

# La Constitución de 1991 y el Sistema de Partidos Colombiano:

## Dos décadas de reconfiguraciones políticas

Laura Wills Otero<sup>1</sup>

Artículo recibido: 2011/04/20  
Artículo aprobado: 2011/06/01

### Introducción

En el mes de julio de 2011 se cumplen veinte años de haberse sancionado la Constitución Política de 1991. El aniversario de dos décadas se presenta como una nueva oportunidad para realizar un balance sobre los resultados que se han producido a lo largo de este tiempo en diferentes ámbitos del régimen político. En el presente artículo, se desarrolla una breve reflexión sobre la evolución, las transformaciones, y las reconfiguraciones que ha sufrido el sistema de partidos en este período. Como veremos, la nueva carta introdujo medidas dirigidas a lograr una mejor representación de los intereses públicos, a través de la apertura de espacios políticos. Este propósito se encaminó a partir del diseño de reglas que facilitarían la creación y puesta en funcionamiento de organizaciones diferentes a los partidos

tradicionales. En el contexto de crisis nacional generalizada que se dio a finales de la década de los ochenta (crisis económica; niveles exacerbados de inseguridad; conflicto armado intenso; narcotráfico; etc), se hicieron cada vez más latentes las demandas por encontrar soluciones a los diferentes problemas. Una de las limitaciones que se identificó como la raíz de muchos de los otros problemas, fue las restricciones políticas que generaba el sistema vigente. Los límites a la participación y competencia política se han subrayado en numerosas ocasiones, como los causantes del surgimiento de grupos al margen de la ley.

1 Profesora Asistente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes. Correo electrónico: l.wills21@uniandes.edu.co



En octubre de 1991 se realizaron las primeras elecciones legislativas en el marco de la nueva constitución. A partir de ese momento empezaron a surgir y a competir nuevas opciones políticas, las cuáles fueron multiplicándose de unos comicios a otros. En 2003 se establecieron nuevos límites a la competencia electoral mediante la modificación de algunos de los artículos del capítulo referido a los partidos y a los movimientos políticos. La ingeniería institucional fue empleada otra vez para organizar el sistema partidista. En las siguientes páginas se analiza la reforma constitucional de 1991 referida a este tema, así como las posteriores modificaciones introducidas a partir del Acto Legislativo 1 de 2003.

Se tratará de mostrar que los cambios institucionales implementados han transformado el sistema bipartidista que existía antes de 1991, a uno de carácter multipartidista extremo primero (1991-2002), y luego a otro que se empieza a vislumbrar como multipartidista moderado (2003-2010).

El artículo está organizado de la siguiente manera. En la siguiente sección se conceptualizan los términos *sistema de partidos* y *representación política* a partir de la literatura que ha trabajado el tema. En la tercera parte se presenta un diagnóstico sobre la aplicación de los conceptos en el caso colombiano, haciendo énfasis en la dimensión electoral de los mismos. Se observan los resultados electorales de la institución representativa por excelencia, el Congreso de la República. El período que se analiza inicia en 1991 y culmina en 2010. En la última sección se ofrecen algunas conclusiones.

## Sistemas de Partidos y Representación Política

Para reflexionar sobre los resultados políticos y electorales inducidos por el articulado de la Constitución Política de 1991, es preciso hacer unas aclaraciones conceptuales que limitan el espectro del análisis. Como ya se mencionó en la introducción, el objetivo es poner énfasis en el sistema partidista, y en los efectos que sobre el mismo ha producido el diseño institucional.

Antes de desarrollar este objetivo, es preciso reflexionar sobre el significado de la unidad de análisis acá observada. En un sistema de partidos interactúan y se relacionan entre sí las unidades que lo componen, esto es, partidos y movimientos políticos. Según la cantidad de unidades presentes; del peso relativo que cada una de ellas tenga; y de los niveles de polarización ideológica entre unos y otros, los sistemas son bipartidistas o multipartidistas y más o menos moderados en su pluralismo (Sartori: 1976).

Por otro lado, algunas dimensiones de los sistemas de partidos hacen que los mismos sean más o menos institucionalizados. En su ya clásico estudio sobre éste tema, Scott Mainwaring y Timothy Scully (1995), definieron cuatro dimensiones que combinadas entre sí producen un indicador de institucionalización. Estas son la estabilidad en el tiempo, y en la importancia de los partidos que hacen parte del sistema; su nivel de enraizamiento en la sociedad; la legitimidad de las elecciones; y el reconocimiento de los partidos como organizaciones fuertes, con presencia nacional y regional, y con la capacidad de representar los intereses de la sociedad. En general, sistemas más institucionalizados garantizan mayor estabilidad en el régimen político, que aquellos que tienen



bajos niveles de institucionalización dada una volatilidad que es más alta.

