

Chapter Title: El Estado y los partidos políticos en Colombia

Chapter Author(s): Gary Hoskin

Book Title: Partidos y elecciones en Colombia

Book Editor(s): Felipe Botero

Published by: Universidad de los Andes, Colombia. (2011)

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt18d83jk.15>

---

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at

<http://about.jstor.org/terms>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).



*Universidad de los Andes, Colombia* is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Partidos y elecciones en Colombia*

# **El Estado y los partidos políticos en Colombia**

*Gary Hoskin*

Este capítulo se publicó originalmente como “The State and Political Parties”, en Eduardo Posada Carbó, ed., *Colombia: The Politics of Reforming the State* (Londres: Macmillan, 1998) y se reproduce con la autorización del autor y del editor. La traducción estuvo a cargo de Rodrigo González.

Gary Hoskin es profesor jubilado del Departamento de Ciencia Política, al cual llegó por primera vez como profesor visitante en la década de 1960. Fue su director entre 1997 y 2001.

Entre 1990 y 1995 Colombia experimentó un período de cambio político intenso sin precedentes, como lo reflejan la celebración de siete elecciones nacionales y la redacción de una nueva constitución. Este auge de actividad democrática representó el esfuerzo para pasar de un régimen democrático limitado y elitista hacia uno basado en una participación democrática más extensiva y una distribución más equitativa de los recursos sociales. Como es obvio, las élites colombianas, siguiendo un modelo altamente institucionalizado respecto a los esfuerzos para reestructurar relaciones de poder, optaron por la reforma política a manera de rescatar la ya disminuida legitimidad del sistema político. Este esfuerzo reformador, que encontró su momento durante la administración de Belisario Betancur y continuó a través de los gobiernos de Virgilio Barco y César Gaviria, generó una oposición formidable de parte de los políticos tradicionales y otros grupos de élite, pero finalmente emergió triunfante con la convocatoria de la Asamblea Constituyente y la promulgación de una nueva constitución, el 4 de julio de 1991.

La razón más claramente aducida para explicar el surgimiento de una crisis política se centra en la creencia de que las élites de los partidos políticos fallaron en modernizar el sistema político de una manera congruente con las transformaciones dramáticas ocurridas en la sociedad de la posguerra, particularmente respecto al desarrollo económico y a la modernización de la sociedad. Tal vez ningún otro país latinoamericano ha experimentado la magnitud de un cambio como el que Colombia ha sostenido desde la Segunda Guerra Mundial (Leal y Dávila 1990). Los líderes de los partidos tradicionales, según este argumento, crecieron complacientes durante el período del Frente Nacional (1958-1974) y fueron contrarios a reestructurar el

sistema político de una forma congruente con la rapidez del cambio social<sup>1</sup>. No obstante, esta interpretación monocausal es extremadamente simplista, por varias razones. Primero, la extensión y la rapidez de la transformación social ocurrida durante el Frente Nacional y después de éste creó una sociedad muy diferente a la previa, que alteró fundamentalmente a la sociedad civil y contribuyó a la creciente ilegitimidad del sistema político, especialmente tras la restauración nacional, en 1974, de la competencia entre partidos. Pero los presidentes posteriores al Frente Nacional, desde Alfonso López Michelsen hasta César Gaviria, apoyaron reformas políticas orientadas hacia la modernización del sistema político, con poco éxito hasta la promulgación de la nueva constitución<sup>2</sup>.

Es más, los partidos Liberal y Conservador mantuvieron su hegemonía electoral en el período posterior al Frente Nacional, con un promedio alrededor del 93% de los votos, lo que ciertamente no constituyó estímulo alguno desde su perspectiva para llegar a una reforma política. Este monopolio electoral fue favorecido por la mala distribución de curules del Congreso, que de manera amplia sobrerrepresentó intereses rurales, y por el sistema clientelista, que de forma creciente supuso el eje del comportamiento de los partidos políticos durante el Frente Nacional y que continuó con la repartición de oficinas gubernamentales hasta que Virgilio Barco asumió la Presidencia en 1986 (los dos presidentes siguientes, César Gaviria y Ernesto Samper, han continuado la tradición de gabinetes de coalición).

Sumado a las razones expuestas, específicas del sistema, para el fracaso de los partidos colombianos en adaptarse suficientemente a la realidad cambiante, en un plano más teórico los partidos políticos de forma casi inevitable cambian más lentamente que los medios que los rodean, puesto que las condiciones iniciales que acompañaron su formación tienden a impactar duramente sus estructuras organizacionales, y esto refleja lo que Lipset y Rokkan (1967) llaman la *congelación* del sistema de partidos. Especialmente en ausencia de retos factibles contra la realización de sus metas, lo que en el caso

<sup>1</sup> Véase Hartlyn 1985 para un análisis de los problemas envueltos más allá del esquema *consociational* en Colombia. El trabajo que es referencia estándar y que conecta a los políticos de los partidos tradicionales con la falta de reforma política es Leal Buitrago 1984.

<sup>2</sup> Para una visión general de las reformas políticas en el período posterior al Frente Nacional, véase Santamaría y Silva 1984 y Orjuela 1992, 27-84.

de los partidos políticos sería ganar elecciones, cualquier organización se resistirá entonces a cambiar su comportamiento.

Es más, los partidos políticos no sólo defienden la estructura de poder, sino que igualmente están constreñidos por ésta. Como Max Weber (1944, 693) sostuvo, la estructura de los partidos es bien diversa y varía de acuerdo con la estructura de la acción comunal que busca influir; actúa en concordancia con la organización en clases o estratos de la comunidad y, sobre todo, con la estructura de dominación que prevalece dentro de la comunidad. Panebianco comenta sobre dicho argumento así:

Las organizaciones difieren unas de otras enormemente. Pero sin importar sus actividades [...] cada una de ellas sirve invariablemente para garantizar, perpetuar, o acrecentar el poder social de aquellos que las controlan, por ejemplo, de las élites que las guían [...] La lucha por la defensa de su poder es un componente importante en los conflictos continuos con toda organización, sin importar su categoría o tipo, y sin tener en cuenta las funciones a las que sirve (o que se supone ha de servir) dentro del sistema social (1988, XII-XIII).

Por lo tanto, sería poco realista esperar que el comportamiento de los partidos políticos tradicionales colombianos se desviara significativamente de las preferencias políticas de aquellos que dominan a la sociedad, considerando que los partidos reflejan esos intereses. Los cambios en su comportamiento son determinados, hasta cierto punto, por las alteraciones en la estructura de dominación. El caos organizacional actual en los partidos políticos colombianos claramente refleja las transformaciones en dicha estructura, así como la incertidumbre ambiental extendida y asociada con la violencia multifacética<sup>3</sup> y las todavía desinstitucionalizadas reglas del sistema democrático reflejadas en la Nueva Constitución<sup>4</sup>. No obstante, estos factores dan la oportunidad a los partidos para reestructurar su comportamiento

<sup>3</sup> Para una discusión extensa de la violencia contemporánea en la sociedad colombiana, véase Tirado Mejía 1998.

<sup>4</sup> En relación con los esfuerzos para implementar la nueva constitución, véase Cepeda 1998.

organizacional, un proceso que ha sido iniciado, pero que permanece inconcluso a este punto.

Sostendré en este capítulo que los partidos políticos tradicionales en Colombia siempre han demostrado, al menos en retrospectiva, una capacidad destacada para adaptar su comportamiento a ambientes cambiantes, como se ha manifestado en su continua, aunque también disminuida, hegemonía electoral. Tras discutir brevemente los modelos de organización de partidos esgrimidos por Katz y Mair (1995, 5-28), quienes destacan tanto la manera en que los partidos representan intereses sociales como su relación con el Estado, las secciones siguientes discuten cronológicamente cinco etapas en el desarrollo de los partidos colombianos: a) el modelo *caucus cadre*, desde la década de 1850 hasta la década de 1930; b) la transición abortada hacia partidos de masas, entre las décadas de 1930 y 1958; c) el modelo de cartel, desde 1958 en adelante; d) el modelo “agarrar-todo”, desde 1974 en adelante, y e) las reacciones al modelo de cartel y reforma política, desde 1991 en adelante. Finalmente, en las conclusiones ofrezco algunas generalidades sobre el impacto probable de las reformas en el comportamiento de los partidos colombianos. Sostengo que los partidos colombianos —tanto en sus términos de sus funciones representativas como en su relación con el Estado— están en camino de un cambio significativo, que sin lugar a dudas resultará en la reestructuración de los partidos y del sistema de partidos como tal.

