

# CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

No. 6

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas  
Pregrado en Ciencias Políticas



# **CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS**

## **No. 6**

**Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas**  
**Pregrado en Ciencias Políticas**





Juan Luis Mejía Arango  
**Rector**

Julio Acosta Arango  
**Vicerrector**

Hugo Alberto Castaño Zapata  
**Secretario General**

Jorge Alberto Giraldo Ramírez  
**Decano Escuela de Ciencias y Humanidades**

Santiago Leyva Botero  
**Jefe del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas**

Alejandra Ríos Ramírez  
**Jefa del pregrado en Ciencias Políticas**

Alejandra Ríos Ramírez  
**Editora académica**

Mateo Navia Hoyos  
**Corrector**

**ISSN: 2389-9840**

**Portada:**

Mauricio Arroyave Salazar

**Diseño, diagramación e impresión**

Pregón S.A.S.

Medellín,  
Octubre de 2014

# Universidad EAFIT

## **Misión**

La Universidad EAFIT tiene la Misión de contribuir al progreso social, económico, científico y cultural del país, mediante el desarrollo de programas de pregrado y de postgrado –en un ambiente de pluralismo ideológico y de excelencia académica– para la formación de personas competentes internacionalmente; y con la realización de procesos de investigación científica y aplicada, en interacción permanente con los sectores empresarial, gubernamental y académico.

## **Valores Institucionales**

### **Excelencia:**

Calidad en los servicios ofrecidos a la comunidad  
Búsqueda de la perfección en todas nuestras realizaciones  
Superioridad y preeminencia en el medio en el que nos desenvolvemos

### **Tolerancia:**

Generosidad para escuchar y ponerse en el lugar del otro  
Respeto por las opiniones de los demás  
Transigencia para buscar la conformidad y la unidad

### **Responsabilidad:**


Competencia e idoneidad en el desarrollo de nuestros compromisos  
Sentido del deber en el cumplimiento de las tareas asumidas  
Sensatez y madurez en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas

### **Integridad:**

Probidad y entereza en todas las acciones  
Honradez o respeto de la propiedad intelectual y de las normas académicas  
Rectitud en el desempeño, o un estricto respeto y acatamiento de las normas

### **Audacia:**

Resolución e iniciativa en la formulación y ejecución de proyectos  
Creatividad y emprendimiento para generar nuevas ideas  
Arrojo en la búsqueda de soluciones a las necesidades del entorno



# **Sistema electoral y sistema de partidos colombianos: ¿Cambios para la democracia o mecanismos del mantenimiento? Historia de un reformismo cíclico y coyuntural**

**Jorge Iván Marín Tapiero**

Estudiante de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín

*En materia de gobierno todo cambio es sospechoso, aunque sea para mejorar*

Francis Bacon

## **Resumen**

Este artículo pretende dar a conocer los resultados de una breve investigación de las reformas políticas más relevantes en Colombia desde el Frente Nacional, con el objetivo de demostrar si los propósitos prístinos por los que se dieron cada una fueron realmente alcanzados o si, por el contrario, fueron antitéticos a los ideales primigenios. Para el efecto, se analizan las consecuencias que dejó el Frente Nacional en el sistema político colombiano, los efectos surgidos de la Constitución Política de 1991 y los frutos obtenidos con el Acto Legislativo 01 de 2003. También se presentan los vacíos que no logran satisfacer las diferentes modificaciones del sistema. Finalmente, luego de un sucinto pero enjundioso examen, se concluye que lo que estamos viendo hoy en día evidencia que el fortalecimiento y la renovación de las colectividades partidistas aun es una meta por alcanzar, entre otras consideraciones.