Tanto la institucionalización como el tipo de sistema partidista varían a lo largo del tiempo y entre diferentes países. Para el interés de este artículo, en la siguiente sección se verá cómo estas dos variables se han comportado en Colombia a lo largo de las últimas dos décadas. La importancia de observar estas categorías analíticas radica en la posibilidad de clasificar, comparar y analizar a los sistemas partidistas bien sea en un momento determinado o a través del tiempo. Al analizar un sistema a lo largo de un período determinado, es posible saber si el mismo se ha transformado o no, y si se han dado reconfiguraciones del poder político. Más adelante, se realizará este análisis para el caso que nos interesa.

Otro concepto que tiene gran relevancia para esta reflexión es el de *representación política*. En general, este término hace referencia a una relación que se establece entre dos (o más) actores, en la cual una de ellas autoriza a la otra a actuar en su nombre.

En las democracias representativas quien autoriza o delega en otro la función de actuar en su nombre es conocido como el *principal*, mientras que quien cumple la labor delegada es el *agente*. Un ejemplo muy claro que ilustra esto es la relación que se establece entre los votantes o el electorado, y los candidatos que son elegidos (el presidente de la nación; los congresistas; los concejales; los alcaldes; etc). Los primeros eligen a los segundos con el objetivo de que éstos últimos representen sus intereses y hagan realidad las demandas sociales, por medio del diseño e implementación de políticas públicas. A través de las elecciones libres y competitivas se produce y reproduce la relación de representación política en un régimen democrático (Manin: 1997). Además éstas sirven para



que los ciudadanos expresen sus preferencias y para que se manifiesten a favor o en contra de ciertos candidatos. Las elecciones son también el medio a través del cual los votantes les exigen a los políticos la rendición de cuentas de su labor. Un buen desempeño puede significar la reelección del candidato o de su partido en caso de no poder ser reelegido, mientras que el desempeño pobre, puede implicar la salida del escenario político (Manin: 1997; Mainwaring: et al 2008).

La representación política se logra mejor a través de los partidos que por medio de individuos aislados, o facciones desagregadas. Los primeros tienen mecanismos para organizar las elecciones, para convocar a los votantes, para presentar candidatos en diferentes ámbitos (nacional y local), y para canalizar los intereses de una variedad de votantes que se congregan alrededor de éstos dadas sus preferencias políticas. Por tales razones, es importante la estabilidad en el tiempo de las agrupaciones partidistas. La presencia de éstas por largos períodos, induce a que los votantes se identifiquen con una u otra, y se ahorren los costos que significa tener que elegir cada elección, candidatos de nuevas opciones políticas. La presencia prolongada de los partidos en las instituciones representativas garantiza cierta estabilidad en el juego democrático. Y si bien se espera que la competencia entre dos o más de ellos produzca incertidumbre y alternancia en los resultados



electorales, la existencia de organizaciones de larga trayectoria le otorga legitimidad al juego que se da en la arena electoral y posteriormente en el ámbito político.

Lograr la representación política en los sistemas democráticos es un reto al que se le presentan múltiples barreras (Ferejohn: 1999, Przeworski: et al 1999; Mainwaring: et al 2008, Stokes: 1999). Entre otras, la relación *principal-agente* es asimétrica en la medida en que el primero tiene menos información que el segundo, así como no es quien goza del poder para tomar decisiones públicas. Con frecuencia, el mandato que éste le otorga a quien es elegido se diluye y no se cumple. Esto puede darse en todos los sistemas democráticos, pero se acentúa en aquéllos en los cuáles la política se hace no a través de partidos consolidados y estables, sino por medio de expresiones volátiles y figuras personalistas. Finalmente, otra limitación a la representación, es la imposibilidad de que todos o la mayoría de los intereses de la sociedad y de sus diferentes sectores, puedan ser expresados y canalizados por los actores políticos existentes. En la próxima sección, se presenta un diagnóstico sobre el sistema de partidos colombiano y sobre el concepto de representación política.

### **El sistema de partidos colombiano y su expresión representativa**

La Constitución de 1991 definió, en el capítulo segundo del título cuarto, el articulado referente a los partidos y movimientos políticos. Adicionalmente, el capítulo tercero se refiere al rol de la oposición legítima. La carta política de 1886 no tenía disposiciones directas relacionadas con estos temas, por lo cual su inclusión significó resaltar una relevancia diferenciada a los mismos.

Los artículos 107, 108, 109, 110 y 111 de la carta establecían los derechos, garantías y requisitos para “fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos (...) y [para] afiliarse a ellos o retirarse” (art. 107).

