaños por residuo que por cociente.[11] Adicionalmente, a través del mismo Acto Legislativo No. 1 de 1968 se adoptó el sistema de cociente electoral con residuo simple[12], modificando la fórmula de cociente electoral con residuo calificado que estaba vigente desde la Ley 39 de 1946. Tan lesiva era esa reforma para la unidad de los partidos que desde mediados de los años 30 —a propósito de la Ley 7 de 1932, que había incorporado la fórmula electoral de cociente con residuo calificado— ya Antonio José Montoya la criticaba por considerar que atentaba contra la solidez de los partidos y por dar oportunidad a pequeños núcleos sociales intrascendentes.[13]

Fueron esos ingredientes en el cambio de las reglas de juego, aunados a una mayor penetración de los medios de comunicación, a la masificación y a las demandas de democratización, los que terminaron minando "las jefaturas naturales" de los partidos políticos que durante tanto tiempo le dieron consistencia a la actuación de los mismos. Ese faccionalismo, que ha tenido el obvio impacto de debilitar la capacidad de la mayoría para gobernar y de afectar a la minoría para oponerse —y que puede ser descrito como un sistema vertical y exclusivo de lealtades que atraviesa la esfera nacional, departamental y local— ha tenido como fuente de conflicto no la ideología o los programas, sino la competición entre los líderes políticos para obtener posiciones favorables en las listas electorales, lograr cargos de elección popular y controlar el botín burocrático. Algunos estudiosos de la política colombiana de mediados del siglo XX subrayan esa perspectiva[14] con el argumento de que la clave para entender la naturaleza de los conflictos de los partidos en el país es el estatus personal y no el interés por la realización de las políticas y los programas, como por el contrario sucede, por ejemplo, en los Estados Unidos.

Esas particularidades del Frente Nacional, que con frecuencia se eluden, cambian en mucho el análisis del sistema político colombiano en dicho periodo, la apreciación sobre su solidez, el margen de gobernabilidad y las necesidades de cambio que este requería. El problema no ha sido, pues, como sostuviera Francisco Leal Buitrago,[15] que "no se vislumbra ninguna solución al problema político distinta a la sustitución del bipartidismo y la única pregunta que nos queda es adivinar las condiciones en que va a

9 Guerrero Barón, Javier, Los años del olvido: Boyacá y los orígenes de la violencia, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991.

10 Hartlyn, Jonathan, La política colombiana tras la reforma constitucional de 1991, en Ciencia Política, nro. 35, abril-junio de 1994.

11 Registraduría Nacional del Estado Civil, Historia electoral colombiana, 1810-1988, Bogotá, 1991.

12 Eastman, Jorge Mario, Seis reformas estructurales al régimen político: resultados electorales de 1930 a 1982, Ministerio de Gobierno. Impreso en el DANE, julio de 1982.

13 Montoya Antonio José, Tratado de Derecho Constitucional, Editorial Bogotá, 1938, pág. 90. Citado en Eastman, Jorge Mario, Seis reformas estructurales al régimen político: resultados electorales de 1930 a 1982, Ministerio de Gobierno. Impreso en el DANE, julio de 1982.

14 Wilson, Thomas Michael, Factionalism and Party Politics in Colombia, University of Tennessee, Knoxville, 1979. Veáse también a Dix Robert Heller.

15 Leal Buitrago, Francisco, "Democracia oligárquica y rearticulación de la sociedad civil: el caso colombiano", en Pensamiento Iberoamericano, nro. 14, julio-diciembre 1988.

operar dicha sustitución". El Frente Nacional, que en efecto contribuyó a eliminar las causas que habían llevado a Colombia a una década de violencia social desbordada y a la dictadura, sirvió como eficaz premisa a la izquierda radical y a otros sectores políticos para fustigar y deslegitimar el bipartidismo y para justificar el uso de la violencia, sin reparar en que los problemas del sistema político colombiano eran de mayor envergadura. Si fuera cierto que la instauración durante 16 años del Frente Nacional —un acuerdo que se inició con niveles de aceptación y legitimidad nunca antes vistos en Colombia— tuvo tal efecto, habría que decir que en un país como México, más cerrado políticamente que cualquiera otro en Latinoamérica en el siglo pasado, el Partido Acción Nacional demostró durante décadas, desde su fundación en 1939, su vocación democrática, su cohesión, su disciplina y su compromiso de alterar el régimen por las vías democráticas. Fue ese proceder del Partido Acción Nacional, sin recurrir a las armas, el que progresivamente forzó a la apertura del régimen político hegemónico encarnado en el Partido Revolucionario Institucional, muy a pesar de los numerosos fraudes que allí se pudieron alegar[16].

Así, antes que inferir que los partidos políticos eran los "malos del paseo" y que había que acabarlos y por esa vía terminar el bipartidismo, porque los partidos colombianos habían fomentado la crisis política, ninguno era representativo de la sociedad y no poseían ideologías coherentes ni organizaciones bien estructuradas, es menester entender que esas eran más bien manifestaciones de un problema con raigambre en el personalismo de la política colombiana y en la consecuente fragmentación. Una fragmentación que ha tenido nefastas consecuencias para el adecuado funcionamiento del sistema político, toda vez que, en especial desde finales del Frente Nacional, el Estado carece de instancias de poder que estimulen la cohesión y faciliten la gobernabilidad y la orientación de las políticas. En democracias poliárquicas[17] o avanzadas, el sistema político cuenta con actores o ejes que gozan de la suficiente autonomía y capacidad de imponer sus conceptos de interés nacional y controlar la formación de la agenda política, ya sea el presidente o los partidos políticos, como en el caso de Estados Unidos o Chile —en un régimen presidencial—, Inglaterra o España —en regímenes parlamentarios— o en varios otros ejemplos europeos.

En efecto, el régimen estaba cuestionado, pero en realidad no por causa del bipartidismo, sino por la atomización del sistema político y la debilidad de los partidos como consecuencia de ello, lo que agravaba las manifestaciones de clientelismo, otra de las críticas en dicho periodo. Esto hizo que las fuerzas políticas actuaran en sentido centrífugo a las necesidades de gobernabilidad del sistema, la estabilidad y la capacidad de respuesta a las demandas. Esa imposibilidad de los partidos de ser fuerzas motrices que otorgaran gobernabilidad y le dieran consistencia a la acción estatal tuvo además la consecuencia de debilitar el poder de la figura presidencial como árbitro de disputas sociales y como conductor de la acción legislativa.

Frente a la atomización partidista y el poder negativo del Congreso, la relación ejecutivo-legislativo se tornó más lenta, dispendiosa y traumática. La gobernabilidad se vio afectada, entre otros aspectos, porque desde hace ya décadas en Colombia no ha habido partidos de gobierno, sino una amalgama de fuerzas parlamentarias o "partido del presidente" como lo define Cepeda Ulloa,[18] que le da apoyo parcial o coyunturalmente, pero que al mismo tiempo discrepa o se lo retira, por lo que aumentan los esfuerzos requeridos para que el gobierno conduzca con éxito una iniciativa así como crece la incertidumbre. No obstante, si bien el sistema y los partidos políticos requerían recuperar la legitimidad y para ello mejorar la representatividad, ante la crisis política y la agonía de sus "jefes naturales", a finales de los años ochenta la idea que había hecho carrera era la de que la democratización deseada se podía lograr si se ampliaba el espectro de participación política y se superaba el bipartidismo. Quienes estimaban que la violencia guerrillera era consecuencia del cerramiento del sistema político establecido por el Frente Nacional, creían que la pluralidad partidista era la solución.

16 Loaeza, Soledad, El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

17 Dahl, Robert, La poliarquía, Tecnos, Madrid, 1989.

18 Cepeda Ulloa, Fernando, La crisis y la reforma política, Revista Foro nro. 30, septiembre de 1996.

Ello, sin reparar en el marco institucional y de incentivos a la disciplina de los partidos. Y aún más, sin reparar en que buena parte de la génesis del problema político ha sido el extremo personalismo con que se ha ejercido la política colombiana, como dan cuenta en distintas épocas analistas como Eduardo Santa[19], Mario Latorre[20] o John D. Martz, para quien este personalismo deviene de una "conciencia política [que] implica un mínimum de responsabilidad y un máximum de libertad de acción, que en su forma extrema conducen a la anarquía".[21] En otros términos, había que acabar con el "sistema político del clientelismo", como lo definió Francisco Leal[22], el cual era "altamente funcional para los sectores dominantes de la sociedad". Adicionalmente, cabe señalar que parte del estancamiento político en los años ochenta y la dificultad de introducir reformas desde los setenta obedecían a la dificultad de tramitarlas por la vía del Congreso, en virtud de los inmensos intereses de los parlamentarios y su escasa disposición a aprobar una reforma política que implicara perder su autonomía y tener que responder a jerarquías nacionales del partido.

Por eso, la Constitución de 1991 tuvo una oportunidad de oro para incorporar un adecuado diseño institucional que permitiera introducir nuevos mecanismos de participación ciudadana y ampliar la representación de nuevas fuerzas, pero con mecanismos que apuntaran a la cohesión y disciplina partidista y facilitaran la gobernabilidad y la toma eficaz de decisiones. Aunque los constituyentes de 1991 aprobaron una nueva carta política, que en su espíritu pretendía pasar de una democracia representativa a una participativa, y para ello se incorporaron diversos mecanismos de participación ciudadana, el diseño de la ingeniería electoral fue de tan extrema plasticidad que desincentivó la agregación partidista y en consecuencia resultó desastrosa para la disciplina y el sistema de partidos. En el artículo 108 constitucional se determinó que se reconocería personería jurídica a los partidos o movimientos políticos con no menos de cincuenta mil firmas, cuando hubieran obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República. Esas disposiciones, sumadas a la posibilidad para un mismo partido de presentar varias listas en una misma circunscripción y el factor de la fórmula electoral del cociente-residuo, que tiende a la atomización, tuvieron como consecuencia la multiplicación de los partidos y movimientos políticos llamados "de garaje", la gran mayoría de carácter personal.

Como resultado, a finales de la década de los 90 el país contaba con 80 partidos y movimientos políticos legalmente reconocidos, una cantidad que no solo agravó el ya débil poder presidencial, sino que aumentó el poder negativo del Congreso, tornó más dispendiosa la relación ejecutivo-legislativo, apenas dinamizada por las relaciones clientelares, afectó la gobernabilidad y, en últimas, la responsabilidad política partidista ante los ciudadanos. Para tener una dimensión de lo que significa para una democracia tener 80 partidos y movimientos políticos es pertinente el planteamiento de Scott Mainwaring, para quien la combinación de multipartidismo[23] y presidencialismo es especialmente desalentadora en lo relativo a la estabilidad democrática, pues, con la excepción del caso chileno entre 1933 y 1973, ninguna de las 31 democracias en el mundo —definidas como aquellas[24] que han existido por al menos 25 años consecutivos— tiene tal configuración institucional. No hay pues democracia presidencial estable en el planeta que tenga tal cantidad de partidos, ni siquiera si es parlamentaria. Estados Unidos tiene dos partidos, Inglaterra dos, Alemania tres, España dos y en el caso latinoamericano Chile tiene tres y México, en su proceso de democratización, ha forjado tres grandes partidos.

Son tres las razones principales, según Mainwaring, por las que esta combinación institucional es problemática: primero, porque en el presidencialismo multipartidista es especialmente probable que se produzca inmovilismo entre el ejecutivo y el legislativo y tal inmovilismo, tal cerrazón, puede desestabilizar la democracia; segundo, porque en el

19 Santa, Eduardo, Sociología política de Colombia, editorial Iquima, Bogotá, 1955.

20 Latorre Mario, Elecciones y partidos políticos en Colombia, Universidad de Los Andes, Departamento de Ciencia Política, 1974.

21 Martz, John D., Colombia. Un estudio de política contemporánea, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1969.

22 Leal Buitrago, Francisco, Estructura de la crisis política, en Leal Buitrago, Francisco y León Zamosc (eds.), Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80. IEPRI, Tercer Mundo Editores, mayo de 1991.

23 Multipartidismo hace referencia a un sistema de partidos que tiene entre 3 y 10 partidos políticos.

24 Mainwaring, Scott, Presidentialism, Multipartism, and Democracy. The Difficult Combination, en Comparative Political Studies, Vol. 26, n.2, julio de 1993.

multipartidismo es más probable que haya polarización ideológica y porque, finalmente, dicha combinación es complicada debido a las dificultades para la construcción de una coalición interpartidos. Ahora bien, en ese escenario, en donde los partidos y movimientos políticos respondían única y exclusivamente al querer de su fundador, la anhelada democratización partidista se desvaneció con rapidez así como el propósito de contar con una oposición consistente y sólida. Incluso la representatividad —que era un propósito tan anhelado, al punto de verse con desdén la necesidad de gobernabilidad del sistema político— terminó convertida en una frustración más en tanto los partidos representaban solamente a sus propias clientelas, a las cuales tenían que continuar cortejando para sobrevivir en medio de la atomización.

En unas condiciones como las descritas, en las que era evidente que el número de partidos afectaba las posibilidades de avance de la democracia colombiana, no fueron pocos los que hacían oídos sordos e insistían en que el problema era que no se había expedido el estatuto de la oposición que, según ellos, debía ser la normatividad del pluralismo político,[25] como lo decretó la misma Constitución en su artículo 112 en el sentido de que se expidiera una ley que regulara las garantías para el ejercicio de la oposición. Agregaban que, "en nuestro caso, el estatuto de oposición debe orientarse a crear condiciones para el establecimiento de un sistema moderno de representación política, estrechamente ligado a la consolidación del Estado nacional. De allí la insistencia en la comprensión integral del sistema de partidos y del régimen político desde una perspectiva histórica", no obstante que a renglón seguido afirmaban que "la vigencia de la oposición depende de la consolidación de una base ética mínima de convivencia democrática entre los colombianos".[26]

Un enfoque como este, infortunadamente, no contribuye a dar claridad a la discusión y sí, en cambio, alienta un amasijo de interpretaciones, pues no se puede pretender que al expedir un estatuto de la oposición, en desarrollo de un artículo constitucional, se corrija el sinnúmero de disfunciones originadas en el mal diseño de varios otros artículos de la Carta. En otros términos, frente a tal cantidad de partidos, sin la fortaleza institucional, organizacional o económica para hacer oposición, o que con suma facilidad pasaban de la oposición al gobierno o viceversa, y en la cual el ciudadano con dificultad apenas podía distinguir entre las posiciones de unos y otros, la pretensión de una oposición robusta no pasaba de ser una mera ilusión y una gran confusión, inducida por la falta de comprensión de los efectos de la ingeniería institucional sobre los partidos políticos.

El más importante estatuto de la oposición es aquel que surge del adecuado funcionamiento del sistema democrático y ello no es posible en medio del barullo de tantos partidos y movimientos políticos. Incluso —como lo anotaba Rodrigo Losada—, en 1983, ni los Estados Unidos, ni en Francia, ni en Gran Bretaña existía un estatuto de la oposición, entendiendo por esta expresión una ley que recogiera los derechos, deberes, garantías y beneficios que atañen al ejercicio de la oposición política[27]. Cabe señalar que la ingeniería institucional[28] en materia de partidos políticos, comprendida como la combinación de las reglas electorales que incentiva o desincentiva la agregación partidista, tales como la fórmula electoral, la lista electoral, el tamaño de las circunscripciones electorales y el umbral, si bien es de relativa reciente introducción en el estudio de la ciencia política en Colombia, no ha sido interpretada de la manera más afortunada por algunos analistas locales. En un estudio sobre las crisis y las reformas políticas en Colombia, David Roll señalaba que "para los colombianos ha sido muy duro comprobar, tras siete

25 Romero Silva, Marco Alberto, Oposición, pluralismo y representación política en Colombia, en Revista Foro, nro. 26, mayo de 1995.
26 Ibid.

27 Losada Lora, Rodrigo, A propósito del ejercicio de la oposición en Colombia, en Lara Bonilla, Rodrigo; Losada Lora, Rodrigo; Uribe Toro, Humberto, Los partidos políticos colombianos: presente y futuro. Fundación Simón Bolívar, Pontificia Universidad Javeriana, julio de 1983, pág. 98.
28 Su más destacado iniciador fue el francés Maurice Duverge a mediados del siglo XX, con la famosa Ley Duverge, según la cual, y aunque un sistema electoral no genera automáticamente el sistema de partidos pretendido, sí lo impulsa o frena en un determinado sentido, y en tanto el escrutinio mayoritario favorece el bipartidismo, la representación proporcional tiende al multipartidismo y el escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo templado por las alianzas. Posteriormente han sido numerosos los autores que han enriquecido esa perspectiva, entre ellos el italiano Giovanni Sartori, para quien dichas agregaciones dependen también de factores tales como la fortaleza de los partidos, el tamaño de los distritos electorales, los clivajes o fracturas sociales en un sistema político y el peso electoral de los partidos minoritarios, entre otros.

años de vigencia de la nueva Constitución, que la ingeniería electoral tiene en efecto resultados muy limitados, especialmente cuando se trata de solucionar problemas acumulados por décadas."[29]

Aunque la ingeniería electoral tiene sus límites y, como lo comentábamos al comienzo, el sistema político y de partidos está atravesado por un amplio número de elementos del entorno social que no pueden ser modificados en el corto plazo, la afirmación supondría que la mecánica institucional en materia de partidos políticos en la Constitución de 1991 fue adecuadamente bien diseñada, lo cual dista de ser cierto. La discusión sobre el número adecuado de partidos para la democracia colombiana y sobre la cohesión y disciplina en los mismos es de enorme trascendencia no solo porque la experiencia de otras democracias presidencialistas y parlamentarias demuestra que después de cierto número de partidos la gobernabilidad tiende a dificultarse, sino porque el cambio en las reglas electorales requiere de un conocimiento profundo del proceso político, de la ingeniería electoral y de sus implicaciones en el sistema partidista. Como lo sostiene Mercedes Vargas, algunos analistas han saludado con euforia la atomización —según ellos, como expresión de la representación política—[30] o simplemente señalan que el sistema electoral colombiano no favorece la dispersión y no castiga la unión porque "sigue subrepresentando a las fuerzas pequeñas".[31] Así las cosas, hay quienes sostienen que "el tema de la ingobernabilidad por la dispersión de pequeños grupos, el llamado multipartidismo extremo, es un espantajo que no dice mucho ni sobre la situación colombiana ni sobre sus perspectivas [ya que] un cálculo del número de partidos efectivo y de poder de voto de las distintas fuerzas en las dos cámaras en las últimas décadas demostró que en el Congreso se ha oscilado entre el predominio de una sola fuerza (el liberalismo) y un multipartidismo muy moderado."[32]
Aunque los índices utilizados arrojen dos o tres como cantidad efectiva de partidos en Colombia, el elevado número con personería jurídica y representación en el Congreso, su comportamiento autónomo y atomizado y la lógica de supervivencia que los orienta no desestiman en absoluto la perversa incidencia que tienen sobre la gobernabilidad en el país. Tan contraproducente fue el diseño institucional de los partidos políticos en la Constitución de 1991 que muy poco después de estrenada ya se advertía la necesidad de reformarla para corregir los desaciertos en que había incurrido.

En el largo proceso de discusiones de las dos últimas décadas, algunos elementos afloran con claridad para dar lugar a una tendencia más que concluyente. El primero es que el trámite de una reforma política por vía del Congreso, que busque reducir el número de partidos a efectos de incentivar su cohesión y disciplina, requiere de un enorme músculo político por parte del gobierno que la impulse. El segundo es que, pese a la voluntad presidencial de realizar las reformas, las resistencias corren por cuenta de una multiplicidad de dispersas fuerzas políticas que están en capacidad de vetar los cambios frente a un poder presidencial en general débil. Un tercero es que algunas de las reformas políticas propuestas por los gobiernos de Samper y Pastrana sirvieron más como "cortina de humo" o instrumento de propaganda para intentar esquivar las crisis a las que se vieron abocados —en el caso de Pastrana en la segunda parte de su mandato— que como una búsqueda bien fundamentada de adecuar el funcionamiento partidista y el sistema político.

Y el cuarto —quizás el factor que más incidencia ha tenido en la dificultad para introducir una reforma política que fortalezca los partidos y su representatividad y que facilite un mejor funcionamiento del Congreso— es la inconsistencia de las propuestas de reforma, incluida la de origen parlamentario aprobada en el 2003. Además, como dice Posada Carbó, la reforma política es un término vago que incluye la gama más amplia de materias, entre otras, el funcionamiento del Congreso, el sistema electoral, la organización de partidos, las finanzas de campañas, las autoridades electorales, las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, el comportamiento de candidatos y electores y la administración del sufragio, lo que en Colombia ha llevado a una discusión que

29 Roll, David, Un siglo de ambigüedad: para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, CEREC, enero de 2001, pág. 262.
30 Vargas Bustamante, Mercedes, Problemas de la representación política: algunas tesis sobre el caso colombiano. Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán. Atlántic Editores Ltda, septiembre de 2002, pág. 15.
31 Gutiérrez Sanín, Francisco, La reforma política: una evaluación crítica. En Revista de Pensamiento Jurídico n. 11, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia, 1999, pág. 226.
32 Ibid.

escasamente supera las generalizaciones y suscita un debate mal informado.[33]

Durante el gobierno de Álvaro Uribe, en efecto, se aprobó la primera reforma política después de la Constitución de 1991, la cual hizo trámite en el Congreso en paralelo a la discusión del referendo de 2003. Si bien la reforma constitucional de aquel año obligó a los partidos a aglutinarse, en virtud de la lista única y de la fijación de un umbral del dos por ciento de los votos válidos obtenidos en la elección de Cámara o Senado para el reconocimiento de la personería jurídica —lo que contrajo el número total de partidos políticos reconocidos—, la reforma fracasó en el propósito de fortalecer las colectividades partidistas debido a la concesión hecha a los facciones y a los intereses parlamentarios que han prevalecido en la política colombiana y que lograron la aprobación del voto preferente. Es decir, lo que se hizo con una mano se borró con la otra.

33 Sarabia Better, Arturo, Reformas políticas en Colombia. Del Plebiscito de 1957 al Referendo de 2003. Norma, junio de 2003, pág. 13.

4. El eterno obstáculo del personalismo y los mitos que desfiguran

Resulta difícil producir cambios adecuados y necesarios en el funcionamiento del sistema político y de los partidos si los diagnósticos que sirven de base para proponer las reformas no tienen la suficiente solidez. En el marco de esa lógica, puede llegar a alterarse las condiciones de instituciones o reglas de juego que no exigen cambio alguno, a obviarse la reforma de instituciones que lo demandan o a empeorar el diseño de aquellas que son reformuladas. Buena parte de la equivocada valoración sobre las fallas del sistema político colombiano, en especial después del Frente Nacional, incluso con posterioridad a la Constitución de 1991, que han impedido una ponderada y acertada estimación de las necesidades de reforma, proviene de tesis que han hecho carrera sin la cabal sustentación y llevado a numerosos académicos a concluir que la prioridad era desmontar el bipartidismo colombiano. En otras palabras, la dinámica política del Frente Nacional y sus consecuencias contuvo fenómenos políticos más complejos que los estereotipos que con frecuencia se crearon.

Son ideas que, con algún asidero en los hechos, cobraban en realidad sentido en el fragor de la polarización ideológica de los años 70 y 80 y que, a la luz de la emergencia de perspectivas como la de la ingeniería institucional, obligan a una adecuada revaloración. Nos referimos a afirmaciones como la de que el Frente Nacional fue el "causante de la persistente inestabilidad por el exclusionismo que instauró"[34], pues supuso la represión de las expresiones extrabipartidistas o bien su captación mediante la institucionalización de las mismas, o la de que la crisis política que atravesó el país desde la década de 1970, acentuada en la de 1980 y que sigue vigente, "tiene sus raíces en [la fórmula política del Frente Nacional] y en la manera como se desarrolló".[35] Si se adoptan tesis como las enunciadas se estarían desestimando fallas del sistema político precedentes cuyo entendimiento supone un mayor desafío intelectual, tales como el arraigado personalismo en el ejercicio de la política colombiana, la debilidad del poder presidencial, en contrario a la creencia sobre su omnipotencia, o la ausencia de una instancia que le dé cohesión al sistema político y contrarreste lo que puede denominarse su tendencia centrífuga. Ello, sin contar con fenómenos que están fuera del alcance de la presente reflexión, como la crónica violencia política y social que se remonta a los años 30 del siglo pasado y a la ausencia de un referente político moderno por parte de los militantes y de la sociedad en general.[36]

La propia calificación de que el sistema de partidos durante el Frente Nacional era un bipartidismo totalmente cerrado y excluyente puede reputarse imprecisa, por lo menos respecto de la unidad de los partidos, de su comportamiento legislativo, de la relación ejecutivo-legislativo y de sus consecuencias en la gobernabilidad, entre otros aspectos. Para comenzar, y si nos atenemos a la definición de partido político de Giovanni Sartori,[37] el sistema de partidos durante el Frente Nacional y hasta finales de los años ochenta pudiera redefinirse como multipartidista[38], en virtud del acentuado faccionalismo que existía en el interior de las colectividades.

34 Palacios, Marco, Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994, Norma, 1995.

35 Roll, David, Un siglo de ambigüedad: para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, CEREC, enero de 2001, pág. 181.

36 Guerrero Barón, Javier, Los años del olvido: Boyacá y los orígenes de la violencia, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991.

