

ELECCIONES, PARTIDOS Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: ¿EN QUE ESTAMOS?

Eduardo Pizarro Leongómez*

El proceso de reforma gradual del régimen político colombiano, de un régimen semicompetitivo a un régimen más abierto, representativo e incluyente, tuvo su punto culminante durante la Asamblea Nacional Constituyente. Hoy, tres años después de expedida la Constitución de 1991, podemos intentar un primer balance de lo sucedido. Quizás las elecciones parlamentarias y presidenciales nos sirvan como punto de referencia para evaluar los cambios en el sistema institucional dada la enorme importancia del proceso electoral en Colombia. Como decía en tono quejumbroso el líder sindical Ignacio Torres Giraldo “el nuestro es un país que ha vivido en razón electoral”.

Colombia vive, al igual que muchos otros países del continente, un año electoral. Hasta el año 2006, no se repetirá en el país una concentración similar de eventos electorales: en el mes de marzo se llevaron a cabo las elecciones parlamentarias y la consulta popular para escoger al candidato único del Partido Liberal; el 29 de mayo se realizó la primera vuelta presidencial y, tres semanas más tarde, el 19 de junio, la segunda vuelta; finalmente, en el mes de octubre se llevarán a cabo las elecciones para renovar concejos municipales y asambleas departamentales, así como para escoger alcaldes, gobernadores y ediles para las juntas administradoras locales.

En este trabajo quisiéramos, pues, auscultar la nueva Constitución y el nuevo marco político-democrático del país, tomando las elecciones como uno de los parámetros posibles para este ensayo de evaluación. Privilegiar las elecciones como instrumento heurístico para evaluar el proceso democratizador, no implica subvalorar otras dimensiones (tales como, por ejemplo, la acción de tutela), ni perder de vista el carácter limitado del área de observación. Los interrogantes que han guiado nuestra reflexión son los siguientes: ¿Han mejorado los niveles de participación ciudadana y el grado de representatividad del régimen político? ¿Se han consolidado las “terceras fuerzas” o, por el contrario, el sistema bipartidista continúa incólume? ¿Qué ocurre con las nuevas o viejas “identidades colectivas” fundadas en factores étnicos y religiosos, y proyectadas al terreno de la disputa político-electoral?

LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS: UN MAR DE CONFUSIONES

El 20 de enero de este año electoral, tras una jornada agotadora, culminó en la Registraduría Nacional del Estado Civil la inscripción de

* Politólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

1 Cf., Eduardo Posada Carbó, “Elecciones sin historia”, en *El Tiempo*, 17 de junio de 1994.

listas para el Senado y la Cámara de Representantes. Nunca había presenciado el país una avalancha de listas tan copiosa como la registrada en esta ocasión. En los partidos liberal y conservador, en la AD M-19, en los movimientos cristianos e indígenas, el número de aspirantes aumentó significativamente. En total se presentaron 254 listas para el Senado y 674 para la cámara (incluyendo 12 planchas de las comunidades negras para su circunscripción especial), para un gran total de 928 listas.

El desbordamiento del número de listas se constata, como puede observarse en el Cuadro No. 1, tanto si se hace una comparación con el número de listas registradas en 1991 para el Congreso de la República: 143 listas para el Senado y 478 para la Cámara, como con respecto al número de escaños disponibles en una y otra Cámara: 102 escaños en el Senado y 163 en la Cámara.

| CUADRO No. 1 NUMERO DE LISTAS INSCRITAS EN 1991 Y 1992 Y NUMERO DE ESCAÑOS EN DISPUTA | | | |
|--|------|------|-----------|
| | 1991 | 1994 | Escalaños |
| Senado | 143 | 254 | 102 |
| Cámara | 487 | 674 | 163 |
| Total | 630 | 928 | 265 |

Este desbordamiento en el número de listas se percibió también con respecto a los partidos políticos, cuyo fraccionamiento fue total. Si en las elecciones para la Asamblea Constituyente el Partido Liberal tuvo que impulsar una "operación avispa" para evitar un desastre electoral, en las elecciones de marzo la casi totalidad

de las organizaciones políticas se vieron obligadas a impulsar una táctica similar ante la ausencia de disciplina y cohesión partidistas.

La Ley Electoral establecía que los nuevos aspirantes al Congreso, es decir, quienes no buscaban ser reelegidos, debían adquirir una caución o póliza por más de 14 millones de pesos o, en su defecto, presentar el aval de un partido o movimiento con personería jurídica. La inmensa mayoría de los candidatos se presentaron con un aval de este tipo, los cuales fueron distribuidos con gran generosidad: el Partido Liberal otorgó 444 avales en todo el país y el Partido Conservador 155 avales.

En cuanto hace a la AD M-19, mientras que en 1991 agrupó a todos sus candidatos al Senado en una sola lista encabezada por Vera Grave, en esta ocasión inscribió 13 listas. En el seno del movimiento indígena no sólo se presentaron tres listas para la circunscripción especial y cinco para la circunscripción nacional, sino que las fisuras ya se abrieron paso: Lorenzo Muelas del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia debió enfrentar la disidencia de Floro Tunubalá; por su parte, Francisco Rojas Birry de la Alianza Social Indígena debió disputar los votos con Jesús Enrique Piñacué del mismo movimiento. Los movimientos cristianos se dividieron en tres corrientes y en el seno de las negritudes se confrontaron doce listas.

LA "ESQUIZOFRENIA POLITICA"

En el sistema político colombiano existe hoy una suerte de "esquizofrenia política". Mientras que los principales partidos tendieron a aglutinarse en torno a un sólo candidato presidencial (Samper, Pastrana, Navarro), simultáneamente se volatizaba la representación parlamentaria². Cada parlamentario, ante unos directorios políticos que sólo existían en

2 Esta fragmentación por abajo y aglutinamiento por arriba nos obliga a ser muy cautelosos cuando hablamos de una supuesta "crisis del bipartidismo", que ya el MRL denunciaba en los inicios de los sesenta. O al menos nos obliga a definir sus contornos actuales con mucha precisión; en nuestro caso, creemos que la vieja tendencia hacia la dispersión de la representación parlamentaria tocó fondo en 1994 y es, ante todo, a este nivel en que nosotros ubicamos fundamentalmente las vicisitudes actuales de los dos partidos mayoritarios.

el papel, debió impulsar su propia estrategia electoral, conformar sus equipos, adquirir sus recursos. El apoyo de su partido se redujo a un aval y luego, “sálvese quien pueda”.

¿Cómo afecta esta aglutinación partidista por arriba y volatilización por abajo al sistema de representación democrática? Podríamos considerar, siguiendo a María D’Alva Gil Kinzo, que son tres los requisitos básicos para la existencia de un sistema de representación democrática: en primer término, la incertidumbre, o sea, que el proceso electoral se realice de modo que los resultados sean imprevisibles (lo que no ocurre, por ejemplo, en México). En segundo término, la inteligibilidad, o sea, que el resultado de la competencia electoral proporcione indicaciones de que los electores han escogido una entre diferentes alternativas programáticas ofrecidas por los distintos partidos y candidatos; lo cual supone que estos partidos y candidatos tienen definidas sus plataformas en forma clara y consistente. Y, por último, que todos los ciudadanos que quieran participar en el proceso electoral, puedan hacerlo sin limitaciones³.

El primero y el tercero de los requisitos básicos, con mayores o menores limitaciones, se encuentran hoy en día materializados en el sistema político colombiano. En efecto, con respecto al primer requisito, la escasa diferencia entre Ernesto Samper y Andrés Pastrana en las recientes elecciones presidenciales, sin que el partido liberal estuviese dividido, como ocurrió en las elecciones de 1982 facilitante el triunfo del candidato conservador, muestra que Colombia está lejos tanto de un sistema de partido hegemónico (México), como de un sistema de partido dominante (Japón, India o Italia hasta años recientes)⁴. Y con relación al tercer requisito es indudable que los hondos

avances en la transparencia del sistema electoral, gracias a los esfuerzos de modernización emprendidos por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, han disminuido las posibilidades de fraude electoral. Igualmente, el control de los recursos estatales para evitar su desviación hacia fines políticos por parte del Veedor del Tesoro, así como la liquidación de los auxilios parlamentarios han disminuido la manipulación de los electores.