En general, el articulado otorgaba amplias posibilidades a los ciudadanos para conformar organizaciones políticas que tuvieran como objetivo participar y competir en la vida política del país. El propósito que se plantearon los constituyentes con estas disposiciones era el de abrir el sistema político y lograr que organizaciones diferentes a los partidos tradicionales, el Partido Liberal (PL) y el Partido Conservador (PC), tuvieran la posibilidad de competir en comicios y eventualmente ganar poder político en las instituciones representativas. El diagnóstico que los asambleístas realizaron sobre el sistema político coincidía con las reivindicaciones de diversos sectores sociales que demandaban mayor representación de sus intereses y más posibilidades para poder aspirar a ocupar cargos públicos de elección popular.

Para ilustrar lo anterior, vale la pena describir cómo se configuró el sistema de partidos antes de que se expidiera la nueva normatividad. Hasta 1990 el sistema político colombiano se caracterizó por tener un bipartidismo dominado por el PL y el PC. Desde su nacimiento en la segunda mitad del siglo diecinueve, estos dos partidos tuvieron la capacidad de controlar la arena electoral y de ocupar la mayoría de los cargos de elección popular. Entre 1958 y 1974 el dominio de estos dos estuvo garantizado por el Frente Nacional, pacto en el cual las dos colectividades establecieron la repartición equitativa de cargos en las tres ramas del poder con el fin de superar un conflicto intra-partidista que amenazaba con la estabilidad y continuidad del régimen político.



Durante este período, si bien partidos de oposición como el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) o la Alianza Nacional Popular (ANAPO) participaron en algunas contiendas electorales, el rol que cumplieron fue muy débil dada la imposibilidad real que tenían de competir con los mayoritarios y de consolidarse como opciones políticas viables con capacidad de representar los intereses de sus seguidores. Aunque formalmente el Frente Nacional llegó a su fin en 1974, solo hasta 1991 cuando la nueva Constitución entró en vigencia, fue posible abrir espacios para que nuevas fuerzas obtuvieran representación en las instituciones democráticas. Hasta entonces, el sistema político fue altamente restrictivo. Este hecho llevó a que diversos analistas argumentaran que la democracia representativa de entonces tenía limitaciones importantes en el plano de la participación y competencia electoral (Bejarano y Pizarro Leongómez 2005). La tabla 1 refleja la preponderancia electoral que tuvieron el PL y el PC en el Senado de la República desde 1978 hasta 1990.

Como se puede observar, la representación que otros partidos o movimientos obtuvieron fue muy limitada, y en la mayoría de los casos no se consolidó a través de las elecciones.

Ahora bien, al observar las cuatro dimensiones que permiten una aproximación al nivel de institucionalización del sistema partidista (Mainwaring y Scully 1995), se puede concluir que éste gozaba de altos niveles. En primer lugar, como se refleja en la tabla, la volatilidad electoral de los partidos políticos era baja; en otras palabras, el porcentaje en las votaciones que el PL y el PC obtenían de unas elecciones a las otras variaba poco. En segundo lugar, la larga trayectoria electoral de los partidos; su prolongada edad; la tradición partidista y los altos niveles de afiliación a uno u otro partido, permiten afirmar que las raíces de estos en la sociedad eran profundas.

En tercer lugar, la ocurrencia de elecciones ininterrumpidas desde 1958 – a pesar de las limitaciones impuestas por el acuerdo del Frente Nacional – también aportaron a que

**Tabla 1: Representación Política en el Senado de la República, 1978-1990**

Partido Político	1978		1982		1986		1990	
	Votos (%)	Sillas (%)	Votos (%)	Sillas (%)	Votos (%)	Sillas (%)	Votos (%)	Sillas (%)
Partido Liberal (PLC)	55.23	55.36	56.58	48.25	49.43	50.88	58.62	57.89
Partido Conservador (PC)	39.68	43.75	40.46	42.98	37.14	37.72	31.25	33.33
Unión Nacional de Oposición (UNO)	3.04	0.89						
Frente por la Unidad del Pueblo	1.18	0	0.34	0				
Frente Democrático			1.36	0.88				
Movimiento Cívico			0.45	0.88				
Liberal Frente Democrático			0.31	0				
Nuevo Liberalismo				7.02	6.63	05.26		
Unión Patriótica (UP)					1.51	1.75		
Mov. Nacional Conservador (MNC)							1.94	0.88
Coaliciones							4.70	6.14
Partido Comunista Colombiano							0.46	0
Mov. Unitario Metapolítico (MUMP)					0.20	0	0.31	0
Otros	0.87	0	0.51	0	5.30	04.39	02.72	1.75
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Tomado de Wills Otero 2009.



el índice de institucionalización fuera alto. Finalmente, los partidos se reconocían como organizaciones consolidadas que tenían presencia nacional y local, lo cual los definía como fuertes. En resumen, si bien el régimen político se presentaba como restrictivo frente a la competencia limitada que se daba, el sistema partidista tenía altos niveles de institucionalización.<sup>2</sup> La convivencia de estas dos características permitía que la democracia representativa funcionara relativamente bien, no obstante los límites que se presentaban.

