

# **IV. DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS**

FERNANDO GIRALDO GARCÍA\*

# LOS PARTIDOS Y EL SISTEMA POLÍTICO COLOMBIANO

## Resumen

*El artículo revisa el concepto de partido político e intenta responder la pregunta de si existe o hace falta un sistema de partidos en Colombia y de qué tipo. Se parte de que hay una crisis del actual sistema político colombiano que tiene como una de sus causas la fragilidad institucional y democrática de los partidos y lo difuso del sistema de partidos. También se presenta una revisión de las reformas que a partir de 1991 han querido afectar el sistema de partidos y se plantean las posibles razones por las cuales nunca han funcionado estos esfuerzos por mejorar el sistema político.*

## Palabras clave

Partido político, fragilidad institucional, fragilidad democrática, sistema de partidos, participación ciudadana y sistema político.

## Abstract

*This article goes through the concept of political party and intends to answer the question whether it exists or is necessary a system of political parties in Colombia and*

---

\* Politólogo, decano de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Este artículo se ha elaborado gracias a la colaboración del politólogo José Luis Meneses.

*what type. It begins with the actual crisis of the Colombian political system, and one of its causes is the institutional fragility and the democracy of the parties, and the diffuse of the political parties system. There is an inspection of the reforms that from 1991 have wanted to affect the political parties system, con-*

*sidering the possible reasons of why the efforts to establish a better political have never worked.*

#### **Key words**

Political party, institucional fragility, democratic fragility, parties system, policital system.

En la actualidad, el concepto de partidos políticos es insuficientemente claro y, por lo tanto, impide que todos lo compartamos y podamos aplicarlo en el contexto colombiano con las mismas premisas y consecuencias. De la misma manera, como poco sabemos acerca de qué es un partido, tampoco identificamos si existe o hace falta un sistema de partidos en Colombia y de qué tipo.

Aunque la Constitución enuncia el derecho a la conformación de partidos, la generosa proliferación de listas electorales 'no políticas', de movimientos políticos, de grupos significativos de ciudadanos con propósitos electorales y la precariedad de los denominados partidos ha debilitado a los partidos reales en su actuación como organizaciones electorales y como organizaciones de gobierno o de oposición. Así, la crisis del actual sistema político colombiano tiene como una de sus causas la fragilidad institucional y democrática de los partidos y lo difuso del sistema de partidos, por eso la pretensión de este trabajo es desarrollar una reflexión en torno al tema.

Desde 1991 se ha pretendido, en diversas oportunidades, llevar a

cabo reformas políticas con el objeto de afectar el precario sistema de partidos, no obstante, a excepción del proyecto de reforma política del 2003, todos los intentos anteriores fracasaron. Las razones por las cuales no han funcionado estos esfuerzos por mejorar el sistema político pueden ser de diversa índole: grandes expectativas, falta de claridad en los objetivos buscados, pobre información sobre los caminos más expeditos e idóneos para el logro de los objetivos, propuestas con posibilidades remotas de aplicación, intereses particulares y de corto plazo de los actores políticos comprometidos en la toma de decisión y, quizá, poca comprensión sobre cuáles son las necesidades políticas reales del sistema.

El trabajo aquí desarrollado da cuenta tanto de una revisión bibliográfica y de una recopilación del debate político y normativo como de una organización y una sistematización de la información obtenida. Este trabajo se estructura en dos grandes partes: la primera corresponde a los partidos y al sistema político y la segunda, a los partidos y sistemas de partidos en Colombia. Este artículo es la síntesis del autor del libro *Sistema de partidos políticos en Colombia*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Giraldo, Fernando, *Sistema de partidos políticos en Colombia*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano (Ceja), 2003.

## Los partidos y el sistema político

Una gran dificultad al tratar el tema de los partidos es hacer una abstracción de la situación actual colombiana, de la desestructuración del sistema de partidos, de la atomización excesiva y de su ausencia de institucionalización. El papel de un partido en el poder es gobernar y en la oposición es vigilar, presionar, auditar y solicitar rendición de cuentas a los gobernantes. Por esto es de vital importancia la institucionalización de los partidos. Asimismo, la aspiración de democratizar los partidos supone construir una verdadera dimensión de relación entre el dirigente y los dirigidos.

Una de las fórmulas para edificar la representación es la institucional. Ésta se manifiesta en los partidos. Por ello es muy importante hacer normas para estructurarlos. Por supuesto, el papel de los partidos en un régimen presidencialista es bien distinto del que cumplen en un régimen parlamentario. Existe una diferencia con un sistema en el cual se presenta un esquema

real de partido de gobierno y partido de oposición. Los partidos refuerzan el gobierno, forman la oposición y potencian su eficacia. Por otra parte, una cosa es hablar de partidos y otra, de participación electoral de movimientos y de organizaciones políticas.

