

Redefinición de las reglas de juego Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1991-2011*

Redefining the Rules of the Game The Colombian Electoral System Reforms as a Case of Institutional Volatility, 1991-2011

*Javier Duque Daza***

Recibido: 27/04/11

Aprobado evaluador interno: 1/06/11

Aprobado evaluador externo: 29/06/11

Resumen

El artículo analiza el cambio institucional en Colombia durante el periodo 1991-2011. Aborda cuatro reformas al sistema electoral colombiano, sus modalidades, las relaciones entre los actores y los factores que las hicieron posible. El argumento enfatiza en diferenciar la presencia de tres tipos de reformas según estas modalidades: una en coyuntura crítica (1991); otra producto de negociación entre los actores que, por aprendizaje, adoptaron la reforma como una necesidad para su propia pervivencia y funcionamiento como estructuras partidarias (2003) y dos en un contexto en el cual una coalición partidista contó con la fuerza suficiente para imponer el cambio (2004 y 2009). Se destaca la presencia de una situación de cuasi volatilidad institucional

Abstract

This article analyzes the institutional change in Colombia during the period 1991- 2011. It approaches four reforms to the electoral Colombian system, the modalities, the relations between the actors and the factors that them made possible. The argument emphasizes in differentiating the presence of three types of reforms according to these modalities: one in critical conjuncture (1991), other one product of negotiation between the actors who as learning adopted the reform as a need for his own survival and functioning as structures partial (2003) and two in a context in which a partisan coalition possessed the sufficient force to impose the change (2004 and 2009). Is outlined the presence of a situation of institutional quasi-volatility and of instability

* Artículo de reflexión que hace parte de un trabajo mayor sobre el cambio institucional en Colombia 1910-2010, adelantado con el apoyo de la Universidad del Valle y la Red Latinoamericana de Investigadores de la Calidad de la Democracia, México.

** Profesor de la Universidad del Valle, Colombia. Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana y PhD en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flasco, México. Correo electrónico: Jduqued86@hotmail.com

y de inestabilidad en los marcos de regulación política. El artículo se divide en cuatro apartados que dan cuenta de cada uno de los cambios institucionales y un breve cierre conclusivo.

Palabras clave:

Cambio institucional, actores políticos, coalición, constitución, Congreso.

Palabras clave descriptor:

Sistemas electorales—Colombia, coalición (ciencias sociales), gobiernos de coalición, estabilidad política.

in the frames of political regulation. The article divides in four paragraphs that realize of each one of the institutional changes and a brief conclusive closing.

Key Words:

Institutional Change, Political Actors, Coalition, Constitution, Congress.

Keywords plus:

Electoral systems – Colombia, Coalition (Social sciences), Coalition governments, Political stability.

Introducción

El estudio de la dinámica política electoral implica asumir que esta involucra reglas, ciertos actores, determinadas estrategias, pautas de comportamiento y los resultados generados por su interacción. En la ciencia política, se ha venido enfatizando desde comienzos de la década de 1980 el papel central de las reglas, de las instituciones, en los resultados de la dinámica política y en la estructuración de los mecanismos de interacción en los principales actores políticos. A las instituciones, se le atribuye la función de reducir la incertidumbre, estableciendo estructuras estables de interacción. Aunque existen diversas concepciones sobre el carácter de las instituciones, sobre el grado de incidencia en las dinámicas políticas, sobre su estabilidad y cambio, hay un amplio consenso respecto a su incidencia en los procesos políticos. Como tantas veces se ha reiterado: las instituciones cuentan. Estas constituyen el marco dentro del cual se desarrolla la política.

De este marco nos ocupamos en el presente artículo. Más específicamente, del marco referido a las instituciones electorales en Colombia, sus características y la forma como se han transformado a lo largo de las dos décadas que cubren el periodo 1991-2011, desde la nueva Constitución Política. Las preguntas son recurrentes. Nos ocupamos de tres de ellas: ¿por qué los políticos reforman las instituciones que los mantienen en el poder? ¿Qué modalidades de cambio se establecieron y de qué dependieron estas? ¿Cuál ha sido el ritmo del cambio institucional?

En el análisis de estas cuestiones, tres coordenadas analíticas guían nuestra argumentación. La primera se refiere a que el carácter estable de las reglas de juego que permite la regulación de las dinámicas políticas no implica necesariamente que las instituciones, como patrones de acción que regulan a los diversos actores individuales y colectivos, sean inmodificables. Aunque duraderas, con mayores o menores ritmos, las instituciones mantienen una determinada dinámica de cambio. Las instituciones cambian y de la forma como se asuma este cambio depende la explicación de las modificaciones que ellas presentan. El cambio puede ser asumido como ingeniería, en el sentido de que las instituciones se pueden diseñar en función de los resultados esperados por actores estratégicos en procesos surgidos de acciones racionales. Se presentaría cuando se considera que las instituciones han fracasado en la producción de los resultados para los cuales fueron diseñadas. Como se asume que las instituciones crean asimetrías, para los grupos ganadores, el aprendizaje y la adaptación a las reglas existentes implican mantenerse como ganadores y, por ello, se oponen al cambio y utilizan los recursos de poder disponible o impulsan el cambio cuando calculan que pueden obtener beneficios de ello. Para los grupos perdedores, si el cambio implica posibilidades para mejorar sus posiciones, ingresos y apuestas por el cambio institucional, se hace racional impulsarlo (Rothstein, 1995; Colomer, 2002; Sartori, 1993).

Desde otra perspectiva, que es la que se adopta en este artículo, se asume que las instituciones políticas son el resultado de procesos históricos concretos que tienen lugar en un tiempo y espacio determinados. Estas no operan en el vacío, son el producto de las relaciones concretas de poder, de negociaciones o confrontaciones entre diversos actores (Nohlen 1991; Steinmomo y Thelen, 1992; Rainer-Olaf, 1998; Monsalve y Sottoli, 1998). Con frecuencia, las instituciones expresan el traslapamiento de diversas lógicas, producto de reglas surgidas en momentos históricos diferentes, de lo cual pueden resultar arreglos institucionales contradictorios y, en ocasiones, conflictivos (Orren y Skowronek, 1999). En esta dirección, no es posible comprender el cambio de las instituciones si no analizamos los efectos distributivos que estas implican, pues las relaciones y asimetrías de poder inciden en qué cambia y cómo cambia. Quien tenga más poder puede mantener el equilibrio existente o modificarlo, de forma que sirva para mantenerlo o incrementarlo. En tal sentido, las propuestas de cambio de actores menos poderosos suelen ser menos frecuentes y cuentan con una probabilidad de fracasar.

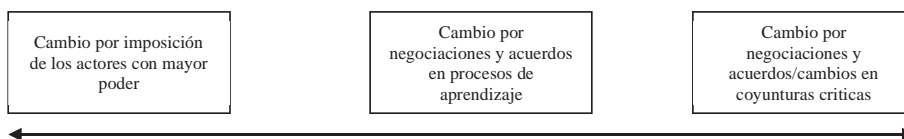
La segunda coordenada analítica se refiere a las modalidades del cambio según el tipo de escenario y las relaciones entre los actores. En nuestro caso, nos interesan especialmente tres modalidades:

1. Situaciones de coyuntura crítica. Este tipo de situaciones constituyen momentos de alta tensión social y política y de retos para los arreglos institucionales vigentes. Las coyunturas críticas se configuran cuando los actores políticos posicionados en condiciones favorables para sus intereses se ven enfrentados a retos que no pueden eludir sin generar cambios en las reglas de juego (Collier y Collier, 1991). Aunque los cuerpos legislativos tienden a ser renuentes a hacer cambios que puedan afectar sus posiciones, se presenta una conjunción de determinadas fuerzas sociales y políticas que presionan por el cambio y los actores con mayores cuotas de poder actúan como una de las partes en las negociaciones y acuerdos. Debido a las presiones cambiantes, estas situaciones suelen generar innovaciones institucionales, nuevos arreglos, nuevos pactos.
2. Situaciones de fuerza suficiente. Cuando un actor o una coalición de actores mayoritarios plantean la iniciativa de cambio, y en virtud de sus mayores cuotas de poder institucionalizado, impone el cambio por las vías normativas, se crea una situación de imposición. Dado un marco institucional determinado, algunos actores con capacidad de presión y decisión, de fuerza suficiente, para utilizar la expresión de S. Krasner (1984), llegan a la conclusión de que un cambio del marco institucional va a procurarles mayores ventajas personales o colectivas (Rothstein, 1999; Prats, 2003). En estos casos, los cambios institucionales expresan la visión e intereses de los actores, por lo regular, un conjunto de actores, de una coalición de intereses sobre otra. Aunque los actores minoritarios impulsen reformas incluyentes, democrati-

- zantes o de apertura, en situaciones en las cuales los actores mayoritarios imponen su posición bloqueando las reformas, las instituciones no prosperan (Geddes, 1994).
3. Por aprendizaje y conveniencia. En la dinámica de interacción de los actores políticos, estos aprenden de su propia experiencia y de las de otros. En tales casos, se pueden presentar reformulaciones que si bien involucran visiones alternativas y en ocasiones opuestas sobre la política, puede generar un proceso político que permite resolver las diferencias y concertar nuevas reglas de juego, que son asumidas como beneficiosas para las organizaciones políticas que los impulsan. En muchos casos, se orientan a un mejor posicionamiento en los escenarios de la competencia política (Olsen y Peters, 1996; Peters, 1999). Los arreglos institucionales existentes dejan de ser provechosos para los actores porque su legitimidad, la competencia, su rendimiento o su imagen están siendo afectados. Se generan cambios cuando se llega a acuerdo entre rivales políticos respecto a la conveniencia del cambio (Geddes, 1991).

Estas tres modalidades del cambio institucional se ilustran en el esquema 1:

Esquema 1 Modalidades del cambio institucional según interacciones entre los actores



La tercera coordenada analítica que guía nuestra argumentación se relaciona con la modalidad del cambio institucional, según su carácter (continuidad/discontinuidad) y sus ritmos (moderado y volátil).

Las transformaciones de tipo continuo, adaptativo o incremental se presentan cuando tienen lugar de acuerdo con las normas de transformación previstas por el sistema o por sus componentes e implican cambios parciales, manteniendo una matriz de reglas cimentadas. Las de tipo discontinuo y radical suponen una ruptura respecto a las reglas de autotransformación y la introducción de criterios nuevos no establecidos, dándose cambios más profundos (Morlino, 1985; North, 1993). Una buena imagen de las instituciones y de su cambio, con el predominio del cambio continuo, la presenta Both Rothstein (1992) cuando señala que las instituciones se parecen a un arrecife de corales con niveles superpuestos, lo cual implica que durante varios periodos diversos actores con intereses determinados adoptan instituciones teniendo como sustrato el sistema preexistente. Esto implica que las instituciones son duraderas y no cambian de forma drástica al ritmo de las dinámicas de poder y de los intereses de los actores que en un determinado momento concentran mayores cuotas de poder. En el caso de los

sistemas electorales, las reformas generalmente se mantienen dentro del sistema de representación existente y, solo de forma excepcional, en tiempos especialmente críticos o de grandes transformaciones sociales y políticas, se presenta un tipo de cambio discontinuo que genera un sistema electoral diferente (Lijphart, 1994; Nohlen, 1991).

Por otra parte, los cambios continuos o discontinuos, además de implicar escenarios de poder, de negociación y confrontación, son adelantados a través de mecanismos diferentes. Ya sea que se lleven a cabo a través del mecanismo constitucional legislativo (de las cámaras o el parlamento) o que se realice mediante la recurrencia a métodos plebiscitarios. En el primer caso, puede implicar confrontación entre sectores gubernamentales y la oposición y realizarse mediante la estrategia de conformación de mayorías calificadas mediante coaliciones o con presencia de partidos predominantes o hegemónicos. También, puede realizarse mediante concertación y acuerdos, con un carácter más inclusivo. En el segundo caso, la recurrencia plebiscitaria le da un carácter de consulta directa al pueblo respecto a las necesidades del cambio, lo cual puede implicar polarizaciones en la sociedad o amplias mayorías cuando existe una cierta tendencia hacia el consenso respecto a la pertinencia de los cambios.

En cuanto a los ritmos del cambio, podemos diferenciar dos situaciones extremas (ver esquema 2). Un extremo expresa situaciones de alta estabilidad institucional, equilibrios sociales autosostenidos, ya sea que los resultados hayan generado consolidación democrática, inclusividad y cuenten con un amplio consenso y legitimidad; o que expresen la renuencia de los actores con mayores cuotas de poder para modificarlos, asumiendo que un cambio en las reglas afectaría sus posiciones. El otro extremo implica una gran volatilidad de las reglas con alta frecuencia de cambios. En algunas circunstancias, las reglas y procedimientos deben ser adaptados a realidades circunstanciales, aunque ello, en general, ocurre en condiciones extremas, precisamente en sociedades en violenta transición (Perelli, 2006). En estos casos, suele ocurrir que las reglas electorales no se mantienen entre una y otra elección. Los actores ajustan sus expectativas, acciones y aspiraciones a la posibilidad de modificar las reglas, más que las normas vigentes. Este tipo de situaciones generan inestabilidad social y política y le dan al sistema un alto grado de incertidumbre.