37 Sartori, Giovanni, Partidos y sistema de partidos, Alianza Universidad, 1992.

38 Definición sugerida por Rodrigo Losada, profesor e investigador de ciencia política.

En ese marco de interrogantes sobre cómo definir del mejor modo el sistema de partidos del Frente Nacional, en especial después de 1960 y hasta mediados de los años ochenta, Hernando Yepes señalaba a comienzos de los noventa del siglo anterior que "nuestro régimen no es multipartidista ni rígidamente dualista, por lo que parece no encuadrar en las enfáticas enunciaciones de [Maurice Duverge]".[39] Robert Dix también hizo su aporte a la discusión cuando llegó a la conclusión de que el faccionalismo hizo a veces que el sistema de partidos se asemejara a un sistema multipartidista, aunque en otros momentos actuara como un solo partido o la dinámica subyacente trabajara para preservar los dos partidos tradicionales como los componentes básicos del sistema.[40] Una idea que ayuda a relativizar de mejor modo el significado del Frente Nacional es que este actuó como un cuadrilátero en el que la confrontación política se dio dentro y fuera de él. En ningún momento fue posible evitar la fuerte confrontación interna o ignorar los acontecimientos políticos por fuera de los acuerdos previos, pues muchos de quienes lo confrontaron terminaron participando de él o del poder político local. Fue un sistema en el que no hubo hombre público importante que, de una manera u otra, tarde o temprano, no hiciera parte del mismo.[41]

Sería errado insistir en que durante el Frente Nacional no existió la posibilidad de expresarse políticamente. Esa objeción corrió en su mayor parte por cuenta de sectores antisistema, de otros que lo encontraron como una buena justificación para recurrir a la violencia o de sectores de izquierda que fueron más efectivos en denostar del Frente Nacional que en refutarlo por la vía electoral. Si se observa que el plebiscito de 1957, que validó y legitimó el Frente Nacional, demostró que la abrumadora mayoría de colombianos lo respaldaba —con una participación del 82% (4.397.090 electores) y un 77.7% de votos aprobatorios (4.169.294)[42]— y que la izquierda radical tradicionalmente no logró atraer más del 4% ó 5%, habría que considerar que 16 años de acuerdo bipartidista pudieron haber sido pocos en el caso de que los sectores que optaron por la vía armada hubieran preferido convertirse en alternativa de poder por medios civilistas. Como comenta Robert H. Dix, "mientras que la represión y el hostigamiento claramente existió en Colombia, parece difícil argumentar que a ello obedecieron las fallas en la emergencia de nuevos partidos. Ciertamente, sería difícil argumentar que tales obstáculos [fueron] mayores en Colombia que en aquellos países donde los militares [gobernaron] a menudo por períodos prolongados y [suprimieron] toda la actividad de los partidos políticos."[43] En línea con otras de sus argumentaciones, Pécaut considera que pese a los bloqueos, las desigualdades y las medidas para romper o frenar los movimientos populares, Colombia llegó al periodo de quiebre de los años 60-70 preservando unos espacios de libertad que eran más bien raros en América Latina.[44]

Los resultados y la participación electoral muestran que buena parte de quienes contendieron contra el Frente Nacional provenían de los mismos partidos políticos tradicionales y que sus resultados electorales estuvieron lejos de arriesgar la legitimidad de los acuerdos, con excepción de las elecciones de 1970. Incluso en este caso, no obstante el acuerdo de paridad en el Congreso, que aún tenía vigencia, la Alianza Nacional Popular (ANAPO) obtuvo 38 escaños en el Senado de la República; más que el Partido Conservador, que obtuvo 33. Sin embargo, la ANAPO, con posterioridad a estas elecciones, mostró su falta de cohesión e incapacidad de consolidarse como partido político alternativo. En las elecciones de 1958, en las que se inauguró el Frente Nacional con la presidencia de Alberto Lleras Camargo —quien obtuvo 2.482.948 votos—, la contestación al acuerdo bipartidista corrió por cuenta del conservador Jorge Leyva, que no logró sino el 20% de los sufragios, es decir, 624.861, en una elección en la que los votos nulos o en blanco fueron apenas 11.000. En 1962, con la presidencia de Guillermo León Valencia, quien obtuvo 1.636.081 votos, la oposición sumada no alcanzó el millón de votantes.

39 Yepes Arcila, Hernando, Los partidos políticos y el sistema electoral en Colombia, Revista Javeriana, tomo 121, nro. 601, año 62, ene.-feb. de 1994.

40 Robert Heller. Dix, Colombia Social Change and Party System Stability, Rice University, marzo, 1988.

41 Vázquez Carrizosa, Alfredo, El poder presidencial en Colombia. La crisis permanente del derecho constitucional, Ediciones Sudamérica, Bogotá, 1986, pág. 500.

42 Registraduría Nacional del Estado Civil, Historia electoral colombiana, 1810-1988, Bogotá, 1991. Es de anotar que en el Plebiscito sufragaron por primera vez las mujeres en la historia electoral colombiana y la edad para votar era de 21 años.

43 Robert Heller. Dix, Colombia Social Change and Party System Stability, Rice University, marzo, 1988.

44 Pécaut, Daniel, Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968 a 1988, México, Siglo XXI, pág. 11.

Alfonso López Michelsen, con el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) logró 624.863 sufragios, Jorge Leyva 308.992 y Gustavo Rojas Pinilla 54.557. En 1966, cuando alcanzó la presidencia Carlos Lleras Restrepo, con 1.891.175 votos a nombre de los partidos Liberal y Conservador, la oposición la encabezó José Jaramillo Giraldo, quien obtuvo 742.133 sufragios, es decir, el 28% del total, en una elección en la que sumaron 16.000 los votos nulos y blancos y 597 fueron para el candidato Gabriel Goyeneche.[45] Las elecciones de 1970 mostraron el mayor desafío al acuerdo bipartidista al ganar Misael Pastrana por menos de 63.000 votos a su más fuerte rival, Gustavo Rojas Pinilla, quien obtuvo 1.561.468.

Los resultados de los demás candidatos demuestran que el Frente Nacional estaba lejos de ser un monolito, pues otros dos prestantes conservadores se presentaron en disidencia del partido: Belisario Betancur, quien obtuvo 471.350 votos, y Evaristo Sourdís, que logró 336.286 sufragios.[46] Sin duda, en la última elección del Frente Nacional la votación del general Rojas Pinilla y el cuestionamiento a la legitimidad de la elección de Misael Pastrana representaron el más grande reto en los 16 años de existencia del Frente Nacional. No obstante, la importancia de la votación obtenida por la ANAPO en 1966 y en especial en 1970, según Pécaut, estuvo alimentada más bien por una coalición de descontentos que por un partido estructurado y fuerte.[47] Gracias a la votación mayoritaria en muchas asambleas departamentales y concejos municipales, la ANAPO no solo obró como partido de oposición, sino que también obtuvo su cuota de poder al hacer coaliciones en las corporaciones parlamentarias y lograr nombramientos en las administraciones y entidades públicas. Tal fue el caso de Bogotá en 1970, en donde la ANAPO tuvo el control casi completo del poder al haber obtenido el 43.2% de los votos, aunque no utilizó su capacidad de influencia en forma que pudiera diferenciarse de los partidos tradicionales y no tuvo mayor cuidado en la gestión de los organismos que controlaron los suyos.[48] Después de las elecciones de 1972, la ANAPO no pudo responder al reto de constituirse en un partido político consistente y fue presa de las contradicciones ideológicas internas, que la llevaron a significativas deserciones, como la de 15 parlamentarios que, en agosto de ese año y después de los malos resultados electorales de la alianza, constituyeron una organización de izquierda más próxima a los comunistas, llamada Movimiento Amplio Colombiano (MAC).[49]

A diferencia del caso colombiano, en el que el cuestionamiento sobre el posible fraude en las elecciones de 1970 sirvió a algunos como argumento para constituir un grupo guerrillero (el M19), en otros países, como México, los partidos demostraron por el contrario su vocación democrática, su cohesión, su disciplina y su compromiso de alterar el régimen por las vías democráticas. Tal fue el caso del Partido Acción Nacional,[50] fundado en 1939 y que progresivamente forzó a la apertura del régimen político encarnado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Aunque el Frente Nacional tuvo consecuencias negativas en la dinámica del sistema político, que apuntan a haber incentivado el clientelismo y dificultado la competencia política, resulta impreciso centrar en él y en el bipartidismo la carga de responsabilidad por la crisis de los años 60 a los 80 del siglo pasado. Es necesario reconsiderar los estereotipos sobre dicho periodo de la historia del país para reconocer los verdaderos problemas del sistema político, y habría que dedicar un espacio muy extenso al personalismo y el faccionalismo que ha impregnado desde tiempos inmemoriales el ejercicio partidista en Colombia. Al optarse por esta segunda perspectiva se entendería que la mayoría de los rasgos de la crisis política no son producto deliberado de un actor específico y que más bien se originan en un sistema que tiende a ser centrífugo y a debilitar a los partidos y la autoridad del poder presidencial, entre otros factores.

Era de tal grado la implicación del faccionalismo en la conducta de los partidos políticos del Frente Nacional que la desavenencia de Laureano Gómez con Guillermo León Valencia, su copartidario, imposi-

45 Datos obtenidos del libro de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Historia electoral colombiana, 1810-1988, Bogotá, 1991.
46 Ibid.
47 Pécaut, Daniel, Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968 a 1988, México, Siglo XXI.
48 Ibid, pág. 84.
49 Ibid.
50 Loaeza, Soledad, El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

bilitó que el primer presidente del acuerdo bipartidista fuera un conservador y Gómez prefiriera en su lugar a un liberal como Alberto Lleras Camargo. Faccionalismo que ocasionó que Laureano Gómez, a pesar de haber sido uno de los dos más reconocidos gestores del Frente Nacional y que por ende comenzó apoyándolo, terminara oponiéndose la mayor parte de tiempo a los gobiernos de la época. El Partido Liberal también fue ejemplo de acendrado faccionalismo tras la disidencia en 1962 del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL). La pugna por la nominación presidencial entre 1970 y 1974 dejó entrever que uno era el partido que dirigía Carlos Lleras Restrepo y otro el que abanderaba Alfonso López Michelsen, el entonces delfín, con el apoyo de Julio César Turbay Ayala. En 1970 el Partido Conservador mostró de nuevo sus divisiones internas y tuvo dos candidatos por fuera de la coalición frente-nacionalista: Belisario Betancur y Evaristo Sourdís. Fueron esas mismas divisiones internas las que llevaron al presidente López Michelsen —a propósito de la convención del partido en 1975 para elegir una dirección en la que después de numerosos incidentes los lleristas se negaron a tomar parte y los lopistas se retiraron— a comparar el espectáculo del liberalismo con Beirut, en el Líbano, donde las guerrillas se enfrentaban unas a otras, y el partido era impotente para evitarlo.[51]

A comienzos de los años setenta los factores de unidad en que se constituían los expresidentes, y el poder de que eran investidos por ser signatarios de los acuerdos propios de los gobiernos del Frente Nacional, tendieron a desaparecer. La ascendencia de los anteriores presidentes en las jerarquías partidistas y la mecánica propia del sistema político colombiano hasta entonces permitía que los partidos eligieran listas únicas con candidatos prestantes, aunque no tuvieran votos, porque el partido los hacía elegir.[52] Cuando el poder de estos comenzó a disminuir y la política faccional local fue alentada tras la reforma constitucional de 1968, que permitía la inscripción de múltiples listas para un mismo cargo en una misma circunscripción electoral, los cargos comenzaron a ser proveídos solo por aquellos que tuvieran los votos y el proceso de selección de los candidatos comenzó a ser controlado por los caciques y barones locales y regionales. Su poder y su capacidad de negociación frente al Gobierno nacional se vieron incrementados y ello debió estimular el clientelismo y las dificultades de gobernabilidad, como lo han observado diversos analistas.

Como resultado, la nominación presidencial comenzó a ser dominada por las redes de caciques e intermediarios políticos. Ronald P. Archer señala que, como resultado del liderazgo liberal, la elección de candidato en 1974 fue aprobada por virtual unanimidad, pero la lucha por la nominación en 1978 entre la élite nacional del partido y los caciques regionales fue especialmente intensa.[53] Es más, para otros fue una imposición de los caciques locales en un claro quiebre de la dinámica política previa. En consecuencia, los presidentes fueron presa de la voracidad burocrática de los intermediarios políticos regionales, lo que generó un inmovilismo en el Congreso respecto de las iniciativas presidenciales de reforma política. Además, los directorios partidistas nacionales perdieron todo incentivo y autoridad para trazar una orientación y un programa nacionales. Ya no se trataba solo de que no quisieran o que fueran políticamente incapaces, sino de que los partidos pasaron de ser dos o cuatro a actuar en la práctica como diez, veinte o más.

Con todo y el trasfondo sociológico que este fenómeno podía tener, dicha reforma incentivó una proliferación de listas para los comicios parlamentarios que pronto fue notoria. En 1974, 1978 y 1982 se presentaron en promedio 304 listas en todo el país, con un promedio de 11.6 por departamento. El liberalismo registró el más alto porcentaje departamental, con un guarismo de 5.2 listas por departamento, seguido por el conservatismo, con uno de 3.5, y la izquierda y otros partidos con 1.5 y 1.4, respectivamente, cifra que se acentuó desde comienzos de los noventa.[54] En esa tendencia se ubicó a la cabeza la Costa Atlántica, en donde cada aspirante al concejo municipal de las ciudades o a la asamblea del

51 Pécaut, Daniel, Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968 a 1988, México, Siglo XXI.

52 Pécaut, Daniel, Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968 a 1988, México, Siglo XXI.

53 Archer, Ronald P., "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy", en Mainwaring Scott y Timothy R. Scully, Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Stanford University Press, 1995, págs. 165-199.

54 Hoskin, Gary, con Patricia Pinzón de Lewin, Los partidos políticos colombianos y la crisis coyuntural, en Vásquez de Urrutia, Patricia, La democracia en blanco y negro. Colombia en los años ochenta, Bogotá, CEREC, Ediciones Uniandes, 1989, pág. 215.

departamento tenía su propia maquinaria política independiente de la de cada uno de los miembros del Congreso.[55]

Mario Latorre ya daba cuenta desde 1968 de ese fraccionamiento de los partidos y esa dispersión en múltiples listas lo que, según él, era "reflejo de la anarquía de los partidos y los grupos, de toda la política… El día de elecciones se resume el panorama que ofrecen los partidos y los grupos: 215 listas para Cámara, 336 para Asamblea y se calculan 4.500 para concejos. Un lector desprevenido [resumiría] en una sola frase su impresión: `esto es el caos`".[56] En esas condiciones, cada parlamentario era dueño de su credencial y su elección correspondía a su prestigio personal y no al partido que representaba; por tanto, era vocero de sí mismo y libérrimo en sus decisiones.[57] El partido dejó entonces de ser indispensable para quien tenía la aspiración de llegar a los puestos de comando y, en cambio, se convirtió en una traba. En muchas ocasiones, una curul parlamentaria terminaba teniendo dos, tres o más voluntades que la determinaban, en razón de que el sistema electoral —que más adelante analizaremos— promovía las coaliciones para elegir una lista, de modo que el elegido debía permitir la posesión y asistencia al Congreso de su segundo, tercero, cuarto y demás renglones. Se trataba de lo que, en otras palabras, se ha denominado Carrusel.

No obstante que el personalismo en la política colombiana hunde sus raíces en un pasado difícil de rastrear y las consecuencias negativas de las estructuras descentralizadas y del faccionalismo pudieran no ser apreciables, el efecto de lo sucedido desde finales de los años 60 era muy marcado en la formación de coaliciones gubernamentales y en el ejercicio de un liderazgo efectivo de gobierno. Impregna el Congreso, el gobierno, los partidos, el sistema y la política, que no ha sido al fin de cuentas sino una política de facciones.[58] Baste citar que desde entonces el funcionamiento del Congreso, y en especial el rendimiento de los legisladores, se han visto afectados en grado sumo por la atomización partidista o por el incentivo al faccionalismo. Como bien lo señala Mario Latorre, "el ausentismo no es sino el resultado de dos funciones que tienen asignadas los congresistas, y que entran en contradicción […] De una parte, el sistema institucional […] le exige al congresista concurrir al Congreso y a las comisiones y dedicarse a esa labor que copa, más de lo que se cree, su tiempo y atención. De otra parte, el sistema político le exige que durante estos meses [de campaña] igualmente dedique su energía y su tiempo a las obligaciones que impone una campaña política, que se cumplen para la mayor parte por fuera de Bogotá. El primer aspecto que presenta esta contradicción es puramente personal. Si el congresista se entrega a las labores de congresista durante estos meses, seguramente lo desplazan sus competidores. Pero es una cuestión del sistema político, que los críticos del "ausentismo parlamentario" y partidarios del sistema en su mayor parte pasan por alto".[59]

Ahora bien, revalorizar los estereotipos y consideraciones sobre dicho periodo de la historia política del país no tiene el propósito de desvirtuar las consecuencias negativas que tuvo el Frente Nacional en cuanto a la limitación de la competencia política y el incentivo al clientelismo, como ya lo hemos advertido, sino en incorporar un diagnóstico del sistema de partidos y del sistema político más acertado y menos ideologizado, que permita proponer reformas más realistas y, sobre todo, más convenientes para la cohesión partidista, el mejoramiento de la representatividad de los partidos y la gobernabilidad. En esa revisión surgen algunas consideraciones adicionales que es conveniente destacar. Una primera, —a diferencia de lo que señalara Enrique Ogliastri en 1983, en el sentido de que no había nadie de las clases populares, ni entre los liberales ni entre los conservadores que formaran parte de los dirigentes de la alta estructura de poder—,[60] es que la aguda atomización que pulverizó la disciplina de partido

55 Lara Bonilla, Rodrigo, Análisis de la organización interna de los partidos políticos colombianos, en Lara Bonilla, Rodrigo; Losada Lora, Rodrigo; Uribe Toro, Humberto, Los partidos políticos colombianos: presente y futuro. Fundación Simón Bolívar, Pontificia Universidad Javeriana, julio de 1983, pág. 128.

56 Latorre Mario, Elecciones y partidos políticos en Colombia, Universidad de Los Andes, Departamento de Ciencia Política, 1974.

57 Conversaciones del autor con Jorge Sedano González, Secretario General del Partido Conservador y exparlamentario por Santander de 1962 a 1993. Mayo 27 de 2003.

58 Latorre Mario, Elecciones y partidos políticos en Colombia, Universidad de Los Andes, Departamento de Ciencia Política, 1974, pág. 253.

59 Ibid, pág. 260.

60 Ogliastri, Enrique, Liberales conservadores vs Conservadores liberales: faccionalismos trenzados en la estructura de poder en Colombia, Universidad de los Andes, Bogotá, 1989.

tuvo como efecto paradójico y una dosis importante de movilidad social. Con la llegada al Congreso de quienes poseían los votos, a partir de mediados de los años setenta ocuparon con frecuencia los primeros rangos recién llegados que no siempre venían de familias prestigiosas ni estaban tan convencidos de las obligaciones del oficio político. Las figuras que se suceden desde entonces en la Dirección Liberal, los jefes y 'barones' departamentales, han hecho frecuentemente carreras fulgurantes, a pesar de no mostrar el mismo perfil de sus predecesores.[61]

Una segunda es que si bien parte de las consecuencias nocivas del acuerdo bipartidista implicaba que cualquier tipo de intereses provenientes de la sociedad civil que no guardara relación directa con la reproducción del capital electoral se tramitaba de manera incidental, como lo argumenta Leal Buitrago,[62] la tendencia al clientelismo fue más bien el resultado de la atomización política, que incrementó de forma intensa la competitividad electoral, antes que un mecanismo para la extensión oligárquica de privilegios. Otro de los cuestionamientos serios al Frente Nacional es haber contribuido a desideologizar y despolitizar a los partidos, generando una especie de inapetencia por la suerte de las colectividades y por la política. En esa línea de objeciones, Jorge Orlando Melo cuestionaba que "las elecciones de 1978 [tuvieran] una participación absoluta casi igual a las de 1958, [lo que] sugiere una crisis de la participación política mucho más profunda de lo que podía creerse cuando los resultados electorales estaban preestablecidos por la Constitución".[63] Frente a un reparo tan puntual es necesario tener en cuenta que utilizar el referente de 1958 que, como hemos visto, con el plebiscito del 57 generó unos niveles de participación superiores al 80 por ciento, inexistentes hasta entonces en la historia política del país, es sin duda distorsionar el argumento que se pretende mostrar como válido.

A ese respecto, Losada presenta una perspectiva más verosímil cuando plantea que "el sereno estudio de las estadísticas electorales de 1930 hasta la fecha (1977) permite constatar que el país no ha tenido, como regla general, la tendencia a votar en proporciones mayores a las observadas, habida cuenta de los diversos comicios electorales en los últimos siete años, de 1970 en adelante. No ha existido una época dorada de gran participación electoral. No hay, pues, lugar a la queja de que los partidos tradicionales han perdido arrastre electoral".[64] Pero es cierto que el Frente Nacional, en determinados momentos, sufrió un déficit de representatividad, aunque ello era extensivo a la izquierda radical, en la cual puede decirse que era más pronunciado.

Pese a ese déficit, a partir de las elecciones de 1974 los partidos Conservador y Liberal recuperan los niveles previos de aglutinación electoral, que oscilan entre el 88% y el 95%. En las elecciones de 1974, en las que sufragaron 5.212.108 electores, el 88% lo hizo por los candidatos de los partidos tradicionales. En las de 1978, cuando votaron 5.075.719 electores, el 96% sufragó por las opciones de los partidos tradicionales; en las de 1982, en las que el total de votos fue de 6.840.392, el porcentaje se elevó a 98%, y en las de 1986, la izquierda, representada por la candidatura de Jaime Pardo Leal de la Unión Patriótica (UP), alcanzó uno de sus mejores resultados, 328.752 votos de un total de 7.229.937 sufragios, y los candidatos de los partidos tradicionales obtuvieron el 94% del respaldo.[65] Así pues, la idea de que el Frente Nacional fue el origen de los problemas políticos posteriores no solo resulta simplista y no es más que un mito construido a fuerza de repetición, sino que elude los que pudieran considerarse problemas de mayor envergadura del sistema político: el acentuado personalismo y faccionalismo de los partidos en Colombia, la dispersión de las fuerzas parlamentarias —que incrementan el poder negativo o de veto del Congreso—, y la debilidad del centro de poder del sistema político, es decir, de la autoridad de la figura presidencial, que siguen siendo el núcleo de los irresolutos problemas del sistema político colombiano. Ello, pese a que por épocas hizo carrera la idea de una presidencia imperial en el país.[66]

61 Pécaut, Daniel, Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968 a 1988, México, Siglo XXI.

62 Leal Buitrago, Francisco, Estructura de la crisis política, en Leal Buitrago, Francisco y León Zamosc (eds.), Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80. IEPRI, Tercer Mundo Editores, mayo de 1991, pág. 32.

63 Melo, Jorge Orlando, El Frente Nacional y la democracia, en Estrategia Económica y Financiera, nro. 13, julio de 1978, págs. 19-23.

64 Rodrigo Losada Lora, Reflexiones críticas sobre la llamada crisis de los partidos tradicionales, en Coyuntura Económica, volumen VII, nro. 1, mayo de 1977.

65 Datos obtenidos del libro de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Historia electoral colombiana, 1810-1988, Bogotá, 1991.

66 Vázquez Carrizosa, Alfredo, El poder presidencial en Colombia. La crisis permanente del derecho constitucional, Ediciones Sudamérica, Bogotá, 1986, pág. 15.

Aunque la figura presidencial gozara de importantes poderes formales —como el Estado de Sitio hasta la Constitución de 1991—, si las fuerzas políticas estaban atomizadas, sin cohesión, el presidente terminaba ejerciendo poco poder efectivo y se reducían sus posibilidades de quebrar las resistencias al cambio. Circunstancia agravada por transformaciones institucionales que, como la elección popular de alcaldes y la reingeniería de los partidos en la Constitución de 1991, hacían del sistema partidista en Colombia el peor escenario para la gobernabilidad, la eficacia en la toma de decisiones, la calidad del trabajo legislativo y la relación ejecutivo-legislativo.

5. La figura presidencial y el desdén por la gobernabilidad

A pesar de que en el último cuarto de siglo se han producido tres reformas políticas, como fueron la incluida en la reforma constitucional de 1991 y las correspondientes al Acto Legislativo 01 de 2003, mejor conocido como la Reforma Política de 2003, y el Acto Legislativo 01 de 2009, más conocido como la Reforma Política de 2009, los partidos políticos siguen padeciendo los mismos o muy similares problemas a los que hemos descrito en las páginas anteriores. Los efectos de dichas reformas han sido entre calamitosos, como la Constitución de 1991, y de escasa trascendencia para la cohesión y disciplina de los partidos y la gobernabilidad, como veremos con detalle en los capítulos siguientes. Ello tiene que ver con que existe una confusión generalizada en materia de reforma política, de reforma al Congreso, de reforma a los partidos, de financiación de campañas y de régimen electoral en que corresponde, por ejemplo, al tamaño de las circunscripciones. No hay ni hubo claridad sobre el temario específico que debían contener las propuestas de reforma política. Pero aún más complicado, como también hemos mencionado y lo señala Humberto de La Calle, se confunde la ingeniería electoral con una multiplicidad de problemas sociales, económicos y de pobreza, lo que ocasiona un desorden que no concluye ni conduce a nada.[67]

Un estudioso de esta ingeniería afirmaba, en una singular muestra de tan inconveniente mezcla, que "tal vez algunos analistas estén en lo cierto cuando afirman que la verdadera reforma política en Colombia consistiría en `detener el asesinato político de opositores`.[68] O en referencia a la equidad o no del sistema electoral colombiano, que "mucho me temo que en este caso el diagnóstico esté o justificando o produciendo una ceguera alarmante con respecto de la fuente principal de la inequidad electoral en nuestro país, la institucionalización del asesinato político en las dos últimas décadas". Sin duda que entre más asesinatos o pobreza haya en un país menores posibilidades hay de que una reforma electoral tenga los resultados esperados, pero también sin partidos sólidos es difícil que se consolide la democracia, que se asiente la confianza, haya mayor gobernabilidad y que esta se pueda poner en marcha con eficacia política para la superación de la pobreza.

El tema de la reforma política debe trascender entonces ese dilema que es, en últimas, capcioso, porque terminaría siendo una disyuntiva entre qué fue primero: si las instituciones o el tejido social. El examen de la reforma política desde la perspectiva de la ingeniería institucional alude, como comentábamos en páginas precedentes, a cambios en las reglas de juego, a la adecuación de la mecánica electoral y las instituciones políticas para el adecuado ejercicio de la representación y a la eficacia en la toma de decisiones y la gobernabilidad, cambios que se pueden implementar con cierta rapidez. Los mejoramientos en el entorno y los progresos en indicadores sociales, económicos y culturales, por supuesto, contribuyen a una mayor democracia y al mejor desempeño de los partidos políticos, pero son aspectos que tienen su propio cauce institucional y un horizonte de tiempo en principio, mayor. Ahora bien, el desentendimiento y la apatía por la ingeniería institucional han llevado a que muchos analistas confundan la importancia de la ampliación de la representación política —al punto de que algunos saludan con euforia la atomización— con las fronte-

67 Afirmación del exvicepresidente Humberto De La Calle, en La reforma política: un monstruo de mil cabezas, revista Economía Colombiana y Coyuntura Política, Contraloría General de la República, nro. 283 abril de 2001.

68 Rodríguez Raga, Juan Carlos, "Posibilidades y riesgos de la actual reforma electoral en Colombia. Un análisis del sistema electoral colombiano", en Revista Pensamiento Jurídico. Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico nro. 11, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, Bogotá, 1999.

ras de la anarquía partidista y la anarquización de la representación, al tiempo que profesan un marcado desdén por la necesidad de gobernabilidad.[69] En otras palabras, la ampliación de la representación, que debe estar presente en la formulación de una reforma política, tiene que estar balanceada y sopesada con el requisito de gobernabilidad que demanda el sistema político. Ello, en un régimen presidencial, pasa necesariamente por tener tres o cuatro grandes partidos disciplinados y cohesionados, que asuman claras posiciones sobre los principales problemas como también las consecuentes responsabilidades, de modo que sean una efectiva correa de transmisión de las decisiones gubernamentales hacia la sociedad.