#### MODELOS DE ORGANIZACIÓN DE PARTIDOS

Es difícil conceptualizar el gobierno democrático moderno sin partidos políticos, puesto que ellos realizan las funciones más críticas de conexión entre el Estado y la sociedad civil, no sólo al transmitir las demandas surgidas de ésta hacia el gobierno, sino al conectar las estructuras formales gubernamentales con la sociedad civil. Sigmund Neuman no exageró al escribir que “la viabilidad de un sistema de partidos se convierte en la prueba para la estabilidad de un sistema social y político” (1956, 1); pero si los partidos políticos son estructuras capitales en sistemas democráticos, ¿por qué son atacados alrededor del globo, con ciudadanos que expresan su profundo descontento en las urnas y con académicos que lamentan su declive? (véase Lawson y Merkl 1988). Las respuestas, según Katz y Mair (1995, 5-6), están enraizadas en la evolución de las estructuras de los partidos políticos,

que reflejan la relación cambiante entre partidos y la sociedad civil respecto a la forma en que los partidos representan los intereses sociales y la relación existente entre los partidos y el Estado.

La crítica principal dirigida hacia los partidos políticos contemporáneos se centra en su función representativa o, más específicamente, en el fracaso para representar satisfactoriamente a la sociedad civil ante las agencias estatales. La validez de esta crítica radica en cuatro presuposiciones interrelacionadas: a) los partidos son incapaces de identificar los intereses del electorado, b) los partidos no tienen la capacidad organizacional para traducir dichos intereses en victorias electorales, c) los intereses de las organizaciones de partidos no son isomorfos con sus seguidores, y d) los partidos son incapaces de traducir intereses sociales en política pública.

Con la expansión del sufragio y la creciente diferenciación de la sociedad civil, la tarea que enfrentan los partidos políticos de identificar las preferencias de los votantes se ha vuelto muy complicada, aunque el desarrollo de técnicas de encuesta sofisticadas ha simplificado considerablemente el asunto. Por lo tanto, asumiendo la existencia de recursos suficientes, los partidos pueden aislar las preferencias de votantes y desarrollar las estrategias apropiadas para ganar elecciones. A este respecto, las estructuras de los partidos políticos históricamente se han adaptado a los ambientes cambiantes para así ganar el control sobre el gobierno.

Basados en la literatura acerca de los partidos, Katz y Mair (1995, 5-6) capturan bien esta dinámica, al desarrollar un modelo dialéctico para el modelo de estructura de partidos. Las primeras estructuras de partidos, con sus *locus* de poder en los cuerpos parlamentarios, eran de la variedad *caucus cadre*, seguidos por el surgimiento de partidos de masa que a su vez generaron una reacción estructural de los partidos *cadre* y eventualmente también de los partidos de masas, en forma de partidos “agarra-todo”<sup>5</sup>. Finalmente, las contradicciones asociadas con los partidos “agarra-todo” generaron el modelo cartel de partidos,

<sup>5</sup> Tras ganar acceso al poder, los partidos de masa se movieron en dirección de los partidos “atrapa-todo”, como resultado de volverse parte del establecimiento político y de la naturaleza cambiante del electorado, en el sentido que ellos no serían ya capaces de ganar elecciones con base sólo en apelar a los grupos y estratos sociales que ellos originalmente representaron.



cuya función principal fue retener el poder gubernamental a través de la cooperación entre partidos y el apoyo estatal.

Así entra la tercera proposición acerca de representación de los partidos políticos, a saber: los intereses de las organizaciones de partidos no coinciden necesariamente con los intereses sociales que se suponen representan. En otras palabras, las organizaciones ponen el relieve en mantener o ganar el poder gubernamental, que en realizar la función de conexión entre Estado y sociedad civil; por lo tanto, crean un escenario en el que los partidos políticos son acusados de promover sus propios intereses a expensas del pueblo. Si los partidos dejan de desempeñar satisfactoriamente su función representativa, esto podría debilitar no sólo su legitimidad, sino la del sistema político, que a su vez posibilitaría una reestructuración de partidos, o bien su desplazamiento por nuevos partidos o movimientos.

Finalmente, la función representativa asociada con los partidos políticos estará debilitada necesariamente si éstos son incapaces de traducir en políticas públicas los intereses sociales. Esta cuarta proposición, concerniente a la representación de los partidos, se da alrededor de dos variables principales: a) la extensión de la disciplina de partido, especialmente en el interior de los cuerpos parlamentarios, y b) los modelos de toma de decisiones en el ámbito gubernamental. Si la disciplina de partido es débil o inexistente, entonces las probabilidades de traducir las exigencias de la sociedad civil en políticas públicas son minimizadas y los intereses particulares de los políticos prevalecerán.

Los modelos de toma de decisiones en el sistema político son igualmente importantes, en el sentido que los partidos deben estar conectados al proceso de toma de decisiones si quieren representar bien a sus copartidarios. Como lo señalan Katz y Mair, “la capacidad de un partido de realizar la función de representación depende no sólo de la habilidad de apelar al electorado, sino también en la habilidad de manipular al Estado” (1995, 14). Éste no debe ser el caso, en cuanto a la concentración de poder en la rama Ejecutiva a expensas del parlamento, uno de los lugares capitales de representación institucional en los sistemas democráticos<sup>6</sup>. De manera concisa, para que los partidos representen adecuadamente a la sociedad

<sup>6</sup> Para una discusión excelente sobre las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, tanto teórica como empírica, véase Shugart y Carey 1992.

civil, los parlamentos no deben ser tangenciales al diseño de políticas. Esto no significa negar las funciones representativas de los presidentes, sino que ellas suelen diferir de aquéllas expresadas por los partidos en los cuerpos legislativos. Supuestamente los presidentes representan intereses que van más allá de sus respectivos partidos políticos, y en ese sentido dependen más de tecnócratas que de líderes de partidos políticos para formular políticas.

Ahora refiero a los modelos de estructuras de partidos colombianos que han evolucionado a partir de la formación de los dos partidos tradicionales, a mediados del siglo XIX. Los cuatro modelos analizados por Katz y Mair son aplicables al caso colombiano, aunque con salvedades en cuanto a los términos de transición de un modelo a otro y a su secuencia. El modelo clásico de *caucus cadre* se corresponde perfectamente con los partidos colombianos hasta la década de 1930, cuando el Partido Liberal buscó construir un partido de masas dependiente en la movilización de trabajadores y campesinos, así como con la *clase popular* en la década de 1940. Sin embargo, el intento de institucionalizar un Partido Liberal de masas fue incompleto, y el modelo *cadre* al final prevaleció.

Con la creación del Frente Nacional, el modelo de cartel surgió, puesto que los partidos tradicionales dependieron de manera creciente del Estado, a través de prácticas clientelistas, para mantener su viabilidad. Sólo después de finalizadas las restricciones, en 1974, en cuanto a competición interpartidos en todo el país, los partidos buscaron apelar a un electorado más general que sus clientelas tradicionales, moviéndose, por lo tanto, aunque intermitentemente, hacia el modelo “agarra-todo”. El modelo cartel-clientelista desarrollado durante el Frente Nacional generó una oposición formidable desde la sociedad civil, que culminó con la Constituyente de 1991, la que debilitó el persistente clientelismo y la corrupción de la clase política y forzó a los partidos a buscar, como veremos más adelante, otras formas de patrocinio estatal. En resumen, la estructura de los partidos colombianos contemporáneos implica una fusión de los modelos *cadre*, “agarra-todo” y cartel, en el que sólo el modelo de partido de masa ha dejado de figurar.

#### EL MODELO CAUCUS-CADRE (1850-1930)

La historia política colombiana es casi un sinónimo del sistema bipartita; su evolución, etapas y cambios se refieren usualmente a las

variaciones sucedidas a las relaciones entre los dos partidos tradicionales (Latorre 1974, 251-271). “Salvo contadas excepciones, los partidos han representado no sólo la historia política colombiana, ellos la han hecho, lo que es algo bien distinto” (Latorre 1974, 276). Sin importar cuál partido controla la Presidencia, las relaciones entre ellos han sido marcadas por períodos de hegemonía monopartidista, coaliciones entre partidos y competencias forzosas entre ellos, que produjeron las guerras civiles del siglo pasado y la *violencia* de éste. Cada uno de estos modelos de competición interpartidos ha impactado duramente la estructura de la organización de partido, puesto que ellos respondieron a los ambientes cambiantes en sus esfuerzos para fortalecer sus bases electorales y ganar el control del gobierno.

La primera etapa del desarrollo del partido se corresponde con el modelo *caucus cadre*, originado en lo que Katz y Mair refieren como “el régimen censitario liberal de los siglos diecinueve tardío y principios del veinte, con sus requisitos de sufragio restrictivos y otras limitaciones a la actividad política de los no propietarios” (1995, 9). En este modelo los partidos son conceptualizados como un puente entre la sociedad civil y el Estado, aunque esto puede ser desviado, puesto que “la gente que posibilitó los elementos políticamente relevantes de la sociedad civil y la gente que ocupó posiciones de poder en el Estado estaban conectados tan de cerca que incluso, cuando los grupos no fueron simplemente iguales entonces fueron interrelacionados” (Katz y Mair 1995, 9). Los partidos consistieron en lo que Burke catalogó como “grupos de hombres de pensamiento similar”, en busca del interés público. En este contexto, existió poca necesidad de organizaciones de partidos altamente estructuradas para movilizar al electorado o relacionar exigencias sociales con las estructuras formales del gobierno.

