

Transformaciones en el sistema de partidos en Colombia en el Senado de la República en los periodos 2002-2006 y 2006-2010, a partir de las reformas políticas de 2003 y 2009 y la reelección presidencial.

Santiago José Castro Agudelo



Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Maestría en Estudios Políticos

Bogotá D.C.

2011

Transformaciones en el sistema de partidos en Colombia en el Senado de la República en los periodos 2002-2006 y 2006-2010, a partir de las reformas políticas de 2003 y 2009 y la reelección presidencial.

Santiago José Castro Agudelo

Trabajo de Grado

Director: Alberto Cienfuegos Rivera



Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Maestría en Estudios Políticos

Bogotá D.C.

2011

CONTENIDO

	Página
Introducción.....	5
Primeras fracturas en 2002 y el tránsito hacia la reforma política de 2003.....	18
Reforma política de 2003 y reelección presidencial.....	40
Reelección presidencial y elecciones 2006.....	56
Reforma de 2009 y elecciones 2010.....	72
Conclusiones.....	101
Bibliografía.....	106
Fuentes de Internet.....	110

LISTA DE TABLAS

Página

Tabla 1 –	Impacto en número de votos del transfuguismo tras la aprobación de la reforma política de 2009.....	86
Tabla 2 –	Resultados electorales 2010 y 2006.....	88
Tabla 3 –	Votos por la etiqueta del partido y por el candidato más votado.....	92

Introducción

En el año 2002, la elección de Álvaro Uribe Vélez como Presidente de la República de Colombia, rompió una tradición donde quién era elegido para orientar el poder ejecutivo era el candidato oficial de uno de los dos partidos tradicionales, Liberal o Conservador, y contaba con el respaldo de la mayoría de sus fracciones¹. Así se presentó hasta 1998 cuando Andrés Pastrana fue elegido por un movimiento político distinto, pero con el pleno respaldo de su partido, el Conservador, que lo había proclamado candidato en una convención nacional. Uribe, por el contrario, era un candidato respaldado por amplias fracciones del Partido Liberal, que se enfrentó, no obstante, al candidato oficial del partido, Horacio Serpa; y que recibió, al final de su campaña, el respaldo del Partido Conservador, entonces presidido por el Senador Carlos Holguín Sardi², logrando una votación histórica y ganando la elección en la primera vuelta presidencial en mayo de 2002, algo que no se había presentado nunca en el marco de la nueva Constitución Política de 1991.

Cabe resaltar aquí que Uribe Vélez había logrado jugar a la “gran apuesta de la política colombiana”, que consistía en apelar a las fuerzas políticas tradicionales, que aún mantenían un nivel relevante de simpatía³, y a las independientes. En palabras de Francisco Gutiérrez

¹ Aquí se asume el planteamiento de Sartori en relación a las fracciones como subunidades de los partidos que inciden en su nivel de organización y que determinan el grado de división interna (Sartori, 2005: 110-112).

² Esta aclaración es relevante en tanto Carlos Holguín había asumido la presidencia del Directorio Nacional Conservador en mayo de 2001, convocando a los parlamentarios conservadores y a cientos de dirigentes para diseñar un plan estratégico. Los objetivos trazados eran: ganar en las elecciones para Congreso de marzo de 2002, tener candidato presidencial propio y ser decisivos en mayo de 2002 (DNC, 2006: 41). Lo anterior deja entrever que pasadas las elecciones al Congreso estarían dispuestos a respaldar otra candidatura, como en efecto ocurrió.

³ En el caso del Partido Liberal cercano al 30% para 2002 (Gutiérrez, 2003: 37). De acuerdo con la primera muestra de LAPOP, en el año 2005 el 31,7 % de quienes confiaban en los partidos políticos (36% de la población) se declaraban simpatizantes del Partido Liberal y el 15,2 % del Partido Conservador (LAPOP, 2005).

“Quienes carecían de los recursos para presentarse genuinamente como independientes (María Emma Mejía), o les faltaba la cabeza fría para mantener lazos con el mundo tradicional (Noemí Sanín), y quemaron los puentes, fueron derrotados. Otros, como el Presidente actual (en ese entonces Álvaro Uribe Vélez), lograron hacer la cuadratura del círculo (apelar al mismo tiempo al voto tradicional y al independiente) y obtuvieron una victoria espectacular” (Gutiérrez, 2003: 37)⁴.

Álvaro Uribe no es entonces, en mi sentir, un *outsider* de la política colombiana, a pesar de no haberse presentado como candidato oficial de su partido, pues su carrera política incluía para entonces haber sido concejal, alcalde de Medellín, Senador y gobernador de Antioquia, siempre como militante del Partido Liberal. Su llegada al poder en 2002 es el resultado de un sistema de partidos fragmentado y de una reacción ciudadana contra la política tradicional donde, paradójicamente, un heredero de ambas es elegido en una lógica suprapartidista que rallaba casi con el mesianismo⁵.

Un año después de la elección de Uribe Vélez, pero continuando con un debate que se venía dando prácticamente desde la aprobación de la Constitución Política de 1991 (Cepeda, 2003), el Congreso de la República aprobó el acto legislativo 01 de 2003, más conocido como la Reforma Política, en contra de la posición oficial del gobierno (Vélez, Ossa y Montes, 2006: 11). Se modificó de manera sustancial el sistema electoral y se sentaron las bases para reorganizar el sistema de partidos y la democratización y mejor funcionamiento de los mismos, entre otros aspectos (Holguín, 2003: 39-47). Después de las elecciones de 2006 el número de partidos con personería jurídica bajó de más de 70 al momento de la aprobación de la reforma (Giraldo, 2003: 175-185), a

⁴ Posterior a la publicación del artículo citado, María Emma Mejía aspiraría en 2007 como precandidata a la alcaldía de Bogotá por el recién creado Polo Democrático Alternativo, mientras que Noemí Sanín fue la candidata oficial del Partido Conservador a la Presidencia en las elecciones de Mayo de 2010. Ambas fueron derrotadas ampliamente.

⁵ Badie y Hermet hablan de los movimientos mesiánicos en términos religiosos, pero sugieren que el mesianismo “puede imponerse siempre en situaciones de crisis” (Badie y Hermet, 1993: 275).

sólo 16 tras las elecciones para Congreso de marzo de ese año⁶ y a 12⁷ tras las elecciones para Congreso de 2010. Lo anterior confirma el planteamiento de Holguín cuando afirmaba que “la intención de este tipo de reformas es incentivar la reagrupación de los partidos y combatir así la dispersión electoral” (Holguín, 2003: 39).

La reforma de 2003 permitió una relación más ordenada entre el Ejecutivo y el Legislativo y posteriormente con la aprobación de la ley 974 de 2005, ley de bancadas, y el acto legislativo 01 de 2007 que profundiza el control político (NDI, 2008) se logró controlar en alguna medida la dispersión de la representación política⁸ que se presentaba particularmente desde 1991. Sin embargo, con la reciente aprobación de una nueva reforma política (acto legislativo 01 de 2009), esta vez por iniciativa del gobierno nacional, se vuelven a modificar algunas características del sistema electoral y se establecen algunas sanciones para los partidos cuyos representantes ante corporaciones públicas hayan tenido relaciones con grupos al margen de la ley, entre otras cosas.

Quedó consignado, además, en esta última reforma, la posibilidad de que los representantes elegidos a cualquier corporación pública colegiada de elección popular pudieran cambiar de partido político por un periodo de dos meses (julio 14 – septiembre 14 de 2009). Ello favoreció a las fuerzas más cercanas al gobierno logrando que finalizando el año 2009, por ejemplo, el Partido de la U contara con 30 senadores, cuando en 2006 sólo había elegido 20, y el Partido Conservador contara con 22 cuando sólo había elegido 18⁹. Es decir, al menos

⁶ Cabe aclarar, no obstante, que la posibilidad de presentar candidatos mediante la figura de Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC), es decir mediante la recolección de firmas, aún permite que, particularmente en las elecciones locales, surjan fuerzas políticas coyunturales (Procuraduría General de la Nación, 2008: 36-38).

⁷ Incluyendo los cuatro partidos de las minorías étnicas.

⁸ Representación política aquí entendida según la primera de tres dimensiones que anota Holguín (2004: 41-42) según la cual la representación se entiende “como mandato en el que el ciudadano por medio de un proceso electoral determinado le entrega un poder de decisión al elegido”. Este último ahora, además, debe responder a una bancada y por ende a un partido.

⁹ Cristina Vélez presenta lo anterior de manera gráfica en: <http://www.lasillavacia.com/historia/4313> consultado por última vez Diciembre 30 de 2010.

en el Senado antes de enfrentar las elecciones parlamentarias de 2010, los dos partidos más cercanos al gobierno ya contaban con la mayoría.

Esto debe relacionarse también con el hecho de que en 2004, mediante acto legislativo 02, se había aprobado la modificación del artículo 97 de la Constitución Política que hoy permite por una sola vez la reelección presidencial. Ello implicaba que para el proceso electoral de 2006, en un sistema que no ha podido aún marginarse del clientelismo, intercambio de favores y bienes por votos (Giraldo, 2003: 36), cuyo mayor soporte es el amplio poder presidencial y su control sobre el presupuesto y la burocracia nacional; los partidos soportaran en buena medida sus campañas a partir de su “participación” en el gobierno y las promesas de lo que podrían obtener por hacer parte de la coalición del gobierno a reelegir.

En un escenario donde la carta política no había contemplado la posibilidad de la reelección del ejecutivo nacional, y por tanto la organización del poder público que se contemplaba constitucionalmente incluía un sistema de pesos y contra-pesos que asumía el relevo en la presidencia cada cuatro años; una reforma constitucional para permitir la reelección presidencial, sin las correspondientes reformas para blindar las demás ramas del poder público y los órganos de control, de los posibles intereses de quien encabeza el ejecutivo e incide en la elección de magistrados, cabezas de los órganos de control y del Fiscal General, bien directamente por disposición constitucional o por controlar las mayorías en el Congreso que los elige; puede ser considerada una reforma política pues rompe con las reglas del juego formalmente establecidas previamente, más allá de permitir un segundo periodo en la Presidencia¹⁰.

De la mano con lo anterior, cabe sugerir que el impacto adicional de la reelección (centrado en el sistema de partidos) está determinado por la

¹⁰ Al respecto véase el análisis que hace Claudia Dangond (2010: 74-79), donde afirma que “haber introducido en 2004, sin más, la figura de la reelección presidencial, trajo ya un efecto demoledor en todo el sistema de frenos y contrapesos sobre el que está edificada la estructura del Estado colombiano”.

competencia asimétrica que genera ser candidato-presidente y su incidencia en las posibilidades de la coalición de gobierno de mantenerse en el poder y las pocas posibilidades de la coalición de oposición.

Hasta febrero 26 de 2010 cursaba la posibilidad de convocar al pueblo a referendo para decidir si se volvía a modificar la Constitución Política para permitir un tercer periodo presidencial consecutivo, asunto finiquitado por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-141/10 en la cual se declaró inexecutable la Ley 1354 de 2009, que convocaba a referendo para ese efecto.

Tras esta decisión, los partidos políticos más importantes de la coalición del gobierno saliente, Partido de la U, Partido Conservador y Partido Cambio Radical; los partidos de oposición, Polo Democrático Alternativo y Partido Liberal; y el Partido Verde, que recientemente había recibido a 4 importantes ex alcaldes¹¹ y nunca definió una posición de apoyo u oposición frente al gobierno saliente, dada su mínima representación en el Congreso en el periodo 2006-2010¹²; presentaron candidatos a la Presidencia en la primera vuelta que se llevó a cabo el 30 de mayo de 2010.

Para la segunda vuelta presidencial los partidos de la coalición de gobierno se mantienen unidos y reciben el respaldo del Partido Liberal, en lo que se llama desde entonces la coalición de la “Unidad Nacional”. Juan Manuel Santos, candidato del Partido de la U, es elegido Presidente con el 69 % de los votos, frente al 27,5 % de Antanas Mockus, candidato del Partido Verde (Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil).

¹¹Ingresan al Partido Verde los ex alcaldes de Bogotá Luis Eduardo Garzón, Enrique Peñalosa y Antanas Mockus; al igual que el ex alcalde de Medellín Sergio Fajardo, quien, no obstante, alegaba no hacer parte del partido sino de una alianza entre este y su movimiento Compromiso Ciudadano. A finales de 2010 y ya posesionado el Presidente Juan Manuel Santos, Sergio Fajardo ingresa formalmente al Partido Verde.

¹²En efecto el Partido Verde solo contaba con un Representante a la Cámara elegido por la circunscripción especial de minorías políticas. Al respecto puede consultarse el boletín 010 del 14 de julio de 2006, emitido por la Presidencia del Consejo Nacional Electoral.

Parece mantenerse entonces lo que Pedro Medellín anotaba pasadas las elecciones para Congreso de 2006, que fueron seguidas por la reelección del entonces Presidente Uribe Vélez, cuando sugería que se había dado un cambio en “una regla de juego que había sido fundamental para los que gobernaban negociando al menudeo: las mayorías parlamentarias se construyen antes de comenzar el gobierno y no con la presentación de cada proyecto. Eso significa, ni más ni menos, que Colombia puede estar emprendiendo el tránsito de un presidencialismo mayoritario a un presidencialismo de coaliciones” (Medellín, 2007: 41).

Todo lo que hasta aquí he anotado, ha conducido a cambios en el sistema de partidos políticos en Colombia que deben analizarse en conjunto de manera diacrónica, partiendo de un punto cero, que para efectos del presente trabajo corresponde al año 2002, cuando Álvaro Uribe asume la presidencia. A partir de allí, como se dijo, se aprueba el acto legislativo 01 de 2003 que hace modificaciones al sistema electoral y busca evitar la dispersión de la representación y fortalecer los partidos políticos; el acto legislativo 02 de 2004 que permite por una sola vez la reelección presidencial y cambia las reglas del juego en tanto las coaliciones de gobierno se hacen antes de la elección para la jefatura del gobierno; y el acto legislativo 01 de 2009 que suspende temporalmente la prohibición de la doble militancia e incluye algunos elementos adicionales para enfrentar el proceso electoral de 2010 y responder ante la opinión pública por el escándalo de la infiltración del poder paramilitar en el legislativo. En palabras de Valencia Villa:

“La temática de los partidos políticos y las elecciones se ha convertido quizá en el principal campo de la batalla constitucional a lo largo de la primera década del nuevo siglo”, pues el gobierno Uribe buscó la manera de “adaptar el sistema electoral y de partidos a sus intereses particulares”, es decir a la reelección presidencial, y, por otra parte, el

escándalo de la parapolítica¹³ forzó algunas “concesiones estratégicas a la oposición democrática”; lo cual explica “el carácter ambivalente de las reformas adoptadas por el A.L. 1 de 2003 y el A.L. 1 de 2009, que abren y cierran la década, y que contienen disposiciones regresivas y progresistas por igual, porque responden tanto a la voluntad de perpetuarse del régimen en cuanto a la necesidad de satisfacer ciertas demandas de los sectores democráticos de la sociedad civil” (Valencia, 2010: 22)¹⁴.

Ahora bien, lo que busco en el presente trabajo es analizar las transformaciones que ha sufrido el sistema de partidos en Colombia entre 2002 y 2010, a partir de las reformas constitucionales de 2003, 2004 y 2009, relacionadas arriba; buscando identificar las prácticas políticas que configuran el sistema de partidos y la relación que pueden tener o no con el objetivo formal que sustenta los actos legislativos anotados. Para ello, me concentraré en analizar las transformaciones del sistema en el Senado de la República, en aras de delimitar mejor la unidad de análisis.

Retomaré la aproximación que hace Gutiérrez cuando invocando a Duverger propone tres problemas centrales para la comprensión de los partidos: “1) La manera en que las reglas, las técnicas y los procesos de innovación interactúan para conformar líneas de fractura y nichos partidistas, 2) la relación entre cambio político y aprendizaje y 3) la tensión (posible) entre tecnologías políticas exitosas y régimen democrático, en particular entre las formas utilizadas para movilizar, organizar e insertar las masas en la vida política y la sostenibilidad del régimen democrático” (2003: 21). Las tensiones clave que encuentra Gutiérrez en su análisis corresponden, en primer lugar, a lograr que el sistema político colombiano quepa por completo en un marco legal explícito que de

¹³Sobre lo que se conoce hoy como el escándalo de la parapolítica véase Herrera, Miguel Ángel (2007). *El 28 de mayo y el presidencialismo de excepción en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; y López, Claudia (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori.

¹⁴ Como se anotó, la reforma política de 2003 se da contra la oposición oficial del gobierno, razón por la cual no comparto la apreciación de que la misma estaba atada al interés reeleccionista del gobierno. En efecto, es al año siguiente que se aprueba la reelección presidencial.

alguna manera regule las prácticas políticas reales del mismo; y, en segundo lugar, la diferencia entre la forma de hacer las cosas y un marco institucional general, sin duda más allá del meramente legal, que establece algunas reglas aceptables y aceptadas (2003: 45-49).

Sobre este último punto la sentencia es supremamente relevante para el análisis que se propone: “el vicio rinde homenaje a la virtud, pero lo hace tan bien que la derrota” (2003: 49). Es decir, respetando el marco institucional, es posible ir en contra vía del mismo y vencer. En el caso que nos ocupa vencer implica ganar elecciones y lograr escaños en el Senado. Las estrategias exitosas no siempre son aquellas que responden a los objetivos formales que se buscaron con las reformas y que terminan por ser norma constitucional. En efecto, las candidaturas exitosas tanto en 2006 como en 2010 son aquellas que combinan la lógica de agrupar votos en un partido, objetivo central de la reforma de 2003, con una estrategia personalista muy similar a las candidaturas unipersonales propias del sistema electoral y de partidos antes del acto legislativo 01 de 2003. Ello, sin embargo, no implica que el partido como tal salga fortalecido como organización, sino que obtenga más votos y curules. Que el partido logre realmente ordenar la agenda legislativa de sus legisladores, y que la representación política gire en torno al partido y no a sus congresistas, es otra cosa.

En la misma línea, apunto a revisar los planteamientos de Badie y Hermet, pues aterrizan la reflexión al campo del sistema partidario cuando afirman que “la expresión política institucional se debe a la organización del sistema partidario que la hace posible, le da cuerpo y la modula” (Badie y Hermet, 1993: 220). Lo anterior implicaría partir de tres distinciones al momento de analizar los sistemas de partidos: 1) “la naturaleza de las discrepancias expresadas por los partidos políticos”, 2) “la orientación que dan a su estrategia” y 3) “la manera de su funcionamiento interno y su propensión a garantizar su propia democratización” (Badie y Hermet, 1993: 220-221). Para estos autores es fundamental identificar posibles “momentos fundadores” que marquen el

desarrollo político pues “independientemente del acontecimiento, las condiciones de funcionamiento del sistema afectan al ámbito partidista: la configuración de las instituciones (y no solo de los modos de escrutinio) y la tradición política y las estrategias desplegadas por la clase política contribuyen en gran medida a simplificar la gama partidaria”, conduciendo a la consolidación de un sistema bipartidista o, por el contrario, a un sistema multipartidista fragmentado (Badie y Hermet, 1993: 223). Así entonces, en 2002 inicia una clara línea de fractura que se consolida con la reforma política de 2003, pero que, no obstante, no cae en el vacío, sino que va a entrar a jugar en un campo donde las estrategias electorales tradicionales y los intereses de la clase política imperante, sabrán aprender del cambio político y configurar un sistema de partidos que termine, de alguna manera, por beneficiarlos o, al menos, sostenerlos.

De la mano con lo anterior y en aras de poder hacer la aproximación propuesta, considero importante recoger los planteamientos de Sartori, en especial los que corresponden a la “estructura de las oportunidades”, que considera fundamental para entender la configuración de un sistema de partidos (2005: 138-152). Se trata de revisar no solo la *política visible* que se relaciona con la competencia interpartidista y está debidamente regulado por los marcos legal e institucional, sino la *política invisible* a nivel de subpartido, donde juegan las fracciones y que sin duda pueden tener un efecto directo en cómo se configura el sistema de partidos como tal (Sartori, 2005: 138-152).

Con respecto a la relación entre la *política visible* y la *política invisible* Sartori propone en primer lugar que “la esfera visible de la política se caracteriza, aunque en diversos grados, por un exceso de promesas, lo cual enfrenta al político con problemas graves y acrobáticos de salvamento de prestigio y de coherencia (...) pero la política invisible puede seguir adelante sin necesidad de rendir mucha pleitesía a esas preocupaciones”; en segundo lugar, “las leyes y las limitaciones jurídicas tienen un peso en la esfera visible de la política que se pierde cuando la política pasa a ser invisible”; y por último, “el supuesto de

racionalidad no va bien con los públicos masivos, es decir, en la liza visible de la política; pero no es irrealista suponer que los políticos son <racionales>, o lo bastante racionales cuando juegan su propia partida invisible de la política” (2005: 141).

En ello juegan un papel central las posibilidades de financiación, el marco jurídico y el sistema electoral. Así, si cada fracción logra obtener recursos propios de manera independiente del partido central¹⁵; si el marco jurídico no limita explícitamente la autonomía de las fracciones; y el sistema electoral favorece su atomización al interior de los partidos; tendremos partidos políticos con altos niveles de fraccionismo y considero innegable la incidencia de esto en el sistema como conjunto. Sin embargo, cabe aclarar que para Sartori el tema de la financiación no es necesariamente de primer orden. En sus palabras, “las finanzas de los partidos no explican por qué los sistemas de partidos son como son, ni la diversidad que tienen en todo el mundo” (2005: 140). Lo más relevante sería revisar las reglas del juego, tanto visibles como invisibles, que incluyen el sistema electoral. No obstante, teniendo en cuenta que en Colombia, antes de 2003, las fracciones podían optar por personerías jurídicas independientes de sus partidos de origen¹⁶, sin dejar de hacer parte de los mismos¹⁷, y que aún hoy los candidatos a cuerpos colegiados reciben un porcentaje del valor que recibe el partido por “reposición de votos”, el elemento de la financiación pudo y puede aún jugar un papel relevante¹⁸.

¹⁵Siguiendo con esta línea argumental, aunque su reflexión gira más en torno a la revisión de los aportes de Duverger, Epstein y Panebianco; Ware sugiere que se podría imaginar a la organización del partido incursionando en tres tipos de actividad: 1) preparando y asesorando a candidatos al momento de enfrentar unas elecciones; 2) manteniendo la organización del partido, sus membrecías y otros recursos; y 3) sugiriendo nuevas políticas públicas y estrategias para los representantes del partido elegidos para ejercer cargos públicos (Ware, 1996: 111). Destáquese que aquí ya se está hablando de la organización, si se quiere, central del partido y no de sus fracciones. A partir de esta aproximación se podría establecer hasta dónde el partido como organización juega o no un papel relevante en la articulación e interacción de sus partes o sub-unidades.

¹⁶Sobre fracciones y movimientos afines véase Giraldo, Fernando (2003). *Sistema de partidos políticos en Colombia*. Bogotá: CEJA; en particular las tablas donde se agrupan los movimientos políticos con personería jurídica de acuerdo con su filiación Conservadora, Liberal o independiente.

¹⁷El Partido Conservador, por ejemplo, mencionaba a los “movimientos afines” como integrantes del partido en sus estatutos de 2001.

¹⁸Los partidos y movimientos políticos en Colombia reciben financiación estatal y, desde la reforma de 2003, a sus candidatos les corresponde un porcentaje del rubro que obtienen en materia de “reposición

El marco teórico-conceptual hasta aquí sugerido, lo enmarco, en el presente trabajo, en el enfoque neo-institucional que proponen March y Olsen (2005), pues permite la flexibilidad que requiere un análisis del caso colombiano¹⁹. Para estos autores, las instituciones “son colecciones de estructuras, reglas procedimientos operacionales estándar que tienen un rol relativamente autónomo en la vida política”²⁰ (March y Olsen, 2005: 4). Las instituciones no pueden ser estáticas y la institucionalización no es un proceso inevitable y unidireccional, sino que corresponde a diversos factores que lo pueden afectar. Los cambios que ocurren pueden ser o no apropiados por los actores políticos y en todo caso del grado de apropiación surgen diferentes instituciones, pues estas son reglas del juego que pueden sin duda exceder los marcos formales, usualmente los jurídicos (March y Olsen, 2005). “La convergencia de instituciones, comportamientos y contextos toma tiempo y tiene múltiples caminos de dependencia. La adaptación es menos automática, menos continua y menos precisa que la que asumen los modelos de equilibrio estándar y no necesariamente mejora la eficiencia y la supervivencia” del sistema (Ibídem)²¹.

La anterior perspectiva, producto de una reflexión que hacen March y Olsen dos décadas después de sus trabajos más reconocidos, buscan aclarar algunas inquietudes que surgían en torno a las posibilidades reales que ofrecía el enfoque neo-institucional. Aclaran que las instituciones se construyen a partir de unas dinámicas políticas enmarcadas en un contexto particular, y pueden o no ser resultado de la racionalidad de los actores políticos. Así amplían el margen de flexibilidad del enfoque, en aras de evitar las acusaciones que recibía.

de votos” (valor en dinero que reciben los partidos por voto obtenido en las urnas), siempre que ello esté contemplado en sus estatutos.

¹⁹Cabe aclarar que Francisco Gutiérrez considera que el neo institucionalismo tiene serios vacíos, pues no logra ahondar en la lucha política que configura las instituciones, más allá de la racionalidad de los actores en términos de obtener mejores resultados. Al respecto véase Gutiérrez, 2007: 50-55.

²⁰ Traducción propia. El texto original es: “They are collections of structures, rules and standard operating procedures that have a partly autonomous role in political life”.

²¹“The matching of institutions, behaviors and contexts takes time and have multiple, path-dependent equilibria. Adaptation is less automatic, less continuous, and less precise than assumed by standard equilibrium models and it does not necessarily improve efficiency and survival”.