Esquema 2 Extremos de la dinámica institucional



El carácter del cambio, las relaciones entre los actores, y de estos con el entorno, y los mecanismos a través de los cuales este se lleva a cabo le imprimen una dinámica especial a las nuevas reglas y condicionan también sus resultados. En el caso colombiano, el cambio institucional de las reglas electorales presenta dos grandes periodos desde el inicio de la reapertura de la competencia electoral después del Frente Nacional. El primero abarca lo que podemos denominar el Frente Nacional prolongado, desde 1974 hasta 1990, durante el cual se mantienen los componentes del sistema electoral en una especie de congelamiento de la política. Los cambios de las reglas se obstaculizaban, especialmente, por la contención reformista establecida por la norma determinada por el Frente Nacional, según la cual solo el Congreso de la República podía reformar la Constitución. Aunque hubo algunos intentos de reforma, estos no prosperaron, pues los congresistas no asumieron el riesgo que podían representar para sus posiciones y privilegios de poder una modificación de las reglas de juego¹. El segundo periodo abarca las dos décadas comprendidas entre 1991 y 2011, durante las cuales se realizaron varios intentos de cambio institucional y se concretaron cuatro reformas mediante las cuales se modificaron componentes importantes del sistema electoral.

El artículo da cuenta del segundo periodo y plantea dos argumentos centrales. El primero se refiere a que las cuatro reformas son el producto de tres tipos diferentes de correlación entre actores en contextos diferenciados. La primera corresponde a una coyuntura crítica, mientras la segunda implicó una negociación entre los actores que, por aprendizaje, adoptaron la reforma como una necesidad para su propia pervivencia y funcionamiento como estructuras partidarias. La tercera y cuarta se realizaron en un contexto en el cual una coalición partidista contó con la fuerza suficiente para imponer el cambio, sobre minorías partidistas en oposición. Las cuatro reformas han tenido en común su carácter continuo, es decir, se han mantenido constantes institucionales del sistema (el presidencialismo, la representación proporcional, el bicameralismo) con reformas que no generaron rupturas estructurales. El segundo argumento destaca una situación de cuasi volatilidad institucional. Cuatro reformas a componentes importantes

¹ A finales de la década del ochenta, hubo tres intentos de reformas durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), pero fracasaron. El primero consistió en una propuesta de realización de un plebiscito para modificar esta norma, la iniciativa no prosperó. Tampoco lo hizo la propuesta del mismo presidente para que se llegara a un acuerdo partidista sobre una reforma que luego sería sometida a un referendo. La tercera propuesta consistió en un proyecto de ley tramitado en el Congreso de la República para convocar a un referendo que logró un cierto consenso, pero el gobierno optó por retirarlo pues, en el Congreso, se incluyó una pregunta adicional referida a la extradición de colombianos al exterior. La reforma, finalmente, fue archivada (ver Roll, 1999 y 2001; Dugas et al., 1991). Durante este periodo, la única reforma que prosperó fue la propuesta por el Partido Liberal de separación de las elecciones para Congreso de la República y las presidenciales. Se pasó de elecciones concurrentes a no concurrentes desde 1978.

del sistema electoral en un corto periodo de tiempo aproximan el caso colombiano al planteamiento según el cual los actores, más que interactuar en el macro regulador existente, están en la expectativa de poder adaptar las reglas a las situaciones coyunturales. En el primer caso, en búsqueda de una mayor inclusión y pluralismo en la representación política; en el segundo, en la búsqueda de una mayor funcionalidad del sistema electoral que permitiera relegitimar a las instituciones y corregir algunas “patologías” de los partidos y del sistema de partidos (de igual forma que la cuarta reforma) y, en el tercero y cuarto casos, la expresión de la adaptación del sistema a los requerimientos del poder ejecutivo con apoyo de las mayorías en el Congreso de la República.

Tabla 1
Cambio institucional del sistema electoral en Colombia, 1991-2011

Cambio institucional	Tipo de cambio	Mecanismo	Interacción entre los actores
Nueva Constitución Política 1991	Continuo	Asamblea Nacional Constituyente	Negociación y concertación en una coyuntura crítica
Reforma de 2003 Acto Legislativo 01/2003	Continuo	Congreso de la República	Negociación entre actores políticos
Reforma de 2004 Acto Legislativo 02/2004	Continuo	Congreso de la República	Imposición de las mayorías en el poder: fuerza suficiente
Reforma de 2009 Acto Legislativo 01/2009	Continuo	Congreso de la República	Imposición de las mayorías en el poder: fuerza suficiente

Fuente: elaboración del autor.

La Constitución de 1991 y el sistema electoral: más continuidad que cambio en una coyuntura crítica

Con el proceso que condujo a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en 1990, se gestó una nueva constitución política vigente desde 1991, la cual estableció algunos cambios en el sistema electoral del país. Producto de una consulta popular y de la posterior elección de forma directa por los constituyentes, con la nueva constitución, se produjeron reformas logradas a través de un amplio debate y una lógica de acuerdos en los cuales participaron diversas fuerzas políticas y sociales del país. Los cambios en las reglas electorales se orientaron especialmente a propiciar una mayor inclusión, una apertura democrática que permitiera superar las restricciones institucionales. El acento en la apertura impidió que se establecieran nuevas regulaciones que permitieran transformar algunos de los rasgos característicos de los partidos, como su debilidad organizativa, su fragmentación y la alta personalización de la política en el país.

Mediante la convocatoria a elecciones, se conformó una Asamblea Nacional Constituyente que tuvo cuatro características que serían determinantes en sus resultados. Primero, fue el producto de una dinámica social que generó múltiples presiones en una

coyuntura crítica caracterizada por la presencia de acciones violentas que afectaban a líderes políticos de izquierda y de los propios partidos tradicionales, por la realización de diversas acciones colectivas que reivindicaban la necesidad de reformar las instituciones en un contexto de fuerte presencia del terrorismo generado por el narcotráfico, de marginalidad social y exclusión de diversos sectores sociales de los procesos decisorios y del acceso a bienes y servicios básicos en el país. Por su carácter de propuesta impulsada por diversos sectores de la sociedad, en el desarrollo de las labores de la Constituyente, generó la posibilidad de una amplia participación de la sociedad de forma indirecta a través de las mesas de trabajo que funcionaron en todo el país². Segundo, ninguna de las fuerzas políticas logró obtener mayoría de sus escaños³, por lo cual se imponía de entrada la lógica de las negociaciones incluyentes y de coaliciones y acuerdos para el establecimiento de la nueva carta política⁴. Tercero, los partidos históricos del país, Liberal y Conservador, se vieron enfrentados por primera vez en su historia a otras fuerzas políticas que lograron una importante representación y rompieron el duopolio imperante en la vida política del país. A su vez, sectores de izquierda que accedieron a la Asamblea asumieron cierto pragmatismo al abordar temas como la propiedad privada y la fuerza pública, mientras sectores de derecha moderaron sus posiciones en temas de contenido social. La moderación de sectores políticos hizo posible la aproximación y los acuerdos en temas centrales como la búsqueda de la paz, la profundización de la democracia, la ampliación de los derechos, la moralización de la administración pública (Dugas, 1993). Cuarto, producto de sus propias dinámicas organizativas y el aprovechamiento de una coyuntura favorable en la cual hicieron el tránsito de organizaciones sociales a agrupaciones políticas con participación en las elecciones, hicieron presencia en la ANC actores indígenas y de movimientos religiosos no católicos, tradicionalmente excluidos de los procesos de toma de decisiones.

² Durante los tres meses que antecedieron a la instalación de la ANC, se convocaron mesas de trabajo en todo el país organizadas por universidades, organizaciones sociales, los municipios, los consejos de rehabilitación y los cabildos indígenas. Se presentaron 100.569 propuestas de los ciudadanos, las cuales fueron sistematizadas y puestas a disposición de los constituyentes (Dugas, 1993).

³ La Asamblea estuvo conformada por 25 constituyentes del Partido Liberal, 19 de la Alianza Democrática M-19, 11 del Movimiento de Salvación Nacional, 5 del Partido Conservador, 4 de otras agrupaciones conservadoras, 2 de la Unión Patriótica, 2 del Movimiento Unión Cristiana, 2 de Movimientos Indígenas. Además, hubo dos representantes del Ejército Popular de Liberación en proceso de paz con el gobierno, tuvieron voz y voto y delegatarios de los movimientos Quintín Lame y Partido Revolucionario de los Trabajadores, grupos armados desmovilizados cuyos representantes tuvieron derecho a voz pero no al voto en las decisiones (Registraduría Nacional del Estado Civil. Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

⁴ La lógica de los acuerdos se impuso en la dinámica de la ANC. De los 449 artículos aprobados en primer debate, 192 (43%) lo fueron por unanimidad; 176 fueron aprobados con más del 90% de los votos. El 94% del total de artículos aprobados recibió más del 80% de los votos (Dugas, 1993).

Los constituyentes establecieron diversas modificaciones al sistema electoral, las cuales se enfocaron especialmente a los distritos o circunscripciones electorales, a la reducción del tamaño del Congreso de la República, al establecimiento de la doble vuelta en elecciones presidenciales e introducción de la figura de la vicepresidencia y a la financiación estatal de las campañas y de las actividades de los partidos políticos (ver tabla 2).

Tabla 2
Dimensiones del sistema electoral y la nueva
constitución política de 1991

Dimensiones	Elementos que permanecieron	Elementos nuevos
1. Estructura de distritos o circunscripciones	<ul style="list-style-type: none"> • Circunscripciones departamentales para la Cámara de Representantes, de diferentes tamaños según criterio demográfico. Mínimo dos escaños por departamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Circunscripción única nacional para el Senado (100 escaños). • Circunscripción especial indígena para el Senado (2 escaños). • Circunscripción especial para minorías en la Cámara de Representantes (5 escaños)
2. Magnitud de las Cámaras	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios demográficos para las circunscripciones para la Cámara. • Mínimo dos escaños por departamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del tamaño: • El Senado pasó de 114 a 102 miembros. • La Cámara pasó de 199 escaños a 161, además de cinco escaños adicionales por reglamentar.
3. Fórmula electoral	<ul style="list-style-type: none"> • En el sistema de representación proporcional, procedimiento del cociente electoral y residuos o restos mayores. Sistema Hare. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguno.
4. Barrera o umbral electoral	<ul style="list-style-type: none"> • No existía. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se estableció.
5. Candidaturas y modalidad del voto	<ul style="list-style-type: none"> • Listas múltiples por partidos, cerradas y bloqueadas. • Voto categórico por la lista en conjunto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguno.
6. Ballotage	<ul style="list-style-type: none"> • No existía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se estableció.
7. Financiación electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación privada. • Financiación indirecta estatal: concesión de espacios en la televisión estatal y favorabilidad financiera para el acceso a publicidad en la radio, franquicia postal en correos nacionales durante tres meses previos a las elecciones y para acceso a imprentas del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación oficial para el funcionamiento y para las campañas de los partidos. • Establecimiento de topes en las campañas.
8. Calendario electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones presidenciales y parlamentarias no concurrentes desde 1978. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantienen no concurrentes.

Fuente: Elaboración del autor con base en: Ley 58 de 1985, Constitución Política de Colombia (1991) y Eduardo Pizarro (1998).

Sobre la base de constantes históricas del sistema electoral (el presidencialismo, el bicameralismo y la representación proporcional) fueron más los componentes que se mantuvieron que los que fueron modificados. Estos últimos se orientaron fundamentalmente hacia la incorporación. Dado que el diagnóstico del cual partió la ANC indicaba que las restricciones del sistema político y el duopolio histórico del poder político había contribuido a la crisis que sufría el país y había servido de estímulo a formas extrainstitucionales de oposición, se impuso una política tendiente a aumentar la representatividad del sistema no a través del fortalecimiento de la capacidad de los partidos en su función de intermediación sino mediante la ampliación del número de partidos y movimientos (Pizarro, 2001). Las circunscripciones especiales para minorías, la circunscripción única nacional para Senado orientada a contrarrestar la existencia de feudos electorales departamentales que posibilitaban las sucesivas reelecciones de los dirigentes regionales y a generar mayores opciones de obtención de escaños para los partidos pequeños⁵, la laxa normatividad para la creación de nuevos partidos y movimientos políticos, la financiación estatal de los partidos y las campañas, todo se orientaba por este espíritu de incorporación de las reformas⁶.

Además del acento en la lógica de la inclusión, la nueva constitución estableció algunas medidas que repercutirían en la transformación de las prácticas clientelares, que harán de este un clientelismo de mercado (Dávila, 1999; Gutiérrez y Dávila, 2000) en un contexto ampliamente fragmentado, competitivo y personalizado.