## **Introducción**

Casi todas –si no todas– las reformas políticas y electorales colombianas en los últimos decenios, fueron concebidas para fortalecer el sistema de partidos y los partidos políticos, y para hacer más transparente la actividad política. Estas reformas,

si bien fueron estructurales modificaciones al sistema electoral colombiano principalmente, tuvieron ínsitas y relevantes repercusiones sobre el sistema de partidos. Como lo afirma Duverger (1981: 232; *Cfr.* Matas, 1996: 336), los sistemas electorales son un elemento decisivo para la configuración del sistema de partidos. Es así como Colombia ha transitado desde 1958 hasta hoy, por tres periodos importantes dentro de la vida política del país, configurado cada uno por un especial sistema electoral y, por ende, un específico sistema de partidos:<sup>1</sup> sistema de partido hegemónico para el lapso frente-nacionalista, bipartidismo con tendencia a la hegemonía desde 1974 hasta 1991, y multipartidismo a partir de 1991 (con la implementación de la nueva Carta Magna). Inclusive es posible dividir este último periodo en dos momentos: uno caracterizado por la cuasi-atomización (1991-2003), y un segundo momento en el que predomina el multipartidismo atenuado (con tendencia al bipartidismo) desde 2003 hasta hoy.

Bien se sabe que las normas por sí solas no producen los cambios esperados. Es evidente que para ver resultados se requiere tiempo y la voluntad política de sus dirigentes. Sin embargo, esta última no solo ha sido escasa, sino que la supervivencia de varios partidos se ha construido y se sigue construyendo sobre proyectos personalistas, para los que los partidos son un obstáculo. Y lo que es aun más preocupante, para cada elección se crean nuevas colectividades al vaivén de las veleidades de unos pocos y de sus necesidades electorales del momento, olvidando que una democracia con partidos débiles es una democracia frágil. A partir de esta inquietud surge el presente artículo como producto de una sucinta y concisa investigación sobre la historia del sistema electoral y de partidos colombiano, analizando las consecuencias de cada reforma y vislumbrando las oquedades que aun quedan por atestar.

Este artículo pretende determinar empíricamente si las reformas políticas efectuadas en los últimos años (que considero son las más relevantes, la implantada por la Carta Magna de 1991 y las modificaciones hechas por el Acto Legislativo 01 de 2003) han logrado cumplir sus objetivos, y, en caso tal, entrever los retos aun pendientes por enfrentar. Para lo cual, el documento se divide en tres partes; en la primera se desarrolla la contextualización histórica y se establecen las condiciones por las que atravesaba el sistema político colombiano (consecuencias del Frente Nacional) para la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. La segunda sección está dedicada al análisis de los corolarios obtenidos por los cambios introducidos en la Constitución de 1991. Finalmente, en la tercera y última unidad se analizan brevemente los resultados generados por la Reforma Política de 2003 y se plantean las conclusiones arrojadas por el estudio.

1 Para esta clasificación se tuvo en cuenta la taxonomía de los sistemas de partidos hecha por Giovanni Sartori (*Cfr.* 1994: 158).

## **Contextualización histórica: secuelas de un unipartidismo “bipartidista” — frente nacional**

Sin desconocer las circunstancias y condiciones socio-históricas por las que atravesaba Colombia para la época, ni demeritando los logros obtenidos que dieron una salida institucional a la crítica coyuntura socio-política a la que se enfrentaba, el arreglo del Frente Nacional (1958-1974), fraguado entre los principales líderes de la política colombiana del momento, con el objetivo de poner fin a las violentas exacerbaciones y pugnacidades inter-partidistas que habían llevado al periodo de la Violencia durante las décadas de 1940 y 1950, tuvo un fuerte impacto en el sistema político colombiano y en la cultura política de gran parte de los habitantes, y cuyas consecuencias denostables son aun evidentes en el marco político, social y económico del país.

El Frente Nacional logró a la larga detener y desactivar las violentas manifestaciones partidistas; sin embargo, convirtió el escenario político-electoral en un espacio hermético de segregación y restricción de movimientos y partidos políticos no tradicionales (factor coadyuvante al surgimiento de grupos armados ilegales que aun azotan la democracia y la convivencia pacífica colombiana); condición que afectó gravemente la legitimidad del régimen y que clientelizó y desinstitucionalizó progresivamente el sistema de partidos colombiano dada la creciente competencia intra-partidista en la que devino (producto de la “representación política” paritaria y la alternancia del ejecutivo entre dos partidos políticos tradicionales durante más de quince años).