Incluso, con respecto al segundo requisito se podría argumentar, no sin dificultades como veremos más adelante, que entre los dos candidatos más opcionados existían diferencias programáticas claras y delimitables. Pero, en las elecciones parlamentarias la confusión era total. ¿Es positivo para un sistema democrático un alud de listas electorales sin pies ni cabeza? En este punto, discrepamos del Registrador Nacional, Camilo Osorio, quien calificó la alta inscripción de listas como un hecho “positivo y de amplia participación democrática”.

El alud de listas es negativo por diferentes motivos. En primer término, no se presentan ante el electorado verdaderas alternativas programáticas, con el respaldo de un partido o de un movimiento cohesionados, sino una avalancha de propuestas difícilmente digeribles; este hecho sólo sirve para generar confusión en el electorado. En segundo término, el hecho de que cualquier persona pueda inscribirse, sin respaldo de nadie y muchas veces con el sólo objeto de satisfacer su ego, desdibuja el quehacer político. El ya preocupante desapego ciudadano con respecto a la política, se ahonda con esta imagen circense de las elecciones, que lejos de reforzar la adhesión de los colombianos a la democracia, los aleja y los confunde.

3 Cf., María D’Alva Gil Kinzo, “La cuestión partidaria en Brasil”, en Grupo de Trabajo de Partidos Políticos -CLACSO-, **Los partidos políticos en el inicio de los noventa. Seis casos latinoamericanos**, Santiago de Chile, Ediciones FLACSO, 1992, pág. 9.

4 Es importante recordar que la alternación política no es en sí misma la que determina la existencia de un sistema democrático, sino el hecho de que existan garantías reales para que las fuerzas minoritarias puedan eventualmente acceder al poder. Italia, Japón y la India contaron desde la segunda postguerra con el predominio de un mismo partido por varias décadas, sin que por ello podamos cuestionar la vigencia de sus instituciones democráticas. Un caso contrario es (¿era?) el de México en el cual el destape del “gallo tapado” mediante el “dedazo” presidencial, definía al nuevo presidente, siendo las elecciones simplemente un mecanismo de legitimación formal de una decisión ya tomada a otro nivel.

Es necesario redefinir en un futuro las condiciones para la inscripción de listas, que debe responder a criterios serios y rigurosos.

La representación política no sólo requiere de unos espacios institucionales definidos, sino también de actores que sean capaces de apropiárselos y ponerlos en marcha. Lo que se puso en evidencia durante las elecciones de marzo fue la debilidad del sistema de partidos y de los movimientos sociales, quienes estuvieron lejos de constituir actores coherentes y con capacidad de asumir sin fisuras la representación de intereses de los ciudadanos. La extrema fragmentación de todos los partidos sin excepción, e incluso de los movimientos sociales que habían logrado en el pasado reciente una exitosa representación política (como los indígenas), es prueba de ello. Nadie puede desconocer los avances que significa una ampliación de la gama de canales de representación; pero, al mismo tiempo, sería un autoengaño desconocer la enorme precariedad que subsiste en este plano.

Por otra parte, un sistema político no sólo debe aspirar a ser democrático, sino también eficaz. Es decir, que además de su capacidad de representación de la sociedad, en su compleja diversidad, debe ser capaz de tomar e implementar decisiones. Para ello se requieren partidos fuertes, cohesionados en torno a proyectos nacionales y con disciplina parlamentaria. En muchos países democráticos se introducen mecanismos para evitar el fraccionamiento extremo del sistema partidista; por ejemplo, en Alemania, los partidos que no obtengan un mínimo del 5 por ciento de la votación parlamentaria, no pueden aspirar a ninguna curul, con lo cual se obliga a cohesionar a los partidos o, en su defecto, a conformar coaliciones.

En Colombia, por el contrario, la total autonomía del parlamentario electo, ya que su éxito no depende de un partido, sino de su propia capacidad para alcanzar un respaldo electoral, produce consecuencias negativas para el funcionamiento de la democracia. Por un lado, esa autonomía es una de las principales raíces de la ausencia ya histórica de “partidos de gobierno” en Colombia. Incluso un presidente de la

misma filiación que la mayoría parlamentaria debe impulsar “transacciones viciadas” con el Congreso para poder agilizar su labor. Por ejemplo, como ocurrió bajo la administración Gaviria, intercambiar una reforma tributaria por un aumento salarial.

Por otra parte, la ausencia de partidos cohesionados tampoco permite que se constituyan partidos de oposición sólidos; el presidente electo goza de una enorme autonomía política, en cuanto hace a las funciones ejecutivas, ya que la dispersión parlamentaria reduce el juego de “balances y contrapesos”. La labor de crítica y fiscalización que debe ejercer el Congreso frente al gobierno, de acuerdo con la nueva Constitución, puede convertirse en “letra muerta”. Más aún si se considera la virtual desaparición, durante las pasadas elecciones, de la Alianza Democrática M-19, como una fuerza opositora en el Parlamento.

La experiencia de las elecciones del 13 de marzo, en ese mar de confusiones en que se hallaba el país frente a 254 listas para el Senado y 674 para la Cámara, cada una provista de su propio proyecto de gestión parlamentaria, fue una verdadera campanada de alerta frente al futuro de la democracia colombiana. Los ganadores más contundentes fueron, en aquella ocasión, la abstención electoral y el aumento de la apatía ciudadana.

Hacia el futuro, la elección de un Congreso totalmente atomizado no sólo dificultará la labor de cualquier gobierno, sino que continuará debilitando la ya precaria legitimidad del órgano representativo por excelencia del Estado colombiano. Ante esta situación, podemos concluir en este punto que, aunque la Constitución de 1991 haya dejado sentadas las bases para la renovación de un espacio institucional representativo para el debate y la controversia política a nivel nacional, la desestructuración de los actores políticos limita las potencialidades democráticas de la reforma, en la medida en que el escenario ha quedado ocupado más por individuos, que por organizaciones capaces de atribuirse una verdadera representación.

La respuesta no es, sin embargo, como insinúa Hernando Gómez Buendía⁵, acabar con la circunscripción nacional para el Senado, la cual ha permitido una importante representación política a las minorías, sino repensar la crisis que afecta a los partidos y proponer fórmulas para conformar un sólido sistema partidista como prerrequisito para una democracia representativa real y eficaz. Los vacíos de la Constitución de 1991, que se reflejan en la Ley 130 de 1994 o Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, no han contribuido al menos en el plano normativo a subsanar en algo estas insuficiencias. El artículo 108 de la nueva Carta estableció que “en ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos”. La propia Constitución dispuso que los movimientos sociales, los gremios, los sindicatos e incluso las organizaciones de consumidores y usuarios (artículos 39 y 78) debían someterse a principios democráticos. Pero en contraste con las cartas constitucionales de países como Alemania, Italia, Francia, España e incluso Turquía⁶, en Colombia se exceptuó precisamente a los partidos. Entonces permanece la pregunta: ¿cómo crear una sociedad democrática sin partidos organizados en forma democrática?

ELECCIONES PARLAMENTARIAS Y PARTICIPACION ELECTORAL

¿Aumentó la participación electoral en las elecciones parlamentarias, es decir, el nuevo orden político en construcción desde 1991 ha incentivado la participación político-electoral? La respuesta es negativa si nos atenemos a las elecciones de marzo. Los niveles de abstención electoral en las dos elecciones para Congreso que se han celebrado en los últimos cuatro años, han constituido los guarismos más altos registrados en Colombia desde 1930, si se com-

paran con eventos similares, es decir, elecciones para Cámara o Senado. En efecto, en 1991 sólo participó un 28 por ciento de la “población en edad de votar” y en 1994 un 27 por ciento. Incluso, si nos atenemos a los resultados del reciente censo de población, el cual arrojó la sorprendente cifra de 35'886.280 habitantes, las cifras de abstención pueden incluso ser mayores y más preocupantes.