En el contexto de crisis nacional generalizada que se dio a finales de la década de los ochenta (crisis económica; niveles exacerbados de inseguridad; conflicto armado intenso; narcotráfico; etc), se hicieron cada vez más latentes las demandas por encontrar soluciones a los diferentes problemas. Una de las limitaciones que se identificó como la raíz de muchos de los otros problemas, fue las restricciones políticas que generaba el sistema vigente. Los límites a la participación y competencia política se han subrayado en numerosas ocasiones, como los causantes del surgimiento de grupos al margen de la ley.

Las guerrillas, en particular, emergieron en un contexto en el que obtener el poder a través de elecciones legítimas, quedaba limitado a los partidos tradicionales. Reconociendo esta situación, diferentes gobiernos (encabezados por líderes de los partidos tradicionales) intentaron desarrollar negociaciones de paz que condujeran a la apertura del sistema y a la integración de los actores subversivos a la vida política y civil. En los albores del gobierno de Virgilio Barco

(1989-1990) se iniciaron las conversaciones que culminarían posteriormente en acuerdos de paz entre diferentes grupos guerrilleros y el Estado colombiano<sup>3</sup>. La Asamblea Constituyente se presentó como el marco en el cual dichos acuerdos se concretarían en artículos dentro de la carta política. Representantes de los grupos reinsertados, estuvieron presentes en las discusiones, y uno de ellos, el ex integrante del M-19 Antonio Navarro Wolf fue uno de los tres presidentes de la asamblea.

Como ya se vio más arriba, los capítulos dos y tres del título cuarto de la Constitución de 1991 se refieren a los derechos y deberes que tienen los partidos y movimientos políticos. Estas secciones serían las que producirían incentivos para que sectores sociales antes marginados, entraran a competir por el poder legítimo. Adicionalmente, en el título cuarto referente a la rama legislativa, se introdujo un cambio sustantivo relacionado con la forma en que se elegirían los senadores de la república. Los distritos electorales regionales fueron eliminados, y se introdujo una sola circunscripción nacional.

El propósito de esta reforma era mejorar la representatividad del sistema a través de su apertura política. La circunscripción nacional le permitiría a nuevos partidos y movimientos competir con los tradicionales sumando votos a lo largo y ancho del país, sin la necesidad de tener las maquinarias políticas regionales de las que los últimos hacían uso. Además, con la reforma se esperaba que los senadores empezaran a promover intereses de carácter nacional, restándole importancia a los intereses locales o regionales de los

<sup>2</sup> En 1995, Mainwaring y Scully clasifican el sistema político colombiano como uno de los seis sistemas institucionalizados en América Latina. Los autores llegan a esta conclusión tras observar y analizar datos entre 1974 y 1990.

<sup>3</sup> Los grupos guerrilleros que llegaron a acuerdos de paz fueron: el Movimiento 19 de Abril (M-19); el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); el Movimiento Quintín Lame; y el Ejército Popular de Liberación (EPL).





Tabla 2: Representación Política entre 1991 y 2002. Partidos y Movimientos ganadores.

