

# ¿Presidencialismo o Parlamentarismo en Colombia?

Lya Fernández de Man tilla

*Universidad Autónoma de Bucaramanga, UNAB*

**Resumen:** Partiendo de la exposición teórica sobre algunos elementos conceptuales y de la presentación de los factores que más han influido en la cri sis del presidencialismo en América Latina, se abordará el caso colombiano y en esta reflexión se examinarán algunas instituciones, el sistema elec toral y las repercusiones que este ha tenido en la fragmentación de los partidos políticos tradicionales y en el surgimiento de una multiplicidad de movimientos minoritarios, que poco a poco han ido desdibujando el precario bipartidismo, cuya representación y comportamiento en el parlamento ha generado unas relaciones conflictivas y de permanente negociación con el ejecutivo, situación que ha contribuido a la pérdida de la credibilidad ciudadana en las instituciones, debilitándose el sistema democrático. Esta realidad ha llevado a plantear la necesidad de una transformación del régimen político existente a uno parlamentario o mixto, en la búsqueda de instituciones más fuertes, armónicas relaciones en tre ejecutivo y legislativo, equilibrio de poder en tre éstos y responsabilidad política de los gobernantes.

**Palabras clave:** presidencialismo, parlamentarismo, régimen político, sistema electoral, sistema de partidos, ejecutivo, legislativo.

**Abstract:** *Be gin ning with the the oreti cal ex pla na tion of se ver al con cep tual el e ments and the pre sen ta tion of the fac tors that have had the most in flu ence on the ex ec u tive cri sis in A me ri ca, the case of Co lom bia will be ad dressed. This re flec tion will ex am ine se ver al in sti tu tions, the elec toral sys tem, and the ef fects it has had on the frag men ta tion of tra di ti onal po li tic al par ties and the em er gence of nu mer ous mi no ri ty move ments. This has re sulted in the gra dual dis ap pear ance of the pre car i ous bi par ti san sys tem, whose rep re sen ta tion and be ha vi or in par li ament has gen er ated re la ti on ships char ac ter ized by con flict and per ma nent ne go ti a tion with the ex ec u tive branch. This si tu a tion has con trib uted to the loss of in sti tu ti onal cred i bil ity in the eyes of the cit i zens, lead ing to the weak en ing of the dem o cratic sys tem. This re al ity has led to ex press ing the need for a trans for ma tion of the ex isting po li ti cal re gime into a par li amentary or mixed sys tem, in or der to achieve stron ger in sti tu tions, and har mon ious re la ti ons be tween the ex ec u tive and leg is la ti ve branches, bal ance of power be tween the two, and po li ti cal re spon si bil ity of the po li ti ci ans.*

**Key words:** *ex ec u tive, par li amentary, po li ti cal re gime, elec toral sys tem, par ti san sys tem, ex ec u tive and leg is la ti ve.*

**L**os países de América Latina, especialmente los del cono sur, se debaten en tre regímenes presidencialistas, semipresidenciales, y semi parlamentarios y no obstante el modelo que han venido aplicando, por lo menos a partir de la mitad del siglo pasado, se han visto envueltos en profundas cri sis políticas, algunas de las cuales han desbordado el marco democrático y en otros casos, han conducido a la

existencia de gobiernos inestables en donde la legitimidad se ha visto fuertemente cuestionada. Frente a esta problemática, el presente ensayo busca abordar, desde el análisis político, el serio cuestionamiento que desde hace algunos años se ha venido planteando acerca de que la inestabilidad democrática de América Latina en gran parte se debe, al hecho de haberse configurado bajo la forma de regímenes presidencialistas, caracterizados por instituciones débiles, en abierta y permanente confrontación y disputa por la supremacía en el manejo del poder político. Para algunos tratadistas, Colombia es un claro ejemplo de esta crítica situación, bajo un régimen presidencialista con un ejecutivo fuerte (o aparentemente fuerte) y un legislativo relativamente débil, que permanentemente franquea las iniciativas gubernamentales, especialmente de reformas políticas, como una demostración de su superioridad política frente a aquél. Esto induce a repensar la posibilidad de sustituir el régimen político colombiano por uno parlamentario o en su defecto, por uno mixto en el que exista un equilibrio real del poder como salida viable a la crisis institucional que permita la supervivencia del sistema democrático.

De tal suerte que para abordar cualquier estudio relacionado con los regímenes políticos latinoamericanos, en primera instancia es imperioso retomar los planteamientos que desde su propia perspectiva, realizan Juan Linz y su crítico Scott Mainwaring, porque sus análisis aunque en algunos aspectos encontrados nos presentan una visión general sobre aquellos y de su relación con la estabilidad democrática. Tampoco se pueden dejar a un lado y como terceras posiciones, los estudios realizados por Giovanni Sartori y Arend Lijphart, los que servirán de soporte teórico general para el análisis que sobre el caso colombiano se aspira a realizar.

### **Democracia presidencial o parlamentaria, ¿qué diferencias implica?**

Juan J. Linz (1997) parte de las diferencias entre uno y otro régimen político, el papel de las coaliciones pre y poselectorales, la reelección, el juego “suma cero”: gana todo pierde todo, para concluir que un régimen parlamentario de ciertas características, es más viable que uno presidencial, porque según su punto de vista éste no garantiza la estabilidad democrática.