Para reformar el sistema político democrático sin desvirtuar su esencia y, por el contrario, para profundizarlo, las reformas deben responder al desarrollo o rescate de unos partidos políticos como instrumentos fundamentales para la actividad política, y ésta debe responder al desafío de consolidar la representatividad, la responsabilidad y la capacidad.<sup>2</sup>

Según Nohlen, los sistemas de gobierno, electoral y de partidos, son elementos sustanciales que conforman un sistema político, su estructura y su dinámica.<sup>3</sup> El sistema de partidos es muy dependiente de los sistemas de gobierno y electoral. Por otra parte, para Linz, el presidencialismo ha fallado a la democracia, porque tiende a estancarla y la limita en extremo; mientras que el parlamentarismo la conserva mejor y la desarrolla.<sup>4</sup> En

<sup>2</sup> Informe de la Comisión Internacional de Georgetown a la consulta del Ministerio del Interior sobre el proyecto de reforma política de 1999.

<sup>3</sup> Nohlen, Dieter, "La trilogía. Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos", en *Serie de Cuadernos CAPEL*, Costa Rica, 1996, p. 31.

<sup>4</sup> Linz, Juan, *la quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1987.

este sentido, Liphart considera que la representación proporcional es superior a la representación por mayoría.<sup>5</sup>

Sin embargo, contrario a lo esperado, la fragmentación del sistema de partidos puede ser mayor en un sistema electoral mayoritario, pues la política es más compleja de lo que se cree cuando es objeto de estudio. La alternativa parlamentaria como forma de gobierno es una opción poco viable o materializable en Colombia. Quizá se pueden hacer reformas al sistema presidencialista, pero dentro de su propio modelo.

Los partidos políticos, aunque sean buenos instrumentos de comunicación, de canalización y de expresión de intereses sociales, son sólo uno de muchos instrumentos para lograrlo. Según Lipson, los partidos constituyen un punto de intersección para la convergencia de las fuerzas políticas.<sup>6</sup>

Los partidos deben conducir a una gobernabilidad estable y legítima y deben presentar candidatos con miras a responder por el poder. De este modo, al ejercer como gobierno, responden rindiendo cuentas de sus actos ante los electores. La democra-

cia es un principio legitimador del poder basado en la libertad y la igualdad. Aunque los partidos pueden ser fuente de fragmentación, también vitalizan el funcionamiento del sistema. Cuando un partido tiene el control de la administración, debe tener capacidad de gestión y de independencia cuando fiscaliza desde la oposición.

En el sistema político es necesario considerar el tipo y la estructura del sistema de gobierno y quién controla el proceso político: los partidos u otros medios. Es claro que en un sistema presidencialista rara vez el Congreso y los partidos funcionan en armonía. Esto se ve reflejado en la crisis de representación política. Como ésta es problemática, dado que tiene que garantizar la proporcionalidad y la legitimidad, se hacen indispensables unos partidos consistentes que ayuden a garantizar mejor la gobernabilidad, la participación y la representación.

Estamos comprometidos con la superación de la crisis de la representación política, por ello la meta es reforzar la democracia mediante la promoción de la recomposición, la redefinición o la reformulación de los partidos, su importancia y su papel. La debi-

---

<sup>5</sup> Liphart, Arend et al., *Informe de la Consultoría Internacional sobre la reforma política en Colombia*, Bogotá, Ministerio del Interior, 1999.

<sup>6</sup> Lipson, Leslie, *Los grandes problemas de la política. Introducción a la ciencia política*, México, s. e., 1964.

lidad de los partidos ha favorecido la falta de gobernabilidad, el régimen presidencialista excesivo, la ya tradicional fragilidad de la oposición y el riesgo de autoritarismo. Para Scout Mainwaring y Timothy Scully (1995), la estabilidad de los partidos se convierte en la variable decisiva para la labor gubernamental.<sup>7</sup>

La importancia de los partidos está dada por la consecución de votos y por el papel que cumplen como espacios en el que conviven personas con intereses y objetivos diversos, pero que siempre tienen “como meta conquistar cuotas de poder”.<sup>8</sup> “La representación del pueblo como fuente de todo poder político, sólo es posible a través de la elección de representantes, para lo cual los partidos siguen siendo indispensables y aún excluyentes”.<sup>9</sup>

Los especialistas sobre los partidos comparten de manera amplia que éstos necesitan, para cumplir su tarea, conquistar espacio parlamentario; pero en regímenes presidencialistas este cometido es de difícil cumplimiento por parte de todas las organizaciones partidarias. Qui-

zá por ello los procesos de reforma y de democratización del sistema político deben considerar las garantías indispensables para que los partidos tengan acceso a la acción parlamentaria.<sup>10</sup>

Los procesos electorales, con sus alcances limitados y a pesar de sus fortalezas, han permitido establecer un ámbito institucional democrático; sin embargo, su debilidad máxima ha estado en favorecer la agudización de la precariedad del sistema de partidos, manifestada en su atomización y en su frágil papel de representación política y canalización de intereses sociales.

Aunque en el debate político y académico se recurre con frecuencia al tema de la democracia interna, ésta es al mismo tiempo deseada y rechazada. Para algunos es un principio básico, pero la mayor parte de los partidos en ningún momento la practican. Ésta se refiere a las posibilidades que tienen los afiliados para intervenir de manera activa y real “en los procesos de decisión sobre cuestiones técnicas, programas, candidatos y dirigentes”.<sup>11</sup> La gran desventa-

<sup>7</sup> Alcántara, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 7.