Partido Político	1991		1994		1998		2002	
	Votos (%)	Sillas (%)	Votos (%)	Sillas (%)	Votos (%)	Sillas (%)	Votos (%)	Sillas (%)
Partido Liberal Colombiano	45.35	54.90	48.53	54.90	47.56	48.04	31.07	28.43
Partido Conservador/PSC	9.25	8.82	17.94	19.61	11.87	13.73	10.15	12.75
Mov. de Salvación Nacional	4.27	4.90	1.84	1.96	1.29	0.98	0.89	0.98
Mov. Nacional Progresista	0.81	0.98	0.73	0.98	1.31	1.96	0.92	0.98
Nueva Fuerza Democrática	7.95	7.84	2.07	2.94	1.21	0.98	1.42	0.98
Fuerza Progresista	0.91	0.98	1.46	1.96	1.91	1.96	1.11	0.98
Autoridades Indígenas	0.55	0.98	0.75	0.98	0.22	0.98	0.40	0.98
Alianza Social Indígena	0.48	0.98	0.67	0	1.15	1.96	0.96	0.98
Partido Nacional Cristiano	0.50	0.98	0.39	0			0.46	0.98
Conservatismo Independiente	0.79	0.98	0.48	0.98	0.50	0.98	0.24	0
Laicos por Colombia	0.91	0.98	0.94	0.98	0.46	0.98	0.43	0
Líder	0.75	0.98	0.84	0.98	1.16	0.98	0.02	0
Mov. Nacional Conservador	1.06	0.98	0.57	0.98	5.34	6.86		
Mov. Unitario Metapolítico	0.57	0.98	0.50	0.98				
Unión Cristiana	1.32	0.98	1.08	0.98				
AD-M-19	8.28	8.82	2.58	0	0.16	0		
Mov. Unidos por Colombia	0.50	0.98						
ONIC	0.55	0.98						
Unión Patriótica	1.51	0.98						
Otros	1.76	0.98						
Anapo			0.91	0.98	1.35	0.98	1.36	0.98
Comp. Civ. Cristiano a la Comunidad C-4			0.97	0.98	0.54	0.98	0.75	0.98
Mov. Cívico Independiente			0.58	0.98	0.34	0	0.50	0.98
Educación Trabajo y Cambio Social			0.61	0.98	0.53	0.98		
Comunidades Indígenas			0.26	0.98				
Actitud Renovadora			0.41	0.98	0.44	0		
Mov. Nueva Colombia			0.84	0.98	0.10	0		
Partido Comunista			0.94	0.98	0.28	0		
Mov. Ciudadano					0.85	0.98	0.59	0.98
Mov. Independiente Frente de Esperanza					0.50	0.98	0.53	0.98
Mov. Colombia Mi País					0.49	0.98	0.27	0
Mov. Convergencia Popular Cívica					1.24	0.98	0.98	0.98
Mov. de Defensa Ciudadana					1.54	1.96	0.05	0
Mov. de Reconstrucción Dem. Nacional					1.01	0.98	0.15	0
Partido Popular Colombiano					0.54	0.98	0.02	0
ASI - MCI - Confiar Antanas					0.64	0.98		
Convergencia Ciudadana					0.86	0.98	0.98	0.98
Mov. 98					0.56	0.98		
Mov. Bolivariano					0.85	0.98		
Oxígeno Liberal Colombiano					1.91	1.96		
Vamos Colombia					0.79	0.98		
Dejen Jugar al Moreno							0.82	0.98
Fuerza Independiente							2.44	1.96
Mov. Alternativa de Ava. Soc. Alas						0.89	0.98	
Mov. Colombia Siempre							2.93	1.96
Mov. Equipo Colombia							3.41	3.92
Mov. Frente Social y Político							1.33	0.98
Mov. Huella Ciudadana							0.38	0.98
Mov. Integración Popular "MIPOL"							2.92	3.92
Mov. Mira							0.93	0.98
Mov. Nacional							4.71	5.88
Mov. Nuevo Liberalismo							1.08	0.98
Mov. Obrero Independiente Revol."MOIR"		0.43	0	0.52	0.98			
Mov. Político Ciudadanos por Boyacá					0.49	0.98		
Mov. Político Por la Seguridad Social							0.81	0.98
Mov. Popular Unido "MPU"							1.98	1.96
Mov. Progresismo Democrático							0.48	0.98
Mov. Renovación Acción Laboral "MORAL"							1.75	0.98
Mov. Si Colombia							0.64	0.98
Mov. Somos Colombia							0.81	0.98
Mov. Unionista							0.98	0.98
Mov. Voluntad Popular							0.73	0.98
Mov. Socialdemócrata Colombiano							1.17	0.98
Partido Vanguardia Moral y Social Vamos Colombia						0.76	0.98	
Partido Popular-Conservador Colombiano							0.81	0.98
Partido Cambio Radical							2.55	1.96
Partido Unidad Democrática							0.56	0.98
Coaliciones			2.14	2.94	1.40	1.96	3.94	4.90
Total	88.05	100.00	85.37	100.00	89.26	100.00	93.92	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Tomado de Wills Otero 2009.



que se seguirían encargando los Representantes a la Cámara. Un efecto adicional que se esperaba con esto, era cohesionar a los partidos políticos. La necesidad de diseñar una agenda programática nacional, convocaría a los líderes de las diferentes regiones para consolidar los intereses del partido al que correspondían. Esto a la vez, generaría disciplina partidista dado que los líderes actuarían guiados por los intereses generales y no tanto por los propios.

Otro cambio que se incorporó en la reforma electoral de 1991 fue la creación de una circunscripción especial de dos escaños para garantizar representación de los pueblos indígenas. Finalmente, el tamaño del Senado se redujo de 114 a 102 sillas (Botero 1998; Gutiérrez 2002; Wills Otero 2009).

Las nuevas disposiciones constitucionales entraron en vigencia en 1991 y funcionaron sin nuevas modificaciones hasta 2002. En total, se realizaron cuatro elecciones parlamentarias, a saber en 1991, 1994, 1998 y 2002. En otros estudios se han hecho balances sobre los alcances de las reformas y no es el propósito de este artículo repetirlos con detalle (por ejemplo, Botero 1998; Gutiérrez 1998). Sin embargo, es importante subrayar algunos resultados.