Las instituciones como reglas del juego en ocasiones responden a intereses muy puntuales de los actores políticos, cuya racionalidad los lleva a buscar la manera de mejorar sus resultados, en el caso de los sistemas electorales y de partidos esos resultados corresponderían a votos y escaños en el parlamento; pero en ocasiones bien puede surgir de coyunturas o eventos inesperados que marcan un cambio político cualquiera, frente al cual los actores políticos tendrán que aprender si quieren mantener su vigencia (March y Olsen, 2005: 20-21).

Ahora bien, en relación con la institucionalización de los sistemas de partidos, se ha generalizado la aceptación del esquema que propusieron en 1995 Mainwaring y Scully, quienes definieron un sistema de partidos como “un conjunto patrón de interacciones en la competencia entre partidos” y retoman a Huntington en su apreciación de que “la institucionalización es el proceso mediante el cual organizaciones y procedimientos logran valor y estabilidad” (Mainwaring y Scully, 1995: 4). Un sistema institucionalizado de partidos debería entonces cumplir con 4 condiciones: 1) baja volatilidad electoral, 2) arraigo de los partidos en la sociedad, 3) legitimidad ante la opinión pública y 4) solidez organizacional (Mainwaring y Scully, 1995: 5)²². Este esquema permite una aproximación un poco más clara frente al nivel de institucionalización del sistema de partidos que se puede desprender de cada una de las reformas a tratar en el presente trabajo.

Con todo lo dicho hasta aquí espero dejar en claro que lo que se busca hacer en el presente ejercicio es identificar, en primer lugar, el contexto político y las prácticas políticas que imperan al momento de aprobar cada una de las reformas en relación con el sistema de partidos, desde la perspectiva de la interacción entre reglas, técnicas y procesos de innovación que configuran líneas de fractura y nichos partidistas; la relación entre cambio político y

aprendizaje; y la tensión entre tecnologías políticas exitosas y el régimen democrático (Gutiérrez, 2003: 21-49).

En segundo lugar identificar el objetivo de la reforma y lo que esta buscaba y su incidencia en el sistema de partidos a partir del impacto que tiene o no en las prácticas políticas de los partidos y sus fracciones, en relación con la naturaleza de las discrepancias entre los partidos, la orientación que le dan a su estrategia y la manera cómo funcionan internamente (Badie y Hermet, 1993: 220-221). Lo anterior complementado por la “estructura de oportunidades” que se presenta para las fracciones en el marco institucional que emerge tras las reformas (Sartori, 2005: 138-152).

Por último, se hará una aproximación a partir del grado de institucionalización del sistema de partidos según los cuatro criterios que proponen Mainwaring y Scully (1995) para definir un sistema institucionalizado de partidos. Se prestará especial atención al número efectivo de partidos, pues es un indicador, sin duda no el único, que permite evidenciar la reconfiguración del sistema de partidos, y permite delimitar mejor el objeto de estudio a partir de unas normas más claras para contar el número de partidos, su estabilidad y posible relevancia.

1. Primeras fracturas en 2002 y el tránsito hacia la reforma política de 2003

Uno de los objetivos que buscó la Constitución Política de 1991²³, en su versión original²⁴, para enfrentar la “crisis de representatividad”²⁵ (Wills, 2009) que se anunciaba como consecuencia del desgaste del sistema bipartidista imperante en Colombia desde el siglo XIX; fue reducir los requisitos formales para crear movimientos y partidos políticos y para que estos obtuvieran su personería jurídica. En efecto, a partir de 1991 y hasta el año 2003, las tres formas para que un partido o movimiento político obtuviera la personería jurídica eran las siguientes: “1) obtener cincuenta mil votos en la última elección del Congreso, 2) obtener representación en el Congreso y 3) acreditar su existencia con un respaldo popular con cincuenta mil firmas” (Vanegas, 2009: 13). A esto hay que agregar que todo partido o movimiento político, una vez reconocida su personería, podía avalar candidatos a los diferentes cargos de elección popular, y se le garantizaba el acceso a los medios de comunicación del Estado (Gutiérrez, 2007: 302-303).

Es decir, la fracciones que lograsen obtener su personería jurídica, bien como fuerzas políticas nuevas e independientes, bien como fracciones de los partidos tradicionales que buscaban cierta independencia de su partido de origen, en temas de financiación, acceso a medios y conformación de las listas de

²³ La Constitución Política de 1991 estableció además nuevos mecanismos de participación ciudadana, sentó las bases para la representación en la Cámara de las negritudes, modificó el calendario electoral, entre otras cosas que aquí, en aras de no perder el hilo conductor, no se tratan.

²⁴ Al día de hoy ya ha sido reformada 29 veces y cursan al menos 3 actos legislativos en la actualidad en el Congreso de la República.

²⁵ Se habla de crisis de representatividad cuando los ciudadanos no confían, en su mayoría, en las organizaciones o instituciones encargadas de representarlos frente al Estado. En este caso, corresponde a la poca confianza que generaban los partidos políticos en Colombia. Para un análisis en relación con lo anterior a finales de la década de 1990 véase Payne, Mark, et. al. (2003). *La política importa Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID, IDEA, pp. 146-150.

candidatos; tenían los incentivos necesarios, al menos a partir del marco constitucional, para buscar consolidarse como partidos y movimientos políticos diferentes. Los nuevos partidos y movimientos tampoco tenían fuertes incentivos constitucionales para lograr su cohesión interna, sino para fomentar candidaturas exitosas, como se verá más adelante, y ello implicaba que más allá de la expedición de un aval, era poco el papel para una posible organización central de partido como tal.

De igual modo, en el caso del Senado de la República, se estableció una circunscripción nacional que buscaba: permitirle a las minorías políticas agrupar sus fuerzas y obtener representación senatorial, pues era difícil enfrentarse a los baronatos establecidos por los partidos tradicionales, en la anterior circunscripción regional; ponerle un freno al clientelismo, cambio de favores y puestos por votos (Giraldo, 2003), pues se consideraba que este se asentaba en un terreno mejor abonado con la anterior circunscripción regional; y mejorar la representatividad promoviendo un Senado de carácter nacional que fuera dejando de lado los intereses meramente regionales para concentrarse en asuntos de interés nacional (Botero, 1998).

Para terminar de enmarcar el cuadro, se estableció la segunda vuelta presidencial, en aras de promover nuevas candidaturas presidenciales en una primera vuelta, lo cual llevaba a que en la segunda los movimientos y partidos que habían tenido o apoyado un candidato en la primera, buscaran acuerdos para apoyar a uno de los finalistas. No es extraño, en ese sentido, inclusive hoy en día, escuchar a dirigentes políticos comentando que lo importante es demostrar la fuerza electoral, independientemente de si se gana o se pierde, porque después se “negocia” con el posible ganador²⁶.

Así, las nuevas fuerzas políticas podían correr el riesgo de presentar candidaturas presidenciales en primera vuelta, a pesar de las pocas

²⁶ Quien escribe trabajo durante dos años en el Partido Conservador y el comentario anotado siempre estuvo a la luz del día. Lo normal era comentar que “el que tiene votos nunca pierde porque todos los necesitan”.

posibilidades de ganar, conscientes de que en la segunda alguno de los candidatos debía acercarse a estas, en aras de lograr su apoyo y evitar que transitaran hacia las toldas de su rival. En este escenario, los senadores, debido a la circunscripción nacional y a pesar de la continuidad de la estrategia de concentrar respaldos electorales en sus departamentos de origen (Ungar, 2003: 131-133), podían acercarse a uno u otro candidato en la primera vuelta²⁷, buscando que este les endosara algunos votos por fuera de la circunscripción donde concentraban su votación.

De igual modo, al poder encabezar una lista al Senado, podían incluir en los renglones siguientes a candidatos de otras regiones, a cambio de permitirles ingresar al Senado algunos meses durante el periodo legislativo, en lo que se conoció como el “carrusel”²⁸. Estos candidatos, a su vez, no estaban obligados a apoyar al mismo candidato presidencial que recibía formalmente el apoyo de quien encabezaba la lista, pues el acuerdo para la conformación de una lista correspondía a sumar respaldos electorales para la misma, y para ello cada uno de los renglones debía jugar como más le conviniera para que en la circunscripción donde era fuerte, la lista obtuviera amplia votación.

Las nuevas reglas del juego, establecidas en el acuerdo constitucional del 91, parecían darle vía libre al ingreso de nuevas fuerzas políticas al escenario de la representación nacional, cuyo ágora ahora estaba en el Senado de la República, que incluye además a dos Senadores en representación de las comunidades indígenas. Sin embargo, un aspecto que siguió pesando sobre manera fue la familiaridad con que estas “nuevas reglas” fueron asumidas por los partidos tradicionales, pues estos venían de décadas de fraccionismo y faccionalismo (Sartori, 2005) donde las diferencias internas se enfrentaban en la arena electoral. Los nichos partidistas estaban delimitados y no tenía sentido

²⁷ En Colombia las elecciones para el Congreso se llevan a cabo en marzo, mientras que la primera vuelta presidencial se lleva a cabo en mayo del mismo año.

²⁸ La figura del carrusel consistía en que un congresista se retiraba en licencia, permitiendo que alguno de los candidatos que ocuparon renglones en la lista que lo eligió se posesionara como senador. En ocasiones, se presentaba el caso de que inclusive hasta el cuarto o quinto renglón llegaban a ocupar la curul por periodos relativamente cortos de tiempo.

salir a ubicar o competir por establecer unos nuevos, muchas veces ya cooptados por el partido contrario (Liberal o Conservador). Lo importante, al menos desde el Frente Nacional y hasta 1991, era ganar al interior del mismo partido.

Lo anterior estaba soportado en un sistema electoral en el cual los partidos podían presentar un número ilimitado de listas de candidatos a los cuerpos colegiados. Las listas eran cerradas y bloqueadas pero el elector difícilmente lograba identificar quien seguía al primer renglón. En un informe sobre el Congreso de Colombia en 1997, Arlene Tickner y Ramón Villamizar afirmaban que “al votar por el primer candidato de una lista para la legislatura, el elector extiende su apoyo a la lista en general, situación compleja si se tiene en cuenta que existe, entre el electorado colombiano, un desconocimiento generalizado sobre la identidad de aquellos que siguen al primero de la lista” (Tickner y Villamizar, 1997: 171). Las fracciones de los partidos tradicionales lograban, no obstante, articular la conformación de listas de tal manera que agruparan en las mismas suficiente respaldo electoral para salir adelante en lo regional y en lo nacional, como se describió anteriormente²⁹.

Era un sistema en el cual los partidos políticos tradicionales habían asumido el cambio político propio del acuerdo del Frente Nacional, trasladando la competencia interpartidista hacia lo intrapartidista, potenciando sin duda la fragmentación. Esta última estaba presente en ese sistema bipartidista tan fuertemente criticado por su cerramiento a otras fuerzas políticas, desconociendo en ocasiones, que las facciones y las fracciones de los partidos políticos interactuaban en una especie de subsistema interno que había aprendido a sobrevivir en la tensión que implicaba un marco legal donde los partidos compartían el poder, pero en un marco institucional general donde los

²⁹ La estrategia, no obstante, no siempre era exitosa, pues los candidatos que ocupaban los siguientes renglones en una lista en ocasiones no invertían mayores esfuerzos y recursos para la misma. Eran conscientes que no la encabezaban y que lo máximo a que podrían aspirar era a unos pocos meses en el Congreso.

partidos no eran en ningún sentido organizaciones unificadas, estructuradas y que con unas jerarquías centrales exclusivas y reconocidas³⁰.

Donde sí se presentaba de nuevo la competencia interpartidista era en la elección presidencial, que hasta 1991 se ganaba por mayoría simple, pues no existía la figura del balotaje o segunda vuelta. Inclusive, la división interna de los partidos era tan evidente que muchas veces el apoyo *invisible* de una facción del partido contrario o la candidatura del líder de una facción como una especie de tercería entre los candidatos oficiales, llevaba al triunfo del partido contrario, tal fue el caso, por ejemplo, de la candidatura de Luis Carlos Galán Sarmiento contra el candidato oficial del liberalismo, el ex presidente Alfonso López Michelsen, en 1982, permitiendo el triunfo del conservador Belisario Betancur; o previamente la división del Partido Liberal en 1946 cuando se presentaron como candidatos presidenciales Gabriel Turbay y Jorge Eliécer Gaitán, llevándose el triunfo el conservador Mariano Ospina Pérez. Sin embargo, para las elecciones presidenciales, las facciones usualmente terminaban apoyando al candidato de su partido (Pachón, 2001; Gutiérrez, 2001).

Ahora bien, a pesar de las reformas introducidas por la Constitución de 1991, podemos observar que hasta el año 1998 en el Senado de la República el número efectivo de partidos oscilaba entre 2 y 4 (Gutiérrez, 2007: 467; Wills, 2009: 24), lo cual podría indicar que los nuevos movimientos y partidos aún no lograban apropiarse de ese nuevo cambio político que se promovió en 1991. La relación entre reglas, técnicas y procesos de innovación es un proceso que se asienta con el tiempo, al igual que lo que corresponde al aprendizaje de las prácticas y estrategias políticas exitosas. Llama la atención, por ejemplo, en ese sentido, que de las tres fuerzas políticas que presidieron la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 (Alianza Democrática M-19, Movimiento de Salvación Nacional y Partido Liberal) solo el liberalismo se mantenía como un

³⁰Probablemente el ejercicio más juicioso de descripción de los partidos tradicionales durante el Frente Nacional fue el que hizo Mario Latorre en 1974, recientemente re-editado por la Universidad de los Andes (Latorre, 2009).

partido de primer orden en 2002, cumplida apenas una década de la promulgación de la carta política.

Wills sugiere que, paradójicamente, asumir las prácticas de los partidos tradicionales para tratar de aprovechar las posibilidades que ofrecía el sistema electoral y la Constitución de 1991, fue lo que llevó a que nuevas fuerzas políticas como el Movimiento de Salvación Nacional, liderado por Álvaro Gómez o la Nueva Fuerza Democrática de Andrés Pastrana, ambos de origen conservador, terminaran por desaparecer³¹ (Wills, 2009: 18-24). Esto en atención a que la estrategia de los Partidos tradicionales era permitir que sus fracciones presentaran sus propias listas en la elección nacional para el senado³² y en ello radicaba la orientación que daban a su estrategia y, de alguna manera, era una forma de “democratización” al interior, donde la competencia, las posibles discrepancias, no estaban en el terreno interpartidista. Sin embargo, que un movimiento “nuevo” estuviera en la capacidad de asumir que lo mejor era que sus incipientes fracciones presentaran sus propias listas, terminó por ser un error y su representación pronto se dispersó tanto, que no lograron los votos necesarios para mantener sus curules. Esto en razón a que aquella estrategia de lanzar varias listas de candidatos, las cuales terminaban por ser unipersonales (Botero, 2006: 153), no surgía en el vacío, sino que requería de una combinación de movilización de diversas redes de apoyo y la existencia de unos nichos electorales consolidados que garantizaran el éxito de esta operación “avispa”.

Los “candidatos de opinión”, como se les ha llamado a quienes aspiran a cargos de elección popular sin el respaldo de partidos con maquinarias electorales fuertes y con cierta tradición, terminan por ser flor de un día si no logran complementar esa primera impresión exitosa que generan en los electores, con una estructura debidamente articulada de respaldo electoral

³¹ Desaparecer corresponde aquí a perder su personería jurídica, más no a desaparecer necesariamente como fracción del partido de origen.

³² La estrategia no debía variar en las elecciones regionales donde las fracciones de los partidos también se enfrentaban, inclusive las que hacían parte de una misma facción. Sin embargo, ese análisis excede las posibilidades del presente trabajo.

organizado y permanente, terreno en el que sí saben jugar los partidos tradicionales y sus facciones más relevantes. Un caso ejemplar de lo anterior fue la fallida aspiración de Enrique Peñalosa al Senado de la República en 2006.

Ahora bien, la Constitución de 1991 permitió, en últimas, que las fracciones de los partidos tradicionales optaran por una personería jurídica independiente, en aras de tratar de favorecerse de la imagen aparentemente positiva que implicaba reconocerse como “independientes”, es decir, distanciados de los partidos y de la política “tradicional”. Hoy tenemos el recuerdo casi circense de Fabio Valencia Cossio, quien había sido Secretario General del partido Conservador, Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia, y Presidente del Directorio Nacional Conservador antes de la expedición de la nueva carta política, decir que no era un político sino un técnico. Llegó a ser uno de los políticos con mayor respaldo electoral y el segundo Senador con más sufragios en 1998 (Pachón, 2001). De igual modo, el hoy gobernador de Cundinamarca, Andrés González, en su primera aspiración a ese cargo en 1997, iniciaba su discurso alegando que no era un político (Gutiérrez, 2001), cuando ya había ocupado varios cargos a nombre del Partido Liberal, entre ellos Secretario de Educación del departamento de Cundinamarca y gobernador del mismo entre 1990 y 1991, cuando aún no se había aprobado la elección popular de los ejecutivos departamentales.

De manera que, a pesar de un indiscutible personalismo, fomentado por las posibilidades que ofrecía el nuevo marco constitucional, que incluso llevó a una comisión de expertos contratada por el entonces gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) a decir que Colombia tenía el sistema electoral más personalista del mundo (Pizarro, 2006: 144); lo cierto es que los partidos se comportaban en el Congreso como un conjunto que podía responder a los rótulos Liberal, Conservador, Izquierda o independientes³³. Aquí valdría la pena retomar la

³³Normalmente se habla de “familias partidistas” que una vez en el Congreso se reagrupaban con sus partidos de origen. Incluyo aquí la categoría “izquierda”, pues considero que en 2002 la candidatura de Luis Eduardo Garzón a la Presidencia por el Polo Democrático Independiente y la posterior fusión de

crítica de Gutiérrez en relación con la idea, aparentemente generalizada, de que el sistema electoral como tal incentivaba la dispersión electoral y la famosa operación avispa, que consistía en que los partidos presentaban un elevado número de listas, que muchas veces incluso superaban el número de curules a proveer, en aras de competir por los residuos y no por el cociente electoral.

El sistema funcionaba de la siguiente manera: una vez contabilizados los votos por cada lista de candidatos se asignaban las curules en orden descendente, empezando por las listas que hubieran superado el cociente electoral³⁴, los votos restantes de estas listas pasaban a ocupar un lugar entre las listas que seguían y que no habían alcanzado el cociente, en lo que se conoció como la guerra de los residuos. Así, un partido que lograra presentar una lista que llegara al cociente electoral, podía terminar con menos curules que un partido que presentara varias listas de candidatos, pero ganara en la competencia residual.

Gutiérrez sugiere que el sistema electoral como tal no necesariamente ofrecía incentivos nuevos para la dispersión electoral como estrategia a partir de 1991, pues los partidos tradicionales ya venían haciendo uso de la misma como estrategia desde antes de la aprobación de la nueva carta política (Gutiérrez, 2007:310-322). Los que tuvieron problemas para enfrentar esa realidad, una vez se les permitió participar con sus propios movimientos y partidos, fueron las nuevas fuerzas políticas emergentes, pues al tratar de asumir la estrategia de la dispersión y de la competencia por residuos prácticamente desaparecieron. Tal fue el caso, por ejemplo, del Movimiento de Salvación Nacional y de la ADM19, que en las elecciones de 1994 prácticamente habían desaparecido.

Es decir, las nuevas fuerzas políticas no parecían estar bien preparadas para asumir el cambio político, pensado, paradójicamente para promoverlas, pues el

dicho partido con el movimiento que se conoció en 2004 como Alternativa Democrática, merece que se considere dicha categoría, más allá de considerarlos como “independientes”.

³⁴Este se obtenía mediante la división del total de votos válidos sobre el número de curules a proveer ($q = \text{votos} / \text{curules}$)

proceso de aprendizaje es lento, no ocurre de un día para otro. De igual modo, las tecnologías políticas exitosas, en este caso la operación avispa para partidos con maquinarias y fracciones fuertes, parecía sobreponerse a la lógica de un régimen democrático diferente, que se buscaba inaugurar con la Constitución de 1991. En términos de Sartori podríamos sugerir que el nuevo marco constitucional permitía que las fracciones fueran más independientes del centro del partido, en tanto podían buscar su personería jurídica, pero ello no implicaba que los nuevos movimientos políticos, aquellos que no se desprendían de los tradicionales, estuvieran en capacidad de hacer lo mismo, pues no tenían la experiencia que implicaba la relación entre reglas, técnicas y procesos de innovación, que en últimas le permitían a los partidos tradicionales aprender y adaptarse a los cambios políticos. Cuando tratan de imitar las estrategias exitosas de los tradicionales, terminan desapareciendo.

Sin embargo, Gutiérrez (2007: 322-325) también hace un análisis donde trata de demostrar que la estrategia de dispersión tampoco favoreció a los partidos tradicionales, en tanto no es claro que hubieran logrado menos curules con un sistema electoral diferente, o que en efecto lograron más curules con la estrategia del mayor número de listas. Sugiere, por el contrario, que muchas veces la dispersión de listas lo que hizo fue impedir la agrupación de votos por una actitud racional de los actores, candidatos, pues debido a la dificultad de elegir a varios renglones, lo mejor era encabezar una lista de candidatos y no ocupar los siguientes renglones, con menos posibilidades de ser elegidos.

En ello pudo jugar también, a partir de 1991, la lógica de supervivencia de los partidos, pues negarle el aval a un candidato, en un contexto donde los requisitos para crear un nuevo movimiento o partido eran mínimos, era permitir, en últimas, que sus militantes migraran hacia otras fuerzas políticas debido a la imposibilidad de obtener el aval de su propio partido. En palabras del propio Gutiérrez en 2001 “Hoy se lanza quien quiera, y si no recibe el apoyo (técnicamente, *aval*) del partido que constituye su primera preferencia, busca la segunda, y así sucesivamente” (2001: 52-53). Es decir, la estrategia de

dispersión, tendría que ser entendida, a su vez, como una práctica para evitar la posible migración de algunas fracciones hacia otros partidos y movimientos.

En otro trabajo, no obstante, demostré que, al menos en el caso del Partido Conservador, la operación avispa y la existencia de los “movimientos afines” le habían permitido tener mayor representación en el Senado en 2002 tanto en número de curules como en número de votos (Castro, 2008). Empero, pretender devolver el tiempo para tratar de identificar que hubiera podido pasar si las reglas del juego hubieran sido diferentes ya es pasar al campo de la Historia y no de la Ciencia Política.

En mi sentir, el aprendizaje que lograron los partidos tradicionales a partir de los cambios políticos de 1991 y la prevalencia de las tecnologías políticas que ya manejaban, como la conformación de listas y la estrategia de su dispersión; en últimas fue lo que impidió la aprobación de una reforma política que buscaba frenar la fragmentación del sistema de partidos y que se pretendió impulsar desde el año 1995 cuando se creó la “Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos” (Cepeda, 2003: 24-25). Basta con retomar el número efectivo de partidos representados en el Senado en 1991, 1994 y 1998, para ver que nunca superan 4 (Gutiérrez, 2007: 467; Wills, 2009: 24), y además en las dos elecciones presidenciales que siguieron a la promulgación de la nueva carta política los candidatos elegidos habían sido previamente proclamados como candidatos oficiales por los partidos tradicionales, Ernesto Samper en 1994 como candidato Liberal, y Andrés Pastrana como candidato proclamado en la Convención conservadora, pero que se presenta a las elecciones en cabeza de un movimiento que se llamó Alianza para el Cambio. Esto último evidencia que el rótulo de un movimiento diferente daba sus réditos, independientemente que fuera lo suficientemente obvio que quienes estaban detrás del mismo provenían y habían hecho carrera en un partido político tradicional.

Ahora bien, en el nuevo Congreso que tomaba posesión el 20 de julio de 2002, ya se había asentado un acuerdo sobre la urgencia de una reforma política que limitara la fragmentación y sentara las bases para la continuidad de un sistema de partidos, mal que bien, institucionalizado, que ese año empezaba a ver ejemplos de nuevos movimientos políticos realmente independientes, al menos para la coyuntura política del momento, que incluía la migración de muchas fracciones liberales hacia el disidente Uribe Vélez. Un primer campanazo de alerta ya había ocurrido en 1998, cuando Ingrid Betancourt había obtenido la más alta votación para el Senado de la República encabezando la lista de su movimiento político oxígeno liberal, claramente por fuera del oficialismo liberal, e incluso pactando con el candidato conservador, Andrés Pastrana, sobre la convocatoria a un referendo sobre la reforma política, en aras de darle a este último su respaldo para la segunda vuelta presidencial (Cepeda, 2003: 27).

En 2002 no solo se trataba de la llegada a la Presidencia de un candidato no oficial de uno de los dos partidos políticos tradicionales, Álvaro Uribe Vélez, sino del incremento del número efectivo de partidos en el Senado de la República de alrededor de 3 o 4 desde 1991, a cerca de 9 en 2002³⁵. Ello de la mano del triunfo que obtuvieron Antonio Navarro, Carlos Gaviria Díaz y Jaime Dussan, representantes de la izquierda, al estar entre las diez más altas votaciones para el Senado; lo cual podía indicar que las nuevas fuerzas políticas estaban aprendiendo, ahora sí, a jugar en el escenario de innovación que se les presentaba, ya no, paradójicamente, mediante la dispersión de listas sino a través de la presentación de listas estructuradas y con claros nichos electorales. En el caso de Antonio Navarro, concentrando su votación en Bogotá, donde fue Representante a la Cámara entre 1998 y 2002, y en Nariño donde se había desempeñado como alcalde de Pasto. Carlos Gaviria Díaz como un candidato de izquierda que hacía valer las posiciones progresistas que había asumido cuando se desempeñó como magistrado de la Corte Constitucional; mientras que Jaime Dussan se concentró en articular las redes

³⁵Laura Wills sugiere que el número efectivo de partidos en el Senado de la República en 2002 era de 9,22; mientras que Francisco Gutiérrez lo cifra en 7,8 (Wills, 2009: 24; Gutiérrez, 2007: 467). No obstante, ambos anotan una diferencia considerable en relación con 1991, 1994 y 1998.

del magisterio, en especial los asociados a la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) de la que había sido presidente.