Los partidos tradicionales colombianos estuvieron muy organizados durante sus años de formación; sin embargo, en ambos partidos existió una estructura informal basada en el poder regional y la adhesión a un caudillo. El comportamiento del partido se agitó alrededor de los notables del ámbito local y las actividades echaron raíces en el clientelismo. La meta trascendental de los partidos era obtener el poder y, al hacerlo, la representación de intereses fue ensombrecida casi invariablemente por la contienda en sí misma. La rivalidad por el dominio del Estado fue capital; los partidarios siguieron a sus líderes en la búsqueda del poder. El caudillismo y el localismo marcharon adelante uno al lado del otro, en la formación de los dos mayores partidos colombianos.

Desde afuera, el fenómeno del caudillismo constituyó un recurso más significativo de movilización política que aquél relacionado con representación de intereses. Los dos partidos eran grupos de personas que lucharon por obtener el botín de poder. Ser miembro del partido se volvió un compromiso sectario. La competencia entre partidos, orientada hacia el control del gobierno, fue más allá del puro dominio político de elecciones y Congreso —incorporó el conflicto armado dentro del juego—. Los jefes liberales y conservadores se rodearon de seguidores a lo largo del país y se enfrascaron en la guerra civil. Esta fue la forma típica de movilización de partido durante el siglo XIX; la lucha por el poder fue manifestada en guerras civiles, y el reclutamiento partidista ocurrió a través del caudillismo. Ambos partidos movilizaron partidarios sin importar su estatus social, desarrollando, por lo tanto, una temprana membresía policlasista.

Durante los primeros años hubo serias diferencias ideológicas que separaron a los dos partidos; en cambio, las diferencias surgían alrededor de conflictos programáticos, representacionales y relativos a la Iglesia-Estado<sup>7</sup>. El Partido Conservador representó intereses de terratenientes y clérigos; el Partido Liberal reflejó los intereses de comerciantes-empresarios, abogados y artesanos<sup>8</sup>. Los programas de los partidos tuvieron sus raíces en principios doctrinarios en boga, en su mayoría derivados de corrientes de pensamiento europeo, adaptados a los intereses de los sectores representados en el interior de los partidos. Claramente, el Partido Conservador defendió ideas asociadas con los sectores más tradicionales de la sociedad; su programa promovió una orientación clerical, la educación religiosa y la creación de un Estado fuerte. En contraste, el Partido Liberal proclamó libertad de asociación, libertad de enseñanza, descentralización política, no interferencia en la organización social por parte del Estado o de la Iglesia; estos últimos fueron principios correspondientes a las sociedades artesanales, para entonces el sector más moderno de la sociedad colombiana.

<sup>7</sup> Véase Scully 1992 para un análisis del desarrollo de los partidos chilenos durante sus primeros años, donde las relaciones Iglesia-Estado figuraron de forma prominente.

<sup>8</sup> Respecto a la formación de los partidos colombianos, véanse, entre otros, Molina 1970, Colmenares 1968, Tirado Mejía 1989, Safford 1977, Delpar 1981, Deas 1976 (118-140) y González 1982.

Varios de estos principios en disputa fueron preguntas de gran magnitud que han sobrevivido hasta el presente. Sin embargo, ambos partidos tradicionales alteraron sus programas e intereses por representar, en respuesta a cambios en el ambiente. Esta capacidad de adaptación constituye una de las principales características de los partidos tradicionales, al menos hasta el período posterior al Frente Nacional. La estructura de poder en los partidos colombianos que acompañó su institucionalización fue anclada en líderes políticos locales y regionales, unidos para formar coaliciones partidistas en el país, los que fueron imbuidos desde afuera con faccionalismo extenso.

Como es típico de organizaciones *cadre* en todo lugar, el *locus* de la toma de decisiones fue concentrado en el Congreso y no en estructuras extraparlamentarias de los partidos tradicionales. Líderes nacionales de estas colectividades, extraídas casi exclusivamente de clases altas durante esta fase, presidieron, por lo tanto, más bien coaliciones indisciplinadas de líderes regionales, cuyos intereses no siempre coincidieron con los de los otros o con los del liderazgo nacional.

#### TRANSICIÓN HACIA PARTIDOS DE MASAS (1930-1958)

Con la consolidación de la hegemonía conservadora que emergió a principios de siglo tras la Guerra de los Mil Días, el Partido Liberal reaccionó incorporando a su ideología y plataforma principios socialistas y apelando a un estrato social específico y moviéndose hacia un modelo de organización partidista de masas. En 1930 con la división del Partido Conservador, el Partido Liberal ganó la Presidencia y profundizó su compromiso de reformas sociales buscando el apoyo de grupos emergentes nuevos, como sindicatos, campesinos e industriales. La Revolución en Marcha de Alfonso López Pumarejo estuvo orientada a la aprobación de políticas de gobierno diseñadas para representar dichos intereses.

El Partido Conservador reaccionó con fuerza a los esfuerzos liberales de crear una mayoría electoral permanente, al fortalecer su fuerza organizacional a través de sus clientelas tradicionales a lo largo y ancho del país, en especial a los terratenientes y fuertemente a aquéllos identificados con la Iglesia católica. La rivalidad entre los partidos se intensificó cuando una división entre liberales posibilitó ganar la Presidencia en 1946 a un conservador, Mariano Ospina Pérez, junto con el movimiento subsiguiente del Partido Liberal,

hacia líneas más populistas, bajo liderazgo de Jorge Eliécer Gaitán. El resultado fue una guerra civil, conocida como la Violencia, que primariamente fue una disputa entre los partidos, que resultó en la muerte de más de 200 000 colombianos.

Durante este período el papel de los partidos políticos colombianos fue considerablemente más significativo que en el caso actual respecto no sólo al país político, sino al país nacional. El sectarismo partidista fue notable y los colombianos estuvieron sometidos a tratos discriminatorios, con base en filiaciones partidistas. Ambos partidos se volvieron más fuertes organizacionalmente: a) carnés fueron expedidos a sus miembros; b) los partidos sirvieron a sus miembros en un sentido protector, al ayudarlos a encontrar trabajo, tanto en el sector público como en el privado, dando favores materiales y defendiendo a sus seguidores de los partidarios de la oposición; c) los directorios de los partidos fueron mantenidos no sólo entre elecciones, sino que actuaron como centros de actividad política en todo momento; d) las diferencias ideológicas entre los partidos fueron muy pronunciadas y expresadas en términos más bien primitivos, lo que agitó abstracciones alrededor del comunismo, la Iglesia, la centralización-descentralización y el papel del Estado, y e) los dos partidos fueron muy exitosos en movilizar sus seguidores, de manera amplia basados en modelos tradicionales de socialización y relaciones clientelistas, como lo atestiguan la violencia y el proceso electoral. Así, en poco tiempo, los partidos tradicionales mostraron una vitalidad organizacional destacada.

Las interacciones dadas entre partidos políticos, grupos de interés y el Estado se caracterizaron durante este período por un grado mucho mayor de integración que en el presente. Los partidos eran más poderosos que el Estado; éstos eran no sólo responsables de llenar las tres ramas del poder público, sino que además constituyeron el centro de toma decisiones del sistema político. Igualmente, tendieron a ensombrecer a los grupos de interés como actores autónomos. El comportamiento de los grupos de interés mostró dos rasgos durante este período: a) una etapa embrionaria de desarrollo y b) la existencia de una cercanía de los grupos a uno u otro partido.

La Iglesia constituyó uno de los pilares del Partido Conservador, los militares se politizaron y mostraron favoritismo partidista y los sindicatos se identificaron con cada uno de los partidos. Asociaciones-punta (*peak*) trabajaron a través de éstos, así como para la realización de sus ambiciones políticas. Por lo tanto, la identificación creciente

de los dos partidos con sectores específicos de la sociedad civil y el favorecimiento hacia aquellos intereses descontrolados por el gobierno contribuyeron a una guerra interpartidista que al final se escapó del control de los líderes partidistas nacionales, y ello causó la Violencia y la decisión de líderes políticos de ambos partidos de apoyar el golpe de Estado encabezado por el general Gustavo Rojas Pinilla.

Una vez Rojas Pinilla trató de reestructurar al sistema político y de continuar su “gobierno populista autoritario”, los líderes liberales y conservadores cerraron filas y apoyaron un golpe militar en 1957, a fin de buscar restaurar la hegemonía del país político. No obstante, eso no ocurrió debido a que un nuevo modelo de comportamiento y organización partidista apareció durante el Frente Nacional.

#### EL MODELO CARTEL (DE 1958 A LA CONSTITUYENTE Y DESPUÉS)

Un modelo bien diferente de partidos políticos surgió durante el Frente Nacional como consecuencia del acuerdo de la coalición en sí mismo y del proceso de desarrollo. Uno de los principales objetivos dispuesto para el Frente Nacional fue el despolitizar la sociedad a través de una limitación de la competencia interpartidista, la paridad en la distribución de puestos legislativos y burocráticos y la alternación en la Presidencia. A este respecto, el Frente Nacional fue bastante exitoso, en parte porque los líderes partidistas más importantes cultivaron de manera consciente un estilo no sectario<sup>9</sup> y proyectaron imágenes de un liderazgo gubernamental.

