

El sistema de partidos colombianos hoy la pervivencia y persistencia de la personalización política¹

Nadia Jimena Pérez Guevara
Universidad de Salamanca
✉ njperezg@usal.es

Resumen:

El siguiente texto tiene como objetivo hacer un acercamiento al estado actual del sistema de partidos colombiano que ha sufrido varios cambios en los últimos años, tanto en su composición como en su esquema de competencia, identificándose dos factores determinantes en dicho cambio: la reforma política gestada en el año 2003 y la aparición del liderazgo del actual presidente Álvaro Uribe Vélez. La reforma significó un cambio importante en las reglas del juego electoral siendo su principal objetivo la reagrupación de las fuerzas políticas con alto grado de fragmentación, obteniendo resultados ambiguos. Por su parte el liderazgo del Uribe se ha configurado también como un elemento principal en la competencia política se ha desarrollado desde el año 2002.

Palabras Clave: Colombia – Partidos políticos – Reforma política – Outsiders – Álvaro Uribe Vélez.

Abstract:

The following text has the objective of approaching the actual case of the party system in Colombia that has suffered a few changes in the last years, this is important in its composition as well as the type of competition, identifying two determining factors in this change: the political reform of the year 2003 and the emergence of the leadership of Álvaro Uribe Vélez. This reform is a significant change to the electoral game rules because the main goal is to regroup the political forces with a high degree of fragmentation, with an ambiguous result. Also the leadership of Uribe has been configured as the main element of the political competition since 2002.

Key words: Colombia – Political parties – Political reform – Outsiders – Álvaro Uribe Vélez.

Texto presentado en el Seminario "Ciudadanos vs. Partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de la democracia representativa", organizado por el Proyecto OIR, en el Instituto de Iberoamérica, el 27 de Febrero de 2009.

¹ Texto escrito en durante el mes de febrero del año 2009.

I. Consideraciones preliminares

El sistema de partidos colombiano es considerado uno de los más antiguos y más estables de América Latina, ya que no ha sufrido los embates de una dictadura militar o el colapso de sus sistemas de partidos tal y como lo han vivido la mayoría de países de América Latina. No obstante, la tradición partidista que desde mediados del siglo XIX ha sido protagonizada por los partidos Liberal y Conservador, ha configurado un sistema bipartidista excluyente en el que la participación de terceras fuerzas políticas se vio reducida a lo largo de varias décadas.

Fue solo hasta el proceso constituyente de 1991, generado por la presión de distintos sectores políticos y sociales que buscaban representación en el sistema político (Duque, 2006), que el esquema bipartidista se intentó transformar a través de un profundo cambio institucional. Sin embargo este espíritu aperturista se convirtió en el mejor instrumento de los partidos tradicionales para seguir con el control del legislativo. La no restricción en el número de listas, para la presentación de candidatos a las Cámaras, entre otros elementos institucionales, como la flexibilidad para la creación de partidos políticos, fue utilizada por los partidos tradicionales para ampliar sus oportunidades de ganar a través de la “operación avispa” o fragmentación voluntaria, en la presentación de candidatos para las elecciones legislativas² tanto que en 1998 fueron presentadas 692 listas a la Cámara de Representantes y 319 para el Senado.

Este fenómeno generalmente atribuido a la Constitución de 1991, es aún sujeto de discusión. Algunos analistas argumentan que la fragmentación del sistema de partidos colombiano se viene presentando desde hace varias décadas, siendo la competencia entre *fracciones institucionalizadas*³ de los partidos tradicionales, su principal característica. Pero que con el paso del tiempo se convirtió en una competencia entre *facciones personalistas*, en la que los partidos tradicionales se limitaron a prestar su nombre para avalar candidaturas que generando una “personalización atomizada” (Pizarro, 2001; Pizarro, 2008: 135). En lo que si existe un mayor consenso es en la identificación de los distintos factores que explican este fenómeno, los cuales tienen que ver con la organización interna de los partidos políticos (débil cohesión interna, deterioro de liderazgos internos, gran poder de líderes locales y de redes clientelares), así como también con factores del sistema político colombiano como la fragmentación de las terceras fuerzas y la “flexibilidad” institucional⁴ (Pizarro, 2001; Duque, 2006; Gutiérrez, 2007).