Ungar sugiere que una de las diferencias del proceso electoral para la elección del Senado en 2002, en relación con las elecciones anteriores “fue el aparente incremento de candidatos y fuerzas que se autodenominaban independientes, aun cuando es difícil constatar o negar con precisión qué tan independientes son realmente” (Ungar, 2003: 117). De igual modo, afirmaba que la influencia de Uribe en las elecciones era evidente y que en el caso de varios candidatos que se presentaban como independientes “parte de sus votos fueron el resultado de su cercanía y afinidad ideológica con el entonces candidato presidencial Álvaro Uribe Vélez. O dicho en otras palabras, que el aspirante presidencial le “endosó” a sus seguidores su popularidad en forma de votos” (Ungar, 2003: 118).

Y es que en la medida en que las fracciones de los partidos políticos iban logrando aprender de las posibilidades que ofrecían los cambios estipulados en la carta del 91, su relación con el partido madre podía sin duda debilitarse. Sus fracciones inclusive se podían desplegar en una estructura de oportunidades que claramente promovía su independencia, al permitirles presentarse como nuevos movimientos políticos alegando ser ajenos a las prácticas de los tradicionales. Un ejemplo de esto es la elección de Luis Alfredo Ramos como Presidente del Senado en el año 2002 por el movimiento Equipo Colombia, considerado en ese momento un “movimiento afín” del Partido Conservador (DNC, 2006: 46). Si bien había obtenido la más alta votación para la cámara alta, su elección para encabezar la mesa directiva se había desprendido de un acuerdo con la bancada conservadora y los movimientos políticos que apoyaban al recién inaugurado gobierno de Álvaro Uribe. La lógica del acuerdo era que la bancada conservadora presidiría el Senado en dos de las cuatro legislaturas del periodo 2002-2006 y los movimientos “uribistas” en las otras

dos de manera intercalada. Sin embargo, Luis Alfredo Ramos optó por continuar con su movimiento político, por fuera de la bancada conservadora³⁶.

Es decir, el problema de la posible fragmentación del sistema de partidos, debido al aumento de las listas de candidatos a todos los cuerpos colegiados, realmente no era un problema, siempre que las fracciones terminaran siguiendo las directrices de los partidos, a pesar de contar con su propia personería jurídica. Por ello el número efectivo de partidos entre 1991 y 1998 no varió significativamente. El problema se presenta cuando de un aumento importante de listas de candidatos en 2002, surgen movimientos políticos con un interés claro de organizarse por fuera de la tutela de los partidos liberal y conservador, con el aliciente de un Presidente que era elegido por fuera del esquema bipartidista tradicional y derrotando al candidato oficial de su partido.

Lo anterior, para confirmar que ya en el año 2002, tras las elecciones parlamentarias de marzo, el interés por la reforma política era de primer orden. En palabras de Cepeda:

“Realizado el proceso electoral para la renovación del Congreso el 10 de marzo de 2002, el tema de la reforma política adquirió una nueva vigencia. La proliferación de listas (321 para Senado con 2979 candidatos y 906 para Cámara) evidenció una vez más el desbarajuste del sistema de partidos colombiano. Los candidatos presidenciales anunciaron el propósito indeclinable de sacar adelante una reforma, y algunos de ellos, así como congresistas individuales, plantearon iniciativas populares para realizar un referéndum, mientras el candidato Álvaro Uribe insistía en que el 7 de agosto presentaría una iniciativa gubernamental para un referéndum sobre la reforma política” (2003: 34)

³⁶El Equipo Colombia mantuvo su personería jurídica tras las elecciones de 2006 gracias a una alianza con el movimiento Alas que presidía el ex Senador Álvaro Araújo, pasando a denominarse “Alas Equipo Colombia”, con fuerte presencia en Antioquia y el Cesar. En la actualidad Ramos es gobernador de Antioquia, elegido en 2007 por ese movimiento y Álvaro Araújo cayó en desgracia tras los señalamientos de tener vínculos con grupos paramilitares y su detención por orden de la Corte Suprema de Justicia. El movimiento político perdió su personería jurídica en 2010.

Lo que había ocurrido era claro: el Partido Conservador había decidido apoyar la candidatura de Uribe, y este último contaba con el apoyo de las fracciones liberales que no acompañaron al candidato oficial del Partido Liberal, por lo cual quedaban “huérfanas” de partido, pues este no siguió la propuesta de varios ex presidentes liberales que pedían “que se le entregaran al ganador las llaves del partido” (Gutiérrez, 2007: 484) y pronto quedó en el campo de la oposición, algo que obligaba a las fracciones liberales a buscar un nuevo horizonte por fuera de su partido de origen, que anteriormente era el que lograba articular su accionar en el Congreso de la República.

En este nuevo escenario de un presidente disidente que derrota al candidato oficial de su partido (Gutiérrez, 2007: 484) y que tiene que enfrentar la oposición de este último, y unos movimientos políticos “independientes” que ya no pueden ser considerados como fracciones liberales oficialistas, pues harán parte de la coalición de gobierno; de la mano con el interés de los partidos tradicionales y de la izquierda democrática, que empiezan a ver que la fragmentación del sistema puede conducir a su dispersión; llevan a acordar la urgente aprobación de una reforma política.

Esta debía ser acordada entre las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, más aún cuando se impulsaba un referendo, que incluía varios elementos de la reforma política que cursaba su trámite en el Congreso, por parte del gobierno. De hecho la derrota del mismo en octubre de 2003 deja un sinsabor en relación con el apoyo real que recibió la propuesta por parte de los partidos y movimientos que apoyaban decididamente al gobierno y de los que empezaban a transitar hacia su órbita. Que un candidato no oficial terminara interactuando directamente con la ciudadanía para aprobar una reforma, sin acordarla previamente con las fuerzas políticas con representación en el Congreso, sencillamente no era una opción y rompería las

reglas del juego que han dominado ese escenario, es decir, la negociación y la transacción con los movimientos y partidos representados en el Congreso³⁷.

Finalmente en junio de 2003 fue aprobado el acto legislativo 01 que modificó de manera importante el sistema electoral y pretendió mejorar la proporcionalidad en la representación política, al igual que incentivar la agrupación de las fuerzas políticas (Holguín, 2004). Llama la atención que la reforma incluyó en su artículo segundo, un párrafo transitorio que permitía que quienes ya estaban en el Congreso conformaran partidos y movimientos políticos de acuerdo con los nuevos requisitos:

“(...) Para efectos de participar en cualquiera de las elecciones que se realicen desde la entrada en vigencia de esta reforma hasta las siguientes elecciones de Congreso, los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso podrán agruparse siempre que cumplan con los requisitos de votación exigidos en la presente reforma para la obtención de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos y obtengan la personería jurídica que reemplazará a la de quienes se agrupen (...)”

Lo anterior, demuestra la afirmación de Holguín cuando recordaba que “la intención de este tipo de reformas es incentivar la reagrupación de los partidos y combatir así la dispersión electoral (Holguín, 2004: 39), algo que sin duda se logra pues en el año 2005 se fundan oficialmente los Partidos de Unidad Nacional y el Polo Democrático Alternativo, como las organizaciones más grandes que pretendían agrupar en el primer caso a las fracciones cercanas al hoy ex presidente Uribe Vélez y que ya no tenían cabida en el liberalismo o en

³⁷ Aunque es difícil de comprobar empíricamente, me atrevo a afirmar que las fracciones liberales y el Partido Conservador, en particular; no movilizaron su maquinaria para lograr la aprobación del referendo de 2003, como lo habían hecho para elegir a Uribe y lo volverían a hacer con el mismo fin en 2006. Como reza el adagio popular: “es que una cosa es una cosa y otra cosa es otra cosa”. Ayudar a elegir a un presidente y tratar de ubicarse en una posición relevante en su coalición de gobierno, a partir de los votos que se aportaron para dicha elección, ofrecía claros incentivos en materia de participación burocrática y visibilidad; mientras que ayudar a sacar adelante un referendo que buscaba reformar la política sin contar necesariamente con “los políticos”, era como dar un salto al vacío.

el conservatismo; y en el segundo caso a las fuerzas políticas de la izquierda democrática en aras de consolidar un partido de oposición.

La hipótesis entonces que quisiera sugerir para explicar la razón por la cual se aprueba una reforma política, que ya se acepta como algo inaplazable en 2002, no es la fragmentación del sistema de partidos, comprendida como la multiplicidad de listas y de movimientos políticos; sino la apropiación que hacen las fracciones de los partidos y los nuevos movimientos de las tecnologías políticas exitosas, rompiendo el cerco bipartidista, lo cual implicaba, como se evidenció, un aumento considerable en el número efectivo de partidos.

Que una fracción se presentara como un movimiento político independiente sin serlo no era un problema para el sistema de partidos; pero que una fracción decidiera pasar a ser un movimiento o partido político independiente, sí representaba sin duda una amenaza que había que enfrentar. Una vez se había logrado el aprendizaje que se requería para asumir el cambio político de 1991, y ello, paradójicamente, es entendido como una debilidad del sistema, lo que había que hacer era establecer un nuevo marco constitucional que incidiera en la configuración del sistema político y de partidos. Un claro ejemplo de ello es el ejercicio de identificación de debilidades y fortalezas que impulsara el Directorio Nacional Conservador en 2001, cuya conclusión es suficientemente explícita y clara:

“Las amenazas estaban dadas en términos de que si la dispersión y la emulación regional no se manejaban, la existencia de los movimientos afines y la proliferación de personerías iban a terminar acabando con el partido” (DNC, 2006: 32).

Ahora bien, con respecto a la aprobación de la reforma política de 2003 Vélez, Ossa y Montes (2006) sugieren tres variables para explicar porqué esta se aprobó en ese momento y no antes o después. En primer lugar, existía un “cambio en las condiciones en las que se generó el primer arreglo institucional”,

es decir la carta de 1991. Insisto: por más de que en el gobierno inmediatamente posterior a la aprobación de la constitución se inició el estudio y presentación de propuestas de reforma al sistema electoral y de partidos, la aprobación de una reforma política no se logró en tanto el sistema como estaba, presentaba un marco legal que soportaba y permitía las prácticas políticas tradicionales. Ejemplo de ello es la negativa del Congreso a aprobar una reforma que incluía la figura de la lista única en el año 2000 (Vélez, et. al., 2006: 9). No había ninguna intención de modificar el marco legal, si ello forzaba una redefinición de una estrategia que hasta el momento daba resultados, como era la dispersión de listas y la competencia por los residuos. Sin embargo, cuando es evidente la amenaza de la emergencia de nuevas fuerzas políticas que van a transitar de fracciones de un partido a movimientos políticos o partidos diferentes, ello cambia el contexto en el cual se delibera sobre una reforma.

En segundo lugar, sugieren que para que se aprobara la reforma debían “existir líderes que asuman el costo de mediar a favor del proyecto” y allí mencionan los casos Carlos Holguín, Antonio Navarro, Germán Vargas Lleras y Rodrigo Rivera (Vélez, et. al., 2006: 9). Los dos últimos eran integrantes de fracciones del liberalismo. El primero cercano a Uribe desde la campaña presidencial y siempre preocupado por la urgencia de una reforma política, y que incluso fue de los promotores de la fallida reforma de 2000 (Ungar, 2002: 118) lideraba la fracción que transitaría a convertirse más adelante en el Partido Cambio Radical. El segundo, quien para entonces integraba la Dirección Nacional Liberal, comprendía la urgencia de establecer una talanquera para evitar que las fracciones del liberalismo terminaran migrando hacia nuevos partidos. Incluso se enfrenta con el entonces Ministro del Interior tras un reclamo que este hiciera por no haber consultado la reforma con el gobierno, alegando que no tenían porqué pedirle permiso al gobierno³⁸ (Vélez, et. ál.,2007: 11).

³⁸Rodrigo Rivera se presenta como pre-candidato presidencial por el Partido Liberal en 2006, contienda que pierde frente a Horacio Serpa. Tras una estadía en el exterior regresa a Colombia para ayudar en la recolección de firmas que buscaban promover un referendo que permitiera una segunda reelección de Uribe. Hoy es ministro de Defensa del gobierno de Juan Manuel Santos.

Carlos Holguín, por su parte, era Presidente del Directorio Nacional Conservador y en el proceso de planeación estratégica que lideró a su llegada a dicha posición, identificó como una amenaza, como se anotó, la existencia de los “movimientos afines” (DNC, 2006: 31), pues podrían transitar hacia la independencia del partido. Por último, Antonio Navarro ya había sido víctima de la falta de aprendizaje en relación con la conformación de listas y la estrategia de dispersión, y era de los pocos políticos activos que seguían vigentes tras la debacle de la Alianza Democrática M-19, que había sido, a su vez, víctima de las tecnologías y prácticas políticas tradicionales que no logró aprender a manejar.

Estos cuatro dirigentes, de diverso origen y filiación, fueron de los principales promotores de la reforma política de 2003, conscientes de la necesidad de concretar dicha reforma, tras una serie de deliberaciones que se venían adelantando prácticamente desde la aprobación de la Constitución Política³⁹, pero que no habían logrado llevarse a cabo. Llama la atención que la reforma se aprueba contra la posición oficial del gobierno, en un ejercicio de auto-reforma por parte del Congreso, que buscaba limitar de alguna manera la subordinación que pretendía el ejecutivo del legislativo. Como bien lo recordara el entonces Representante Roberto Camacho Weverberg, de la bancada conservadora, “El referendo es un punto de honor para el Presidente Uribe y la Reforma es un punto de honor para el Congreso. Es nuestra oportunidad de auto reformarnos” (Vélez et ál., 2006: 11). El periódico El Tiempo publicaba en su página de internet el 17 de junio de 2003:

“El ministro Londoño⁴⁰ realizó una intervención general en la que pidió a la Cámara reflexionar sobre la trascendencia que podría tener el aprobar la reforma sin tener en cuenta las objeciones del Gobierno (...)Los

³⁹Para una breve descripción de las reformas fallidas que se trataron de promover desde 1991 véase Cepeda, 2003.

⁴⁰Fernando Londoño Hoyos, primer Ministro del Interior del gobierno Uribe y militante en ese momento del Partido Conservador.

congresistas escucharon al ministro Londoño, pero no cambiaron su opinión y la votación de los primeros artículos fue contundente contra el gobierno de Uribe”⁴¹

En tercer lugar, Vélez, Ossa y Montes, afirman que en la aprobación de la reforma de 2003 jugó un papel central el equilibrio que se presentaba en ese momento entre las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso. Es decir, con la reforma ninguna ganaba más que las otras. Esto sin duda se puede evidenciar con los resultados electorales de 2006, como se verá más adelante, pues de no haber sido por la necesidad de agruparse, muchas fracciones seguramente hubieran terminado por articularse en la coalición del segundo gobierno Uribe, transando con el mismo de manera individual y no como partido.

Tenemos entonces un contexto político donde el Congreso se ve en la necesidad de “auto reformarse” en un escenario donde la posición oficial del gobierno no podía ser tomada en cuenta, si esta iba en contravía de los intereses de las fuerzas políticas que impulsaban la reforma y contaban con las mayorías para hacerla aprobar como más veían conveniente. Sin duda, el bipartidismo colombiano dio un coletazo fuerte para demostrar que seguía vigente a pesar de los resultados electorales de la última década, y por encima del aumento de las fuerzas independientes que se evidenció en 2002. Era evidente, además, que el gobierno nacional no contaba aún para el año 2003 con una coalición de gobierno estable y organizada, en parte debido a la imposibilidad de organizar las fracciones disidentes de los partidos que habían optado por buscar la cercanía con el gobierno reconociéndose como “uribistas”.

Sin embargo, en un sistema donde, hasta ese momento, las reglas electorales promovían “incentivos centrífugos” en relación con el Congreso, y centrípetos en relación con el poder ejecutivo (Rodríguez, 2006: 165); es decir los intereses

⁴¹Consultado en el archivo digital del periódico EL TIEMPO en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1016283>

nacionales jugaban un papel fundamental en la elección presidencial y los particulares en la elección del legislativo. Buscar el fortalecimiento de los partidos, su democratización interna y modernización y su agrupación, en aras de mejorar la representación nacional del Congreso⁴², fue un ejercicio que se dio sin prever que el año siguiente se aprobaría el acto legislativo 02 de 2004, que permite por una sola vez la reelección presidencial. Ello conduciría a un reagrupamiento de fuerzas políticas en torno a la figura del candidato presidente, que llevaría a la reforma 2003 por el camino de ofrecer al gobierno una coalición mucho más estable y organizada, sin que necesariamente se lograra el tan anhelado fortalecimiento y cohesión de los partidos.

Para terminar este primer capítulo, quisiera sugerir que la volatilidad electoral elevada que se presentó en 2002⁴³, con nuevos movimientos y partidos independientes de los tradicionales, pero sin una organización y una estructura interna clara y con poco arraigo en la sociedad⁴⁴, de la mano con índices muy pobres de confianza de la ciudadanía en los partidos⁴⁵; implicaba que en efecto el sistema de partidos en Colombia sufría una crisis de institucionalización, de acuerdo con los planteamientos de Mainwaring y Scully (1995). En un sistema de gobierno presidencial como el colombiano, donde el presidente cuenta con amplios poderes constitucionales, el principal obstáculo del ejecutivo era precisamente la debilidad del sistema de partidos y su precaria institucionalización. En palabras de Mainwaring y Shugart, en un estudio

⁴²Véase al respecto la exposición de motivos del acto legislativo 01 de 2002 Senado en la gaceta 303 de 2002 del Congreso de la República de Colombia.

⁴³Afirmo que se presenta una volatilidad electoral elevada en tanto surgieron nuevas fuerzas políticas que no pueden ser calificadas como fracciones de los partidos tradicionales y, en efecto, el número efectivo de partidos resultante aumento de manera considerable en relación con las elecciones de 1994 y 1998. Sin embargo, hay quienes sostienen que la volatilidad en dicho año se mantuvo o incluso fue menor. Véase por ejemplo Holguín, 2004: 27.

⁴⁴ El informe sobre cultura política y democracia que coordinan Rodríguez y Seligson (2005-2010), arrojaba en 2005 que el 45,3 % de los encuestados se declaraba independiente o sin partido y que los partidos tradicionales “que en otras épocas copaban el espacio político apenas alcanzan en conjunto un 47 % de los ciudadanos”.

⁴⁵El informe *La política importa* del Banco Interamericano de desarrollo indicaba que solo el 16,97 % de los ciudadanos en Colombia confiaba en los partidos políticos. Véase Payne et ál. 2003: 153. Sin embargo, el informe Rodríguez y Seligson de 2004, LAPOP, sugiere que la cifra sería cercana a un 36%, que igual sigue siendo relativamente baja, pues los partidos serían las instituciones en las que la ciudadanía menos confía, por debajo del mismo Congreso, por ejemplo.

realizado antes de la aprobación de la reforma de 2003, “los presidentes poseen escasos poderes partidarios porque los partidos están internamente fragmentados”. Esto último conducía a la negociación individual entre el ejecutivo y legislativo, pues en este último quedaban representados intereses particularistas debido a la estrategia anotada de listas unipersonales.

Precisamente para enfrentar la frágil institucionalización del sistema de partidos se aprueba en 2003 el acto legislativo 01, a partir de una deliberación de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, y contra la posición oficial del gobierno, representada en los debates por el entonces Ministro del Interior y Justicia, Fernando Londoño Hoyos.

Tenemos entonces, hasta aquí, que tras la aprobación de la Constitución Política de 1991 y hasta 2002, la principal innovación en relación con el sistema de partidos fue la posibilidad para crear nuevos movimientos y partidos políticos, en el marco de un sistema electoral que de por sí ya favorecía las estrategias unipersonales de las listas de candidatos, cumpliendo requisitos mínimos y permitiéndoles la obtención de su personería jurídica, la cual les ofrecía la posibilidad de otorgar avales, recibir financiación estatal y hacer uso de los medios de comunicación del Estado. A esto hay que agregar la posibilidad de una segunda vuelta presidencial, que implicaba la posibilidad de que surgieran nuevas candidaturas en la primera vuelta, y que estas trataran de incidir en los resultados electorales de las elecciones parlamentarias de marzo. Sin embargo, fueron las fracciones de los partidos tradicionales las que pronto asumieron dicho cambio político, permitiendo que el bipartidismo siguiera siendo la norma en el Congreso de la República.

Los nuevos partidos y movimientos inicialmente entendieron que la estrategia era presentar listas de candidatos con amplio respaldo electoral, en lo que podríamos considerar un elemento de innovación, es decir “una nueva forma de hacer las cosas” (Schumpeter citado en Gutiérrez, 2003: 24). Empero, las fracciones de los partidos tradicionales fueron más allá y comprendieron que la

convergencia entre las maquinarias políticas tradicionales y la imagen de un candidato, cabeza de lista, “independiente”, permitían aprovechar la nueva estructura de oportunidades que ofrecía la carta política y así hacerle un homenaje a la virtud de la constitución, para derrotar su objetivo inicial de lograr la real apertura del sistema de partidos para incluir a nuevas fuerzas políticas, previamente excluidas, y continuando su estrategia de dispersión de listas y candidaturas unipersonales con maquinarias tradicionales detrás.

No obstante, en 2002, tras un proceso de aprendizaje y apropiación del cambio político iniciado en 1991, varios movimientos políticos independientes y de izquierda, lograron llegar al Congreso de la República, ocupando los primeros lugares en la votación para el Senado, en lo que podríamos considerar, de nuevo, un proceso de innovación cuya estrategia consistía en que los movimientos políticos independientes debían presentar listas fuertes y evitar la dispersión, mientras consolidaban sus nichos partidistas y lograban mayor visibilidad ante la opinión.

Esta última innovación y preocupación compaginaría muy bien con el interés de los partidos tradicionales de lograr aprobar una reforma política para frenar la fragmentación del sistema, que ya lograban evidenciar como una amenaza. Se presentaba entonces la tensión entre el marco constitucional a reformar y un sistema político que históricamente estaba atravesado por el bipartidismo, y que había logrado incidir en el marco institucional de tal manera que sus prácticas políticas como la dispersión y la lucha intrapartidista (Gutiérrez, 2007) eran ya reglas del juego aceptadas. La lógica entonces que terminaría por lograr un punto de convergencia, era la de reformar la Constitución Política para modificar el sistema electoral y de asignación de curules, encontrando algunos mecanismos para que esas prácticas políticas transitaran por un proceso de aprendizaje, que les permitirá participar del cambio político que se buscaba impulsar para el fortalecimiento y la modernización de los partidos políticos y la institucionalización del sistema de partidos.

2. Reforma política de 2003 y reelección presidencial

El día en que se posesionó el nuevo Congreso de la República en 2002, se radicó el proyecto de reforma constitucional que posteriormente se convertiría en el acto legislativo 01 de 2003, más conocido desde entonces como la “reforma política”. Ya se venía gestando la reforma desde antes (Cepeda, 2003) y la misma era necesaria para los partidos y movimientos políticos que habían logrado escaños en el Congreso. Cabe recordar que las elecciones para el Congreso se realizan en marzo, mientras que las presidenciales en el mes de mayo cada cuatro años. Es decir, los congresistas, muchos de los cuales logran su reelección en 2002, ya habían tenido ocasión de evaluar los resultados electorales tanto para el órgano legislativo, como la aplastante victoria de Uribe Vélez en primera vuelta.

Llama la atención que de los firmantes del proyecto de acto legislativo se pueden identificar los senadores del Partido Liberal y sus fracciones más representativas, muchos de los cuales terminarán en nuevos partidos después de aprobado el acto legislativo 02 de 2004 que permite la reelección presidencial. Firman, entre otros, Andrés González, Juan Fernando Cristo, Piedad Córdoba, Rodrigo Rivera, José Renán Trujillo, Camilo Sánchez y Aurelio Iragorri; todos elegidos por el Partido Liberal Colombiano⁴⁶. Hoy se mantienen como militantes del mismo Juan Fernando Cristo, Andrés González y Piedad Córdoba, pues los demás hicieron el tránsito hacia los nuevos partidos que surgen tras la aprobación de la reelección.

⁴⁶Consúltese la gaceta 303 de 2002 y los resultados electorales de las elecciones de 2002, según datos de la registraduría.

La exposición de motivos del proyecto es bastante clara al identificar a “Los jugadores: PARTIDOS, NO AVISPAS” y hacer explícita la reflexión que ya habían hecho por su parte los conservadores en 2001, como se mencionó previamente, considerando que “La atomización de los partidos, aplastados por la proliferación de microempresas electorales (comúnmente llamadas avispa) (sic) tiene directa relación con el incremento de la corrupción a partir de 1991”; inclusive los autores del proyecto iban más allá y alegaban que “El sistema político, huérfano de partidos, no logra representar cabalmente los intereses generales y públicos. Y es reemplazado por la agenda privada de las avispa (puestos, contratos, partidas) (sic) que suele identificarse con la agenda de la corrupción” (gaceta del Congreso 303 de 2002).

Al respecto Jorge Enrique Vargas recordaba en 1998, en el marco de un seminario sobre rediseño del Estado, que “los acuerdos o transacciones serán más transparentes para los votantes en la medida en que sean entre organizaciones y menos en cuanto sean entre individuos” (Vargas, 1998: 237). Aunque se refiere a la relación entre el órgano legislativo y el ejecutivo, es evidente que un sistema donde las estrategias para competir por una curul al Congreso eran la lista unipersonal y la dispersión de listas, conducía a que el Congreso como organización también se atomizara y la relación ejecutivo – legislativo se individualizara, cosa que se denuncia en la exposición de motivos de la reforma de 2003, citada atrás.