La crisis política de los años ochenta –patente con el Paro Cívico Nacional de 1977; la toma del Palacio de Justicia en 1985; la mácula del narcotráfico en la política;<sup>2</sup> concu- rridos magnicidios de líderes populares,<sup>3</sup> funcionarios del Estado<sup>4</sup> y representantes de la opinión pública–,<sup>5</sup> desembocó en la convocatoria en 1990 de una Asamblea Nacional Constituyente, encargada de redactar una nueva Constitución que hiciera frente a las crecientes manifestaciones de inestabilidad política.

### **Primer artilugio “medicinal”: la constitución política de 1991**

La Constitución de 1991 fue, sin lugar a dudas, un ejercicio amplio y profundo de cambio institucional. Desde entonces, el sistema de partidos muestra la incorporación de diferentes tendencias ideológicas para el logro de consensos políticos. Este espíritu pluralista quedó estampado en la nueva Carta Magna, la cual incorporó elementos que abrieron la posibilidad de que diferentes organizaciones políticas y sociales obtuvieran personería jurídica de forma mucho más simple.

2 Hago referencia principalmente al triunfo de Pablo Escobar con un escaño en el Senado en las elecciones de 1982.

3 Como el de Jaime Pardo Leal en 1987, o los de Carlos Pizarro Leongómez y Bernardo Jaramillo Ossa en 1990.

4 Verbigracia el asesinato del entonces Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en 1984.

5 Es aquí el caso del homicidio de Guillermo Cano Isaza, prestigioso periodista y director del diario *El Espectador*, en 1986.

Quiso abrir la escena política, tradicionalmente caracterizada como cerrada y excluyente (carácter ahondado aun más con la estructura funcional e institucional del Frente Nacional): aceleró y profundizó la descentralización administrativa (cuyo antecedente prístino puede hallarse en el Acto Legislativo 01 de 1986, en el que se consagra la elección popular de alcaldes); se incorporaron el multiculturalismo y el pluralismo como principios rectores; se promovió la integración y participación de todo tipo de organizaciones y movimientos políticos; se modificaron las circunscripciones electorales (de orden nacional para el Senado, un distrito internacional, y se contempló una circunscripción especial para los indígenas); estableció un amplio régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los congresistas; se incorporó la temática de los partidos y la financiación de campañas al articulado constitucional; y se trató de modernizar el procedimiento electoral con la implementación de tarjetones, la prohibición del proselitismo electoral el día de comicios, la modificación del calendario electoral, etc.

Sin embargo, al flexibilizar el sistema electoral colombiano permitiendo la participación de ciudadanos a título individual, la formación de partidos políticos con mínimos requisitos, la doble militancia, y la ausencia de una restricción del número de listas por partido, las reformas introducidas no resultaron en el sistema de representación deseado por los constituyentes. En lugar de ello, se fomentó la indisciplina en el sistema de partidos: por prevalecer intereses personales se perdió el fortalecimiento de los partidos. Esto fue evidente con la puesta en escena de diferentes listas o agrupaciones electorales personales,

que si bien no obtenían el aval de su partido, lo solicitaban a otra agrupación o partido que pudiera otorgárselo, o simplemente montaban su propio movimiento o partido mediante cualesquiera de las diferentes opciones que la normatividad ofrecía. Lo que condujo a que algunas de esas agrupaciones políticas con personería jurídica se especializaran en expedir avales para garantizar por lo menos a través de la suma de las partes, los votos suficientes para conservarla o en el mejor de los casos para obtener reposición de gastos de campaña y financiación para el partido (Clavijo Romero & Cols., 2009: 12).

Para la consecución de votos era frecuente el aprovechamiento de las oquedades que tenía la aplicación de la fórmula del cociente electoral y el resto mayor, era innegable la mayor rentabilidad de obtener curules por residuo, si se tiene en cuenta la gran cantidad de votos necesarios para obtenerlas por cociente. En la tabla siguiente se observan los altos números de curules asignadas por residuo en las elecciones durante las cuales se utilizó este método.