Pero, antes de adentrarnos en el examen de las honduras propias de la ingeniería electoral e institucional en materia de partidos, es menester examinar otro componente clave del sistema político que también ha sido desestimado: la supuesta fortaleza de la figura presidencial en Colombia que, en nuestra óptica, ha sido más bien debilidad. A pesar de las amplias atribuciones y facultades, el presidente de Colombia ha sido una figura débil, condición acentuada desde mediados de los años ochenta en cuanto a producir cambios sustantivos en el sistema político, fundamentalmente por la inexistencia de partidos fuertes y porque sus limitaciones se han infravalorado. La omnipotencia presidencial es uno más de los diagnósticos infundados, de las creencias que han hecho carrera entre los académicos, los analistas y la opinión pública, pero que pese a ser desacertada resulta funcional a la otra serie de consideraciones, no muy precisas, sobre el sistema político colombiano de los últimos treinta o cuarenta años. En un libro de Alfredo Vázquez Carrizosa, que sirvió como referente a los académicos, se reafirmaba en 1985 que en Colombia "la 'Presidencia Imperial' es más fuerte en la actualidad que en la época de la Regeneración. [...] El centralismo del Estado colombiano es absoluto y la Reforma de 1968 contribuyó a reforzar las facultades presidenciales [...] El presidente es el centro de una constelación de ciento sesenta entidades y empresas del Estado [...] El señor presidente de Colombia es la casi totalidad del Estado. Su palabra, sus puntos de vista jurídicos, económicos y diplomáticos son actos de gobierno. El concepto de sus ministros es apenas una referencia para él..."[70]

Frente al sobredimensionamiento, tan patente, del exministro es indispensable señalar que aunque el presidente de Colombia gozó en la segunda mitad del siglo XX de importantes atribuciones en comparación con otros mandatarios latinoamericanos, en lo fundamental por las facultades que le concedía el artículo 121 de la Constitución de 1886 o de Estado de Sitio, y por la ampliación de la esfera de intervención del Estado, estaba muy lejos de tener los poderes de otras presidencias, esas sí consideradas imperiales, como la mexicana, y de que dichos poderes resultaran efectivos.[71] Es además desproporcionado dimensionar el poder presidencial de finales del siglo XIX de la misma forma que en los años setenta u ochenta del siglo XX, como si nada hubiera pasado en nueve décadas. Que el presidente, en la práctica, sea el primer legislador del país[72] no debe conducir a suponer que sea un presidente fuerte, ya que la especialización de la política y la administración pública han subordinado en buena parte la labor legislativa de los congresos a la iniciativa y capacidad técnica de los ejecutivos. Es pues el presidente o jefe de gobierno no solo el primer legislador en Colombia, sino en cualquiera otro país.

Archer y Chernick se preguntan por qué, con todos los poderes, los presidentes colombianos no han logrado llevar a cabo gran parte de sus programas, especialmente los referentes a los cambios sociales, económicos y políticos, necesarios para crear una democracia más amplia y participativa.[73] Parte de la respuesta se encuentra en que la presidencia colom-

69 Vargas Bustamante, Mercedes, Problemas de la representación política: algunas tesis sobre el caso colombiano. Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán. Atlántic Editores Ltda, septiembre de 2002, pág. 15.

70 Vázquez Carrizosa, Alfredo, El poder presidencial en Colombia. La crisis permanente del derecho constitucional, Ediciones Sudamérica, Bogotá, 1986, pág. 15.

71 Puede consultarse los trabajos de Krauze, Enrique, La presidencia imperial. Editorial Clío; Camp, Roderic Ai, La política en México. Siglo XXI Editores, segunda edición en español, 1997; Lujambio Irazábal, Alonso José, Federalismo y Congreso en el cambio político de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995; Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. Ediciones Cal y Arena, México, 2000.

72 Archer, Ronald P. y Chernick, Marc, El presidente frente a las instituciones nacionales, en Vásquez de Urrutia, Patricia, La democracia en blanco y negro. Colombia en los años ochenta, Bogotá, CEREC, Ediciones Uniandes, 1989, pág. 31.

73 Ibid.

biana no es fuerte como se cree, sino débil. Vistos en forma comparada, los poderes del presidente de Colombia son similares a los que tiene el jefe de Estado y de gobierno en cualquier otro país democrático de régimen presidencial, pero los retos, los límites y los poderes negativos a los que se ve enfrentado lo dejan en una situación de debilidad, particularmente desde la Constitución de 1991, que limitó varias de sus facultades. La Carta Política del 91 tuvo como eje central de debate los derechos económicos, sociales y culturales, sin que se reflejara una seria preocupación por la necesidad de garantizarle al ejecutivo la gobernabilidad.

Un examen general de los poderes del presidente, de la metamorfosis que sufrieron varios de ellos con la Constitución de 1991 y de la naturaleza de las limitaciones que tenía con anterioridad, confirman la tesis y dejan entrever que el presidente no ha tenido un control preponderante en la agenda política nacional. Estos poderes, antes y después de 1991, se fundamentan básicamente en su capacidad de nombramiento; sus facultades legislativas, fiscales y de planeación, sus poderes como comandante de la fuerza pública y sus facultades extraordinarias, que antes de la Constitución de 1991 aludían en lo fundamental a la posibilidad de declarar el Estado de Sitio y el Estado de Emergencia Económica y que después de ella hacen referencia al Estado de Conmoción Interior y al Estado de Emergencia Económica. Respecto de la capacidad de nombramiento, si bien la conserva y es más amplia que la de otros presidentes, quienes deben contar con el consentimiento para efectuar algunos de ellos[74], después de 1990 y ante las políticas de apertura económica y racionalización del Estado, las entidades públicas se han visto reducidas sustancialmente y con ello el número de nombramientos que puede hacer el primer mandatario. Ello, sin contar con que la descentralización política y administrativa, puesta en marcha desde mediados de los ochenta y profundizada en la Carta Política del 91, privó al jefe de gobierno de importantes facultades de nombramiento de gobernadores y alcaldes y restringió su grado de injerencia en los mandatarios locales, en tanto que, por disposición constitucional, las entidades territoriales reciben transferencias de los ingresos corrientes de la Nación.

Es importante, además, tener en cuenta que desde 1991 el presidente no cuenta con la posibilidad de nombrar congresistas dentro del gabinete ministerial, lo que le impide designar un parlamentario hábil e influyente que le permita sacar adelante su agenda legislativa. El margen de maniobra del presidente en materia de política fiscal también se ha visto reducido ante la autonomía del Banco de la República para actuar en materia de política monetaria, cambiaria y crediticia. En general, el proceso de reformas económicas y políticas iniciadas a finales de la década de los ochenta e inicio de los noventa significaron una mayor desregulación de la economía y la limitación del ámbito de intervención del Estado, con la consecuente reducción del poder presidencial en la economía. Los poderes como comandante de la fuerza pública, en efecto, son amplios debido a la unificación y centralización de las Fuerzas Militares y de Policía bajo el mando presidencial, a diferencia de otros estados, especialmente federales, en los que parte de las fuerzas policiales se encuentran bajo la autoridad de los mandatarios seccionales.

En cuanto al Estado de Sitio, hasta 1991 se le otorgaba al presidente la posibilidad de expedir normas por el procedimiento de los decretos legislativos, con lo que obviaba el trámite parlamentario de muchas materias, mecanismo que utilizó con suma frecuencia para dictar normas ajenas a la contención de los factores de conmoción y por esa vía decretó reformas tributarias, laborales y hasta enfrentó huelgas. No obstante, y como observa Pécaut, el procedimiento de los decretos legislativos no quería decir que realmente el jefe de gobierno tuviera un gran poder: le permitía, cuando más, enfrentar las necesidades del momento. En realidad, el poder quedaba suspendido en los compromisos que el mandatario debía negociar con los estados mayores políticos, nacionales o regionales.[75] Al respecto, hay que advertir dos limitaciones a las facultades que otorgaba el Estado de Sitio. La primera: la metamorfosis hacia una restricción jurídico-institucional del Estado de Sitio, y la segunda: de carácter político, que es donde realmente se evidencia la debilidad del poder presidencial colombiano.

Con la reforma constitucional de 1960 los decretos de Estado de Sitio requerían la convocatoria y con-

74 El caso más ejemplar es el de Estados Unidos en el que el presidente debe contar con la aprobación de las comisiones respectivas del Congreso para hacer algunos nombramientos.

75 Pécaut, Daniel, Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968 a 1988, México, Siglo XXI.

sulta al Congreso, las cuales le otorgaban a la célula legislativa el poder de decidir si solicitaba o no la revisión constitucional a la Corte Suprema de Justicia sobre los decretos dictados bajo las facultades excepcionales. Bajo el gobierno de Carlos Lleras Restrepo y con la reforma de 1968, el Estado de Sitio sufrió un ajuste importante al crearse un mecanismo de revisión automática de la constitucionalidad de los decretos expedidos y al prohibirse la legislación en materias económicas, competencia que fue transferida al artículo 122 de la Constitución o de Estado de Emergencia Económica.[76] Estos controles, aunque pudieran resultar poco efectivos, circunscribían de una u otra forma la supuesta desmesura de los poderes presidenciales, de lo cual dio cuenta el expresidente Julio César Turbay, en cuanto a que "en realidad el Estado es más vulnerable de lo que muchos suponen y carece de herramientas legales eficaces para defenderse sin tener que acudir al Estado de Sitio [...] Se piensa en el extranjero que el Estado de Sitio se utiliza acá para fines diferentes a los de impedir que se acrecienten los factores de conmoción, y se ignora que con el pretexto de la turbación del orden público, el gobierno no puede impedir la reunión de las cámaras ni sustituirlas, como ocurrió en otro tiempo, en su función legislativa. Además, son responsables el presidente y sus ministros por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades provenientes del artículo 121 de la Constitución Nacional."[77]

Pese a que las facultades otorgadas al presidente por el Estado de Sitio eran importantes, ante las limitaciones —especialmente políticas— no se traducían en una presidencia fuerte y menos en la posibilidad de ejercer una dictadura. Adicionalmente, en la Constitución de 1991 se limitó el alcance, duración y circunstancias del Estado de Sitio, que pasó a ser una figura mucho más restringida como lo es el Estado de Conmoción Interior. La Conmoción Interior, que otorga facultades al presidente para expedir decretos legislativos con una duración de 90 días, prorrogable hasta por dos periodos de 90 días cada uno con autorización del Congreso, resulta un mecanismo mucho más corto que el previo Estado de Sitio, ya que las modificaciones legales introducidas cesan con la terminación del estado de excepción, y el examen de las causas que lo produjeron es competencia automática de la Corte Constitucional. Además, tanto la Corte Constitucional como los jueces en general han irrumpido con fallos que no solo tienen impacto económico, sino que en ocasiones ponen en cuestión las directrices de la política económica del gobierno.

Aunque en efecto la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2004, que permitió la posibilidad de reelección presidencial por un periodo adicional de cuatro años, le dio importantes poderes al presidente de la república, que modificaron la estructura de pesos y contrapesos de la Constitución y la configuración que el constituyente de 1991 quiso que tuviera el aparato institucional en relación con el período del presidente,[78] ello pudo no ser suficiente para compensar las talanqueras institucionales y no institucionales al ejercicio de su poder.

La Corte Constitucional en la sentencia C-1040 de 2005, mediante la cual declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2004, señaló que "la posibilidad de la reelección presidencial inmediata implica no solo que la influencia del Presidente se proyecte, eventualmente, durante un periodo adicional de cuatro años, con todo lo que implica sobre su posibilidad de conseguir y mantener adhesiones en términos de gobernabilidad, sino que además se afectan ciertos elementos puntuales de la arquitectura constitucional, cuyo sentido podía estar, en cierta medida, vinculado a la duración del mandato presidencial, como podría ser, por ejemplo, la participación del Presidente en la integración de otros órganos del Estado como la Junta Directiva del Banco de la República, la sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la propia Corte Constitucional, el Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo.

Pero en cualquier caso, la facultad que ha tenido el presidente desde 2005 de nombrar o influir los

76 Chernick W. Marc, "Reforma política, apertura democrática y el desmonte del Frente Nacional", en Vásquez de Urrutia, Patricia, La democracia en blanco y negro. Colombia en los años ochenta., Bogotá, CEREC, Ediciones Uniandes, 1989, pág. 298.

77 Citado en Vázquez Carrizosa, Alfredo, El poder presidencial en Colombia. La crisis permanente del derecho constitucional, Ediciones Sudamérica, Bogotá, 1986.

78 Sánchez Torres, Carlos Ariel, Impacto de la reelección presidencial y la reforma política en las últimas elecciones. Publicado en Civilizar, nro. 11, Revista electrónica de difusión científica, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia. http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar, diciembre de 2006.

cargos en comento, puede con dificultad remontar la reducción del poder presidencial que tuvo con la Constitución de 1991, y los retos, los límites y poderes negativos a los que se ve enfrentado, en especial de cara a que su poder se pueda plasmar en la realización de sus planes de gobierno y en la diligente gestión y éxito de las entidades gubernamentales." En ese sentido, si para algunos estudiosos el presidente cuenta con amplios poderes, es conveniente revisar sus limitaciones y, en consecuencia, lo que definimos como su debilidad para producir cambios sustantivos.

Una primera es la concentración de poder en grupos no institucionales, unos de carácter legal y otros de tipo ilegal. La influencia que los grupos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes han tenido sobre algunos miembros del Congreso produce un efecto negativo sobre la dinámica del Congreso, de los partidos y, en últimas, el poder del presidente. En términos de Fernán E. González,[79] como resultado del narcotráfico, "la Violencia adquiere autonomía y la guerra pierde la racionalidad de medio político al convertirse en una mezcla inextricable de protagonistas declarados y ejecutantes oficiosos, que combinan objetivos políticos y militares con fines económicos y sociales, lo mismo que iniciativas individuales con acciones colectivas." Pero la concentración de poder en grupos no institucionales abarca también a los expresidentes de la República, quienes con su injerencia parlamentaria, sus opiniones públicas permanentes y, hasta antes de la Constitución de 1991, sus ánimos reeleccionistas, minaban la ya exigua autoridad de las jerarquías partidistas e iban en contravía de muchas de las iniciativas del presidente. A diferencia de Estados Unidos, de Alemania, España[80] o de la gran mayoría de democracias avanzadas, en las que los expresidentes o exjefes de gobierno pasan a buen retiro de la política, o cuando continúan en ella lo hacen sin contravenir la autoridad presidencial o de partido, en Colombia los expresidentes entran en pugna política casi como cualquier parlamentario."

Otro límite al poder presidencial está en las fuerzas armadas, notable bajo la presidencia de Belisario Betancur y su política de paz con la guerrilla, lo mismo que en los gremios económicos. Pero también, y de ello da cuenta Vázquez Carrizosa, en una aparente contradicción: los medios de comunicación y la opinión pública. Para Vázquez Carrizosa, "algo va de la República Señorial a la sociedad de masas. Colombia no es la misma de los tiempos de los cenáculos capitalinos que, desde Bogotá, decidían la suerte de toda la nación. Colombia es hoy un país de ciudades y regiones densamente pobladas donde hay una conciencia de opinión pública. En las elecciones populares cuenta cada vez más la llamada franja inconforme."[81] Los órganos de control, en particular la Corte Constitucional, y las disposiciones normativas fundamentales son otras claras cortapisas al poder presidencial. De ello fue testimonio el artículo 218 de la Constitución de 1886, incorporado por el artículo 13 del plebiscito de 1957, de acuerdo al cual el Congreso de la República era el único órgano que podía llevar a cabo la revisión y reforma de la Constitución, mediante dos legislaturas ordinarias y consecutivas.

Dicho artículo se convirtió en un obstáculo insalvable de los presidentes en su propósito de producir reformas constitucionales, como en el caso de Alfonso López Michelsen, a quien la Corte Suprema de Justicia declaró inexequible la convocatoria de la Asamblea Constituyente de 1977. Un óbice que se mantuvo en vigor hasta que en 1990 un fallo de la misma Corte declaró exequible el decreto que convocó a la Asamblea Constituyente que entró a funcionar en 1991. Aunque en la actualidad la Constitución contempla como mecanismo de reforma constitucional los referendos de iniciativa gubernamental y popular, en la práctica se convierten en obstáculos casi infranqueables para el gobierno de turno, en razón de que ambos tienen que surtir el trámite parlamentario, ambos deben ser validados en las urnas con una participación de al menos el 25 por ciento del censo electoral en elecciones que no

79 González, Fernán E., Tradición y modernidad en la política colombiana, en González, Fernán E., Gilhodes, Pierre, Sánchez David, Rubén, Modernidad, democracia y partidos políticos. Fescol y Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Ciencia Política, FIDEC, marzo de 1993.

80 En España la actividad política y el liderazgo que mantenía el exjefe de gobierno Felipe González la desarrollaba cuidando de no afectar en su momento el naciente liderazgo de José Luis Rodríguez Zapatero en el PSOE, y en la actualidad, José María Aznar, aunque tome distancias de Mariano Rajoy, hay unos canales políticos e institucionales que hacen que su actividad no mine el liderazgo del jefe de gobierno. Otros ejemplos son los de los expresidentes estadounidenses.

81 Vázquez Carrizosa, Alfredo, El poder presidencial en Colombia. La crisis permanente del derecho constitucional, Ediciones Sudamérica, Bogotá, 1986.

deben ser coincidentes —no obstante que una reforma reciente lo permitiría—, y ambos son objeto de control constitucional de forma.

Este mecanismo de reforma constitucional, que en el caso del referendo popular debe ser formulado por al menos el 10 por ciento de los ciudadanos, con su firma y examinado en lo correspondiente por el Consejo Nacional Electoral, tarda no menos de un año para hacerse tangible. Así las cosas, las posibilidades de reforma política del presidente se ven fuertemente limitadas o disminuidas. Sin embargo, la debilidad presidencial en Colombia es sobre todo de naturaleza política y tiene origen en gran medida en el personalismo de la política colombiana, en la inexistencia de partidos fuertes y en la dispersión de las fuerzas políticas, incentivada por el sistema electoral y de partidos, que incrementa la competitividad de la política local y a la vez aumenta el poder negativo u obstruccionista del Congreso.

Ante la inexistencia de colectividades partidistas fuertes, el presidente no cuenta con un partido mayoritario que le haga eco y le otorgue certidumbre a la aprobación parlamentaria de sus iniciativas. Tal situación, como hemos visto, es el corolario de que el triunfo de los parlamentarios responda a su propia capacidad de acción política y no al partido. Ello determina previamente su conducta parlamentaria, descrita por Archer y Chernick en el sentido de que "aun en el caso de que un proyecto armonice con los intereses personales de un congresista, este último o su jefe político tienen incentivos para demandar beneficios por la entrega de su voto o bloque de votos. Por eso, cualquier iniciativa presidencial puede exigir un desgaste no visible del poder y prestigio presidencial y la pérdida de control sobre los recursos presupuestales o las posiciones burocráticas."[82] El personalismo y faccionalismo de los partidos hace que ni siquiera las directivas puedan generar disciplina sobre el voto o conducta del parlamentario, dejando al presidente y su equipo en la dispendiosa tarea de armar mayorías con cada uno de los congresistas para cada iniciativa legislativa.

Esa circunstancia, aunada a la falta de responsabilidad de los parlamentarios con los electores, por el poco conocimiento que estos tienen del trabajo de los primeros y en ocasiones por la sobrerrepresentación de los intereses rurales o locales, apuntala el poder negativo del Congreso. Un poder que por definición no está en línea de producir cambios sustanciales desde su interior, a menos que le produzcan beneficios —como la reforma constitucional de 1992 que revivió las suplencias, o el acto legislativo de reforma política de origen parlamentario en la administración Uribe Vélez— pero que si está en capacidad de vetar una propuesta de reforma al sistema político surgida del gobierno.

Con un sistema de partidos fragmentado, como el colombiano, en el que no arraiga el gobierno de partido, los acuerdos consociacionales se vuelven inevitables y se reduce el margen para un gobierno que promueva la transparencia y la rendición de cuentas. Como bien arguye Hoskin, "aunque los congresistas sí participan de la lucha política en el nivel departamental y se baten en la defensa de sus feudos electorales, no juegan un papel consistentemente activo o significativo en el diseño de las políticas... El 'país político' y el 'país nacional' se integran durante las elecciones presidenciales, pero luego se disocian y se dirigen hacia órbitas diferentes, dejándole al presidente la casi imposible tarea de administrar un gobierno alejado de la sociedad."[83]

La debilidad presidencial, o la no correspondencia entre el poder real y la supuesta fortaleza presidencial, es un aspecto que genera traumatismos al sistema político. Para superarlo es menester una reforma, una reingeniería al sistema electoral y de partidos, para producir una mayor cohesión y disciplina partidista, para que la elección de los parlamentarios obedezca más al prestigio del partido y con ello mejore la coherencia de estos en la formulación de la política pública, y para que cambie la dinámica del Congreso y la relación ejecutivo-legislativo responda más a las prioridades ciudadanas y menos a los intereses clientelares de los congresistas. La debilidad de la figura presidencial en Colombia conlleva la dificultad o inviabilidad de reformas políticas

82 Archer, Ronald P. y Chernick, Marc, El presidente frente a las instituciones nacionales, en Vásquez de Urrutia, Patricia, La democracia en blanco y negro. Colombia en los años ochenta, Bogotá, CEREC, Ediciones Uniandes, 1989.

83 Hoskin, Gary, con Patricia Pinzón de Lewin, Los partidos políticos colombianos y la crisis coyuntural, en Vásquez de Urrutia, Patricia, La democracia en blanco y negro. Colombia en los años ochenta, Bogotá, CEREC, Ediciones Uniandes, 1989.

sustantivas y facilita el deterioro rápido de la gobernabilidad así como la incapacidad del ejecutivo para tomar las medidas necesarias con el fin de lograr las metas de desarrollo y la imposibilidad de llevar a cabo su programa de gobierno. Pero, lo que es peor, un diagnóstico incorrecto sobre sus poderes impide que se presente una reforma política que mejore y adecue la capacidad del presidente, de los partidos y del sistema político para producir resultados.

6. El impacto de la Constitución de 1991. Mejor no reformar

El país llegó a finales de los años 80 del siglo veinte con grandes expectativas de lograr una profunda renovación del régimen y del sistema político, las cuales fueron precedidas de varios esfuerzos de reformas fracasadas y del éxito en la que implicó la elección popular de alcaldes; ello, en medio de una crisis política, de gobernabilidad y de orden público. Varios de los proyectos de reforma discutidos al término del Frente Nacional subrayaban ya las problemáticas en el funcionamiento de los partidos y por eso coincidían en la necesidad de institucionalizarlos, de financiar sus actividades y las elecciones e impedir su atomización.[84] Entre los proyectos presentados al Congreso estuvo el Nro. 18 de 1977, promovido por el parlamentario Enrique Pardo Parra, que había sido presentado con algunas pequeñas diferencias en 1958 y en 1962. Entre sus propuestas básicas estaba el reconocimiento legal de los partidos que tuviesen al menos 100 mil electores o un número de adherentes de al menos el tres por ciento del censo electoral, con la prueba de que se hubieran constituido por lo menos en diez departamentos y cumplieran un proceso democrático interno para designar sus autoridades y candidatos, así como la destinación de una partida del presupuesto nacional para el sostenimiento de los mismos.

Dichos proyectos, no obstante, tenían varios inconvenientes. Uno primero era que la mayoría de las veces correspondía al esfuerzo de un parlamentario o en el mejor de los casos de un pequeño número de ellos, pero no resultaba un tema prioritario de la agenda política del gobierno. Uno segundo, cuando contaba con el aval del ejecutivo, la iniciativa se veía confrontada con la falta de capacidad del gobierno para sacarla adelante. Y uno tercero, se trataba de iniciativas que apuntaban a corregir distorsiones del sistema político solo en forma parcial o tangencial. Como ejemplo, el Acto Legislativo 1 de 1979 que impulsó el gobierno de Julio César Turbay. Como anécdota, cabe señalar que al término de la aprobación de este último, el presidente Turbay dijo que "el gobierno había quedado dotado como ningún otro en la historia reciente del país de las herramientas que le permiten ser el gobierno de las grandes reformas".[85] Establecía, entre otras materias, que mediante ley aprobada por dos tercios de los votos se reglamentaría a los partidos políticos y se dispondría que el Estado asumiera total o parcialmente sus gastos electorales. La ley podría igualmente estimular el ejercicio de la función del sufragio y aun establecer el voto obligatorio.[86] El Acto Legislativo 1 de 1979 fue posteriormente declarado inexequible por la Corte Suprema de Justicia por vicios de trámite.

Pero fue el Acto Legislativo Nro. 1 de 1986, que permitió la elección popular de alcaldes a partir de 1988, el que tendría mayor impacto sobre el sistema político previo a la Constitución de 1991. De un lado, con él se quería abrir el sistema de representación, facilitar a los ciudadanos presentarse a elecciones y hacerse elegir, mejorar los mecanismos de gestión pública, acercar las instituciones locales a la ciudadanía y que hubiese mayor autonomía de la comunidad local frente a los gobiernos nacional y departamental y la clase política. La expectativa también se ampliaba a que surgieran nuevas fuerzas políticas, se consolidara el binomio gobierno-oposición, se fortalecieran los partidos en perjuicio del caciquismo;[87] se superara la mecánica personalista y clientelista de las campañas, hubiera una mayor unidad de los partidos al no poder mantener el

84 Ibid. Carta dirigida el 22 de marzo de 1982 por el Ministro de Gobierno Jorge Mario Eastman a la junta de parlamentarios liberales a fin de exhortarlos al estudio y aprobación de una nueva reforma política a partir de la nueva legislatura que iniciara el 20 de julio de 1982 y cuyos ejes se articularan sobre los puntos en mención.

85 Eastman, Jorge Mario, La reforma constitucional de 1979, Editorial Oveja Negra.

86 Inciso 2 del artículo 2 del Acto Legislativo Nro. 1 de 1979, en Eastman, Jorge Mario, La reforma constitucional de 1979, Editorial Oveja Negra.