Ahora bien, el acto legislativo 01 de 2003 “puede considerarse como la reforma más significativa que se ha realizado a la Constitución Política de 1991 en los temas de partidos políticos y sistema electoral” (Holguín, 2004: 39) y fue aprobada en ese momento contra la posición oficial del gobierno y contra la amenaza del Presidente Uribe quien dijo que de ser aprobada “él mismo saldría a buscar las firmas para la revocatoria (del congreso)”(Vélez et ál., 2006: 11). En ella se incluyeron varios elementos que afectaron directamente el sistema de partidos, entre los que cabe mencionar especialmente los siguientes:

- La prohibición de la doble militancia.
- El requisito de un umbral del 2% de la votación nacional en Cámara o Senado para obtener o mantener la personería jurídica de un partido.
- Lista y candidatos únicos para todos los procesos de elección popular.
- La exigencia de un umbral para competir por la asignación de curules, esto es un número mínimo de votos para poder participar en la distribución de los escaños en juego.
- La adjudicación de curules mediante el sistema de cifra repartidora.
- La opción de presentar listas con voto preferente.

Al prohibir la doble militancia, la Constitución hoy establece que “Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas” (art. 108). En el momento en que fue aprobada la reforma ello no tuvo mayores implicaciones en el Senado de la República, por dos razones fundamentales: en primer lugar, la ley que debía reglamentar la disposición constitucional no sería aprobada sino hasta el año 2005; en segundo lugar, las nuevas fuerzas políticas y las fracciones de los partidos que se habían presentado con personerías jurídicas diferentes podían mantenerlas hasta las elecciones de 2006, e incluso participar en las elecciones regionales de 2003⁴⁷. El problema se presentaba para aquellos Senadores que habían logrado su curul con el aval de los partidos tradicionales pero que se venían marginando de las decisiones oficiales de su Dirección Nacional. Un caso ejemplar de ello fueron los procesos que inició la veeduría del Partido Liberal contra los senadores Luis Guillermo Vélez y Víctor Renán Barco, por su voto a favor de la reelección presidencial en 2004⁴⁸.

⁴⁷El parágrafo transitorio del artículo 2 de la reforma establecía que: “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente acto legislativo”

⁴⁸Luis Guillermo Vélez terminará en el Partido de la U, mientras que Renán Barco se mantuvo en el Partido Liberal. Ambos logran su reelección en el año 2006.

El requisito de un umbral para mantener la personería jurídica fue la medida más efectiva contra las fracciones que se presentaban como independientes. Era algo que interesaba a liberales y conservadores por igual. Sin embargo, un elemento, que pocas veces he tenido ocasión de leer, es que al forzar el regreso de los movimientos “afines” a sus partidos de origen, también aumenta el monto que reciben estos últimos como financiación estatal para su funcionamiento⁴⁹. Si bien para Sartori, (2005: 140) las posibles fuentes de financiación para los partidos no logran explicar que un sistema de partidos sea de una u otra forma, considero evidente, en el caso colombiano, que el aumento en los recursos que reciben estos por parte del Estado, favorece una mayor inversión, por ejemplo, en estrategias de mercadeo y publicidad institucional. En últimas, el objetivo era frenar las posibilidades legales para que una fracción surgiera como un partido independiente y fortalecer las herramientas para que un partido con personería jurídica pudiera funcionar y contar con una organización central debidamente financiada.

Si bien antes de la reforma la estrategia más común, si bien no necesariamente la más efectiva y mucho menos eficiente (Gutiérrez, 2007), era la dispersión de listas y las candidaturas unipersonales, la aprobación de una lista única por partido implicaba que en adelante se debían integrar listas fuertes que agruparan los votos que aportaban todas las posibles fracciones del partido en las diferentes circunscripciones electorales. No obstante, el requisito de un umbral mínimo para acceder a la distribución de curules, en aras de “garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos” también llevaba a que las fracciones revisaran sus posibilidades reales de superar ese umbral integrando la lista oficial del partido, particularmente en circunscripciones donde el partido es minoría⁵⁰. No en vano la reforma de 2009

⁴⁹ Al respecto véase el artículo 12 de la Ley 130 de 1994. Personalmente fui testigo del aumento en los aportes que recibe el Directorio Nacional Conservador, después de las elecciones de 2006, por parte de la Organización Electoral.

⁵⁰ En las elecciones regionales de 2007 quienes trabajábamos en el Directorio Nacional Conservador tuvimos que enfrentar ese problema. Muchos candidatos terminarían integrando listas de otros partidos

tiene que permitir por un periodo determinado el transfuguismo⁵¹ de todos los representantes en cuerpos colegiados de elección popular, incluido el Congreso de la República, un año antes de las elecciones nacionales y dos años antes de las regionales.

En ello juega también un papel relevante el hecho de que muchos congresistas logran su curul tras la renuncia de quienes estaban siendo investigados por parapolítica, y no porque hayan logrado los votos suficientes para ocupar una de las curules obtenidas por el partido desde el principio. Como candidatos de un partido diferente podrían tener mejores posibilidades de lograr un escaño. Es decir, quien desee aspirar a un cuerpo colegiado debe revisar el histórico de la votación obtenida por los diferentes partidos en cada circunscripción, antes de tomar la decisión de aspirar por uno u otro partido. Ello, considero, mina la posible cohesión ideológica y programática de los partidos y hace que prime el interés electoral individual, que se mantiene gracias al voto preferente.

Con respecto a la cifra repartidora la constitución establece lo siguiente: “Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos”. Sin duda es un mecanismo que permite una mejor proporcionalidad entre votos obtenidos y curules. De la mano con la lista única, que obliga a la agrupación de votos, obliga a que los partidos no solo piensen en superar el umbral para poder participar en la distribución de curules, sino que además tengan que superar la cifra repartidora. Así por ejemplo, en el caso de las elecciones al Concejo de Bogotá en 2007, el umbral fue de 20384 votos, mientras que la cifra repartidora fue de 30219 votos. Es decir, un partido que supere el umbral no necesariamente logra una curul en la corporación. Así ocurrió, por ejemplo, con el Partido Colombia Democrática en las elecciones al

con mejores posibilidades de superar el umbral, pues en sus municipios o departamentos el partido era minoría.

⁵¹Entiéndase pasar de un partido a otro.

Concejo en 2007, pues logró 25629 sufragios en Bogotá, superando el umbral pero sin alcanzar la cifra repartidora⁵².

Ahora bien, la figura del voto preferente fue una de las más polémicas y en su momento generó la reacción del entonces Ministro del Interior y Justicia, que al final logró que se estipulara como una opción. Quienes más promovieron la figura fueron los senadores del Partido Conservador, conscientes que con la popularidad del Presidente de la República y la tradicional relación de subordinación Ejecutivo-legislativo, no sería difícil que sus fracciones transitaran hacia nuevos movimientos y partidos abiertamente “uribistas”, a no ser que logaran mantener cierta autonomía de la Dirección del partido en el escenario electoral, promoviendo la competencia intrapartidista mediante el voto preferente.

Era la única salida para el Partido Conservador, cuyo respaldo electoral venía en declive⁵³ y la salida del movimiento Equipo Colombia de su bancada fue un choque que tenía que enfrentar, dando incentivos para que las demás fracciones optaran por quedarse en el partido. El mejor incentivo era asegurar que cada una podría competir al interior de una lista y que el orden de los renglones lo asignaba el elector para evitar volver a la famosa “dictadura del bolígrafo”⁵⁴. Así como la Constitución de 1991 había abierto una válvula de escape para que las fracciones abandonaran la personería jurídica oficial de los partidos y crearan sus propios movimientos “independientes”; el voto preferente abría la válvula a la inversa para permitirles que regresaran y continuaran su competencia, pero ahora agrupando sus votos en una sola lista del partido.

⁵²Todos los datos provienen de la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

⁵³ Véase por ejemplo Guzmán, Carlos Enrique y Roll, David (2005). Un sistema bipartidista atenuado y en declive. En Roll, David, *Partidos Políticos y Congreso Elites políticas y mayorías parlamentarias en Colombia en la década de los noventa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Los autores presentan los cuadros de resultados electorales para Cámara y Senado de los partidos Liberal y Conservador. Hasta 1998 era mucho más evidente el declive del conservatismo, aunque en 2002 ambos partidos sufren una reducción considerable en el número de curules obtenidas, debido al aumento de fracciones con personería jurídica independiente. El liberalismo, no obstante, siempre duplica al conservatismo en número de escaños en el Congreso.

⁵⁴Expresión tradicional para referir la conformación de las listas de candidatos por parte de las direcciones de los partidos, sin un procedimiento democrático de por medio.

Cabe además sugerir, aunque la evidencia empírica pueda ser débil, que el Presidente de la República no veía con buenos ojos la figura del voto preferente, por eso su oposición a la reforma, puesto que ello podía, como en efecto ocurrió en varios casos, impedir que importantes fracciones de los partidos migraran hacia un posible partido uribista bajo su tutela. No parece descabellado proponer, incluso, que una de las razones por las que el Presidente aspira a un segundo periodo mediante la recolección de firmas y no con el aval de alguno de los partidos de la coalición, fue precisamente que el voto preferente había evitado la migración de muchos hacia una única fuerza uribista, pues podían continuar su estrategia de candidatura unipersonal cercana al Presidente, pero bajo el rótulo de un partido. Empero, era evidente que las fracciones del Partido Conservador no le apostarían a dejar atrás 155 años de historia y que, además, Uribe necesitaría el respaldo de la bancada conservadora para la aprobación de la reelección presidencial.

De manera que la reforma implicaba, sin duda, un cambio político, acordado entre los partidos y movimientos políticos representados en el Congreso de la República, que buscaba modificar el marco constitucional y legal que afecta directamente el sistema electoral y de partidos, en aras de forzar un reagrupamiento de las fuerzas políticas. Ello conllevaba a una innovación que interactuaba con una clara línea de fractura, en la medida en que se modificaba el sistema de obtención de la personería jurídica y de asignación de curules, exigiendo un mínimo de votos en ambos casos. Así, los partidos debían buscar la manera de sostener sus nichos partidistas, controlados a partir de estrategias personalistas de quienes encabezaban las fracciones, y en esto jugaba un papel cohesionador el voto preferente; pero debían, a su vez, buscar la manera de fortalecer la imagen y organización del partido, pues esta entraría a jugar un nuevo papel en razón de la lista única y la posibilidad de que los ciudadanos votaran exclusivamente por el logo del partido, sin marcar su preferencia por algún candidato.

Lo anterior implicaba que los partidos debían buscar la manera de “nacionalizarse” y ampliar su presencia, más allá de sus tradicionales nichos

partidistas, sin descuidar los mismos. En palabras de Diana Hoyos, “Las nuevas reglas del juego introducidas por la reforma política, condujeron a varios partidos a competir a lo largo y ancho del país, incluso incursionando en circunscripciones que tradicionalmente habían sido ámbitos de competencia de unos pocos partidos” (Hoyos, 2007: 196). Si es evidente, como en el caso de los partidos tradicionales, que la lista al Senado de suyo arranca la competencia superando el umbral, es decir no corre el riesgo de quedar por fuera de la competencia por la distribución de curules ni de perder su personería jurídica; el partido como tal o sus candidatos, asumiendo la figura opcional del voto preferente, pueden tratar de llegar a nuevos espacios y buscar un respaldo electoral que anteriormente era muy riesgoso salir a buscar.

Ahora bien, las elecciones regionales de 2003 evidenciaron una reducción en el número de listas que se presentaron, lo cual era predecible dada la prohibición para presentar múltiples listas por partido, pero dejó entrever un elemento que habría de confirmarse más adelante: con la reforma no emergería de nuevo el bipartidismo, sino por el contrario un nuevo sistema multipartidista, debido a la migración de algunas fracciones liberales, conservadoras, e incluso de movimientos de izquierda⁵⁵, hacia nuevas organizaciones cercanas al gobierno para enfrentar la competencia regional de ese año.

En palabras de Botero (2006: 150) “En cierto sentido, podría afirmarse que la reforma política logro oficializar la atomización partidista con lo que se produciría un sistema multipartidista en lugar de un bipartidismo fortalecido, como se pensaba”. En lo anterior, jugó un papel relevante la decisión del Partido Liberal de declararse en oposición al gobierno Uribe a partir del año 2003, cuando la entonces Senadora Piedad Córdoba presidía la Dirección Nacional Liberal (Hoyos, 2007: 184). Las fracciones “uribistas” de dicho partido no estaban dispuestas a jugar en el bando contrario al del presidente, cuando lo venían apoyando desde la campaña presidencial y esperaban, a su vez,

⁵⁵Varios integrantes del antiguo M-19, por ejemplo, terminarían ocupando importantes cargos en el gobierno Uribe e incluso al iniciar el gobierno no era evidente la oposición al gobierno de dirigentes tan importantes como Antonio Navarro.

beneficiarse de la amplia popularidad del gobierno en las elecciones regionales.

Lo que sí quedaba claro desde la aprobación misma de la reforma y las elecciones de 2003, era que se empezaba a asentar una marcada polarización entre quienes apoyaban al gobierno y quienes se oponían a él, es decir entre el “uribismo” y la oposición, esta última en cabeza del Partido Liberal y la izquierda, para entonces aún dispersa, a pesar del triunfo de Luis Eduardo Garzón en Bogotá como candidato a la alcaldía por el recién creado Polo Democrático Independiente, del cual no hicieron parte los senadores Carlos Gaviria Díaz y Jorge Robledo, cabezas visibles de facciones importantes de la izquierda, quienes fundan posteriormente el movimiento Alternativa Democrática (Hoyos, 2007: 187)⁵⁶.

Sin embargo, el elemento que faltaba para confirmar dicha polarización y hacer de ella un instrumento para la conformación de nuevos partidos y movimientos, a partir de las disposiciones de la reforma política de 2003, vino con la presentación del acto legislativo 12 de 2004 que buscaba permitir la reelección presidencial, la cual fue aprobada finalmente mediante acto legislativo 02 de 2004⁵⁷.

Es innegable que uno de los primeros efectos de la reforma política de 2003 fue el adelgazamiento del sistema de partidos antes de las elecciones de 2006. Si bien en las elecciones regionales de 2003 ello no fue tan evidente, pues como recuerda Botero (2006: 150) el número efectivo de partidos en muchos casos incluso aumentó en relación con las elecciones regionales de 2000, la entrada en rigor de las nuevas reglas electorales para la asignación de curules, sí dio una primera prueba del tipo de estrategia que había que implementar para lograr resultados electorales favorables: una lista de un partido fuerte en la

⁵⁶ Hoyos afirma que Carlos Gaviria y Jorge Robledo se retiran del PDI pero lo cierto es que nunca hicieron parte del mismo.

⁵⁷ Para un análisis detallado del trámite de dicho proyecto de acto legislativo véase Ungar y Cardona, 2010.

circunscripción correspondiente, que incluyera fracciones con amplia trayectoria y respaldo electoral, las cuales competirían entre ellas mediante la figura del voto preferente⁵⁸. En el año 2005 el adelgazamiento sería evidente con la creación de nuevos partidos, producto de la posibilidad que ofrecía la reforma para que movimientos y partidos se fusionaran y solicitaran una nueva personería jurídica al Consejo Nacional Electoral.

Así como las fracciones liberales habían presentado la reforma política al iniciar las sesiones del Congreso en 2002, en 2004 las fracciones “uribistas”, que incluían a conservadores y liberales, presentaban la propuesta para permitir un segundo gobierno de Álvaro Uribe a partir de 2006. Dicho proyecto de acto legislativo, 12 de 2004, estaba firmado, entre otros por Rafael Pardo, Andrés González, Dilian Francisca Toro y Aurelio Iragorri; todos senadores elegidos por el Partido Liberal, el cual, como se dijo, había declarado su oposición a Uribe desde 2003. De igual modo, la propuesta llevaba la firma de senadores conservadores como Carlina Rodríguez y Julio Manzur. A dicha propuesta el gobierno nacional le dio su respaldo a través del Ministro del Interior, Sabas Pretelt de la Vega, en la noche del 14 de abril de 2004. El periódico *El Tiempo* así lo registro en su página de internet:

“El ministro del Interior y Justicia, Sabas Pretelt de la Vega, rompió anoche el silencio del Gobierno sobre el proyecto de reforma constitucional que abre las puertas para la reelección presidencial inmediata y le dijo al Congreso que la democracia colombiana está madura para el tema y que el pueblo es el que debe decidir si reelige o no a sus gobernantes (...)”⁵⁹

⁵⁸ En el año 2007 tuve ocasión de recorrer varios municipios del país como asistente de giras del Directorio Nacional Conservador y una de las primeras propuestas que hice fue que se revisaran los resultados electorales de cada municipio, para evitar presentar listas donde no había ninguna posibilidad. De igual modo, se sugirió que las fracciones conservadores en dichos municipios compitieran en listas de otros partidos y movimientos contra las fracciones de estos.

⁵⁹ Consultado en el archivo digital del periódico *El Tiempo* en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1559602>

El respaldo explícito del gobierno a la reelección presidencial implicaba que las fracciones debían tomar una decisión urgente sobre cómo actuar en el nuevo escenario en relación con lo que había sido aprobado en la reforma política de 2003, pues con la posibilidad de que el Presidente, quien gozaba de altos índices de popularidad, aspirara a un segundo periodo, las posibles discrepancias expresadas por los partidos políticos en relación con el gobierno iban a pesar mucho más sobre el escenario electoral para la elección del Congreso en 2006, y la orientación de la estrategia tenía que girar en torno al respaldo u oposición al gobierno.

La reelección traía consigo una innovación evidente: los partidos políticos debían tomar la decisión de hacer o no parte de la coalición del gobierno, y del nuevo gobierno, antes de las elecciones. Si a esto agregamos el hecho de que las fracciones debían buscar la manera de agruparse en partidos o movimientos que superaran el umbral y no podían presentar varias listas, pues la dispersión ya no podía ser la estrategia por el riesgo que implicaba no superar el umbral y la cifra repartidora; tenemos que la lógica de estar o no con Uribe era sin duda un agente motivacional en la decisión.

En el caso del Senado, cuya circunscripción es de carácter nacional, se presentaba una innovación particular: hasta la reforma de 2003 las fracciones podían concentrarse en sus nichos electorales, muchas veces regionales, sin tener que lidiar necesariamente con las direcciones nacionales de los partidos, pues para estos lo mejor era otorgarles el aval y permitir que hicieran sus propias campañas, como ya se analizó. De hecho, la elección para el Congreso respondía más a lógicas particulares y relaciones clientelistas que a un debate sobre los temas nacionales, aunque ya se venían presentando casos importantes de líderes de opinión que lograban una curul con amplias votaciones, como fue el caso de Antonio Navarro y Carlos Gaviria en 2002. Sin embargo, la posibilidad de que Uribe ayudara en la promoción de las candidaturas era un incentivo que no pocos querían desaprovechar y para que ese apoyo se diera, a partir de la reforma de 2003, el partido primero debía

adherir a la candidatura presidencial, pues los candidatos de una lista no podían apoyar públicamente a un candidato a la presidencia, sin el visto bueno del partido, so pena de incurrir en doble militancia.

Lo anterior sin duda tuvo una fuerte incidencia en la configuración del sistema de partidos a partir del año 2005, cuando la corte constitucional da vía libre a la reelección presidencial inmediata por un solo periodo. Los partidos terminaron por ubicarse en la coalición de gobierno o en la oposición, con algunas excepciones de movimientos que buscaron presentarse aún como independientes, para ocupar un centro del espectro que terminaría por dejarlos a la sombra, como ocurrió con las candidaturas al Senado en 2006 de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, quienes no superaron el umbral⁶⁰. En palabras de Carlos Enrique Guzmán “Fue posible observar, por cuenta de la reelección presidencial y de la reforma política de 2003, una clara polarización de la contienda: de un lado, los disidentes del Partido Liberal, ahora denominados uribistas quienes como en 2002, de forma oportunista se subieron al tren ganador; y, del otro, la oposición, identificados en el Partido Liberal oficialista y el PDA” (Guzmán, 2008: 213).

Las fracciones tienen que aprender a jugar en ese nuevo escenario para sobrevivir, bien en los partidos tradicionales, bien en los nuevos partidos y movimientos. Un ejemplo de esto es el caso del Representante a la Cámara Telésforo Pedraza, ejemplo que, además, permite evidenciar cómo la polarización anotada juega al interior de los partidos, en este caso del Partido Conservador.

Pedraza se había opuesto radicalmente al proyecto de reelección presidencial, pues representaba la facción del partido que lideraba el ex presidente Andrés Pastrana y que hasta 2002 mantuvo una personería jurídica como el

⁶⁰Una excepción es el Movimiento MIRA que mantiene su personería y logra ocupar dos curules en el Senado. Sin embargo, dicho movimiento tiene un fuerte componente de articulación de iglesias protestantes que le permite sostener un respaldo electoral más allá de cualquier polarización. No en vano aún se llama el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta.

Movimiento Nueva Fuerza Democrática. El ex presidente fue uno de los más claros exponentes de la oposición al proyecto de reelección y se opuso hasta el final al respaldo que su partido, el conservador, le dio al acto legislativo. Por sus fuertes diferencias con el entonces presidente del Directorio Nacional Conservador, el entonces Senador Carlos Holguín Sardi, al momento de conformar la lista de candidatos a la Cámara de Representantes para la circunscripción de Bogotá; Pedraza se retira del partido y termina como candidato del Partido de la U, sin duda el más uribista de todos⁶¹.

Lo anterior para evidenciar que la reforma de 2003 no puede interpretarse hoy de manera independiente y sin tener en cuenta las implicaciones que tuvo también la aprobación de una reforma constitucional que permite la reelección presidencial en Colombia, pues el sistema de partidos entra en un escenario completamente diferente a cualquiera que se hubiera presentado desde la aprobación de la Constitución Política de 1991. La nacionalización de los partidos (Hoyos, 2007: 196) necesitaba además a la figura del candidato presidente, en un contexto donde, como ya se ha dicho, los intereses nacionales jugaban un papel central en la elección presidencial, mientras que los particulares jugaban un papel central en la elección al legislativo.

Ahora, tras la reforma de 2003 y la reelección presidencial, los partidos y movimientos podían mantener sus nichos de intereses particulares, pero buscar nuevos electores y nuevos nichos partidistas a nivel nacional, a partir de su cercanía con u oposición al Presidente de la República. Este último, además, marcaría una línea clara con su actitud de “si no estás conmigo estás contra mí” (Gutiérrez 2007: 486) que incluso terminaría por dejar a la sombra los importantes esfuerzos que venía haciendo, por ejemplo, el ex Presidente Cesar Gaviria tras su regreso al país, con el objetivo de servir de puente entre

⁶¹En conversación con Telésforo Pedraza en el marco del ejercicio *Evolución Colombia* en el que participamos en 2009, era enfático en afirmar que por más de que hubiera estado en contra de la reelección presidencial, al salir del Partido Conservador la única opción que le quedaba era el Partido de la U, pues los demás eran facciones claramente liberales, como Cambio Radical; movimientos que incluyeron a personajes cuestionados por parapolítica, como Colombia Democrática y Colombia Viva; o los partidos de oposición, el Partido Liberal y el Polo.

las fracciones más radicales contra el gobierno y las más uribistas del liberalismo (Gutiérrez, 2007: 485- 486).

Por su parte, el Partido Conservador, que se había fortalecido con el gobierno Uribe, donde tenía amplia participación burocrática, incluyendo el ministerio de la política⁶², el de Minas y Energía, y el de agricultura⁶³; aprovecha la oportunidad de un segundo periodo de Uribe, para continuar un proceso de reestructuración y reforma interna, siempre mostrándose como el cimiento más fuerte del gobierno y buscando hacer explícito que importantes programas del gobierno eran de origen conservador. En 2008, por ejemplo, el entonces precandidato presidencial Carlos Holguín Sardi, ex presidente del Directorio Nacional Conservador y ex Ministro del Interior del segundo gobierno de Uribe, preguntaba a los integrantes de los directorios conservadores si tenían los datos de los beneficiarios del programa familias en acción, pues consideraba era una bandera que había que hacer valer como estrategia electoral del partido⁶⁴. En este caso la estrategia era explícita: hacer valer la maquinaria del partido, fortaleciendo los nichos partidistas, pero buscando favorecerse a la vez de la imagen del candidato-presidente, para tratar de llegar a nuevos sectores.

En algo similar incurren los dos partidos de oposición, Liberal y PDA, pues concentrarán sus nichos tradicionales y tratarán de llegar a los diferentes sectores de la opinión que abiertamente se oponían al gobierno Uribe. Los liberales, con el Ex presidente Alfonso López Michelsen abordo, salen a batir el famoso “trapo rojo”, mientras que el polo fortalece sus redes con las centrales obreras, sindicatos y los diferentes movimientos y matices de izquierda. Ambos buscando la manera de ubicarse como partidos de oposición, con el agravante para los liberales de que la imagen de partido de izquierda y de oposición, se enmarcaba mucho mejor en un partido que presentaría como candidato

⁶² Así se le conoce al Ministerio del Interior y Justicia en Colombia.

⁶³ En efecto el ex Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, será precandidato presidencial en la consulta conservadora de marzo de 2010 y el ex ministro de Minas del primer gobierno Uribe, Luis Ernesto Mejía, será candidato oficial del partido a la Vicepresidencia como fórmula de Noemí Sanín.

⁶⁴ Personalmente fui testigo de lo anterior en los diferentes cursos de capacitación que orientaba el Directorio Nacional Conservador, en convenio con las universidades Javeriana y Sergio Arboleda en 2008 y 2009.

presidencial en 2006 al ex magistrado y ex senador Carlos Gaviria Díaz, que se perfilaba como una especie de conciencia nacional en varios sectores de la opinión calificada a nivel nacional.

Hasta aquí se evidencia que la reforma política de 2003 y la reelección presidencial convergen en un punto clave, marcando la pauta en los procesos de innovación y cambio político que se estaban dando, y su interacción con las prácticas políticas y los procesos de aprendizaje que se debían llevar a cabo. La nueva “forma de hacer las cosas” giraría en torno a la agrupación en partidos que garantizaran amplio respaldo electoral y que, además, incluyeran fracciones, a su vez, con estructuras estables y nichos definidos, que terminarían por agregar aún más sufragios. Dicha innovación requería de una organización central de partido relativamente fuerte, a la que se le podían agregar candidatos de opinión e inclusive figuras nacionales sin mayor estructura política propia, pero que le darían cierto aire de “renovación” al partido.