En la tabla 2 se presenta un listado de todos los partidos y movimientos que compitieron en las elecciones legislativas y que ganaron curules entre 1991 y 2002. No están allí otras organizaciones que aunque se formaron y compitieron no obtuvieron poder político. Salta a la vista la cantidad de opciones que emergieron desde el primer momento y el aumento sistemático que se fue dando de una elección a la siguiente. En este sentido, se puede afirmar que el propósito de apertura se cumplió. No obstante, al mirar la fuerza electoral y política que obtenía cada uno de

estos partidos o movimientos, es claro que la mayoría de ellos emergieron con poco poder. Además, solo unos cuantos lograron consolidarse en el tiempo, y presentar candidatos en más de una o dos elecciones.

Una de las explicaciones más comúnmente ofrecidas para entender la emergencia de un sistema multipartidista extremo como el que se refleja en la tabla 2, tiene que ver con el diseño institucional. No solo los artículos constitucionales a los que se hizo referencia fueron muy amplios. A la vez, el sistema electoral vigente generaba incentivos para que tales fueran los resultados. Una de las reglas que contribuyó a que se dieran estos resultados fue la posibilidad que tenían los partidos políticos de inscribir una cantidad ilimitada de listas, encabezada cada una de ellas, por un líder local. Esta disposición, así como la ausencia de umbrales y la presencia de una fórmula para asignar escaños que exigía muy pocos votos para ganar curules, produjeron un fraccionamiento intenso de los partidos, y condujeron a la personalización de la política y a la competencia intrapartidista<sup>4</sup>. Los candidatos enfocaban sus estrategias electorales para lograr su propio éxito y no el de la colectividad de la que hacían parte.

Los resultados electorales afectaron los índices de institucionalización del sistema de partidos al menos en dos dimensiones. Por

4 La fórmula Hare o de cocientes y mayores residuos. Esta fórmula establecía un cociente electoral que resultaba de la división de todos los votos válidos entre la cantidad de curules a asignar en una determinada circunscripción electoral. Los partidos, más concretamente las listas, obtenían una curul por cociente cada vez que sumaran la cantidad de votos establecida por la operación matemática. Todos los votos sobrantes eran definidos como residuos, los cuáles competían por las curules no asignadas en primera instancia. Los residuos se ordenaban de mayor a menor y de esa forma eran asignadas las curules. En la práctica, no era requisito para las listas obtener la cantidad de votos que definían el cociente; de hecho, la mayoría de senadores y representantes eran elegidos a través de residuos, muchos con votaciones muy bajas.





un lado, los niveles de volatilidad electoral aumentaron en la medida en que más partidos empezaron a competir, y dado que muchos de ellos aparecían en unas elecciones, y desaparecían en las siguientes. Por otro lado, el PL y el PC siguieron siendo actores relevantes en el escenario, si bien su poder se vio reducido. Aunque estas dos organizaciones siguieron identificándose dentro del electorado como los partidos tradicionales con raíces en la sociedad, sus niveles de legitimidad decayeron. Adicionalmente, la mayoría de las otras fuerzas que emergieron, desaparecieron rápidamente en parte por no estar fuertemente enraizadas.

En síntesis, el balance de la reforma constitucional sobre el sistema de partidos en los primeros once años (1991-2002) fue mixto. Por un lado, la apertura se logró al generar incentivos para la formación de nuevas opciones políticas. Por otro lado, la falta de exigencias produjo dispersión del voto y fragmentación intensa de los partidos. Las restricciones del sistema político disminuyeron al abrirse espacios para que nuevos partidos pudieran competir.

No obstante, esto no resolvió el problema de representación. Si antes de 1991 el sistema limitaba la competencia, después de este año, la misma se exacerbó. No sólo surgieron nuevas organizaciones, sino que además, tanto los partidos tradicionales, como esas nuevas opciones se fragmentaron profundamente. Con ello se promovió la competencia intra-partidista, y la personalización de la política. Adicionalmente, la mayoría de candidatos que lograban ser elegidos para los cargos de los cuerpos colegiados, lo hacían con votaciones muy bajas. En la práctica, los intereses que representaban eran de una porción muy pequeña de la población. En resumen, una nueva crisis de representación se gestó.