Pese a que existía un acuerdo generalizado entre políticos y expertos sobre las falencias del sistema y en la necesidad de una reforma institucional, fue sólo hasta el año 2003 que se logró llevar a cabo una reforma política tendiente a contrarrestar esta problemática.

La fragmentación del sistema se complementó con el fortalecimiento de las redes clientelares cada vez más personalistas de los partidos y de la reducción de espacios y mecanismos para la rendición de cuentas, los cuales se vieron reflejados en el paulatino descrédito de los partidos políticos y la desconfianza de las

² La operación avispa fue el nombre que le dio el Partido Liberal a la estrategia electoral de presentar un elevado número de listas en las elecciones, abusando del anterior sistema de cuota simple y mayores residuos. (Raga y Botero, 2006: 141)

³ Siguiendo a Sartori, Pizarro define a los partidos políticos tradicionales como fracciones organizadas que poseen cierta estabilidad y significación político electoral, en donde se identifican entre otros, a los laureanistas y ospinistas en el Partido Conservador y el Nuevo Liberalismo en el Partido Liberal (Pizarro, 2001: 102).

⁴ Resultado de las medidas aperturistas de la Constitución de 1991 que flexibilizó los requisitos para la conformación y legalización de partidos políticos y estableció controles mínimos para su funcionamiento, en donde se contemplaba la repartición ilimitada de avales y la presentación ilimitada de listas.

instituciones representativas⁵. La conjugación de estos factores y otros no institucionales⁶, ha posibilitado que en los últimos años surgieran líderes *outsider* como Álvaro Uribe Vélez (Mainwaring *et al*, 2008) y otros transicionales⁷.

Así, nos encontramos aquí ante la convergencia de dos elementos que ha significado un cambio importante de la política colombiana: la reforma política de 2003 y la aparición del liderazgo de Uribe Vélez, los cuales se han convertido en factores determinantes a la hora de configurar lo que es hoy la competencia e interacción de los partidos políticos colombianos, es decir su sistema de partidos.

II. La Reforma Política de 2003

La reforma del año 2003 significó un pulso entre el Ejecutivo y el Legislativo, en donde se medía la capacidad del Congreso, visiblemente debilitado por anteriores casos de corrupción, de reformarse así mismo, frente discurso antipartido (contra de la “corrupción y la politiquería”) del recién elegido Uribe Vélez fortalecido por su gran popularidad y victoria en primera vuelta con más del 50% de los votos, que proponía la revocatoria del Congreso, la reducción del mismo y el cambio hacia el unicameralismo. No obstante y después de varias negociaciones entre los distintos sectores del Congreso, liberales, conservadores, uribistas e independientes, se aprueba la reforma política del año 2003 (Acto Legislativo N°001 de 2003), la cual introdujo cambios sustanciales en el sistema electoral para enfrentar básicamente el a la fragmentación y la personalización de la política en Colombia. A continuación se describen brevemente los puntos de la reforma.

Colombia utilizaba la formula Hare con listas cerradas y bloqueadas para asignar curules en Senado y Cámara, la cual permitía una mayor participación de fuerzas políticas minoritarias en el Congreso. Sin embargo esta formula fue aprovechada por los partidos tradicionales para seguir con el control del legislativo a través de la repartición indiscriminada de avales y la presentación de varias listas (operación avispa) (Pizarro, 2002). Por ello se adopta la cifra repartidora o método D’Hont, la cual tiende a “castigar la atomización de los partidos, y, de la misma manera, a premiar su agrupación” (Raga, 1998: 104). Éste cambio se complementó con la instauración de un umbral electoral del 2% para el Senado y la mitad del cociente electoral para la Cámara de Representantes⁸.

También se adoptaron las listas únicas y la posibilidad de que cada partido político optara por el voto preferente⁹. La inclusión del voto preferente fue uno de los puntos de la reforma que causaron mayor polémica durante los debates en el Congreso, pues fue fruto de la negociación con la bancada conservadora (Holguín, 2006). Así mismo se argumentó que este iba en contra del espíritu de la reforma que buscaba combatir el personalismo político, sin embargo sus defensores argumentaron que fomentaba el fortalecimiento de su organización interna de los partidos políticos al abocarlos hacia procesos de selección de candidatos y confección de listas de manera ordenada.