El clientelismo, caracterizado durante el periodo anterior por la presencia de grandes barones electorales que concentraban altos porcentajes del electorado en sus respectivos departamentos, presentó algunos cambios desde comienzos de la década del noventa. Con la nueva constitución política, se introdujeron modificaciones que van a afectar a

⁵ Se asume que, en las circunscripciones de mayor tamaño en las cuales se elige un número mayor de escaños, los pequeños partidos cuentan con mayores posibilidades de obtención de curules, lo cual reduce la presión hacia la conformación de coaliciones y alienta la presencia de un mayor número de partidos, especialmente en ausencia del umbral o barrera electoral (Nohlen, 1994; Cox, 1997).

⁶ La evolución de dos indicadores permite visualizar el efecto de incorporación de las reglas electorales de la Constitución de 1991. El primero se refiere al surgimiento de nuevos partidos y movimientos. De 9 partidos inscrito en 1990 ante el Consejo Nacional Electoral se pasó a 22 en 1991, a 54 en 1994, a 80 en 1998 y a en 2002. El segundo indicador se refiere al porcentaje de escaños en el Congreso de la República obtenido por fuerzas políticas diferentes a los partidos Liberal y Conservador. En el Senado, pasó del 7,9% en 1990, al 15% en 1991, 17% en 1994, 16% en 1998 y 25% en 2002. En la Cámara de Representantes, pasó del 8% en 1990, al 13,8% en 1991, 8,7% en 1994, 18,1% en 1998 y 24,9% en 2002. Aunque los partidos continúan concentrando la mayoría de escaños en el Congreso de la República durante las cuatro elecciones postconstituyentes, la presencia de otros partidos en la competencia electoral y con escaños en ambas cámaras es creciente (Duque, 2006).

las micro-organizaciones faccionales subnacionales: i) se prohibió la acumulación de mandatos, con lo cual los congresistas “liberaron” espacios que entraron a la competencia y se disminuye la concentración de poder y la presencia en escenarios múltiples de gestión de recursos del Estado para alimentar los incentivos selectivos; ii) se estableció la elección popular de gobernadores (desde 1988, se elegían también a los alcaldes), con lo cual se redujo otro ámbito de influencia de los congresistas que manejaban el cargo (y las más de 1.000 alcaldías municipales que dependen de los gobernadores) en la lógica del reparto en sus relaciones con el Ejecutivo y las jefaturas nacionales de los partidos; iii) fueron abolidos constitucionalmente los auxilios parlamentarios y, aunque después se revivieron con otras modalidades, los recursos estatales pasan a ser manejados de forma menos directa por los congresistas; iv) se prohibió que los congresistas, diputados y concejales ocuparan cargos administrativos y participaran en juntas directivas o consejos de administración, con lo cual se pretendía evitar su influencia en los procesos de contratación, también se les prohibió participar en las licitaciones públicas; v) se estableció la financiación estatal parcial de las campañas electorales a las corporaciones públicas, las campañas ya no dependían exclusivamente de los recursos propios o los que podían gestionar los dirigentes por sus propias iniciativas, vi) se introdujo la circunscripción electoral única nacional para Senado, con lo cual los candidatos debían buscar electores en todo el país y no solamente en sus feudos electorales departamentales, con lo cual se crearon mayores posibilidades a otros partidos políticos para competir y agregar votos en todas las circunscripciones; vii) se introdujo el tarjetón distribuido por el Estado y no por los partidos (como ocurría con la papeleta electoral antes de 1991), con ello se ahorran costos a los partidos y se pretendía contrarrestar la manipulación del voto.

En las nuevas condiciones, el clientelismo no desapareció, la dirigencia política siguió contando con los recursos propios y de terceros para el manejo de incentivos selectivos a los electores en las relaciones de intercambio de votos por favores y el agregado de los electorados de las microorganizaciones siguió reportándole mayorías a las etiquetas partidistas liberal y conservadora. No obstante, algunas de estas disposiciones afectaron la eficiencia de la reproducción de las microorganizaciones por la presencia de más espacios en competencia, menor concentración de poder, procedimientos menos susceptibles de control clientelar y mayores disputas faccionales por los recursos limitados. El clientelismo se hizo más competitivo.

El acento en la lógica de la incorporación condujo también a que el cambio institucional no afectara las reglas de juego que habían coadyuvado a la débil institucionalización de los partidos políticos, a su amplia fragmentación y a la alta personalización de la política. La débil cohesión interna, la gran autonomía de la clase política regional estructurada en torno a las lógicas de reproducción clientelar y su predominio en los partidos y la poca capacidad de las direcciones de los partidos Liberal y Conservador

de establecer reglas de juego internas aplicadas y acatadas por los diversos actores se conjugaron con las listas múltiples, las autocandidaturas, la financiación mediante el mecanismo de retribución de votos a los candidatos y los aportes privados poco controlados, para hacer de los partidos estructuras organizativas con muy bajo grado de institucionalización. Esta condición organizativa, a su vez, revertía en una alta fragmentación estimulada de forma adicional por la flexibilidad en la creación de movimientos y partidos y la permisividad de la doble militancia. El resultado fue que las tendencias de fragmentación partidista se incrementaron después de 1991 y el sistema de partidos se configuró como un bipartidismo fragmentado o, para utilizar la expresión de Giovanni Sartori (1994), se reprodujo de forma ampliada un bipartidismo de fachada⁷.

Por su parte, se mantuvo el marco normativo que había favorecido la personalización de la política. Como lo han señalado Carey y Shugart (1995), determinadas reglas de juego favorecen la personalización del voto y de la política y, en el caso de Colombia, estas se conjugan con la débil institucionalización y la fragmentación partidista. En primer lugar, la ausencia de control de los partidos sobre el número y ordenamiento de las listas y su limitación a un papel de expedidores de avales genera mayor autonomía y personalización del voto. En segundo lugar, la inexistencia de una lógica de agregación de votos debido al funcionamiento de distribución de escaños con base en cuocientes y restos mayores hace que las votaciones de los candidatos solo contribuye a su elección o de los miembros de sus listas. Más que votos de partidos, existen electorados de las facciones personalizadas. En tercer lugar, cuando el sistema electoral permite que los ciudadanos voten por listas dentro de un partido y no por el partido a través de listas únicas, hay mayor personalización

⁷ La forma más gráfica para ilustrar la competencia y fragmentación es a través del número de listas que compiten en las elecciones. En el partido Liberal, el número promedio por departamento en la Cámara de Representantes pasó de 4,3 en 1974 a 7,18 en 1990 y a 12,8 en 2002. En el Senado, pasó de 67 en 1974 a 202 en 2002. En el Partido Conservador, la evolución del número de listas para la Cámara fue de 2,8 en 1974, 4,19 en 1990 y 4,93 en 2002. Para Senado, el número de listas se ha mantenido en las últimas décadas en torno a 50. Durante la década del noventa, las facciones internas se multiplicaron y algunas de ellas dieron origen a subetiquetas partidistas que mantuvieron su doble condición de movimientos con personería jurídica y sectores internos dentro de cada partido. Para 2002, existían en el Partido Liberal cerca de veinte movimientos: Movimiento Nacional Progresista, Movimiento Independiente de Restauración Liberal, Movimiento de Integración Popular (Mipol), Grupo Organización Liberal Popular (Golpe), Movimiento Nacional Sin Corrupción Colombia, Movimiento Voluntad Popular, Movimiento Político Renovador de Acción Laboral, Movimiento Nuevo Liberalismo, Movimiento Colombia Mi País, Movimiento Político por la Seguridad Social, Cambio Radical, Colombia Siempre, Somos Colombia, Alternativa de Avanzada Social, Apertura Liberal, Movimiento Nueva Colombia, Movimiento Seriedad por Colombia. En el Partido Conservador, habían once movimientos: Fuerza Progresista, Progresismo Democrático, Equipo Colombia, Movimiento de Salvación Nacional, Nueva Fuerza Democrática, Movimiento Nacional Conservador, Conservatismo Independiente; Movimiento Humbertista, Movimiento Unionista, Movimiento Republicano, Movimiento de Integración Regional (Duque, 2006).

del voto, se fomenta la fragmentación, la multiplicación de listas y el voto personalizado. Las estrategias electorales no dependen de los partidos sino de las microorganizaciones faccionales en cabeza de los congresistas. En cuarto lugar, como un aspecto paradójico del cambio institucional, a la vez que el establecimiento de la circunscripción nacional para el Senado generaba mayores opciones para los partidos pequeños, también contribuía a la personalización de la política por cuanto la mayor competencia a nivel nacional, con más partidos, sin limitaciones al número de listas dentro de cada partido y sin la presencia de barrera electoral, disminuyó el número de votos necesarios para acceder a un escaño, lo cual fomentó, a su vez, la presencia de más candidatos en medio de la laxitud interna de los partidos y de los requisitos del sistema para crear nuevos partidos.

En suma, la reforma electoral generada por la coyuntura crítica de 1990-1991 estableció nuevas reglas electorales con un acento en la inclusión y la democratización. Con el mantenimiento de los elementos del sistema que favorecían la debilidad organizativa de los partidos, su fragmentación y la personalización de la política, se mantuvieron las dinámicas organizativas partidistas, la división interna se incrementó y las etiquetas partidistas se convirtieron cada vez menos en denominaciones vacías de contenidos, paraguas para múltiples microorganizaciones y escenarios de actuación de liderazgos cada vez más personalizados y menos institucionalizados.

La reforma política de 2003: reconversión del sistema electoral a través del aprendizaje de los actores

Después de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2002, se generó una dinámica en el Congreso de la República que hizo posible una nueva reforma política, en este caso, como el resultado de negociaciones y acuerdos entre los partidos políticos, que condujo a una inusual reforma por la vía del Congreso, por los antecedentes de renuencia de los congresistas a reformar las reglas que los habían regido y especialmente porque el contenido de la reforma se orientaba a afectar la competencia partidista y su propio quehacer político. La reforma fue el producto de negociaciones y expresó un proceso de aprendizaje de los actores⁸. Con ella, se generaron nuevas reglas de juego con un acento diferente al de la Constitución de 1991: la racionalización de la actividad partidista y de la competencia electoral, esto es, la reorganización de los partidos, la disminución de la fragmentación y la despersonalización de la política. Como veremos, estos propósitos presentaron desarrollos parciales y contradictorios.

⁸ Como lo plantean Vélez, Ossa y Montes (2006), los congresistas actuaron de forma atípica, a diferencia de anteriores ocasiones en las que habían sido renuentes al cambio. Este comportamiento fue el producto de aprendizajes y de la necesidad de una reorientación ante serios cuestionamientos públicos y la desestructuración del sistema de partidos y las propias organizaciones partidistas.

Tras diversos diagnósticos, incluido los formulados por una misión conformada durante el gobierno de Ernesto Samper en 1995 (Comisión para la Reforma de los Partidos) y por el Informe de Consultoría Internacional contratada durante el gobierno de Andrés Pastrana en 1999, se hicieron frecuentes las discusiones sobre la necesidad de una amplia reforma del sistema electoral en Colombia. Durante las elecciones parlamentarias de 2002, algunos congresistas de diversos partidos (Liberal, Conservador, Vía Alterna, Cambio Radical) se manifestaron a favor de una reforma política y, en la campaña presidencial, el candidato Álvaro Uribe Vélez había anunciado que convocaría a un referendo para “reformular las costumbres políticas” e incluso planteó que impulsaría la revocatoria del Congreso recientemente elegido, que reduciría su tamaño para las nuevas elecciones, establecer un sistema unicameral, entre otros aspectos⁹.

Pasadas las elecciones, la propuesta de referendo hecha por el nuevo presidente fue aprobada en el Congreso de la República (previo hundimiento de los puntos concerniente a la revocatoria del Congreso y al establecimiento de un sistema unicameral) y en su realización obtuvo menos del 25% del censo electoral, con lo cual solo una de sus preguntas contó con los suficientes votos para su aprobación¹⁰. Se generó una situación paradójica: un presidente que había obtenido una holgada victoria en las elecciones y que contaba con un alto nivel de favorabilidad en las encuestas no logró el apoyo de la población para su propuesta de reforma constitucional que recogía aspectos fundamentales de sus propuestas de campaña.

De forma paralela al trámite legal del referendo en el Congreso, fue presentado por el Partido Liberal un proyecto de ley que incluía algunos aspectos relacionados con la necesidad de fortalecer a los partidos políticos, altamente fragmentados y descohesionados y de afrontar una posible situación de amenaza sobre el propio Congreso de la República. La propuesta fue apoyada por el Partido Conservador. Ambas agrupaciones estaban interesadas en establecer nuevas medidas que rearticularan la competencia partidista, contrarrestara la fragmentación y descohesión de los partidos y generara mayores posibilidades de control interno en sus organizaciones, fragmentadas y descohesionadas. Asimismo, que permitiera reorientar ante la opinión pública la imagen del Congreso, con noveles críticos de desaprobación. Algunos partidos de izquierda y fuerzas políticas independientes también estaban interesados en una reforma que generara una

⁹ Ver, al respecto, Manifiesto Democrático: 100 puntos de Álvaro Uribe Vélez, versión en línea: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf.