<sup>8</sup> Alcántara Manuel y Freidenberg, Flavia, *Partidos políticos de América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2001, p. 2.

<sup>9</sup> Thesing, Josef y Hofmeister, Wilhelm, *Partidos políticos en la democracia*, s. l., s. e., 1995, p. 9.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 12.

ja que se señala a la aplicación de democracia interna reside en la pérdida de eficiencia y flexibilidad para el partido.<sup>12</sup>

Por otra parte, los tibios cambios a los que han aspirado los partidos después de 1991 con la Constitución política están aún sin complementar con una modernización y una democratización de las estructuras internas. Los partidos han sido maquinarias electorales para la movilización política, en vez de serlo para la participación. Sólo han sabido cumplir con las demandas de la sociedad por medio de mecanismos de clientelismo y del pago de favores, y con ello han sustituido al Estado.

Los partidos tradicionales que han tenido una militancia y una simpatía relativamente estables se han diferenciado de los otros partidos y movimientos a los que les ha faltado militancias permanentes. El sistema de partidos es débil. La institucionalización de las organizaciones partidarias asigna derechos y exige el cumplimiento de deberes frente al Estado y la sociedad, que se cumplen por parte “de los militantes frente al conjunto del partido, así como la regulación básica de los

órganos de éstos y de sus competencias”.<sup>13</sup>

Los partidos son formal y abstractamente iguales, pero tienen distinta magnitud y presencia en la vida política en razón de lo cual el principio de igualdad tiende a combinarse o, más bien, a configurarse en el de la proporcionalidad entre las prestaciones recibidas (cantidades de dinero y tiempo en los medios de comunicación social) y en número de sufragios obtenidos o de representantes elegidos en las últimas elecciones, lo que es signo de su representatividad, y con ello, de la cuota de su representación en la dirección política de Estado, sea en el ejercicio del gobierno, sea en el de la oposición.<sup>14</sup>

A los partidos “debe mirárseles como instituciones de gran relevancia y de gran interés nacional, pilares esenciales de la democracia. Si ello es así, por pobres que sean nuestros países, es necesario plantearse formas de funcionamiento de las entidades políticas que las hagan transparentes y eviten las graves crisis de gobernabilidad”.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>13</sup> García-Pelayo, Manuel, *El estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1996, p. 51.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 66-67.

<sup>15</sup> Vélez, Rubén y Parlamento Andino, *Leyes de partidos políticos, leyes electorales, reglamentos de congresos de la comunidad*, Bogotá, Gente Nueva, 1997, p. 38.

Así, entonces, el tema del presidencialismo y su relación con los partidos ha sido poco tratado. Es un debate, afirma Eduardo Pizarro Leongómez:

... que ha tenido poca trascendencia en la escena política colombiana; pese a ello, tanto en la Asamblea Nacional Constituyente (1991) como en la comisión de ajuste institucional creada por las mesas directivas del Senado y de la Cámara, se planteó la necesidad de transitar hacia formas semipresidenciales o, si se quiere, semiparlamentarias con el objetivo de recuperar el dinamismo y la significación del Congreso.<sup>16</sup>

Y así, ya planteado el debate en 1991 durante el período de cambio constitucional, “se impusieron los partidarios de un presidencialismo atenuado, mediante una disminución de las prerrogativas presidenciales y un fortalecimiento simultáneo del Congreso”.<sup>17</sup> “Sin embargo, el debate sigue latente en el país, y en todo caso, en las agendas de reforma institucional que recorren el continente, ocupa un lugar destacado la transformación requerida por los cuerpos colegiados”.<sup>18</sup>

La situación vivida durante el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994), en cuanto a la gobernabilidad y las relaciones con el Congreso, para sacar adelante proyectos de reforma institucional, es analizada por Eduardo Pizarro Leongómez, para quien uno de los rasgos de este período (es decir, el de Gaviria) ha sido la dificultad para consolidar una coalición de gobierno sólida. Esta situación tiene dos impactos negativos para el funcionamiento del sistema político colombiano:

De un lado, en un sistema presidencialista se requiere, para alcanzar una real eficacia en la gestión gubernamental, un respaldo de la mayoría del parlamento. Pero no basta contar con mayorías. Se requiere además que éstas sean sólidas. En Colombia los dos últimos gobiernos han contado con una clara superioridad liberal en el Congreso, pero se ha tratado de unas mayorías en el papel, indisciplinadas y disgregadas. Una mayoría es importante si está cohesionada gracias a sus creencias integradoras, o, al menos, en ausencia de una identidad ideológica total, por una disciplina autoimpuesta. Éste

---

<sup>16</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo, “La comisión para la reforma de los partidos políticos”, en *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, No. 26, 1995, p. 81.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 81.

no es el caso de nuestros partidos.<sup>19</sup>

Concluye Pizarro Leongómez anotando que “un sistema político fundado en un Congreso profundamente escindido por numerosas fracciones partidistas en conflicto, favorece la autonomía presidencialista y puede agigantar su papel rector”.<sup>20</sup> Así, al mantenerse en algunos de los elementos sugeridos antes, Pizarro Leongómez analiza la situación de la gobernabilidad en el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998). Para él la elección de Ernesto Samper en 1994 dejó entrever que, pese a que recibió el apoyo de todo su partido en la campaña, éste, es decir, el Liberal, “en situaciones normales no actúa como un auténtico partido de gobierno”.<sup>21</sup>