⁵ Según el Latin American Opinion Public Project LAPOP, realizado por la Universidad de Vanderbilt, son los partidos políticos quienes gozan de mayor desconfianza por parte de los ciudadanos colombianos después de los actores armados (FARC, ELN, autodefensas y/o paramilitares).

⁶ La agudización del conflicto armado por ejemplo.

⁷ Los líderes transicionales son definidos como “aquellos que provienen de fuerzas tradicionales y se formaron como políticos allí pero que explícitamente dicen pertenecer a una familia independiente” casualmente la mayoría de éstos líderes son de talante uribista (Gutiérrez, 2007: 479).

⁸ El cociente electoral es el número total de votos emitidos dividido el número de cargos a proveer.

⁹ Acto Legislativo 01 De 2003. Congreso de la República. Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. Artículo 263.

Si bien sólo se han efectuado dos elecciones regionales (2003 y 2007) y una de carácter nacional (2006), el cambio en uno de los puntos de mayor preocupación no se hizo esperar. En primer lugar, el efecto de la lista única fue instantáneo, pues obligó a los partidos y a sus líderes a organizarse para confección de las listas de cara a la superación del umbral electoral y la conservación de la personería jurídica. En el caso del Senado de la República el umbral tuvo también su efecto inmediato al ser sólo 10 listas las que lograron obtener representación, mientras que en la Cámara de Representantes sólo 20.

Corp. /Año	1974	1978	1982	1984	1988	1992	1994	1998	2002	2006*
Senado	176	210	225	202	213	143	251	319	321	20
Cámara	253	308	343	330	351	486	628	692	906	53

*Primera elección después de la reforma.

Fuente: Elaboración propia con base en (Pizarro, 2001). Datos de 2002: Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadístico Elecciones 2002 y 2006

Muchos autores han argumentado la limitación de la reforma en términos del Numero Efectivo de Partidos (NEP) en el legislativo, pues la tan anhelada reducción de la fragmentación del sistema, no tuvo una reducción significativa con respecto a la última legislatura (2002). Sin embargo es necesario hacer dos precisiones sobre la reforma. En primer lugar que la reforma castigó a los partidos personalistas, los cuales optaron por listas cerradas¹⁰ y en segundo que un número considerable de partidos políticos perdieron su personería jurídica al no superar el umbral electoral; actualmente gozan de personería 16 partidos políticos¹¹.

No obstante, pese a que la reforma favoreció la organización de los partidos, la personalización política siguió vigente, por una parte los partidos políticos que eran conscientes del caudal electoral de sus líderes pero no de sus “etiquetas”, optaron por el voto preferente¹² y por otro la votación de la ciudadanía siguió siendo personalistas: dentro de los partidos políticos que decidieron ir a elecciones con la lista abierta, sólo el 20% de los electores de los partidos que superaron el umbral dieron su voto al partido, frente a un 80% que lo emitió hacia un candidato específico. Mientras que más del 50% de los electores de partidos que no lo superaron, emitieron su voto al partido (Rodríguez y Botero, 2006).

CUADRO II NEP 1982 - ADRO

	1982	1986	1990	1991	1994	1998	2002	2006
NEPe	2,08	2,66	2,20	3,30	2,67	3,50	7,24	8,59
NEPp	1,98	2,45	2,17	2,99	2,75	3,16	6,40*	7,20

NEPe: (Electoral)

NEPp: (Parlamentario)

* 2,17 NEP Agregado

Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas OIR -Proyecto Observatorio de Partidos Políticos de América Latina OPAL. Dirigido por Manuel Alcántara.

En términos generales, no es de desconocer que la reforma política de año 2003 generó un cambio en el sistema de partidos colombiano, pues el bipartidismo fragmentado que sobrevivió durante varios años se transformó en un sistema multipartidista, donde varias escisiones de los partidos tradicionales se

¹⁰ Este fue el caso de los partidos ‘Visionarios con Antanas Mockus’, liderado por este exalcalde de Bogotá y de ‘El País que Soñamos’ del también exalcalde de la capital Enrique Peñalosa.