Aunque los partidos tradicionales hayan logrado recuperar un control ampliamente mayoritario tanto en la Cámara como en el Senado, la dispersión de sus candidatos y la notoria ausencia de propuestas programáticas de partido identificables, reiteró su existencia como meras maquinarias sin ninguna capacidad de representación más allá de la puramente electoral. El alud de listas y la ausencia de verdaderas alternativas programáticas con el respaldo de partidos o de movimientos cohesionados, pudieron contribuir a aumentar la abstención electoral, la cual alcanzó un nivel crítico del 70 por ciento. Por el contrario, como veremos más adelante, al menos en la segunda vuelta presidencial, cuando los electores tuvieron la sensación de que su voto contaba para definirle un rumbo futuro al país, la participación aumentó en forma notable. Este hecho conduce a pensar en una cierta desvalorización del poder legislativo en la opinión pública, acompañada de una visión menos depreciada de las virtudes y potencialidades del poder ejecutivo, hecho al parecer común en todos los sistemas presidencialistas en América Latina.

En un estudio reciente, Rodrigo Lozada subrayó que la alta abstención en los últimos comicios parlamentarios tuvo su origen en una disminución de los estímulos tradicionales para participar en este tipo de elecciones⁷. Lozada planteó como hipótesis, con base en distintas experiencias internacionales, que una disminución de determinados estímulos que ju-

5 Hernando Gómez Buendía, ‘La operación avispa. En Colombia no hay proyectos nacionales’, en El **Tiempo**, 7 de marzo de 1993.

6 Cf., Víctor Guerrero, ‘Ley Estatutaria de Partidos y Movimientos Políticos’. ¿Democracia de partidos o de movimientos?, en **Reviata Foro**, No. 21, Bogotá, septiembre de 1993.

7 Rodrigo Lozada en **Colombia elige**, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1994.

gaban un papel significativo en el comportamiento electoral, contribuyó a desestimular la participación.

En primer término, sostiene Lozada, la separación de las elecciones parlamentarias del resto (asambleas, concejos, alcaldes, gobernadores, presidente), incidió en la abstención al quebrar el mutuo reforzamiento de una y otra elección. Por una parte, se quebró la red que se tejía de abajo hacia arriba para captar votos desde lo local hasta lo nacional. Por otra parte, como ha mostrado Dieter Nohlen en sus estudios comparativos sobre América Latina, en los sistemas presidencialistas se produce el denominado “voto de arrastre” debido al alto significado de la figura presidencial y en tanto haya simultaneidad en las fechas electorales para elegir presidente y corporaciones. Es decir que la decisión que toma el elector a favor de un candidato a la presidencia, determina su voto para otras instancias del Estado. Sin embargo, la separación del calendario electoral rompe la lógica que anima el “voto de arrastre”, debilita la participación de los congresistas ya electos y le otorga una gran autonomía a la elección presidencial⁸.

Otro cambio que pudo haber afectado los niveles de participación fue la creación de una circunscripción nacional para el Senado. Aun cuando Lozada no desarrolla sus tesis, creemos que la circunscripción nacional ha contribuido a desvertebrar el sistema tradicional del caciquismo regional. Una de las variables claves para comprender la dinámica de los procesos electorales es el tamaño de los distritos electorales, que al abarcar el país entero liquida la capacidad de control de un jefe regional: la masa electoral, que antes dominaba, le empieza a ser disputada desde el resto del país. De hecho, hoy en Colombia el mayor elector individual, el senador Fuad Char del departamento del Atlántico sólo reúne 84.322 votos, lo cual lo coloca muy lejos de los viejos caciques

regionales que llegaban a capitalizar dos o tres veces más votos en el pasado.

Finalmente, Lozada subraya que la eliminación de los auxilios parlamentarios debilitó una larga tradición de participación electoral encuadrada. El debilitamiento de la contraprestación clientelista indudablemente ha influido en las tasas de participación electoral, dado que constituía uno de sus principales estímulos. En síntesis, los tres factores mencionados se interrelacionan y se refuerzan mutuamente: un distrito nacional no controlable que debilita a los jefes regionales, quienes debido a la separación del calendario electoral no pueden tender una red de abajo hacia arriba para captar votos ni utilizar la figura presidencial para reforzar sus objetivos y finalmente, la desaparición de los auxilios parlamentarios que ahonda aún más este clima desfavorable para las formas tradicionales de la acción política.

Si uno de los principales objetivos de la Constitución de 1991 fue el de buscar una “religitimación” del sistema político, es decir, disminuir la distancia entre los ciudadanos y el Estado, este divorcio, al menos en el plano electoral y con respecto a las elecciones parlamentarias, no logró ser superado. Las tasas de abstención siguieron siendo hondamente insatisfactorias. Probablemente quede como alivio pensar que la votación ha disminuido, pero la calidad del voto ha aumentado, en la medida en que el “voto amarrado” tiende a debilitarse y el voto más autónomo y consciente aumenta. Es posible, pero hasta el momento es sólo una hipótesis.

¿HACIA UN SISTEMA MULTIPARTIDISTA?

Otra de las transformaciones que quedaron sobre el tapete, ante todo si se piensa en la amplia representación no bipartidista en la Asamblea Nacional Constituyente y en el Congreso elegido en 1991, fue la posibilidad de

8 Dieter Nohlen, La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1987.

transitar, en el corto plazo, de un sistema bipartidista a uno multipartidista.

El acceso de las minorías pero, sobre todo, la fuerte presencia de la AD M-19 en las mencionadas elecciones, parecían dar sustento a tal posibilidad. Con las elecciones de 1994 tal posibilidad quedó descartada, por lo menos en el corto plazo. Los comicios recientes no hicieron más que confirmar el predominio mayoritario de las dos colectividades tradicionales, la liberal y la conservadora, aún cuando el porcentaje histórico de esta supremacía tiende a reducirse (cf. Cuadros No. 2 y 3).

Pero, ¿qué entendemos por un sistema bipartidista? Responder esta pregunta es fundamental si queremos determinar con claridad en qué situación se encuentra actualmente nuestro sistema de partidos. Hagamos una amalgama de los criterios que utilizan autores como Leslie Lipson, Giovanni Sartori y Nohlen Dieter, para definir un sistema bipartidista. En primer término, dos y sólo dos partidos están en capacidad real de acceder al poder; en segundo término, existe una posibilidad real

de alternancia entre los dos partidos; en tercer término, los dos partidos mayoritarios obtienen alrededor del 90% del total de los sufragios y, finalmente, uno de los dos partidos puede alcanzar por sí solo la mayoría parlamentaria. Incluso si aceptamos estos criterios tan estrictos para definir un auténtico sistema bipartidista es indudable que nuestro sistema dual de partidos, que pareció tambalear en las elecciones para la Constituyente y el Congreso en 1991, ha recuperado al menos parcialmente sus niveles del pasado.

Sin embargo, es indudable que el sistema bipartidista, excluyente y semi-cerrado del pasado, ha sufrido algunas fisuras. Si definimos un sistema de partidos como la forma en que se estructuran los partidos en un Estado, es indispensable analizar el número de partidos existentes, su tamaño, la distancia ideológica entre éstos, sus patrones de interacción, la relación de los partidos con la sociedad y los grupos sociales y, finalmente, su actitud frente al régimen político. Esquemáticamente podríamos decir que el sistema de partidos colombiano, en un pasado reciente, consistía en lo

CUADRO No. 2
DISTRIBUCION PARTIDISTA DEL VOTO: 1991-1994
Y VARIACIONES EN PUNTOS Y PORCENTAJES
ELECCIONES SENATORIALES

| Partido | 1991 % | 1994 % | Variación p.p. | Variación % |
|----------------------------------|-----------|-----------|-------------------|----------------|
| Partido Liberal | 47.5 | 52.3 | +4.8 | +10.1 |
| Partido Conservador | 9.7 | 21.0 | +11.3 | +116.5 |
| Nueva Fuerza Democrática | 8.3 | 4.1 | -4.2 | -50.6 |
| ADM-19 | 8.7 | 2.8 | -5.9 | -67.8 |
| Movimiento de Salvación Nacional | 4.5 | 2.0 | -2.5 | -55.6 |
| Movimiento Unión Cristiana | 1.3 | 1.2 | -0.1 | -7.7 |
| Movimiento Cívico Cristiano | .. | 1.1 | - | .. |
| Laicos por Colombia | 0.9 | 1.1 | +0.2 | +22.2 |
| Alianza Nacional Popular | .. | 1.1 | -- | -- |
| Otros | 19.1 | 13.3 | -5.8 | -30.4 |

Fuente: Humberto Uribe, "La distribución partidista del voto", en Colombia Elige, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1994, p. 19.