**Tabla 1. Curules asignadas por los métodos de cociente electoral y residuos, elecciones Senado 1991-2002.**

<b>Senado</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>
Por cociente	42	13	8	12
Por residuo	68	89	94	90
<b>Total de escaños</b>	<b>102</b>	<b>102</b>	<b>102</b>	<b>102</b>

Fuente: Cabrera Erasó, 2009: 7; tomado de Franco-Cuervo, Beatriz y Bibiana Clavijo, "Senado 2006: Impacto de la reforma político electoral": 17.



De esta manera, como nos ilustra la investigadora Bibiana Clavijo (2009: 15), puede determinarse que los principales problemas del sistema electoral y por consiguiente del sistema de partidos, corolarios de la carta fueron:

- Fuerte pluralización del sistema, tendiendo hacia la atomización.
- Indisciplina inter e intra-partidista y auge de micro-empresas electorales.
- Excesivos personalismos políticos y consecuente falta de identidad de los movimientos políticos.
- Corrupción y falta de control en los partidos políticos.
- Deficiencias en el sistema de partidos.
- Complejas relaciones entre el ejecutivo y el legislativo con efectos directos sobre la gobernabilidad.
- Infiltración de organizaciones delincuenciales en la política, entre otros.

Así, el personalismo, el clientelismo y la fragmentación no solo permanecieron sino que se enraizaron en el sistema de participación política colombiano. Basta observar la tabla siguiente para comprender este fenómeno.

**Tabla 2. Listas inscritas y partidos participantes, elecciones Senado 1991 – 2002.**

<b>AÑO DE ELECCIÓN</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>
<b>No. DE PARTIDOS</b>	24	54	80	64
<b>No. DE LISTAS INSCRITAS</b>	143	254	314	321

Fuente: Clavijo Romero & Cols., 2009: 16.

Estos datos permiten constatar la información presentada por el proyecto de la Universidad de los Andes “Congreso Visible”, y confirmar que la política colombiana, antes de la reforma política de 2003, estaba caracterizada por la existencia de multitud de pequeños partidos, movimientos y organizaciones políticas, que se creaban según las conveniencias electorales y de corto plazo de grupos o personas específicas. Esto se tradujo, claramente, en un debilitamiento gradual de los partidos tradicionales, pero sobre todo en un detrimento de la democracia, que requiere de partidos políticos fuertes para representar adecuadamente a diferentes sectores de la sociedad.

Cabe apuntar que el inconformismo de amplios sectores de la ciudadanía con los partidos tradicionales (claros vestigios negativos que había dejado el Frente Nacional) favoreció a los candidatos llamados independientes. Estos, usualmente, se valieron de un discurso no partidista, reacio a las maquinarias políticas, para ganar el apoyo de los votantes. Si bien esta proliferación de partidos y movimientos políticos podía interpretarse como una apertura y democratización del sistema político, en la práctica trajo consecuencias negativas (verbigracia las elecciones legislativas de 2002, en las cuales el Partido Liberal Colombiano avaló más de 300 listas para los 100 escaños del Senado de la República).

A pesar de las facilidades otorgadas para constituir una nueva agrupación política, no existían mecanismos ni incentivos que llevaran a los candidatos a acogerse a los lineamientos del partido. Eran muchas las fuerzas políticas que tenían curul en el Congreso, por lo cual, las negociaciones entre el gobierno y los congresistas resultaban más complejas y sobre todo más proclives a los acuerdos personales en los que frecuentemente primaban negociaciones burocráticas o presupuestales. El Ejecutivo no dialogaba con dos o tres interlocutores, sino con muchos actores, lo que hacía que el procedimiento legislativo fuera ineficiente y costoso.

En este sentido es válida la tesis del profesor Fernando Giraldo cuando afirma que, “con la ampliación de la democracia en Colombia a finales de los años ochenta y principios de los noventa, en el imaginario colectivo se sobreestimó la capacidad de la democracia y se creyó que con ello bastaba para superar los problemas sociales, económicos y políticos que vivía el país” (2003: 123).