¹⁰ El mínimo requerido para la aprobación era de 6'267.443 (un potencial de 25'069.773) y solo la pregunta No 1 resultó aprobada, referida a los impedimentos para ejercer cargos y postularse a elecciones a quienes hubieran sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado. Obtuvo: 6'293.807 votos (Registraduría Nacional del Estado Civil, resultados referendo año 2003).

reorganización de los partidos pero que, a su vez, no restringiera la competencia a partir del establecimiento de un umbral electoral demasiado alto para las minorías políticas.

En medio de las negociaciones, hubo concesiones de parte de los diversos actores y se llegó a un acuerdo que expresó un proceso de aprendizaje que implicó el actuar con relativa autonomía de los congresistas respecto al poder ejecutivo (comprometido en la iniciativa del referendo y, posteriormente, opuesto al proyecto de reforma), una composición de fuerzas políticas del Congreso sin un partido ampliamente mayoritario que pudiera imponer o vetar la iniciativa¹¹ y el papel activo de algunos líderes partidistas que jalonaron el proceso. Se generó una dinámica de acuerdos, con concesiones mutuas que propiciaron la reforma (Vélez *et al.*, 2006¹²).

Después de diversos intentos frustrados de reforma política, de una década en la cual se presentaron escándalos por infiltración del narcotráfico en el Congreso de la República y en las campañas, de un escándalo de corrupción en las directivas del Congreso y de un muy bajo grado de confianza en los partidos¹³, se generó un ambiente favorable entre los partidos y dirigentes políticos respecto a la necesidad de establecer un nuevo marco legal que rigiera a los partidos políticos después de casi tres lustros de vigencia de la Constitución Política de 1991.

Producto de las negociaciones entre los diversos partidos, finalmente, se aprobó la reforma política que estableció nuevas reglas de juego. En primer lugar, se prohibió la doble militancia. Se estableció que en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. Como efecto directo de esta disposición, los movimientos que mantenían su doble condición de

¹¹ Podemos apreciar la conformación fragmentada del Congreso a través de varios indicadores: el índice de concentración en la Cámara era del 45,2% y en el Senado del 41,1% (concentración en las dos etiquetas partidistas con mayor votación, que indica la ausencia de un partido o coalición mínima mayoritaria). El índice de fragmentación parlamentaria de Rae (1968): Cámara de Representantes, 0,79 y, en Senado, 0,89 (indica el grado de fragmentación parlamentaria, entre más cercano a 0, menor fragmentación, y viceversa). El número efectivo de partidos legislativos (calculado según Laakso y Taagepera, 1979) era de 8,62 para Senado y de 7,25 para Cámara, es decir, existía un sistema multipartidista, con un importante número de partidos con representación parlamentaria. En términos absolutos, obtuvieron escaños en el Senado 45 agrupaciones partidistas y en la Cámara 63 agrupaciones. El cálculo de NEP se hace incluyendo dentro de las etiquetas partidistas Liberal y Conservadora a sus múltiples organizaciones internas.

¹² Una de las entrevistas realizadas por el trabajo de Vélez, Ossa y Montes sintetiza muy bien la naturaleza de esta reforma. El entonces senador Rodrigo Rivera planteó: "El instinto de conservación de los partidos tradicionales llevó a que sus directivas entendieran que sin una reforma de esta naturaleza estaban condenados a desaparecer" (2006, p. 17).

¹³ De acuerdo con Latinobarómetro (2003), la media de los resultados de la encuesta anual sobre la confianza en los partidos políticos en Colombia era del 16,97% entre 1996-2001. Este porcentaje reúne las respuestas de quienes plantearon que tenían mucha o algo de confianza en los partidos políticos.

autónomos pero con vínculos con los partidos Liberal y Conservador, debían decidir si se constituían en partidos independientes o desaparecían. En segundo lugar, se estableció que solo los partidos que obtuvieran un mínimo de votos equivalente al 2% del total de votos de cada elección para Senado y la mitad del cociente electoral para la Cámara de representantes podían mantener su reconocimiento legal y aspirar a la asignación de escaños. Esto afectó a muchas pequeñas agrupaciones políticas que debieron decidir desaparecer o agregarse a otros partidos. Nuevas organizaciones que desearan presentarse a las elecciones podrían hacerlo mediante la consecución de 50.000 firmas de apoyo de ciudadanos. En tercer lugar, se estableció que, en las elecciones, los partidos debían presentar listas únicas, en reemplazo del sistema de avales sin límites existentes hasta 2002. Nominalmente, esto debía conducir a que los partidos establecieran procedimientos internos de elaboración de listas y generar procesos de compromiso de los candidatos y mayor cohesión interna. Esta disposición fue complementada con el voto preferente como una de las opciones para las listas únicas, con lo cual se posibilita una dinámica de agregación y negociaciones de los dirigentes regionales con cada partido. De manera transitoria, se estableció que los congresistas podrían agruparse y conformar nuevos partidos, siempre y cuando sus respectivas votaciones sumaran al menos el 2% del total de votos válidos para Senado en las elecciones de 2002. También, se modificó la fórmula electoral, se pasó del sistema Hare al de D'Hont en la modalidad de cifra repartidora.

En cuanto a los efectos de las nuevas reglas de juego, esos presentaron varias especificidades. Respecto a los partidos, se generó una situación de desagregación de diversos movimientos internos de los partidos Liberal y Conservador y de movilidad de los congresistas. Surgieron y se consolidaron nuevas agrupaciones ante la prohibición de la doble militancia y la amplia dinámica de transfugismo. El establecimiento del umbral o la barrera electoral coadyuvó para que se diera también un movimiento de agregación de congresistas bajo nuevas o viejas etiquetas. Los partidos Liberal y Conservador se vieron redimensionados en su tamaño, afectado por un amplio movimiento de realineamientos y¹⁴, bajo la ley de bancadas y la obligatoriedad de contar con estatutos y reglamentos internos, reorientaron su funcionamiento.

La alta personalización de la actividad política del país continuó. La combinación de listas únicas con el voto preferente generó una dinámica contradictoria. Lo que pretendía generar estas listas (la cohesión y el control de las candidaturas y de su ordenamiento por las directivas de los partidos), lo contrarrestó el voto preferente que conllevó a procesos de autopostulación de candidatos, a las campañas individuales y personales y a la descohesión, pues las listas se han estructurado en función de los liderazgos y de

¹⁴ Respecto al proceso de migración de congresistas entre partidos, ver Losada (2007).

los propósitos personales de los candidatos, más que de los objetivos centrales de las organizaciones partidistas¹⁵ debido a la gran autonomía y fortalecimiento de la base política regional en sus microorganizaciones. Asimismo, las campañas terminan siendo realizadas por los candidatos y no por los partidos. Por sus características, la introducción del voto preferente representó una estrategia tendiente a preservar los intereses faccionales y del fuerte personalismo en la política colombiana. Cada dirigente político o aspirante a serlo mantiene una dinámica personal de construcción de electorados y de capital político. El mecanismo de listas únicas intenta organizar y cohesionar a los partidos, el voto preferente contribuye a crear tensiones y a descohesionarlos.

La fragmentación interna de los partidos Liberal y Conservador también se modificó. La amplia y creciente división partidista, el bipartidismo de fachada, dio paso a un multipartidismo por la vía de escisiones-agregaciones. Muchas fracciones internas dieron origen a nuevos partidos y otras se reincorporaron a las etiquetas nacionales. Las tensiones entre los diversos actores internos se resuelve por vía del voto preferente en las elecciones y en la toma de decisiones internas genera un mayor proceso de acuerdos.

El establecimiento del umbral, de las listas únicas y candidatos únicos a alcaldías y gobernaciones se orientaba a combatir la fragmentación y a incentivar la reagrupación de los movimientos y partidos. El fracaso de muchos pequeños partidos que decidieron mantener su condición de agrupaciones autónomas y participaron en las elecciones parlamentarias de 2006 sin obtener escaños constituye una lección importante respecto a los riesgos de la fragmentación y las aventuras personalistas (como los casos del ex senador Carlos Moreno de Caro y de los movimientos de los ex alcaldes de Bogotá Enrique Peñalosa y Antanas Mockus, que desaparecieron).

Un aspecto interesante del impacto de la reforma en las elecciones al Congreso de 2006 y 2010 ha sido que un número relevante de electores que votaron por listas con voto preferente lo hicieron por el partido y no por candidatos específicos. Este podría ser el germen de un electorado orientado más hacia los partidos, que a los candidatos¹⁶.

¹⁵ Las listas con voto preferente han predominado ampliamente respecto a las listas únicas cerradas y bloqueadas. En las elecciones de 2003 para Asambleas Departamentales, se presentaron 168 listas en el país, de las cuales 161 fueron con voto preferente. En las elecciones para Congreso de la República de 2006, se presentaron 20 listas al Senado, 14 de ellas con voto preferente,

¹⁶ En las elecciones de 2006, estos fueron los porcentajes de electores que votaron solo por la lista en Senado de los cinco partidos con mayor votación: Partido Social de Unidad Nacional 14,4% (229.484), Partido Conservador 7,6% (111.491 votos); Partido Liberal 9,6% (138.305 votos); Cambio Radical 8,9% (107.545 votos); Polo Democrático Alternativo 12,4% (108.262 votos). En la Cámara de representantes, los porcentajes son inferiores, pero en Bogotá, por ejemplo, son mucho más altos que en Senado: Partido Social de Unidad Nacional el 23,2%; Cambio Radical 15,9%; Polo Democrático 14,8%; Partido Liberal 14,4%; Partido Conservador 13,1% (Registraduría Nacional del Estado Civil, elecciones Congreso de la República 2006, disponible en línea: <http://www.registraduria.gov.co/>).

En síntesis, por acuerdos entre los diferentes actores, en un Congreso de la República sin un partido que ejerciera el predominio con mayorías suficientes para imponer su propia visión y proyecto de reforma o mantenimiento de las reglas de juego, se generó una dinámica de negociaciones que condujo a una reforma con las expectativas que esta beneficiaría a los propios partidos, en un momento de alto cuestionamiento y desprestigio del Congreso. La conjunción de factores permitió que se concretara la reforma. Durante el lustro siguiente, en el marco de nuevas correlaciones de fuerzas políticas y bajo el predominio de la coalición de gobierno, se realizaron otros dos cambios institucionales importantes. El país continuó en una dinámica de acomodamiento de las reglas de juego a los actores con posiciones predominantes o con capacidad de para incidir en su modificación o permanencia.

La reelección presidencial y el sistema electoral. El cambio a través de la fuerza suficiente

Transcurridos tres lustros desde la Asamblea Nacional Constituyente y después de la reforma política de 2003, que modificó aspectos centrales del sistema electoral, surgió de nuevo el tema del cambio institucional, en este caso para modificar la norma que prohibía la reelección presidencial. El contexto partidista y las correlaciones de fuerzas eran totalmente diferentes. Se trató de una reforma adelantada a partir de la *fuerza suficiente*, de la imposición de la coalición de gobierno y del poder ejecutivo sobre las minorías partidistas.

A diferencia de la ANC de 1991 y de la reforma política de 2003, en las cuales hicieron presencia una diversidad de fuerzas políticas, ninguna de las cuales tenía mayoría suficiente para imponer por sí misma una reforma, en un contexto de coyuntura crítica, en 2005, producto de los resultados de las elecciones parlamentarias de 2002 y de los cambios de partidos de muchos congresistas (el 40% de los miembros de la Cámara y el 67% del Senado cambiaron de partido durante el cuatrienio 2002-2006, *Candidatos visibles*, 2006), se conformó una coalición ampliamente mayoritaria en torno al presidente Álvaro Uribe Vélez, la cual impulsó y logró aprobar el nuevo cambio institucional (ver tabla 3).

En la nueva correlación de fuerzas con mayorías absolutas en ambas cámaras del Congreso de la República y con ello pudiendo ejercer su situación de fuerza suficiente, un año después de posesionarse el nuevo presidente algunos empresarios y miembros de la coalición de gobierno empezaron a plantear la posibilidad de su reelección. Para adelantar el proceso de cambio institucional, adoptaron dos estrategias: presentaron un proyecto de ley en el Congreso de la República y propusieron una Iniciativa Legislativa Popular.