## **Crisis de representación y reforma institucional II: ¿Hacia un multipartidismo moderado?**

Con el propósito de detener la fragmentación partidista, nuevas propuestas de reformas se presentaron, se debatieron y archivaron en el Congreso de la República a lo largo de una década. Finalmente, después de un largo proceso, en julio de 2003 se aprobó el Acto Legislativo 01 mediante el cual se reformaron algunos artículos de la Constitución de 1991, así como las reglas del sistema electoral. En esta ocasión, las reformas apuntaban a mejorar la representatividad política de los cuerpos colegiados a través de la organización del sistema de partidos, de la cohesión de los partidos, y de su comportamiento disciplinado al interior de las instituciones. Concretamente, los artículos que se refieren a los partidos y movimientos políticos en el capítulo segundo, del título cuarto (107, 108, 109 y 111), incluyeron exigencias que antes no estaban: se prohibió la doble militancia; se estableció un umbral del 2% de los votos emitidos para que los partidos puedan mantener la personería jurídica después de unas elecciones; se definieron mecanismos de democracia interna para elegir candidatos dentro de los partidos; se establecieron mayores pautas para otorgar financiamiento para realizar las campañas, entre otras.

Por su parte, los cambios que se introdujeron al sistema electoral afectaron el sistema de listas, el procedimiento de votación y la fórmula para asignar escaños. En primer lugar, se eliminó la posibilidad que tenían los partidos de presentar una cantidad ilimitada de listas y se estableció que cada uno de ellos presentaría una lista única en cada circunscripción electoral. Además de las listas únicas, se de-





terminó que cada una de ellas tiene un cupo limitado de candidatos. El número límite de integrantes lo establece la magnitud del distrito electoral. En segundo lugar, se estableció que los partidos pueden decidir el tipo de listas en las que presentan sus candidatos. Por un lado, las listas pueden ser cerradas. En ellas, el orden que ocupa cada candidato es inmodificable, y el elector vota por el partido. Por otro lado, se pueden presentar listas abiertas. En tal caso, los electores pueden votar por el candidato de su preferencia y/o por el partido. En las listas con voto preferente, los electores son los que determinan el orden en el que los candidatos son elegidos. En tercer y último lugar, la fórmula para asignar escaños se hizo más estricta con la adopción de un mecanismo de cifra repartidora y la definición de umbrales electorales<sup>5</sup>.

Además de los cambios de ingeniería electoral, se adoptó una disposición complementaria que busca disciplinar a los partidos en su comportamiento legislativo. La ley de bancadas establece la toma de decisiones y posiciones unificadas por parte de los parlamentarios miembros de una misma organización partidista. El propósito de esta ley es disciplinar el comportamiento de los le-

gisladores. A diferencia de la reforma que se adoptó en 1991, esta última fue más allá de las reglas electorales al definir una reglamentación que afecta la dinámica interna de los partidos políticos.

Las nuevas reglas se aplicaron por primera vez en las elecciones locales de 2003 (Hoskin y García 2006), y posteriormente en 2006 y 2010 en los comicios del Congreso de la República. La tabla 3 es un resumen de la configuración por partidos del Senado de la República en 2006 y 2010. Lo primero que salta a la vista, es la reducción significativa de partidos con respecto al período 1991-2002.

El número de partidos/movimientos y listas se redujo considerablemente, al pasar de 65 y 319 respectivamente a solo 20 partidos y la misma cantidad de listas en el Senado de la República. Estos datos muestran que el sistema partidista que estuvo vigente en los primeros once años después de aprobada la Constitución<sup>6</sup>, entró en un proceso de recomposición en 2006, que dio señales de consolidación en 2010. Como se aprecia en la tabla, en las dos últimas elecciones legislativas, seis partidos eligieron curules en las dos oportunidades. De ellos dos se fortalecieron; dos se mantuvieron estables y dos salieron debilitados. Por otro lado, tres partidos nuevos lograron escaños en el 2010, y 14 perdieron la personería jurídica dado que no alcanzaron el umbral electoral (11 en 2006 y 3 en 2010). Una conclusión que puede surgir de estos resultados, es que el sistema de partidos se está encaminando hacia un sistema multipartidista moderado.

Estos resultados se explican por las reformas implementadas. Por un lado, las listas

5 Se definieron tres umbrales diferentes. Para las elecciones de Senado, se estableció un umbral del 2% de los votos sufragados. Para los demás cuerpos colegiados (cámara de representantes y concejos), la reforma estableció un umbral equivalente al 50%. Finalmente, en los distritos de la cámara de representantes que eligen dos representantes, el umbral se definió en el 30% del cociente electoral (García 2006: 116-117).

6 En 2002 cerca de 50 partidos, movimientos y fracciones obtuvieron representación legislativa al elegir curules. La mayoría de estos partidos obtuvo el equivalente a un escaño.



**Tabla 3: Conformación por partidos del Senado de la República, 2006-2010**

Partido Político	Curules Senado 2006	Curules Senado 2010
Partido de la "U"	20	28
Partido Conservador Colombiano	18	23
Partido Liberal Colombiano	17	17
Cambio Radical	15	8
Polo Democrático Alternativo	11	8
Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA)	2	2
Alas - Equipo Colombia	5	0
Colombia Democrática	3	NA
Colombia Viva	2	NA
Convergencia Ciudadana	7	NA
Partido de Integración Nacional (PIN)*	NA	8
Partido Verde	NA	5
Compromiso Ciudadano por Colombia	NA	1
TOTAL	100	100

\* Sumó a Colombia Viva, Colombia Democrática y Convergencia Ciudadana. Tomado de Wills Otero 2010.