87 Ibid.

fraccionamiento[88] y, entre muchas otras bondades, desaparecieran o disminuyeran los paros cívicos originados en la deficiente o inexistente prestación de los servicios públicos locales.[89]

Desde 1988 se avanzó en algunos de esos puntos en forma muy limitada y en varios de ellos hubo un retroceso. Aunque con la elección de alcaldes se incentivó el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, la falta de un marco institucional que fortaleciera a los partidos hizo que las nuevas fuerzas fueran también víctimas de la atomización y la indisciplina y bajo esas circunstancias se les imposibilitara su avance y consolidación. La elección de alcaldes contribuyó a acentuar —según alertara en 1987 como posibilidad el entonces Ministro de Gobierno Fernando Cepeda Ulloa— el faccionalismo y la fragmentación como características de los partidos debido a la multiplicidad de listas para la elección de miembros a corporaciones públicas y a cargos uninominales que se presentaron a partir de ese momento.[90] Tuvo un impacto muy grande en lo que quedaba de disciplina interna de los partidos y en la conformación de la estructura nacional de los mismos. Además, el primer mandatario dejó de contar con el instrumento de injerencia en la designación de alcaldes para intentar formar su mayoría parlamentaria, lo que de hecho contribuyó a la debilidad que ha caracterizado desde entonces a la figura presidencial. Así, lo que existía a finales de los años 80 era un punto muerto en el que había habido alguna voluntad de cambio y consenso acerca de la necesidad de emprender reformas institucionales, en particular al sistema político y de partidos para recuperar la legitimidad y mejorar la representatividad, pero no había claridad acerca de cuáles variables institucionales modificar y en qué consistiría la ingeniería electoral para forjar partidos fuertes y mejorar la interacción entre los poderes públicos y los ciudadanos. A la Asamblea Nacional Constituyente se llegó con la convicción de que había que fortalecer la representación del sistema de partidos y que la democratización deseada se podía lograr si se ampliaba el espectro de participación política y el número de actores[91] como método para superar la endémica violencia. Había que superar o propinarle una estocada al bipartidismo y acabar con lo que llamaban el "sistema político del clientelismo".

Pero el escaso conocimiento del proceso histórico político, el soslayo del personalismo como un verdadero problema de los partidos y del sistema político así como la presunción de la omnipotencia del poder presidencial, aunado a los mitos creados y la inexistente o muy vaga comprensión de la ingeniería institucional llevaron a lo que el exministro Jorge Mario Eastman definió a finales de los años 70 como el "mayor derroche de retórica", con referencia al uso y abuso del concepto de democratización interna de los partidos sin discernimiento de lo que ello significaba. La retórica, la mera apelación a la apertura frente a la cerrazón de los partidos políticos le ganó a la identificación de las reformas necesarias por aprobar.

Con esa perspectiva de fondo, la Constitución de 1991 modificó de forma sustancial el marco institucional y las reglas de juego electorales que afectan y estimulan el funcionamiento y disciplina de los partidos políticos, los cuales inciden en la gobernabilidad a través de su impacto en el funcionamiento del Congreso, en la cohesión partidista, en la relación ejecutivo-legislativo, en la formación de mayorías parlamentarias y en la facilitación de la toma gubernamental de decisiones. Entre los cambios importantes estuvo la reducción del Congreso, que pasó de tener 112 miembros en el Senado a 102 y de 199 representantes de la Cámara a 166, así como la aprobación de la elección popular de gobernadores. También la doble vuelta en las elecciones presidenciales que, de acuerdo con la teoría de los sistemas electorales, incentiva el multipartidismo, y la circunscripción nacional para Senado, a efectos de facilitarle a las minorías políticas su acceso a la Cámara Alta y evitar que movimientos políticos, no obstante ser significativos, quedaran por fuera del Congreso por el simple hecho de no obtener suficientes votos en una determinada circunscripción. Estos dos últimos

88 Archer, Ronald P. y Gustavo Esguerra, Las instituciones departamentales y municipales frente a la descentralización y la elección popular de alcaldes, en Vásquez de Urrutia, Patricia, La democracia en blanco y negro. Colombia en los años ochenta, Bogotá, CEREC, Ediciones Uniandes, 1989, págs. 144 y 146.

89 Cepeda Ulloa, Fernando, Elección popular de alcaldes: aspectos políticos y administrativos, Fescol, 1987.

90 Cepeda Ulloa, Fernando, El impacto político de la elección popular de alcaldes. Conferencia dictada como Ministro de Gobierno en la Universidad del Rosario el 20 de marzo de 1987, en Cepeda Ulloa, Fernando (coord.), Elección popular de alcaldes: aspectos políticos y administrativos, Fescol, 1987.

91 Pizarro León Gómez, Eduardo, ¿Hacia un sistema multipartidista? Las Terceras Fuerzas en Colombia hoy, Análisis Político nro. 31, mayo/agosto de 1997, Bogotá, IEPRI.

cambios se convertirían en un significativo estímulo para la emergencia de nuevos partidos.

Sin embargo, la norma e incentivo más notable para la conformación, conducta y cohesión de los partidos fue la redacción del artículo 108 de la Carta Política que estableció el reconocimiento legal de estos y de los movimientos políticos a través de la obtención de 50.000 votos, la misma cantidad de firmas o representación parlamentaria. Toda vez que la fórmula electoral de cociente residuo no fue reformada en el 91, la cual, como vimos, promueve la atomización partidista; que se permitió la inscripción de varias listas electorales de un mismo partido en una misma circunscripción; que la circunscripción nacional para Senado es muy grande, lo que alienta la participación de minorías, y que no se fijó ningún umbral para la asignación de curules, el artículo 108 fue una especie de tiro de gracia en el desafortunado diseño del marco normativo de la Constitución de 1991 en cuanto a los partidos.

Antes que un avance, la reforma política de 1991 empeoró las condiciones de gobernabilidad por vía del debilitamiento de la figura presidencial, derivada de la atomización extrema de los partidos como resultado del incremento de la capacidad de 'chantaje' del Congreso y del entorpecimiento que tales circunstancias generan en la relación ejecutivo-legislativo. Y aunque se abrieron numerosos espacios de participación, tampoco se logró configurar un entorno institucional que apuntara a una reducción del clientelismo. Se llegó a tal extremo en la laxitud respecto de la interpretación del artículo 108 constitucional y de la Ley 130 de 1994 sobre partidos y movimientos políticos, que el Consejo Nacional Electoral permitió obtener la personería jurídica por cuotas de firmas. En octubre de 2001 el Movimiento de Participación Ciudadana presentó 58 mil firmas para obtener personería jurídica, de las cuales le validaron 42 mil y seis meses después presentó 17 mil firmas más para completar las 50 mil válidas.[92]

En otros casos, el mismo Consejo Nacional comprobó la clonación de partidos políticos, los cuales copiaban sus estatutos y compartían sus militantes. Y es que tener partido propio otorga ventajas. Se obtiene financiación directa por parte del Estado para el funcionamiento como también derecho a espacios en televisión; hace a los representantes a corporaciones públicas independientes de cualquier otra directiva partidista y eleva en cierto modo su capacidad de negociación con el gobierno, que en muchos casos se convierte en una capacidad de 'chantaje'. Mantener el reconocimiento legal de un partido resultaba fácil de acuerdo con una resolución del Consejo Nacional Electoral[93] según la cual conservaban la personería jurídica los partidos que hubieran formado parte de una coalición con representación parlamentaria, lo que naturalmente excluía la consideración sobre el número de votos que hubiera obtenido ese partido coaligado.

Tanto a los partidos tradicionales como a los nuevos les resultó conveniente la repartición indiscriminada de avales, ya fuera para mantener mayorías sin cohesión en el caso de los partidos liberal y conservador, es decir, la fragmentación como estrategia electoral y mecanismo de aparente preservación partidista ante la falta de mecanismos y liderazgos unificadores, ya para obtener alguna representación parlamentaria, alcanzando el mínimo residuo, o simplemente para mantener el registro del partido político con el logro de 50 mil votos, en el caso de las nuevas agrupaciones.

En ese contexto, lo que hizo la Constitución de 1991 fue agravar una proliferación de listas que venía desde las elecciones previas a su promulgación. Así, para el Senado en 1990 un total de 10 partidos y movimientos políticos presentó 213 listas, de las cuales 164 correspondían a los partidos liberal y conservador. Al año siguiente, 22 partidos[94] presentaron 143 listas para elegir senadores y 486 para elegir representantes a la Cámara.[95] Luego, en 1994,

92 Archivos del Consejo Nacional Electoral sobre partidos políticos.

93 Resolución 791 de 1998 del Consejo Nacional Electoral_

94 Rodríguez Raga, Juan Carlos, "Participación, sistema de partidos y sistema electoral. Posibilidades de la ingeniería institucional". Análisis político 33, enero-abril de 1998, Bogotá, IEPRI.

95 Datos presentados por el exvicepresidente Humberto De La Calle, en La reforma política: un monstruo de mil cabezas, revista Economía Colombiana y Coyuntura Política, Contraloría General de la República, nro. 283 abril de 2001. Véase también Vélez, Cristina; Ossa, Juan Pablo y Montes Paula, Y se hizo la reforma… Condiciones que permitieron el tramite exitoso de la reforma política del 2003, en Hoskin, Gary y García Sánchez, Miguel (compiladores), La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?, Uniandes – Ceso, marzo de 2006. Elisabeth Ungar presenta en su trabajo Congreso y reforma política: ¿Más de los mismo?, publicado en Síntesis 99, el dato según el cual en 1991 se presentaron 1002 listas conformadas a nombre de 88 grupos entre partidos, movimientos y candidatos independientes.

hubo 251 listas para el Senado y 628 para la Cámara a nombre de 54 partidos y movimientos políticos. En 1998 se postularon 319 listas para el Senado y 691 para la Cámara por 80 partidos y movimientos políticos y, posteriormente, en el 2002 llegó a su punto más alto en la proliferación cuando compitieron 327 listas para el Senado y 962 para la Cámara. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 1

Corporación	1990	1991	1994	1998	2002
Senado	213	143	252	319	327
Cámara		486	628	691	962
Total		629	880	1000	1289

Fuente: elaboración propia basada en datos de Juan Carlos Rodríguez, Humberto De La Calle y Elisabeth Ungar

La misma lógica, que arraigó a partir de 1968, de inscribir varias listas de modo tal que fuera aritméticamente posible conquistar más escaños por residuo que por cociente, fórmula que no había sido cambiada desde entonces, fue el razonamiento subyacente de los partidos, en especial porque ahora tenían otro incentivo: obtener su propia personería jurídica. Tal conjugación de factores hizo que, naturalmente, el número de congresistas elegidos por cociente disminuyera. En 1991, por ejemplo, los senadores electos por cociente fueron 19; en 1994 apenas llegaron a 13, en 1998 escasamente 5 y en el 2002 subió levemente hasta los 9. Los demás senadores, hasta completar los 100 en todas esas elecciones parlamentarias, fueron elegidos por residuo, el cual en el 2002 apenas llegó a los 39.016 votos. En el caso de la Cámara, apenas 15 representantes fueron elegidos por cociente en 1991, 13 en 1994 y tres en 1998, de un total de 166.

Ahora bien, la relación entre electores y escaños, es decir, el cociente electoral y el residuo, permitió que los candidatos alcanzaran a obtener en su región los votos suficientes para garantizar una curul; por ello, la política para el Senado no se hizo necesariamente nacional y en cambio encareció los costos de las campañas. Por tal razón, la circunscripción nacional para Senado, que buscaba darle oportunidades a fuerzas políticas minoritarias al permitirles sumar sus apoyos electorales en todo el país, no funcionó como tal.[96] Varios fueron los problemas adicionales causados por aquel cóctel tóxico en la democracia, como era la combinación de requisitos laxos para constituir partidos políticos y la posibilidad de otorgar un número indefinido de avales en una misma circunscripción electoral tan grande como la de Senado. Uno fue la financiación de los partidos y la actividad política. La Carta elevó por primera vez a rango constitucional la financiación estatal del funcionamiento y de las campañas de los partidos y movimientos políticos mediante la inserción en el artículo 109 del mandato que indica "el Estado contribuirá a esa financiación".

Con esa disposición, el Estado apoyaría la igualdad de condiciones de los candidatos y partidos para la participación política, incluida la de los independientes, además de autorizar a la ley para limitar el monto de los gastos partidistas, señalar la cuantía máxima de los auxilios particulares a las campañas y obligar a rendir cuentas públicas de los gastos electorales. Pero la proliferación de partidos y movimientos políticos hizo casi imposible para los organismos competentes controlar el ingreso de dineros mal habidos. Ante tal circunstancia, no pocos sugirieron que para limpiar la política de influencias oscuras era procedente la prohibición total de los aportes de particulares a las campañas, que en su lugar fuera el Estado el que las financiara en su totalidad o que se debían establecer mayores penalidades a la violación de topes a los gastos de campaña para el Senado.[97] Esa recomendación tenía varios inconvenientes; entre ellos, que la financiación total del Estado es una figura que no se practica en ninguna de las democracias avanzadas del mundo, que prohibir la totalidad de los auxilios particulares es un imposible práctico[98] y contribuiría a un mayor divorcio de los vínculos entre los ciudadanos y los partidos o los dirigentes, y que "querer incrementar la financiación estatal de las campañas electorales, sin modificar la anarquía electoral [...] es empeorar una situación ya de por sí perversa."[99]

96 Botero, Felipe, El Senado que nunca fue. La circunscripción nacional después de tres elecciones, en Bejarano, Ana María y Dávila, Andrés, Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998, Bogotá, Universidad de Los Andes, 1998.
97 Ibid, pág. 326.
98 Nieto Roa, Luis Guillermo, La reforma política Samper: diagnóstico acertado. Propuesta equivocada, 1995. Revista Foro N. 27, julio de 1995.
99 Rangel Suárez, Alfredo, "La reforma de los partidos o el vicio de Onán", Revista Foro, nro. 27, Bogotá, julio de 1995, págs. 7-12.

Otro de los problemas que agravó el diseño institucional de la Constitución de 1991 fue el de la representación. Ya no solo se estaba frente a una especie de artificialidad en la representación, originada en la magnitud de los problemas socioeconómicos y en la disfunción entre las expectativas de los electores y la capacidad de responder a ellas por parte de los elegidos. El problema también radicaba en que había un crecimiento del voto inútil proveniente de un número muy grande de ciudadanos que, ante la dispersión de listas y votos, no terminaban eligiendo y generaban con ello problemas de legitimidad de los representantes elegidos. Además, la fragmentación, contrario a la euforia que causa en algunos, lleva a que la población no se oriente en un mar de candidaturas y propuestas, lo que hace que las redes clientelares sean más eficaces pues la gente termina votando por razones ligadas a la intermediación surgida de la clase política respecto de los bienes y servicios que ofrece el Estado.[100]

Como bien lo describen Botero y Rodríguez Raga, "este caos absoluto representaba una gran dificultad para los electores no solo al momento de votar, con tarjetones de centenares de caras y logos, sino a lo largo de las campañas por la imposibilidad de conocer los planteamientos y propuestas de la mayoría de aspirantes. [...] Del mismo modo, era muy difícil llamar a rendir cuentas a cualquier senador o representante pues en la confusión de grupúsculos todas las responsabilidades se diluían en el colectivo".[101] Así, con 80 partidos y movimientos políticos legalmente reconocidos con que contaba el país a finales de los años 90, la pretendida ampliación de la participación y la anhelada democratización de los partidos se desvanecieron con rapidez y terminaron convertidas en propósitos de nuevo aplazados. Un inconveniente más es el de que con partidos débiles institucional, organizacional y económicamente el pretendido esquema gobierno-oposición terminó siendo un propósito estéril. Los incentivos para el ejercicio de la oposición quedan diluidos en términos de la falta de clara alineación de la opinión, de la dificultad para los ciudadanos de distinguir entre posiciones de uno y otro partido, y de la carencia de respaldo de una estructura partidista sólida.

En esas condiciones, resulta mejor y más fácil para un partido político buscar las dádivas gubernamentales que aventurarse a una oposición incierta o en solitario. Como consecuencia de las mismas circunstancias, otra de las pretensiones que se ven afectadas es la del funcionamiento de las bancadas. Lo que de manera vaga querían forjar los constituyentes de 1991 era un sistema multipartidista, pero el producto resultó diferente: apareció una amalgama de nuevas fuerzas, incontroladas que, aunque mostraban un voto de inconformismo e independencia, no se forjaron como perdurables. Pese a que para entonces algunos celebraban la fragmentación partidista como un síntoma de mayor participación o relativizaban los problemas de gobernabilidad analizados, el efecto de las reformas de la Constitución de 1991 en la atomización de los partidos, y en consecuencia sobre el funcionamiento de los partidos y el sistema político, fue calamitoso. Los esfuerzos del gobierno para conducir con éxito una iniciativa se volvieron mayúsculos ante la inexistencia real de un partido de gobierno que hiciera eco.

Al tiempo, empeoró el desentendimiento del Congreso de los grandes temas de la agenda nacional y la elaboración de la política pública quedó más fácilmente víctima del regateo por el botín burocrático entre parlamentarios y gobierno e hizo que casi cualquier interés privado o corporativo tuviera la capacidad de ejercer injerencia o torpedear el curso de una iniciativa.

Como comentara Mercedes Vargas, el sistema se movilizaba articulando pequeños intereses, pero con grandes dificultades en su agregación nacional, lo que hacía que el ejecutivo fuera el único aglutinador de los intereses generales.[102] La desarticulación que ocasionó la Constitución de 1991 en el sistema político y de partidos hizo que muy poco tiempo después de estrenada se evidenciara la necesidad de introducirle cambios. Pero para entonces ya habían transcurrido varias décadas de discusión, madura-

100 Exvicepresidente Humberto De La Calle, en La reforma política: un monstruo de mil cabezas, revista Economía Colombiana y Coyuntura Política, Contraloría General de la República, nro. 283 abril de 2001.

101 Botero, Felipe y Rodríguez Raga, Juan Carlos, Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política. Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, PNUD-IDEA Internacional, octubre de 2008.

102 Vargas Bustamante, Mercedes, Problemas de la representación política: algunas tesis sobre el caso colombiano. Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán. Atlántic Editores Ltda, septiembre de 2002.

ción y aprobación de reformas que en el mejor de los escenarios resultaron inocuas o hasta contraproducentes respecto de los objetivos que se buscaba alcanzar.

En 1995 el gobierno de Ernesto Samper convocó una Comisión para el Estudio de las Reformas a los Partidos Políticos y con ello se reinició el debate. Aunque pocos dudaban de la necesidad de introducir transformaciones a las reglas de juego de los partidos, el momento escogido —en plena crisis por la narcofinanciación de su campaña electoral— no solo le restaba posibilidades de que fuera aprobada, sino que fue vista por muchos como una mera "cortina de humo".

7. Propuestas de reforma: entre diagnósticos limitados e intentos fallidos

El costo del desconocimiento del proceso histórico político colombiano, al haber desviado el debate de las reformas realmente necesarias del sistema político y de partidos, al haber forjado mitos de gran envergadura y haber hecho un gran derroche de retórica tuvo efectos mucho más allá de debilitar los partidos políticos, perder márgenes de gobernabilidad, distorsionar la representatividad y crear dificultades para la formulación de la política pública. En tanto que desde finales de los ochenta, en particular desde la Constitución de 1991, hizo carrera en Colombia una ola `antipolítica` y `antipartidos` y se supuso que la ampliación de la participación era la solución de casi todos los problemas, hubo también un costo en términos de que continuó existiendo una especie de veda a cualquier planteamiento de reforma que supusiera la reducción en el número de partidos. Si bien el gobierno de Ernesto Samper reinició la insaciable sed de reformitis política, facilitada por el hecho de que los colombianos no consideran que una reforma constitucional sea quebrantar la fe en el pasado ni se conmueven cuando sus representantes en el Congreso adoptan una enmienda en este sentido,[103] el común denominador de las numerosas propuestas presentadas después fue la carencia de mecanismos reductores del número de partidos. Esto fue así, incluso con la reforma constitucional de origen parlamentario aprobada en el 2003, -que dio pasos positivos al establecer un umbral del dos por ciento de los votos válidos a nivel nacional para el reconocimiento de los partidos políticos y modificó la fórmula electoral de cociente residuo por la formula D`Hondt, con lo que se reducían los incentivos para la atomización- la cual desandó el avance al aprobar simultáneamente el voto preferente. Tal situación la analizaremos más adelante con detalle.

Por lo pronto, lo que conviene tener claro es que la reforma política desde entonces lo que debía haber generado era un régimen con tres o cuatro grandes partidos que fueran expresión clara de la derecha, del centro, de la izquierda y de expresiones independientes,[104] dejando algún resquicio, un mecanismo normativo, para la conformación de un nuevo movimiento o partido realmente significativo como expresión ciudadana. El planteamiento no es de trascendencia menor. El número de partidos es una variable fundamental para el funcionamiento de una democracia, en particular en un régimen presidencialista como el colombiano. Sobre todo porque el presidencialismo está asociado con un mandato rígido, que no tiene mecanismos inherentes para producir mayorías legislativas, como sí los posee un régimen parlamentario. Así, una pérdida de gobernabilidad o parálisis en la relación ejecutivo-legislativo se recrudece con sistemas multipartidistas.

Aun cuando, y como lo advierte Mainwaring, la experiencia histórica haya demostrado la inestabilidad de los sistemas presidenciales pluripartidistas, o, en otras palabras, las democracias presidencialistas estables tienden al bipartidismo o al multipartidismo moderado, esto no significa que en todas las ocasiones los sistemas bipartidistas sean deseables per se. En muchas ocasiones pueden constreñir la amplitud de la opinión pública y limitar la construcción de gobiernos de coalición. Además, se vuelven poco funcionales y poco viables si la opinión pública los desborda y comienza a expresarse por otras vías institucionales o extrainstitucionales."[105]

103 Martz, John D., Colombia. Un estudio de política contemporánea, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1969, pág. 22.

104 Afirmación del exvicepresidente Humberto De La Calle, en La reforma política: un monstruo de mil cabezas, revista Economía Colombiana y Coyuntura Política, Contraloría General de la República, nro. 283 abril de 2001.

105 Mainwaring, Scott, Presidentialism, Multipartism, and Democracy. The difficult Combination, en Comparative Political Studies, Vol. 26, n.2, julio de 1993.

No tiene sentido entonces forzar un cierre del sistema de partidos hasta un punto de regreso al bipartidismo, tanto por la inviabilidad misma de un propósito como ese —por la obstrucción que ello puede significar para expresiones políticas distintas— como porque de nada sirve tener dos partidos políticos sin suficiente legitimación ante la opinión pública y sin la apropiada intermediación en las regiones y ante los distintos sectores sociales. El dilema que se plantea es relativamente fácil de resolver si se entiende que se trata más bien de forjar un pluripartidismo limitado, de nuevo tres o cuatro partidos, y no un bipartidismo ni mucho menos el multipartidismo extremo con que contaba el país a finales de los 90.

La disyuntiva que planteaba el reformismo latinoamericano a finales de los 80 y comienzos de los 90 era si se privilegiaba la eficiencia en la toma de decisiones sobre la proporcionalidad y, por tanto, sobre la representatividad del sistema, o viceversa.[106] Evidentemente, en Colombia se desestimó la eficiencia, que no es otra cosa que el requisito de la gobernabilidad inmanente al funcionamiento del sistema político, y se privilegió de lejos la proporcionalidad, la búsqueda a ultranza de la equidad en la representación, lo que dio como resultado la atomización de los partidos políticos que ya hemos analizado.

a. El reinicio del debate con Samper

Dado los enormes e imbricados intereses políticos en juego en el trámite por el Congreso de una reforma política, quien está llamado a liderar el proceso es el gobierno. Para ello debe reunir al menos dos condiciones. La primera es tener un gran margen de maniobra política, de gobernabilidad e independencia respecto de los parlamentarios, y una segunda es conseguir claridad sobre las variables del régimen de partidos y del sistema electoral que se van a modificar para propiciar, entre otros varios objetivos, la reducción en la atomización de los partidos y desincentivar a los partidos de garaje que ya en 1995 existían en Colombia; todo ello, tendiente a generar opciones partidistas claras para los electores y la ciudadanía en general.

Es necesario tener claridad en la modificación de las variables electorales para forjar tres o cuatro partidos políticos fuertes sobre los cuales se pudiera soportar la gobernabilidad, partidos fuertes desde el punto de vista organizacional y programático que se puedan comprometer con una agenda de políticas para el país y a partir de allí generar un verdadero esquema gobierno-oposición. Pero el gobierno de Ernesto Samper no reunía ninguno de los dos requisitos y por ello su reforma fracasó. No solo estuvo inmerso en una crisis política desde el inicio, por la financiación con dineros del narcotráfico de la campaña presidencial de 1994, sino que por ese mismo hecho la Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos, creada en mayo de 1995, y las propuestas que esgrimiera el presidente Samper en su momento, fueron vistas por la clase política y la opinión pública como cortinas de humo para distraer la atención sobre el asunto del financiamiento de su campaña. En cuanto a las propuestas, la confusión era generalizada y las recomendaciones de la Comisión contradictorias o inocuas. En últimas, no se identificaron los mecanismos institucionales para resolver la crisis del marco institucional de la representación, una circunstancia aún más paradójica al advertir que el grupo de expertos que la componían reconocían la desinstitucionalización de la representación política que se presentaba por vía del "reconocimiento indiscriminado a movimientos y partidos políticos".[107]

La Comisión tuvo como misión proponer al gobierno un conjunto de reformas legales que permitieran el fortalecimiento de los partidos y su democratización así como el forjamiento de garantías para la oposición, la transparencia en el financiamiento de las campañas y la actividad política y la racionalización del trabajo legislativo.[108] Pero ninguna apuntaba a reducir la atomización y el faccionalismo de los partidos que, como hemos visto, es la madre de muchos de los problemas del sistema político colombiano. El presidente Samper en varios de los casos desco-

106 Holguín Castillo, Jimena, La reforma política en Colombia: un análisis de las modificaciones a la naturaleza de la representación política introducidas en el acto legislativo 01 de 2003. Departamento de Ciencia Política. Documento nro. 70, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales, CESO, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Andes, 2004.

107 Roll, David, Un siglo de ambigüedad: para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, CEREC, enero de 2001, pág. 268.

108 Conclusiones de la Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos. Recomendaciones para una reforma política, 1995.

noció sus recomendaciones y optó por la espectacularidad, como cuando propuso pasar de un Congreso bicameral a uno unicameral.

Un elemento ilustrativo de la confusión que ha existido sobre cómo abordar la reforma política se plasma en la postura de David Roll, quien hacía parte del comité técnico de la Comisión y manifestaba que "en un principio ambos partidos coincidieron en la necesidad que existe de revitalizar los partidos políticos. No estuvieron de acuerdo fue en el medio, pues mientras para los liberales esto se lograría mediante la democratización interna forzada por la ley, para los conservadores debía surgir de medidas inspiradas en la propia dinámica del partido."[109] Al final, la Comisión sugirió la modificación de un inciso constitucional que señalara que los partidos y movimientos políticos tendrían una organización interna democrática y que mediante procedimientos democráticos y participativos escogerían los organismos de dirección y sus candidatos a cargos de elección popular. Pero por ninguna de las dos vías discutidas es posible lograr la democratización de los partidos, mientras, como lo hemos ya señalado, no esté precedida de una norma que cierre el grifo a la proliferación indiscriminada de partidos políticos o de facciones reconocidas legalmente.