Pizarro Leongómez se apoya en Giovanni Sartori a fin de explicar cómo “entre la variada gama de relaciones que pueden entretenerse entre el sistema de partidos y las ramas Ejecutiva y Legislativa en los sistemas presidencialistas se encuentran

dos situaciones básicas”: un poder dividido o un poder con mayorías coincidentes.<sup>22</sup>

Respecto al poder con mayorías coincidentes, Pizarro Leongómez agrega que, en dicho caso, pueden presentarse dos tipos de situaciones:

En un primer escenario tenemos partidos cohesionados, disciplinados, que permiten la conformación tanto de mayorías como de minorías sólidas, dando lugar en general a gobiernos de buena capacidad de gestión. [...] En un segundo escenario tenemos, por el contrario, un sistema de partidos débiles y altamente fraccionados; en tal contexto, la existencia de mayorías coincidentes es simple y llanamente insustancial, debido a que las mayorías parlamentarias sólo lo son en el papel, dado que no pueden actuar como partido de gobierno, así como tampoco las minorías pueden actuar como oposición, como ha pasado en Colombia durante los últimos tres gobiernos, mayoritariamen-

<sup>19</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo, *Partidos y Congreso*, Bogotá, Tercer Mundo, 1993, pp. 76-78.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>21</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo, “La crisis de los partidos y los partidos en crisis”, en Leal Buitrago, Francisco, *Tras la huella de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo-IEPRI-FESCOL, 1996, pp. 218-219.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 218. Existe un *poder dividido*, “dado que el partido que controla el gobierno central no es el mismo que tiene las mayorías parlamentarias”; y se produce un *poder con mayorías coincidentes*, cuando “un mismo partido o coalición de partidos tenga el control de ambas ramas del poder público”.

te liberales. En este caso, lo más probable es que debamos enfrentar situaciones de estancamiento e ineficacia, salvo que el Presidente decida 'gobernar' sin el Congreso.<sup>23</sup>

Basándose en lo anterior, este estudioso considera que el sistema político colombiano ha oscilado entre dos tipos de gobierno: "aquellos que han buscado superar esta situación legislando por decreto, mediante facultades extraordinarias o gracias a la declaratoria de estados de sitio o de conmoción interior, y los que se han visto afectados por una grave parálisis institucional".<sup>24</sup> Por tal motivo Pizarro plantea que:

No es de extrañar que en los sistemas presidencialistas, ante circunstancias de esta índole, se derive hacia una situación paradójica: ante la incapacidad de conformar partidos fuertes, el propio régimen estimule la atomización partidista, mediante prebendas individuales a los parlamentarios, como una forma perversa de lograr mayorías parlamentarias ad hoc.<sup>25</sup>

La situación anterior puede conllevar a que se dé "la institucionalización de la política al menudeo, es decir, que ya no se negocia con los directorios políticos (que en el pasado desempeñaban un papel equiparable, en alguna medida, al líder de las mayorías en los sistemas parlamentarios), sino con los congresistas de manera individual".<sup>26</sup> Frente al tema de la oposición y su relación con los partidos en la crisis, Pizarro Leongómez se plantea la pregunta sobre "¿por qué no se pudo configurar un polo de oposición política partidista coherente?". A lo que responde:

En Colombia no existe una cultura de oposición democrática. Ni los gobiernos de hegemonía unipartidista del pasado ni el Frente Nacional fueron un terreno fértil para gestar esa cultura. La convivencia burocrática entre los partidos tradicionales, que aún hoy se prolongan, condujo a la desaparición de las fronteras ideológicas (¿Cómo construir una oposición si no existen diferencias programáticas definidas?) la clientelización pronunciada de los partidos.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 219.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 219.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 219.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 219.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 227-228.

Las consecuencias que Pizarro Leongómez prevé frente a dicha situación son:

Por una parte, la autonomía total de los parlamentarios tiene como corolario la existencia de directorios de papel, desprovistos de cualquier autoridad. Por otra parte, la prioridad de un parlamentario termina siendo la de mantener y fortalecer su feudo electoral, sobre cualquier consideración de índole ideológica o programática.<sup>28</sup>

Por otro lado, Javier Henao, ex magistrado del Consejo de Estado, resalta igualmente los inconvenientes y las falencias que ha presentado la oposición en Colombia; al respecto, aludiendo al esquema gobierno oposición en Inglaterra, anota:

En Colombia, por el contrario, el bipartidismo está siendo reemplazado, cada vez más, por un multipartidismo. Lo que se observa desde hace varias décadas es la atomización de los partidos tradicionales y la creación de partidos y movimientos políticos nuevos. En ese escenario, a la vez pluralista y caótico, la oposición, en singular, desaparece, haciéndose difícil establecer derechos comunes para ella.<sup>29</sup>

Al realizar un análisis estructural e histórico del sistema de partidos colombiano, Óscar Delgado considera que:

A partir de 1958 se constituye un establecimiento bipartidista que se prolonga hasta nuestros días con un fuerte deterioro de su legitimidad pero que, ante la inexistencia de genuinas contraélites conserva la dominación o control del poder, y se refuerza con la pertenencia a él de los candidatos presidenciales 'alternativos' (Andrés Pastrana Arango en 1994 y 1998; Álvaro Uribe Vélez y Noemí Sanín Posada en 2002). Una transformación inclusiva o asimilativa requeriría verdaderas contraélites capaces de organizar, institucionalizar y conducir una oposición democrática, a fin de competir electoral y políticamente en representación de la gran masa atomizada y anárquica que rechaza el bipartidismo tradicional.<sup>30</sup>

Asimismo, Delgado afirma que en Colombia "no hay un sistema partidario del tipo gobierno oposición, tampoco hay oposición institucional".<sup>31</sup> Es común escuchar decir que la superación de la crisis se logra con reforzar la democracia mediante la recons-

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 227-228.

<sup>29</sup> Henao, s. d., 1996, pp. 21-22.

<sup>30</sup> Delgado, Óscar, *Posreferendo. ¿Cambiará el sistema de partidos?*, Bogotá, inédito, 2002, p. 4.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 4.

trucción y la importancia de los partidos. Para ello es importante llevar adelante campañas de difusión y sensibilización sobre su validez.

Según Alcántara, el funcionamiento seguro de un sistema político democrático requiere unos partidos políticos sólidos, estables y representativos, capaces de interrelacionarse en la arena política.<sup>32</sup> El presente modelo de representación está en crisis, lo cual pone a los partidos en una situación neurálgica. Ellos desempeñan un papel decisivo en el modelo de representación democrática.

La polarización y la fragmentación de la sociedad reducen de manera significativa la estabilidad del sistema político y merman la eficacia de los partidos, sobre todo cuando están lejos de ser sólidos. El funcionamiento de su sistema es desarticulado y ello agudiza su inestabilidad y afecta su estructura interna. Los partidos aparecen y desaparecen según los resultados electorales de las listas consentidas. Los partidos colombianos funcionan de modo intermitente como

‘cocuyos’, y los cambios electorales han producido transformaciones en ellos, en el esfuerzo por adaptarse a las necesidades y por mantenerse en el poder; sin embargo, se han alejado de la sociedad.

Según Pierre Gilhodes, los partidos tradicionales colombianos, en vez de ser organizaciones modernas, son subculturas distintas que se complementan.<sup>33</sup> Robert Dahl comenta que “en un país en que a la política competitiva se une un sistema partidista altamente fraccional [...] existen muchas probabilidades de que se pase a un régimen hegemónico”.<sup>34</sup>

A largo plazo, lo que debe buscarse con los partidos y su sistema puede concretarse en su institucionalización, la reducción del fraccionamiento, el desarrollo de un sistema multipartidista moderado, la búsqueda de garantías de representación de las minorías electorales significativamente ideológicas y políticas, la distinción entre partidos y movimientos y el establecimiento de la obligatoriedad de la democracia interna para todos los partidos.

---

<sup>32</sup> Alcántara, *op. cit.* Página: 12.

<sup>33</sup> Gilhodes, Pierre, “Sistema de partidos y partidos políticos en Colombia”, en *Modernidad, democracia y partidos políticos*, s. l., Fidec-Fescol, 1996.

<sup>34</sup> Dahl, Robert, *Economía y bienestar. La planificación y sistemas políticos económicos reducidos a procesos*, Buenos Aires, Paidós, 1971, p. 123.

## Partidos y sistema de partidos en Colombia

Es un hecho que los partidos han perdido gran parte de su capacidad de movilización, pero la necesidad de que existan organizaciones para que las diferentes visiones y perspectivas que se manifiestan en la sociedad tengan un espacio que las canalice, propicien el debate y moldeen el sedimento de las decisiones sigue vigente.

La crisis de estas colectividades ha sido analizada desde distintas aproximaciones; entre ellas se encuentra que los sentimientos de identificación de los electores con estas colectividades han disminuido. El surgimiento de los nuevos movimientos sociales y su tendencia a configurar organizaciones políticas, en un contexto de movilidad social y espacial de la población, afecta la adhesión permanente de los ciudadanos a una estructura política de tipo partidista.

En la actualidad se presenta como fenómeno creciente la pérdida de centralidad de la política como instancia articuladora e integradora de la vida social, la cual propicia el surgimiento de nuevas centralidades, como la vida cotidiana, la realización profesional

y el mercado, ordenadores e integradores sociales. Todo ello redundando en el distanciamiento de los ciudadanos de la acción política, lo cual profundiza la crisis de representación.<sup>35</sup>

Las nuevas formas de participación ciudadana, propuestas para superar la crisis de representación, en poco han contribuido para profundizar la democracia participativa y, en cambio, han aplazado el tratamiento adecuado y eficaz de los problemas asociados con la representación política desde la ingeniería institucional; sin embargo, de ningún modo se puede decretar el fin de los partidos. Por ello se alude a la transformación de sus funciones, de acuerdo con las nuevas dinámicas sociales, a fin de determinar cómo adecuar estas organizaciones a las nuevas realidades. Se hace necesario comprender el tipo de sistema de partidos en el que éstos se encuentran, así como sus características y el papel que han desempeñado en la vida política de la sociedad.