En esencia, los cambios institucionales sí modificaron las condiciones de competencia política y abrieron el sistema político, a costa de grados importantes de articulación, cohesión y gobernabilidad del sistema. Se obtuvo entonces una escena política caóticamente competitiva sujeta a una frágil gobernabilidad difícil de discernir y manejar. Por lo tanto, era perentoria la instauración de un nuevo sistema electoral que corrigiera las falencias y vacíos del liso sistema de partidos corriente para la época: como la disyuntiva generada ofrecía inclinarse por la amplia representación política de los intereses de la sociedad (pues el número de partidos es un dato importante para conocer el grado de fragmentación política de una sociedad) o por una gobernabilidad sólida y estable, se optó entonces por la segunda alternativa (ya que los resultados de haber elegido una mayor representatividad política, como se había dispuesto en la Constitución de 1991, no fueron los anhelados, peor aun, fueron antitéticos a los objetivos de los constituyentes).

### **Segundo remedio: la reforma política de 2003**

En estas circunstancias surge, como producto del consenso entre el Partido Liberal y el Partido Conservador con el apoyo de los denominados independientes y algunos congresistas uribistas, el Acto Legislativo 01 de 2003.

Los cambios introducidos por la Reforma Política de 2003, afirman los académicos participantes en esta, estaban orientados a reducir el personalismo y la fragmentación del sistema de partidos colombiano, el fortalecimiento de los partidos, la modernización y racionalización del sistema electoral, la reestructuración del Congreso y la moralización de la política. Efectuó importantes transformaciones en el régimen electoral y el sistema de partidos: figuras como el umbral, la cifra repartidora, las listas únicas y el voto preferente, apuntaron a reducir la cantidad de fuerzas políticas en contienda y a fortalecer los partidos y movimientos con mayor arraigo en la sociedad. Entre sus planteamientos metamórficos son relevantes:

- Listas únicas por partido y voto preferente opcional para el partido o para el elector.
- Cifra repartidora como fórmula de conversión de votos en escaños.
- Porcentaje mínimo de votos para obtener y/o mantener la personería jurídica.
- Prohibición de la doble militancia: no se puede pertenecer a un partido de carácter nacional y a otro regional; no se puede participar en dos consultas internas.
- Realización de consultas internas para elegir candidatos.
- Normas sobre financiación de partidos y campañas; aumento de recursos y sanciones por violación de topes.
- Prohibición de hacer las votaciones en períodos diferentes a los anunciados.
- Creación de comisiones de conciliación.
- Voto electrónico y valoración del voto en blanco.
- Carácter institucional de autoridades electas y prohibición de cualquier autoridad para ser elegida a más de un cargo público si los periodos coinciden en el tiempo.

Fuente: Clavijo Romero & Cols., 2009: 17.

El impacto más significativo que tuvo esta reforma fue la reducción del número de partidos dentro del sistema de partidos colombiano. “[E]n el 2002 más de 60 partidos y movimientos políticos avalaron 321 listas al Senado y 883 a la Cámara de Representantes. Por su parte, en las elecciones de 2006 [...] se presentaron para el Senado tan solo 20 partidos con 874 candidatos y para la Cámara se presentaron 39 partidos en 412 listas con 2005 candidatos” (Clavijo & Cols., 2009: 19). El umbral para el Senado (el 2% de los votos válidos) fue de ciento ochenta y cuatro mil un (184.001) votos, 10 partidos lo superaron, a saber, el Partido de la U, el Partido Conservador Colombiano, el Partido Liberal Colombiano, el Polo Democrático Alternativo, Cambio Radical, Movimiento Mira, Convergencia Ciudadana, el Movimiento Alas-Equipo Colombia, el partido Colombia Democrática y el movimiento Colombia Viva, otros 10 perdieron la personería jurídica. En la Cámara de representantes, el único movimiento que logra preservar su personería jurídica gracias a su votación en sumatoria para esta corporación es el Movimiento Apertura Liberal.