Esa disposición, de haberse aprobado, hubiera sido nada más que una frase llena de buenas intenciones, una norma 'sin dientes', pues mientras existiera el incentivo para crear partidos y movimientos políticos con 50.000 votos, firmas o representación parlamentaria se impondrían los partidos personalistas y de garaje y no habría órgano estatal alguno que pudiera revertir tal situación. La confusión es mayor cuando, además de los yerros en la identificación de los preceptos en materia de régimen electoral y de partidos que deben ir incluidos en las propuestas de reforma política, se agregan supuestas facultades omnipotentes a las normas y se incluyen formulaciones para acabar con la corrupción, el clientelismo y para cambiar las costumbres políticas. O cuando se desvirtúa la unidad de materia y se pretende otorgar facultades al presidente para conducir un proceso de paz, expedir una reforma fiscal, penalizar la dosis personal de drogas o fijar acciones en pro de la participación de las mujeres, como aconteció en las sucesivas discusiones de la reforma política en Colombia.

El cuerpo de herramientas para una reforma política no es otro que el de las que proporcionan los sistemas electorales y el régimen de partidos, la mayoría de las cuales recogió con acierto, tiempo después, el informe Sobre la reforma política en Colombia de la Universidad de Georgetown y la Universidad de California de 1999.[110] Dicho documento hizo alusión a instrumentos tales como el establecimiento de un umbral para la asignación de curules, el cambio de la fórmula electoral, la modificación del tamaño de la circunscripción electoral, la conformación de la lista electoral, los requisitos para constituir partidos políticos, disposiciones para su democratización y elección de sus candidatos y autoridades, financiación de campañas y partidos políticos y el esquema gobierno-oposición, temas para los cuales hay una amplia gama de posibilidades de combinación.[111]

Ahora bien, más allá de que con las recomendaciones de la Comisión el gobierno presentó al Congreso varias iniciativas que fracasaron —entre las que se contaba un proyecto de ley de financiación de campañas electorales y partidos políticos y un proyecto de estatuto de la oposición—, es menester un análisis de cada una de las restantes principales conclusiones, en especial porque algunas de ellas serían retomadas en posteriores discusiones y propuestas de reforma política. Entre las principales recomendaciones estuvieron: a) prohibir la doble militancia; b) limitar el número de listas que pueden presentar los diferentes partidos o movimientos políticos para

109 Roll, David, Un siglo de ambigüedad: para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, CEREC, enero de 2001, págs. 270 y 271.

110 Las recomendaciones del Informe Sobre la Reforma Política en Colombia de la Universidad de Georgetown y la Universidad de California de 1999 apoya la idea de que los cambios institucionales favorecen e inciden sobre la conducta de los actores. Asimismo las reformas electorales en México desde 1973 fueron fundamentales en el proceso de liberalización y consolidación democrática en este país. Al respecto puede consultarse los trabajos de Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. Ediciones Cal y Arena, México, 2000; a Lujambio Irazábal, Alonso José, Federalismo y Congreso en el cambio político de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, y del mismo autor, La proporcionalidad política del sistema electoral mexicano 1964-1985, Tesis, Departamento de Ciencias Sociales, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1987.

111 Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, 1994.

cuerpos colegiados; c) establecer la financiación estatal completa de las campañas electorales, así como de las campañas presidenciales; d) promulgar un estatuto de la oposición para forjar un esquema gobierno-oposición; e) plantear que el candidato mayoritario derrotado en la elección presidencial adquiriera la investidura de senador de la república: e) establecer derechos y garantías comunes de la oposición, y f) garantizar la participación de la oposición en los organismos de control.

La prohibición de la doble militancia en los partidos y movimientos políticos sin duda era positiva, pero inocua ante el gran número de partidos y la inexistencia de formulaciones en la reforma para hacer frente a tal cantidad de colectividades. Es decir, la prohibición de la doble militancia en ese momento era un paño de agua tibia frente a un problema mayúsculo. La limitación en el número de avales también resultaba positiva, pero insuficiente o incluso inocua, ya que la propuesta incluía limitar el número de avales al 50 por ciento de los cargos por proveer en corporaciones públicas. Así, por ejemplo, si se tratara de elegir 100 senadores o 20 concejales, un determinado partido podría expedir 50 avales en el primer caso y 10 en el segundo, lo cual continuaba siendo a toda luces lesivo para la disciplina de los partidos, su fortaleza institucional y la representatividad de los elegidos, que son los temas de fondo que se deben incentivar y que hemos discutido.

En materia de financiación de campañas, por ejemplo, la Comisión recomendaba que el Estado financiara por completo las de los partidos y movimientos políticos y de los grupos de ciudadanos, siempre que obtuvieran el porcentaje de votación que señalara la ley, y en el caso de las campañas presidenciales sugería un financiamiento estatal completo. Dicha propuesta de financiamiento total iba en sentido opuesto a la tendencia de financiamiento mixto que se había impuesto en Europa y en América Latina. Con la extrema atomización de partidos y movimientos políticos que ya había a mediados de la década de los 90, los aportes privados serían literalmente imposibles de controlar. Además, como lo comentara Rangel Suárez, con postulaciones de candidatos que no recaen en los partidos y sin procedimientos democráticos para su escogencia, con la financiación estatal completa "asistiríamos al revulsivo espectáculo de la entrega de dineros a quienes se han autopostulado..."[112] Ello, sin contar con el impacto fiscal negativo para el presupuesto de la nación de una medida de esa naturaleza. Una vez más, sin tomar medidas para reducir el excesivo número de partidos que existía, la recomendación de adoptar un estatuto de la oposición en el cual el partido perdedor en las elecciones pasara a ejercer la oposición era no solo un saludo a la bandera, sino contraproducente e impracticable. En realidad, en cualquier democracia los partidos que pierden están en el derecho de llegar a acuerdos políticos o programáticos con el ganador y en ese sentido hacer parte del gobierno.

Con un número excesivo de partidos era muy probable que el ganador se viera en minoría en las corporaciones públicas y en consecuencia en la obligación de buscar la participación de otros partidos para hacer mayoría. Este punto es un clásico ejemplo de que antes que reglamentar una situación ideal lo mejor es crear los incentivos institucionales para que tal situación se configure. El gobierno y la oposición no pueden ser determinados o forzados a priori en la norma. Deben ser producto de los incentivos para constituirlos.[113] En cuanto a la proposición de la Comisión en el sentido de que el candidato mayoritario derrotado en la elección presidencial adquiriera la investidura de senador de la república resultaba una figura atractiva por la semejanza con el estilo de los partidos de oposición en las democracias parlamentarias y, por ende, podía calificarse como positiva, aunque de nuevo insuficiente.

Dentro del propósito de generar el esquema gobierno-oposición, la Comisión recomendó adoptar una serie de derechos comunes para todos los partidos y movimientos políticos de oposición. No obstante, varias de dichas propuestas eran una reiteración de disposiciones de ley ya existentes, tales como el uso gratuito de los medios de comunicación del Estado y el acceso a la información y documentación oficiales. En cambio, lo que sí era novedad fue lo que denominaron el derecho de consulta previa, según el cual los partidos de oposición deberían ser escuchados previamente por el gobierno en relación con materias como los objetivos fundamentales de la política

112 Rangel Suárez, Alfredo, "Partidos, sistema electoral y constituyente", Revista Foro, Nro. 14, Bogotá, 1991.
113 Pasquino Gianfranco, La oposición, Paidós, Buenos Aires, 1998.

económica y social, el plan nacional de desarrollo, el presupuesto general de la nación, la orientación de las políticas de defensa nacional, de paz y de orden público y las relaciones exteriores, pero se trataba de una verdadera trasgresión innecesaria del escenario natural para este tipo de discusiones como es el Congreso de la República. Una disposición de ese talante hubiera sido sin duda exótica y una talanquera al gobierno para el cumplimiento de sus tareas. La recomendación de la participación de la oposición en los organismos de control mediante la garantía de que presentaría los candidatos para los cargos de Contralor General de la República y Procurador General de la Nación, si bien podía ser aleccionador para el ejercicio de la oposición podía también resultar contraproducente en la medida en que se convirtieran en un instrumento de hostilidad contra el gobierno o contra funcionarios públicos partidarios de este.

Varias otras de las propuestas de la Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos adolecían de los mismos problemas de deficiencia en el diagnóstico de los más primigenios problemas de los partidos y el sistema político colombiano. Ejemplo de ello es que si bien era loable el propósito de la Comisión de avocar la indisciplina parlamentaria por la vía de la creación de bancadas, con el objeto de organizar su labor, tal aspiración era un imposible al haber más de 40 partidos políticos, como ya existían a mediados de la década de los noventa. Entre otras razones, porque la agrupación en bancadas debe estar estimulada desde el momento en que los ciudadanos emiten su voto, y no después.

b. Los intentos del gobierno Pastrana

En correspondencia con su compromiso electoral de promover una reforma política que 'cambiase las costumbres políticas' y llegar a un acuerdo multipartidista, el recién posesionado presidente Andrés Pastrana presentó el 7 de octubre de 1998, por medio de su Ministro del Interior, el proyecto de acto legislativo para la "reforma política colombiana y la profundización de la democracia". La iniciativa incorporaba varias importantes propuestas que podían darle orden, claridad y dinámica al funcionamiento de los partidos y del sistema político, tales como el establecimiento de un umbral para el reconocimiento de los mismos; el cambio de la fórmula de conversión de votos en escaños del cociente residuo —existente desde hacía más de medio siglo— por uno que desincentivara la fragmentación de listas electorales, como es la fórmula D'Hondt; la implantación de la lista única; la reforma del Congreso con la creación de una comisión asesora de alto nivel técnico que permitiera mejorar la calidad de las iniciativas de ley; la elevación de los requisitos para presentación de proyectos de ley, y el endurecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los candidatos al Congreso.

No obstante, pese a que "el corazón de la reforma política" sería el de "acabar con las microempresas electorales y darle mayor seriedad al funcionamiento de los partidos"[114], también incluía disposiciones que podían contrarrestar los efectos positivos iniciales, tales como la propuesta de adoptar el voto preferente y la posibilidad de creación de partidos territoriales. E incluso algunas inconvenientes, como la financiación total de las campañas presidenciales, la financiación total del transporte de los electores el día de las elecciones, la unificación del periodo de gobernadores y alcaldes con el del presidente de la república, y otras que resultaban inoportunas o contraproducentes como el otorgamiento de instrumentos especiales al presidente para el manejo del proceso de paz con los grupos insurgentes.[115] Así, en un proyecto que era anhelado por la opinión pública como si se tratara de una fórmula extraordinaria para resolver la crisis política y de representación, el gobierno contribuyó a generar expectativas desproporcionadas al señalar que era un mecanismo para la reforma política, el cambio de las costumbres políticas y la profundización de la democracia.

De alguna manera, podía ser incompatible el trámite de la reforma al tiempo de comenzar a negociar una amplia agenda de temas con la subversión, en tanto que tras los posibles acuerdos con la guerrilla habría necesidad de introducir de nuevo reformas al sistema político. Pero, más allá de ello, la inclusión de las facultades especiales para la conducción de las negociaciones de paz con la guerrilla rompía la unidad de materia de lo que debía ser un proyecto de reforma política que apuntara en realidad a resolver los problemas de fragmentación e indisciplina de los partidos políticos, de conducta

114 Sarabia Better, Arturo, Reformas políticas en Colombia. Del Plebiscito de 1957 al Referendo de 2003. Norma, junio de 2003.
115 Proyecto de Acto Legislativo 088 de 1998 Cámara, para la reforma política y la profundización de la democracia, publicado en la Gaceta del Congreso nro. 215, 8 de octubre de 1998.

parlamentaria, de gobernabilidad y de sus nocivas consecuencias en materia de representatividad de los elegidos. Tan problemática fue la inclusión de las llamadas facultades especiales al presidente que los sectores liberales del Congreso comenzaron a percatarse de una presunta conspiración del ejecutivo y sintieron temor de que dichas facultades dejaran al país bajo un cesarismo constitucional, de modo que más tarde retiraron su apoyo a la iniciativa. En cualquier caso, si bien el proyecto de acto legislativo de reforma política fue aprobado en una primera legislatura, los cambios que se le introdujeron en los debates parlamentarios lo desdibujaron al punto de resultar casi irreconocible su propuesta inicial.[116]

El proyecto de acto legislativo originalmente resultaba ambicioso por lo difícil de sacar adelante en el Congreso el umbral para el reconocimiento de los partidos políticos, así fuera del tres por ciento, lo que podía representar un mínimo de 300.000 mil votos, por el paso a la fórmula electoral D'Hondt o cifra repartidora, la cual cabe reiterar nunca crea incentivos para romper un partido en pequeñas listas,[117] y por la implantación de la lista única. Ambicioso sobre todo porque las mayorías parlamentarias tienden a procurar la adopción de sistemas no contradictorios con el contexto político en el que se desenvuelven, el cual les ha permitido arribar a una situación preponderante, lo que explica, según Nohlen, que los cambios radicales del sistema electoral sean poco frecuentes.[118] No era solamente contra los intereses del Congreso que el gobierno tenía que lidiar, sino también contra la incomprensión y la confusión inducida desde muchos sectores de la academia. Por ejemplo, David Roll, integrante de la Comisión de Samper, la cual había hecho recomendaciones básicamente de ingeniería electoral, dijo después que "ingenua o calculadamente los defensores del proyecto de reforma de Pastrana parecían ser partidarios de la idea de que el sistema electoral es una variable independiente con poder de transformación del sistema. Pero todos sabemos que no es así y que son las relaciones entre políticos, sus actitudes y negociaciones los que le dan una y otra dirección a cualquier reforma electoral triunfadora."[119]

Claro que la ingeniería electoral, como lo hemos visto, tiene sus límites, pero por algún lado hay que empezar. Además, el inadecuado diseño del régimen electoral y de partidos no supone que tenga que permanecer intocable porque haya otros factores que inciden en los partidos y el sistema de los mismos, tales como las relaciones entre los actores políticos, sus actitudes y las negociaciones. Sin embargo, confusiones de esa naturaleza son reproducidas cuando se mezclan las prioridades de cambios institucionales para forjar un mejor funcionamiento del sistema partidista con argumentos como el de que "la verdadera reforma política consistiría en detener el asesinato político de opositores" u otros más recurrentes, incluso entre conocedores de la materia, según los cuales "es una pobre lectura de la realidad colombiana afirmar que la ingobernabilidad es producto de la fragmentación de los partidos y no de la innegable exclusión política y social: cifra repartidora, lista única y umbral buscaban reducir el clientelismo al costo de una mayor exclusión."[120]

En particular, desde la academia se hizo una fuerte oposición al propósito de establecer el umbral con el argumento de que "umbral combinado con cifra repartidora afectarían a las minorías, ello sin contar las restricciones a la obtención de personería jurídica con las que se pretendía neutralizar el efecto atomizador que `hipotéticamente` causó el aperturismo de la Constitución de 1991 al permitir la formación relativamente fácil de partidos."[121] En esa línea también se dijo: "imaginemos que se establezca un umbral modesto, digamos del 3 por ciento. Ningún Senador de la actual legislatura ha sido elegido con ese porcentaje tan "alto" (para los estándares colombianos) [...] Por tanto, es perfectamente posible que, al no pasar nadie el umbral, el siguiente Congreso quede vacío (o con cinco o seis

116 Roll, David, Un siglo de ambigüedad: para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, CEREC, enero de 2001.
117 Valenzuela Arturo, Josep Colomer, Miguel Ceballos, Arend Lijphart y Matthew Shugart, Sobre la Reforma Política en Colombia. Informe de consultoría de la Universidad de Georgetown y la Universidad de California, junio de 1999.
118 Nohlen, Dieter y Mario Fernández (editores), Presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999. Véase también Nielson Daniel y Matthew S. Shugart, Constitutional Change in Colombia. Policy Adjustment Institutional Reform, en Comparative Political Studies, Vol. 32, n.3, mayo de 1999.
119 Roll, David, Un siglo de ambigüedad: para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, CEREC, enero de 2001.
120 Ibid., págs. 296-297.
121 Ibid., pág. 299.

personas)."[122] Un umbral así, agregaron otros, haría casi matemáticamente imposible que cualquier minoría alcanzase el 3% de los votos, pues aplicado a la elección de 1998 para Senado y suponiendo que hubiera lista única y cifra repartidora el Partido Liberal, que obtuvo el 57% de los votos, y el Partido Conservador, que obtuvo el 24% de los mismos hubieran obtenido 71 y 29 curules respectivamente, y el 18% de votos de las minorías no hubiera superado el umbral.[123]

Ese tipo de cuentas era irreal porque desconocía que los agentes políticos con nuevas reglas de juego ajustarían sus expectativas y, por ende, se unirían para obtener un mejor resultado. Además implicaba ignorar la transformación sufrida por la democracia colombiana desde mediados de la década de los ochenta y la ya muy variopinta composición de los partidos y movimientos afines a los partidos políticos tradicionales, los cuales eran sumados por los mismos analistas como si se tratara de integrantes totalmente cohesionados a las jerarquías liberal y conservadora. Tanto la izquierda como los llamados independientes habían demostrado tener suficiente base electoral para lograr de partida 300.000 votos. Había que tener en cuenta, además, que el primer problema del sistema político colombiano no eran las minorías, sino la inexistencia de partidos. No ha sido apropiado aludir al principio de las minorías de manera intangible, incontrovertible, prescindiendo de referirse a los factores de espacio y tiempo que las contextualizan. El principio de las minorías ha sido distorsionado en la discusión política en Colombia, sin un referente claro en un país que no tiene clivajes o fracturas étnicas, lingüísticas o religiosas significativas más allá de las que ya fueron reconocidas en la Constitución de 1991. Querer mantener espacios políticos a nombre de minorías intangibles, creándolas artificialmente, en detrimento de todo el sistema político, o querer formar mayorías "buenas", cambiando las reglas de juego hasta que garanticen los 'resultados adecuados', significa una suplantación de la política por la moral o por la estética.

Desde una perspectiva diferente a los últimos autores citados, el exvicepresidente Humberto De la Calle Lombana señalaba que "en razón a que para las elecciones de Congreso [de 1998] el 47% de las listas eran liberales, el 41% independientes y el 11% conservadoras y que el resultado final fue de 56 senadores liberales con el 49% de los votos, 28 senadores conservadores con el 24% de los votos y sólo 16 independientes con el 24% de los votos, la mayor víctima del proceso son los independientes, quienes están perdiendo más con la llamada operación avispa que los grandes partidos."[124] En realidad, el establecimiento de un umbral para el reconocimiento de los partidos políticos hubiera sido uno de los mecanismos más eficaces para luchar contra la atomización de los mismos, para desincentivar su proliferación, y era esa finalidad una de las prioridades, si no la principal, de la reforma política.

Dada la magnitud de los distritos para la elección de la Cámara de Representantes, que en la mayoría de los casos no supera los ocho escaños, un umbral para esta corporación era en la práctica irrelevante, pero en el caso del Senado, en el que hay una circunscripción nacional de 100 miembros, el establecimiento de un umbral del tres por ciento resultaba indispensable. El informe de consultoría de la Universidad de Georgetown y la Universidad de California de junio de 1999 habló incluso de un umbral del cinco por ciento para el reconocimiento de partidos y movimientos políticos, lo cual representaba un poco más de 500 mil votos.[125] La otra modificación significativa era el cambio de la fórmula de conversión de votos en escaños del cociente residuo al método D`Hondt, en su variante de cifra repartidora. Recordemos que este método se define como el procedimiento mediante el cual se divide la votación de cada una de las listas de los partidos por uno (1), luego por dos (2), por tres (3), y así su-

122 Gutiérrez Sanín, Francisco, La reforma política: una evaluación crítica. En Revista Pensamiento Jurídico n. 11, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia, 1999, pág. 222.

123 Rodríguez, Juan Carlos, "Posibilidades y riesgos de la actual reforma electoral en Colombia. Un análisis del sistema electoral colombiano", en Revista Pensamiento Jurídico nro. 11, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, 1999. Roll, David, Un siglo de ambigüedad: para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, CEREC, enero de 2001, pág. 299.

124 Datos presentados por el exvicepresidente Humberto De La Calle, en La reforma política: un monstruo de mil cabezas, revista Economía Colombiana y Coyuntura Política, Contraloría General de la República, nro. 283 abril de 2001.

125 Valenzuela Arturo, Josep Colomer, Miguel Ceballos, Arend Lijphart y Matthew Shugart, Sobre la Reforma Política en Colombia. Informe de consultoría de la Universidad de Georgetown y la Universidad de California, junio de 1999.

cesivamente hasta un número igual al de curules por proveer. Luego se toman los mayores resultados de estas divisiones, tantos como curules por proveer, y se ordenan de mayor a menor, y el último de esos resultados es a la postre la cifra repartidora y la última curul asignada. En otros términos, para la asignación de curules, se divide cada una de las votaciones de las listas por la cifra repartidora y el valor entero de cada uno de los resultados es el número de curules que obtiene cada lista.

La modificación de la fórmula electoral de cociente residuo o de cuota Hare también tenía gran oposición, no solo de congresistas con aversión al riesgo, sino de comentaristas que afirmaron que "el resultado [sería] una mayor institucionalización a cambio de una pérdida de equidad: las fuerzas pequeñas [quedarían] bastante subrepresentadas en el parlamento en relación con su fuerza real en términos de porcentaje de votantes. Si eso sucede en Colombia habrá un reforzamiento muy significativo del bipartidismo, que puede resultar definitivo o temporal."[126] Otros académicos consideraban que la fórmula electoral proporcional que estaba vigente, de cociente residuo, con todo y sus defectos, era más abierta y democrática que cualquier otro, porque lesionaría menos a los pequeños partidos.[127] Si bien el método D'Hondt en su variante cifra repartidora nunca crea incentivos para romper un partido en pequeñas listas —como sí lo hace la fórmula de cociente residuo—, para lograr un reagrupamiento partidista en Colombia era necesario combinarlo con la adopción de un umbral; de lo contrario, haría poco exitosa la reforma. Un umbral, pues, del tres por ciento con gran probabilidad hubiera llevado el número de partidos a seis u ocho, ya que para el reconocimiento legal cada partido o movimiento político requería en ese momento una votación cercana a los 300 mil votos; ello, muy al contrario al laxo requisito vigente en ese momento de 50 mil firmas, votos o representación parlamentaria.

El tercero de los elementos positivos de la propuesta inicial de reforma política del gobierno Pastrana era la adopción de la lista única. Un umbral del tres por ciento para la circunscripción de Senado con lista única desincentivaría por completo que los partidos rompieran sus candidatos en dos o más listas so pena del riesgo de no alcanzar el umbral. Pero para otras circunscripciones territoriales como asambleas departamentales, concejos municipales e incluso Cámara de Representantes la lista única, contribuiría a afinar la pretendida disciplina partidista. Lo que tenía que ver con la creación de una comisión asesora de alto nivel técnico que permitiera mejorar la calidad de las iniciativas de ley y el endurecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los candidatos al Congreso eran propuestas que, en principio, no ofrecían mayor discusión, en especial porque muchos parlamentarios burlaban el espíritu del régimen de inhabilidades e incompatibilidades hasta entonces vigente.

No obstante, la inclusión del voto preferente, en su modalidad de lista cerrada y no bloqueada, es decir, en la que se sufraga por cualquiera de los candidatos que cada partido inscribe en el tarjetón electoral y los más votados son los que obtienen las curules, sin importar su colocación inicial en la lista, promueve los faccionalismos en el interior de los partidos y la misma relación personalista entre el político, el líder y los ciudadanos, al tiempo que debilita las jerarquías partidistas y las bancadas. La lista electoral con voto preferente cumple el rol de darle un paraguas común a los candidatos de un partido, es decir, sumar clientelas, pero toda vez que cada representante elegido debe su elección a él y solo a él, de nuevo se están reproduciendo los eternos problemas de la política y las debilidades de los partidos políticos en Colombia. Con el voto preferente se esteriliza cualquier posibilidad de ceder o reconocer verdadera autoridad política a un director o a una jerarquía partidista para que adopte decisiones de partido.

La democratización interna de los partidos es solo posible en condiciones en las que los candidatos y militantes tienen obligación de acogerse a unas directrices y unas directivas y exigir unas reglas de juego previamente establecidas; así, en caso de salir derrotados no tienen la facilidad de organizar disidencias en el interior del partido, de menoscabar la autoridad del mismo o cambiar de colectividad. Ello, desde el punto de vista de la ingeniería electoral y de los antecedentes políticos y electorales

126 Gutiérrez Sanín, Francisco, La reforma política: una evaluación crítica. En Revista Pensamiento Jurídico n. 11, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia, 1999.

127 Para Roland, Gérard y Zapata, Juan Gonzalo, autores de Sistema electoral y de partidos en Colombia: propuestas de reforma, Fedesarrollo, documentos de trabajo, nro. 16., agosto de 2000.), la introducción del sistema de escrutinio D`Hondt puede afectar a los partidos más pequeños y no necesariamente garantizaría por sí mismo la reducción de la fragmentación, porque si los partidos grandes no logran consolidarse y muchas de esas agrupaciones menores se mantienen, los estímulos para su reagrupación posterior seguirán siendo débiles.

en Colombia, es en principio posible cuando con el establecimiento de un umbral para el reconocimiento de los partidos políticos y de una lista única se obliga a la agregación. En esas circunstancias, incluso, el cambio de la fórmula electoral pudiera llegar a ser innecesaria, aunque puede ser un factor positivo más. Lo que tenía que ver con la propuesta de crear la figura de los partidos territoriales parecía en principio innecesario, en la medida en que existiera la posibilidad de aspirar a cargos de representación popular a través de la recolección de firmas, algo que debía mantenerse, y si se tenía en cuenta que Colombia no es un país con clivajes o profundas fracturas sociales que lo justificaran. Además, el propósito era luchar contra la fragmentación partidista y no promoverla. En últimas, esta era una propuesta sin ninguna base de sustentación.

Ahora bien, el proyecto de reforma planteaba un esquema de financiación público del cien por ciento para las campañas a la Presidencia de la República y mixto para las demás, lo cual tenía la finalidad de mejorar las condiciones de igualdad para aspirar a cargos de elección popular, transparentar la actividad de las campañas electorales y mantener la independencia de los cargos respecto de intereses privados. La financiación total del Estado, así fuera solo para las campañas presidenciales, resultaba una figura un tanto exótica en razón de que no se practica en ninguna de las democracias avanzadas del mundo y que, de nuevo, impedir la totalidad de los auxilios particulares a una campaña presidencial se convierte en un imposible práctico si además proliferan los partidos y movimientos políticos. Puede incluso convertirse en un estímulo para que personajes sin ninguna posibilidad real se presenten a unas elecciones con el simple propósito de ganar unos minutos de popularidad y obtener la mencionada financiación. Un paso fundamental para ganar transparencia y favorecer la equidad en las campañas políticas antes que una decisión de mayor financiación estatal, como hemos sostenido, tiene que ver con la reducción del número de partidos a no más de tres o cuatro. No solo las democracias presidencialistas estables tienden al bipartidismo o al multipartidismo moderado, sino que no es lo mismo controlar la contabilidad de tres, cuatro o cinco grandes partidos que el manejo financiero de 600 o 700 aspirantes a una corporación, que administran individualmente las finanzas de sus campañas, pues es una labor que desborda por completo la capacidad de fiscalización de las entidades del Estado.