La estrategia de listas unipersonales coyunturales y de movimientos “independientes”, tratando de imitar las candidaturas exitosas de 1998 y 2002, demostrarían ser un fracaso de marca mayor. La estructura de oportunidades para las fracciones ya no ofrecía el mismo escenario que en el sistema previo a 2003 y, por el contrario, demostraría que la reforma estuvo bien pensada para ponerle freno de una vez por todas a candidaturas exclusivamente personalistas por fuera de partidos fuertes, al menos en términos de respaldo electoral.

De igual modo, la orientación de la estrategia de los partidos era explícita: agregar en las listas de candidatos el mayor número de fracciones posibles, definirse por una posición “uribista” o de oposición, como la manera más clara de expresar sus discrepancias⁶⁵, y optar por la figura del voto preferente como

⁶⁵Estas discrepancias incluso podían surgir entre los partidos y movimientos “uribistas” por definir cuál era el más uribista de todos. Recuerdo, por ejemplo, que Cambio Radical buscó la manera de presentarse como una facción cercana al Presidente pero crítica del “uribismo”, mientras que en el

una manera de reorganizar el orden de la lista, evitando la “dictadura del bolígrafo”, y en ese sentido, de alguna manera, presentar ello como un elemento de democratización interna.

Empero, la agregación de votos en listas únicas y la reducción del número de partidos se habían presentado como técnicas para fomentar la modernización de los partidos políticos y su cohesión, y no como el objetivo mismo de la reforma de 2003. Las elecciones de 2006 y la posterior reforma de 2009, al igual que las elecciones de 2010, terminarían por confirmar, una vez más, que las tecnologías exitosas, es decir la permanencia de las fracciones, en un sistema de partidos con organizaciones difusas y sin mayor arraigo en la sociedad⁶⁶, aunque ahora con un número más reducido de personerías jurídicas, más no del número efectivo de partidos en la dimensión nacional; seguía siendo uno de los pilares más importantes de las reglas y prácticas que especificaban lo que era normal y lo que debería esperarse como razonable y responsable (March y Olsen, 2005), al menos en términos electorales, contrariando lo que había quedado estipulado en la carta política.

En palabras de Rodrigo Losada, por ejemplo, “La disposición adoptada por la reforma política de 2003 de permitir sólo una lista de candidatos por partido a corporaciones públicas, en la práctica, no parece haber inducido a una coordinación de las campañas de los varios candidatos incluidos en la lista. En buena parte, ello puede atribuirse a la medida del voto preferente, acogida por la mayor parte de los partidos y movimientos políticos” (Losada, 2007: 76).

Partido Conservador se presentaban serios conflictos entre facciones que declaraban no ser “uribistas” sino aliados del presidente, y quienes abiertamente optaban por declara al partido como “uribista”.

⁶⁶ Al respecto véase la encuesta de cultura política que realizó el DANE en 2008. En ella se evidencia que solamente un 31,48 % de los encuestados simpatizaba con algún partido o movimiento político y que solo un 9 % alguna vez se había afiliado

3. Reelección presidencial y elecciones 2006

El objetivo formal de la reforma política de 2003, encaminada al fortalecimiento y modernización de los partidos políticos en Colombia, de la mano de la aprobación de la reelección presidencial, enmarcan el proceso electoral del año 2006 que reconfiguraría el sistema de partidos en el Senado. Como se anotó, dicho proceso se llevó a cabo en un contexto de polarización entre quienes apoyaban al gobierno Uribe y quienes optaron por oponerse a este de manera decidida.

Adicionalmente la figura de las bancadas de los partidos aún no se había asentado como se pretendía con la ley 974 de 2005, ley de bancadas, e inclusive la Corte Constitucional tuvo que entrar a mediar en la materia para obligar a la cohesión de los partidos en los cuerpos colegiados, pues los intereses particulares habían hecho mello en el trámite de la ley, permitiendo, por ejemplo, que los partidos pudiesen declarar en libertad a sus representantes cuando se tratase de “asuntos de conciencia, o de aquellos en los que por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional” para permitirles votar de manera individual (Muñoz, 2007).

Lo anterior para referir que a pesar de la aprobación de la reforma en 2003 y de la aprobación de la reelección presidencial en el Congreso, que obligó a que las fracciones de los partidos tradicionales, la izquierda y los movimientos políticos independientes optaran por alinearse en la coalición de gobierno o en la oposición, pensando en la estrategia electoral para enfrentar los comicios de 2006; no se había logrado minar el marco institucional general donde el Congreso de la República era un escenario en el que jugaban intereses particulares, representados por fracciones usualmente personalistas o de

grupos específicos, y no de bancadas fuertes coordinadas por las directivas de los partidos políticos.

En el año 2005 el escenario partidista queda delimitado a sus extremos con la fundación, por un lado, del Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U), al que migran las fracciones liberales y algunas conservadoras e independientes, bajo la coordinación del hoy Presidente de la República Juan Manuel Santos, y que se declaraba como el partido del presidente; y por el otro, la creación del Polo Democrático Alternativo, que recoge el antiguo Polo Democrático Independiente, que había llevado a la alcaldía de Bogotá a Luis Eduardo Garzón, y el movimiento Alternativa Democrática que encabezaban los senadores Carlos Gaviria Díaz y Jorge Enrique Robledo, del Frente Social y Político y del MOIR, respectivamente.

Para enfrentar el proceso electoral de 2006, y tras la incipiente experiencia de las elecciones regionales de 2003, cuando por primera vez se aplicaron algunas de las disposiciones de la reforma política de ese mismo año⁶⁷, era evidente que los candidatos al Congreso debían buscar un partido que no tuviera mayores problemas para superar el umbral, es decir que garantizara una votación lo suficientemente amplia para poder entrar a competir por la asignación de curules con otras fracciones, sin tener que preocuparse por superar o no dicho umbral. Los partidos podrían entrar a jugar un papel mucho más central, en la medida en que los electores tienen desde 2003 la posibilidad de optar solamente por marcar el logo del partido, siendo el voto válido para la lista en conjunto.

Así, “Después de varias décadas de movilizaciones personalistas, en donde los partidos eran apenas una marca ocasional, en las elecciones parlamentarias de 2006 comenzó a presentarse movilizaciones partidistas alejadas de los propios candidatos” (Medellín, 2007: 21-22). Es decir, los partidos políticos, como organizaciones, tenían que adelantar una estrategia electoral institucional para

⁶⁷ Véase al respecto Botero, 2006.

promover la etiqueta, el logo del partido, más allá del esfuerzo que individualmente hacían sus fracciones para competir al interior de la lista. En 2006 era evidente, por ejemplo, la publicidad institucional de los partidos, que buscaron promover su “marca”, estrategia que se podría considerar exitosa al revisar los resultados electorales para el Senado de la República. En palabras de Pedro Medellín “Los electores parecen haber descubierto, que votar por el partido (independientemente del candidato) también cuenta (Medellín, 2007: 22).

El partido que obtuvo mejores resultados en la estrategia de promover la votación por el logo, la etiqueta, fue el Partido de la U, en tanto era evidente que buscaba persuadir a los electores haciendo uso de la inicial del apellido del Presidente. En efecto, al revisar las cifras que publica la Registraduría Nacional del Estado Civil en su página de internet (www.registraduría.gov.co), se puede constatar que el único partido que logra que los “votos solo por la lista” superen el umbral para el Senado, fue el partido de la U.

En un análisis al respecto, aunque los datos difieren⁶⁸, Medellín (2007: 22-27) propone relacionar los votos obtenidos solo por la lista del partido y los votos obtenidos por los candidatos mediante la figura del voto preferente, para caracterizar a los partidos. En primer lugar se podría hablar de *movimientos y partidos con algún nivel de compactación*, que corresponde a “organizaciones que presentan una distribución uniforme de los votos y la mayor votación obtenida por un candidato, de manera que las diferencias entre la primera y última votación en entrar, no logra pasar del doble”. Ejemplo de lo anterior sería el Partido Conservador, sobre el cual Medellín indica que “refleja un alto nivel de organización y movilización política”. En segundo lugar estarían los *movimientos y partidos de clientelas basados en fuertes liderazgos personales*, que corresponden a organizaciones donde la tercera parte de los votos provienen de la sumatoria del total de votos por la lista y los del candidato que

⁶⁸Los datos que presenta Medellín en su texto no los pude constatar con lo que quedó consignado en la página oficial de la registraduría. Sin embargo, considero que su aproximación es válida y ofrece importantes herramientas para comprender la configuración del sistema de partidos en el Senado.

la encabeza. Ejemplo de esto sería el Partido Cambio Radical, liderado por Germán Vargas Lleras, “cuya supervivencia depende de la supervivencia de su líder”. En tercer lugar se presentan los *movimientos o partidos de cuadro electoral* que serían organizaciones “estructuradas sobre todo en torno al caudal electoral que tengan cada uno de los cuadros reclutados como miembros”. Sería el caso del Partido de la U, que en efecto surge para agrupar a las fracciones más representativas del uribismo que tenían dirigentes “con una votación real determinada”. Por último, se sugiere la existencia de *movimientos y partidos faccionalistas* como “organizaciones estructuradas en torno a pequeñas facciones caracterizadas por ser grupos de poder que internamente se mueven de manera autónoma”. En este último grupo estarían los partidos de oposición al gobierno Uribe, Liberal y PDA.

Ahora bien, independientemente que se acepte o no la anterior clasificación, considero que la evidencia que logra presentar Medellín hace válida su afirmación en relación a que “Si consideramos los resultados reportados por las elecciones parlamentarias de 2006, tanto por los comportamientos electorales como de los grados de concentración electoral, permitirían suponer que Colombia ha entrado en un sistema multipartidista” (Medellín, 2007: 35), algo que ya había sido anotado por varios estudiosos del tema a partir de las elecciones de 2002, como se ha mencionado ya en el presente trabajo, pues el aumento en el número efectivo de partidos en ese año era evidente (Gutiérrez, 2007; Wills, 2009). Lo que plantea Medellín puede asumirse como una reafirmación de que el anterior sistema bipartidista parece ser algo del pasado.

Sin embargo, considerando que la reforma de 2003 es bastante reciente y que algunas de sus disposiciones serían revisadas por la reforma política de 2009, parece mejor sugerir que el sistema de partidos en Colombia aún está en transición, y que bien podría transitar hacia un sistema bipartidista, diferente al anterior, o hacia un sistema multipartidista donde, no obstante, predominen 2 o 3 partidos grandes.

En relación con lo anterior, es fundamental revisar los resultados electorales del año 2006, cuando se presentaron 20 listas de candidatos para competir por 100 escaños en el Senado de la República⁶⁹. De estos solo 10 superaron el umbral para mantener su personería jurídica⁷⁰ y obtuvieron curules, concentrándose el 80 % de las mismas en solo cinco partidos: Partido de la U (20), Partido Conservador (18), Partido Liberal (18), Partido Cambio Radical (15), y Partido Polo Democrático Alternativo (10). Es decir, tres partidos que ya hacían parte de la coalición de gobierno y los dos partidos, Liberal y Polo, que se mantenían en la oposición. Estos cinco partidos, que trata de caracterizar Medellín como se expuso previamente, en conjunto obtienen el 71,6% del total de votos válidos depositados para elegir Senado en 2006, al igual que 81 escaños, es decir el 81%, en la corporación; confirmando que la reforma de 2003 favorecía a los partidos más grandes (Medellín, 2007: 18).

Las otras agrupaciones que lograron superar el umbral y obtener curules en el Senado fueron Convergencia Ciudadana (7), el Movimiento Alas-Equipo Colombia (5), Colombia Democrática (2), el Movimiento MIRA (2) y Colombia Viva (2). En el primer caso, se trató de un movimiento liderado por el Senador Luis Alberto Gil, que logró articular movimientos claramente personalistas de diferentes regiones del país y que obtuvo un resultado sorprendente, logrando 7 curules en el Senado, en un ejercicio donde es evidente que más allá de las posibles afinidades partidarias o ideológicas primaron los intereses personales y el cálculo electoral de movimientos que concentraban su votación en departamentos específicos (Losada, 2007: 59), algo que también ocurre con los demás movimientos y partidos pequeños que superan el umbral, con la excepción del MIRA.

⁶⁹No se incluyen aquí los dos partidos políticos de las comunidades indígenas, ASI y AICO, en tanto compiten en una circunscripción especial. La misma registraduría los separa del grupo de 20 partidos anotado aquí en su página de internet. Cada uno obtiene una curul en el Senado.

⁷⁰Aquí solamente se analizan los casos de los partidos y movimientos que superan el umbral en el Senado. En la Cámara tanto el Movimiento Apertura Liberal como el Partido Verde Opción Centro lograron cumplir los requisitos para continuar con su personería jurídica.

Convergencia Ciudadana obtiene la primera votación en los departamentos de Santander y Magdalena, por ejemplo, gracias a las votaciones de Luis Alberto Gil y de Oscar Reyes y a la de Luis Eduardo Vives, respectivamente. De igual modo, incluye la fracción de Juan Carlos Martínez, muy fuerte en el Valle del Cauca, y la de Carlos Barriga de Norte de Santander. Así, los departamentos de Santander, Norte de Santander, Magdalena y el Valle del Cauca, dieron cuenta del 55 % del total de votos del partido.

Con una estrategia similar, Alas-Equipo Colombia se trató de la unión de dos movimientos marcadamente regionales: el de Luis Alfredo Ramos, Equipo Colombia, con amplio respaldo electoral en Antioquia, y el de Álvaro Araújo, con amplio respaldo en algunos departamentos de la costa como Cesar y Guajira. En efecto la sumatoria de los votos obtenidos en estos tres departamentos corresponde al 61 % del total de votos del partido, que obtiene 5 escaños.

En el tercer caso, el Partido Colombia Democrática incluyó la fracción del primo del presidente, Mario Uribe, muy fuerte en Antioquia, la fracción de Álvaro García Romero de Sucre, la de Miguel de la Espriella de Córdoba y la de José Gonzalo Gutiérrez de Bogotá. La votación obtenida por el partido en esos tres departamentos y en el distrito capital, dio cuenta del 72 % del total de votos del partido. Los tres primeros lograrían los escaños que logró el partido.

En el caso del movimiento Colombia Viva, que surge de la unión de algunas fracciones uribistas con el movimiento cristiano que encabezaba el pastor Jorge Enrique Gómez, quienes logran los dos escaños del movimiento en el Senado son Habib Merheg, con fuerte presencia en Risaralda y Dieb Maloof, cuya fracción se asentaba en el departamento del Atlántico. No obstante, incluyen en la lista a Jorge Castro, expulsado de Cambio radical y con presencia en el Magdalena, y a Vicente Blel, expulsado del Partido Liberal, con fuerte presencia en Bolívar. Los votos que obtiene el partido en esos cuatro departamentos corresponden al 57,9 % del total de sufragios a su favor.

Por último, el caso del Movimiento MIRA es particular, pues corresponde a un movimiento cuyo respaldo electoral se desprende de su cercanía con la Iglesia Cristiana de la familia Moreno Piraquive, logrando superar el umbral y ocupar dos escaños⁷¹. Si bien en Bogotá concentra el 22 % de su votación, se puede afirmar que la misma es de carácter nacional y que no depende de fracciones sino de una organización centralizada, muy similar a la de una iglesia.

Es fundamental aclarar aquí que desde finales de 2005 se incrementaron las denuncias sobre los vínculos de diferentes dirigentes políticos con grupos paramilitares, lo cual motivó la expulsión de varios candidatos al Senado de los partidos más grandes antes del proceso electoral de 2006, en especial de la U y el Partido Liberal, lo cual condujo a que estos se llevaran sus fracciones hacia partidos y movimientos que igual necesitaban agrupar sus votos para sostenerse. Tal fue el caso de Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática y Colombia Viva, que optaron por abrir sus puertas a estas fracciones. Quienes ocuparon los primeros lugares en las listas de estos partidos y movimientos, y por consiguiente se posesionaron como senadores en representación de los mismos, terminaron dejando la curul debido a sus posibles vínculos con grupos paramilitares, con dos excepciones en Alas-Equipo Colombia y dos en Convergencia Ciudadana (López, 2010: 55).

Según la investigadora Claudia López, el Movimiento Colombia Viva perdió 4 curules por la parapolítica, Colombia Democrática también 4, Convergencia Ciudadana 5 y Alas- Equipo Colombia 3 (López, 2010: 55). Esto en razón a que un partido o movimiento político no perdía los votos que soportaban sus escaños en el Congreso antes de 2009, cuando la aprobación de una nueva reforma política establece la figura de la “silla vacía”, es decir que el partido pierde la curul que ocupe un investigado por vínculos con grupos ilegales. Así entonces, una vez dejaba su curul un Senador investigado por parapolítica en

⁷¹Para una descripción de los partidos y movimientos que lograron superar el umbral en la competencia senatorial véase Rodríguez y Botero, 2006: 149-150.

el periodo 2006-2010, esta era ocupada por quien siguiera en la lista de candidatos que el partido había presentado en 2006, lo cual lleva a López a afirmar que un partido que lograba solo dos curules en 2006 hubiera perdido 4 debido a la parapolítica.

A partir de lo anterior, un escándalo que aún el país no ha superado, pues muchos ex congresistas siguen en la Picota sin que se les defina su situación judicial; cabe afirmar que en los cuatro casos anotados en los párrafos anteriores, la salida de las cabezas visibles de las fracciones que pusieron los votos necesarios para superar el umbral y lograr escaños en el Senado, implicaba de suyo la desaparición del partido, por más de que esta se diera formalmente hasta las elecciones de 2010.

Hay que aclarar, no obstante, que los tres partidos más grandes de la coalición, Partido de la U, Conservador y Cambio Radical, también sufrieron importantes bajas como consecuencia de la parapolítica; al igual que el Partido Liberal (López, 2010: 55), pero ello no conduce a su debilitamiento y mucho menos al riesgo de su desaparición, pues tenían sin duda mucha más fuerza electoral e incluían un amplio número de fracciones relativamente fuertes y en capacidad de sostener al partido.

Algo similar ocurre con Convergencia ciudadana, pues a pesar de que sus senadores más votados también terminan detenidos y dejando sus curules, habían logrado concretar la inclusión de más fracciones que los otros movimientos políticos pequeños anotados, y podrán liderar más adelante el tránsito hacia el hoy Partido de Integración Nacional PIN, que incluye, paradójicamente, varias de las fracciones de los otros movimientos políticos que desaparecen, cuyas cabezas visibles siguen en problemas con la justicia. Para evidenciar esto cito lo registrado por el periódico *El Tiempo* en su página de internet el 18 de febrero de 2009:

“El 9 de noviembre de 2009, en la convención nacional de Convergencia Ciudadana, se protocolizó la creación del PIN. Samuel Arrieta, quien heredó la presidencia de Convergencia Ciudadana del ex congresista Luis Alberto Gil (encarcelado por presuntos nexos con los paramilitares), es hoy el presidente del PIN. El PIN tomó la decisión de no excluir de sus listas a familiares de de dirigentes procesados o relacionados con el paramilitarismo”⁷²

De manera que, en últimas, el escándalo de la parapolítica conduciría a un sistema donde el número de partidos predominante en el Senado lo podemos ubicar en 6, de los cuales solamente el Partido Liberal y el Polo Democrático alternativo se mantendrían decididamente en oposición. El Movimiento MIRA, debido a su carácter particular de ser un movimiento cristiano con una estructura que le permite continuar jugando a la independencia, sin entrar en la disyuntiva gobierno u oposición, y con solo dos escaños, puede ser considerado un partido que no cuenta como importante, pues realmente no era necesario para constituir una coalición de gobierno mayoritaria y tampoco lograba afectar la dirección de la competencia entre los partidos cercanos al gobierno (Sartori, 2005: 162).

Quisiera recordar aquí lo contemplado en la reforma política de 2003 en relación con la posibilidad de que los movimientos políticos con personería jurídica vigente la mantuvieran hasta las elecciones de 2006. Ello implicaba que se mantenía en dicha contienda por los escaños del Congreso una ventana abierta para que fracciones pequeñas se articularan y lograran un resultado que les permitiera superar el umbral y mantener las curules que de por sí ya tenían, sin verse obligadas a ingresar a las listas de los partidos más grandes, que incluiría tener que hacer parte de sus bancadas una vez en el Congreso y cobijarse bajo sus estatutos y directivas.

⁷² Consultado en el archivo digital de *El Tiempo* en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7254121>

Como ya se dijo, la salida de las fracciones más significativas en términos electorales, de los movimientos políticos que decidieron mantener su personería jurídica y lograron superar el umbral en 2006, minó los débiles cimientos que los sostenían. Esto lo anoto simplemente para sugerir que la estrategia de agrupar pocas fracciones en movimientos pequeños sin mayor estructura, daba como resultado una organización de precaria cohesión que con la primera dificultad que tuvieran que enfrentar como partido, y no solamente como la sumatoria de fracciones, estaba condenada a desaparecer.

Por el contrario, la estrategia que demostraría ser exitosa sería la de asumir una posición a favor o en contra del gobierno, agregar el mayor número de fracciones posible, relativamente cercanas ideológicamente, o al menos ubicadas en un extremo determinado en el escenario de polarización ya descrito, y acompañar ello de una estrategia partidista para promover la votación solo por la lista, por la etiqueta, independientemente de las estrategias que cada candidato optara por llevar a cabo. Sobre esto último, pesaba la decisión de aceptar o rechazar candidatos que ya mostraban indicios de su posible relación con grupos ilegales, pues ello afectaría la imagen del partido, la cual ahora sí era importante, en razón a los votos que podía obtener solo la lista del partido⁷³.

Rodríguez y Botero (2006) sugieren como factores de éxito en las elecciones para el Senado de 2006 las siguientes: “el aval del Presidente Uribe, la utilización del voto preferente, la condición de senador buscando su reelección y la posición del candidato en la lista”. En su análisis, estos autores consideran que un candidato que ocupara uno de los primeros renglones en una lista de un

⁷³ Al respecto hay que precisar, sin embargo, que al revisar los resultados electorales que presenta la registraduría en su página de internet para las elecciones de 2006, no hay mayor variación en el porcentaje de votos que obtienen las listas de los partidos, con la excepción del Partido de la U. Esto puede darse en razón a que por primera vez el elector tenía que marcar primero por un partido y luego por el candidato de su preferencia; siendo que en el caso de los movimientos pequeños aquí tratados, con la excepción del MIRA, estos fueron un conjunto de fracciones sin mayor congruencia ideológica u origen partidario común, y que cada una tenía un nicho regional definido; me atrevo a sugerir que marcar el logo de ese movimiento en un departamento determinado, podía asumirse como votar por la fracción que allí dominaba y que el voto, por una falta de aprendizaje del elector, no llegaba a su candidato sino que se quedaba en el partido.

partido avalado por Uribe, en especial se era senador en ejercicio, *incumbent*, tendrían más posibilidades de lograr un escaño que quienes no contaran con el aval del primer mandatario (Rodríguez y Botero, 2006: 146). Si bien terminan concentrándose en el éxito individual de los candidatos, sí logran concluir que “a diferencia de lo ocurrido en las últimas elecciones (2002) cuando los partidos eran lastres incómodos que los candidatos se empeñaban en ocultar, esta campaña significó el rescate de los símbolos partidistas que, sin duda, ocuparon un lugar protagónico en la omnipresente publicidad electoral” (Rodríguez y Botero, 2006: 147).

Es decir, los partidos sí jugaron un papel en las elecciones de 2006, más allá de solamente expedir el aval para una lista en la que compitieran sus diferentes fracciones, aunque la presencia de sus apuestas programáticas, principios o valores, más allá de estar con Uribe o querer el cambio nunca fue tan evidente. En palabras de Carlos Enrique Guzmán:

“Electoralmente, para los partidos y movimientos políticos <uribistas>, dentro de su campaña visual, resultó más conveniente y eficaz el uso del símbolo de la <U>, así como el de elementos alusivos a la personalidad del presidente Uribe, de sus logros de Gobierno, y de su propia imagen; que el debate y la confrontación de ideas y programas. El debate político fue desplazado por las campañas publicitarias donde cada actor del uribismo y de la oposición, se esforzaba por proyectarse como un partido político vehículo de las políticas e imagen favorable de Uribe Vélez o como la opción de cambio que se pregonaba, para el caso de la oposición.” (2008: 220).

Presentar entonces un movimiento independiente que alegara ser distante a los partidos y a la política tradicional, estrategia que había sido exitosa desde 1991, en 2006 tendría que enfrentar una innovación, la famosa “nueva forma de hacer las cosas” de Schumpeter (citado en Gutiérrez, 2003: 24), que, en este caso, consistía en articular la candidatura unipersonal, mediante la figura

del voto preferente, con una campaña institucional del partido que potenciaba además la identificación de la marca del partido como tal (Medellín, 2007: 22). Ello de la mano de definir y hacer explícito el respaldo u oposición del partido al gobierno, que aspiraba a una reelección inmediata por primera vez en la historia política de Colombia desde la aprobación del sufragio universal.

Los movimientos políticos que insistieron en una estrategia personalista, rechazaron el voto preferente, o al menos la posibilidad que este ofrecía para incluir a varias fracciones y sus votos, y quisieron persistir en su lógica de “independientes”, fracasaron rotundamente. En palabras de Medellín: “los movimientos de corte personalista, como por ejemplo de los ex alcaldes Enrique Peñalosa y Antanas Mockus y del parlamentario Carlos Moreno de Caro sufrieron una dura derrota y quedaron prácticamente condenados a desaparecer como organizaciones políticas” (Medellín, 2007: 21)⁷⁴. No habían logrado asumir el cambio político que implicaba la reforma de 2003 que hacía “virtualmente imposible para un individuo actuando de forma independiente ganar una curul” (Botero y Rodríguez, 2008: 23)

Ahora bien, cabe retomar aquí que el objetivo de la reforma política de 2003 no era la reducción del número de partidos en sí, sino el fortalecimiento y modernización de los mismos, lo primero era una consecuencia predecible debido a la exigencia del umbral y al sistema de cifra repartidora. Para Rodrigo Losada habría que dudar de que

“dicha reforma haya logrado un significativo fortalecimiento de los partidos políticos, entendidos como organizaciones en sentido propio. Podría decirse que, con el correr del tiempo, las actuales federaciones o confederaciones partidistas se transformarán en auténticos partidos políticos, posibilidad que no se puede negar pero sobre la cual quien

⁷⁴Moreno de Caro optó por presentar una lista con voto preferente con su movimiento “Dejen Jugar al Moreno”, pero en ella no incluyó a ninguna fracción relevante. Al final optó por incluir a Rocío Arias, quien había sido rechazada por los demás partidos y movimientos por sus vínculos con los grupos paramilitares.

escribe se considera escéptico porque la Reforma parece ir en contravía de la cultura política colombiana, profundamente individualista” (Losada, 2007: 85).