¹¹ Resolución No. 1057 de 2006. Consejo Nacional Electoral por la cual se declara la vigencia de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 108 de la Constitución Política.

¹² Este es el caso del partido Cambio Radical de Germán Vargas Lleras, quien obtuvo la votación más alta en el Senado.

convirtieron en verdaderas fuerzas políticas que tienen el reto de consolidarse como partidos políticos institucionalizados (Duque, 2006). Así mismo para corrientes políticas independientes como la izquierda, la reforma significó la oportunidad de visibilizar una fuerza antes fragmentada en pequeños partidos y movimientos que no tenían mucho caudal electoral en nivel regional. Dándoles la oportunidad de posesionarse como una alternativa clara en el sistema, hasta tal punto de convertirse en uno de los principales actores de la oposición¹³.

Teniendo en cuenta este breve panorama es importante rescatar de la reforma, que los cambios adoptados que más tuvieron impacto en el sistema de partidos fueron la adopción de las listas únicas por partido y el umbral electoral, más que el propio cambio de la fórmula electoral. Esto en parte a que la reforma no respondía a objetivos relacionados con la representatividad del sistema tal y como se hizo en 1991, donde se buscaba la inclusión de partidos y sectores antes excluidos. Por el contrario la reforma lo que buscaba era reorganizar a los partidos políticos, castigar el personalismo y la fragmentación partidista, tal y como lo argumentaron sus defensores, catalogándose también como una contrarreforma.

III. Aparición de líderes outsiders: el caso de Álvaro Uribe Vélez

Es claro que la reforma de 2003 logró reacomodar las diferentes fuerzas políticas que interactúan y compiten en la arena política colombiana, sin embargo este reacomodamiento de fuerzas obedeció en gran parte al surgimiento del liderazgo del actual presidente Álvaro Uribe, que al lanzar su primera candidatura en la presidencia en el año 2002 bajo un discurso anti partido que buscaba combatir la ya mencionada “corrupción y la politiquería”, gana la presidencia en primera vuelta con el 53% de los votos, con un partido político que solo se apoyaba en su candidatura (Primero Colombia). Pese a ser un candidato de estirpe liberal, se presentó como disidente del oficialismo contando con el apoyo de un sector importante del conservatismo y del liberalismo. Después de su victoria la adhesión del conservatismo oficial fue inminente declarándose como una fuerza uribista.

Lo mismo no sucedió con el partido liberal, que después de varias discusiones entre sus líderes naturales decide no adscribirse a la coalición uribista, generando la primera escisión de varios representantes y políticos liberales que pasaron a las filas del uribismo, conformándose así una gran coalición uribista en el Congreso de la República, la cual contaba no solo con el apoyo de liberales disidentes y con el conservatismo colombiano, sino también con sectores independientes.

Es aquí donde identificamos a los líderes transicionales, muy bien definidos por Gutiérrez en 2007, que son en su mayoría líderes de nuevos partidos políticos escindidos de los tradicionales y hoy pertenecientes a la bancada uribista. De hecho, el cuatrenio 2002- 2006 fue el que mayor renuncias de senadores y representantes sufrió por el reacomodamiento de las fuerzas uribistas. El 67% de los senadores y el 40% de representantes cambiaron de partido en este periodo. Esta mayoría uribista conformada en el Congreso fue la que propició y aprobó la reelección presidencial en el año 2005.

Nos encontramos entonces, con que el esquema de competencia y de fuerzas políticas dentro del sistema político colombiano se venía transformando desde antes de la reforma política de 2003. Algunos trabajos realizados sobre la reforma política en Colombia habían planteado esta hipótesis, en donde se afirmaba que la reforma respondió más a la necesidad de algunos líderes que contaban con suficiente caudal electoral para escindirse de los partidos (liberal – conservador), sobrevivir en la competencia política, y así conformar o

¹³ Este es el caso del Polo Democrático Alternativo que logró la representación de aproximadamente el 10% en Cámara de Representantes.

fortalecer sus partidos, que por alguna afinidad ideológica o programática para el realinamiento y organización de los partidos políticos (Duque, 2006; Gutiérrez, 2007)¹⁴.