CUADRO No. 3
DISTRIBUCION PARTIDISTA DE LAS CURULES 1991-1994
Y VARIACIONES EN CURULES Y PORCENTAJES
ELECCIONES SENATORIALES

| Partido | 1991 Curules | 1994 Curules | Variación Curules | Variación % |
|----------------------------------|-----------------|-----------------|----------------------|----------------|
| Partido Liberal | 56 | 56 | 0 | 0.0 |
| Partido Conservador | 9 | 22 | +13 | -44.4 |
| Nueva Fuerza Democrática | 8 | 5 | -3 | -37.5 |
| Alianza Democrática M-19 | 9 | 0 | -9 | -100.0 |
| Movimiento de Salvación Nacional | 5 | 2 | -3 | -60.0 |
| Movimiento Unión Cristiana | 1 | 1 | 0 | 0.0 |
| Movimiento Cívico Cristiano | -- | 1 | -- | -- |
| Laicos por Colombia | 1 | -- | 0 | 0.0 |
| Alianza Nacional Popular | -- | 1 | -- | -- |
| Otros | 11 | 11 | 0 | 0.0 |

Fuente: Humberto Uribe, "La distribución partidista del voto", en Colombia elige, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1994, p. 21.

fundamental en un polo bipartidista integrado a las reglas del juego constitucional, y un polo insurgente al margen de la legalidad. Hoy, con el proceso de paz y la nueva Constitución se ha complejizado el sistema de partidos y movimientos políticos. A pesar de las precariedades que subsisten en su seno y aun cuando continúa sobreviviendo un empobrecido polo insurgente, el número de partidos que actúa en la vida legal se ha acrecentado, al igual que su representatividad e interrelación con la sociedad civil, su adhesión a los valores democráticos, su predisposición a conformar coaliciones e impulsar consensos de gestión democrática. En pocas palabras, estamos transitando de un sistema de partidos escindido entre partidos legales y movimientos insurgentes, a un sistema de partidos con predominio bipartidista pero con una ampliación enriquecida de las opciones en juego.

Este cambio es positivo si partimos de la base de que la estabilidad de un sistema de partidos no está determinada por su número. Así como existen sistemas bipartidistas estables (Ingla-

terra, Estados Unidos), existen bipartidismos inestables (Uruguay, 1973, Colombia 1946). Igualmente, existen sistemas multipartidistas estables (Holanda, Suiza) y multipartidismos inestables (Italia, Brasil). Dos variables son de mayor significación: la distancia ideológica y el grado de representatividad. Una brecha ideológica abismal o un sistema de partidos poco representativo son, uno y otro, fuente de gran inestabilidad. De ahí nuestra insistencia en la necesidad de mejorar la representatividad del sistema de partidos y, al mismo tiempo, desarrollar unas reglas de juego consensuales para el conjunto de los actores políticos. Evidentemente no se trata de estimular un pluralismo atomizado el cual, como en Ecuador, Brasil o Perú actualmente, hace muy precaria la gobernabilidad democrática. Se trata de propender por un multipartidismo limitado que a la vez que mejora la representatividad del sistema de partidos, no afecta la capacidad de configurar gobiernos sólidos⁹.

Quizás todavía el andamiaje institucional siga incidiendo en los resultados a favor del bipar-

9 Cf., Giovanni Sartori, **Partidos y sistemas de partidos**, Madrid, Alianza Editorial, 1987, pp. 160 y ss.

tidismo, por lo cual habría que pensar en qué medidas de “ingeniería institucional” sería conveniente introducir si se considera conveniente, como parece ser el consenso, tender hacia un sistema multipartidista no atomizado. Sin embargo, en esta ocasión, el fracaso de las terceras fuerzas debe atribuirse a razones que incumben más directamente a los actores involucrados en el proceso político, que a las normas procedimentales que regulan el mismo.

De hecho, la introducción de algunas innovaciones institucionales dentro de la Constitución de 1991, como la circunscripción nacional para el Senado y las circunscripciones especiales para el Senado y la Cámara¹⁰, han permitido ya el acceso y la representación política a minorías secularmente excluidas del paisaje político colombiano como los movimientos indígenas, las poblaciones negras o las minorías religiosas. Sin duda, el dato más novedoso del panorama electoral en la Colombia actual es la presencia política de nuevas y viejas “identidades colectivas”, fundadas no directamente en plataformas partidistas, sino en factores tales como etnia y religión (cf., Cuadros Nos. 3 y 4). Y esto constituye un dato positivo en la medida en que no solamente permite la ampliación de la representación, sino que es un indicio del avance hacia una cultura política más abierta, tolerante de la diversidad y de la diferencia.

A pesar de reconocer la importancia que revisite el reconocimiento de la identidades étnicas, con objeto de abrir nuevos espacios y canales de representación de intereses, produce curiosidad observar la débil votación para la circunscripción especial de las negritudes, en comparación con su tamaño probable o en relación con la votación para las comunidades indígenas. Al parecer estas últimas están compuestas por un 1.14 por ciento de la población colombiana, es decir, unos 400 mil individuos.

Pero, ¿cuántas personas conforman la población “negra”? Con todas las precauciones que se deben tomar cuando se habla de raza y de etnia, de fenotipos y de genotipos, Jaime Arocha calcula que la población “negra” se acerca al 21 por ciento de la población colombiana, pudiendo aumentar, si se añaden los sambos y los mulatos, a un 30 por ciento¹¹. Si consideramos únicamente la primera cifra, la masa poblacional potencialmente beneficiada con las normas sobre negritudes puede abarcar aproximadamente 7 millones de habitantes. Sin embargo, la votación para las negritudes sólo llegó a 131,207 votos, mientras que las comunidades indígenas alcanzaron 108,119. Un poco más de 20 mil votos de diferencia como se puede observar en los Cuadros Nos. 4 y 5.

**CUADRO No. 4
VOTACION OBTENIDA
POR LOS CANDIDATOS
DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS**

| Circunscripción Especial | |
|--|----------------|
| 1 Lorenzo Muelas Hurtado | 28.366 |
| 1 Gabriel Mujuy Jacanamejoy | 14.245 |
| 1 Remedios Fajardo | 7.222 |
| Circunscripción Nacional | |
| 1 Francisco Rojas Birry | 20.453 |
| Jesús Enrique Piñacué | 16.173 |
| 1 Floro Alberto Tunubalá | 12.413 |
| Bonifacio Chicunque | 5.779 |
| 1 Andrés Agreda Chicunque | 3.468 |
| 1 TOTAL | 108.119 |
| Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. | |

10 A las cuales habría que añadir la “favorabilidad política” para los grupos guerrilleros reincorporados a la vida civil. Gracias a la circunscripción electoral indígena para el Senado, éstos designaron a Lorenzo Muelas Hurtado del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia y a Gabriel Muyuy Jacanamejoy del movimiento Comunidades Indígenas de Colombia. Y con base en la circunscripción electoral de negritudes para la Cámara, éstos escogieron a Zulía María Mena y a Agustín Valencia Mosquera. Cf., César Augusto Marulanda, ‘Las elecciones de la circunscripción especial, ¿apoyo a las minorías?, en Cien Días vistos por el CINEP, No. 25, enero-marzo de 1994.