Dicho estilo no sectario contribuyó al debilitamiento de las organizaciones partidistas, puesto que la competencia interpartidista fue limitada y los partidos no estuvieron forzados a comprometerse en la movilización extensa del electorado más allá de aquélla con las facciones en el interior de sus propios partidos. En contraste con la etapa previa del desarrollo partidista, en todo ámbito de jerarquía, las organizaciones se volvieron más intermitentes, menos activas y

<sup>9</sup> La raíz de esta aproximación no partidista puede remontarse al gobierno de Rojas Pinilla. Aunque líderes de los partidos Liberal y Conservador participaron en su gobierno, organizaciones de partido como tal fueron desplazadas, puesto que la patria tomó precedencia sobre los partidos. La arena de los partidos tradicionales, el Congreso, fue disuelto y reemplazado por una asamblea constitucional.



orientadas principalmente hacia la arena electoral y a políticas no gubernamentales. Esta atenuación en la actividad de las organizaciones partidistas se refleja de manera clara en los directorios nacionales de partidos, que previamente fueron cuerpos funcionales en el corazón de la actividad política (por ejemplo, Laureano Gómez utilizó al Directorio Conservador como foro para conducir sus intensas peleas partidistas). Los jefes naturales se distanciaron de los directorios y prefirieron, en cambio, aceptar una embajada o planear estrategias y tácticas políticas desde sus oficinas privadas o, tal vez, desde una curul en el Congreso. La falta de correspondencia entre los jefes naturales y los miembros de los directorios resaltó claramente la disminuida importancia de las organizaciones partidistas como arenas de toma de decisiones políticas. La Alianza Nacional Popular (Anapo) constituyó una excepción obvia, con Rojas Pinilla y su hija María Eugenia, al dominar esa organización partidista.

La coalición del Frente Nacional predijo una sociedad despolitizada que emanaba no sólo dentro del país político, sino dentro del país nacional, a través del apoyo bipartidista hacia políticas de desarrollo y de la marginalización de los partidos del proceso de toma de decisiones políticas. A este respecto, el Frente Nacional también disfrutó de un éxito considerable. Las arenas política y gubernamental se volvieron crecientemente distintas, tanto en términos de canales de reclutamiento como en patrones de comportamiento (véase Hoskin 1980, 105-130). Los partidos políticos dejaron de mantener extensas listas de seguidores de las que burócratas del gobierno eran nombrados, particularmente en las esferas más altas. El país político se preocupó casi exclusivamente por el proceso electoral nacional y de políticas departamentales.

El Congreso siguió como el centro de la arena política, aunque la institución se volvió más y más aislada del proceso político, en gran parte debido a las reformas constitucionales de 1968, que trasladaron poderes presupuestales del Congreso al presidente, a cambio de la institucionalización de los auxilios parlamentarios o fondos asignados a cada congresista, virtualmente, sin ningún tipo de ataduras. Este fue un arreglo mutuamente beneficioso, puesto que el presidente acrecentó su control sobre el gasto estatal y los legisladores obtuvieron acceso permanente a recursos para mantener sus disputas electorales (Hoskin *et al.* 1974; Shugart 1992). La distancia entre el país político y el país nacional se redujo durante las elecciones presidenciales, pero



éstos se movieron después a distintas órbitas, y dejaron solo al presidente en la creciente difícil tarea de gobernar.

Durante el Frente Nacional el papel del Estado se fortaleció considerablemente, resultado de las políticas de desarrollo alcanzadas por los gobiernos de coalición. A medida que el número e importancia de institutos autónomos descentralizados se multiplicaron, los ministerios se volvieron menos importantes en el proceso político, incluso cuando estos últimos siguieron siendo apetecidos por políticos que buscaban puestos en elecciones futuras. El Estado expansionista estuvo acompañado por una dependencia creciente en técnicos para manejar el proceso de desarrollo, una tendencia reforzada por la también creciente dependencia del Estado de la ayuda económica de organismos internacionales, que enfatizó un proceso de desarrollo despolitizado. El gobierno tecnocrático se institucionalizó hacia el final de la administración de Carlos Lleras (1966-1970). Otra ramificación de este modelo despolitizado consistió en la importancia creciente de los grupos de interés para el proceso político; generalmente éstos evitaban a los partidos y al Congreso, pues preferían crear sus formas propias de interacción con el poder Ejecutivo.

En resumen, el modelo colombiano de partido de masas que se solidificó durante el período 1930-1958 fue debilitado, en gran parte, durante los gobiernos militares y el Frente Nacional, y el modelo *cadre* se reafirmó. No obstante, nuevas dificultades aparecieron cuando el modelo de desarrollo económico Estado-central se volvió institucionalizado y los partidos gravitaron hacia una dependencia de los recursos estatales, especialmente clientelismo y auxilios parlamentarios, para mantener sus dominios electorales. A pesar de la marginalización de los partidos del proceso político de toma de decisiones, en términos de precepción pública, la distancia entre los partidos y éste se redujo; los partidos se identificaron con el Estado, como lo postula el modelo cartel.

#### EL SURGIMIENTO DEL PARTIDO “ATRAPA-TODO”

Aunque en Colombia las restricciones puestas a la competición interpartidista fueron removidas para las elecciones de 1974, los rasgos básicos del Frente Nacional permanecieron en cuanto a la repartición de cargos públicos, como lo establecía el artículo 120 de la Constitución, el cual garantizaba al segundo partido en las elecciones

la recepción proporcional de cargos burocráticos. En consecuencia, todo presidente colombiano, a excepción de Virgilio Barco (1986-1990), formó gobiernos de coalición, que perpetuaban el modelo cartel surgido del Frente Nacional. Los auxilios estatales para los partidos continuaron en forma de auxilios parlamentarios, la distribución de cargos burocráticos y la creciente corrupción en el gobierno<sup>10</sup>.

Los dos partidos tradicionales mantuvieron su hegemonía electoral durante este período, como lo demuestran los retornos electorales para la Cámara de la tabla 1. Excluyendo la elecciones de 1991 y 1994, la proporción de votos de ambos partidos fue de 93% en promedio durante y tras el Frente Nacional (1958 a 1990), y cayeron al 90,9% entre 1974 y 1990. A pesar de dominio electoral y de la partición de cargos públicos, existieron incentivos para la reestructuración de partidos, debido a razones asociadas con la competencia interpartidista.

Desde la década de 1930 el Partido Liberal ha dominado las elecciones colombianas, con un promedio del 52% del voto de la Cámara entre 1958 y 1994, en comparación con el 33,6% del Partido Conservador durante el mismo período (incluidos los votos conservadores de la Anapo hasta 1970). Si los votos relevantes de la Anapo y del Nuevo Liberalismo son computados con sus partidos respectivos, el Partido Liberal registró una mayoría absoluta de los votos depositados entre 1958 y 1990. El estatus mayoritario de los liberales también se extendió a la arena presidencial (incluso con la victoria de Betancur en 1982, el voto liberal combinado por Alfonso López Michelsen y Luis Carlos Galán sobrepasó el 50%).

Por lo tanto, los conservadores enfrentaron un dilema clásico de los partidos de centroderecha, a saber: cómo movilizar un número suficiente de votantes para ganar elecciones más allá de su tradicional centro. Su respuesta consistió en moverse en la dirección de un partido "atrapa-todo", que apelaba a votantes en todo el espectro político y la estructura social con base en sus preferencias políticas, más que en identificaciones partidistas. Todo candidato presidencial conservador ha utilizado desde el reinicio de la competición interpartidista en 1974, en grados diversos de intensidad y de éxito, esta estrategia de movilización. Álvaro Gómez, en 1974, trató de conducir una campaña suprapartidista con poco éxito, dada su identificación

<sup>10</sup> Véase Cepeda Ulloa 1994a para una importante discusión de la corrupción administrativa en Colombia.

**Tabla 1. Retornos electorales para la Cámara de Representantes (1958-1994)\***

Año	Liberal	Conservador	Otros	Votos totales	Abstención
1958	57,7	42,1	–	3 693 939	31
1960	58,1	41,7	–	2 542 651	42
1962	54,5	41,7	3,7**	3 090 203	42
1964	50,5	35,5	13,7**	2 261 190	63
1966	52,1	29,8	17,8**	2 939 222	56
1968	49,9	33,7	16,1**	2 496 455	63
1970	37,0	27,2	35,5**	3 980 201	48
1974	55,6	32,0	9,5**	5 100 099	43
1978	55,1	39,4	–	4 180 121	63
1982	56,3	40,3	–	5 584 037	59
1986	47,6	37,0	6,6**	6 912 341	56
1990	59,0	32,1	–	7 631 694	45
1991	44,2	22,3***	8,8**	5 486 636	65
1994	47,0	23,2***	29,8**	5 576 174	67

\* Todos los datos electorales son tomados de las publicaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil correspondientes a 1990, 1991 y 1994.