En la discusión teórica acerca de la conceptualización de la expresión *partidos políticos* se destacan diversas definiciones, algunas de las cuales los señalan como formas básicas de agrupación y cooperación, en lealtades y metas comunes, por parte de

<sup>35</sup> López de la Roche, en Herrera Cortés, Marta Cecilia (comp.), *Educación y cultura política. Una mirada multidisciplinaria*, Bogotá, Plaza y Janés, 2001.

los individuos interesados o que esperan estar implicados en las decisiones políticas. En otras definiciones los partidos son vistos como formas de socialización con reclutamiento libre, cuyo fin es la tenencia del poder político mediante la construcción de un programa que, una vez en el poder, cumple con todas las demandas sociales. Así, desde esta última perspectiva pueden señalarse como partidos aquellos movimientos que alcanzan una organización dentro del sistema político y que asumiendo intereses sociales y haciendo uso de las instancias del poder los reflejen en el establecimiento de políticas públicas.

Los partidos, como fuerzas políticas especializadas, se constituyen en orientadores y aglutinadores de diferentes grupos sociales por medio de concepciones específicas del Estado y la sociedad. Inspiran y legitiman su acción orientada al ejercicio del poder político como portadores de proyectos acordes con los intereses de sus asociados.<sup>36</sup>

Es conveniente aclarar que a menudo se confunde el multipartidismo con la ausencia real de partidos o con una drástica dispersión de ellos, confundidos con listas electorales. En un

país donde la opinión pública se encuentra convocada por grupos numerosos, inestables, desarticulados, efímeros, volátiles, de ningún modo puede establecerse la noción clásica de multipartidismo.<sup>37</sup> La aclaración es relevante toda vez que la proliferación de grupos y movimientos en el paisaje partidista colombiano tampoco puede inducir la idea de la inexistencia de un multipartidismo.

Los partidos políticos tienen un grado de explicación de su razón de ser en la historia, de allí que las formas que han adoptado están ligadas al contexto en el cual han tenido que desarrollarse. El sistema bipartidista sui generis, conformado por liberales y conservadores, se constituye en el articulador de los diferentes intereses sociales que movilizan y controlan importantes sectores de la sociedad. Este sistema consiente bajo su férula múltiples formas de violencia que conducen a la génesis de su propia crisis.

En el país, constituido por regiones muy diferentes, se propicia un ambiente desfavorable para que la mayoría de la población consolide una identidad histórica y cultural y participe en un mismo destino nacional. La

---

<sup>36</sup> Sánchez, Carlos, "Comentarios a la propuesta de reforma política legislatura de 1998", en *Revista Estudios Socio-Jurídica*, Bogotá, 1999, p. 13.

<sup>37</sup> Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

Constitución de 1886 unificó al país, pero sin un profundo consenso de las élites regionales y de la población, a la cual se le había concedido sólo parte de sus derechos políticos.

Así, el sistema electoral otorga derechos a los sectores dominantes por medio de electores y de elecciones indirectas que excluyen a los colombianos analfabetas. Se reimplanta el sufragio universal masculino con las reformas de 1936 y el femenino se instaure con el plebiscito de 1957.

Los partidos tradicionales, en la época de la violencia, período de intensa rivalidad, establecen las fuentes de poder alrededor de los directorios regionales dominados por uno o dos jefes políticos o caudillos, que sirven de intermediarios entre los líderes del partido y sus militantes y seguidores, mientras que el jefe nacional del partido se mantiene al margen de los enfrentamientos regionales internos. En el ámbito nacional, las luchas son sobre todo retóricas. En lo local es común la violencia de grupos armados. Igualmente, se intensifica el faccionalismo, debido al pronunciado personalismo de los líderes o jefes políticos; sin embargo, de alguna manera la dirigencia central absorbe las fracciones disidentes y reorienta sus programas.

El proceso de recomposición inicia una etapa en la historia políti-

ca nacional con el Frente Nacional, cuyo legado principal será la conciliación de los intereses en conflicto y la conquista de la paz; sin embargo, el régimen frentenacionalista produce la despolitización de la sociedad, la derrota de todo intento de oposición o creación de nuevos partidos, el crecimiento del fenómeno de la abstención, la consolidación de las guerrillas liberales y de tendencia ideológica comunista, el debilitamiento de las estructuras partidistas y la formación exacerbada y perversa de un sistema de clientelismo, que habrá de sustituir de manera significativa al Estado en sus funciones de servicio.

Este pacto realizado por la dirigencia política, y hecho plebiscito en 1957, permite a los liberales y a los conservadores gobernar durante 16 años (1958-1974), en una paridad estricta en el reparto de la burocracia estatal. Esto significa un reordenamiento del bloque tradicional del poder en el país, pero con reglas de juego restringidas, que tienen como fin evitar enfrentamientos y conflictos entre los distintos intereses allí representados, que ya han conducido a guerras, lo cual impide que alguna fracción pueda obtener hegemonía y actuar firmemente en imponer un proyecto político y económico sobre los demás.