11 Entrevista personal.

**CUADRO No. 5
VOTACION OBTENIDA
POR LOS CANDIDATOS
DE LAS COMUNIDADES NEGRAS j**

| | |
|--|-----------------------------|
| Zulia Mena García | 39.109 |
| Agustín Valencia Mosquera | 13.935 |
| Edgar Roberto Carabalí | 13.448 |
| Justiniano Quiñonez Angulo | 11.112 |
| Sevedeo Carabalí García | 9.191 |
| Arturo Grueso Bonilla | 8.304 |
| Rudesindo Castro Inestroza | 8.116 |
| Ventura Díaz Ceballos | 6.323 |
| Orlando Palacio Mosquera | 6.250 |
| Jesús María Lucumí Paz | 5.737 |
| Yair Valencia Mena | 5.244 |
| Víctor Manuel Leguizamón | 4.398 |
| TOTAL | 131.207 ¹ |
| Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. | |

La importante votación de las comunidades indígenas en contraste con la débil votación de las comunidades negras puede reflejar varias cosas: una tradición de organización y lucha más significativa entre los indígenas, lo cual les ha permitido una actividad política autónoma de los partidos tradicionales más acelerada. Por el contrario, las poblaciones negras han estado, en las últimas décadas más subordinadas a los partidos, en especial al Partido Liberal (varios de los candidatos de las negritudes pertenecían a este partido) y han tenido niveles de organización y lucha más precarios. En todo caso, es importante subrayar que la votación mayoritaria correspondió a Zulia Mena García representante de dos movimientos cívicos regionales, OBAPO (Organización de Barrios Populares) y ACIA (Asociación Campesina Integral del Atrato). Por otro lado, es preciso tener en cuenta que se trata de una experiencia política novedosa para estas comunidades, que los aspirantes a ocupar la re-

presentación de las negritudes contaban con muy escasos recursos y, finalmente, que la mayor parte de las comunidades negras de la Costa Pacífica viven en zonas muy aisladas, sólo con vías fluviales de transporte y comunicación, lo cual pudo incidir en los bajos índices de votación.

En la escasa votación para los candidatos de las negritudes también pudo influir el escaso número de personas que se autoreconocen en Colombia como miembros de una etnia. De acuerdo con los resultados del reciente censo de población, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas reveló que solamente un 2.73 por ciento de los habitantes del país (es decir, unos 950.000 individuos), se definieron como miembros de una etnia, sea indígena o negra¹². Si partimos de la hipótesis de una más honda conciencia de etnicidad en las minoritarias comunidades indígenas, es claro que las negritudes no han desarrollado todavía a plenitud esta construcción de identidad.

Pese a este notable avance, sin embargo, resulta ilusorio pensar que Colombia ha hecho el tránsito hacia un sistema multipartidista. Quizás sería más apropiado calificar a Colombia como un “bipartidismo imperfecto”. Las minorías étnicas y religiosas pueden interpretar y representar diversos intereses de comunidades minoritarias dispersas en la geografía nacional, pero están lejos de constituir una fuerza coherente, con un proyecto nacional alternativo. El “particularismo” propio de sus modalidades de adhesión (por factor religioso o étnico), limita en sí mismo el ámbito nacional de sus reivindicaciones, así sus proyectos respondan a un interés nacional. Por ejemplo, el proyecto sobre libertad religiosa y de cultos que tan bien sustentó e hizo aprobar la representante cristiana, Viviane Morales, o las reformas constitucionales tendientes a reconocer el carácter pluriétnico, multicultural y multilingüístico del Estado colombiano como reza en la Constitución de 1991. La única posibilidad que se vislumbraba, ya no de un mo-

¹² El Tiempo, 1 de julio de 1994.

vimiento “particularista” sino de un partido con un ámbito nacional en sus intereses y proyecciones, la de AD M-19, fracasó estrepitosamente durante las elecciones parlamentarias y no sólo debido a una errada estrategia electoral.

Los errores de la Alianza Democrática se acumularon a lo largo de los tres años precedentes, y la derrota electoral sólo vino a enterrar (¿provisionalmente?) lo que en su momento pareció perfilarse como la opción más viable de construcción de un movimiento alternativo en Colombia. A la historia previa del M-19, vino a sumarse la coyuntura de su reinserción, para propiciar la proyección automática del movimiento a la esfera nacional. A diferencia del Partido de los Trabajadores (PT) brasileño o de Causa Radical en Venezuela, la Alianza optó por una construcción elitista del movimiento “desde arriba”, descuidando por completo la lenta y difícil construcción de bases locales y regionales. Una vez proyectada a la arena de lo nacional, la Alianza no fue capaz de desarrollar una propuesta opositora coherente y creíble. Luego de haber participado en el gabinete de Gaviria, la Alianza se retiró del gobierno, pero desde fuera tampoco fue capaz de articular propuestas alternativas en lo político, lo económico o lo social. Finalmente, la dirección del movimiento se centralizó y se concentró en un líder de tipo caudillista que en lugar de emprender la construcción de un movimiento, se la jugó toda por su predominio personal.

La experiencia de la Alianza Democrática demostró que no sólo las restricciones del sistema o la represión obstaculizan la formación de terceras fuerzas en el país; en este caso, contando con el escenario más propicio de las últimas décadas en Colombia, el propio movimiento optó por el “hara-kiri” político y se evaporó casi totalmente su representación parlamentaria, que quedó reducida a un sólo representante a la Cámara. Incluso desapareció la posibilidad de que en las elecciones presidenciales, con la novedad de la segunda vuelta

incluida, pudiera jugar el papel de “fiel de la balanza”¹³. El fracaso de la AD M-19 no sólo es negativa para el movimiento sino para el país entero, puesto que permite la continuidad del bipartidismo sin mayores alteraciones ni obstáculos, y deja desprovisto al electorado de una oposición seria y significativa. Oposición que hubiese podido rescatar el significado de la política para un vasto segmento de la población.

Ante el resultado de las elecciones parlamentarias, la posibilidad futura de acceso de las fuerzas diferentes al bipartidismo deberá ubicarse en lo fundamental en los niveles regional y local durante las elecciones de octubre. Probablemente sea en ese terreno, abonado por la experiencia de la descentralización y por la elección popular de alcaldes y gobernadores, donde puedan florecer poco a poco las nuevas fuerzas distintas al bipartidismo.

LA ELECCION PRESIDENCIAL

En relación con estas elecciones, se han producido en los últimos años cuatro cambios de significación: uno de orden intrapartidista, la consulta popular para la designación del candidato presidencial del Partido Liberal; y tres de orden constitucional: la no reelección presidencial, la doble vuelta para las elecciones presidenciales y por último, la designación de un vicepresidente mediante el voto popular. Todas estas innovaciones han comenzado ya a producir importantes modificaciones en las formas tradicionales de hacer política en el país.

LA CONSULTA LIBERAL

La consulta popular, que ya había sido utilizada por primera vez en los comicios de 1990, fue nuevamente el medio escogido por el Partido Liberal para la designación de su candidato presidencial. La consulta se llevó a cabo el 13 de marzo de 1994, el mismo día en que se ce-

13 El papel de “fiel de la balanza” le puede dar un enorme poder de decisión e influencia a un tercer partido minoritario, como ocurría en la Alemania Federal con el Partido Liberal, que jugaba esta función definiendo mayorías en ocasiones a favor de la Democracia Cristiana o en otras de la socialdemocracia.

lebraron las elecciones parlamentarias. Consideramos interesante examinar sobre las reglas de juego definidas en el seno del Partido Liberal, por cuanto constituyen una interesante radiografía de uno de los cambios positivos que se están registrando en la vida política colombiana.

En el pasado, la escogencia del candidato se llevaba a cabo en recinto cerrado, la llamada Convención Liberal, que reunía exclusivamente a la clase política y a uno que otro delegado de los sindicatos, los gremios, las mujeres y los estudiantes. La Convención era el reflejo del predominio de los jefes políticos en el seno del Partido, siendo éste considerado por los analistas como una confederación de “caciques” regionales. Sin duda, la consulta popular constituye un avance democrático y es importante considerar la inclusión obligatoria de esta modalidad de elección de los candidatos a la presidencia, para un futuro estatuto de los partidos¹⁴.