\*\* De 1964 a 1974 estos votos corresponden a la Anapo que usó banderas de ambos partidos tradicionales hasta las elecciones de 1970. En las elecciones de 1986, estos votos son por el Nuevo Liberalismo, encabezado por Luis Carlos Galán. Para ser consistente con años anteriores, estos votos deben ser sumados probablemente a los del Partido Liberal, en particular desde que los miembros del Nuevo Liberalismo se adhirieron al Partido Liberal en 1989. En las elecciones de 1991, estos votos son de AD-M-19. Los votos de 1994 en la otra categoría consisten para todos aquéllos no depositados por los partidos mayoritarios: 5,8% clasificados como “otros”, 2,8% por AD-M-19, 0,8 % por coaliciones, 0,7% por la Unión Patriótica y 19,7% por 19 movimientos menores distintos en la contienda.

\*\*\* Los votos conservadores constan de cuatro facciones, los Social Conservadores, el Movimiento de Salvación Nacional, el Movimiento Nacional Conservador y los conservadores independientes.

cercana con el Partido Conservador; pero Belisario Betancur fue un maestro de esta estrategia para ganar así la Presidencia en 1982.

Andrés Pastrana fue más lejos, al rechazar el nombre del Partido Conservador en su apuesta casi exitosa por la Presidencia en 1994 y

se lanzó bajo el nombre de Andrés Presidente. A la luz de su estatus electoral mayoritario, el Partido Liberal se ha movido hacia el modelo “atrapa-todo” mucho más lentamente. Virgilio Barco ganó tranquilamente en 1986, haciendo una campaña eminentemente liberal. En el modelo clásico de “atrapa-todo”, los partidos se mueven hacia el centro del espectro político y se vuelven menos distintos en términos de ideología y distinción política, mientras crece su dependencia en medios de comunicación para la movilización de votantes y apelan a preferencias políticas más que a identidades sociales del electorado para así ganar elecciones. “Las elecciones son oportunidades propias entre equipos de líderes más que contiendas entre grupos sociales cerrados o ideologías acomodadas” (Katz y Mair 1995, 14): “Mientras quedan diferencias entre los partidos con respecto a su receptividad de aportes de grupos que difieren, y con relación a las políticas que están dispuestos a defender [...] la mayoría de los grupos esperan, y se espera de ellos, que sean capaces de trabajar de manera cooperante con cualquier partido que esté en el poder” (Katz y Mair 1995, 13).

El surgimiento del partido “atrapa-todo”, en especial entre los conservadores, ha sido facilitado por los patrones de reclutamiento de los partidos tradicionales virtualmente desde principios de su existencia, que atravesaron la estructura social (cada uno se basó en membresías policlasistas) y estuvieron anclados en hegemonías de un partido en el ámbito municipal (Pinzón 1989). Sumado a esto, la diversificación de la sociedad civil y la disminución de ataduras con partidos tradicionales durante el período posterior a 1958 favorecieron la movilización electoral con base en preferencias políticas, más que en lealtades electorales ciegas y heredadas, tan características del período anterior al Frente Nacional. Sin embargo, las opciones presentadas a los votantes, tanto en términos de ideología como de políticas, de manera creciente se volvieron limitadas, a medida que los partidos tradicionales mantuvieron su hegemonía electoral y gravitaron hacia el centro del espectro político.

#### EL ASALTO AL MODELO CARTEL: LA CONSTITUYENTE Y MÁS ALLÁ

El acercamiento de fronteras entre los partidos y el Estado, junto con la resistencia aparente de los líderes de partidos tradicionales a cambiar, causó una vehemente reacción de la sociedad civil, manifestada durante la década de 1980 por la oposición guerrillera persistente, el

surgimiento del Nuevo Liberalismo de Luis Carlos Galán y, en últimas, la convocatoria de la Constituyente. La violencia constante asociada con la guerrilla, los carteles de la droga, las organizaciones paramilitares y la delincuencia común debilitaron además la legitimidad del sistema político y desacreditaron a la clase política, la que aparentemente estuvo más interesada en mantener sus prácticas clientelistas y sus dominios electorales que en promover políticas que ayudaran al crecimiento de la estabilidad política y al desarrollo socioeconómico.

La popularidad del Congreso, el campo principal del país político, cayó drásticamente cuando la reforma constitucional del presidente Barco fue hundida en segundo debate en diciembre de 1989. Dentro de este contexto de creciente descontento hacia los políticos tradicionales, un grupo de estudiantes universitarios distribuyó un séptimo voto, la Séptima Papeleta, durante las elecciones de marzo de 1990, para llamar a la convocatoria de una asamblea constituyente. De manera desbordante el electorado la aprobó. Aun cuando la Constitución permitía un único camino para reformarse, a través del Congreso, el gobierno de Barco decidió apoyar la iniciativa, y con el uso de poderes extraordinarios autorizó al Consejo Nacional Electoral para contar los votos de aquéllos a favor o en contra de una asamblea constituyente, en las elecciones presidenciales de mayo de 1990.

El 89% de los votantes apoyaron la iniciativa. En una decisión histórica basada en una interpretación amplia de la soberanía y de las políticas partidistas, la Corte Suprema apoyó la constitucionalidad de la propuesta. En consecuencia, los colombianos fueron a las urnas en diciembre de 1990 para seleccionar a los delegados a la Asamblea Constituyente, la que se reunió de manera continua entre febrero y julio de 1991. La nueva Constitución se convirtió en la ley suprema del país el 4 de julio de 1991 (véase Dugas 1993; 1994; Hoskin 1994).

La composición de la Asamblea Constituyente se desvió de manera significativa de las alineaciones de los partidos tradicionales en campos legislativos y extendió así el espacio para las reformas políticas. Esto resultó de la forma de selección de los delegados (circunscripción nacional y no por departamentos), la baja tasa de participación (una tasa del 26%)<sup>11</sup>, la oposición significativa desde la clase política y la apertura asociada con la reincorporación del

<sup>11</sup> Véase Dugas, Sánchez y Ungar 1991 (187-215), para una discusión de las razones de la alta tasa de abstención.

movimiento guerrillero M-19 al sistema político. Los partidos tradicionales (Liberal, Conservador y conservadores independientes) lideraron solamente el 47,1% de los votos de la Asamblea, lo que exageró su influencia, puesto que el bloque liberal de ninguna manera fue disciplinado (los 25 miembros liberales fueron elegidos en 20 listas separadas).

Puesto que ningún grupo era capaz de establecer la agenda o imponer sus deseos, surgió en consecuencia un liderazgo tripartita —Horacio Serpa (liberal), Antonio Navarro Wolff (AD M-19) y Álvaro Gómez (Salvación Nacional)—. Por lo tanto, desde afuera, la orientación reformista y antipartido tradicional de la Asamblea se volvió aparente, con líderes-punta de la AD M-19 y otros representantes no tradicionales, a menudo apoyados por el gobierno de Gaviria. Uno de los aspectos centrales de la cruzada contra el modelo cartel de partidos colombianos existía alrededor de esfuerzos para debilitar el clientelismo, el nepotismo y la corrupción rampantes entre la clase política, junto con poder extender oportunidades para nuevos partidos, movimientos sociales y grupos para ganar acceso a cargos de elección popular.

Respecto al Congreso, la nueva Constitución dictó normas que eliminaron los suplentes y los auxilios parlamentarios, puso restricciones a viajes al exterior, combatió el abstencionismo, declaró inelegibles para elecciones a aquellos que estuvieran en cargos públicos durante el año anterior o tuvieran parientes en cargos públicos y prohibió a congresistas tener otros empleos tanto en el sector público como en el privado (salvo cátedras universitarias). De manera clara, la Nueva Constitución atacó con fuerza las bases clientelistas de la clase política y eliminó incentivos financieros a su disposición, para mantener sus bases electorales y para enriquecerse a expensas del público.

En contraste con la Constitución de 1886, la cual vertió la soberanía de manera esencial y exclusiva en la Nación, la Constitución de 1991 proclamó que la soberanía emanaba únicamente del pueblo colombiano. En consecuencia, los constituyentes redactaron un documento diseñado para maximizar las oportunidades de expresión de la voluntad popular que fueran más allá del proceso de representación. Más específicamente, la Constitución creó las bases para la democracia participativa (título IV, capítulo 1) con los siguientes métodos para el ejercicio popular de la soberanía a todo ámbito gubernamental: voto, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildo abierto,

iniciativa legislativa y revocatoria de mandato<sup>12</sup>. Es más, la Nueva Constitución aumenta los medios por los que el pueblo puede reformarla o reemplazarla —a través del Congreso<sup>13</sup> o de una asamblea constituyente, iniciada por el Congreso y aprobada por los electores, o por iniciativa popular—. El Congreso aprobó la legislación necesaria y en 1994 la Corte Constitucional declaró la mayoría de ésta como exequible<sup>14</sup>. La ley autorizó al presidente de la República para crear un fondo para financiar la implementación de dicha ley.