El Frente Nacional, acusado de modo vehemente por la oposición y la intelectualidad colombiana

por restringir sensiblemente la democracia, al permitir a los dos grandes partidos el monopolio en el ejercicio del poder, excluye la posibilidad constitucional de que surjan nuevas expresiones políticas o que partidos distintos de los anteriores puedan acceder al poder, así obtengan la votación requerida. En la historia reciente del país existe un manto de duda sobre los resultados de las elecciones presidenciales de 1970, cuando la Alianza Nacional Popular (Anapo) reclamó la victoria en dichos comicios.

A partir de la década de los setenta va configurándose una crisis política, resultado en parte de los legados del pacto bipartidista. En general, pueden sintetizarse en tres grandes perspectivas los factores que llevaron a esta situación: la primera, la precariedad del Estado colombiano, manifestada en su construcción incipiente, en la fragmentación del poder político, en la débil legitimidad de las instituciones, en el inconcluso proceso de formación de la identidad nacional y en los desequilibrios regionales y sociales; la segunda, el desfase que se produjo en el país entre un acelerado proceso de modernización económica y social y una ausencia simultánea de modernización política, lo cual impidió que los nuevos actores sociales encontrarán canales institucionales aptos

para su participación; por último, el carácter excluyente que ha determinado el sistema político colombiano produjo en la sociedad una ausencia de canales pacíficos de resolución de conflictos.<sup>38</sup>

Con la Ley 58 de 1985 se promueve la institucionalización normativa y formal de los partidos. Los objetivos primordiales de esta ley se dirigen a coordinar las relaciones entre el Estado y los partidos y a determinar las actividades partidistas. Para tal fin establece el reconocimiento estatal de estas colectividades a partir de su inscripción en el Consejo Nacional Electoral (CNE). Ésta se acepta cuando los partidos presentan una declaración de sus principios, su estructura organizacional y sus finanzas de campaña. Dicho reconocimiento otorga garantías a los partidos en el ejercicio de sus actividades proselitistas.

En los comicios de 1990 se presenta la propuesta de la *séptima papeleta*, con el fin de reformar la Constitución mediante la convocatoria de una asamblea nacional constitucional. Esta iniciativa encuentra un ambiente favorable que toma fuerza de ley con el Decreto 1926 del 24 de agosto y es declarado constitucional por la Corte Suprema de Justicia el 9 de octubre del mismo año. El 9 de diciembre de 1990 se realizan las elecciones para la conforma-

---

<sup>38</sup> Pizarro Leongómez, *Partidos y Congreso*, op. cit., p. 42.

ción de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), la primera elegida popularmente en la historia política del país. Con ella se inicia el proceso de democratización y cambio en el régimen político colombiano.

La composición pluralista de la Asamblea impide que un sólo grupo político sea capaz de imponerse o de controlar los debates o de determinar los resultados de la reforma constitucional. Lo anterior, sumado a la falta de cohesión de los partidos tradicionales, impide que se ejerza un liderazgo partidista. Por lo tanto, la toma de decisiones se basa en el consenso y en la conformación de coaliciones transitorias.

A pesar del proceso de reformas emprendido, el gobierno de Samper (1994-1998) plantea la insuficiencia de estos cambios y hace hincapié en la necesidad de reestructurar los partidos. Con este fin se conforma una comisión para el estudio de los partidos políticos, mediante el Decreto 763 de 1995, integrada por representantes de los partidos y un grupo de académicos. El trabajo de la comisión y la reforma en sí son opacados e interrumpidos por el escándalo de corrupción al cual se vio enfrentado ese gobierno.

El gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) impulsa una reforma política orientada a la depuración de las costumbres

políticas y al cambio de régimen de partidos, por medio de la disminución del poder de las maquinarias asociadas con el bipartidismo. Dicha reforma propone la obligatoriedad del voto, el conferir valor político al voto en blanco, la modificación parcial del sistema electoral, el establecimiento de listas únicas de los partidos, la financiación pública total de las campañas políticas, entre otras. Este proyecto obtuvo un respaldo insuficiente que le impidió, por lo tanto, convertirse en ley.

En la actualidad se encuentra vigente la Ley 130 de 1994, "Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones". Dicha ley está encaminada a consagrar la democratización interna de los partidos y movimientos políticos. Inicialmente es declarada inexecutable por la Corte Constitucional, que considera necesario volver a reformar la Constitución para introducir la democratización de estas colectividades. Sin embargo, después es declarada executable basándose en el artículo 152 de la Carta Magna, que permite al Congreso de la República regular el régimen de los partidos. Lo anterior deja una gran ambigüedad entre una decisión que prohíbe la reglamentación y otra que la ordena.

El Acto Legislativo 01 de 2003 pretende reorganizar los partidos y hacer más dinámico y estable su sistema. Es menester observar su desarrollo y reglamentación para evaluar su aplicación y consecuencias reales. Es evidente que el desenlace del proceso de democratización está todavía abierto. Los intentos posteriores a 1991 de introducir nuevas reformas y las acciones emprendidas por diversos partidos y movimientos políticos para adecuarse a las nuevas circunstancias proyectando contrarreformas son un claro ejemplo de lo anterior. Los cambios constitucionales, cuyo objetivo era eliminar los regionalismos tradicionales y el nepotismo, fueron asumidos de tal manera que los jefes locales, al verse obligados a adquirir votos en todo el territorio nacional (elecciones para el Senado), atomizaron aún más los partidos y privilegiaron frágiles e inconsistentes coaliciones con otros dirigentes.