La propuesta del proyecto de ley fue presentada inicialmente a través de los medios de comunicación por algunos congresistas y asesores del presidente a comienzos de

2003. Luego, la ex candidata presidencial Noemí Sanín, derrotada en dos ocasiones por el presidente Uribe (2002 y 2006) y posteriormente nombrada por este embajadora en España, propuso que debería pensarse en reelegir al presidente o en ampliar su mandato. Posteriormente, se radicó el proyecto en abril de 2004 por parte de los senadores de la coalición de gobierno (Mario Uribe Escobar, primo del presidente de la República; Claudia Blum de Barberi y Juan de Jesús Córdoba). En la ponencia para primer debate, se plantearon cuatro argumentos centrales para justificar la reforma constitucional. En primer lugar, se consideró que la prohibición de la reelección por los constituyentes en 1991 había obedecido a un momento circunstancial, cuando varios países de América Latina habían sido afectados en épocas recientes por regímenes dictatoriales, pero estas eran situaciones ya superadas. Asimismo, el propósito de impedir las tendencias personalistas y las aspiraciones mesiánicas de ciertos gobernantes no aplicaba para Colombia, pues consideraban que no existían antecedentes ni esquemas de poder personalizados. En segundo lugar, consideraron que la reelección presidencial en el país llevaría necesariamente a que las políticas públicas y los planes nacionales de desarrollo se diseñaran con una proyección de más largo plazo y con una expectativa de continuidad superior al de un periodo de gobierno. En tercer lugar, se consideró que, al existir la reelección para otras autoridades, no había razones para que no existiera para la presidencia. En cuarto lugar, se planteó que la reelección permitiría la ampliación del control político sobre el presidente, pues, además del control en el Congreso por el desempeño de sus funciones, se creaba un mecanismo que permitiría también a los ciudadanos evaluar una gestión y ejercer un control político directo sobre un gobierno a través de su voto.

Además de la propuesta por la vía del legislativo, un grupo de miembros de la coalición de gobierno propuso convocar a una iniciativa legislativa popular. Encabezados por el jurista Luis Carlos SÁCHICA, un grupo creó el Comité promotor de la reelección que se oficializó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en junio de 2004, con cerca de 280.000 firmas de respaldo, dando cumplimiento a la Ley 134 de 1994 que establece que para poderse radicar se requería un número de firmas equivalentes al 5 por mil del censo electoral (para entonces, 125.536 firmas). En caso de no prosperar el proyecto de ley, se constituía en una alternativa para continuar con el propósito de reelección del presidente Uribe. La propuesta de reelección contaba así con varias alternativas y estrategias políticas para garantizar su éxito.

Frente a estas iniciativas, surgieron cinco alternativas provenientes de otros partidos políticos. Una de las propuestas fue planteada por miembros del Partido Liberal y sugirió establecer un sistema semipresidencial mediante una reforma realizada por el Congreso de la República, en los términos de lo que Sartori (1992) denomina un gobierno con dos motores: el presidente de la República sería el jefe de Estado, elegido popularmente y

un primer ministro propuesto por el Congreso de la República y nombrado por el presidente, con lo cual se redimensionaría el régimen presidencial con una menor intensidad a las funciones del presidente¹⁷. Otra alternativa coincidía con esta propuesta, con la diferencia que la reforma se haría a través de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Esta propuesta fue hecha por congresistas alineados en su momento con el presidente Uribe Vélez y quienes apoyaron la reelección presidencial¹⁸. La tercera planteaba realizar un plebiscito para que los ciudadanos se pronunciaran sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente que adelantaría una reforma para establecer un sistema parlamentario en el país. Esta fue apoyada por el partido Liberal. Las organizaciones partidistas de izquierda, el Polo Democrático Independiente y Alternativa Democrática, que recientemente habían aglutinado a diversos movimientos políticos y organizaciones sociales, se opusieron al proyecto y plantearon que el cambio de las reglas por parte de quienes estaban haciendo parte del juego y orientado de forma personalista para favorecer al presidente era inadecuado y antidemocrático¹⁹. Una quinta propuesta provino del senador Jimmy Chamorro, del Movimiento Compromiso Cristiano con la Comunidad, y consistió en que se convocara a un referendo popular para que la población decidiera sobre la reelección (*El País*, 9 de octubre de 2005).

En medio de un gran debate y de la polarización entre diversos sectores políticos, la aprobación del proyecto fue tortuosa. En la Comisión primera del Senado fue aprobada en abril del 2004 por 12 votos a favor y tres en contra; después, fue aprobada en plenaria luego de un debate generado por el supuesto impedimento en que recaerían 27 congresistas que hacían parte de la coalición y que tenían familiares en el gobierno nombrados por el presidente²⁰. La propuesta obtuvo 67 de 102 votos a favor, entre estos

¹⁷ Proyecto de Ley presentado por la senadora Piedad Córdoba del Partido Liberal en abril de 2004. Esta propuesta también fue apoyada por los ex presidentes liberales Alfonso López Michelsen y Ernesto Samper Pizano (*El Colombiano*, octubre 2004).

¹⁸ Fue el caso del senador Rafael Pardo Rueda, quien se alineó con la coalición del uribismo e hizo parte de los primeros intentos de conformación de un nuevo partido en torno al liderazgo del presidente Álvaro Uribe Vélez. Posteriormente, se reintegró al Partido Liberal y participó como precandidato en la consulta de este partido para la selección del candidato a las elecciones presidenciales de 2006.

¹⁹ El senador Carlos Gaviria, de Alternativa Democrática, planteó al respecto que el Ejecutivo había promovido un cambio de reglas para favorecerse a sí mismo y que el cambio institucional ejercido mediante la "tiranía de las mayorías" generaba una dinámica antidemocrática (revista *Deslinda*, 36, 2004). En los mismos términos, se expresó el senador del mismo partido Jorge Robledo: "Una de las líneas que separan a los demócratas de quienes no lo son marca el respeto de las normas previamente aceptadas, así como el principio de que éstas no se modifican en beneficio propio" (*Deslinda*, 35, 2003).

²⁰ Sobre los nombramientos de familiares y allegados de los congresistas en la carrera diplomática ver *UNP, Periódico de La Universidad Nacional*, 57, mayo 2004; Entrevista al presidente de la

estuvieron nueve senadores del Partido Liberal que no acataron la posición oficial de su partido en contra del proyecto. En la Cámara, el proyecto debía contar con el visto bueno en la Comisión Primera para que continuara en trámite. Su aprobación se realizó en medio de una controversia generada por el cambio del voto a última hora de uno de sus miembros, que se había opuesto a la propuesta y por la ausencia de otro congresista en el momento de la votación, quien previamente había solicitado el archivo del proyecto²¹. Finalmente, la comisión aprobó la continuidad del proyecto por una diferencia de dos votos, 18 a favor y 16 en contra, y un voto ausente. Luego, en la plenaria de la Cámara, fue aprobado por 115 votos a favor y 15 en contra (de un total de 166 miembros). Diez representantes del Partido Liberal votaron a favor del proyecto, lo cual condujo a una medida disciplinaria de suspensión de los congresistas por parte del partido, práctica muy poco frecuente en los partidos tradicionales colombianos, en los cuales las reglas internas suelen ser poco acatadas y aplicadas.

En todo el proceso de aprobación de la reforma se manifestó de nuevo la debilidad organizativa de los partidos Liberal y Conservador, su poca cohesión y la poca capacidad de su dirigencia para lograr que sus miembros acaten las decisiones internas. El Partido Liberal decidió, en una junta parlamentaria, oponerse a la reelección. No obstante, 19 de sus parlamentarios votaron a favor del proyecto, lo cual generó sanciones internas y, posteriormente, el retiro de más de cuarenta senadores y representantes que se incorporaron a otros partidos. Los ex presidentes de la República liberales asumieron posiciones divergentes. Inicialmente, Alfonso López Michelsen y Julio Cesar Turbay Ayala se expresaron en contra de la reelección. Posteriormente, Turbay Ayala cambió

república Álvaro Uribe Vélez en la cadena radial RCN, página de la Presidencia de la República, 20 de abril de 2004: http://noticias.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/abril/20/07202004.htm.

²¹ Los dos representantes eran suplentes y habían asumido por un periodo de tres meses las curules por licencias de los titulares. La representante del Partido Conservador Yiddis Medina, del departamento de Santander, se había opuesto inicialmente al proyecto y reconoció posteriormente que su cambio de voto se debió a que el gobierno le había prometido mayor inversión en su zona de influencia política en la región del Magdalena Medio en su departamento. Después de esta decisión, varios miembros de su grupo político fueron nombrados en cargos oficiales. Posteriormente, fue condenada a 47 meses por el delito de cohecho y, en la sentencia, la Corte Suprema de Justicia planteó que la aprobación de la reforma constitucional "fue la expresión de una clara desviación de poder, en la medida en que el apoyo de una congresista a la iniciativa de enmienda constitucional se obtuvo a partir de acciones delictivas" (Corte Suprema de Justicia, 2008, p. 20). El representante Teodolindo Avendaño, del departamento del Valle del Cauca, también del Partido Conservador, quien desapareció del Congreso en la fecha de la votación recibió una notaría a cambio, que luego vendió por 450 millones. También, fue condenado por cohecho y enriquecimiento ilícito. Asimismo, Iván Díaz Mateus, el representante a la Cámara reemplazado por Yiddis Medina, fue condenado a seis años de cárcel por el delito de concusión, por presionar a un funcionario público, pues contribuyó a presionar a su suplente para que modificara su voto (*El Tiempo*, 3 de junio de 2009).

de posición y creó, junto con un grupo de ex ministros liberales, el Movimiento Patria Nueva, a través del cual impulsó la reelección presidencial. Por su parte, el ex presidente César Gaviria se opuso al proyecto y como director único del partido encabezó la oposición liberal a este. El ex presidente Ernesto Samper mantuvo una posición neutra y propuso, junto con López Michelsen, discutir la posibilidad de establecer un régimen semiparlamentario en el país.

En el partido Conservador, aunque en menor grado que en el partido Liberal, el debate sobre la reelección presidencial también generó posiciones divergentes. La posición oficial del partido respecto al proyecto fue decidida en una junta parlamentaria en abril de 2004, en la cual 38 congresistas votaron a favor del apoyo a la reelección y 21 lo hicieron en contra. El ex presidente Andrés Pastrana se opuso radicalmente al proyecto y manifestó que el presidente de la República “había comprado parte de la conciencia del congreso” (*Semana*, 30 de julio de 2005). Las divergencias entre los miembros del partido se expresaron en espacios decisivos que permitieron que el proyecto avanzara en el Congreso. En la Comisión Primera de la Cámara, ocho representantes votaron a favor, dos se opusieron inicialmente y luego modificaron su posición y uno estuvo en contra²².

Por su parte, con nuevas reglas de juego establecidas por la reforma y ante la conformación de la fuerte coalición de gobierno, la izquierda inició un proceso de unificación, que conducirá a la conformación, en 2005, de un solo partido, el Polo Democrático Alternativo. Las agrupaciones políticas indígenas, Alianza Social Indígena (ASI) y Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) se opusieron a la reelección y otros pequeños partidos dividieron sus apoyos al proyecto reeleccionista (ver tabla 3).

²² De los 35 miembros de la Comisión, 18 votaron por el sí (tres liberales, dos de movimientos liberales, uno de Seriedad por Colombia, dos de Colombia Siempre, uno de Mipol, del movimiento Convergencia Popular Cívica y Cambio Radical y ocho del Partido Conservador). 16 votaron por el no (un indígena, 11 liberales, uno de una coalición de Cambio Radical, del Partido Conservador y del Polo Democrático Independiente (*El País*, 4 de junio de 2004).

Tabla 3
Panorama de la conformación del Congreso de la República
y los alineamientos respecto a la reelección de 2004

Bloques de parlamentarios	Partidos que apoyaron la reforma de la reelección	Número de senadores	Número de representantes
Uribismo	Partido Conservador ⁱ	25	38
	Cambio Radical ⁱⁱ	11	24
	Equipo Colombia	4	4
	Movimiento Integración Popular	4	2
	Movimiento Popular Unido	2	2
	Convergencia Ciudadana	1	2
	Dejen Jugar al Moreno	1	--
	Apertura Liberal	--	43
	Convergencia Popular Cívica	1	4
	Alternativa Avanzada Social Alas	1	--
	Movimiento de Renovación y Acción	1	2
	Laboral Moral	1	--
	Por la seguridad Social	1	1
	Movimiento Nacional Progresista	1	1
	Vamos Colombia	1	--
	Movimiento Sí Colombia	1	--
	Movimiento Cívico Independiente	1	--
	Coalición (Rafael Pardo)	--	1
	Conservatismo Independiente	1	1
	Seriedad por Colombia	--	1
	Participación Popular	--	3
	Movimiento de Integración Regional	--	1
	Movimiento Únete	--	1
Movimiento Afrodescendiente (W. Ortiz)	--	1	
Partido Popular Colombiano			
Avalados por el partido Liberal que se sumaron a la coalición	10	24	
	68	116	
Bloques de parlamentarios	Partidos que se opusieron a la reforma de la reelección	Número de senadores	Número de representantes
Movimientos religiosos protestantes	Movimiento de Renovación Absoluta	1	---
	Compromiso Cívico con la Comunidad	1	---
Otros movimientos	Movimiento Comunal y Comunitario	---	2
Movimientos étnicos	Autoridades Indígenas de Colombia	1	1
	Alianza Social Indígena	1	--
	Afrodescendientes (María Isabel Urrutia)	--	1
Partido Liberal	Partido Liberal ⁱⁱⁱ	19	38
La izquierda	Polo Democrático Independiente ^{iv}	6	3
	Alternativa Democrática ^v	5	4

ⁱ A los 30 senadores considerados por la dirección nacional del partido como conservadores o de movimientos afines se le restan los cuatro de Equipo Colombia, movimiento que se autonomizó del partido. Se incluyen 13 elegidos por Partido Conservador Colombiano, 1 de Nueva Fuerza Democrática, 1 del Unionismo, 2 de Salvación Nacional, 5 del Movimiento Nacional, 1 de Fuerza progresista, 1 de Sí Colombia y 1 de Ciudadanos por Boyacá. En la Cámara de representantes, incluye a 21 elegidos por la etiqueta oficial y a los que luego se integraron y disolvieron sus movimientos: Movimiento de Salvación Nacional (2), Nueva Fuerza Democrática (2), Movimiento Nacional (1), Progresista Democrático (2), Fuerza Progresista (2), Movimiento Republicano (1), Movimiento de Participación Popular en Coalición (1), Unionismo (2), coaliciones conservadoras con otras fuerzas políticas (4).