Si asumimos que la democracia participativa será institucionalizada, ¿cuáles serán las posibles consecuencias en el comportamiento de los partidos políticos? Francamente, las ramificaciones parecen ser mínimas en el corto plazo, con un gran impacto surgido probablemente de un control creciente sobre los funcionarios públicos por parte de los ciudadanos y de la reducción de la brecha entre políticas públicas y las preferencias de los votantes. Esto no envuelve necesariamente una drástica reestructuración de los partidos, especialmente si los tradicionales retienen su hegemonía electoral. Cualquiera de las transformaciones de los partidos o su sistema de partidos habrá de ser indirecta y retardada, en parte porque el campo institucional de la clase política, el Congreso, no está conectado efectivamente con el proceso de toma de decisiones políticas, aunque el Congreso está volviéndose más asertivo en el diseño de políticas. Sin embargo, las implicaciones de la participación popular no deben subestimarse en términos de toma de decisión gubernamental, que profundizan la cultura política democrática y promueven la eficacia de los votantes colombianos.

El impulso reformista de la Constitución se dirigió también específicamente a los partidos políticos (título IV, capítulo 2). El derecho a establecer, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos fue garantizado a todos los ciudadanos, junto con el derecho a afiliarse o sustraerse de ellos (artículo 107). El derecho a postular candidatos para cargos públicos fue reconocido también a los movimientos

<sup>12</sup> Para un análisis más detallado del empuje participativo de la nueva Constitución, junto con las decisiones de la Corte Constitucional apoyando la democracia participativa, véase Cepeda 1998.

<sup>13</sup> Las reformas constitucionales por el Congreso pueden ser iniciadas por el gobierno, el Congreso, las asambleas departamentales, los concejos municipales o el 5% del censo electoral.

<sup>14</sup> Véase Cepeda Ulloa 1994b para el estatuto y la decisión de la Corte Constitucional.



sociales y a los grupos significativos. El Consejo Nacional Electoral fue dotado de poderes para otorgar personería jurídica a aquellos partidos y movimientos que presentaran peticiones válidas con al menos cincuenta mil firmas, con ese mismo número de votos recibidos en la última elección o que tuvieran miembros elegidos al Congreso.

Con la eliminación de los auxilios, la Constitución se movió en una nueva dirección en apoyo del modelo de cartel de partidos, en tres aspectos: a) financiación estatal de campañas políticas para partidos y movimientos con personería jurídica, así como otros partidos, movimientos y grupos significativos, cuyos candidatos reciban una proporción determinada de votos, como lo determina la ley<sup>15</sup>; b) el Consejo Nacional Electoral fue autorizado para establecer topes en gastos de campañas, tanto públicos como privados, y los partidos fueron obligados a hacer públicas sus contribuciones de campañas, y c) partidos y movimientos reconocidos por el Estado obtuvieron acceso a los medios de comunicación estatales en todo momento.

No obstante, fueron frustrados aquellos que buscaban imponer democracia interna sobre los partidos colombianos, puesto que el artículo 108 especificó que bajo ninguna circunstancia la ley puede establecer controles sobre la organización interna de los partidos o movimientos políticos o requerir membresía partidista para participar en elecciones. La legislación que desarrolla el título IV, capítulo 2, el Estatuto Básico para los Partidos y Movimientos Políticos, fue aprobado por la Cámara de Representantes en 1992 y el Senado en 1993. En una discusión muy detallada y teórica del papel de los partidos y movimientos políticos, junto con su relación para con el Estado, la Corte Constitucional expidió en marzo de 1994 su decisión sobre la exequibilidad del Estatuto Básico, en la que anulaba partes del paquete legislativo<sup>16</sup>. El Estatuto Básico, incorporando las revisiones de la Corte Constitucional, fue promulgado como la Ley 180 (marzo 23 de 1994)<sup>17</sup>. La legislación dio un marco extenso y detallado, que reguló la relación entre el Estado y los partidos y se extendió más allá de la Constitución en varios aspectos.

<sup>15</sup> La financiación estatal de campañas políticas empezó con las elecciones presidenciales de 1990, pero su base legal deriva de un decreto presidencial.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia 089, MP Eduardo Cifuentes Muñoz (2 de marzo de 1994).

<sup>17</sup> Ley 130 del 23 de marzo de 1994, "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos", Consejo Nacional Electoral.



En la mayoría de casos, esta Corte sostuvo la premisa constitucional de que el Estado no debe interferir en las relaciones internas de partidos y movimientos. Su funcionamiento y organización internos habría de regirse por sus propios estatutos<sup>18</sup>, y se les dio a los ciudadanos el derecho a demandar cualquier decisión del partido contraria a sus estatutos. La Corte eliminó la palabra *democrático* de los programas que partidos y movimientos presentaran para el reconocimiento del Consejo Nacional Electoral, pues atenta contra el pluralismo. No obstante, la Corte mantuvo la provisión y requirió a los partidos y movimientos a debatir y aprobar democráticamente sus propuestas, mas sólo para aquéllos financiados por el Estado<sup>19</sup>. Además, el Estatuto Básico manda a todos los partidos y movimientos a establecer comités de control ético para sus miembros, auditorías internas anuales de sus finanzas y una auditoría interna para los fondos asignados por el Estado. El Estatuto Básico se extendió más allá de la Constitución, pues otorgó financiamiento estatal de campañas, pero además para partidos y movimientos con personería jurídica o representación en el Congreso. Respecto al apoyo financiero de partidos y movimientos, los dineros se distribuyen anualmente de un fondo, con índice de inflación, con base en una contribución de 150 pesos por votante registrado, que no debe tener menos de 2 400 millones de pesos. El Congreso dispuso que dichos fondos han de ser distribuidos así: a) 10% por igual entre todos los partidos y movimientos, b) 50% entre partidos y movimientos en proporción con los escaños en las pasadas elecciones para Congreso, c) 10% para organizaciones dentro de los partidos (juventudes, mujeres y sindicatos) y d) 30% para la realización de objetivos de partidos y movimientos.

La Corte tumbó el 10% destinado para organizaciones internas, junto con las actividades enumeradas bajo la cuarta categoría, entre ellas la que disponía la destinación del 50% de estos fondos para organizaciones locales y regionales. Muy a pesar del disgusto de la clase política local, la Corte declaró inconstitucional al artículo 12 parágrafo que disponía que al menos el 70% de los fondos en las tres primeras distribuciones sería asignado a organizaciones locales y regionales.

<sup>18</sup> Estatuto Básico, artículo 7.

<sup>19</sup> Estatuto Básico, artículo 12, parágrafo 3.

El artículo 13 se refiere al monto y destinación de fondos públicos para campañas electorales desde el ámbito nacional hasta el local. Candidatos presidenciales recibirán 400 pesos por voto obtenido en primera vuelta y 200 pesos en la segunda; candidatos al Congreso, 400 pesos; candidatos a alcaldías y concejos, 150 pesos, y candidatos a gobernaciones y asambleas departamentales, 250 pesos. De nuevo, estos fondos se someten al índice de inflación. Con anterioridad a los fondos estatales, los candidatos tienen acceso a líneas de crédito bancarias tres meses antes de las elecciones. De manera significativa, los candidatos pueden recibir subsidios estatales, pero sólo a través de sus partidos o movimientos respectivos, con excepción de candidatos independientes o aquéllos pertenecientes a organizaciones sin personería jurídica. Sumado a esto, el Consejo Nacional Electoral también está autorizado para limitar y controlar los aportes privados a las campañas políticas.

Igualmente, otras dos disposiciones del Estatuto Básico afectan a los partidos colombianos. Primero, el Consejo Nacional Electoral fue autorizado para celebrar elecciones primarias de partidos y movimientos, consultas internas, en elecciones presidenciales, gobernaciones y alcaldías. La Corte Constitucional dispuso como vinculantes para los partidos los resultados de estas elecciones, salvo dispuesto en contrario en la petición de estas elecciones<sup>20</sup>. Segundo, partidos y movimientos con personería jurídica obtuvieron libre acceso a los medios de comunicación controlados por el Estado en todo momento para promover sus programas y filosofías, e inmediatamente antes de las elecciones para vender a sus candidatos, en proporción distribuida según su representación en la Cámara de Representantes. Es más, fueron establecidas líneas para prevenir la discriminación contra candidatos y partidos en términos de su acceso a medios controlados por manos privadas.

La Asamblea Constituyente también alteró las reglas de distribución de escaños en el Congreso, lo que pudo tener un impacto en el comportamiento y éxito de los partidos y movimientos políticos. Ésta aprobó el censo de 1985, que forzó al Congreso a redistribuirse, cambió las bases de representación tanto para el Senado como para la Cámara, disolvió al viejo Congreso y programó nuevas elecciones parlamentarias para octubre de 1991. En lugar de usar

<sup>20</sup> Sentencia 89 de la Corte Constitucional, 55.

a los departamentos como la principal unidad electoral, un número acordado de senadores (100 más dos elegidos por las comunidades indígenas) sería elegido en el país y así se cortaba la orientación rural que favorecía a los partidos tradicionales antes prevalentes en el Senado. No obstante, la creación de nueve departamentos nuevos en áreas periféricas y la separación de Bogotá de Cundinamarca comprometieron seriamente el principio de “una persona-un voto” y la representación de votantes urbanos en la Cámara.