Las reglas seguidas para la consulta liberal fueron las siguientes: en primer término, el ganador de la consulta sería aquel que obtuviese la mayoría simple de los votos, sin importar el porcentaje de votos que hubiese alcanzado. Debido a la ausencia de cametización de sus miembros, al igual que en el resto de los partidos políticos del país, la dirección liberal tuvo que aceptar que la consulta fuese abierta y sin restricciones, es decir, que podían votar todos los ciudadanos que quisieran participar en la escogencia del candidato liberal, así hubiesen votado por otros partidos para el Congreso de la República.

En segundo término, la elección que se celebró el mismo día de las elecciones parlamentarias, contó con una urna separada y mediante la utilización de un tarjetón. El ganador obtuvo

de inmediato el aval de la Dirección Nacional Liberal como candidato único a la Presidencia, y tuvo la facultad de escoger a un candidato para la vicepresidencia, con la sola restricción de que debía pertenecer al propio Partido Liberal por acuerdo interno.

Tanto el candidato como el precandidato debían ser, finalmente, ratificados por la Convención Nacional del Partido Liberal, que se reunió el 25 de marzo de 1993. Ambos debían acoger los resultados de la Convención Ideológica del partido, que se reunió algunas semanas más tarde, como programa de gobierno. La posibilidad de impulsar una “candidatura programática” se vio, sin embargo, frustrada debido a la presencia de tres corrientes en la convención ideológica: el sector que se autocalificó como “neoliberal”, el sector “socialdemócrata” y el sector de “centro-centro”.

Finalmente, como hecho novedoso, se integró un tribunal ético compuesto por tres miembros, quienes estaban facultados para objetar la inscripción de las precandidaturas que a su juicio tuviesen impedimentos morales. Al mismo tiempo, con objeto de evitar los “dineros calientes” provenientes del narcotráfico, se integró un consejo para la vigilancia de los fondos electorales y a petición de los precandidatos inscritos para la consulta liberal, se integró un consejo para la vigilancia de la neutralidad en el proceso de escogencia del candidato único.

Estas reglas del juego para la consulta popular fue acogida, finalmente, por seis de los siete precandidatos del liberalismo: Ernesto Samper, Humberto de la Calle, David Turbay, Rodolfo González, Luis Guillermo Sorzano y Carlos Lemos. Los seis se comprometieron a apoyar al candidato ganador en la consulta y a aceptar los resultados de la convención ideo-

14 Georges Couffignal, director del Instituto de Altos Estudios de América Latina (Universidad de París III), cuestionó en un seminario recientemente celebrado en París en donde se expuso este trabajo, el carácter positivo de la consulta popular. Su argumento es que, en determinadas circunstancias, una consulta abierta, en la cual intervienen no sólo los miembros de un determinado partido sino la totalidad de los electores, no sólo puede distorsionar la voluntad de los miembros de ese partido, sino que, además puede conducir a la eventual designación de un demagogo poco capacitado para ejercer el poder. A pesar de que ningún sistema democrático escapa a esta segunda eventualidad, cualesquiera sea la modalidad para designar a sus candidatos a la presidencia, es importante retener estas reflexiones del profesor Couffignal.

lógica. Sólo se marginó de este proceso, Enrique Parejo, alegando que la simultaneidad de la fecha de la consulta con las elecciones parlamentarias, favorecía a los candidatos que contaban con una base de apoyo en el Congreso. Es decir, se producía el llamado “voto de arrastre”, al cual ya hemos hecho referencia.

LA NO REELECCION PRESIDENCIAL

Con muy raras excepciones (Nicaragua, Paraguay y República Dominicana), en América Latina se había impuesto en las últimas décadas el sistema de la no reelección del Presidente de la República, salvo en algunas naciones tras un período presidencial. Recientemente en Perú y Argentina, Fujimori y Menem, impusieron en sendas asambleas constituyentes una reforma constitucional para facilitar su reelección inmediata a la presidencia de la República. En Colombia, por el contrario, se aprobó en la Constitución de 1991 la no reelección absoluta del presidente, lo cual ha comenzado ya a incidir en la estructura del liderazgo político y, por tanto, en los partidos, en el sistema electoral y en el régimen político.

Una de las instituciones más influyentes del pasado, el “club de expresidentes”, ha sido la más afectada, dado que el poder de cualquier expresidente provenía fundamentalmente de la posibilidad de su reelección futura. La eliminación de este “recurso político” reduce el ámbito de influencia de los expresidentes, quienes sólo conservan un poder simbólico cuyo impacto abarca áreas e instancias más reducidas que en el pasado, tales como la “Comisión Asesora de Relaciones Exteriores” y, en ocasiones, prestar el servicio de árbitros para dirimir conflictos inter o intra partidistas.

Esta devaluación del poder de los expresidentes ha contribuido a acelerar una reciente pero significativa tendencia hacia la renovación del personal político, un recambio generacional.

Este hecho, cuya incidencia escapa a los objetivos de este artículo, resulta fundamental, dada la necesidad de producir en el país un nuevo liderazgo político, que sea más acorde con los valores y principios que animan el nuevo orden político que se vislumbra tímidamente desde 1991.

LA FIGURA DEL VICEPRESIDENTE

El artículo 202 de la Carta afirma que éste “será elegido por votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el Presidente de la República. Los candidatos para la segunda votación, si la hubiere, deberán ser en cada fórmula quienes la integraron en la primera”. Dos acotaciones amerita esta reforma constitucional. Por un lado, en la Carta no se requería que el vicepresidente fuese de la misma filiación política del presidente, con lo cual quedó abierta la posibilidad para gobiernos de coalición en la propia cúpula del poder ejecutivo. Si esto no se produjo fue, entre otras razones, a consecuencia de acuerdos políticos celebrados en el seno de los partidos tradicionales. Por otro lado, de acuerdo con la nueva Carta, la fórmula presidencial debía ser definida con antelación a la primera vuelta, es decir, que quedaba excluida la posibilidad de que uno de los precandidatos perdedores brindara su apoyo para la segunda vuelta a uno de los dos ganadores, a cambio de la vicepresidencia.

Con respecto a la figura del vicepresidente se han esgrimido distintos argumentos tanto a favor como en contra. En contra se han presentado argumentos de distinta índole. Algunos son de orden histórico. Siempre se recuerda el golpe palaciego del vicepresidente Marroquín en contra del presidente Sanclemente, que condujo a liquidar mediante una reforma constitucional esta institución que había ya producido otros oscuros episodios en el siglo XIX, a favor de un designado a la presidencia elegido por el Congreso. Maurice Duverger, en sus memorias¹⁵, recuerda que su propuesta formula-

15 Maurice Duverger, *L'autre côté des choses*, Paris, Albin Michel, 1977, p. 194.

da en 1956 para elegir al presidente de la República mediante el voto popular, encontró una feroz resistencia en el círculo de historiadores, debido al recuerdo de Luis Napoleón Bonaparte y los acontecimientos del 2 de diciembre que Marx analizó genialmente en *El 18 Brumario* de Luis Bonaparte. Pero, inquiere, Duverger, ¿una institución que fracasó en determinadas circunstancias, debe necesariamente ser negativa en un contexto histórico diferente? La presidencia electa francesa, bajo la V República, ha sido una fuente permanente de estabilidad política.

Otro argumento en contra, muy común, ha sido mostrar las experiencias negativas que han sufrido países como Brasil, Nicaragua, Ecuador y Panamá. Los cuatro países vivieron recientemente experiencias traumáticas, debido a que los vicepresidentes electos se separaron del gobierno e iniciaron una oposición abierta o larvada contra el mandatario, afectando el ejercicio del poder ejecutivo. Sin embargo, es importante subrayar que en los cuatro casos mencionados, el vicepresidente pertenecía a una formación partidista distinta a la del presidente, en sistemas políticos caracterizados por un multipartidismo disperso y generador de coaliciones muy inestables.