Realizando un ejercicio simple de frecuencias con las opiniones de la elite parlamentaria en 2006 se observa que un porcentaje importante de los nuevos partidos en su mayoría pertenecientes a la coalición uribista (en negrita), reconoce que el programa de su partido ha variado gracias a la coyuntura actual, o por el contrario no identifican a su partido con un programa definido (Ver cuadro III).

CUADRO III PARTIDO POLÍTICO * PROGRAMA DEL PARTIDO

Partido político	Refleja la identidad originaria del partido con alguna actual	Ha variado mucho porque está muy influida por la coyuntura (política)	Es más una estrategia electoral que un plan de gobierno	Nunca ha tenido un programa	Ninguna de las anteriores	Total
PLC	36,4%	40,9%	-	-	22,7%	100,0%
PCC	88,2%	11,8%	-	-	-	100,0%
PDA	66,7%	16,7%	-	-	16,7%	100,0%
UN	23,5%	17,6%	5,9%	5,9%	47,1%	100,0%
CR	30,8%	30,8%	7,7%	-	30,8%	100,0%
CC	-	33,3%	-	-	66,7%	100,0%
Alas Eq. Col.	25,0%	-	50,0%	-	25,0%	100,0%
Otros partidos	50,0%	12,5%	6,3%	-	31,3%	100,0%

PLC Partido Liberal Colombiano; PCC Partido Conservador Colombiano; PDA Polo Democrático Alternativo; UN Partido Social de Unidad Nacional; CR Cambio Radical; CC Convergencia Ciudadana.

Fuente: Realización propia con base en Proyecto Elites Parlamentarias de América Latina. Universidad de Salamanca. Dirigido por Manuel Alcántara.

Por otra parte y al igual que la Reforma de 2003, el surgimiento del liderazgo de Uribe se convirtió en un factor importante en la unificación de la izquierda democrática como una nueva alternativa inicialmente a los partidos tradicionales y después a la mayoría uribista. Alternativa que en el año 2006 se convirtió en la segunda fuerza política, ocupando el segundo lugar en las elecciones presidenciales de 2006 con la votación más alta obtenida por la izquierda en la historia política colombiana.

Un caso singular fue el del PCC, el cual al encontrar sintonía con las propuestas e ideas de Uribe, encontró su nicho mediante un desplazamiento a la derecha del espectro político, convirtiéndose junto a la U (Partido Social de Unidad Nacional), en una fuerza mayoritaria en el Congreso, recuperando de esta forma el terreno antes perdido en el entorno regional. Pese a haber estado en un verdadero declive a inicios de siglo, su adhesión a las filas uribistas le ha servido para fortalecerse.

La misma suerte no corrió el Partido Liberal, tras sufrir la renuncia de varios de sus miembros para fundar sus propios partidos y así alinearse en las filas uribistas, perdió en el 2006 y posteriormente en las elecciones regionales del 2007 el liderazgo y presencia tanto en el Congreso de la República como en cargos de elección popular en el nivel regional.

¹⁴ Esto no niega los efectos antes descritos que tuvo la reforma política sobre el sistema de partidos colombiano, casos como el de la organización del Partido Conservador y del Polo Democrático Alternativo fueron casos ejemplares de confección de listas de manera ordenada.

Las elecciones de 2006 se pueden considerar como el momento culmen de la consolidación de uribismo en Colombia y de su influencia en la configuración del sistema de partidos colombiano, en la medida en que los partidos políticos formados para enfrentar la reforma política cerraron filas en torno a la figura del presidente candidato, pese a que éste prescindía de cualquier etiqueta partidista para acudir a las elecciones¹⁵. Los partidos que contaban con el apoyo y reconocimiento de Uribe tuvieron la probabilidad más alta de ganar (Rodríguez Raga y Botero, 2006).