Las nuevas reglas para la distribución de escaños en la Cámara favorecieron claramente a los partidos tradicionales. Primero, la creación de distritos electorales nuevos que, con excepción de Bogotá, son escasamente poblados, junto con la constante superrepresentación de los departamentos más pequeños, aumentaba las posibilidades de los partidos tradicionales. Por lo tanto, el 89% de los legisladores electos a la Cámara en 1991 de los nueve departamentos nuevos estaban afiliados a alguno de los partidos tradicionales, o a alguna de sus facciones. Segundo, la hegemonía de los partidos tradicionales tiende a ser más débil en los departamentos más urbanos, precisamente en aquellos distritos electorales que están subrepresentados. Los distritos urbanos tienden a presentar candidatos no tradicionales, lo que disminuye sus oportunidades electorales, debido a las distorsiones de representación en estos departamentos. En suma, la distribución de escaños en la Cámara baja sugiere que los partidos tradicionales manipularon las reglas electorales para maximizar su competitividad e indica que la mayoría de los miembros de la Asamblea Constituyente no estaba tan vehemente comprometida con la debilitación de los partidos políticos tradicionales, como su retórica lo hubiera indicado.

No obstante, cargar los dados a favor de la clase política tradicional en la Cámara fue contrabalanceado por las reglas electorales para el Senado, el cual debía ser elegido en una sola circunscripción electoral. Esta clase de elección ofrece grandes oportunidades de elegir candidatos a los grupos no tradicionales, aunque de ninguna manera elimina la posibilidad de formular listas regionales capaces de ganar. Sin embargo, los nuevos partidos y movimientos tienen más chance de ganar escaños en el Senado que en la Cámara, como resultado un umbral relativamente bajo para elegir a un senador. Por lo tanto, en la elección para Senado en 1991, el cociente electoral para obtener un escaño fue de 26 868 votos, y un liberal ganó una curul con un residual de 21 064 (el último escaño asignado en 1994 requirió

20 702 votos). Considerando que la mayoría de senadores electos encabezaban sus listas, esto aumentó las probabilidades electorales de los grupos no tradicionales.

¿Cómo las reformas políticas han afectado a los partidos políticos en las urnas? ¿Cómo lo reflejan las elecciones para Congreso en 1991 y 1994? ¿Han mantenido su dominio electoral los partidos tradicionales? ¿Están ganando mayor acceso a cargos públicos los nuevos partidos y movimientos nuevos? Antes de responder a estas preguntas, dos factores han de ser considerados. Primero, como lo muestra la tabla 1, las tasas de abstención varían drásticamente y aumentan notablemente para las elecciones de Congreso en 1991 y 1994. Segundo, el Consejo Nacional Electoral imprimió por primera vez las papeletas para las elecciones de 1991, lo que puede explicar el disparo de votos en blanco y nulos, 12,7% y 8,6%, respectivamente, para 1991 y 1994.

Las tablas 2 y 3 muestran el porcentaje de votos registrados por los partidos en las elecciones de Senado y Cámara, junto con la distribución de escaños por partidos en la legislatura. Aunque el voto liberal disminuyó en ambas cámaras entre 1990 y 1994, debe decirse que los liberales obtuvieron la mayor proporción de votos en 1990 desde el comienzo del Frente Nacional. En pocas palabras, el Partido Liberal no ha sufrido tanto en las urnas. El voto del Partido Conservador también ha disminuido, incluso sumando los votos por las facciones distintas, pues cayó un 8% en la Cámara y un 10% en el Senado entre 1990 y 1994. La hegemonía de ambos partidos ha caído alrededor del 76% en las dos cámaras para las dos últimas elecciones, en comparación con el 93% entre 1958 y 1990. Nótese el drástico aumento del voto por otros partidos desde 1990 en ambas cámaras.

Puesto que la fórmula para traducir los votos a escaños favorece a los partidos tradicionales, la caída en el número de escaños no fue tan pronunciada como la caída en sus votos, como lo muestran las tablas 2 y 3. El Partido Liberal ha retenido su mayoría en las dos cámaras, mientras que los conservadores han aumentado su porcentaje de escaños en la Cámara mientras han disminuido en el Senado. Nótese el marcado crecimiento en "otros" escaños para el Congreso de 1991 y la caída notable en 1994, especialmente en la Cámara baja. Claramente, los políticos tradicionales son expertos en utilizar las leyes electorales para su ventaja.

Finalmente, y aunque no voy a desarrollar el tema aquí, el impacto de las reformas administrativas, fiscales y políticas iniciadas durante el gobierno de Betancur y consolidadas en la nueva Constitución

**Tabla 2. Distribución del voto y escaños para la Cámara de Representantes (1990-1994)\*, en porcentajes**

Año	Partido Liberal		Partido Conservador**		Otros partidos	
	Votos	Escaños	Votos	Escaños	Votos	Escaños
1990	59	60	33	33	8	8
1991	51	54	26	26	24	20
1994	51	56	25	34	24	11

\* El porcentaje del voto del partido se calcula al excluir los votos en blanco y nulos, y el porcentaje de escaños excluye aquellos por las negritudes.

\*\* Los votos y escaños conservadores incluyen al Movimiento Nacional Conservador, Salvación Nacional y facciones conservadoras independientes.

afectarán de forma significativa el comportamiento partidista<sup>21</sup>. La evidencia hasta el momento, conceptualizada al final como los medios de reestructurar la democracia colombiana de abajo hacia arriba, sugiere un movimiento hacia dicha dirección. Las tasas de participación en elecciones para alcaldes desde 1988 han excedido aquéllas para otros comicios, candidatos cívicos e independientes han calado dentro del voto de los partidos tradicionales y, de manera considerable, los alcaldes disfrutaban de más independencia que antes de líderes nacionales y departamentales. Las reformas en los departamentos se están moviendo más lento, pero desde 1992 la elección popular de gobernadores y la política departamental igualmente pueden volverse más pluralistas y participativas. No obstante, como lo sugieren Gustavo Bell y Jesús Duarte (1998), la realización del potencial completo de la descentralización que promueve eficiencia gubernamental será un proceso largo, debido al clientelismo siempre presente en la política departamental y municipal.

Los partidos tradicionales han sido forzados a enfrentar una competencia creciente por parte de candidatos cívicos e independientes en el ámbito local y esto los ha obligado a reevaluar sus estrategias electorales. El grueso de los candidatos cívicos elegidos generalmente ha sido de ciudades medianas y pequeñas. Para las elecciones de 1994, trece

<sup>21</sup> Para análisis más extensos de la descentralización en Colombia, véanse Gaitán y Moreno 1992 y Dugas *et al.* 1992.

**Tabla 3. Distribución de votos y escaños para el Senado (1990-1994)\*, en porcentajes**

Año	Partido Liberal		Partido Conservador**		Otros partidos	
	% Voto	% Escaños	% Voto	% Escaños	% Voto	% Escaños
1990	59	58	33	34	8	8
1991	51	56	25	22	23	22
1994	52	56	23	25	26	19

\* El porcentaje del voto de partido se calcula al excluir los votos en blanco y nulos, y el porcentaje de escaños excluye los dos por las comunidades indígenas.

\*\* Los votos y escaños conservadores incluyen al Movimiento Nacional Conservador, la Nueva Fuerza Democrática, Salvación Nacional, Renovación Conservadora y conservadores independientes.

candidatos cívicos y de coalición fueron elegidos alcaldes en grandes ciudades (siete en 1992). Los alcaldes metropolitanos mantuvieron su nombre de partidos tradicionales hasta 1992, cuando un candidato cívico, el padre Bernardo Hoyos, ganó la alcaldía de Barranquilla. Su sucesor en 1994, Edgard George, era igualmente un candidato cívico, y el nuevo alcalde de Cali se lanzó bajo una plataforma de coalición, aunque apareció en la papeleta como liberal. Sin embargo, quizás el mayor fenómeno en elecciones de alcaldía ocurrió en 1994, en Bogotá, cuando otro candidato cívico, Antanas Mockus, derrotó de manera elegante al candidato del Partido Liberal con un 64% de los votos. Como consecuencia del éxito electoral de los candidatos cívicos e independientes en la esfera local, no parece inconcebible que un candidato cívico pueda ser competitivo en elecciones presidenciales, tal vez tan pronto como en 1998.