Tenemos entonces que el nuevo marco institucional, en el cual se llevaron a cabo las elecciones de 2006, que incluía las nuevas disposiciones constitucionales del acto legislativo de 2003 y la reelección presidencial, al igual que las reglas del juego que de la convergencia de ambas surgían, en especial la necesidad de definir si el partido apoyaba o no al Presidente; implicaba un proceso de innovación donde la articulación entre estrategia institucional de partido y estrategia unipersonal de fracción, conformaban una línea de fractura evidente en tanto un movimiento que no lograra agrupar varias fracciones fuertes y hacer valer un respaldo institucional significativo (votos solo por la lista), asumiendo una posición explícita frente a Uribe, sencillamente no podría competir en el nuevo marco institucional. Se dejaba atrás la estrategia de la dispersión y de las candidaturas en movimientos unipersonales.

En relación con la naturaleza de las discrepancias expresadas por los partidos políticos, se puede observar claramente que aquellos que optaron por no expresar su respaldo u oposición al gobierno terminaron por quedar a la sombra. De igual modo, en relación con la orientación que dan los partidos a su estrategia, fue evidente que estos optaron por evitar dar a conocer amplios programas, para concentrarse en potenciar la imagen del presidente o la necesidad de cambio (Guzmán, 2008: 220).

El voto preferente, a pesar de mantener cierto grado de personalización de la política, permite que las fracciones compitan entre ellas al interior de un partido político, articulando sus posibles diferencias en el funcionamiento interno del partido, bien que este funcione como tal o que corresponda más a una federación o confederación de partidos más pequeños (Losada, 2007),

logrando en últimas garantizar un escenario incipiente de democratización, pues se supera la antigua “dictadura del bolígrafo”.

Con respecto a la estructura de las oportunidades para las fracciones, no obstante, es evidente que el voto preferente favorece la continuidad de partidos con altos niveles de fraccionismo (Sartori, 2005). Esto ha llevado a que algunos autores como Losada (2007) sugirieran que lo que persiste en Colombia son confederaciones o federaciones de partidos bajo un logo, y deja una ventana para que dichas fracciones sostengan su respaldo electoral más allá de la etiqueta del partido, para, inclusive, poder migrar cuando sea necesario hacia otra personería jurídica, como en efecto ocurre en 2009 con la posibilidad de transfuguismo por un periodo de dos meses, contemplada en el acto legislativo 01 de ese año.

Con respecto a la institucionalización del sistema de partidos tras las elecciones de 2006, punto de convergencia para medir el impacto de la reforma de 2003 y de la reelección presidencial en el sistema de partidos, podríamos sugerir, para el caso del Senado, que el número efectivo de partidos se reduce a un sistema donde predominan seis partidos, en relación con la cifra del número efectivo de partidos cercana a 8 que proponía Gutiérrez (2007: 467), o a 9 según Wills (2009: 24), tras las elecciones de 2002.

Al revisar los resultados electorales de las fracciones que se presentan a las elecciones de 2006, se puede correr el riesgo de afirmar que no hay mayor volatilidad electoral, como en efecto lo sugiere Losada en el caso de las fracciones que se agrupan en Convergencia Ciudadana (Losada, 2007); o por el contrario afirmar que la volatilidad electoral fue elevada debido a que fracciones como las que lideraron Jaime Dussan, Omar Yepes o Efraín Cepeda, logran en 2006 solamente cerca del 50% de los sufragios que habían logrado en 2002⁷⁵. Sin embargo, las modificaciones al sistema electoral

⁷⁵Para esta afirmación se revisaron los resultados electorales de 2002 que presenta Ungar (2003) y se contrastaron con los datos que presenta la registraduría para 2006.

establecidas por la reforma de 2003, hacen que la comparación no logre ser precisa, pues el elector por primera vez tendría que enfrentarse a dos marcaciones en 9 de las diez listas que superan el umbral: la del logo del partido y la del número de su candidato. Ello implicaba un cambio político que requeriría un proceso de aprendizaje que no se daría de la noche a la mañana.

Lo anterior para sugerir que la volatilidad electoral es de difícil medición en las elecciones de 2006, pero que ello no evita identificar varios casos donde las fracciones que se presentan en 2002, si bien no obtienen el mismo número de votos, sí logran mantener sus escaños en el Senado y por tanto la composición del mismo varía es en relación con el número de partidos, más no necesariamente en relación con las fracciones allí representadas.

Los índices de confianza en los partidos, sin embargo, demuestran un leve aumento entre 2004, año en que ya se ha aplicado la reforma de 2003 en unas elecciones y empieza el trámite de la reelección presidencial, y 2006, año en que la reforma de 2003 logra un impacto mucho más evidente en el sistema de partidos. El estudio sobre cultura política y democracia que desde 2004 coordinan Juan Carlos Rodríguez y Mitchell Seligson, sugiere que mientras en 2004 la confianza en los partidos era de 35.8, en 2006 era de 38.5 (Rodríguez y Seligson, 2005-2007). No obstante, el mismo estudio en 2007 sugiere que a pesar del incremento en la confianza frente a los partidos, el porcentaje de quienes se declaraban simpatizantes de algún partido político era de apenas un 31% (Rodríguez y Seligson, 2007). Al preguntar por la afiliación o simpatía hacia los partidos Conservador, Liberal, Polo u otro; el 25,8 % respondía liberal, el 12,7% conservador y el 7,4 % Polo (Rodríguez y Seligson, 2007). Es decir el 46 % de los encuestados decía sentir simpatía por alguno de los partidos tradicionales o el partido que había logrado reunir a las diferentes facciones de izquierda.

Ahora bien, el 48,1 % de los encuestados dijo sentirse independiente o sin partido, y solo el 6 % dijo sentir afinidad por “otro” partido. De ese 6 % el

estudio revela que el 73,75 % dice sentirse simpatizante o miembro del Partido de la U y el 8,75 % de Cambio Radical (Rodríguez y Seligson, 2007). Es decir, dos de los tres partidos más fuertes de la coalición de gobierno en 2006 no tienen mayor arraigo claro en la sociedad, mientras que los tradicionales y la izquierda sí logran unos índices relativamente favorables en ese sentido.

Por otra parte, la solidez organizacional de los partidos y su cohesión interna seguían siendo una de las principales preocupaciones, en tanto las fracciones de los tradicionales aún mantenían cierta autonomía en relación con el centro del partido, y los nuevos partidos aún no habían logrado estructurar una organización política como tal, más allá de una cobija que mediante el otorgamiento del aval los abrigaba a todos. Sin embargo, la realización de consultas populares para elegir sus candidatos a la Presidencia por parte del Polo Democrático y del Partido Liberal el mismo día de las elecciones para el Congreso en 2006, al igual que la Consulta Popular que realizara el Partido Conservador para elegir directorios regionales en 2005; evidenciaban que estas organizaciones empezaban algún proceso de reestructuración interna buscando mayor cohesión.

Así, tenemos que tras las elecciones de 2006 es difícil medir con precisión la volatilidad electoral, aunque puede afirmarse que una buena parte de las fracciones que lograron representación en 2002 mantuvieron sus escaños en el Senado; el arraigo en la sociedad de los partidos tradicionales y del Polo, en conjunto, competía con la aparente independencia de la ciudadanía frente a los partidos que se registra, mientras que la simpatía por los nuevos partidos aún era incipiente y posiblemente se relacionaba más con la posición que asumían frente al gobierno que en relación con estos como tal; la confianza en los partidos políticos venía en aumento, y, por último, la solidez organizacional aún era débil, particularmente en los partidos nuevos, aunque con avances en la materia de los partidos tradicionales y del Polo. Todo esto podría evidenciar un sistema relativamente institucionalizado de partidos, siguiendo las condiciones de Mainwaring y Scully (1995).

4. Reforma de 2009 y elecciones 2010

Culminando el primer año del gobierno reelegido de Uribe Vélez, el entonces Ministro del Interior y Justicia, el ex Presidente del Directorio Nacional Conservador Carlos Holguín Sardi⁷⁶, presentaba un nuevo proyecto de reforma política mediante Acto Legislativo 047 Cámara, el 30 de julio de 2007 (Gaceta del Congreso 368 de 2007), que buscaba enfrentar, de alguna manera, mediante el establecimiento de un “marco jurídico de responsabilidades e incluso sanciones a las organizaciones políticas cuyos elegidos hubieran incurrido en este tipo de vínculos” (Ungar y Cardona, 2010: 411), el escándalo de la parapolítica. Dicho proyecto buscaba, entre otras cosas, lograr algún tipo de sanción para los partidos y movimientos políticos cuyos integrantes elegidos para ocupar cargos en cuerpos colegiados tuvieran vínculos con grupos ilegales y fortalecer los partidos políticos y el sistema de partidos (Ungar y Cardona, 2010: 412).

Para entonces, el gobierno nacional contaba con una bancada mucho más organizada, y claras mayorías en el Congreso de la República, en relación con la coyuntura en la que se aprueban la reforma política de 2003 y la reelección presidencial en 2004, pues ya no tenía que lidiar con múltiples fracciones “uribistas”, sino con un sistema de partidos donde predominaban 6 organizaciones, como se dijo en el capítulo anterior, y la oposición no tenía suficiente fuerza para obstaculizar con fuerza la “aplanadora uribista” que controlaba 70 curules de 102 en el Senado de la República.

Sin embargo, el objetivo formal de la reforma política de enfrentar la infiltración de grupos ilegales en la política y continuar con el fortalecimiento de los

⁷⁶ Uno de los promotores más claros de la reforma política en 2003, cuando era presidente del Directorio Nacional Conservador.

partidos, aumentando los requisitos para la obtención de la personería jurídica, haciéndolos responsables por las conductas punibles de sus integrantes cuando estos lograban escaños en el Congreso de la República y demás cuerpos colegiados de elección popular, prohibiendo la doble militancia haciendo explícito que las curules le pertenecían al partido y no al elegido, y fomentando prácticas de democratización interna como las consultas populares, entre otras (Gaceta del Congreso 368 de 2007); terminó por generar un enfrentamiento al interior de la coalición de gobierno, pues era evidente que la propuesta de reforma que empezaba a obtener el respaldo mayoritario implicaba una recomposición de fuerzas que terminarían por minar las amplias mayorías de la coalición gubernamental en el Congreso. Esto en razón a que se exigía que los partidos políticos que hubiesen avalado candidatos vinculados a la parapolítica perdieran las curules e incluso los votos que estos últimos habían obtenido a través de la figura del voto preferente, perdiendo no solo los escaños logrados sino, en algunos casos, su personería jurídica (García et ál., 2010: 448).

El gobierno fue consciente que de aprobarse la reforma, con las modificaciones que se le habían incluido en el trámite legislativo⁷⁷, los partidos más afectados serían los que conformaban su coalición de gobierno y decidió retirar su apoyo al proyecto. En palabras de Carlos Holguín, Ministro del Interior y Justicia:

“el gobierno le ha retirado el respaldo a la reforma dándose la pela, sabiendo que además va a tener un costo político y que va a ser una bandera linda en manos de la oposición decir que el Gobierno acabó con la reforma política (...). Pero el Gobierno tiene una responsabilidad con la historia y a conciencia de que se puede cometer un error de semejante tamaño o que él mismo eventualmente cometió un error, asume la responsabilidad y le retira el respaldo político, el respaldo a esta reforma” (Ungar y Cardona, 2010: 422).

⁷⁷Sobre el trámite del acto legislativo 01 de 2009, reforma política finalmente aprobada, véase Prado, 2010.

La razón era suficientemente explícita, pues el gobierno estaba en la “obligación de mantener la gobernabilidad y defender las mayorías (...) el Gobierno tiene derecho de fijar posiciones y hacer uso de sus mayorías para defender sus mayorías y proyectos” (Ungar y Cardona, 2010: 423). Lo interesante es que dicho proyecto de reforma había sido una iniciativa de ese gobierno que ahora pedía negarlo, pues como el mismo Holguín tuvo que reconocer, la reforma pudo ser un error, en tanto afectaba de manera grave a los partidos cercanos al gobierno. A diferencia de la reforma política de 2003, en la que el Congreso aprueba el acto legislativo contra la posición oficial del gobierno, en este caso el gobierno es el que decide retirar su apoyo al proyecto y logra que sea archivado. En palabras de Elisabeth Ungar y Juan Felipe Cardona (2010: 425):

“El hecho que esta iniciativa, a pesar de todas las críticas, haya logrado superar seis de los ocho debates reglamentarios mientras contó con el apoyo del Ejecutivo, y que se haya archivado en el momento en que públicamente se agotó el respaldo, evidencia que el Gobierno en efecto controlaba sus mayorías parlamentarias y que, de haber tenido la voluntad política, pudo haber hecho aprobar la reforma política en el Congreso. Como ya se mencionó, la inconveniencia de perder las mayorías parlamentarias fue la justificación dada por el gobierno para tomar esta posición e impedir la aprobación de una serie de medidas que ayudarían a blindar el sistema político colombiano de la influencia de grupos armados ilegales”

Ahora bien, pocos meses después de archivado el proyecto de reforma política, y tras la llegada de un nuevo Ministro del Interior y Justicia, el también conservador Fabio Valencia Cossio⁷⁸, el gobierno presenta el acto legislativo 106 de 2008 Cámara, el 26 de agosto, que incluía varios elementos de la

⁷⁸Fabio Valencia venía de ser Alto Consejero presidencial para la competitividad y representa una fracción conservadora diferente a la de Holguín Sardi.

reforma presentada por Holguín Sardi en 2007, pero se cuidaba de no afectar sino, por el contrario, consolidar las mayorías del gobierno, ad portas del año electoral que iniciaba en 2009, y cuando un grupo de promotores cercanos a Uribe había culminado un proceso de recolección de firmas, tras el cual se presentaría el proyecto de ley 1354 el 10 de septiembre de 2008, que buscaba convocar a referendo popular para permitir una nueva reelección del Presidente.

Es decir, el nuevo proyecto de reforma se presenta en un escenario donde ya era evidente que se podría abrir la posibilidad a una segunda reelección, en un marco institucional donde desde 2006, con la aprobación de la reelección presidencial por una sola vez, la coalición de gobierno se construía antes de que comenzara el nuevo gobierno (Medellín, 2007: 41), y que, de aprobarse el proyecto de convocatoria a referendo, bien podía seguir estando en cabeza de Uribe Vélez. La cercanía con el Presidente ya había demostrado ser una excelente estrategia de campaña, como se analizó siguiendo a Rodríguez y Botero (2006) en el capítulo anterior, y la reforma no podía desconocer esa realidad política.

La reforma propuesta por el gobierno, en cabeza de Valencia Cossio, contemplaba la pérdida de las curules cuando quienes las ocuparan resultaran involucrados con grupos ilegales y la obligación de devolver los recursos que el partido hubiera obtenido por materia de reposición de votos por esa curul, la obligación para los elegidos de “pertenecer a la organización que los inscribió mientras ostenten la investidura” y de tener que renunciar a la curul 4 meses antes de las próximas elecciones si decidieran hacerlo por otro partido (Gaceta del Congreso 558 de 2008). Sin embargo, en el párrafo transitorio del artículo 1 del proyecto presentado por el gobierno se establecía claramente que “Durante los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, autorízase, por una sola vez, a los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia”.

Lo anterior daba un amplio compás de espera para conocer la suerte del referendo reeleccionista, e incluso para aprovechar dicha disposición y estructurar la coalición de gobierno con miras a las elecciones de 2010. Era además la posibilidad para que algunas fracciones que se mantenían en partidos y movimientos con riesgo de desaparecer, como era el caso de los movimientos Alas-Equipo Colombia, Colombia Democrática y Colombia Viva, o, por otra parte, en partidos donde su fracción no fuera tan visible o se alejara de las posiciones que asumía el partido, migraran hacia otras colectividades. Sobre esto último cabe mencionar el caso del Senador Milton Rodríguez del Partido Conservador, cuya fracción siempre se mantuvo relativamente a la sombra en relación con las fracciones más fuertes y relevantes del partido, y la del representante a la Cámara por Cambio Radical Roy Barreras que no compartía el distanciamiento de su partido frente a los intereses reeleccionistas de los más uribistas de la coalición.

El acto legislativo finalmente aprobado (01 de 2009) contemplaba los siguientes elementos clave para comprender su posterior efecto en el sistema de partidos:

- La responsabilidad de los partidos cuando sus representantes elegidos a cuerpos colegiados de elección popular resulten condenados en Colombia o en el exterior por vínculos con grupos ilegales.
- Se insiste en la prohibición de la doble militancia y obliga a quien siendo miembro de una corporación pública decida aspirar en la siguiente elección por otro partido, a renunciar con 12 meses de antelación a su curul.
- Permite que por un periodo de dos meses todos los integrantes de los cuerpos colegiados de elección popular cambien de partido.
- Aumenta el umbral para la obtención de la personería jurídica y para competir por la distribución de curules en el Senado del 2 al 3 %.

- Serán los partidos los encargados de definir cuándo se presentan casos de objeción de conciencia, donde no se aplicaría el régimen de bancadas aprobado en la reforma de 2003.
- La figura de la “silla vacía” que implica que la curul de quien sea capturado por delitos de promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico o crímenes de lesa humanidad, no será reemplazada.
- Permite que en las circunscripciones donde se elijan solamente dos representantes a la Cámara las listas de los partidos puedan incluir hasta 3 renglones.

Hasta ese momento, los partidos políticos que tenían integrantes capturados por el escándalo de la parapolítica habían tenido que responder ante la justicia por la actuación de sus representantes en el Congreso, en tanto la responsabilidad se consideraba individual. A partir de la reforma de 2009, eso cambia y estos deberán responder mediante “multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica” (Constitución Política art. 107). Esto implica que los partidos deben buscar mecanismos para que como organizaciones estén en capacidad de definir sus candidatos de manera responsable, obligando a que cumplan una de las funciones de todo partido, poco clara en el caso colombiano hasta entonces: “nominar sus candidatos a cargos públicos, actividad que se subdivide en preseleccionar, escoger y proclamar los candidatos” (Losada, 2007: 47)⁷⁹. He aquí un ejemplo de cómo un fenómeno político no formal, el impacto que en el paisaje partidista tiene la parapolítica, motiva un cambio constitucional que a su vez tiene un impacto en las reglas del juego para los partidos.

Al insistir en la prohibición de la doble militancia y obligar a quien desee cambiarse de partido a renunciar a su curul con 12 meses de antelación, manteniendo el partido la misma, se está obligando a dar estricto cumplimiento

⁷⁹Losada, (2007) sugiere que en el proceso electoral de 2006 las evidencias sugieren que dicha función de nominación fue poco clara.

al régimen de bancadas que finalmente queda contemplado en la ley 974 de 2005, evitando que por conveniencias de las fracciones, estas decidan migrar hacia otro partido para enfrentar las elecciones. Queda claro que las curules son de los partidos y que estos son los encargados de orientar el comportamiento de sus bancadas. Sin duda es una medida que se encamina al fortalecimiento de los partidos y a establecer una talanquera para la migración de fracciones hacia otras colectividades, buscando garantizar que primen los intereses del partido y no los intereses individuales.

En relación con lo anterior, el gobierno incluyó en el proyecto de acto legislativo 106 de 2008 Cámara, que por un periodo de 6 meses los miembros de cuerpos colegiados de elección popular a nivel nacional pudieran cambiar de partido sin perder su curul (art. 1). Sin embargo, finalmente se aprueba un periodo de solo dos meses, que implicaba que quienes quisieran cambiar de partido lo deberían hacer antes de conocerse la suerte del proyecto de ley que convocaba a referendo para permitir una segunda reelección, pues al mismo le faltaba el visto bueno de la Corte Constitucional, que finalmente lo declara inexecutable en febrero de 2010⁸⁰, y además debían tomar una decisión sobre el partido al que pertenecerían para enfrentar las elecciones de 2010, 5 meses antes de que se venciera el plazo para que los partidos inscribieran sus candidatos al Congreso⁸¹. De haberse aprobado la propuesta del gobierno, el cambio de partido se hubiera permitido hasta el 14 de enero, fecha mucho más cercana al último día para la inscripción de las listas de candidatos.

Ahora bien, en el proyecto de reforma inicialmente presentado por el gobierno en 2007, en cabeza de Holguín Sardi, se establecía un umbral del 5 %. En el proyecto presentado por Valencia Cossio dicho umbral bajaba a 3 %, tras la protesta de los movimientos más pequeños, en particular Convergencia Ciudadana y el MIRA (Ungar y Cardona, 2010: 413-415), quienes veían un

⁸⁰ Véase al respecto la noticia que publicó el diario *El Tiempo* el 27 de febrero de 2010 en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3859566>

⁸¹ El código electoral establece que la inscripción de candidatos debe hacerse a más tardar el primer martes del mes de febrero.

umbral tan alto como un obstáculo difícil de superar. Finalmente se estableció que el umbral no aumentaría en las elecciones de 2010, gracias a lo cual el MIRA logra mantenerse⁸², pero que en la Constitución Política quedaría estipulado en un 3% de allí en adelante.

La reforma incluyó en su artículo segundo un inciso que claramente daba cuenta de la preocupación que había en las fracciones sobre la “camisa de fuerza” que puede ser hacer parte de un partido político en el nuevo régimen de bancadas, puesto que si la fracción es derrotada en debates internos, esta debe plegarse a los intereses del grueso del partido, obligada a dejar de lado sus propios intereses. Para tratar de dejar una ventana abierta al respecto, la reforma contemplaba, en relación con el régimen de bancadas, que: “Los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen”. Esto último indica que la definición de “asuntos de conciencia” se deja a voluntad de los partidos y no se obliga a que sea homogéneo, lo cual no deja de ser un adefesio en términos del Derecho Constitucional, que debe buscar que las normas superiores rijan igual para todos los que están cobijados por las mismas.

La figura de la silla vacía, uno de los puntos más criticados de la reforma, implica que una vez quien ocupa una curul es capturado por vínculos con grupos armados, narcotráfico o crímenes de lesa humanidad, dicho escaño no será ocupado, ni por su partido ni por otro. Esta figura, empero, solo entraría a aplicarse a investigaciones al respecto que se iniciaran después de aprobado el acto legislativo (14 de julio de 2009), es decir, excluía a todos los congresistas y ex congresistas investigados hasta ese momento. La exigencia que algunos hicieron para que se aplicara la silla vacía retroactivamente fue una de las razones que alegó el gobierno en 2008 para retirar la reforma presentada por el Ministro Holguín en 2007, pues perdería el gobierno su amplia mayoría.

⁸² En efecto el movimiento MIRA obtiene el 2,96 % de los votos para el Senado en 2010.

Por último, la reforma incluyó la posibilidad de que en departamentos donde se eligen solo dos representantes debido a su escasa población, se puedan presentar listas de hasta 3 candidatos. Al respecto cabe recordar un suceso relevante: en el departamento del Caquetá tuvo que llevarse a cabo un proceso electoral para elegir una sola curul en 2008, pues Luis Fernando Almario, quien encabezó la lista del Movimiento Popular Unido, siendo la cabeza de la fracción más importante del Partido Conservador en el Caquetá⁸³, fue capturado por sus presuntos vínculos con grupos paramilitares. Quien seguía en la lista, Gloria Farfán, había sido elegida alcaldesa de Florencia en las elecciones de 2007. Como el MPU había perdido la personería jurídica, no podía tener o indicar algún posible candidato a ocupar dicha curul, por lo cual fue menester realizar elecciones para una sola curul.

Hasta aquí se puede evidenciar que la reforma política de 2009 realmente no propone un salto de gran importancia en relación con el sistema de partidos, al menos si se parte de las disposiciones constitucionales formales al respecto, puesto que a ello le había apuntado con certeza y lo había logrado ya la reforma de 2003. Sin embargo, sí logra incluir elementos importantes para hacer un ajuste y corregir el vacío jurídico en relación con la responsabilidad de los partidos en la nominación de sus candidatos, castigar a los partidos con la pérdida de la curul de quienes resulten capturados, aumentar el umbral y establecer requisitos un poco más estrictos en materia de doble militancia. De igual modo, incluye algunos aspectos relevantes en temas de financiación de los partidos, que, aunque siguiendo los planteamientos de Sartori (2005: 140) en relación a que “las finanzas de los partidos no explican por qué los sistemas de partidos son como son, ni la diversidad que tienen en todo el mundo”, la forma como la ley establece la distribución de los recursos para los mismos en Colombia, implica que los partidos más grandes reciben más recursos⁸⁴. La

⁸³Personalmente participé en las discusiones que al respecto se dieron en el Directorio Nacional Conservador, pues Almario era sin duda un integrante de la colectividad y se corría el riesgo, como en efecto ocurrió, que la curul la ganara el Partido Liberal.

⁸⁴El artículo 12 de la ley 130 estableció la creación de un fondo anual para el sostenimiento de los partidos y movimientos políticos. Del total de recursos del mismo se debe repartir “El 50% entre los

reforma establecía, adicionalmente, que “La financiación anual de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo” (art. 3 acto legislativo 01 de 2009). Es decir, todos los partidos y movimientos políticos que lograsen mantener la personería jurídica después de 2010, recibirían más recursos por parte del Estado para su funcionamiento.