Finalmente, se han expuesto argumentos de orden institucional para oponerse a la vicepresidencia: en especial la indefinición de su función y por tanto, el conflicto latente de órbitas de decisión con el presidente electo, lo cual puede conducir a una ruptura en la unidad del Estado que simboliza el primer mandatario en un régimen presidencialista. Horacio Godoy, quien sostiene esta última tesis, recuerda que el historiador Arthur Schlesinger decía que “la única tarea del vicepresidente es ir todas las mañanas al palacio presidencial para preguntar por el estado de salud del Presidente” e, igualmente, Lyndon Johnson, quien primero fue vicepresidente y luego presidente, decía que el primero “es como un cuervo encima del

Presidente, recordándole siempre su propia mortalidad”¹⁶. No obstante estos argumentos, la reciente experiencia norteamericana de Bill Clinton y Al Gore podría ser un argumento a favor de la figura del vicepresidente. Sin duda, la inteligencia y la moderación de Gore han sido factores fundamentales que le permitieron a Clinton sobrevivir a diversas tempestades que amenazaron el primer año de su administración¹⁷.

Todavía es demasiado pronto para evaluar los efectos, positivos o negativos, de la figura del vicepresidente. En todo caso, es indudable que la escogencia de los compañeros de fórmula, Humberto de la Calle y Luis Fernando Ramírez, fue percibida como un factor esencial para el éxito o el fracaso de una y otra de las recientes candidaturas en el proceso electoral.

LA DOBLE VUELTA PRESIDENCIAL

Todas las constituciones latinoamericanas aprobadas en los últimos veinte años, con excepción de la del Paraguay, contemplan la segunda vuelta con objeto de proporcionarle una base más sólida de legitimidad al mandatario electo. Es el caso de las constituciones de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Brasil. Con excepción de la Constitución de Costa Rica que sólo exige una mayoría del 40% para alcanzar la presidencia en la primera vuelta, el resto exige la mayoría absoluta. En cuanto hace a Bolivia y a Argentina, en caso de que ninguno de los candidatos obtenga una determinada votación, la elección debe perfeccionarse en el Congreso. En Argentina, por ejemplo, el Congreso escoge entre los tres candidatos mayoritarios.

Antes de que se extendiera la “segunda vuelta” en América Latina, la institución del ballottage sólo era practicada en Francia. Según Giovanni Sartori, el sistema de las dos vueltas presenta enormes ventajas para la estabilidad de un sistema político. Por una parte, esta mo-

16 Horacio Godoy, ‘Vicepresidente en Colombia. Estreno conflictivo’, en *Lecturas Dominicales*, El Tiempo, 8 de mayo de 1994.

17 Cf., Richard Berke, ‘Gore ¿rival de Clinton?’, en *Lecturas Dominicales*, El Tiempo, 8 de mayo de 1994.

alidad electoral establece una estructura de incentivos que obliga a los partidos a formar coaliciones; por otro lado, la doble vuelta contribuye a restarle temperatura a las contiendas, pues, no se puede criminalizar a uno de los adversarios hoy, para convocarlo quince o veinte días más tarde a conformar una alianza; y finalmente, se trata de un sistema muy flexible que no destruye el multipartidismo, pero sí reduce la eficacia de los partidos "extremos", que al estar muy distanciados ideológicamente de los demás partidos, difícilmente pueden transferir sus votos y por tanto, son marginados del juego político. Horacio Godoy contrasta, sin embargo, la exitosa experiencia francesa con las recientes experiencias en América Latina y muestra no sólo sus virtudes sino sus problemas potenciales¹⁸. Basta mencionar el sorpresivo triunfo en la segunda vuelta de Alberto Fujimori sobre Mario Vargas Llosa en las últimas elecciones peruanas.

El artículo que instituyó el sistema electoral de mayoría a doble vuelta a nivel presidencial¹⁹ en la Asamblea Constituyente tuvo dos motivaciones principales. En primer término, se consideró necesario superar una situación que se venía presentando en el país desde el desmonte del Frente Nacional: el precario respaldo electoral de la mayoría de los presidentes electos, lo cual reducía la legitimidad de su mandato. Por otra parte, era un reconocimiento de la fragmentación que venía sufriendo el sistema bipartidista, así como de la creciente complejidad del sistema de partidos. No sólo era indispensable pensar en un mecanismo para garantizar un serio respaldo electoral al mandatario electo, sino un sistema que ante las nuevas realidades sirviera de marco para la conformación de coaliciones de gobierno. De esta manera, se pensaba que salvo que se presentara un triunfo de uno de los candidatos en la primera vuelta, la segunda podía constituir

el escenario para sumar fuerzas y alcanzar mayorías electorales sólidas.

Uno de los efectos benéficos de la doble vuelta presidencial consistió en que obligó a los partidos a cerrar filas en torno a un sólo candidato. En efecto, debido al peso de Navarro Wolff en las encuestas iniciales (alrededor del 15 por ciento), era un suicidio en tales condiciones para liberales o conservadores ir divididos a la primera vuelta, debido al riesgo de dejar al AD M-19 como una de las dos opciones para la segunda vuelta. De esta manera, la grave fragmentación partidista por "abajo", a nivel parlamentario, se hizo menos crítica gracias a las centralización por arriba.

**CUADRO No. 6
PRIMERA VUELTA
DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES**

| Candidato | No. de votos | Porcentaje |
|-------------------|-----------------|------------|
| Ernesto Samper | 2.581.193 | 45.2 |
| Andrés Pastrana | 2.562.481 | 44.9 |
| Antonio Navarro | 217.067 | 3.8 |
| Regina Betancourt | 64.871 | 1.1 |
| Miguel A. Maza | 54.919 | 0.9 |
| Otros | 194.496 | 3.0 |
| TOTAL | 5.738.838 | 100.0 |

Como se puede observar en el Cuadro No. 6, en la primera vuelta presidencial se presentó un auténtico "empate técnico" entre los dos candidatos mayoritarios, debido a la ínfima diferencia a favor del candidato liberal. El resto de los candidatos se situaron muy por debajo de las expectativas, lo cual va a incidir en el precario papel que jugaron a continuación, du-

18 I forado Godoy, 'Estreno de la 2a. vuelta presidencial. A ver que pasa', en *Lecturas Dominicales*, El Tiempo, 13 de febrero de 1994.

19 Para ahondar en las implicaciones que poseen los diversos sistemas electorales, tanto en el sistema de partidos como en el régimen político, cf., Francesc de Carreras y Josep M. Valles, *Las elecciones*, Barcelona, Editorial Blume, 1977. Igualmente, el conocido debate entre Maurice Duverger, 'La ley de Duverger: cuarenta años después', y Giovanni Sartori, 'La influencia de los sistemas electorales', publicados en los Cuadernos de CAPEL, No. 27, San José de Costa Rica, 1988.

rante las tres semanas que separó la primera de la segunda vuelta. La baja votación de Antonio Navarro, que las encuestas iniciales ubicaban por encima del 10 por ciento, le restó toda posibilidad de convertirse en el “fiel de la balanza” y jugar un rol estratégico en la elección del nuevo presidente. Por otra parte, las divisiones en el seno de la AD M-19, en donde se presentaron cuatro posturas para la segunda vuelta (abstención, voto en blanco, libertad de voto y apoyo programático a uno de los dos candidatos mayoritarios) le imposibilitó a Navarro proyectar una línea de conducta unitaria, haciendo de la AD M-19 la gran ausente de los comicios presidenciales en su etapa decisiva.

En esta primera vuelta presidencial es importante señalar el colapso total del Partido Comunista y de la Unión Patriótica, confirmando una tendencia previamente observada en las elecciones parlamentarias, en las cuales su representación se redujo a un senador. De esta manera, tanto la AD M-19 como la UP, terminaron jugando un rol en extremo marginal y precario en el proceso electoral.

En la segunda vuelta presidencial se presentaron tres hechos que quisiéramos brevemente resaltar. En primer término, la reducción sensible de la abstención electoral; en segundo término, la conformación de coa-

liciones electorales y, por último, el paso de unas elecciones basadas más en la imagen y en los símbolos político-publicitarios a una campaña en donde el factor ideológico-programático ganó presencia.