En cuanto a la ampliación del periodo de alcaldes y gobernadores a cuatro años era una propuesta que tenía muchos adeptos, pero no la eventual unificación de todas las elecciones con la del presidente de la república. La separación de las elecciones se ha considerado positiva en muchos aspectos, porque ha resquebrajado el sistema vertical de clientela y ha permitido que la democracia local tenga su propia expresión, de manera que no esté necesariamente atada al engranaje de las maquinarias políticas nacionales.[128] La separación de las elecciones regionales ha funcionado como las elecciones a medio periodo o de mitaca, las cuales dan la oportunidad al gobierno para saber si sus políticas tienen la aceptación del electorado y poder corregirlas. Además, son elecciones en las que la aparición de coaliciones bipartidistas, multipartidistas o de movimientos cívicos se constituye en un ingrediente de sumo interés.

Así, entonces, si bien la propuesta de reforma constitucional política presentada por el gobierno del presidente Andrés Pastrana el 7 de octubre de 1998 incorporaba en principio importantes herramientas que podían reducir el tremendo abanico de partidos —que entonces llegaba a más de 70— para proporcionarle orden, claridad y mejor dinámica al funcionamiento partidista y al sistema político, el gobierno parecía no tener claro qué era negociable y qué no de la reforma, y si la prioridad era la reforma política misma o las facultades especiales para la conducción de las negociaciones de paz con la guerrilla.

Pese a que fue aprobada en una primera legislatura, se fue desdibujando en los debates parlamentarios, al punto de resultar casi irreconocible frente a la propuesta inicial. Finalmente fue rechazada por el Congreso el 7 de junio de 1999. Si, como hemos advertido, sacar adelante una reforma política requiere un gran margen de maniobra por parte del gobierno, con el fin de quebrar los contrapuestos intereses de los parlamentarios, en abril de 2000 nadie esperaba que el gobierno Pastrana insistiera en una reforma política, casi dos años después de iniciado el gobierno y con una pérdida severa de gobernabilidad en razón de la profunda crisis económica y el poco avance de las negociaciones de paz. No obstante,

128 Sarabia Better, Arturo, Reformas políticas en Colombia. Del Plebiscito de 1957 al Referendo de 2003. Norma, junio de 2003, pág. 205.

después de algunos actos de corrupción en la Cámara de Representantes, el gobierno anunció en marzo de 2000 la convocatoria de un referendo, que contenía tres temas que, combinados, eran de imposible trámite parlamentario. Se incluía la propuesta de revocatoria del mandato de los congresistas, la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y la adopción de un modelo federal.

La propuesta, que fue presentada con un lenguaje populista, para llamarlo de alguna manera, al ser definida como un referendo para el 'cambio de las costumbres políticas' y la 'lucha contra la corrupción', pareció haber sido anunciada sin mayor cálculo, lo que condujo a una ruptura de las alianzas del gobierno en el seno del Congreso. Además de la pérdida de gobernabilidad y de los bajos índices en las encuestas, el referendo fue presentado en un contexto de creciente aumento de la violencia, sin contar el gobierno con una clara mayoría parlamentaria y a pocos meses antes del inicio formal de las campañas políticas locales. Por ello, dio la impresión de que apuntaba más a conseguir oxígeno político para el gobierno que derivarse de la convicción de que podría salir adelante. "El referendo pudo haber sido percibido no tanto como una vía para atacar la corrupción, sino para rescatar los temas de su reforma política hundida [...] Fue una iniciativa para legitimar al ejecutivo y no para cambiar las costumbres políticas. Se advirtió desde el principio la posibilidad de un fiasco nacional. La búsqueda de mejorar la imagen del presidente no surtió los efectos duraderos queridos."[129]

Si bien el presidente señaló desde un comienzo que no negociaba los términos de la propuesta del referendo y la revocatoria del Congreso, el liberalismo oficialista —en la oposición— presentó una contrapropuesta con revocatoria del mandato del presidente incluido, lo que al final obligó al presidente a negociar todo y enterró la propuesta. Hundido el componente de revocatoria del Congreso y del mandato presidencial, el referendo constitucional, ya de iniciativa legislativa, reproducía los conceptos y el articulado de la primera iniciativa de la reforma política e introducía nuevas disposiciones como la reducción del Congreso, la supresión de las asambleas departamentales, la creación de consejos departamentales, la reducción de los concejos municipales y distritales y la supresión de la remuneración y las prestaciones de estos. El referendo, según Fernando Giraldo, tenía cuatro grandes propósitos: la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la democracia; la reforma política en lo relacionado con los cuerpos colegiados, el sistema electoral y los partidos políticos; la reforma del Congreso, y el endurecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades.[130]

El articulado, no obstante, no mostraba un contenido que hiciera mérito para su definición como instrumento de lucha contra la corrupción, pues el único artículo que en realidad apuntaba a ese objetivo era el quinto, en el cual se establecía que no podrían ser elegidos ni designados como servidores públicos, ni celebrar contratos con el Estado, quienes hubieran sido condenados por delitos en perjuicio del tesoro público, por enriquecimiento ilícito, por tráfico de estupefacientes o sancionados con pérdida de investidura. De otro lado, la inclusión de la proposición de reducir el tamaño de los cuerpos colegiados, con un criterio fiscalista, no solo dificultaba las posibilidades de un trámite exitoso de la reforma, porque iría a tener la oposición de dirigentes y miembros de los cuerpos colegiados locales, sino que en caso de haber sido aprobada hubiera podido tener como consecuencia un aumento de la corrupción y un indudable desincentivo a la profesionalización de los miembros de las corporaciones de elección popular.

Una de las propuestas últimas del proyecto de referendo fue el voto obligatorio, una proposición que aparece cíclicamente como fórmula para combatir la corrupción, acabar con el clientelismo y crear hábitos de ciudadanía. No obstante, Valenzuela, Colomer, Cevallos, Lijphart y Shugart, en el informe de consultoría que sobre la reforma política encargó el gobierno colombiano a las universidades de Georgetown y de California, sostuvieron que si bien "el voto obligatorio podría contribuir a que en Colombia se creara el 'hábito cívico' de votar y se aumentara la participación electoral, sin reformas simultáneas a la estructura institucional el voto obligatorio pudiera acarrear consecuencias negativas como el au-

129 Giraldo, Fernando, "Referendo, corrupción y elecciones", en Giraldo, Fernando, Losada, Rodrigo y Muñoz, Patricia (editores), Colombia: elecciones 2000, Pontificia Universidad Javeriana, Registraduría Nacional del Estado Civil y Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2001.

130 Ibid.

mento del voto en blanco y los votos nulos."[131] Así, entonces, por todas las consideraciones hechas, la propuesta de reforma, adjetivada pomposamente para cambiar las costumbres políticas y acabar con la corrupción, después de la euforia inicial que despertara, no tenía ninguna posibilidad de un trámite exitoso. Solo era cuestión de algunas semanas para que le dieran entierro formal a una iniciativa que desde un comienzo no tenía otro propósito que el de conseguir algún oxigeno político para el gobierno.

c. Decisión política y los empeños del gobierno Uribe

Los sucesivos fracasos en los intentos de reforma política desde el gobierno Samper la convirtieron en uno de los principales temas del debate electoral de 2002, al punto de que Álvaro Uribe y Noemí Sanín anunciaron que, en caso de ser elegidos, revocarían el Congreso elegido en marzo de 2002. En general los candidatos, con algunos matices, coincidían en la necesidad de cambiar las normas sobre partidos, suprimir privilegios y endurecer la legislación contra la corrupción política.[132] Así, el mismo día de la posesión de Álvaro Uribe como presidente, el 7 de agosto de 2002, fue presentado el proyecto de ley de referendo sobre reforma política[133], que contenía entre otros artículos una ambigua formulación por medio de la cual el gobierno quedaba facultado para decidir si revocaba o no el Congreso y llamaba o no a nuevas elecciones.

Si bien el Congreso pasaba por una crisis de credibilidad asociada a los escándalos de corrupción y el nuevo presidente contaba con un amplio respaldo popular y político, el mantenimiento de la propuesta de revocatoria no solo enrarecía las relaciones con el legislativo, sino que dejaba gravitando la posibilidad de un quiebre institucional. Era un punto que no tenía ninguna posibilidad de prosperar a través del Congreso, que complicaría el trámite de la ley de referendo y que dificultaría la aprobación de la agenda legislativa del gobierno.

Además, teniendo en cuenta la incertidumbre y la desazón institucional que causaría el sostenimiento de la propuesta de revocatoria durante más de un año y las restricciones constitucionales para que una ley de referendo pudiera ser refrendada por los ciudadanos, pues se exige que sufrague una cuarta parte del censo electoral, el punto sirvió como una amenaza sobre el Congreso, lo que finalmente dio algún resultado. El proyecto continuaría así el trámite parlamentario. En su componente fundamental, buscaba un Congreso unicameral así como la modificación del régimen electoral y de partidos para combatir la fragmentación y la dispersión, aunado todo a disposiciones como la pérdida de derechos políticos para quienes fueran condenados por la comisión de delitos contra el patrimonio público, el voto nominal de los representantes a corporaciones públicas, la supresión de las suplencias y el aumento de causales de pérdida de investidura para los congresistas. La propuesta original incluyó disposiciones que buscaban contener el gasto público, a las que posteriormente se les agregó el tema de la lucha contra la drogadicción y el narcotráfico por medio de un artículo que propuso penalizar el consumo de la dosis personal de drogas.

La gran paradoja de la misma fue la de que tenía el capital político necesario para lograr la aprobación de una reforma trascendental para el país, que corrigiera los tremendos defectos de la Constitución de 1991 en cuanto al régimen de partidos políticos, que les diera orden y los fortaleciera, que dinamizara la relación entre el legislativo y el ejecutivo y que facilitara la gobernabilidad. No obstante, el precario entendimiento de los mecanismos de ingeniería electoral, así como la inconsistencia de las posiciones del gobierno, terminarían por desdibujar la reforma y hacerla fracasar, aunque en su trámite parlamentario incluyera algunas importantes disposiciones.

En cuanto al régimen electoral y de partidos, el proyecto de referendo proponía erigir un Congreso unicameral de 150 miembros, establecer un umbral del seis por ciento de los votos válidos para la asignación de curules al Senado y uno del 50 por ciento del cociente electoral para las demás corporaciones

131 Valenzuela Arturo, Josep Colomer, Miguel Ceballos, Arend Lijphart y Matthew Shugart, Sobre la Reforma Política en Colombia. Informe de consultoría de la Universidad de Georgetown y la Universidad de California, junio de 1999.

132 Vélez, Cristina; Ossa, Juan Pablo y Montes Paula, Y se hizo la reforma… Condiciones que permitieron el tramite exitoso de la reforma política del 2003, en Hoskin, Gary y García Sánchez, Miguel (compiladores), La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?, Uniandes – Ceso, marzo de 2006.

133 Proyecto de Ley 47 de 2002 Senado, por el cual se convoca un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional, Gaceta del Congreso 323, agosto 9 de 2002.

públicas. Así como había retirado la iniciativa de revocatoria del Congreso, en el trámite del referendo el gobierno también desechó la proposición de un Congreso unicameral y, a cambio, lograría la aprobación de la reducción del 20 por ciento de las curules en ambas cámaras. De esa forma, el Senado pasaría de 102 miembros a 83 y la Cámara de 161 representantes a 133.[134]

El umbral inicial propuesto por el gobierno del seis por ciento para la elección del Senado, que en efecto era alto y por ende inaceptable para los congresistas, fue reducido finalmente al dos por ciento de los votos emitidos válidamente para esa corporación. En el caso de la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras locales se aprobó un umbral del 50 por ciento del cociente electoral, de conformidad con la propuesta inicial del gobierno.[135] Sin embargo, la esencia de la reforma política, contenida en el punto seis del referendo que fue aprobado el 19 de diciembre de 2002 —que se resumía en la fijación de un umbral del dos por ciento para la asignación de curules en el Senado, el umbral del 50 por ciento del cociente electoral para la elección de la Cámara de Representantes y de las demás corporaciones públicas, la adopción de la fórmula electoral de cifra repartidora y la reducción del tamaño del Congreso— no era suficiente incentivo para la agrupación de los partidos políticos.

Ello, a pesar de que durante la década de los noventa se habían discutido numerosas iniciativas de reforma política. Contrario a la tesis de Saravia Better, en el sentido de que el referendo aprobado "corroboraría la hipótesis de que en Colombia las reformas llegan, así se tomen su tiempo, e incluyan en sus texto final una que otra salvaguardia"[136], lo que han demostrado el gobierno y los parlamentarios es una manida capacidad de aprobar reformas a medias e incluso inanes.

Cabe precisar que la ley de referendo aprobada quedaba sujeta a la refrendación definitiva de los ciudadanos en comicios convocados un día antes de las elecciones locales de 2003, es decir, el 25 de octubre de 2003. Sin embargo, de haber sido aprobado y dado que entraría a regir con las elecciones legislativas de 2006, ya se podía advertir que a partir de 2007 habría en Colombia un sistema con 10 ó 12 partidos, lo cual era todavía un número muy elevado de colectividades y seguía representando atomización del sistema partidista. La cifra repartidora y un umbral del dos por ciento de los votos válidos para la asignación de curules en el Senado serían insuficientes para agrupar las fuerzas políticas en tres o cuatro grandes partidos, en razón de que ese umbral representaba, en ese momento, aproximadamente 210 mil votos, que estaban en capacidad de alcanzar cuatro o cinco senadores; lo cual, sin embargo, no los hubiera obligado a actuar disciplinadamente.

Con un umbral de esa magnitud el partido no lograba fortalecerse lo suficiente, al punto de que fuera el responsable de la elección del parlamento y no al contrario. Para una circunscripción electoral tan grande, de 100 miembros, como la del Senado, un umbral efectivo debiera estar en el tres o cuatro por ciento. Como hemos afirmado en este trabajo, el cambio de la fórmula electoral y un umbral del tres o cuatro por ciento no arriesgaban la posibilidad de expresión de las minorías políticas, pues estaban —como lo están— en capacidad de reunir 300 mil votos bajo nuevas reglas de juego. Eso las hubiera obligado a aglutinarse y a actuar con más cohesión, lo que a la postre las hubiera beneficiado con la posibilidad de ser gobierno o ejercer una oposición articulada. Cuando existe un escenario de partidos más claro, menos abigarrado, la oposición es posible. Baste citar el ejemplo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) cuando el Partido Popular es gobierno; el del Partido Laborista de Gran Bretaña cuando —como ahora— el Partido Conservador tiene las riendas de la administración, o el de la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional en Chile en momentos cuando la coalición de socialistas, democratacristianos y comunistas ejercen el gobierno.

La pérdida de la oportunidad de adelantar una importante reforma política en el gobierno de Álvaro Uribe no se fundamenta solo en el hecho de que el referendo aprobado en el Congreso el 19 de diciembre 2002, negado por falta de participación en la refrendación popular en las elecciones del 25 de octubre de 2003, hubiera tenido insuficientes dis-

134 Proyecto de Ley de Referendo aprobado y conciliado por la comisión de la Cámara de Representantes y el Senado de la República el 19 de diciembre de 2002.
135 Ibid.
136 Sarabia Better, Arturo, Reformas políticas en Colombia. Del Plebiscito de 1957 al Referendo de 2003. Norma, junio de 2003, pág. 337.

posiciones para haber transformado el sistema de partidos en Colombia hacia uno más cohesionado, disciplinado y coherente. Tiene que ver también con que durante su primer año de gobierno fue aprobada una reforma política de origen parlamentario que tampoco tendría efectos positivos significativos sobre el sistema de partidos y, en cambio, sí amenazó con haber creado un desbarajuste institucional en el evento de que el referendo también hubiera pasado el cedazo de la votación popular.

d. La colisión con la reforma parlamentaria

La amenaza de Uribe de revocatoria del Congreso, si bien rindió sus frutos en cuanto creó la urgencia en los parlamentarios de aprobar el referendo, también tuvo efectos contraproducentes. Como el llamado de revocatoria era inaceptable para la mayoría de los congresistas, ello los forzó a presentar su propia propuesta para mostrarle a la opinión pública su disposición de autorreformarse. Esa iniciativa, que se materializó en el proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, fue presentada por el partido Liberal el 20 de julio de 2002, es decir, dos semanas antes de que se posesionara el nuevo gobierno y radicara el proyecto de referendo a que hemos aludido.

Así, en el inicio del gobierno Uribe hacían tránsito en el Congreso dos proyectos de reforma política. Uno, impulsado por el gobierno a través del referendo, y el segundo, patrocinado por avezados congresistas de los principales partidos políticos con asiento en el Congreso. El caso del proyecto de reforma política de origen parlamentario incluía un abigarrado abanico de temas. Entre ellos figuraba la fijación del requisito del dos por ciento de los votos válidos a nivel nacional en la última elección como requisito para el reconocimiento de personería jurídica a los partidos políticos, el establecimiento de un umbral del 50 por ciento del cociente electoral para la asignación de curules a las corporaciones públicas, la adopción de fórmula electoral de cifra repartidora, la lista única, la reducción del tamaño del Congreso y una nueva fórmula para su composición. De igual modo, la prohibición de la doble militancia, la exigencia de democracia interna a los partidos, la organización de los mismos en bancadas, algunos derechos para la oposición y el derecho de réplica, la eliminación de las suplencias y la financiación total por parte del Estado de las campañas presidenciales y mixta en los demás casos.[137] Agregado todo ello a la reorganización del órgano electoral, la modificación de los procedimientos para elegir altos cargos del Estado, la llamada efectividad del voto en blanco, la reducción del número de concejales y diputados requerido para la presentación de proyectos de ley o de reforma constitucional y el requisito del número de ciudadanos en el caso de los de origen popular.[138]

El articulado del proyecto no solo era extenso, sino que incorporaba proposiciones claramente inconvenientes, tal como la de modificación a la forma de elección del alcalde de Bogotá, según la cual resultaría electo quien encabezara la lista más votada al Concejo de la ciudad. Aunque en algún momento se llegó a suponer que la propuesta de reforma política de iniciativa parlamentaria podría eventualmente complementar el referendo, más tarde se haría evidente que no podrían seguir su curso en paralelo sin que uno de los dos se marchitara, o sin que la reforma política pasara a convertirse en un petardo contra el referendo mismo.

No obstante, el gobierno no logró siquiera que sus aliados desistieran de la iniciativa de reforma de origen parlamentario. Como resultado de la concertación entre el gobierno y las bancadas políticas, los liberales ofrecieron retirar la mayoría de los puntos del proyecto que coincidían con el referendo, pero insistieron en dejar los artículos relacionados con el umbral, el aumento de los requisitos para conformar partidos políticos, la limitación a la expedición de avales y el régimen de bancadas. Los conservadores, por su parte, se negaron a aceptar que el voto preferente fuera eliminado.[139]

Algunas de las disposiciones que contenía el referendo fueron clonadas como una fórmula que ofreciera garantías en caso de que el referendo fuera declarado por la Corte Constitucional inexequible por vicios de trámite o no recibiera el aval popular en los comicios previstos para octubre de 2003. Al final, el 19 de junio de 2003 el Congreso aprobó el

137 Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 Senado, publicado en la Gaceta del Congreso nro. 303, 29 de julio de 2002.
138 Ibid.
139 Vélez, Cristina; Ossa, Juan Pablo y Montes Paula, Y se hizo la reforma… Condiciones que permitieron el tramite exitoso de la reforma política del 2003, en Hoskin, Gary y García Sánchez, Miguel (compiladores), La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?, Uniandes – Ceso, marzo de 2006, pág. 11.

Acto Legislativo 01 de 2003, un proyecto más acotado[140] que en esencia disponía el reconocimiento de la personería jurídica a los partidos y movimientos políticos que obtuvieran el dos por ciento o más de los votos en una elección nacional, la implementación de un umbral del dos por ciento de los votos válidos para el Senado y del 50 por ciento del cociente electoral para las demás corporaciones públicas, la cifra repartidora, la lista única, la prohibición de la doble militancia y el funesto voto preferente.

Además, se aprobaron otros cambios no medulares, ya fuera porque no eran en sí trascendentes o porque se convertían en parágrafos de buenas intenciones, tales como que los partidos políticos tuvieran una organización democrática, el aumento de la financiación a los partidos y movimientos políticos, la llamada validez del voto en blanco, algunas garantías para la oposición —que eran más bien la reiteración de las ya existentes con la adicional del derecho de réplica— y el artículo de la reforma constitucional, que le daba facultades a las asambleas departamentales para ejercer el control político sobre los actos de los gobernadores, los secretarios del despacho y los gerentes y directores de institutos descentralizados del nivel departamental. Es decir, el conjunto de nuevas reglas de juego en materia de régimen electoral y de partidos, que comenzaría a regir a partir de las elecciones legislativas de 2006, no apuntaba a despersonalizar la elección de los miembros a corporaciones públicas o, en otras palabras, a fortalecer los partidos políticos y forzarlos a ofrecer y respaldar programas y asumir mayor responsabilidad política.

Visto aisladamente, el requisito del dos por ciento de los votos válidos en la elección de Senado o Cámara para el reconocimiento de la personería jurídica era sin duda más serio y un avance respecto del previo de 50 mil votos, firmas o representación parlamentaria, lo mismo que la lista única, el umbral del 50 por ciento del cociente electoral para la Cámara y las demás corporaciones públicas y el cambio de la fórmula electoral a la cifra repartidora. Empero, como lo hemos analizado en el caso del referendo, tales modificaciones constitucionales eran insuficientes para avanzar en la dirección de agrupar a las fuerzas políticas en tres o cuatro partidos; en lo fundamental, porque un dos por ciento de los votos válidos representaba aproximadamente 210 mil votos, los que podían ser obtenidos gracias a la unión de cuatro o cinco senadores, sin que ello significara cohesión en su actuación y decisiones. El golpe de gracia al avance que pudiera representar la reforma política de origen parlamentario para los partidos políticos corrió por cuenta del voto preferente, que también se aprobó. Esa forma de presentación de la lista de candidatos se caracteriza porque privilegia al candidato por sobre el partido y la elección no responde en lo fundamental a la colectividad que lo avaló, sino al candidato mismo, quien tiene en consecuencia todos los incentivos para propiciar una lucha intestina con los demás candidatos y mantener una relación personal y clientelar con el elector.

En términos de Carey y Shugart, el personalismo es menor cuando el elector solo tiene la posibilidad de emitir su voto por un partido. En contraste, cuando el elector puede expresar su voto al nivel del sub-partido, los candidatos tienen mayores incentivos para apuntalar las campañas en su propio prestigio personal, en detrimento de un trabajo mancomunado al lado de sus copartidarios.[141]

Si 314 listas al Senado en 1998 o 321 en el 2002 a nombre de 63 partidos políticos representaban un absoluto caos y una gran dificultad para los electores en el momento de votar —además por la imposibilidad de conocer los planteamientos y las propuestas de la mayoría de los aspirantes—, el voto preferente haría, como de hecho sucedió, que la explosión de candidaturas fuera mayor. Si cada partido, en el caso del Senado, podía presentar hasta 100 candidatos bastaría con que solo hubiera cuatro o cinco partidos para que hubiera el mismo número de candidatos de 1998 y 2002, cuando ya la atomización política y de partidos era extrema.

Como hemos reiterado, con las nuevas reglas de juego aprobadas en virtud del Acto Legislativo 01 de 2003 era evidente que se generarían incentivos para

140 Texto definitivo conciliado el 19 de junio de 2003 por el Senado de la República y la Cámara de Representantes del proyecto de Acto Legislativo nro. 001 de 2002 de Senado y 136 Cámara.

141 Rodríguez Raga, Juan Carlos, Voto preferente y cohesión partidista: entre el voto personal y el voto de partido, en Hoskin, Gary y García Sánchez, Miguel (compiladores), La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?, Uniandes – Ceso, marzo de 2006.

la permanencia de un mínimo 10 partidos políticos. Dentro de estos, y como consecuencia del voto preferente, se incentivaría el faccionalismo y las jerarquías partidistas quedarían casi que en las mismas condiciones de antes: sin mayor posibilidad de imponer disciplina. Por fortuna, el referendo de 2003 no fue refrendado por los ciudadanos, pues en ese caso la Corte Constitucional habría tenido que hacer un enorme esfuerzo de gimnasia jurisprudencial para impedir el caos institucional con dos reformas constitucionales que, aunque simplemente reproducían su contenido, en otros aspectos eran contradictorias. Ese era el caso de la lista única que se aprobó en el acto legislativo de origen parlamentario el 19 de junio de 2003, pero que no se incorporó en el texto del referendo. Así las cosas, a pesar del inmenso capital político con que dispuso Álvaro Uribe, las imprevisiones de su gobierno, sus inconsistencias y la precaria claridad acerca de las variables para reformar del régimen electoral y de partidos dieron al traste con la posibilidad de generar partidos políticos fuertes y dibujar un sistema político que facilitara la gobernabilidad.

8. La enmienda de 2009 y el terso balance de la academia

Un año antes del término del mandato de Uribe, el 14 de julio de 2009, se aprobó una nueva enmienda constitucional, el Acto Legislativo 01 de aquel año, que buscaba fortalecer los partidos políticos. Para ello, en lo fundamental, se aumentó a un tres por ciento el requisito de los votos válidos en las elecciones de Senado o Cámara para el reconocimiento de la personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, el cual se aplicaría a partir del año 2014, y se fijó para la asignación de curules mediante la cifra repartidora un umbral del tres por ciento de los votos sufragados para el Senado y del 50 por ciento del cociente electoral para las demás corporaciones públicas. También se introdujo una positiva sanción al transfuguismo, que consistió en que ningún miembro de corporación pública podría presentarse a la siguiente elección por un partido distinto sin que hubiera mediado la renuncia a su respectiva curul con al menos 12 meses de anterioridad al primer día de inscripciones. Es destacable que antes de esta reforma, en particular entre el 20 de julio de 2002 y el 20 de julio de 2006, alrededor del 40 por ciento de los representantes a la Cámara cambió de partido,[142] lo cual ya no podrán hacer sin mediar el tiempo de renuncia.