Ahora bien, uno de los aspectos más interesantes a revisar en relación con la reforma política de 2009, fue cómo esta responde a unas prácticas políticas que a su vez están inmersas en un marco institucional general, donde las reglas del juego son acordadas por las fracciones, las cuales deben buscar la manera de sostener sus escaños en el Congreso, independientemente de la posible fidelidad partidista (Losada, 2007). Para tratar de evidenciar esta afirmación retomaré aquí el trámite del proyecto de ley 1354 de 2009, conocido como el “referendo reeleccionista”.

Aprovechando la disposición contemplada en la reforma de 2009, según la cual los congresistas en ejercicio podrían cambiar de partido sin tener que renunciar a sus curules, entre el 14 de julio y el 14 de septiembre; los Representantes a la Cámara del Partido Cambio Radical Ángel Custodio Cabrera, José Ignacio Bermúdez, Felipe Fabián Orozco, Luis Felipe Barrios y María Violeta Niño Morales, presentaron su renuncia al partido entre el 28 y el 31 de agosto, para evitar el ejercicio disciplinario que su colectividad había iniciado tras la negación de estos a votar de acuerdo con los acuerdos de su bancada en relación con los impedimentos que se presentaron el día 26 de agosto de 2009, durante el trámite del proyecto de ley 1354 de 2009 que buscaba permitir, vía referendo, la segunda reelección de Uribe⁸⁵. Era evidente que primaban los intereses de estas fracciones y no los del partido Cambio Radical, del cual

partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección para el Congreso de la República o para Asambleas Departamentales, según el caso”.

⁸⁵Para una aproximación desde el Derecho Constitucional Colombiano a las premisas que sostienen las disposiciones constitucionales en relación con el sistema de partidos y el régimen de bancadas véase la sentencia C-141-10 de la Corte Constitucional, mediante la cual se declaró inexecutable el proyecto de Ley 1354, en especial sus apartados 4.4.6.1 y 4.4.6.2

hacían parte y con cuyo aval habían salido elegidos en 2006. Así, el 30 de agosto de ese mismo año los cinco representantes fueron admitidos en el Partido de la U y el 1 de septiembre votaron a favor del proyecto de ley.

Con respecto a lo anterior, en la sentencia que declara inexecutable el proyecto de Ley del referendo reeleccionista, la Corte Constitucional expresó que:

“los representantes en cuestión: (i) desconocieron la disciplina de bancada y votaron los impedimentos en contra de las directrices señaladas por ésta; (ii) en lugar de ejercer el derecho de defensa ante el Comité de Ética del Partido Cambio Radical prefirieron acudir al expediente de cambiarse al Partido de la U, con el propósito de eludir la potestad sancionadora de la primera agrupación política; (iii) la razón para apartarse de las directrices fijadas por la bancada en la votación que tuvo el lugar el 26 de agosto de 2009 no fueron asuntos de conciencia, único motivo autorizado por el artículo 108 constitucional.

Analizada en su conjunto la anterior actuación queda evidenciada claramente la trasgresión del artículo 108 constitucional, supuestamente amparada por la permisión temporalmente establecida en el Acto legislativo 01 de 2009 de cambiar de partido. No obstante, en este caso, el transfuguismo fue un cambio consciente y deliberado de partido con fines claramente coyunturales, específicamente para conformar las mayorías en una votación particular durante el trámite de la Ley 1354 de 2009, el cual supuso el quebrantamiento de la disciplina de bancada, la vulneración el artículo 108 constitucional y una maniobra deliberada para escapar del poder disciplinario de su bancada original” (Sentencia C-141-10).

Lo anterior evidencia que las disposiciones constitucionales contempladas en la reforma política de 2003, que buscaba el fortalecimiento de los partidos políticos y la institucionalización del sistema de partidos, no habían sido

interiorizadas por algunas fracciones que seguían comportándose como movimientos independientes y se preocupaban por la transacción individual, más allá de los posibles intereses del partido. Con respecto a esto último la Corte fue incluso más allá y afirmó que:

“no pueden considerarse legítimas conductas que implican un evidente desconocimiento de preceptos constitucionales durante el trámite legislativo, máxime si se tiene en cuenta la gravedad de las circunstancias presentes en este caso concreto, en el cual algunos congresistas deliberadamente desafiaron la disciplina de bancada y votaron en contra las directrices impartidas con el propósito de conformar una mayoría coyuntural, pues si no se derivan consecuencias de los hechos protagonizados por los congresistas se vaciaría de contenido el conjunto de disposiciones constitucionales y legales que regulan el régimen de bancadas, las cuales persiguen precisamente fortalecer la disciplina partidista”

La sentencia de la Corte Constitucional evidencia la tensión que existe entre el marco legal y el sistema de partidos, por un lado, y la tensión entre la forma de hacer las cosas y el nuevo marco institucional general que se había buscado implantar desde 2003, por el otro, para retomar los planteamientos de Gutiérrez (2003: 45-50) en relación con las formas de tensión que se presentan “entre el marco regulador y las formas concretas de hacer política, las prácticas y las técnicas exitosas que generan oleadas de cambio”.

Después del fallo de la Corte Constitucional, uno esperaría que la estrategia de consolidar mayorías para lograr la aprobación de un proyecto de ley, aprobando previamente una reforma constitucional que permita el transfuguismo, no prospere. Sin embargo, la tensión entre los intereses de las fracciones y los intereses de los partidos se mantiene, en razón a una tradición de fragmentación difícil de enfrentar mediante cambios en las reglas constitucionales.

Ahora bien, volviendo a nuestro objeto de estudio que es el sistema de partidos en el Senado de la República, podemos evidenciar un cambio significativo una vez cumplidos los dos meses en los que se permitió el transfuguismo⁸⁶. Mientras que el Partido de la U había elegido solamente 20 senadores en 2006, en 2009 terminaba el año con 30, tras recibir a cinco senadores de Cambio Radical, los únicos dos senadores de Colombia Viva, dos senadores del movimiento Alas-Equipo Colombia, y al Senador Milton Rodríguez del Partido Conservador. Por su parte, el Partido Conservador recibía tres senadores provenientes de Alas-Equipo Colombia y dos de Convergencia Ciudadana para terminar el año con 22 senadores, cuando solo había elegido 18 en las elecciones de 2006. Es decir, los dos partidos más grandes de la coalición de gobierno en el Senado terminaban el año 2009, gracias a la reforma de 2009, con 52 curules, cuando en 2006 en conjunto solo habían elegido 38.

El Partido Cambio Radical, el más golpeado en términos de pérdida de curules con la reforma, se quedaba con 11 curules, cinco menos que las que había obtenido en 2006, Convergencia Ciudadana con 4, Colombia Democrática con 1 y Alas Equipo Colombia con 2; para mencionar hasta aquí los partidos que integraron la coalición de gobierno desde 2006.

En el caso de los dos partidos de oposición, ninguno perdió curules en el Senado, manteniendo el Partido Liberal 18 escaños y el Polo Democrático 10; y el movimiento MIRA también mantuvo sus dos escaños en el Senado.

Si llevamos lo anterior a términos electorales, agregando el total de votos que obtuvieron fracciones que migran hacia otro partido gracias a la reforma de 2009; tendríamos que el Partido de la U recibió 270781 votos, el Partido Conservador 237387 y Cambio Radical, a pesar de haber perdido 133837 votos, recibía el aporte de las fracciones que lideran Daira Galvis y Mario

⁸⁶ Pasar de un partido a otro.

Varón, en Bolívar y Atlántico, respectivamente, que sumaban 51848 votos⁸⁷. Sin embargo, hay que recordar que el único partido del cual no se retira ninguna fracción para migrar hacia otro es el Partido de la U.

La tabla 1 aclara el panorama, presentando el total de votos que podrían haber ganado y perdido los partidos tras la reforma de 2009 y la ventana de dos meses para el transfuguismo que esta ofreció entre el 14 de julio y el 14 de septiembre de ese año. De igual modo incluye los posibles votos para los partidos en 2010, a partir de las migraciones de las fracciones. Cabe recordar aquí que la estrategia de presentarse como candidato al Senado en busca de su reelección, en una lista de un partido cercano a Uribe, ya había demostrado ser exitosa en 2006 (Rodríguez y Botero, 2006) y ello puede explicar que los partidos de la U y Conservador sean los que más fracciones reciben, producto del transfuguismo. En ese sentido, no se trataba solamente de los votos que ingresaban al partido producto de la entrada de nuevas fracciones, sino de la posibilidad de contar con un número mayor de senadores en ejercicio, *incumbents* (Rodríguez y Botero, 2006), haciendo campaña en la lista del partido.

⁸⁷ Los datos aquí registrados se obtienen de la tabla que elaboró Carlos Andrés Parado Becerra en su tesis de grado de la Maestría en Estudios Políticos en la Universidad Javeriana, 2010.

Tabla 1: Impacto en número de votos del transfuguismo tras la aprobación de la reforma política de 2009.

PARTIDO	Votos 2006*	Votos fracciones que ingresan 2009	Votos fracciones que salen en 2009	Curules		Votos posibles 2010**
				2006	2009	
PARTIDO DE LA U	1591775	270781	0	20	30	1862556
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	1470029	237387	66113	18	22	1641303
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1436657	0	0	18	18	1436657
PARTIDO CAMBIO RADICAL	1211457	51848	133837	15	11	1129468
POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO	875451	0	0	10	10	875451
PARTIDO CONVERGENCIA CIUDADANA	566823	0	122180	7	4	444643
MOVIMIENTO ALAS EQUIPO COLOMBIA	418124	0	193162	5	2	224962
PARTIDO COLOMBIA DEMOCRATICA	272524	0	3480	3	1	269044
MOVIMIENTO MIRA	237512	0	0	2	2	237512
MOVIMIENTO COLOMBIA VIVA	229556	0	41244	2	0	188312
TOTAL	8309908	560016	560016	100	100	8309908

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la registraduría y las tablas al respecto que presente Carlos Andrés Parado (2010:99-100).

*Partidos que superan el umbral. En total se presentaron 20 listas de candidatos al Senado.

**Se trata de los votos posibles al sumar los nuevos votos producto de la migración de las fracciones. No se tiene en cuenta el aumento en la participación electoral.

Hay que recordar aquí que las fracciones que salen de los partidos Convergencia Ciudadana, Alas-Equipo Colombia, Colombia Democrática y Colombia Viva en 2009, corresponden a aquellas que habían asumido los escaños dejados por los Senadores capturados por la parapolítica y que podían hacer su ingreso a otro partido político públicamente, llevándose la curul que habían logrado por ser quienes seguían en número de votos en la lista de dichos partidos al Senado. Es decir, en el caso de estos partidos y movimientos,

quienes aprovechan la ventana que abre la reforma de 2009 para cambiar de partido político, llevándose una curul con ellos, no son quienes obtuvieron las más altas votaciones de dichos partidos en 2006, sino quienes ingresaron al Senado como consecuencia de la parapolítica. Llama mucho la atención el caso del senador Jacobo Faustino Gómez, quien ingresa al Partido de la U en 2009, y había obtenido tan solo 3480 votos en 2006 como candidato en la lista del partido Colombia Democrática⁸⁸, donde ocupó el octavo lugar.

A continuación se presentan los resultados electorales en las elecciones de 2006 y 2010 para el Senado de la República, en aras de revisar si las modificaciones al sistema de partidos que propició la reforma de 2009 al permitir el cambio de partido, tuvo un impacto significativo en términos electorales y de la composición del Senado, y su posible relación con la configuración del sistema de partidos.

⁸⁸ Al respecto véase Parado, 2010: 99. El Partido Colombia Democrática obtuvo 3 curules en 2006. Gómez, empero no aspira a su reelección en 2010, de acuerdo con los datos de la registraduría.

Tabla 2 - Resultados electorales 2010 y 2006

Partido	2010			2006			Aumento votos 2010	%	Aumento curules
	Votos	%votos	Curules	Votos	%votos	curules			
Partido de la U	2792944	26,4	28	1591775	17,9	20	1201169	75,5	8
Partido Conservador	2257335	21,3	22	1470029	16,5	18	787306	53,6	4
Partido Liberal Colombiano	1724151	16,3	17	1436657	16,1	18	287494	20,0	-1
PIN	892720	8,4	9	566823	6,4	7	325897	57,5	2
Partido Cambio Radical	861816	8,1	8	1211457	13,6	15	-349641	-28,9	-7
Polo Democrático	824948	7,8	8	875451	9,8	10	-50503	-5,8	-2
Partido Verde	521503	4,9	5				283679*	119,3*	5*
MIRA	324109	3,1	3	237512	2,7	2	86597	36,5	1
Compromiso Ciudadano	181513	1,7	0						
Apertura Liberal	87009	0,8	0						
Partido Cristiano de Transformación y Orden	57981	0,5	0						
Partido Alas**	38248	0,4	0	418124	4,7	5	-379876	-90,9	-5
Partido de Integración Social	12348	0,1	0						
Alianza Social Afrocolombiana	11636	0,1	0						
Partido Colombia Democrática				272524	3,1	3			
Movimiento Colombia Viva				229556	2,6	2			
Por el país que soñamos				165981	1,9	0			
Dejen jugar al moreno				136636	1,5	0			
C4				86609	1,0	0			
Visionarios con Antanas Mockus				71843	0,8	0			
Movimiento de Participación Comunitaria				54356	0,6	0			
Movimiento Comunal y Comunitario				37545	0,4	0			
Movimiento Unete Colombia				15568	0,2	0			
Movimiento conservatismo independiente				13221	0,1	0			
Movimiento Nacional Progresista				8794	0,1	0			
Mov. de Reconstrucción Democrática Nacional				7751	0,1	0			
Total votos y curules partidos	10588261	100	100	8908212	100	100			

Fuente: elaboración propia con datos de la registraduría. *Se hace el cálculo a partir de los votos que obtienen los movimientos Visionarios con Antanas Mockus y Por el país que soñamos, liderados por

Mockus y Peñalosa, respectivamente, que se presentan en 2006. Si bien de manera individual ninguno supera el umbral, al sumar sus votos (71843+165981) obtendríamos 237824 votos en 2006.**El partido Alas-Equipo Colombia se divide, pues la fracción Equipo Colombia ingresa al Partido Conservador, quedando solamente el antiguo movimiento Alas.

Como se puede observar en las tablas 1 y 2, los partidos que se benefician del transfuguismo que permite la reforma política de 2009, Partido de la U y Partido Conservador, son, a su vez, los que mejores resultados electorales logran en 2010, con un aumento significativo en su votación. Ello en razón a que contaban con más senadores en busca de su reelección y eran los partidos más cercanos al Presidente Uribe, estrategia que había demostrado ser exitosa en 2006 (Botero y Rodríguez, 2007).

De igual modo, el hecho de que el Partido Cambio Radical tuviera menos senadores en campaña, y que Germán Vargas Lleras, líder indiscutible de dicho partido, se presentara como candidato a la Presidencia en 2010, oponiéndose desde el principio a una segunda reelección, tuvo un costo político elevado en términos electorales para el partido, pues el candidato que obtiene más votos en dicho partido no logra aportar el porcentaje de votos que sí aportó Vargas Lleras en 2006, como lo evidencia la tabla 3 que se presenta más adelante.

Como se dijo, los movimientos Alas-Equipo Colombia, Colombia Viva y Colombia Democrática, desaparecen en 2010 como consecuencia de la parapolítica, mientras que Convergencia Ciudadana logra liderar la creación del nuevo partido PIN, aceptando a las fracciones cuyas cabezas estaban detenidas por sus presuntos vínculos con grupos paramilitares y que por tanto no podían aprovechar el transfuguismo de la reforma de 2009, pues no ocupaban ya escaños en el Senado. No obstante, una buena parte de dichas fracciones irán a integrar la lista del nuevo partido en 2010, siendo ejemplos claros de ello las candidaturas del Teresita García Romero, hermana del condenado ex Senador Álvaro García Romero, que obtiene 53573 votos en 2010; y de Héctor Julio Alfonso López, que obtiene 78767 votos, hijo de la empresaria del chance Emilse López alias “la gata”; ambos senadores elegidos por el PIN en 2010.

Es interesante, además, ver cómo los partidos de la U y Conservador concentran el 47,7 % del total de votos obtenidos por los partidos en 2010, mientras que en 2006 solo concentraban el 33,3 %. Es decir, los dos partidos más cercanos al hoy ex presidente Uribe, aumentan su caudal electoral en un 14,4 %, logrando cierto predominio sobre el sistema de partidos. No obstante, de consagrarse la fusión del Partido Liberal y de Cambio Radical, que en 2010 concentran el 24,4% del total de votos obtenidos por los partidos, podemos afirmar que estaríamos ante un sistema donde existirán 3 partidos grandes que en conjunto concentrarían el 72,1 % del total de votos. Los cuatro partidos aquí anotados hoy hacen parte de la coalición de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos.

Es evidente también que se sigue reduciendo el número de partidos con personería jurídica representados en el Senado, aquellos que logran superar el umbral del 2%, transitando hacia un sistema de partidos donde existirán tres partidos grandes⁸⁹, con más del 20% del total de votos cada uno, dos partidos medianos (PIN y POLO) que obtendrían entre un 8 y un 10% de los votos cada uno, y dos partidos pequeños (Verde y MIRA) que no superarían el 10% de los votos en conjunto.

Un elemento que hay que resaltar es que en 2010 se presentan solamente catorce listas de candidatos al Senado, es decir seis listas menos que en 2006, y de estas solamente superan el umbral ocho, es decir dos menos que en 2006, pasando de diez partidos políticos con personería jurídica representados en el Senado en el periodo 2006-2010, a ocho a partir de 2010.

Ahora bien, uno de los elementos que más deberían llamar la atención al comprar los resultados electorales de 2010 con los de 2006, es la movilización electoral que logran las fracciones de cada partido en relación con la

⁸⁹ Aquí se asume que la fusión del Partido Liberal y Cambio Radical será un hecho, pues los presidentes de ambos partidos, el Representante a la Cámara Germán Varón y el ex candidato presidencial Rafael Pardo, así lo han anunciado.

movilización electoral de la etiqueta del partido, medida esta última a partir de los votos que obtiene solo el logo, la marca, del partido (tabla 3). Los resultados de las elecciones de 2010 podrían indicar que las fracciones logran adaptarse mejor a las nuevas reglas del juego establecidas desde 2003, pues los electores optan en su mayoría por candidatos, gracias a la figura del voto preferente, y no por las etiquetas de los partidos. Al respecto podría haber tenido razón el profesor Rodrigo Losada cuando afirmaba, tras las elecciones de 2006 y el impacto que tuvo en estas la reforma de 2003, que esta última “parece ir en contravía de la cultura política colombiana, profundamente individualista. De ahí que abunden los pequeños partidos políticos. En realidad, la legislación que ignora, o que pretende modificar por un *fiat* legal, la cultura política del pueblo para el cual se la expide, suele terminar sustancialmente redefinida por esta” (Losada, 2007: 85).

En 2010 los votos que obtienen solo las listas de los partidos, es decir cuando el elector no marca el número de ningún candidato, se reducen, tal como lo muestra la tabla 3. En esto hay que ser cauteloso, pues desde 2003 el elector tiene que marcar primero el logo del partido y posteriormente el número del candidato de su preferencia, es decir, sí hay, al menos en el ejercicio de votar, una identificación de un partido como primer elemento, independientemente de que el elector tenga mayor simpatía por el candidato que por el partido que lo avala, o a la inversa. Teniendo en cuenta la larga historia de fragmentación del sistema y de personalización de las fracciones, bien se podría afirmar que aún predomina la identificación con el candidato, más allá de la simpatía por un partido.

Tabla 3 – Votos por la etiqueta del partido y por el candidato más votado.

PARTIDO	2010					2006				
	Votos	Votos solo por la lista	%	Votos candidato más votado	%	Votos 2006	Votos solo por la lista	%	Votos candidato más votado	%
PARTIDO DE LA U	2792944	243056	8,7	212840	7,6	1591775	229484	14,4	98505	6,2
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	2257335	155167	6,9	122742	5,4	1470029	111491	7,6	70412	4,8
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1724151	143775	8,3	134083	7,8	1436657	138305	9,6	145991	10,2
PARTIDO DE INTEGRACION NACIONAL PIN*	892720	44313	5,0	84125	9,4	566823	42522	7,5	73742	13,0
PARTIDO CAMBIO RADICAL	861816	61778	7,2	83922	9,7	1211457	107545	8,9	223330	18,4
POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO	824948	76185	9,2	165509	20,1	875451	108262	12,4	143443	16,4
PARTIDO VERDE**	521503	83607	16,0	207799	39,8	237824	Sin voto preferente			
MIRA	324109	Sin voto preferente				237512	Sin voto preferente			

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la registraduría.

*Se asumen para 2006 los votos que obtuvo Convergencia Ciudadana.

**Se asumen para 2006 la sumatoria de los votos de los movimientos Por el país que soñamos y Visionarios con Antanas Mockus.

Nótese como los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, son los que menos variación tienen en relación con el porcentaje de votos que obtiene solo la lista; mientras que el Partido de la U y el Polo Democrático, representantes más claros de la polarización uribismo – anti-uribismo, son los de mayor variación. Sin embargo, lo que puede quedar demostrado es que los partidos aún no logran un nivel elevado de movilización electoral de la etiqueta, logo, que incluso logre superarla movilización electoral de las fracciones que lo integran, como lo evidencia también la tabla 3.

No obstante, se puede observar que en 2010 la movilización electoral de la etiqueta es mayor en los partidos tradicionales y en el Partido de la U, en relación con los demás partidos, pues los votos solo por la lista del partido superan a los votos obtenidos por el candidato más votado. Llamen la atención los casos del Polo Democrático y el Partido Verde, donde el candidato más votado del partido obtiene más de dos veces lo que obtiene la lista del partido. Empero, hay que llamar la atención sobre el hecho que en los partidos Cambio Radical, Liberal y PIN, la relevancia del candidato con más votos para el conjunto de los votos del partido se reduce en mayor proporción, en relación con el aporte que hace al total de votos del partido los votos “solo por la lista”, al compararlo con los resultados de 2006.

Lo anterior puede evidenciar que el sistema de partidos se encuentra aún en transición y que poco a poco los partidos y movimientos políticos que se mantienen van aprendiendo de los cambios políticos que se han dado como consecuencia de las reformas políticas de 2003 y 2009, y están en la capacidad de jugar según las nuevas reglas del juego. Así, el PIN logra articular a las fracciones más golpeadas por la parapolítica, conscientes de que para que un partido sobreviva no puede depender de pocas fracciones sino que debe agregar el mayor número de las mismas.

De igual modo, el acuerdo de los ex alcaldes de Bogotá Enrique Peñalosa, Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón, con el ex gobernador de Boyacá Jorge Londoño, quien presidía el Partido Verde Opción Centro, llevó a la agregación de estas cuatro facciones y a configurar una importante fuerza política, aunque con una fracción claramente predominante en términos electorales en el Senado de la República⁹⁰.

⁹⁰ Se trata de la senadora Gilma Jiménez, ex concejal de Bogotá que se dio a conocer a nivel nacional por su papel en la promoción del referendo que buscaba la cadena perpetua para los violadores de niños y niñas, que obtiene la mayor votación del Partido Verde y da cuenta del 39,8 % del total de votos por dicho partido (ver tabla 3).

Los casos del Partido Verde y del PIN pueden ser considerados como casos de organizaciones que logran “imitar a los innovadores exitosos” (Gutiérrez, 2003: 24), en la medida en que comprenden la importancia de sumar el mayor número posible de fracciones con respaldo electoral comprobado, tal como lo habían hecho ya los partidos de la U, Cambio Radical y el Polo Democrático en 2006. Al respecto, no se puede dejar de mencionar lo que aconteció con el movimiento Compromiso Ciudadano por Colombia que encabezara el ex alcalde de Medellín Sergio Fajardo (ver tabla 2), pues este se negó a presentar listas en conjunto con el Partido Verde y optó por presentar su propia lista de candidatos al Senado, soportada en su prestigio personal; algo que ya había demostrado ser un error garrafal en 2006, cuando Antanas Mockus y Enrique Peñalosa lanzaron sus propias listas al Senado. Fajardo no logra superar el umbral y termina aceptando ser la fórmula vicepresidencial de Mockus en la contienda presidencial, algo que en 2009 nadie hubiera imaginado pues Fajardo llevaba amplia ventaja en la contienda presidencial. En la actualidad Sergio Fajardo hace parte de la Dirección Nacional del Partido Verde.

Es claro que los partidos políticos han aprendido de los cambios políticos que se dan con la reforma de 2003 y aprovechan la ventana que se les abre con la reforma de 2009 para reconfigurar el sistema de partidos antes de las elecciones de 2010 y así tener más escaños compitiendo por su reelección, lo cual favorece la movilización electoral (Rodríguez y Botero, 2006); que los innovadores exitosos han sido imitados por partidos y movimientos que no habían logrado innovar en 2006, como fue el caso de la agrupación de las facciones de Mockus y Peñalosa en el Partido Verde y de las fracciones afectadas por la parapolítico en el PIN; que la tensión entre el marco legal y el sistema político recibe una señal por parte de la Corte Constitucional con su sentencia C-141-10, donde reafirma que las prácticas políticas no pueden ir en contravía del cambio institucional que se buscó con la reforma política consignada en el acto legislativo 01 de 2003, que obliga al régimen de bancadas; y, por último, sigue siendo evidente que las tecnologías políticas

exitosas están en el campo de las fracciones y sus propias estrategias electorales y de transacción, agrupadas ahora bajo el manto de un partido político.

Con respecto a la naturaleza de las discrepancias expresadas por los partidos, en 2010 la polarización no fue de tal magnitud, al compararla con la que se presentó en 2006, cuando la opción era claramente Uribe o el cambio; debido a que no existía la posibilidad de una nueva reelección y 4 partidos realizaron consultas internas para elegir sus candidatos presidenciales, para luego enfrentarse en una primera vuelta presidencial con los candidatos de los demás partidos, con la excepción anotada del PIN y del MIRA. Esto último implicaba que cada partido debía al menos esbozar un programa propio que lo diferenciaría de los demás, a pesar de hacer parte de la coalición de gobierno que salía y que seguramente se mantendría. La orientación que daban a su estrategia entonces era la de diferenciarse de los demás partidos de la coalición, en el caso de los partidos que habían acompañado a Uribe, mediante sus candidatos presidenciales; o sugerir un tránsito menos radical que el que se prometía en 2006, en el caso de los candidatos de la oposición a Uribe.