únicas obligaron a las diferentes facciones a cohesionarse. Muchos candidatos que en el pasado se presentaban individualmente con sus propias listas y a nombre de partidos o movimientos 'independientes' se vieron en la necesidad de aliarse a las opciones más fuertes electoralmente. En segundo lugar, el mecanismo para asignar escaños y los umbrales, pusieron mayores exigencias a las fuerzas que se presentaran a elecciones, ya que se hicieron necesarias votaciones relativamente altas para la elección de curules.

Los umbrales dejaron por fuera a las listas que no alcanzaron a sumar el cociente definido por la cifra repartidora (d'Hont).

Finalmente, la introducción del voto preferente y una reglamentación muy laxa de la ley de bancadas, limitaron el alcance de las otras dos reformas. El voto preferente produjo competencia intrapartidista entre quienes conformaron las listas, reproduciéndose con ello las ambiciones personalistas que incentivaba el anterior sistema. La mayoría de los

partidos que se presentaron a elecciones optaron por abrir sus listas y darle la posibilidad al elector de votar por el candidato de su preferencia.

## Conclusiones

En este artículo se hizo un esfuerzo por describir el sistema de partidos en Colombia en los últimos veinte años partiendo de la Constitución de 1991. Como ha quedado sugerido, el sistema partidista ha sufrido cambios constantes. La configuración de poder se ha ido transformando, en la medida en que se han introducido reformas tanto a la carta política, como al sistema electoral. El bipartidismo que estuvo vigente antes de 1991, se transformó primero en un sistema multipartidista extremo, y posteriormente en uno de carácter más moderado. En los dos momentos en los que se introdujeron cambios a las leyes electorales, se planteó la necesidad de superar una crisis de representación.

En el primer momento, se alegaba por tener un sistema muy restrictivo mientras que más adelante, la inconformidad se daba por la dispersión del mismo. Los cambios realizados intentaron superar estas crisis, y aunque lograron algunos avances importantes, no fueron definitivos. La ingeniería institucional es una herramienta que se ha empleado con frecuencia en Colombia para resolver problemas de representación mediante la recomposición del poder político. Si bien es claro que estas reformas generan cambios en los incentivos de los actores, también parece ser evidente que transformaciones en otros ámbitos también son requeridas para complementar los aspectos puramente mecánicos.





### Referencias Bibliográficas

- Bejarano, Ana María. Pizarro-Leóngómez, Eduardo. "From 'restricted' to 'besieged': the changing nature of the limits to democracy in Colombia". En: Hagopian, Frances. Mainwaring, Scott. *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Botero, Felipe. "El Senado que nunca fue: la circunscripción nacional después de tres elecciones". En: Bejarano, Ana María Dávila, Andrés. *Elecciones y Democracia en Colombia 1997-1998*. Universidad de los Andes y Fundación Social. Bogotá, 1998.
- Constitución Política de Colombia de 1991, y acto Legislativo 1 de 2003.
- Gutiérrez Sanín, Francisco (ed). Degradación o cambio. *Evolución del sistema político colombiano*. Ed. Norma, Bogotá, 2002.
- Kin, Gary. García, Miguel. *La Reforma Política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Ed. Uniandes – Ceso, Bogotá, 2006.
- Mainwaring, Scott. Bejarano, Ana María. Pizarro-Leóngómez, Eduardo. *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford University Press, Stanford, 2006.
- Ferejohn, John. "Accountability and authority: toward a theory of political accountability". En: Przeworski, Adam. Stokes, Susan C. Manin, Bernard. (Comps). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press Cambridge, 1999.
- Mainwaring, Scott. Scully, Timothy. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press. 1997.
- Mair, Peter. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press, Oxford University Press, 1995.
- Manin, Bernard. *Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press. 1997
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New York: Cambridge University Press. 1976
- Stokes, Susan. "What do policy switches tell us about democracy?". En: Przeworski, Adam. Stokes, Susan C. Manin, Bernard. (comps). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999
- Wills Otero, Laura.. "El Sistema Político Colombiano: Las Reformas Electorales de 1991 y 2003 y la capacidad de adaptación de los partidos". En: Botero, Felipe. *Juntos pero no revueltos. Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia*. Ediciones Uniandes, Bogotá, 2009.
- Wills Otero, Laura. "El Sistema de Partidos Colombiano después de la Reforma de 2003: Análisis de los Resultados Electorales Legislativos de 2010". En: *Revista de la Escuela de Gobierno EGOB*, Universidad de los Andes. 2010