La reducción de la abstención electoral fue, sin duda, uno de los hechos más notables de la segunda vuelta. Cada uno de los dos candidatos incrementó su votación en casi un millón de nuevos electores y la abstención pasó de un 67 por ciento a un 55 por ciento de la población registrada en el censo electoral. Frente a los altísimos niveles de abstención registrados tanto en las elecciones parlamentarias como en las elecciones presidenciales en su primera vuelta, esta votación nos regresó a los niveles históricos promedios de las últimas dos décadas. El aporte más importante provino, sin embargo, del Partido Conservador que alcanzó la votación más copiosa en los últimos veinte años, superando por más de 300 mil votos los resultados “históricos” de Belisario Betancur en 1982 (Cuadro No. 7).

El aumento de la participación electoral se ha explicado por diversos motivos, entre los cuales quisiéramos resaltar los siguientes que consideramos, hipotéticamente, los de mayor incidencia. En primer término, aún cuando ninguna de las dos corrientes que se disputa-

CUADRO No. 7
ELECCIONES PRESIDENCIALES (1974-1994)

| Año | Liberal | Votos | % | Conservador | Votos | % | Votación total | Abstención |
|------|--------------|-----------|-----|-------------|-----------|-----|----------------|------------|
| 1974 | A. López | 2.929.719 | 56% | A. Gómez | 1.634.879 | 31% | 5.212.133 | 42% |
| 1978 | J. C. Turbay | 2.503.681 | 49% | B. Betancur | 2.356.620 | 46% | 2.356.620 | 55% |
| 1982 | A. López | 2.797.627 | 41% | B. Betancur | 3.189.278 | 47% | 6.840.392 | 50% |
| 1986 | V. Barco | 4.214.510 | 58% | A. Gómez | 2.578.667 | 36% | 5.212.133 | 42% |
| 1990 | C. Gaviria | 2.891.808 | 48% | A. Gómez | 1.433.913 | 24% | 6.035.039 | 56% |
| 1992 | E. Samper | 3.679.632 | 50% | A. Pastrana | 3.553.146 | 48% | 7.352.846 | 55% |

ron la segunda vuelta conformaron alianzas partidistas propiamente dichas, sí lograron formar lo que podríamos denominar “coaliciones electorales”²⁰, que lograron movilizar para uno y otro candidato fuerzas que iban más allá de sus propios correligionarios. En el seno del movimiento samperista se impulsó la llamada “Alianza por Colombia”, conformada con base en sectores del Partido Conservador y de la AD M-19, la Alianza Nacional Popular, la Unión Cristiana, el Poder Democrático, el Movimiento Nacional de Comunidades Indígenas, el Movimiento Indígena Colombiano (MIC) y otros. En el seno del pastranismo, además de articular las distintas fracciones conservadoras (el propio Partido Conservador, el Movimiento de Salvación Nacional y la Nueva Fuerza Democrática), se lograron algunas adhesiones liberales y en especial, se consiguió un apoyo de sectores importantes de la Iglesia Católica que movilizaron a sus feligreses desde la primera vuelta. Sin duda, la reciente experiencia electoral muestra que, así sea en forma todavía tímida y precaria, se abre paso en Colombia una cultura de la coalición electoral más allá del bipartidismo.

Por otra parte, incidió en la disminución de la abstención los cambios que se presentaron en las líneas divisorias de la propia confrontación electoral. En esto incidieron tanto factores coyunturales como factores histórico-estructurales relacionados con los propios actores políticos en juego. Unos y otros factores se reforzaron mutuamente. Los factores coyunturales fueron el “empate técnico” y las declaraciones de Monseñor Castrillón. Los factores histórico-estructurales fueron el inesperado y tenso equilibrio liberal-conservador y la emergencia de una polarización entre ambos sectores en torno a temas que tenían calado en la memoria colectiva, pero que no habían salido a la luz hasta este momento.

El empate técnico en la primera vuelta presidencial, es decir, la módica diferencia de 18 mil votos entre uno y otro de los candidatos mayoritarios, generó una sensación de que cada voto valía, y que era decisivo. Pero, probablemente este hecho no hubiera jugado un rol significativo si no se relaciona con el despertar de viejas adhesiones partidistas, de viejos temores revividos, del sentimiento de que Samper y Pastrana no eran finalmente idénticos y que cada uno correspondía a un modelo de sociedad con algunas diferencias importantes.

La “guerra religiosa”, como fueron denominadas por la prensa las declaraciones de Monseñor Castrillón, tuvo una virtud inesperada: si hasta ese momento Colombia parecía inmersa en un sistema de alternancia pragmática, como denominan La Palombara y Weiner los sistemas bipartidistas en los cuales la distancia ideológica entre los partidos es nula, o sea, que el grado de polarización es igual a cero, de la noche a la mañana pasamos, al menos coyunturalmente, a la perspectiva de una posible alternancia ideológica. Los liberales aparecieron como los portavoces de la secularización, del respeto a las minorías y al pluralismo, y los conservadores como los adalides del confesionalismo y de la intolerancia. En efecto, hasta esa desafortunada declaración del obispo de Bucaramanga, que sólo sirvió para poner al descubierto negociaciones secretas entre el candidato conservador y un sector de la Iglesia anteriores a la primera vuelta presidencial, había en la opinión la idea de que sólo la imagen del candidato y los símbolos de la campaña servían para diferenciar a Pastrana de Samper. Más allá del carácter superficial de esta percepción, dado que la diferenciación entre uno y otro era muy significativa en diversos temas de interés nacional (celeridad de la apertura, política de paz, gasto social, etc.), lo cierto es que a partir de ese momento la movilización electoral adquirió otra dimensión. To-

20 Hacemos la diferenciación entre coaliciones partidistas y coaliciones electorales, debido a la naturaleza distinta de una y otra: mientras que la primera implica un acuerdo negociado sobre la composición del futuro gobierno (por ejemplo, definiendo previamente el grado de representación de los miembros del pacto) y sobre la orientación de la política gubernamental en distintas áreas (manejo de la economía, política exterior, etc.), la segunda es simplemente un apoyo electoral, en donde el partido mayoritario se reserva autónomamente el grado de participación e influencia de las minorías.

mó un carácter de definición política entre dos candidatos con una distancia ideológica significativa. No se trató sólo de un despertar de las viejas adhesiones partidistas liberales y conservadoras, sino de una movilización de sectores partidarios de un orden jerárquico a favor de Pastrana y de una movilización de sectores partidarios de un orden pluralista a favor de S amper.

Podríamos concluir este breve ensayo con dos reflexiones últimas. Por un lado, es importante constatar que con la segunda vuelta presidencial la política-política superó a la política-espectáculo, y el juego electoral retomó su significado e importancia como mecanismo para escoger entre opciones políticas diferentes y diferenciables. Pero, por otra parte, la fragmentación partidista y social “por abajo”, que habíamos observado anteriormente, acompañada de una centralización “por arriba”, muestra el papel determinante que juega en el actual orden político colombiano la figura presidencial. ¿Es hoy Colombia una democracia sin actores colectivos, una “democracia sin pueblo”, como diría Maurice Duverger? En tales

circunstancias es legítimo indagar si el país va a continuar, como viene ocurriendo al menos desde 1990, dependiendo del liderazgo del poder ejecutivo y en forma creciente de la iniciativa de las altas instancias de la rama jurisdiccional, quienes vienen desarrollando el mapa institucional y político del país.

Parafraseando a Barrington Moore, quien hablaba de las “revoluciones por lo alto” para referirse a la Restauración Meiji en Japón o a la reforma prusiana en Alemania, ¿podríamos hablar en la Colombia actual de una cierta “democratización por lo alto”? Todavía es demasiado prematuro para responder. Sin embargo, es evidente que el presidencialismo ha salido fortalecido y si bien no corremos riesgos inminentes de derivar hacia una “democracia delegativa” a la peruana, es evidente que el sistema de partidos colombianos está lejos de ser satisfactorio, y por tanto la democracia a la cual sirven de soporte y de canal de representación. La Constitución de 1991 todavía no encuentra a los actores necesarios para su desarrollo a plenitud.