ⁱⁱ Inicialmente, tenía dos senadores. Luego, se incorporaron otros senadores de movimientos internos del Partido Liberal: 3 de Colombia Siempre, 1 de Somos Colombia, 1 de Voluntad Popular, 1 de Movimiento de Renovación y Acción Laboral y otro senador del oficialismo liberal. Se sumó un senador avalado en 2002 por el Movimiento Nacional y que luego se había incorporado al Polo Democrático Independiente. Tenía 7 representantes, a los que sumaron 3 de Colombia Siempre, 2 de Voluntad Popular, 1 del Partido Nacional Cristiano, 5 que fueron elegidos en 2002 por coaliciones, 1 del Nuevo Liberalismo, 1 del Movimiento de Integración Popular y 3s elegidos con el aval liberal del departamento del Cauca.

ⁱⁱⁱ Con las deserciones hacia otros partidos, pasó de 48 senadores elegidos en 2002 a 19 y, de los 63 que se presentaron por la etiqueta y con el aval liberal, incluyendo los avalados por coaliciones y el Movimiento Huella Ciudadana, para el 2004, se habían incorporado 24 a la coalición del uribismo, además de 2 que se incorporaron a Cambio Radical.

^{iv} En el proceso de unificación de la izquierda, el Polo Democrático Independiente aglutinó a 6 senadores (2 de Vía Alterna, 1 indígena de Huella Ciudadana, 1 de la Anapo, 1 del Partido Social Demócrata Colombiano y 1 de Frente de Esperanza) y a 4 representantes a la Cámara (1 del Socialismo Democrático, 1 de Vía Alterna, 1 de Movimiento de Reconstrucción Democrática).

^v Fue conformada por los senadores del Frente Social y Político, Alianza Social Indígena, Movimiento Ciudadano, Movimiento Obrero Independiente Revolucionario y Unidad Democrática y los representantes a la Cámara del Frente Social y Político, Opción Siete y Unidad Democrática.

Fuente: Cálculos del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil; http://www.terra.com.co/elecciones_2006/partidos/02-03-2006/nota277017.html.

Por la correlación de fuerzas con mayorías de la coalición de gobierno, fue aprobada la reforma que modificó el artículo 176 de la Constitución Política y estableció la reelección inmediata por un solo periodo mediante el Acto legislativo 02 del 2004. Después de su aprobación, la reforma fue demandada ante la Corte Constitucional. Las diversas demandas apuntaban en dos direcciones²³. Argumentaban que el Congreso no tenía competencia para una reforma de este tipo, que introducía cambios sustanciales en el régimen político establecido mediante la Constitución de 1991, con lo cual se habría extralimitado, suplantando al pueblo soberano. Planteaban que se había incurrido en

²³ Esta síntesis de los aspectos contemplados en las demandas es tomada del documento “Argumentos en contra de la reelección presidencial presentados ante la corte constitucional”, Foro Nacional por Colombia, 2005.

vicios de forma y procedimiento, especialmente referidos a tres aspectos: a) durante la aprobación en las comisiones primera de la Cámara y del Senado y las plenarias de ambas cámaras, un grupo de parlamentarios se declararon impedidos debido al hecho de que el gobierno nacional había nombrado en cargos públicos a sus parientes cercanos. De acuerdo con el Consejo de Estado, el congresista que se declarara impedido sería excusado para votar, hasta tanto no se resolviera la situación. El suplente que se le seguía en el orden de lista debía reemplazarlo, pero esto no ocurrió y los congresistas, finalmente, votaron; b) el gobierno habría colegislado en interés propio al intervenir activamente a favor de una norma que beneficiaba al presidente en funciones, habría, en este caso, un conflicto de intereses; c) se habría obstruido el debate y no se había presentado la libre deliberación pues, ni en la comisión primera de la Cámara ni en la plenaria, se permitió el debate de la oposición y se adoptó sin discusión el texto aprobado en el Senado.

Durante el periodo de estudio de la demanda por parte de la Corte, la polarización se mantuvo. El Procurador General de la Nación planteó que el acto legislativo era inconstitucional por tener vicios insubsanables, una de ellas la falta de discusión en el cuarto debate. Algunos miembros de la coalición de gobierno plantearon recurrir a las vías de hecho si la Corte tumbaba la reelección. El senador y primo del presidente Mario Uribe propuso que si la Corte Constitucional no aprobaba la reelección, de todas formas Álvaro Uribe se presentara como candidato presidencial aún por encima de la legalidad (*El Espectador*, 27 de marzo de 2005) y el senador del Partido Conservador Ciro Ramírez convocó igualmente a la desobediencia civil si la Corte declaraba inexecutable la reelección (*El Espectador*, 25 de septiembre de 2005). Otro senador de la coalición, Germán Vargas Lleras, del partido Cambio Radical, propuso que en el caso de caerse la reelección debería votarse en blanco en las elecciones presidenciales con lo cual estas quedarían deslegitimadas (*El País*, 9 de octubre de 2005)²⁴.

La Corte Constitucional, finalmente, se pronunció el 19 de octubre de 2005 declarando executable la ley. En la sentencia, estableció respecto al primer punto que el Congreso no había excedido sus competencias al modificar la Constitución. En cuanto a los posibles vicios de procedimiento, la corte señaló, en primer lugar, que los congresistas que inicialmente se consideraron impedidos para votar no lo estaban, pues se había adelantado todo el proceso legal dentro de las cámaras; en segundo lugar, consideró que el gobierno no había colegislado; en tercer lugar, consideró que sí había existido el debate abierto y libre. Las ponencias fueron votadas con el quórum decisorio exigido y por las mayorías requeridas. Además, la Corte constata que antes de la votación de los artículos de la

²⁴ Las diversas organizaciones sociales se movilizaron en oposición al cambio institucional. Por su parte, los gremios económicos del país apoyaron públicamente al presidente y su gestión y el proyecto de la reelección.

reforma siempre fueron sometidas a discusión y votación las proposiciones sustitutivas y se invitó a sus autores a explicarlas. Si no ocurrió así, fue por la ausencia de estos.

La reforma generó impactos importantes en el sistema político colombiano, además de haber causado una fuerte polarización en el país y haber incluido acciones ilegales de manejo de recursos del Estado para ofrecer incentivos a algunos congresistas para incidir en su voto, como lo planteó la Corte Suprema de Justicia en la sentencia mediante la cual condenan por el delito de cohecho a dos congresistas y por concusión a uno más. Generó impactos en el equilibrio institucional, especialmente porque se modificaron los periodos de altos funcionarios como el Fiscal General, el Procurador General, los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, diseñados inicialmente para que no coincidieran con el periodo presidencial²⁵. Asimismo, por el hecho de constituirse durante dos periodos consecutivos un gobierno unificado (presidente con mayorías absolutas en el Congreso) con alta concentración y manejo de recursos del poder de la coalición de gobierno, con frecuentes discursos de intransigencia e intolerancia política, el país se vio envuelto en una dinámica de polarización social y política.

La reforma de 2009. De nuevo la fuerza suficiente

Tras el proceso de vinculación criminal de congresistas y dirigentes políticos locales y regionales con grupos paramilitares que había conducido a prisión a decenas de dirigentes políticos regionales y nacionales²⁶, la imagen desfavorable del Congreso de la República entre la población, el cuestionamiento de muchos medios de comunicación nacional y su crisis de credibilidad²⁷, surgieron nuevas iniciativas de reforma política tendientes a modificar parcialmente lo establecido en la reforma de 2003. A partir de un proyecto de origen gubernamental, se empezó a discutir de nuevo el cambio institucional orientado inicialmente a “castigar” ciertas acciones de los partidos políticos, a establecer una mayor regulación y control en la concesión de avales, a implementar barreras que contuvieran la penetración de actores ilegales a los partidos y, asimismo, modificar los requisitos para el reconocimiento legal de los partidos y modificar parcialmente el esquema de financiación de las campañas. De igual forma que la reforma de la reelección

²⁵ Ver, al respecto, Villegas y Revelo (2009).

²⁶ Para 2009, producto de las investigaciones por los vínculos entre políticos y grupos paramilitares, 16 congresistas tenían sentencia condenatoria, otros 9 sentencia condenatoria anticipada, 15 más habían sido llamados a juicio y otros 46 estaban en investigación preliminar o instrucción (López, 2010).

²⁷ En el Informe de Cultura Política de la Democracia en Colombia de 2009 de USAID y en una escala de 0-100, los partidos políticos tuvieron una puntuación de 36,7 en cuanto a confianza institucional y el Congreso 49,1 en los últimos escalones del ranking de confianza. El promedio de confianza para el periodo 2004-2009 del Congreso de la República fue del 49,0 (Barómetro de las Américas, Universidad de Universidad de Vanderbilt, Universidad de Los Andes, 2009).

presidencial, se trató de una reforma a través de la fuerza suficiente, por imposición de las mayorías gubernamentales sobre los partidos de oposición.

En el diagnóstico acerca de la necesidad de una nueva reforma, existía un relativo consenso²⁸ respecto a la necesidad de establecer la figura de la “silla vacía” (el no reemplazo de los escaños que quedarán vacantes cuando un congresista perdiera la investidura por ser vinculado a un proceso penal por vínculos con actores armados ilegales y la pérdida del escaño para el partido); acabar con el transfugismo regulando la doble militancia; castigar a los partidos que concedieran avales a candidatos que resultaran con vínculos con grupos criminales, entre ellos, la pérdida de reconocimiento legal si un determinado porcentaje de sus congresistas resultaran vinculados a procesos penales por este tipo de vínculos. Entre algunos sectores, se debatía también la necesidad de suprimir el voto preferente, por sus contradicciones en su combinación con las listas únicas de partido en el propósito de generar una mayor cohesión interna de los partidos. Parecía claro el diagnóstico. No obstante, el proyecto inicial del gobierno y sus posteriores debates en ambas cámaras fueron generando un sector que se oponía a la reforma que argumentó que esta se había desvirtuado en sus propósitos iniciales, que también tenían limitaciones en cuanto a algunos aspectos cruciales²⁹. La coalición de gobierno contaba con mayorías en el Congreso y las minorías no contaban con suficientes escaños para presionar acuerdos o impedir que se impusiera el proyecto que fue tomando forma por orientaciones del gobierno y los partidos integrantes de la coalición mayoritaria. Aún sin contar con otros partidos mayoritarios, los tres principales de la coalición –Partido

²⁸ Lo cual puede verse en las intervenciones en la audiencia pública en la cual participaron los partidos políticos, organizaciones sociales e instituciones académicas. Las intervenciones pueden verse en *Gaceta del Congreso*, año xviii, No 374, 2009.

²⁹ El proyecto inicial del gobierno proponía elevar el umbral o barrera electoral del 2% al 3% de 2011 en adelante; establecer los anticipos en la financiación de las campañas; establecer sanciones a los partidos por la concepción de avales a candidatos con vínculos con grupos criminales; prohibir la doble militancia y prohibir a miembros de un partido apoyar a candidatos de otros, así como la obligatoriedad de renunciar a la curul quien desee participar en las siguientes elecciones por un partido diferente. Para solucionar el problema de las suplencias, establecía las únicas faltas que se suplían a partir de las elecciones de 2010, sean las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada (falta absoluta). En estos casos, el titular será reemplazado por el candidato que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral; se establecían las consultas interpartidistas.;Respecto a una mayor inclusión de la mujer en la política, en la elaboración de listas electorales para los cuerpos colegiados, no exista para ninguno de los dos géneros un porcentaje mayor del 70%, ni uno menor al 30%. Así, los partidos deberán incluir en sus listas para las corporaciones públicas cada vez más mujeres, lo que se traducirá definitivamente en mayores oportunidades; relevar la importancia del voto en blanco, a partir de una mayoría simple de votos en blanco para repetir una elección; crear un sistema formal de cabildeo (*Gaceta del Congreso* 588 de 2008. Proyecto de Acto Legislativo No. 106 de 2008 Cámara).