No obstante, pese a la oposición de algunos partidos minoritarios, el efecto del aumento del umbral para la asignación de curules en el Senado y del requisito para el reconocimiento de la personaría jurídica fue prácticamente imperceptible sobre los partidos y el sistema partidista; ello, en razón de que se había aprobado el voto preferente desde el año 2003. Así entonces, el casi nulo efecto de la reforma política de 2009 se sumó a la enmienda de 2003, que aunque en efecto redujo el número de partidos, fue más un factor de agitación de las reglas de juego en materia electoral y de régimen de partidos que una manera de introducir mecanismos tendiente a superar el caos de las candidaturas a cargos de elección popular para corporaciones públicas. El faccionalismo en el interior de los partidos continuó o se acentuó; las curules siguieron teniendo origen en el prestigio individual del político, sin que el partido sea un factor decisivo; el número de candidatos aumentó; el gobierno continuó negociando uno a uno los apoyos parlamentarios y los partidos siguieron sin suficientes incentivos para adoptar programas y responder políticamente.

Llama la atención, sin embargo, que además de la escasa contribución al diagnóstico sobre los problemas de los partidos políticos, en particular sobre los necesarios cambios en materia de ingeniería electoral para propiciar un mejor funcionamiento de los partidos y la política, la evaluación y el balance de la academia sobre las reformas políticas en Colombia sea tan apacible.

Algunos de sus análisis sobre los efectos de la reforma política de 2003, por ejemplo, afirman que su aprobación contradice muchas de las concepciones construidas alrededor del comportamiento del Congreso, en especial su supuesta renuencia a autodepurarse y la idea de que las grandes reformas son propuestas e impulsadas por el ejecutivo, mientras que el legislativo se ocupa de la defensa de sus intereses particulares.[143]

Una línea de valoración similar fue ofrecida por otros académicos en términos de que la reforma política logró exitosamente ordenar el caos imperante en las elecciones y que el "sistema de partidos en Colombia después de la reforma es otro, bien distinto al que existía antes de la reforma y que las modificaciones hechas en el sistema electoral obligaron a los políticos a agruparse en partidos."[144] Se llegó a estimar que en adelante "el éxito electoral de un candidato

142 Giraldo, Fernando y Muñoz, Patricia, Partidos políticos en Colombia. Evolución y prospectiva. Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2014, tomado de Giraldo, F. y López, J.D. El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para la Cámara de Representantes de 2002 y 2006: un estudio comparado desde la reforma política. Colombia Internacional, 64, págs. 122-153, 2006.

143 Vélez, Cristina; Ossa, Juan Pablo y Montes Paula, Y se hizo la reforma… Condiciones que permitieron el tramite exitoso de la reforma política del 2003, en Hoskin, Gary y García Sánchez, Miguel (compiladores), La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?, Uniandes – Ceso, marzo de 2006.

144 Botero, Felipe y Rodríguez Raga, Juan Carlos, Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política. Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, PNUD – IDEA Internacional, octubre de 2008.

incluido en una lista de partido ya no depende únicamente de sí mismo sino del esfuerzo mancomunado de sus copartidarios, dado que los votos se acumulan al nivel del partido para efectos de la superación del umbral y de la aplicación de la cifra repartidora en la asignación de escaños a un partido".

En tal virtud y como consecuencia de la reforma, "los miembros de un partido tienen que ponerse de acuerdo sobre la plataforma ideológica del partido. Dado que las campañas dejan de ser ejercicios de individuos que solo rinden cuentas a sí mismos, los políticos tienen que acordar con sus copartidarios, entre otros temas, las ideas que los unen, los proyectos que quieren perseguir, los intereses que buscan representar."[145] Contrario a tales suposiciones y a pesar de la reforma política de 2003, las campañas siguen siendo un ejercicio puramente individual del candidato, en el que no hay acuerdos programáticos de los partidos en general sino simplemente diferenciaciones en el marco de la tradicional diada: derecha e izquierda.

No fue entonces que los parlamentarios hubieran tenido voluntad de autodepurarse en el año 2003, sino que, ante la amenaza de la revocatoria de Uribe, el voto preferente "fue la única forma que los congresistas en ejercicio [...] encontraron aceptable [...]" para aprobar la reforma, lo que, como reconocen los mismos académicos, "va en contravía respecto al sentido general" de la misma. Huelga decir que la resistencia de los congresistas reside en el natural cálculo que apunta a su supervivencia política, pero también, y curiosamente, en su desconocimiento de los principales instrumentos de los sistemas electorales, como lo dejó de presente alguna vez el reconocido exsenador Víctor Renán Barco. Según el exparlamentario, "hay mucha gente que no entiende estos temas electorales y, por ello, lo que quiero decir es que cuando se vuelva a tratar el tema de la cifra repartidora en la plenaria del Senado va a ser necesario que lleven un papelógrafo y la expliquen, como si estuviéramos en primer año de bachillerato. De lo contrario, la gente no entiende."[146]

El positivo balance que desde algunos sectores de la academia se hizo pareciera residir en una subestimación de las consecuencias regresivas del voto preferente para los propósitos de cohesión y disciplina de partidos y una sobreestimación de las virtudes del umbral y del cambio de la fórmula electoral a cifra repartidora. Desde el punto de vista del número de partidos, en efecto, hubo una disminución ostensible de los mismos, ya que si en el 2006 existían 74 colectividades y movimientos políticos reconocidos legalmente, después de las elecciones legislativas de aquel año 16 obtuvieron el reconocimiento legal; 12 agrupaciones lo lograron al superar el umbral del dos por ciento de los votos válidos al Senado y cuatro correspondieron a indígenas y minorías políticas. Tras las elecciones de 2010, un total de 12 partidos logró el reconocimiento legal, de los cuales ocho correspondieron a partidos con presencia nacional, cuando todavía el umbral para la asignación de curules en el Senado era del dos por ciento de los votos válidos, y cuatro más lo hicieron bajo las normas que protegen a las minorías étnicas y políticas. A estos se debió sumar el restablecimiento legal de la Unión Patriótica derivado de la sentencia del Consejo de Estado de julio de 2013, la cual la concedió hasta las elecciones legislativas de 2018.[147]

Partidos políticos con personería jurídica vigente

Partido Social de Unidad Nacional " Partido de La U"
Partido Conservador Colombiano
Partido Liberal Colombiano
Centro Democrático
Partido de Integración Nacional "PIN"
Partido Cambio Radical
Partido Polo Democrático Alternativo
Partido Verde
Movimiento " Mira "
Movimiento Alianza Social Indígena
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia "Aico"
Movimiento de Inclusión y Oportunidad "MIO"
Movimiento Afrovides - La Esperanza de un Pueblo
Partido Unión Patriótica

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y elaboración propia

145 Ibid, pág. 6.

146 Comentario del entonces Senador Víctor Renán Barco, en La reforma política: un monstruo de mil cabezas, revista Economía Colombiana y Coyuntura Política, Contraloría General de la República, nro. 283 abril de 2001.

147 Giraldo, Fernando y Muñoz, Patricia, Partidos políticos en Colombia. Evolución y prospectiva. Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2014 Giraldo, Fernando y Muñoz, Patricia, Partidos políticos en Colombia. Evolución y prospectiva. Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2014, pág. 20.

El prácticamente insignificante efecto de la reforma política de julio de 2009, que elevó el requisito para el reconocimiento de la personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos al tres por ciento de los votos válidos en las elecciones de Senado o Cámara, se hace notorio al encontrar que los ocho partidos con presencia nacional que tuvieron personería jurídica como resultado de las elecciones legislativas de 2010 revalidaron la misma en el 2014, a los cuales se sumó un nuevo partido: el Centro Democrático. Así, aunque el umbral y el cambio de fórmula electoral propiciaron una aglutinación de los partidos políticos, al punto de que existen en la actualidad nueve partidos y movimientos con presencia nacional, el personalismo y el faccionalismo, antes que detenerse se agravaron, pues continuó la proliferación de candidaturas en virtud del voto preferente, con todas las implicaciones de confusión para el electorado y la falta de cohesión partidista.

Ello fue parte del resultado de la aprobación del voto preferente. Si en el año 1998 y 2002, en el pico más alto de la atomización partidista, hubo 314 y 321 listas al Senado, respectivamente, a nombre de 63 partidos, en el 2006, primer año de aplicación de la reforma en una elección legislativa, hubo 815 candidatos a nombre de 20 partidos políticos; en el 2010 se presentaron 817 y en el 2014 hubo 588, sin contar los 155 de las listas bloqueadas del Centro Democrático y del MIRA. En ese contexto, la ley de bancadas Nº 974 de julio de 2005 no tenía verdaderas posibilidades de exigir un comportamiento uniforme a los parlamentarios ni inducir disciplina y cohesión a la actuación de los parlamentarios, en la medida en que la ley no puede corregir los desajustes institucionales creados por disposiciones constitucionales o ir mucho más allá de la lógica o las flexibilidades que introduce la Carta fundamental. De nuevo, Rodríguez y Botero, en una perspectiva demasiado optimista, desestimaron las críticas "a la supuesta debilidad de los dispositivos de sanción a la indisciplina parlamentaria" de la ley de bancadas con fundamento, entre otros, en que la Corte Constitucional declaró inexequibles los criterios de conveniencia regional y política como excepciones al voto de bancada que eran, según los referidos los analistas, los que daban cimiento a las críticas.[148] Acorde con lo que hemos sostenido a través de este trabajo, las reformas políticas en Colombia han sido una especie de palos de ciego o una bicicleta estática que no han permitido corregir las distorsiones en el funcionamiento de los partidos políticos y por ende los factores que generan la crisis de representación política. En este sentido, el balance sobre la ley de bancadas de Giraldo y Muñoz resulta más apropiado al resultado en efecto tuvo. Según ellos, "aunque existe un régimen legal de bancadas que compromete a los partidos a su propia reglamentación interna, la larga historia de fragmentación, la personalización de las fracciones y el voto preferente [...] hace difuso, poco efectivo y eficaz el funcionamiento de las bancadas."[149]

Así las cosas, aunque ha habido una sed de reformas políticas en Colombia, los sucesivos gobiernos han demostrado su incapacidad de diagnóstico y su falta de liderazgo; al mismo tiempo, los políticos se las han arreglado para adaptar las reformas a sus parroquiales intereses. En ese abonado terreno para la crítica, la academia ha preferido apacibles aproximaciones a la problemática, en unos casos, y en otros la perspectiva ha estado quizás desenfocada. Así, con una última reforma sin efectos prácticos, cabe señalar a modo de balance que la reforma constitucional de 1991 fue perniciosa porque generó caos y desorden en el sistema de partidos políticos en Colombia y minó buena parte de las bases de la gobernabilidad. En otros términos, acentuó el personalismo de la política colombiana que es de vieja data y que se convierte en problema cardinal de los partidos y la representación política. La reforma política sigue entonces pendiente.

148 Botero, Felipe y Rodríguez Raga, Juan Carlos, Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política. Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, PNUD – IDEA Internacional, octubre de 2008, pág. 21.

149 Giraldo, Fernando y Muñoz, Patricia, Partidos políticos en Colombia. Evolución y prospectiva. Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2014.

9. Equilibrio de poderes, paz y posconflicto en la dinámica partidista

Como los eventuales acuerdos entre el gobierno nacional y las Farc, y posiblemente con el ELN, en el marco de las negociaciones de paz para finiquitar el conflicto armado, impactarían las reglas de juego en materia de partidos y de régimen electoral, es conveniente hacer un breve análisis de cuál sería su previsible incidencia, las autolimitaciones que debiera imponerse el gobierno para no desfigurar los tibios avances en materia de reglas de juego de partidos en la última década y los que debieran ser los componentes de una reforma política que apunte a evitar el canibalismo en el interior de los partidos y, al contrario, incentive su responsabilidad de cara a los ciudadanos.

Aunque hasta ahora el acuerdo del punto dos de las negociaciones de La Habana tiene evidentes ingredientes de buenas intenciones y de propósitos que están insertos en las disposiciones constitucionales del 91, también se trata de planteamientos importantes, como el que nos hemos referido sobre la creación de Circunscripciones Territoriales de Paz y el ya añejo objetivo de expedir un estatuto de la oposición que proteja su ejercicio. Al igual, enunciados que es necesario discutir como el de desligar el reconocimiento y la vigencia de la personería de los partidos de la noción del umbral o el interés por facilitar un puente para que los movimientos que logren determinada envergadura hagan el tránsito a la política. De la misma forma, otros menos controversiales como la convocatoria a una comisión de expertos para que aconseje sobre las líneas de revisión para impulsar una reforma tendiente a robustecer la autonomía y la apertura de los organismos de dirección de la organización electoral, que proporcione fórmulas para una mayor claridad en la financiación de la política, la transparencia del voto y la eliminación del fraude.

Para empezar, es sin duda de enorme trascendencia para los partidos políticos y el ejercicio de la política el mero hecho de que las FARC, y llegado el caso el ELN, se desarmen y se conviertan en movimientos políticos comprometidos a impulsar una apertura democrática. Lo más trascendental y donde puede residir el núcleo de las concesiones del Estado hacia la guerrilla desmovilizada estaría en la creación de las Circunscripciones Territoriales de Paz como mecanismo para aumentar en forma transitoria la presencia en la Cámara de Representantes de aquellos territorios que por razón del conflicto se han visto marginados del sistema representativo, y de alguna manera también la creación de mecanismos para fomentar la representación del movimiento que surja de las FARC.

Es una figura que si bien tiene carácter transitorio no riñe con el objetivo de fomentar un sistema de tres o cuatro grandes partidos como soporte del sistema político, sobre los cuales se asiente la gobernabilidad. Es imaginable que buena parte de la representación que surja de tales circunscripciones tenga afinidad o lealtad hacia las FARC y que como consecuencia contribuya a fortalecer una opción de izquierda. No obstante, cuando se habla de pactar un estatuto de la oposición efectivo y real, es necesario insistir en que no puede reemplazar la arquitectura de la Carta Política ni subsanar protuberantes deficiencias de la ingeniería institucional de los partidos políticos originadas en la Constitución, como pareciera desprenderse del fervor que muchos le imprimen a su expedición y sin escatimar en la necesidad de ordenar el sistema de partidos.

Ahora bien, para que no se repitan sucesos trágicos como el exterminio de la Unión Patriótica debe existir un sistema que garantice la seguridad personal de los miembros de las FARC que hagan política, así como de los partidos a que pertenezcan y el ejercicio de la oposición en general, pero eso es un factor que no es propio del estatuto de la oposición, sino de las garantías básicas que debe brindar el Estado. No podrá encontrarse una solución democrática y durable al tema de la participación política de los grupos minoritarios y de la oposición si no hay un sistema de partidos ordenado en el que no más de tres o cuatro colectividades estén representadas en

la legislatura y formen, de una parte, la dinámica de una coalición mayoritaria y de otra u otras, la de la oposición.[150] De la misma manera, sin partidos sólidos tampoco se podrá encontrar una solución perdurable al problema del adecuado funcionamiento del Congreso, a su fortaleza y deber de control político y al funcionamiento de las bancadas.

En cuanto al reforzamiento de la participación ciudadana se convino, respecto de los acuerdos preliminares con la guerrilla que se conocen, una serie de medidas que permita la creación de nuevos partidos sin exigirles el umbral electoral para el reconocimiento de la personería jurídica; ello, con la intención de abrir espacio para que, aunque no llenen tal requisito, se mantengan como una expresión política válida. Sin embargo, es fundamental puntualizar que tal medida no puede conducir a una nueva explosión de los partidos políticos.

Una medida de tal naturaleza debe ir encaminada a exceptuar temporalmente, por ocho o diez años, el requisito del umbral a los partidos políticos que surjan como producto de los acuerdos de paz o que puedan avalar a candidatos en las Circunscripciones Territoriales de Paz, pero no debe convertirse en un vehículo que trastoque todo el entramado constitucional y vuelva al desorden de los noventa. Sería calamitoso, porque tales partidos o movimientos tendrían acceso a medios de comunicación y a financiación del Estado, con lo cual se podría crear un incentivo artificial para la creación indiscriminada de partidos. Además, de llegar divididos, no tendrían mayores posibilidades de acceder al Congreso de la República, pero sí impactarían en el contexto político con una probable explosión de candidaturas. Muy ligado al punto de la excepción del requisito del umbral está el interés por facilitar un puente para que los movimientos que logren determinada envergadura hagan el tránsito a la política, así como reconocerles y regular su papel para la interlocución con los gobernantes y la instauración de mecanismos que atiendan en forma oportuna las manifestaciones del derecho a la protesta pacífica.

Cabe señalar que los mecanismos de una declaración de buenos propósitos como la mencionada están incorporados en la Constitución. Si no han tenido posibilidades de efectivo desarrollo ha sido por el conflicto mismo, por la crispación y el prejuicio ideológico que acompañan la confrontación, pero que una vez finalizada debe dar paso a los anhelados espacios de participación sin modificación sustancial de las figuras institucionales. En otras palabras, el propósito de facilitar un puente para el tránsito de los movimientos significativos a la política no puede ser otro argumento que refuerce cualquier intención de volver a pulverizar las reglas para la conformación de partidos políticos.

En el marco de discusión de las posibles consecuencias de los acuerdos de La Habana en materia de ingeniería institucional para los partidos políticos, es menester presentar, también a manera de conclusión, una perspectiva de cuál puede ser el contenido de una reforma política que tiene intenciones de presentar el Gobierno nacional al Congreso de la República. Una reforma que, desde el punto de vista de la ingeniería institucional, tiene varias posibilidades de combinación.

Habida cuenta de que la reforma constitucional del año 2003 no tuvo los efectos deseados sobre el sistema de partidos, en especial sobre su cohesión y disciplina, y que la reforma del año 2009 tuvo un impacto casi imperceptible, el objetivo de la reforma política pendiente por aprobar en Colombia debe ser que los partidos tengan más injerencia en la determinación del orden e integrantes de las listas de candidatos para los diferentes cargos de elección popular, de modo que ofrezca suficientes incentivos para la cohesión del partido mismo y la disciplina en la toma de decisiones legislativas y posibilite que sus jerarquías tengan un mayor grado de autoridad y control sobre la colectividad. No se trata de desconocer las pugnas políticas tradicionales, las tendencias, los regionalismos, los intereses políticos. Se trata de ingredientes que son parte del juego y de la confrontación política que siempre van a estar presentes, pero es indispensable que a las candidaturas, antes de la presentación a elecciones, se les exija mayores grados de aglutinación, de consensos, y que en la definición del orden de una lista haya un previo consenso partidista y un reconocimiento de las jerarquías y la trayectoria de los individuos. Pero una mayor autoridad de los partidos en la selección de los candidatos es imposible si hay 10 o 12 colectividades en las que imperan el faccionalismo, el personalismo y el canibalismo alentado por el voto preferente.

150 Roland, Gérard y Zapata, Juan Gonzalo, Sistema electoral y de partidos en Colombia: propuestas de reforma, Fedesarrollo, documentos de trabajo, nro. 16., agosto de 2000.

Por ello, es fundamental acabar con el voto preferente, que fue lo que a la postre anuló los efectos positivos que hubieran tenido el umbral del dos por ciento y el cambio de fórmula electoral a cifra repartidora aprobada en la reforma política del año 2003. Otra modificación importante sería la de combinar la actual circunscripción nacional única para el Senado entre los dos sistemas, con una circunscripción departamental en la que todas las entidades territoriales elijan cada una dos senadores, es decir, elegir por esa vía dos terceras partes de la Cámara Alta, lo cual le daría la representación debida a las regiones que desde 1991 la perdieron, y una circunscripción nacional complementaria en la que se elegiría una tercera parte de los senadores, asignada según la votación de cada uno de los partidos a nivel nacional. Es indispensable mantener esta circunscripción nacional porque es el vehículo para que accedan las minorías políticas al Senado cuando no tienen la posibilidad de obtener representación territorial, lo cual fue el espíritu para la aprobación de la circunscripción nacional en la reforma del 91.

De eliminarse el voto preferente, el umbral del tres por ciento puede mantenerse; no sería necesario aumentarlo e incluso podría reducirse al dos por ciento en el marco de las negociaciones en el Congreso con las diferentes fuerzas políticas. La fórmula electoral de cifra repartidora y la lista única también deben permanecer, pues de alguna manera fueron una conquista positiva de la reforma constitucional del año 2003. Aunque en sentido estricto no forman parte de los cambios de ingeniería electoral para incentivar la cohesión, disciplina y responsabilidad programática de los partidos políticos, hay otros cambios que se han venido discutiendo y que es conveniente mencionar, tales como la supresión de la reelección presidencial, la ampliación del periodo presidencial y la unificación de todos los periodos de los cargos de elección popular.

En cuanto a la reelección presidencial, si bien no es una figura inconveniente a priori, en América Latina sus resultados no han sido los más positivos. Particularmente en Colombia ha estado asociada al abuso del poder y a las prácticas caudillistas, por lo que su supresión se ha convertido en un consenso político. Sin embargo, pudiera ser perjudicial ampliar el periodo presidencial a seis años, como en algunos círculos se ha sugerido. A diferencia del parlamentarismo, el presidencialismo tiene un mandato rígido y cuando un gobierno de seis años se desgasta con prontitud tiene el inconveniente de conducir a un punto muerto, a una cerrazón en la relación ejecutivo - legislativo y, en consecuencia, cualquier cambio en la jefatura del Estado se asocia a ingobernabilidad y a quiebre institucional.

Adicionalmente, la unificación del periodo de todos los cargos de elección popular sería sin duda malsana. En primer lugar, desde el punto de vista de las formas, la elección popular de los mandatarios locales inició con un periodo de dos años, luego se extendió a tres, posteriormente a cuatro y en el evento de una unificación con ampliación de periodo presidencial sería de cinco o seis. No solo pudiera contribuir aún más al fortalecimiento de los cacicazgos locales e impedir las circulación de las élites locales, sino que, como con razón decía John D. Martz, los colombianos no consideran que una reforma a la Constitución sea quebrantar la fe en el pasado ni se conmueven cuando sus representantes en el Congreso se dedican a reformarla, como si fuera esa su función principal.[151]

De otro lado, la unificación del periodo de todos los cargos de elección popular, es decir, la realización de todas las elecciones en un mismo día, tiene el pernicioso efecto de alentar un sistema vertical de clientela y limita las expresiones propias de la democracia local al quedar, con alta probabilidad, atadas al engranaje de las maquinarias políticas nacionales. Como ya hemos advertido, la separación de las elecciones regionales ha funcionado como las elecciones a medio periodo o de mitaca, las cuales dan la oportunidad al gobierno para saber si sus políticas tienen la aceptación del electorado y para poder corregirlas, y en ese sentido son sanas para la democracia. Ya en Colombia hubo unificación de elecciones legislativas con las presidenciales en 1970 y la experiencia no fue la mejor, por lo que se procedió a su inmediato desmonte.

Sobre el equilibrio de poderes, y **c**omo hemos visto, la reelección no necesariamente remonta la debilidad del poder presidencial en Colombia de cara a que el jefe de gobierno pueda imprimir la dinámica requerida en las instituciones gubernamentales para plasmar sus promesas de gobierno. No obstante, la figura en sí genera confusiones y contradicciones, no siempre fáciles de resolver, entre los roles

151 Martz, John D., Colombia. Un estudio de política contemporánea, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1969.

de presidente de la república y candidato a la presidencia, y puede desequilibrar los balances de poder en términos de adhesiones para que el presidente se proyecte, eventualmente, durante un periodo adicional de cuatro años. En virtud de tales críticas de amplios sectores políticos, académicos y medios de comunicación, entre otros, y de adicionales cambios que es menester introducir en la administración de justicia, el Gobierno nacional presentó al Congreso de la República la iniciativa de Acto Legislativo 18 de 2014 llamada de equilibrio de poderes.

Aunque la propuesta de reforma incluye la supresión de las facultades electorales de las altas cortes y la creación de un Tribunal de Aforados para investigar y juzgar al Procurador, al Contralor, al Fiscal y a los magistrados de las altas cortes, entre sus principales puntos están la eliminación de la figura de la reelección presidencial y un cambio a las reglas de juego electoral para los partidos políticos y candidaturas contenido en el artículo 262 del proyecto de acto legislativo.

Dice el mencionado acápite que los partidos y movimientos políticos podrán presentar listas y candidatos únicos, que serán cerradas y bloqueadas; que las curules se distribuirán mediante la cifra repartidora entre listas que superen el umbral del tres por ciento de los votos sufragados para el Senado o el 50 por ciento del cociente para las demás corporaciones públicas. En el largo trámite de ocho debates de una reforma constitucional, con alta probabilidad modificaciones sustanciales pudieran ser introducidas, pero de aprobarse el referido artículo tal como está —sobre lo cual por lo demás el gobierno no debiera ceder porque desvirtuaría buena parte de la reforma— significaría la eliminación del voto preferente y un cambio político de grandes proporciones. Esas nuevas reglas de juego disminuirían el protagonismo de los candidatos en favor de los partidos, forzarían en consecuencia el fortalecimiento de estos, harían que las jerarquías partidarias recobraran vuelo, lo mismo que las convenciones o consultas internas para la selección y definición de los candidatos, y en un término no mayor de 10 años el país tendría no más de tres a cuatro grandes partidos.

Esa modificación es, entonces, no solo una oportunidad única de fortalecer los partidos políticos en cuanto a la institucionalidad que los define, sino una corrección histórica de la fragmentación de los mismos, que adquirió patente de corso con la Constitución del 91 y que estuvo aupada por la idea de la antipolítica y el antipartidismo. Sería la enmienda a una de las mayores fuentes de ingobernabilidad y desequilibrio de poderes y de debilidad del poder presidencial en Colombia. Dentro de los aspectos más relevantes de la propuesta también cabe mencionar la modificación del artículo 171 de la Carta Política, que introduciría un cambio a la composición del Congreso por la vía de que se elijan 89 senadores por circunscripción nacional y 11 más por igual número de departamentos con menos de 500 mil habitantes. Se conservarían, en cualquier caso, los dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, para un total de 102, como es el número actual de senadores.

Si bien la propuesta tiene la intención de otorgarle a los departamentos menos poblados la posibilidad de tener una representación en la Cámara Alta, que en las actuales circunstancias les sería difícil adquirir, tiene el inconveniente de violar el criterio de equidad que ha sido esgrimido para justificar la decisión; ello, en lo fundamental, porque bajo el parámetro de los 500 mil habitantes departamentos importantes como el Quindío, Magdalena y La Guajira quedarían sin senador. En esas circunstancias, sería más equitativo, e incluso hasta lógico, que el gobierno buscara aprobar una reforma que otorgara una representación senatorial a cada uno de los departamentos del país. Ello recoge la esencia de la Cámara Alta del Congreso, cual es que sus territorios, indistintamente de su población, estén representados en ella.