En las elecciones para Congreso de 2010 (Cfr. López & Forero, 2010), el número de partidos políticos con representación en el Senado pasó de diez en el 2006 a ocho en el 2010. El Partido de la U y el Conservador aumentaron su representación; el Partido Liberal y el MIRA la mantuvieron; el Polo Democrático y Cambio Radical la disminuyeron; e ingresaron el Partido Verde y el PIN. Cuatro partidos que tuvieron representación en el Senado en 2006 no obtuvieron representación en 2010, por lo cual perderán su personería jurídica: Alas-Equipo Colombia, Colombia Democrática, Colombia Viva y Convergencia Ciudadana.

Podemos aseverar entonces que las listas únicas y los umbrales son el mayor incentivo para fomentar la disciplina al interior de los partidos en la presentación de sus ofertas


políticas, y además impulsan a los candidatos cobijarse en fuertes agrupaciones políticas. Aspecto positivo si se prefiere la estabilidad política sobre la representatividad de los intereses plurales de la sociedad; pero negativo si se tiene en cuenta el riesgo que corren los partidos y movimientos minoritarios a desaparecer jurídicamente durante largo plazo; frente a la enorme masa denominada “Acuerdo de Unidad Nacional”, que integra a cuatro de los partidos más preponderantes en la escena política y que dominan la política en el país (que hoy funciona con reglas y comportamientos informales y no muy claras, que en muchos casos son aceptadas culturalmente).

La conclusión es clara, las reformas políticas hechas en Colombia reflejan una de las principales características de las actuaciones de los políticos colombianos: sus decisiones son el resultado de negociaciones en las que ellos, al sentirse amenazados por las normas que modifican, lo hacen bajo criterios y cálculos de costo-beneficio, para que los cambios no alteren radicalmente sus propias posibilidades de continuar en la carrera política entrando a un ciclo reformista en el que se implementan cambios “experimentales” coyunturales para beneficios a títulos personales y que responden a acuerdos y transacciones entre los actores políticos del momento, reflejando en buena medida sus intereses para sobrevivir y reproducirse políticamente.

Finalmente, mientras algunas de las normas adoptadas deben afianzarse en el tiempo y mostrar su bondad, otras requieren de desarrollos adicionales y algunas más definitivamente no han servido para mejorar el funcionamiento del sistema democrático colombiano. En este sentido el país tiene pendiente una gran agenda de temas políticos en todos los campos de reforma (las elecciones y el sistema electoral, los partidos políticos y el sistema de partidos, el sistema de gobierno y los mecanismos de la democracia directa), que deben seguir a consideración y debate del país.

### Bibliografía

- Cabrera Eraso, M. F. (2009) *El acto legislativo 01 de 2003. ¿Herramienta fallida para el fortalecimiento de los partidos políticos en Colombia? Caso de estudio: Partido social de unidad nacional — Partido de la U*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Clavijo Romero, B. A., M. A. Arboleda Arango, & M. Prieto Botero, (2009) *Reforma política y reelección*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.
- CongresoVisible (s.f.). “Reforma Política de 2003”. En: <http://www.congresovisible.org/democracia/reformas/2003/>. Consultado el 18 de marzo de 2013.
- Duverger, M. (1981) *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Giraldo García, F. (2003) “Partidos y Sistema de Partidos en Colombia”. En: R. Roncagliolo, & C. Meléndez, *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, pp. 123-160. Bogotá: IDEA.
- López, C., & M. Forero, (2010) *Análisis de las elecciones legislativas de 2010. Informe del Observatorio de la Democracia*. Bogotá: Misión de Observación Electoral MOE.
- Matas Dalmases, J. (1996) “Los partidos políticos y los sistemas de partidos”. En: Caminal Badía, M., *Manual de Ciencia Política*, pp. 314-340. Madrid: TECNOS.

- 
- Rodríguez Pico, C. R. (2011) “La reforma política: ¿diablos haciendo hostias?”. En: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1674-la-reforma-politica-idiablos-haciendo-hostias.html>. Consultado el 20 de marzo de 2013.
- Sartori, G. (1994) “El criterio numérico”. En: *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.