Una de las alternativas que se ha presentado ante el electorado es la antipolítica. El político *outsider*, ajeno a la clase política tradicional, se promueve como libre de sus vicios; sin embargo, sin un equipo de trabajo consolidado por medio de un partido o movimiento político es muy difícil concebir un programa de gobierno coherente y establecer una ideología. Adicional a ello, se corre el riesgo de convertirse

en una figura autoritaria que amenaza la democracia del sistema.

La alternativa para la sobrevivencia de los partidos, tal y como se entienden en la actualidad, debe ser el escenario de participación ciudadana, con la articulación y racionalización del ejercicio del poder, con la condensación de la voluntad política colectiva y con la dinamización del proceso electoral. Por consiguiente, es necesaria una reforma efectiva al sistema de partidos con el fin de institucionalizarlos, que elimine las formas de dominación social tradicional, que los convierta en canales de expresión pluralista y que restablezca los lazos entre los partidos y la sociedad.

Para concluir, es oportuno citar a Beatriz Franco-Cuervo, quien afirma que:

Una de las dificultades para afianzar los sistemas democráticos en la región ha sido la deficiente formación democrática dentro de los partidos, es decir, la escasa influencia del electorado en la selección de sus representantes partidistas en el Congreso, lo que conlleva a la falta de una relación más directa entre electores y elegidos, al desconocimiento del votante respecto a quién elige y quién lo representa y a la deficiente responsabilidad de los parlamentarios frente a sus electores [...] Una de las herramien-

tas utilizadas ha sido modificar la forma de la candidatura y de la votación, por ejemplo, permitiéndole al electorado tomar parte directa en la selección de los parlamentarios dentro de las listas de los partidos. La gran alternativa se da, en todo caso, entre formas de listas cerradas pero no bloqueadas y el voto preferencial.<sup>39</sup>

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1999.
- y Freidenberg, Flavia, *Partidos políticos de América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2001.
- Dahl, Robert, *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1989.
- Dahl, Robert, *Economía y bienestar. La planificación y sistemas políticos económicos reducidos a procesos*, Buenos Aires, Paidós, 1971.
- Delgado, Óscar, *Posreferendo. ¿Cambiará el sistema de partidos?*, Bogotá, inédito, 2002.
- , *Breve historia de los sistemas electorales para el Congreso en Colombia*, Bogotá, inédito, 2002.
- Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Franco-Cuervo, Beatriz, “Cómo salir de la imposición partidista”, en *Estrategia Económica y Financiera*, 1997.
- García-Pelayo, Manuel, *El estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1996.
- Gilhodes, Pierre, “Sistema de partidos y partidos políticos en Colombia”, en *Modernidad, democracia y partidos políticos*, s. l., Fidec-Fescol, 1996.
- Giraldo, Fernando, *Sistema de partidos políticos en Colombia*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano (Ceja), 2003.
- Giraldo, Fernando, *Colombia. Elecciones 2000*, Bogotá, s. e., 2000.
- , *Elecciones presidenciales del 26 de mayo*, Foro Universidad del Rosario, Bogotá, inédito, 2002.
- Herrera Cortés, Marta Cecilia (comp.), *Educación y cultura política. Una mirada multidisciplinaria*, Bogotá, Plaza y Janés, 2001.
- Lipjhart, Arend et al., “Informe de la consultoría internacional sobre la reforma política en Colombia”, en *Serie de do-*

<sup>39</sup> Franco-Cuervo, Beatriz, “Cómo salir de la imposición partidista”, en *Estrategia Económica y Financiera*, 1997, p. 27.

- cumentos Mininterior*, Bogotá, Mininterior, No. 43, 1999, pp. 209-308.
- Lipson, Leslie, *Los grandes problemas de la política. Introducción a la ciencia política*, México, s. e., 1964.
- Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1987.
- Nohlen, Dieter, "La trilogía. Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos", en *Serie de Cuadernos CAPEL*, Costa Rica, 1996, pp. 31-51.
- Pizarro Leongómez, Eduardo, "La crisis de los partidos y los partidos en crisis", en Leal Buitrago, Francisco, *Tras la huella de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo-IEPRI-FESCOL, 1996, pp. 205-234.
- , "La comisión para la reforma de los partidos políticos", en *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, No. 26, 1995.
- , *Partidos y Congreso*, Bogotá, Tercer Mundo, 1993.
- Sánchez, Carlos, "Comentarios a la propuesta de reforma política legislatura de 1998", en *Revista Estudios Socio-Jurídica*, Bogotá, 1999, pp. 69-77.
- Thesing, Josef y Hofmeister, Wilhelm, *Partidos políticos en la democracia*, s. l., s. e., 1995.
- Vélez, Rubén y Parlamento Andino, *Leyes de partidos políticos, leyes electorales, reglamentos de congresos de la comunidad*, Bogotá, Gente Nueva, 1997.