Adicionalmente, la propuesta de conceder un senador a cada uno de los departamentos con menos de 500 mil habitantes, en procura de subsanar una aparente subrepresentación, debe ser vista en conjunto con los posibles resultados de los diálogos del gobierno nacional y la guerrilla de las FARC en La Habana, pues tales departamentos de frontera o antiguos territorios nacionales estarían pasando de una aparente subrepresentación a una sobrerrepresentación, en caso de aprobarse las Circunscripciones Especiales o Territoriales de Paz. Sin embargo, el almendrón de la reforma política contenida en el Acto Legislativo 18 de 2004 de equilibrio de poderes está condensado en el artículo 262 propuesto y comentado, y es allí donde los académicos y medios de comunicación, entre otros, deben estar atentos para que no se desvirtúe a través de una reducción del umbral que lo deje sin efectos.

10. Bibliografía

AA.VV., **Reforma política y paz**, Ediciones Foro Nacional por Colombia, diciembre de 1998.

Abel, Christopher, Política, **Iglesia y Partidos en Colombia**, Bogotá, FAES, Unal, 1987.

Alcántara Sáez, Manuel, **Sistemas políticos de América Latina. Vol. 1.**

_____, **Gobernabilidad, crisis y cambio**. F.C.E. 1995.

Almond, Gabriel y Sidney Verba, **The Civic Culture**, Sage Publications, 1992.

Amaya Pulido, Pedro José (coord.), Colombia: **Cambio de siglo. Balance y perspectivas**, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Planeta, 2000.

Arbós, Xavier y Salvador Giner, **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**, Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., 1996.

Archer, Ronald P., **"Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy"**, en Mainwaring Scott y Timothy R. Scully, Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Stanford University Press, 1995.

Archer, Ronald P. y Chernick, Marc, **El presidente frente a las instituciones nacionales**, en Vásquez de Urrutia, Patricia, **La democracia en blanco y negro. Colombia en los años ochenta**, Bogotá, CEREC, Ediciones Uniandes, 1989.

Archer, Ronald P. y Gustavo Esguerra, **Las instituciones departamentales y municipales frente a la descentralización y la elección popular de alcaldes**, en Vásquez de Urrutia, Patricia, **La democracia en blanco y negro. Colombia en los años ochenta**, Bogotá, CEREC, Ediciones Uniandes, 1989.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, **La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas**. Ediciones Cal y Arena, México, 2000.

Bejarano, Ana María, y Dávila, Andrés, **Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998**, Bogotá, Universidad de Los Andes, 1998.

Botero, Felipe y Rodríguez Raga, Juan Carlos, **Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política**. Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, PNUD – IDEA Internacional, octubre de 2008.

Botero, Felipe, **El Senado que nunca fue**. La circunscripción nacional después de tres elecciones, en Bejarano, Ana María y Dávila, Andrés, Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998, Bogotá, Universidad de Los Andes, 1998.

_____, (editor), **Juntos pero no revueltos?** Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2009.

Camp, Roderic Ai, **La política en México**. Siglo XXI Editores, segunda edición en español, 1997.

Cansino, César, (coord.), **Después del PRI**. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 1998.

Chernick W. Marc, **"Reforma política, apertura democrática y el desmonte del Frente Nacional"**, en Vásquez de Urrutia, Patricia, **La democracia en blanco y negro**. Colombia en los años ochenta, Bogotá, CEREC, Ediciones Uniandes, 1989.

Cepeda Ulloa, Fernando, **Elección popular de alcaldes: aspectos políticos y administrativos**, Fescol, 1987.

Condessa, Jaime, Rojas Fernando y Vargas Alejandro, **El proyecto de institucionalizacion de los partidos políticos en Colombia**, CINEP, mayo de 1983.

Dahl, Robert, **La poliarquía**, Tecnos, Madrid, 1989.

Dávila, Andrés y Corredor, Ana María, **Las elecciones del 26 de octubre: ¿Cómo se reprodujo el poder local y regional?,** en Bejarano, Ana María, y Dávila, Andrés, **Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998**, Bogotá, Universidad de Los Andes, 1998.

Deas, Malcolm, **Intercambios violentos**, Taurus, 1999.

Dix, Robert Heller, **Colombia Social Change and Party System Stability,** Rice University, marzo, 1988.

Duverger, Maurice, **Partidos políticos**, Fondo de Cultura Económica, 1965.

Eastman, Jorge Mario, **Seis reformas estructurales al régimen político: resultados electorales de 1930 a 1982**, Ministerio de Gobierno. Impreso en el DANE, julio de 1982.

_____, **La reforma constitucional de 1979**, Editorial Oveja Negra.

Gilhodes, Pierre, **Modernidad, democracia y partidos políticos**. Bogotá, Fescol, FIDEC, 1993.

Giraldo, Fernando y Muñoz, Patricia, **Partidos políticos en Colombia. Evolución y prospectiva**. Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2014.

Giraldo, Fernando, Losada, Rodrigo y Muñoz, Patricia (editores), **Colombia: elecciones 2000**, Pontificia Universidad Javeriana, Registraduría Nacional del Estado Civil y Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2001.

González Casanova, Pablo, **La democracia en México**, Ediciones ERA, 1965.

González, Fernán E., Gilhodes, Pierre, Sánchez David, Rubén, **Modernidad, democracia y partidos políticos**. Fescol y Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Ciencia Política, FIDEC, marzo de 1993.

Guerrero Barón, Javier, **Los años del olvido: Boyacá y los orígenes de la violencia**, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991.

Gutiérrez S. Francisco, con Diana Hoyos, **Rescate de un elefante**. Congreso, sistema y reforma política, en Bejarano, Ana María, y Dávila, Andrés, **Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998**, Bogotá, Universidad de Los Andes, 1998.

Hartlyn, Jonathan, **La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia**, Tercer Mundo Editores, Ediciones Universidad de Los Andes, 1993.

Holguín Castillo, Jimena, **La reforma política en Colombia: un análisis de las modificaciones a la naturaleza de la representación política introducidas en el acto legislativo 01 de 2003**. Departamento de Ciencia Política. Documento nro. 70, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales, CESO, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Andes, 2004.

Hoskin, Gary, y García Sánchez, Miguel (compiladores), **La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?**, Uniandes – Ceso, marzo de 2006.

Hoskin, Gary, y Torres, Javier, E**l pluralismo y el desajuste de la democracia colombiana**, en Vásquez de Urrutia, Patricia, **La democracia en blanco y negro. Colombia en los años ochenta, Bogotá**, CEREC, Ediciones Uniandes, 1989.

Hoskin, Gary, con Patricia Pinzón de Lewin, **Los partidos políticos colombianos y la crisis coyuntural**, en Vásquez de Urrutia, Patricia, **La democracia en blanco y negro. Colombia en los años ochenta**, Bogotá, CEREC, Ediciones Uniandes, 1989.

Huntington, Samuel, **El orden político en las sociedades en cambio**, Paidos, Buenos Aires, 1968.

Krauze, Enrique, **La presidencia imperial**. Editorial Clío, 1997.

Lara Bonilla, Rodrigo; Losada Lora, Rodrigo y Uribe Toro, Humberto, **Los partidos políticos colombianos: presente y futuro**. Fundación Simón Bolívar, Pontificia Universidad Javeriana, julio de 1983.

Latorre Rueda, Mario, **Elecciones y partidos políticos en Colombia**, Bogotá, Universidad de Los Andes, Departamento de Ciencia Política, 1974.

Leal Buitrago, Francisco y León Zamosc (eds.), **Al filo del caos**. **Crisis política en la Colombia de los años 80**, IEPRI, Tercer Mundo Editores, Bogotá, mayo de 1991.

Linz, Juan J., **Michels y su contribución a la sociología política**, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Linz J., Juan y Arturo Valenzuela, **La crisis del presidencialismo**, Alianza Editorial, 1997.

Loaeza, Soledad, **El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994**. Oposición leal y partido de protesta, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Lujambio Irazábal, Alonso José, **La proporcionalidad política del sistema electoral mexicano 1964-1985**, Tesis, Departamento de Ciencias Sociales, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1987.

_____, **Federalismo y Congreso en el cambio político de México**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

Martz, John D., Colombia. **Un estudio de política contemporánea**, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1969.

Ministerio del Interior, **Recomendaciones para una reforma política**. Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos, 1995.

Molina, José Enrique, **Los sistemas electorales de América Latina**, Cuadernos de CAPEL, IIDH, Costa Rica, 2000.

Morgenstern, Scott y Kirk Hawkins, **Cohesion of Legislators in Latin America: Patterns and Explanations**, Duke University, documento mimeografiado, 2001.

_____, **Influences on Agent Unity: Discipline and Cohesion**, Duke University, 2001.

Murillo Castaño, Gabriel, **Anotaciones sobre la crisis de la representación política en Colombia**, en Bejarano, Ana María, y Dávila, Andrés, **Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998**, Bogotá, Universidad de Los Andes, 1998.

Nohlen, Dieter y Mario Fernández (editores), P**residencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina**, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

Ogliastri, Enrique, **Liberales conservadores vs Conservadores liberales: faccionalismos trenzados en la estructura de poder en Colombia**, Universidad de los Andes, Bogotá, 1989.

Palacios, Marco, **Entre la legitimidad y la violencia**. Colombia 1875-1994, Norma, 1995.

Pardo Rueda, Rafael, **De primera mano**, CEREC, Grupo Editorial Norma, 1996.

Pasquino Gianfranco, **La oposición, Paidós**, Buenos Aires, 1998.

Pécaut, Daniel, **Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968 a 1988**, México, Siglo XXI.

Pizarro, Eduardo, R**eforma política y financiación de campañas electorales**, en AA.VV, **Reforma política y paz**, Ediciones Foro Nacional por Colombia, diciembre de 1998.

Pizarro, Eduardo, Álvaro Villarraga Sarmiento y Francisco Gutiérrez, L**a oposición política en Colombia: debate político**, 1996.

Querubín Cristina, María Fernanda Sánchez e Iliana Kure, **Dinámica de las elecciones populares de alcaldes, 1988-1997**, en Bejarano, Ana María, y Dávila, Andrés, **Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998**, Bogotá, Universidad de Los Andes, 1998.

Registraduría Nacional del Estado Civil, **Historia electoral colombiana**, 1810-1988, Bogotá, 1991.

Reyes Heroles, Jesús, **La reforma política y sus repercusiones en los estados**, INAP, 1979.

Rodriguez Victoria E., **La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo**, Fondo de Cultura Económica, 1999.

_____ y Peter Ward, **Policymaking, Politics, and Urban Governance in Chihuahua**. The Experience of Recent PANista Governments. Lyndon B. Johnson School of Public Affairs of the University of Texas at Austin, 1992.

_____ y Peter Ward, **Political Change in Baja California. Democracy in the Making?** Center for U.U.-Mexican Studies of the University of California at San Diego, 1994.

Roland, Gérard y Zapata, Juan Gonzalo, **Sistema electoral y de partidos en Colombia: propuestas de reforma**, Fedesarrollo, documentos de trabajo, nro. 16., agosto de 2000.

Roll, David, **Partidos políticos de Colombia**, en Alcántara Sáez, Manuel y Freienberg, Flavia (eds.), **Partidos políticos en América Latina**, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

_____, **Inestabilidad y continuismo en la dinámica del cambio político en Colombia**, Bogotá, ICFES, 1999.

_____, **Un siglo de ambigüedad: para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia**, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, CEREC, enero de 2001.

Santa, Eduardo, **Sociología política de Colombia**, editorial Iquima, Bogotá, 1955.

Sarabia Better, Arturo, **Reformas políticas en Colombia**. Del plebiscito de 1957 al referendo de 2003. Norma, junio de 2003.

Sartori, Giovanni, **Partidos y sistema de partidos**, Alianza Universidad, 1992.

_____, **Ingeniería constitucional comparada**, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Ungar, Elisabeth (editora), **Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos**, Universidad de Los Andes, 1993.

Ungar, Elisabeth y Germán Ruiz P., **¿Hacia la recuperación del Congreso?**, en Bejarano, Ana María, y Dávila, Andrés, **Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998**, Bogotá, Universidad de Los Andes, 1998.

Valenzuela Arturo, Josep Colomer, Miguel Ceballos, Arend Lijphart y Matthew Shugart, **Sobre la Reforma Política en Colombia. Informe de consultoría de la Universidad de Georgetown y la Universidad de California**, junio de 1999.

Vargas Bustamante, Mercedes, **Problemas de la representación política: algunas tesis sobre el caso colombiano**. Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán. Atlántic Editores Ltda, septiembre de 2002.

Vázquez Carrizosa, Alfredo, **El poder presidencial en Colombia. La crisis permanente del derecho constitucional**, Ediciones Sudamérica, Bogotá, 1986.

Wilson, Thommas Michael, **Factionalism and Party Politics in Colombia**, University of Tennessee, Knoxville, 1979.

Artículos de revistas y proyectos

Castro, Jaime, **Reforma política 1982-1986**, en Revista Javeriana, Vol. 106, nro. 527, agosto de 1986.

Cepeda Ulloa, Fernando, **La crisis y la reforma política**, Revista Foro nro. 30, septiembre de 1996.

Clavijo Romero, Bibiana Andrea, Morera Montaño, Lina Fernanda (investigadoras) y Prieto Botero, Marcela (editora), **El equilibro de poderes ante la reelección en Colombia**, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, agosto de 2010.

Contraloría General de la República, **La reforma política: un monstruo de mil cabezas**. Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política, nro. 283, abril de 2001.

Gómez Buendía, Hernando, **¿Cuál es el futuro del liberalismo?**, Revista Foro nro. 15, septiembre de 1991.

Gutiérrez Sanín, Francisco, **La reforma política: una evaluación crítica**. En Revista Pensamiento Jurídico n. 11, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia, 1999.

Hartlyn, Jonathan, **La política colombiana tras la reforma constitucional de 1991**, en Ciencia Política, nro. 35, abril-junio de 1994.

Hoskin Gary, **"Cómo impactó la Constitución del 91 a los partidos políticos"**, Estrategia Económica y Financiera, nro. 213, junio de 1995.

Leal Buitrago, Francisco, **"Democracia oligárquica y rearticulación de la sociedad civil: el caso colombiano"**, en Pensamiento Iberoamericano, nro. 14, julio-diciembre de 1988.

Losada Lora, Rodrigo, **Amojonando fronteras entre los partidos tradicionales.** Estrategia Económica y Financiera, nro. 42, marzo de 1981.

_____, **Reflexiones críticas sobre la llamada crisis de los partidos tradiciones**, Coyuntura Económica, vol. VII, nro. 1, mayo de 1977.

Mainwaring, Scott, **Presidentialism, Multipartism, and Democracy. The difficult Combination**, en Comparative Political Studies, Vol. 26, n.2, julio de 1993.

_____, y Matthew S. Shugart, Juan Linz, **Presidentialism, and Democracy. A Critical Appraisal, en Comparative Politics**, julio de 1997.

Melo, Jorge Orlando, **El Frente Nacional y la democracia**, en Estrategia Económica y Financiera, nro. 13, julio de 1978.

_____, **Proceso del bipartidismo colombiano y Frente Nacional**, Análisis Político nro. 8, sept/dic. de 1989.

Nielson Daniel y Matthew S. Shugart, **Constitutional Change in Colombia**. Policy Adjustment Institutional Reform, en Comparative Political Studies, Vol. 32, n.3, mayo de 1999.

Nieto Roa, Luis Guillermo, **La reforma política Samper: diagnóstico acertado. Propuesta equivocada**, 1995. Revista Foro N. 27, julio de 1995.

Pizarro León Gómez, Eduardo, **¿Hacia un sistema multipartidista? Las Terceras Fuerzas en Colombia hoy**, Análisis Político nro. 31, mayo/agosto de 1997, Bogotá, IEPRI.

_____, **El Proyecto reformista de Belisario Betancur**. Notas sobre la coyuntura política nacional, Revista Universidad de Antioquia, vol. 53, nro. 204, abril-junio de 1986.

Rangel Suárez, Alfredo, **"La reforma de los partidos o el vicio de Onán"**, Revista Foro, nro. 27, Bogotá, julio de 1995.

_____, **"Partidos, sistema electoral y constituyente"**, revista Foro, 1991, 14, Bogotá, 1991, págs. 17-26.

Rodríguez Raga, Juan Carlos, **"Posibilidades y riesgos de la actual reforma electoral en Colombia. Un análisis del sistema electoral colombiano"**, en Revista Pensamiento Jurídico. Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico nro. 11, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, Bogotá, 1999.

_____, **"Participación, sistema de partidos y sistema electoral. Posibilidades de la ingeniería institucional"**. Análisis político 33, enero-abril de 1998, Bogotá, IEPRI, págs. 94-108.

Romero, Marco Alberto, **Oposición, pluralismo y representación política en Colombia**, revista Foro nro. 27, 1995.

Torres Gámez, Jorge E., **¿Por qué el fracasó de los terceros partidos en Colombia?** Análisis retrospectivo de movimientos políticos 1948-1994, Revista Universidad del Tolima: Humanidades y ciencias sociales, Vol. 11, nro. 19, diciembre de 1996.

Sánchez Torres, Carlos Ariel, **Impacto de la reelección presidencial y la reforma política en las últimas elecciones**. Publicado en Civilizar, Nro. 11, Revista electrónica de difusión científica, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia. http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar

Sanín, Javier, **"El futuro del conservatismo"**, Revista Foro, 1991, 15, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia.

Sudarsky, John, **Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones**, agosto 15 de 2012.

Ungar, Elisabeth, **Congreso y reforma política: ¿Más de lo mismo?**, en Síntesis 99, Anuario social, político y económico de Colombia, TM Editores, IEPRI, Fundación Social.

Yepes Arcila, Hernando, **Los partidos políticos y el sistema electoral en Colombia**, Revista Javeriana, tomo 121, nro. 601, año 62, ene.-feb. de 1994.

Proyectos de acto legislativo y de ley

Proyecto de Acto Legislativo 088 de 1998 Cámara, para la reforma política y la profundización de la democracia, 8 de octubre de 1998, Gaceta del Congreso nro. 215.

Proyecto de Acto Legislativo 20 de 2000 Senado, 24 de marzo de 2000, Gaceta del Congreso nro. 67.

Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 Senado, publicado en la, 29 de julio de 2002, Gaceta del Congreso nro. 303.

Proyecto de Ley 47 de 2002 Senado, por el cual se convoca un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional, agosto 9 de 2002, Gaceta del Congreso 323.

Proyecto de Ley de Referendo aprobado y conciliado por la comisión de la Cámara de Representantes y el Senado de la República el 19 de diciembre de 2002.

Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2014, Senado, por el cual se modifican los artículos 190 y 197 de la Constitución Política.

Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2014, Senado, por medio del cual se reforman los artículos 267, 276 y 281 de la Constitución Política de Colombia, sobre la elección del Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo.

Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2014, Senado, por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política y se reajusta el equilibrio de poderes.

Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2014, Senado, por medio del cual se reforman los artículos 190 y 197 de la Constitución Política de Colombia.

Proyecto de Acto Legislativo 12 de 2014, Senado, por medio del cual se modifican los artículos 233, 249, 254, 267 y 276 de la Constitución Política.

Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014, Senado, por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Acto Legislativo 19 de 2014, por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se reforma el equilibrio orgánico de frenos y contrapesos.

11. Glosario

Bancada: hace referencia a un grupo de parlamentarios que actúan en bloque, cohesionados por una característica común. Generalmente, están integradas por personas elegidas bajo el aval de un mismo partido político. Sin embargo, también se conforman bancadas en torno a factores étnicos, regionales y de género.

Cifra repartidora: se define como el procedimiento mediante el cual se divide la votación de cada una de las listas de los partidos por uno (1), luego por dos (2), por tres (3), y así sucesivamente hasta un número igual al de curules por proveer. Luego se toman los mayores resultados de estas divisiones, tantos como curules por proveer, y se ordenan de mayor a menor, y el último de esos resultados es a la postre la cifra repartidora y la última curul asignada. En otros términos, para la asignación de curules, se divide cada una de las votaciones de las listas por la cifra repartidora y el valor entero de cada uno de los resultados es el número de curules que obtiene cada lista.

Circunscripción electoral: es la división de un territorio dentro del cual los votos emitidos constituyen el fundamento para el reparto de los escaños entre candidatos o partidos.

Cociente electoral: es el número que resulta de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. Una vez asignadas las curules por cociente, los escaños restantes por asignar que no hayan sido provistos por cociente se asignan en orden descendente al residuo mayor que haya quedado hasta completar el número total de curules disponibles. A esta fórmula electoral también se le denomina de cuota Hare.

Congreso bicameral: es la práctica de tener dos cámaras legislativas. En ese sentido, un parlamento o congreso bicameral posee dos cámaras: una baja, generalmente denominada Cámara de Representantes o de Diputados, y una alta, habitualmente llamada Senado.

Congreso unicameral: es la adopción de una sola cámara legislativa. Usualmente, los países con asambleas unicamerales son pequeños y homogéneos y consideran una cámara alta como innecesaria, en especial cuando se señala que se dedica a duplicar la participación existente en la cámara baja.

Consociacionalismo: se llama consociacional la tendencia de un Estado o gobierno a lograr acuerdos permanentes, principalmente entre sus élites, y a permanecer estable, a pesar de divisiones internas de tipo étnico, religioso, lingüístico o político.

Democracia representativa: es el modo de elaborar y tomar decisiones políticas a través de la elección de representantes de la ciudadanía que son los responsables directos de las decisiones políticas.

Democracia participativa: es una expresión amplia que se suele referir a formas de democracia en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa. Implica una participación ciudadana intermedia entre democracia representativa y democracia directa.

Democracia presidencial: se denomina república presidencialista o sistema presidencial a aquella forma de gobierno en la que el jefe de Estado, además de ostentar la representación formal del país, es también parte activa del poder ejecutivo, como jefe de gobierno, ejerciendo así una doble función.

Democracia parlamentaria: en oposición a la república presidencialista y la república semipresidencialista, el jefe del Estado no tiene normalmente poderes ejecutivos reales como un presidente ejecutivo, ya que la mayoría de estos poderes le han sido concedidos al jefe de gobierno, normalmente llamado primer ministro.

Estatuto de oposición: es un marco normativo que puede ser recogido en una ley y que busca conceder garantías para el ejercicio de la oposición y la propuesta de alternativas sobre las políticas gubernamentales a los partidos y movimientos políticos que no participen del gobierno.

Elecciones de mitaca: las que se hacen a mitad de período entre las presidenciales.

Faccionalismo: las características del faccionalismo o política faccional enfatizan el sectarismo y el particularismo y en ellas se funde la diferencia con otras agrupaciones de carácter informal, como las familias políticas, las corrientes, las tendencias internas o las camarillas, todo ello en detrimento de la unidad y de las decisiones que benefician al partido como un todo.

Frente Nacional: fue una coalición política y electoral entre liberales y conservadores vigente en Colombia entre 1958 y 1974; por extensión, también se refiere al período histórico de dichos años. Las principales características de este fueron la sucesión de cuatro períodos (16 años) de gobierno de coalición; la distribución equitativa de ministerios y burocracia en las tres ramas del poder público; los candidatos presidenciales elegidos por acuerdo bipartidista y la distribución igualitaria de las curules parlamentarias hasta 1968.

Gobernabilidad: estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político o el gobierno para responderlas de manera legítima y eficaz.

Ingeniería electoral: se ocupa del análisis, el diseño y la selección de procedimientos que se suelen utilizar para transformar votos en escaños (fórmulas electorales), que constituyen el grueso de cada sistema electoral.

Ingeniería institucional: es el arte de concebir y disponer las diferentes instituciones mediante procedimientos generalmente de carácter constitucional o legal cuya lógica vaya en el mismo sentido que los objetivos perseguidos, a diferencia de disposiciones con objetivos no definidos o con consecuencias espontáneas.

Legitimidad: en términos políticos, la legitimidad es la capacidad que permite ejercer el poder sin necesidad de recurrir a la violencia; en una perspectiva jurídica, es la capacidad de ser obedecido sin recurrir a la coacción, en contraposición a la autoridad.

Lista electoral: o lista de partido es una agrupación de candidatos políticos a un cargo electo, por lo general en los sistemas electorales proporcionales. Una lista electoral puede ser registrada por un partido político o bien tratarse de un grupo de candidatos independientes. En sistemas no proporcionales también se pueden utilizar las listas electorales para las circunscripciones plurinominales.

Lista única: es la presentación a elecciones de una sola lista de candidatos en una circunscripción electoral por parte de un partido o movimiento político reconocido o por un grupo de ciudadanos que adquiere tal derecho.

Pluripartidismo o multipartidismo: es el sistema donde gran cantidad de partidos políticos tiene amplias posibilidades de obtener el poder ejecutivo, así como donde el poder legislativo se encuentra dividido entre gran cantidad de bancadas o fracciones parlamentarias; ello, en contraposición al bipartidismo o al unipartidismo.

Referendo: consulta que el gobierno nacional, departamental, distrital o municipal hace al pueblo, para que aprueba o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue una ya vigente.

Régimen político: nombre que se da al conjunto de instituciones políticas por medio de las cuales un Estado organiza la manera de ejercer el poder sobre la sociedad, la cual que también es válida para los gobiernos considerados ilegítimos por parte de sus detractores. Tales instituciones tienen como objetivo regular la lucha por el poder político y su ejercicio, lo que incluye la relación entre aquellos que ostentan la autoridad y el resto de la sociedad. El régimen político adoptado por un Estado no debe ser confundido con su forma estatal, ya sea Estado unitario o federal, o con su sistema de gobierno, en sus variantes de presidencialismo o parlamentarismo.

Sistema de partidos: se entiende por tal el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto de su magnitud como de sus fuerzas relacionales, así como respecto de las ubicaciones ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción, las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político.

Sistema electoral: es el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos técnicos enlazados entre sí y legalmente establecidos, por medio de los cuales los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público. En un sentido amplio, el sistema electoral es la parte del derecho que aglutina el conjunto de reglas relacionadas con la integración de los órganos de gobierno por procedimientos electivos. Según este concepto, son las normas que regulan la ciudadanía, los partidos políticos, las bases del sufragio y la emisión del mismo, los órganos electorales, los recursos contra sus decisiones y el sistema electoral en sentido restringido.

Sistema político: es la plasmación organizativa de un conjunto de interacciones que son estables, a través de las cuales se ejerce la política en un contexto limitado por la población. Este sistema está formado por instituciones, partidos políticos, organizaciones, agentes, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden de la sociedad.

Umbral electoral: es el número mínimo de votos que cada lista debe tener para participar en la repartición de curules. El objetivo de la cláusula es evitar la fragmentación en el Parlamento o en las demás corporaciones públicas de elección popular.

Voto preferente: es uno de los elementos del sistema electoral usado en elecciones en donde las personas marcan en la papeletea electoral los candidatos de su preferencia y tienen con ello la facultad de ordenar la lista final de los candidatos y elegidos según las preferencias expresadas por los votantes.

Fundación Hanns Seidel

Oficina Colombia

Fundación Hanns Seidel Colombia
Carrera 9A No. 99-02, Edificio Citibank,
Oficina 806A
Bogotá - Colombia
Tel.: +57 1 6219888
Fax: +57 1 6219900
colombia@hss.de

www.fhs.com.co