#### CONCLUSIONES

El sistema político colombiano, junto con sus partidos políticos, está experimentando en la actualidad los problemas de la transición de una democracia representativa a una más participativa. Desde sus inicios, los partidos tradicionales colombianos se han adaptado a sus ambientes cambiantes, al desarrollar diferentes estructuras para ganar las elecciones. Empezando con las organizaciones *caucus cadre* del siglo XIX, los partidos se movieron hacia el modelo de masas en la década de

1930, que fue descartado durante el Frente Nacional. El modelo *cadre* se reafirmó en conjunto con la emergencia del modelo cartel, basado en la competencia interpartidista y la financiación estatal a través del clientelismo y la corrupción. En 1974 el restablecimiento de la competencia interpartidista forzó al Partido Conservador a tomar la iniciativa de alterar las estrategias electorales para superar la mayoría liberal, y ello inició el modelo “atrapa-todo”, en el que se apelaba a los votantes con base en sus preferencias políticas, más que a un sectarismo ciego que penetró en la sociedad antes del Frente Nacional. Así, un modelo híbrido apareció en el período posterior a 1974, consistente en la combinación de los modelos *cadre*, atrapa-todo y cartel. Pero el descontento popular creciente para con la clase política y con su cercana identificación con el Estado propició una revuelta contra este modelo híbrido de partidos colombianos, que culminó con la promulgación de la Constitución de 1991.

¿Cuáles son las consecuencias probables de las reformas políticas sobre los partidos colombianos? ¿Sufrirán una drástica transformación los partidos y el sistema de partidos? Aunque muy poco tiempo ha pasado desde la adopción de la Constitución de 1991 y la consiguiente implementación de legislación, la evidencia es abrumadora en cuanto a que los partidos se están adaptando en varios aspectos a sus nuevos ambientes. Primero, el modelo cartel se mantuvo en términos de apoyo estatal, no sólo para campañas políticas sino para organizaciones partidistas. La Corte Constitucional anuló los intentos de la clase política para hacer de estos subsidios el equivalente funcional de los auxilios parlamentarios, cuando mandó que el Estado no puede distribuir estos fondos para organizaciones partidistas regionales y locales específicamente y dejó esa decisión en manos de los directorios nacionales de partido. Claramente, los subsidios estatales para partidos y movimientos (incluido el libre acceso a los medios de comunicación estatales) tendrán el efecto de reforzar aquellos grupos representados en el Congreso.

Quizás, incluso, una ramificación más importante para los partidos políticos de la nueva Constitución y del Estatuto Básico se desenvuelve alrededor de las posibilidades de reestructurar las organizaciones partidistas, haciéndolas más controlables, participativas y transparentes. Las consultas internas adoptadas ya por el Partido Liberal, y actualmente en discusión en el Partido Conservador, abren más ampliamente el proceso de selección de candidatos a los miembros del partido.



La asignación de subsidios estatales a los directorios nacionales de partido, más que a candidatos individuales o a organizaciones partidistas subnacionales, promueve los prospectos de centralizar la toma de decisiones y llevará posiblemente a un aumento del control en el proceso nominatorio, a una estrecha disciplina partidista y a una disminución del faccionalismo. El control estatal a los aportes privados en partidos y movimientos, junto con auditorías internas y la publicación de las finanzas de campaña, habrá de contribuir a una mayor transparencia de las actividades de los partidos. Además, los dos partidos más grandes han cumplido con el Estatuto Básico, en términos de establecer consejos de ética, concebidos para impregnar a sus miembros de mayor moral pública (el Partido Liberal ha sancionado ya a varios de sus miembros).

Finalmente, las diversas formas de participación directa en las decisiones del gobierno, en especial el voto programático y la revocatoria, debe promover el control popular sobre los partidos políticos. Por las razones anteriores, así como por el número creciente de movimientos cívicos y candidatos independientes, los partidos políticos colombianos se apartarán de las estructuras cerradas de liderazgo del tipo *cadre* y su gran dependencia en el clientelismo e irán hacia organizaciones más abiertas y participativas que bien podrán involucrar estructuras partidistas más extensas diferenciadas que en los casos anteriores. En Colombia los partidos tradicionales siempre se han adaptado a ambientes cambiantes, para así realizar su meta principal, a saber: ganar el control del gobierno. Esto no implica que los partidos tradicionales no sufrirán derrotas en las urnas o que harán una transición suave a la democracia participativa, pero considerando su récord histórico, dudo mucho en declarar su fracaso.

#### REFERENCIAS

- Bell Lemus, Gustavo y Jesús Duarte. 1998. The decentralised state: an administrative or political challenge? En *Colombia: The Politics of Reforming the State*, ed. Eduardo Posada Carbó. Londres: MacMillan.
- Cepeda, Manuel José. 1998. Democracy, state and society in the 1991 constitution: the role of the constitutional court. En *Colombia: the politics of reforming the state*, ed. Eduardo Posada Carbó, 71-96. Londres: MacMillan.
- Cepeda Ulloa, Fernando. 1994a. *La corrupción administrativa en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para combatirla*. Bogotá: Tercer Mundo.



- . 1994b. *Ley estatutaria: instituciones y mecanismos de participación ciudadana*. Bogotá: Uniandes.
- Colmenares, Germán. 1968. *Partidos políticos y clases sociales*. Bogotá: Italgraf, Uniandes.
- Deas, Malcolm. 1976. Algunas notas sobre la historia del caciquismo en Colombia. *Revista de Historia* 2 (1).
- Delpar, Helen. 1981. *Red against blue: the Liberal Party in Colombian politics*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Dugas, John. 1993. *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?* Bogotá: Uniandes.
- . 1994. The economic imperative of decentralisation in Colombia. Ponencia presentada en la conferencia de la Latin America Studies Association, 10 a 12 de marzo, Atlanta, Estados Unidos.
- Dugas, John, Rubén Sánchez y Elisabeth Ungar. 1991. La Asamblea Nacional Constituyente: ¿expresión de una voluntad general? En *Los nuevos retos electorales: Colombia 1990. Antesala del cambio*, ed. Rubén Sánchez, 187-215. Bogotá: Uniandes, Cerec.
- Dugas, John et al. 1992. *Los caminos de la descentralización: diversidad y retos de la transformación municipal*. Bogotá: Uniandes.
- González, Fernán. 1982. *Caudillismo y regionalismo en el siglo XIX latinoamericano*. Bogotá: Cinep.
- Hartlyn, Jonathan. 1985. Producer associations, the political regime and policy processes in Colombia. *Latin America Research Review* 3 (20): 111-138.
- Hoskin, Gary. 1980. The impact of the National Front on congressional behavior: the attempted restoration of *el país político*. En *Politics of compromise: coalition government in Colombia*, eds. Albert Berry, Ronald Hellman y Mauricio Solaún, 105-130. New Brunswick: Transaction Books.
- . 1994. The consequences of constitutional reform on the Colombian party system. Ponencia presentada en la conferencia de la Latin America Studies Association, 10 a 12 de marzo, en Atlanta, Estados Unidos.
- Hoskin, Gary et al. 1974. *El congreso colombiano*. s. d.
- Katz, Richard y Peter Mair. 1995. Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the Cartel Party. *Party Politics* 1 (1): 5-28.
- Latorre, Mario. 1974. *Elecciones y partidos políticos en Colombia*. Bogotá: Uniandes.
- Lawson, Kay y Peter Merkl, eds. 1988. *When parties fail: Emerging alternative organizations*. Princeton: Princeton University Press.
- Leal Buitrago, Francisco. 1984. *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI-Cerec.
- Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila. 1990. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Lipset, Seymour y Stein Rokkan. 1967. Cleavage structures, party systems, and voter alignment: An introduction. En *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*, eds. Seymour Lipset y Stein Rokkan. Nueva York: Free Press.
- Molina, Gerardo. 1970. *Las ideas liberales en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.

- Neuman, Sigmund. 1956. *Modern political parties: Approaches to comparative politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Orjuela, Luis Javier. 1992. La descentralización en Colombia: paradigma para la eficiencia y la legitimidad del Estado. En *Los caminos de la descentralización: diversidad y retos de la transformación municipal*, ed. John Dugas et al., 27-84. Bogotá: Uniandes.
- Panbianco, Angelo. 1988. *Political parties: organization and power*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Pinzón de Lewin, Patricia. 1989. *Pueblos, regiones y partidos: la regionalización electoral, atlas electoral colombiano*. Bogotá: Uniandes, Cerec.
- Safford, Frank. 1977. Aspectos sociales de la política en la Nueva Granada: 1825-1850. En *Aspectos del siglo XIX en Colombia*, ed. Frank Safford. Medellín: Hombre Nuevo.
- Santamaría, Ricardo y Gabriel Silva Luján. 1984. *Proceso político en Colombia: del Frente Nacional a la apertura democrática*. Bogotá: Cerec.
- Scully, Timothy. 1992. *Rethinking the center: Party politics in nineteenth-century Chile*. Stanford: Stanford University Press.
- Shugart, Matthew. 1992. Economic adjustment and political institutions: Foreign vs. domestic constituents in Colombia. Documento de trabajo.
- Shugart, Matthew y John Carey. 1992. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tirado Mejía, Álvaro. 1989. El Estado y la política en Colombia. En *Manual de historia de Colombia*, tomo II, eds. Jaime Jaramillo Uribe, Álvaro Tirado Mejía y Gloria Zea. Bogotá: Planeta.
- . 1998. Violence and the State in Colombia. En *Colombia: the politics of reforming the State*, ed. Eduardo Posada Carbó, 111-124. Londres: MacMillan.
- Weber, Max. 1944. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