Social de Unidad Nacional, Partido Conservador y Cambio Radical— sumaban mayorías en ambas cámaras (ver tabla 4).

Inicialmente, hubo manifestaciones a favor de la reforma política de los diversos partidos y del Gobierno Nacional, pero en cuanto esta se fue concretando los partidos de oposición (el Partido Liberal y el Polo Democrático Alternativo) tomaron distancia de esta, así como la agrupación que se estaba conformando entre los ex alcaldes de Bogotá Antanas Mockus, Enrique Peñalosa, Luís Eduardo Garzón y el ex alcalde de Medellín Sergio Fajardo, posteriormente incorporados al Partido Verde. El gobierno defendió su proyecto. El ministro del Interior y de Justicia planteó que la reforma “permitiría la purificación de la política” y justificó todo su contenido (*El Tiempo*, 24 de mayo de 2009). Posteriormente, manifestó que “le daría al país un marco jurídico para erradicar las mafias y la delincuencia en la política” (*Semana*, 18 de junio de 2009). El presidente hizo en uno de sus consejos comunitarios un llamado a la coalición de gobierno a probar la reforma, en los mismos términos que el ministro: “la reforma política busca la purificación de las costumbres políticas, así como sanciones efectivas a los partidos que permitan el ingreso a sus listas de candidatos vinculados con grupos delincuenciales” (*El Tiempo*, 13 de junio de 2009³⁰). Durante todo el proceso de aprobación, los ministros de Estado, encabezados por el del Interior y Justicia, hicieron presencia en las deliberaciones y votaciones y se adelantaron conversaciones entre el gobierno y los congresistas de forma individual con el propósito de mantener a la coalición unidad en torno a la propuesta inicial. Aunque contaba con mayorías suficientes para imponer el proyecto en ambas cámaras, el gobierno debió adelantar frecuentes conversaciones con los congresistas para obtener su apoyo, en la lógica de la política de las negociaciones e intercambios de apoyos, sin la cual las propuestas de origen gubernamental no logran prosperar. Se constituye una situación de mayorías en los alineamientos, pero que deben estar siendo revalidadas a la hora de las decisiones, dependiendo de intercambios de apoyos, de reciprocidades y de lo que en el lenguaje de la política activa colombiana se denomina “dar representación”,

³⁰ En la exposición de motivos el proyecto presentado por el Gobierno planteaba: “La transparencia electoral, la responsabilidad política de los partidos, la responsabilidad individual e intransferible de los titulares de cargos públicos de elección popular frente al pueblo colombiano y la austeridad y control en la financiación de campañas y partidos son una prioridad para el Gobierno Nacional. Dentro de un marco de equilibrio, colaboración armónica y respeto mutuo en el ejercicio de sus funciones, los poderes públicos tenemos la oportunidad de fortalecer los mecanismos para erradicar las malas prácticas y costumbres en la política. Ya la reforma política de 2003 viene generando importantes transformaciones en el ejercicio del quehacer político, sin embargo, es necesario hacer un ajuste constitucional y legal para adaptar la legislación a las nuevas y complejas realidades que hoy enfrenta Colombia, buena parte de ellas, fruto necesario de un proceso franco y abierto de depuración de la política” (*Gaceta del Congreso* 558 de 2008. Proyecto de acto legislativo No. 216 de 2008. Cámara de Representantes).

es decir, asignar y distribuir cuotas en la burocracia estatal, en los cargos diplomáticos y en esferas de influencia del poder ejecutivo³¹, como expresión de la concepción de la coalición de gobierno que estaba en condiciones de imponer la reforma. El vocero del Partido Conservador, uno de los soportes centrales de la coalición de gobierno, manifestó en pleno debate: “Hay una oposición que quiere atravesarse y hay una coalición que solicita lo que pide el constituyente primario. Yo pido que le demos el tránsito a la Reforma Política como debe ser” (*Semana*, 16 de diciembre de 2008).

Por su parte, integrantes de la dirección nacional del PDA expresaron su oposición. Carlos Gaviria, presidente de este partido, planteó que, por su contenido, la reforma no solucionaba los problemas diagnosticados, por lo cual debía ser archivada. Mantenía el transfugismo, reproducía la política desideologizada, defendía solo el interés de los Congresistas³², no castigaba la parapolítica al no incluir la figura de la silla vacía, con muchos casos excepcionales para implementarla, afectaría la imparcialidad de la autoridad electoral al establecer que el registrador fuera elegido por el Congreso de la República³³ (*El Tiempo*, 24 de mayo de 2009). En el mismo sentido, se manifestó el entonces senador Gustavo Petro, para quien se estaba produciendo una reforma para beneficio particular de los congresistas de la coalición de gobierno, muchos de ellos implicados en el escándalo de vínculos con grupos paramilitares. En general, también se oponía a la reforma que inicialmente había impulsado (*El Tiempo*, 28 de mayo de 2009). Por el Partido Liberal, el ex presidente César Gaviria, director único del partido, solicitó al gobierno que la retirara, pues era abiertamente antidemocrática e inconveniente (*El Tiempo*, 28 de abril de 2009) y, en el Congreso, el vocero del partido hizo una extensa intervención en la cual planteó los motivos de oposición al proyecto³⁴. El grupo de ex alcaldes y de la ex senadora Marta Lucía Ramírez expresó que la reforma “que socava la

³¹ Con motivo del escándalo por el proceso de aprobación de la reforma constitucional que estableció la reelección presidencial, el presidente de la República Álvaro Uribe Vélez planteó que en Colombia se estaba confundiendo “dar representación política”, que era lo que toda la vida se había hecho, con el delito de cohecho. “El país estaría lleno de cohechos” (*El Espectador*, 15 de mayo de 2010).

³² Especialmente, el artículo que inhabilitaba a concejales y diputados para participar en las elecciones al Congreso, lo cual limitaba la competencia y favorecía a los congresistas electos, que estaban legislando en provecho propio. Este punto, finalmente, no fue aprobado.

³³ Este punto tampoco fue aprobado en la Ley.

³⁴ El senador ponente Jesús Ignacio García planteó el desacuerdo porque auspiciaba el transfugismo, el umbral debería ser del 5% y no del 3%; no hay claridad sobre la financiación estatal de las campañas, la votación nominal y pública no debería tener un rango constitucional porque de hecho así sucede; la silla vacía debía incluir delitos de terrorismo y secuestro. (*Gaceta del Congreso*, año XVIII No. 374, .2009). El senador Héctor Helí Rojas expresó que la coalición de gobierno quería imponer sus mayorías y hacer las reglas bajo las cuales el liberalismo y el PDA debían competir. Planteó “¿Cómo pedir respeto a la vida en este país cuando hay aquí una mayoría que cree que puede hacer lo que quiera con la Constitución?” (*El Tiempo*, 28 de mayo de 2009).

legitimidad de las instituciones y muestra oídos sordos ante los clamores ciudadanos” y, en un comunicado, plantearon sus principales argumentos en contra del proyecto³⁵. Inicialmente, en los debates en la Cámara de Representantes, también se opusieron el Movimiento de Renovación Absoluta (MIRA)³⁶ y Convergencia Ciudadana³⁷.

En las votaciones, los congresistas del Partido Liberal y del PDA se retiraron de los debates planteando que la coalición de gobierno estaba actuando de forma abusiva y arbitraria (*El Tiempo*, 29 de mayo de 2009). Con mayorías suficientes, la coalición de gobierno aprobó la reforma, inicialmente en la Cámara y luego en el Senado³⁸. De igual

³⁵ Estos puntos fueron: 1) al no contemplar sanciones severas para los partidos y sus miembros que tengan relación con grupos al margen de la ley, la reforma no incrementa de manera suficiente la responsabilidad política de las colectividades frente a las actuaciones de sus miembros, ni establece sanciones drásticas; 2) los aumentos de umbrales de votación contradicen el espíritu pluralista de la Constitución y enquistan en el sistema político elementos de exclusión y no renovación; 3) al no hacer obligatorias las consultas populares para elegir los candidatos, se deja abierta la puerta para que los líderes políticos que no cuentan con el beneplácito de los directivos de su colectividad queden por fuera de la disputa electoral, así cuenten con amplio respaldo popular y se limita la participación ciudadana; 4) se constitucionaliza el transfuguismo político; 5) el Congreso no le quiso apostar a la igualdad de género, al declinar la propuesta que buscaba exigir una participación mínima del 30% de mujeres en la composición de cualquier lista postulada a una corporación pública; 6) se prohíben las coaliciones entre grupos significativos de ciudadanos y partidos y movimientos con personería jurídica, lo cual atenta contra el principio de igualdad y contra los proyectos políticos independientes; 7) se rompe el principio de igualdad en perjuicio de las minorías étnicas, ya que a los partidos de las circunscripciones especiales indígena y afrodescendiente se les exigen requisitos adicionales para postular candidatos, que no cobijan a las organizaciones políticas tradicionales; 8) de manera absurda, prohíbe que diputados, concejales y ediles se postulen al Congreso, con lo cual se bloquea la renovación política y se niega el derecho ciudadano a elegir y ser elegido y se perpetúa el status quo del actual Congreso, caracterizado por un estilo de hacer política clientelista; 9) estaban de acuerdo con que se hubiera archivado el artículo que buscaba modificar la forma de elección del Registrador Nacional del Estado Civil (Ver el texto completo en *Semana*, 20 de mayo de 2009; asimismo, los artículos de Enrique Peñalosa.; *El Tiempo*, 12 de marzo de 2009 y 20 de mayo de 2009).

³⁶ El Concejal de Bogotá del Movimiento de Renovación Absoluta (MIRA) Carlos Baena planteó en la audiencia cuestionamientos respecto a que no existía un régimen claro de sanciones, la reforma fortalecía a los partidos políticos de manera electoral pero no ideológica, el aumento del umbral es una medida excluyente para no mantener otras expresiones políticas; no compartía que se eliminara la cuota de mujeres pues lo político queda incompleto sin la participación de la mujer; no estaban de acuerdo con la modificación del umbral y debía enfatizarse en que los partidos asumieran responsabilidades con sus avales y candidatos (*Gaceta del Congreso*, año xviii No. 374, .2009).

³⁷ El senador de Convergencia Ciudadana Samuel Arrieta Buelvas dejó constancia en la cual planteaba que la reforma alentaba el transfuguismo, se oponía al incremento del umbral del 2% al 3%, a la prohibición para que concejales y diputados pudieran participar en las elecciones para Congreso (*Gaceta del Congreso*, año xviii No. 374, .2009).

³⁸ Las mayorías de la coalición de gobierno se impusieron en las comisiones primeras de la Cámara y del Senado y posteriormente en las votaciones generales. La Comisión I del Senado estaba

forma, el Congreso de la República aprobó la convocatoria a un referendo que reformaría la Constitución para permitir una segunda reelección presidencial, la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

Tabla 5
Conformación del Congreso y alineamientos respecto a la reforma política de 2009

Bloques de parlamentarios	Partidos que apoyaron la reforma	Número de senadores	Número de representantes
Coalición de gobierno (uribismo)	Partido Social de Unidad Nacional	20	28
	Partido Conservador	18	26
	Cambio Radical	15	18
	Equipo Colombia-Alas	5	8
	Convergencia Ciudadana	7	8
	Colombia Democrática	3	5
	Colombia Viva	2	
	Movimiento Independiente de Renovación Absoluta	2	5
		--	4
	Movimiento Nacional	--	4
	Apertura Liberal	--	2
	Movimiento de Integración Regional	--	3
	Movimiento Popular Unido	--	2
	Por el País que Soñamos	--	2
	Huila Nuevo Liberalismo		
		72	
	Total		
Oposición	Partido Liberal	18	31
	Polo Democrático Alternativo	10	10
	Alianza Social Indígena	1	
	Autoridades Indígenas de Colombia	1	
	Total	30	

Fuente: Cálculos del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil, http://www.terra.com.co/elecciones_2006/partidos/02-03-2006/nota277017.html, y *El Tiempo*, 7 de mayo de 2009.

conformada por 13 senadores de la coalición de gobierno (3 de Cambio Radical, 5 del Partido Conservador, 4 del Partido Social de Unidad Nacional y 1 de Convergencia Ciudadana) y 6 de la oposición (4 del Partido Liberal y 2 del Polo Democrático Alternativo) y la Comisión I de la Cámara estaba conformada por 25 integrantes de la coalición de gobierno (7 del Partido Conservador, 2 de Alas, 7 del Partido Social de Unidad Nacional, 3 de Cambio Radical, 1 de Colombia Democrática, Convergencia Ciudadana y Por al País que Soñamos, 2 de Alternativa Liberal) y 10 de la oposición (2 del PDA y 8 del Partido Liberal) (*Congreso visible* <http://www.congresovisible.org/votaciones/1940/>).