Nos encontramos aquí con un hecho sin precedentes de la política colombiana y por qué no latinoamericana, un presidente outsider, que no ha necesitado del aval de ningún partido en el legislativo para presentarse y ganar elecciones, que goza de un porcentaje de aceptación promedio del 70% aglutinando partidos conformados alrededor de su persona. Un hecho paradójico a la hora de repasar los argumentos para realizar la reforma política y reordenar el sistema de partidos colombiano. La tan cuestionada personalización de la política colombiana, actualmente es protagonizada por los partidos tradicionales en los niveles regionales, y por Uribe Vélez en el nivel nacional

Al conjugar estos dos factores que han propiciado un cambio en el sistema de partidos colombiano, se plantean varios retos de cara al futuro y en especial para las elecciones del año 2010 donde de nuevo medirán fuerzas los partidos tradicionales (cada uno con trayectorias distintas, el innegable ascenso de los conservadores y el declive del liberal); los nuevos partidos producto de las fracciones partidistas con líderes reconocidos y fuertes; y la izquierda en ascenso que ha logrado posicionarse en la arena política.

IV. La personalización de la política regional y nacional: Retos, amenazas y tensiones

De acuerdo a este panorama general son varios los retos que presentan tanto el uribismo como la oposición dentro del sistema de partidos colombiano: en primer lugar, los partidos uribistas deben lograr posicionar sus principios programáticos más allá de la figura de Uribe Vélez, algo que parece imposible al ser este la verdadera etiqueta de los nuevos partidos a la hora de lanzarse a la arena política. Muestra de ello es la indecisión de presentar candidatos propios a las presidenciales de 2010.

En segundo lugar, resulta urgente reducir o remediar si se quiere, la influencia de los grupos armados dentro de las colectividades políticas, es necesario recordar que cerca de 30 parlamentarios uribistas han sido investigados por nexos con el paramilitarismo y el no rechazo frontal de la lucha armada para el caso del PDA, que en la actualidad le ha costado profundas divisiones internas.

Frente a este panorama son más las inquietudes que certezas frente a lo que será el sistema de partidos colombiano, ya que si bien se han presentado ciertos cambios cualitativos en su composición, no los ha habido en la formas de hacer política: la personalización sigue vigente así como las redes de poder local clientelar. Asimismo, el conflicto armado y el narcotráfico siguen siendo elementos presentes en la vida política colombiana (Gutiérrez, 2007).

Lo que tenemos hoy en Colombia es la convivencia de un nuevo sistema de partidos (multipartidista) con las “viejas formas de hacer política”. En donde la aparición, establecimiento y consolidación de la figura de Uribe Vélez y su discurso materializado en la política de Seguridad Democrática que ha mostrado cierto éxito, se convierte en un factor clave a la hora de entender la acomodación y reacomodación de las fuerzas partidistas en la arena política colombiana. Aunque el tiempo ha sido corto, después de seis años de reforma valdrá la

¹⁵ Con el partido Primero Colombia, Uribe vuelve a ganar las elecciones de 2006 con el 62% de los votos. Cabe anotar que este partido no tiene representación en el Congreso de la República ni en ninguna corporación pública.

pena preguntarse si la frase “cambiar todo para que nada cambie” asociada a la constitución de 1991 pueda aplicarse en la actualidad.

V. BIBLIOGRAFÍA

- DUQUE, Daza Javier. 2006. “Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974- 2006”. *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, Nº 41. [mayo – agosto]: 173 – 209 [México: IIS-UNAM].
- HOLGUIN, Jimena. 2006. “La Reforma Política de 2003: La tensión entre abri y cerrar el sistema político colombiano”. En HOSKIN, Gary y GARCIA, Miguel (comps.). *La Reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Uniandes – CESO.
- MAINWARING, Scott; BEJARANO, Ana María y PIZARRO, Eduardo (eds.). 2008. *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Bogotá: Editorial Norma.
- PIZARRO, Eduardo. 2001. “Colombia ¿Renovación o colapso del sistema de partidos? En ALCÁNTARA, Manuel y IBEAS, Juan Manuel (eds.). *Colombia ante los retos del silo XXI*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- GUTIÉRREZ, Francisco. 2007. *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2006*. Bogotá: Editorial Norma.
- RODRÍGUEZ RAGA, Juan Carlos y BOTERO, Felipe. 2004. “Elecciones Legislativas y Reforma Electoral en Colombia”. *Revista de Ciencia Política*. V. 26. Nº 1: 138 – 151.