La imposibilidad de una segunda reelección condujo, además, a que los partidos tuvieran que esbozar, al menos, una propuesta propia en términos programáticos e ideológicos, pues sin Uribe había que identificarse con, o criticar, sus principales políticas, a saber la seguridad democrática, la cohesión social y la confianza inversionista, que, aunque poco claras y poco concretas, lograban transmitir la postura del gobierno saliente en relación con el aumento de acciones militares y del pie de fuerza en general, la ampliación de programas de asistencia social como familias en acción y la cobertura del régimen subsidiado en salud, y la orientación hacia una economía de libre mercado que ofrece amplias garantías para el capital inversionista.

Los partidos políticos se vieron obligados a trazar su estrategia programática en torno a ese triángulo de políticas que había establecido el gobierno Uribe y

que el presidente saliente decidió llamar “los tres huevitos de la seguridad democrática, la confianza de inversión y la cohesión social”⁹¹. Sin embargo, el único partido con un ex ministro del gobierno Uribe como candidato era el Partido de la U, tras la derrota de Andrés Felipe Arias, ex ministro de agricultura, en la Consulta Conservadora para elegir candidato único a la Presidencia y fue evidente que los demás partidos de la coalición, Conservador y Cambio Radical, no lograron presentarse como los portadores de las banderas de Uribe.

En relación con las Consultas Populares, estas parecen estarse asentando como un mecanismo adecuado de democratización interna que han ido adoptando los partidos con el paso del tiempo desde la reforma de 2003. De igual modo, en la medida en que la ciudadanía comprende la nueva mecánica electoral del tarjetón con listas de partidos y candidaturas con la opción de voto preferente, la lucha por ocupar los primeros renglones parece disiparse, presentándose este mecanismo como un instrumento de reorganizar democráticamente la lista de candidatos.

En relación con la estructura de las oportunidades para las fracciones al interior de los partidos, las consultas populares y el voto preferente se han convertido en los dos instrumentos más claros que enmarcan la competencia intrapartidista. En el mismo sentido, en la medida en que la reforma de 2009 hizo explícito que las curules en los cuerpos colegiados de elección popular son de los partidos y no solo de los elegidos para ocuparlas, la posibilidad de migrar hacia otros partidos políticos una vez se ocupa un escaño es mínima. De manera que las fracciones tendrán que asentarse en uno u otro partido y luchar al interior de este por su supervivencia.

Al revisar los cuatro criterios que sugieren Mainwaring y Scully (1995) para medir el grado de institucionalización de un sistema de partidos, a saber:

⁹¹ Véase la noticia al respecto que publicó el diario *El Tiempo* en su portal web el 28 de mayo de 2010, días antes de las elecciones presidenciales. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7729764>

volatilidad electoral, arraigo de los partidos en la sociedad, legitimidad ante la opinión y solidez organizacional; tenemos que la volatilidad electoral en 2010 puede considerarse elevada, debido al importante aumento en la votación de los principales partidos de la coalición del gobierno Uribe, Conservador y la U, la emergencia del Partido Verde, superando con creces lo que sus facciones más representativas habían logrado como movimientos independientes en 2006⁹², y el aumento importante de la votación del movimiento MIRA (ver tabla 2). Dicha volatilidad no logra explicarse únicamente por la migración de fracciones de un partido a otro, gracias a la posibilidad que para ello ofreció la reforma política de 2009 (ver tabla 1), pues los partidos tienen un aumento mucho más significativo que el que podría desprenderse de recibir la votación de fracciones disidentes de otras colectividades. Sin embargo, hay que resaltar, de nuevo, la efectividad comprobada de tener más senadores aspirando a su reelección.

Se logra observar también un avance significativo en materia de organización interna de los partidos; en el arraigo de los mismos en la sociedad, a decir por el porcentaje de ciudadanos que dicen sentir simpatía por algún partido político; y en la legitimidad, medida por el índice de confianza en la ciudadanía, que hoy tiene el sistema de partidos en Colombia.

Cabe recordar aquí que en 2007 el Partido Liberal realizó una Consulta Popular a nivel nacional para elegir a los integrantes de sus directorios. En 2008 el Polo Democrático, el Partido Conservador y el Partido de la U, cada uno de acuerdo con sus estatutos, también realizaron Consultas Populares. El Polo eligió a los integrantes del segundo Congreso Nacional del partido, el Partido de la U a los integrantes de sus directorios locales y municipales, y el Partido Conservador a sus directorios locales, municipales, departamentales y al Directorio Nacional Conservador.

⁹² Sin duda, dicho aumento puede ser relativo en tanto hay que agregar la fracción de Jorge Londoño en Boyacá, que además actualmente controla la gobernación de dicho departamento.

En 2009 mientras que el Partido Conservador realizó consultas en algunos departamentos para estructurar sus listas de candidatos a la Cámara de Representantes y el MIRA hizo lo propio para elegir candidatos al Senado; el Polo Democrático y el Partido Liberal llevaron a cabo consultas para elegir candidatos a la presidencia. Esto último pudo haber sido un error en tanto movilizaron las bases del partido mucho antes de las elecciones para el Congreso, en contravía de lo que habían hecho ambos partidos en 2006, cuando realizaron sus consultas para elegir candidato presidencial el mismo día de las elecciones para Congreso. El Partido Conservador y el Partido Verde realizaron su Consulta Popular para elegir candidato único a la Presidencia el mismo día de las elecciones para Congreso de 2010, lo cual pudo haber movilizadado también a los electores para respaldar las listas de dichos partidos a Senado y Cámara.

Hay que rescatar de la transición que viene sufriendo el sistema de partidos en Colombia, el hecho de que en mayo de 2010 todos los partidos con representación política en el Senado, con la excepción del MIRA y el PIN, postularon candidatos presidenciales en la primera vuelta, algo que no hubiera ocurrido de haberse permitido la posibilidad de una segunda reelección de Uribe, ya que los partidos de la coalición, a excepción de Cambio Radical, habían hecho explícito su respaldo al hoy ex Presidente si se le permitía dicha posibilidad.

Los resultados de la primera vuelta presidencial, donde gana con amplia mayoría el candidato del Partido de la U, el hoy presidente Juan Manuel Santos, seguido por el candidato del Partido Verde, Antanas Mockus; llevan a que los partidos de la coalición de gobierno casi de manera inmediata hagan explícito su respaldo al candidato de la U, buscando sostener la coalición que venía acompañando al Presidente Uribe. La nueva coalición recibe además el respaldo del Partido Liberal en un acuerdo que aún hoy se conoce como la “Unidad Nacional”, y tras la victoria de Santos el Partido Verde decide que no

se declara en oposición al gobierno⁹³, de tal manera que en el Senado la oposición queda reducida a los 8 senadores del Polo Democrático, mientras que la coalición de gobierno cuenta con 75 curules de los partidos Liberal, Conservador, de la U y Cambio Radical, a los cuales habría que agregar las 9 del PIN, cosa que la coalición no hace explícita debido a la cercanía de los integrantes de este partido con los dirigentes políticos presos por el escándalo de la parapolítica.

El estudio de Rodríguez y Seligson demuestra que en 2010 la confianza en los partidos política baja a 36,5 % (2010: 178) en relación con el 38,5 % de 2006, pero que el porcentaje de quienes dicen sentir simpatía por algún partido político sube del 31,7% de 2006 a 37,2% en 2010 (Rodríguez y Seligson, 2010: 235). Entre quienes dicen tener simpatía por algún partido político llama la atención que el 41,9 % se siente afín al Partido de la U, el 18,9 % al Partido Liberal, el 13,4 % al Partido Conservador, el 16% al Partido Verde, el 2,6 % al Partido Cambio Radical y el 5% al Polo Democrático. Vemos que los partidos tradicionales y el Polo con los que cerca del 46% de los encuestados decían tener afinidad en 2006, ahora solo reciben un 37,3%, superado ampliamente por el Partido de la U.

No obstante lo anterior, a decir por los resultados de la Consulta Popular que realizó el Partido de la U en 2008 para elegir directorios locales y municipales, cuando fue superado ampliamente en número de votos por el Partido Conservador que a su vez eligió directorios locales, municipales, departamentales y nacional, y que también realizó su Consulta Popular ese año; se podría afirmar que el nivel de organización del Partido de la U sigue siendo frágil en comparación con los partidos tradicionales y el Polo, que, en razón a la historia política del país, marcada por el bipartidismo, y la tradición de organización de los movimientos de izquierda que han logrado agruparse en el Polo, han logrado avanzar en ese sentido de manera importante. Empero, es

⁹³Véase al respecto la noticia “El Partido Verde reiteró que no hará oposición a Santos” que publicó el diario *El Tiempo* en su portal web el día 19 de julio de 2010. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7816471>

claro que los partidos en general tienen mayor arraigo en la sociedad en 2010 que en 2006, juzgando por la simpatía que dicen tener los ciudadanos hacia lo mismos.

De manera que siguiendo los criterios de Mainwaring y Scully (1995) se puede afirmar que el sistema de partidos en el Senado de la República en 2010 en Colombia, ha alcanzado un nivel de institucionalización importante, mucho más claro que lo que se puede evidenciar en 2006.

Por último, las múltiples declaraciones del Presidente de la República con respecto a su relación con los partidos políticos, haciendo énfasis en que estas serán institucionales y no individuales; puede ser una clara señal de que la estructura de las oportunidades que ofrecía el sistema para las fracciones y que fomentaba la configuración de partidos con altos niveles de fraccionismo, puede empezar a transitar hacia un nuevo escenario donde el fortalecimiento y modernización de los partidos que tanto anhelaron los impulsores de la reforma de 2003, finalmente se lleve a cabo. El cambio en el estilo de gobierno, de uno confrontacional con la oposición y de transacción individual y no institucional con las bancadas de la coalición de gobierno; hacia uno de diálogo mucho más abierto y de negociación con los partidos como instituciones y no de manera individual; puede abonar el terreno para que el objetivo de la reforma política de 2003 y el ajuste que se hace al sistema de partidos en 2009, finalmente se materialicen en forma.

Conclusiones

El esquema de análisis propuesto para analizar las transformaciones en el sistema de partidos en el Senado de la República a partir de la interacción entre las prácticas y tecnologías políticas exitosas, los objetivos formales de las reformas, las discrepancias entre los partidos y sus estrategias, la estructura de las oportunidades para las fracciones y el grado de institucionalización del sistema de partidos; permite abordar el objeto de estudio, sistema de partidos, y la unidad de análisis, las transformaciones en el sistema de partidos en el Senado de la República, desde una perspectiva neo-institucional que, aunque en alguna medida descriptiva y flexible, ofrece una explicación y una interpretación que considero válida y rigurosa, en relación con el tránsito en el que se encuentra el sistema de partidos en Colombia.

Es evidente que el sistema de partidos en el Senado de la República inició un proceso de reconfiguración tras la aprobación de la reforma política de 2003, cuyo objetivo formal era el fortalecimiento y modernización de los partidos políticos. Sin embargo, una larga tradición de fragmentación y dispersión, producto de un sistema electoral que cimentaba un escenario donde los partidos sufrían de amplios grados de fraccionismo, que inclusive llevó a estudiosos del tema a calificarlos más bien de federaciones o confederaciones de partidos, que se agrupaban bajo una misma etiqueta que les daba el aval (Losada, 2007), no es fácil de superar.

La aprobación de la reelección presidencial por una sola vez mediante acto legislativo 02 de 2004, se convierte en un cambio político que afecta el objetivo formal de la reforma política de 2003, fortalecer y modernizar los partidos políticos, pues obligó a los partidos representados en el Congreso a decidir si harían parte o no de la coalición del gobierno, en medio de un proceso electoral donde la popularidad del mismo podría tener un impacto en los resultados, orientando en ese sentido su estrategia electoral. Las discrepancias entre los

partidos, se dieron en razón de apoyar o no al gobierno de Álvaro Uribe Vélez, logrando mejores resultados las listas de candidatos que contaron con su respaldo.

Esta reforma constitucional, además, condujo a la aprobación de una ley de garantías electorales, ley 966 de noviembre de 2005, que en últimas favorece desde 2006 las candidaturas únicas de los partidos, ya que obliga al Estado a hacer un anticipo importante en dinero desde la primera vuelta presidencial, entre otros elementos. Ello favoreció la candidatura de Carlos Gaviria en 2006, en un escenario de marcada polarización, y, de igual modo, la presentación de candidatos únicos a la presidencia por parte de todos los partidos, con la excepción del PIN y del MIRA, en 2010.

La reforma política de 2009, incluyó la posibilidad de que los integrantes de cuerpos colegiados de elección popular en ejercicio pudieran cambiar de partido entre el 14 de julio y el 14 de septiembre de dicho año, impulsando una reconfiguración del sistema de partidos en el Senado a solo siete meses de las elecciones parlamentarias de 2010, lo que le permite a varias fracciones migrar hacia los partidos más representativos de la coalición de Uribe, conscientes de la estrategia exitosa de aspirar a su reelección en el Senado en un partido que contará con el respaldo del mandatario.

Para analizar las consecuencias y el impacto de las tres reformas constitucionales anotadas arriba, a partir de un análisis de las prácticas políticas que configuran el sistema de partidos, y su relación con los objetivos formales que se promovían con las reformas, se tuvieron en cuenta los planteamientos de Gutiérrez (2003: 21-25), Badie y Hermet (1993:220-221), Sartori (2005: 138-152), y Mainwaring y Scully (1995: 4-5); en aras de consolidar un esquema de análisis a partir de procesos de innovación y cambios políticos, configuración del sistema partidario en relación con las discrepancias entre los partidos y sus estrategias, estructura de las oportunidades para las fracciones y grado de institucionalización del sistema de

partidos; que permitiera orientar la reflexión a partir de las instituciones formales e informales, es decir las reglas del juego que condicionan el marco institucional general, más allá de las disposiciones constitucionales y legales y el objetivo que buscaron las reformas que las afectan.

Esto último a partir de las posibilidades que para March y Olsen (2005) ofrece el enfoque neo institucional, al considerar que no solamente la racionalidad de los actores incide en las reglas del juego, instituciones, sino el contexto en el cual estos están inmersos y que puede inclusive superar dicha racionalidad. Es decir, para el caso del presente trabajo y retomando los planteamientos de Gutiérrez (2003), puede presentarse el caso donde el objetivo institucional, racional, que se buscaba, termine superado por las prácticas políticas que se querían atacar, en un escenario donde “el vicio le hace homenaje a la virtud y la supera”. Comprender esas prácticas políticas, que vienen acompañadas de tecnologías políticas que han demostrado ser exitosas, cabe dentro de la flexibilidad del enfoque neo institucional, que revisan March y Olsen (2005).

De acuerdo con lo anterior, en el presente trabajo se evidenció que los objetivos formales que se presentaron con las reformas políticas de 2003 y 2009, en últimas la responsabilidad de los partidos políticos en la nominación de sus candidatos y diversos mecanismos para fortalecer y modernizar a los partidos; conducen a cambios significativos en las reglas del juego, que logran reconfigurar el sistema de partidos, reduciendo el número de partidos y obligando a la agrupación de varias fracciones en partidos más grandes; pero se mantienen las prácticas políticas de las fracciones, donde la lógica era poner por encima los intereses particulares de cada una y no los del partido.

Esta última apreciación era evidente en el sistema electoral y de partidos anterior a 2003, e inclusive anterior a la Constitución Política de 1991, como se analizó en el capítulo 1, pues la lucha intrapartidista de las fracciones era una práctica común que había llevado a la fragmentación de los partidos.

La reelección presidencial, por su parte, conduce a que se empiece a configurar un sistema de coaliciones mayoritarias más estables e institucionales, pues deben mantenerse en las elecciones presidenciales y parlamentarias donde la cercanía con el Presidente a reelegir puede seguir siendo una estrategia exitosa, en relación con la lógica de la transacción individual, enfrentada por la Corte Constitucional en 2009, por considerar que iba en contravía de lo que estaba estipulado en la carta política. En ese sentido, el cambio en el estilo de gobierno que promueve el actual presidente de la República, quien ha sido enfático en una relación institucional con los partidos para superar la lógica de la transacción individual, en contravía del estilo de gobierno de Uribe, puede ayudar en la materialización del objetivo formal de las reformas políticas de 2003 y 2009, cual es el fortalecimiento y modernización de los partidos políticos.

Es claro también que el paisaje partidista se redujo considerablemente en relación con el que se presentaba en 2002, y que se presenta un tránsito hacia un sistema con un número de partidos que puede oscilar entre 6 y 7 partidos políticos, donde predominarían 3 partidos que concentran el 60 % de los votos.

De igual modo, es evidente que los partidos políticos que logran mantener su personería jurídica han superado un proceso de aprendizaje, bien como *innovadores exitosos*, como es el caso de los partidos tradicionales, de la U y del Polo, que lograron articular una fuerte campaña institucional con la inclusión de fracciones consolidadas y con nichos electorales definidos a través de la figura del voto preferente, en un nuevo escenario donde, además, el Estado participa de la financiación de las candidaturas en la primera vuelta presidencial; bien como *imitadores exitosos* como fue el caso del PIN y del Partido Verde en 2010.

Estos últimos logran adoptar las tecnologías de los innovadores, incluyendo en su lista múltiples fracciones, que en 2006 se habían presentado en listas independientes, y articulando una estrategia de movilización de opinión y votación por la lista, con la consolidación de unos nichos definidos, propios de

las fracciones que se agruparán bajo su personería, apropiándose del cambio político que se materializa en las elecciones de 2006 y aprendiendo de las tecnologías políticas exitosas que, reconocen, siguen estando en el campo de las fracciones y sus estrategias electorales. Al respecto, los resultados electorales de 2010 permiten sugerir que el voto preferente se consolidará como la opción más clara en la estrategia electoral de los partidos, pues les permite a estos buscar la manera de lograr “votos solo por la lista”, pero permitiendo que sus fracciones compitan entre ellas, aumentando igual la movilización electoral del partido.

Por último, el aumento del umbral a un 3% a partir de las elecciones de 2011 y las medidas más fuertes contra la doble militancia que estableció la reforma de 2009, de la mano con la responsabilidad, ahora constitucional, que tienen los partidos políticos en la nominación de sus candidatos; seguramente potenciará aún más la realización de consultas populares y otros mecanismos de democratización y reorganización interna por parte de los partidos políticos, pues en la competencia interpartidista, se enfrentan los partidos, mientras que en la competencia intrapartidista se enfrentarán las fracciones; sin dejar de anotar, claro está que las consultas populares han demostrado ser escenarios importantes para ayudar a consolidar la movilización electoral de los partidos.

El sistema de partidos en Colombia es un sistema en transición y considero que el esquema de análisis aquí presentado ofrece herramientas importantes para analizar los procesos electorales a futuro, su relación con la configuración de dicho sistema, el marco institucional que lo afecta, y las prácticas y tecnologías políticas que se mantienen o que surgen mediante procesos de aprendizaje e innovación, a partir de los cambios políticos.

Bibliografía

Badie, Bertrand y Hermet, Guy (1993). *Política Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

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

Botero, Felipe (2006). Reforma política, personalismo y sistema de partidos ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales? En Hoskin, Gary y García, Miguel (2006), *La reforma política de 2003 ¿La salvación de los partidos políticos tradicionales?* Bogotá: Universidad de los Andes.

Botero, Felipe y Rodríguez, Juan Carlos (2008). *Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política*. Bogotá: PNUD, IDEA, Documentos de trabajo No. 3.

Castro, Santiago (2008). *Estrategias electorales en un entorno personalizado: el caso del Partido Conservador Colombiano en el Senado de la república, 1998-2006*. Investigación dirigida por Juan Carlos Rodríguez Raga para optar por el título de Politólogo en la Universidad de los Andes.

Cepeda, Fernando (2003). La reforma política en Colombia. En Consejo Gremial Nacional, *Reforma política para la ampliación de la democracia*, Bogotá.

Directorio Nacional Conservador (2006). *Un partido con agenda popular, moderno y de avanzada*. Bogotá: Directorio Nacional Conservador.

Giraldo, Fernando (2003). *Sistema de partidos políticos en Colombia*. Bogotá: CEJA.

Gutiérrez, Francisco (2003). Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002). Una historia natural del vicio y la virtud. En Giraldo, Fernando y Solano, Mauricio (2003), *Partidos, reforma política y referendo*. Bogotá: CEJA.

Gutiérrez, Francisco (2001). *Degradación o cambio Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Editorial Norma.

Gutiérrez, Francisco (2007). *¿Lo que el viento se llevó? los partidos políticos y la democracia colombiana (1958-2002)*. Bogotá: editorial norma.

GUZMÁN, Carlos Enrique (2008). Colombia 2006. Reforma política, elecciones y resultados, ¿continuidad o cambio? En Alcántara, Manuel y García, Fátima, *Elecciones y política en América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Holguín, Jimena (2004). *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*, Documento CESO No. 70. Bogotá: Universidad de los Andes.

Hoyos, Diana (2007). La reforma política de 2003 y su impacto sobre el sistema de partidos. Análisis de las elecciones a Congreso. En Hoyos, Diana, *Entre la persistencia y el cambio Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario.

Latorre, Mario (1974). *Elecciones y partidos políticos en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009.

López, Claudia (ed.) (2010), *y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate.

Losada, Rodrigo (2007). Incidencia de la reforma política de 2003 en la vida de los partidos colombianos las elecciones de Congreso de 2006. En Losada, Rodrigo y Muñoz, Patricia (2007), *Las elecciones 2006 en Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana.

March, James y Olsen, Johan (2005). *Elaborating the "New Institutionalism"*. Oslo: Centre for European Studies, University of Oslo, working paper.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy, *Building Democratic Institutions Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1995.

Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Maya, Maureén (2008). *La oligarca rebelde Conversaciones con María Mercedes Araújo*. Bogotá: Debate.

Medellín, Pedro (2007). Elecciones parlamentarias 2006: primeros rasgos del cambio en la política. En Losada, Rodrigo y Muñoz, Patricia (2007), *Las elecciones 2006 en Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana.

Muñoz, Patricia (2007). Ley de bancadas, ¿una oportunidad para los partidos políticos? análisis del comportamiento del Congreso elegido en 2006. En

Losada, Rodrigo y Muñoz, Patricia (2007), *Las elecciones 2006 en Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana.

Pachón, Mónica (2001). El Partido Conservador y sus dinámicas políticas. En Gutiérrez, Francisco (2001). *Degradación o cambio Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Editorial Norma.

Pizarro, Eduardo, Bejarano, Ana María y Mainwaring, Scott (2006). *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Bogotá: Editorial Norma.

Prado, Carlos Andrés (2010). *La reforma política de 2009: un análisis sobre los intereses que primaron en la aprobación de la reforma: réditos de los actores políticos frente a la necesidad de reformar el sistema político*. Bogotá: tesis de grado Maestría en Estudios Políticos, Universidad Javeriana, archivo en pdf.

Procuraduría General de la Nación (2008). *Diagnóstico y perspectivas del Sistema electoral colombiano*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales.

Rodríguez, Juan Carlos y Seligson, Mitchell (2005-2010). *Cultura política de la democracia en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad de Vanderbilt, USAID.

Rodríguez, Juan Carlos (2006). Voto preferente y cohesión partidista: entre el voto personal y el voto de partido. En Hoskin, Gary y García, Miguel (2006), *La reforma política de 2003 ¿La salvación de los partidos políticos tradicionales?* Bogotá: Universidad de los Andes.

Rodríguez, Juan Carlos y Botero, Felipe, (2006). Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. En *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, No. 1. Santiago: Universidad Católica de Chile.

Sartori, Giovanni (2005). *Partidos y sistemas de partidos marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.

Tickner, Arlene y Villamizar, Ramón (1997). Colombia Informa sobre el Congreso. En Tickner, Arlene y Mejía, Oscar (1997), *Congreso y democracia en los países de la región andina deficiencias y estrategias*. Bogotá: Uniandes, OEA.

Ungar, Elisabeth y Cardona, Juan Felipe (2010). Reformas políticas y reelección ¿La legitimización de la parapolítica? En López, Claudia (ed.), y *refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate.

Ungar, Elisabeth (2003). *¿Qué pasó en el Senado de la República?*. En Hoskin, Gary, et ál. (2003). *Colombia 2002 Elecciones, comportamiento electoral y democracia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Valencia, Hernando (2010). *Cartas de batalla Una crítica al constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Panamericana Editorial.

Vanegas, Pedro (2009). *Análisis normativos del régimen de adquisición y pérdida de la personería jurídica de los partidos políticos en Colombia*. Bogotá: PNUD, IDEA, Documentos de trabajo número 8.

Vargas, Jorge Enrique (1998). Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo – un análisis económico-. En Gandour, Miguel y Mejía, Luis Bernardo (1999), *Hacia el rediseño del Estado: análisis institucional, reformas y resultados económicos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Vélez, Cristina, Ossa, Juan Pablo y Montes, Paula (2006). Y se hizo la reforma.... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma política de 2003. En Hoskin, Gary y García, Miguel. *La reforma política de 2003 ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Universidad de los Andes, CESO.

Ware, Alan (1996). *Political parties and party systems*. New York: Oxford University Press.

Wills, Laura (2009). El sistema político colombiano: las reformas electorales de 1991 y 2003 y la capacidad de adaptación de los partidos. En Botero, Felipe (Comp.) *¿Juntos pero no revueltos? Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia*. Bogotá: Uniandes – CESO.

Fuentes de internet

Archivo digital del diario *El Tiempo*,
http://www.eltiempo.com/seccion_archivo/index.php

Archivo digital del portal la sillavacia.com,
www.lasillavacia.com

DANE (2008). *Encuesta de cultura política*. Consultada en:
http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=113

Página oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil,
www.registraduriga.gov.co