Mediante el Acto Legislativo 01 de 2009, finalmente, se aprobó la reforma. Se estableció, por una parte, la organización interna de los partidos en varios sentidos: a) en ningún caso, se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. Se reafirmó la prohibición de la doble militancia, aunque se abrió la posibilidad de cambiar con frecuencia de partido: quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce meses antes del primer día de inscripciones³⁹; b) los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos; c) para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos y en la ley; d) los partidos deben responder por los avales que concedan⁴⁰. Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica.

Por otra parte, se modificó el umbral o barrera electoral, aplicable a partir del año 2014. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas corporaciones públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

³⁹ Se estableció un párrafo transitorio: sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley podrían los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia. Dos meses después, el primer partido afectado por esta puerta abierta al transfuguismo fue Cambio Radical, el cual pasó de 35 a 24 congresistas; Alas-Equipo Colombia se desintegró y quedó solo como Alas, ante el retorno de congresistas al Partido Conservador. Al Partido Social de Unidad Nacional ingresaron 19 congresistas y al Partido Conservador 11 (*El Tiempo*, 13 de septiembre 2009).

⁴⁰ Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o corporaciones públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

Con el propósito de fortalecer la democratización interna, se estableció que sería causal de pérdida de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

En cuanto a la financiación de las campañas, se introdujeron limitaciones limitándose el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley. El Gobierno también entregaría un anticipo a los partidos nuevos, que nunca han participado en elecciones.

En quinto lugar, para frenar el denominado carrusel y reemplazos, se estableció que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular no tendrían suplentes, pero se abrió un gran abanico de excepciones: Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto.

En sexto lugar, se estableció la “silla vacía”: como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública. Se pretendía que fuera más amplia la contención y el castigo, que se diera desde el momento de la captura del congresista. No se aplica al actual Congreso y a todos los vinculados a la denominada parapolítica, sino a partir de las nuevas capturas. Por parte de los congresistas activos, se planteó que de no ser así, muchos tendrían que haberse declarado impedidos y la ley no habría sido aprobada. Para el Polo Democrático, ello implicó que se dejaba sin castigo real a los vínculos de los políticos con paramilitares (*Semana*, 18 de junio de 2009).

En séptimo lugar, el ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley. También, se estableció el voto nominal y público en las corporaciones de elección popular.

En conjunto, la reforma quedó a mitad de camino entre las propuestas iniciales y el acto legislativo final. Las excepciones a la figura de la silla vacía limitaron el propósito de evitar el llamado “carrusel” de congresistas y el castigo a la penetración de actores

ilegales en la política, el aumento del umbral complica aún más las cosas para los pequeños partidos, aunque tiende a generar un efecto reductor de la amplia fragmentación. Se mantienen normas que se orientan a corregir la fragmentación y la descohesión partidista (listas únicas, bancadas parlamentarias, consultas respetando los resultados, responsabilidad partidista), pero se combina con el voto preferente, que alimenta las iniciativas y campañas personalistas y las dinámicas faccionales internas.

A manera de cierre

Para cerrar, es pertinente retomar una breve cita de Carina Perelli (2006) referida a los casos en los cuales las reformas electorales presentan una alta volatilidad, en las cuales se va de coyuntura en coyuntura, cambiando las normas para que estas se adecuen al momento y resuelvan los escollos del hoy. Se entra, así, a una nueva serie de cambios en el marco institucional. Los proyectos inacabados se “acumulan como capas geológicas de fracasos”, y, más que resolver problemas, generan nuevos inconvenientes para el sistema de reglas.

Las reformas en Colombia durante las últimas dos décadas se han caracterizado por una alta volatilidad e inestabilidad en las reglas de juego. No se sale aún de una reforma y ya se está planteando la necesidad de un nuevo cambio en las reglas. Con reglas cambiantes o bajo la expectativa de ser cambiadas, con actores viejos y nuevos, cuyas interacciones de forma predominante giran en torno a las lógicas de transacción, y con un centramiento en los liderazgos y no en las organizaciones, los resultados de la competencia electoral y la actuación de los partidos políticos en los diversos escenarios tal vez no sean los deseables para la estabilización de la democracia.

Producto de esta cuasi volatilidad, en Colombia, la vieja fórmula según la cual las democracias se caracterizan por la certeza en las reglas y procedimientos y la incertidumbre en los resultados, parece invertirse: prima la incertidumbre respecto al mantenimiento de las reglas y, dadas las condiciones del manejo de los recursos del poder, las mayorías en el poder se reproducen. Durante tres elecciones presidenciales, no ha habido alternancia en el partido (coalición de partidos) en el poder, ni en las mayorías construidas a partir de la agregación de agrupaciones partidistas.

Tras cuatro reformas, y dada la insatisfacción de importantes sectores políticos con sus resultados, queda la expectativa respecto a si una posible modificación en la correlación de fuerzas políticas, una nueva coyuntura crítica o el propio aprendizaje de los actores conduzca, de nuevo, a una nueva reforma. En este sentido, Colombia parece una democracia en constante reparación, que no termina por delimitar sus contornos institucionales, inacabados, con sectores insatisfechos con sus resultados y con amplios sectores de la población inconforme con quienes se desempeñan bajo su marco regulador.

Referencias bibliográficas

- Carey, J y M. Shugart (1995). "Incentives to cultivate a personal vote". *Electoral Studies*, 14.
- Charria, A. (1988). *¿Plebiscito, referéndum o dictadura? La Constitución de Barco 1988*. Bogotá: Iberoamericanos Ltda.
- Collier, R y D. Collier (1991). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, The Labor Movement and Regimen Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Colombia (2009). *Gaceta del Congreso*, año XVIII, No. 374.
- Colombia (2009). *Diario Oficial* 47.410. Acto Legislativo No. 1 2009. Bogotá: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Leyer.
- Colomer, J. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Cox, G. (1997). *Making votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press.
- Dávila, A. (1999) "Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia. ¿Qué ha pasado en los noventa?". *Estudios Políticos*, 15: 61-78.
- Dugas, J. (1993). "La Constitución Política de 1991: ¿un pacto político viable?". En J. Dugas (coord.). *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?*. Bogotá: Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de los Andes.
- Dugas, J. (1993). "El desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente". En J. Dugas (coord.). *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?*. Bogotá: Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de los Andes.
- Duque Daza, J. (2005). "Partidos divididos, dirigencia fragmentada". *Convergencia*, 41: 173-209.
- Eastman, J. M. (1982). *Seis reformas estructurales al régimen político*. Bogotá; Colección "legislación, doctrina y jurisprudencia", Ministerio de Gobierno.
- Foro Nacional por Colombia (2005). "Argumentos en contra de la reelección presidencial presentados ante la corte constitucional". Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Gaceta del Congreso 588 de 2008 Proyecto de Acto Legislativo número 106 de 2008 Cámara).
- Geddes, B. (1994). *The Politicians Dilemma: Building state Capacity in Latin America*. University of California Press.

- Gutiérrez, F. y A. Dávila (2000). "Paleontólogos o politólogos: ¿qué podemos decir hoy sobre los dinosaurios?". *Revista de Estudios Sociales*, 6: 39-50.
- Gutiérrez, F. (2006). "Estrenando sistema de partidos". *Análisis Político*, 57:106-125.
- Holguín, J. (2006). "La reforma de 2003: la tensión entre el abrir y cerrar el sistema político colombiano". En G. Hoskin y M. García. *La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Laakso, M. y R. Taagepera (1979). "Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe". *Comparative Political Studies* 129 (1): 3-27.
- Latinobarómetro (2009). Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>.
- López, C. (2010). "La refundación de la patria. De la teoría a la evidencia". En C. López (ed.) *...Y refundaron la patria*. Bogotá: Editorial Debate.
- Losada, R. (2006) "Incidencia de la reforma política de 2003 en la vida de los partidos colombianos. Las elecciones de Congreso de 2006". En R. Losada y P. Muñoz (coord.) *Las elecciones de 2006 en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Monsalve, S. y S. Sottoli (1993). "Ingeniería constitucional *versus* institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas". En D. Nohlen y M. Fernández (ed.). *Presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olaf, R. (1993). "En torno al debate actual". En D. Nohlen y M. Fernández (ed.). *Presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Olsen, J. y G. Peters (1996). *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Scandinavian University Press.
- Orren, K y S. Skowronnek (1999). "Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico". En *La ciencia política en la historia*. Madrid: Ediciones Istmo.

- Perelli, K. (2006). "Reformas a los sistemas electorales: algunas reflexiones desde la práctica". *Revista de Ciencia Política*, 26 (1): 203-211.
- Peters, G. (2003). *El nuevo insitucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Pizarro, E. (1998). "El financiamiento de las campañas electorales en Colombia". En *Reforma política y paz*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Robstein, B. (2001). "Las instituciones políticas: una visión general". En R. Godin y H. Klingemann (es.). *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Itsmo.
- Rodríguez, C. R. (2005). "La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenido". En C. Rodríguez y E. Pizarro (ed.). *Los retos de la democracia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Rodríguez, J. C. (2005). "Incentivos y estrategias electorales: el caso del Senado colombiano". En C. Rodríguez y E. Pizarro (ed.). *Los retos de la democracia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Rodríguez, J. C. y M. Seligson (2009). *Cultura política de la democracia en Colombia. Barómetro de las Américas*. Bogotá: Universidad de Universidad de Vanderbilt, Universidad de los Andes.
- Roll, D. (1999). "Ingeniería institucional y dinámica del cambio político en Colombia. A propósito de la propuesta de reforma política que intentó el gobierno Pastrana". *Pensamiento Jurídico*, 11, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Steinmo y K. Thelen (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Perspective". En S. Steinmo et al. *Historical Institutionalism in Comparative Politics: State, Society and Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (2003). "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis". En J. Mahoney y R. Dietrich (ed.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (208-240).
- Ungar, E. (1993). "La reforma del Congreso, ¿realidad o utopía?". En J. Dugas (coord.). *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Uribe Vélez, A. (2002). "Manifiesto Democrático: 100 puntos de Álvaro Uribe Vélez". Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf.
- Vélez, C. et al. (2006). "Y se hizo la Reforma... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma política del 2003". En G. Hoskin y M. García. *La reforma*

política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos? Bogotá: Universidad de los Andes.

Villegas, M. y J. Revelo (2009). “La concentración del poder en Colombia”. En M. García y J. Revelo (ed.). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia 2002-2009*. Bogotá: De-justicia.

Fuentes hemerográficas

- *Deslinde* No 35/2003.
- *Deslinde* No 35/2004.
- *El Espectador* (27 de marzo de 2005).
- *El Espectador* (25 de septiembre de 2005).
- *El Espectador* (15 de mayo de 2010). “El fantasma de Yiddis se recicla”.
- *El País* (9 de octubre de 2005).
- *El País* (4 de junio de 2004).
- *El País* (3 de enero de 2009). “Referendo, tema para el 2009”.
- *El Tiempo* (29 de abril de 2009). “César Gaviria arremete contra el gobierno de Uribe”.
- *El Tiempo* (7 de mayo de 2009). “Reforma política permitió transfugismo por dos meses congresistas podrán cambiar de partido”.
- *El Tiempo* (28 de mayo de 2009). “Aprobada en penúltimo debate la reforma política”.
- *El Tiempo* (29 de mayo de 2009). “Coalición dejó reforma política a un debate de ser aprobada”.
- *El Tiempo* (24 de mayo de 2009). “Las dos caras de la reforma política”.
- *El Tiempo* (12 de marzo de 2009). “Reforma política excluyente”.
- *El Tiempo* (20 de mayo de 2009). “Reforma antidemocrática”.
- *El Tiempo* (13 de junio de 2009). “Uribe pide al Congreso agilizar la aprobación de reformas política, financiera y dosis personal”.
- *El Tiempo* (3 de junio de 2009). “Por Yiddispolítica condenados Teodolindo Avendaño, a 8 años, e Iván Díaz Mateus a 6 años”.
- *El Tiempo* (13 de septiembre de 2009). “El transfuguismo se escribe con u”.
- *El Tiempo* (3 de junio de 2009). “Por Yidispolítica condenados Teodolindo Avendaño, a 8 años, e Iván Díaz Mateus a 6 años”.

-*Semana* (18 de junio de 2009). “Los puntos clave de la reforma política del gobierno”.

-*Semana* (30 de mayo de 2005). “Las vueltas que da la vida”.

-*Semana* (30 de julio de 2005). “Con o sin Uribe”.

-*Semana* (16 de diciembre de 2008). “Gobierno consigue aprobación de la reforma política”.

-*Semana* (20 de mayo de 2009). “Independientes alertan sobre efectos de la reforma política”.

-*UNP, Periódico de La Universidad Nacional* No 57, mayo 2004.