Teniendo en cuenta los aspectos que caracterizan a uno y otro régimen, Linz destaca algunos planteamientos que definen los que

podieran considerarse ventajas y desventajas del régimen presidencial, contrastándolas con el parlamentario y que se pueden sintetizar en las siguientes:

*En el presidencialismo*

a) Dado que el elec tor sabe de antemano quien es el candidato, no hay sorpresas en cuanto al Presidente, pudiendo éste posteriormente formar su gabinete con independencia del parlamento, pero no así de los partidos políticos porque éstos son los condicionantes para una mayor eficacia de su gestión y en este caso , la situación se complica en el evento de un multipartidismo en el que se ve obligado a hacer coaliciones que le permitan obtener una mayoría decisoria en el parlamento si quiere sacar adelante sus propuestas, con el riesgo de que ellas se rompan y no haya gobernabilidad.

Pero en la situación contraria, en la que el Presidente tenga mayoría parlamentaria, habría una mayor concentración del poder con lo cual se corre el peligro de perder el equilibrio en tre las distintas ramas del poder.

b) En aquellos sistemas electorales en el que se prevean elecciones parlamentarias intermedias, puede darse el caso de que tenga mayoría una coalición o también partido diferente al del pres i dente, evento en el cual se pueden presentar varias situaciones: 1. Obstáculo a la la bor del ejecutivo lo que conllevaría a este a estar en permanente negociación con la bancada mayoritaria si quiere sacar adelante sus iniciativas legislativas. 2. De otro lado, el desgaste de los partidos sería mayor, al igual que el del elec tor ante la constante incertidumbre.

c) Afirma también Linz (1997) que dado que en un régimen presidencial la elección de Presidente es por un periodo fijo, éste puede hasta las siguientes elecciones desarrollar planes de gobierno con la certeza de que no va a ser removido por la pérdida del voto de confianza por parte del parlamento.

d) No existe responsabilidad política directa del Presidente frente a sus electores, sólo que estos en caso de existir reelección le pueden pasar la cuenta de cobro por su mala gestión castigándolo con el retiro de su respaldo que se cristaliza en el voto, y en caso de que no exista reelección, puede verse reflejada esta sanción en la desconfianza, que le da al elec tor votar en las siguiente elecciones por un candidato que

sea del mismo partido del gobernante saliente. Es decir, que en este evento, la sanción es para el partido.

### *En el parlamentarismo*

a) Dado que en este régimen el primer ministro debe salir del partido o de coaliciones que obtengan la mayoría parlamentaria, se plantea como una desventaja el que el voto es indirecto y por tanto el elector desconoce quien va a ser el primer ministro, ya que no necesariamente corresponde al que sea el líder del partido que obtuvo la mayoría de los escaños.

b) Con un multipartidismo es imperioso hacer coaliciones para lograr una mayoría parlamentaria lo que conlleva al ejecutivo a ser muy heterogéneo, dándole fragilidad e inestabilidad y en este caso es más frecuente que se presenten grandes diferencias no sólo en su interior, sino en relación con el parlamento, provocando la caída del primer ministro, la disolución por parte de éste del parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones.

c) Aspecto importante dentro de un régimen parlamentario es el de la responsabilidad política del primer ministro, la que se produce ante el partido o coalición de partidos y éstos responden ante los electores.

Además de lo anterior, Linz (1997) destaca algunos aspectos relacionados con los sistemas electoral y de partidos y al efecto señala que en la elección de Presidente y dentro de un bipartidismo, si ella no coincide con la parlamentaria, puede suceder que el partido mayoritario en el parlamento sea diferente al del presidente, evento que llevaría a relaciones conflictivas entre legislativo y ejecutivo, obligando a este a una permanente negociación, situación que se agudizaría dentro de un multipartidismo (de muchos partidos), porque debe formar necesariamente coaliciones que le permitan una mejor movilidad para su gestión.

Señala el mencionado autor Linz (1997) que en elecciones a dos vueltas y dentro de un multipartidismo, es frecuente que para la segunda vuelta, pequeños partidos tengan una dimensión enorme que determinen la victoria de los candidatos; tal es el papel que juegan las minorías “extremistas” de las que puede muchas veces depender el éxito del candidato e imponerle condiciones a éste, dada la posición determinante en la que se encuentran dentro del debate electoral. Refiriéndose al hecho de tendencias profundamente polarizadas y al

miedo de esta polarización, puede presentarse otra opción y es la de que los políticos en disputa se pongan de acuerdo y seleccionen un tercer candidato, generalmente perteneciente a un partido pequeño o uno independiente, cuya escogencia se debe más por su calidades personales que por la postura política que represente; esta decisión puede ser favorable para reequilibrar un sistema político en crisis, pero no es una opción recomendable, pues a la postre puede suceder que quienes apoyaron se aparten o retiren el respaldo, creándose muy seguramente una crisis de gobierno y además “el liderazgo de un Presidente elegido gracias a un compromiso de este tipo será débil y puede encontrarse sin apoyo en el congreso” (p. 51).

Relacionado con el anterior planteamiento, Linz (1997) sostiene que la situación es diferente cuando la elección es a una sola vuelta y en este evento los candidatos deben tener en cuenta el potencial de polarización, es decir, qué tanto electorado se encuentra alineado a favor de cada una de las tendencias que representan los principales candidatos y la dificultad que pueda presentarse para aislar las alternativas extremas (p. 56).

De todos modos, Linz (1997) anota que la elección presidencial a dos vueltas puede ser una solución dentro de un multipartidismo, en las que los candidatos ganan pluralidades pequeñas, que conducen a coaliciones para lograr mayoría en la elección, pero este método tiene consecuencias disfuncionales porque uno de los candidatos puede ganar las elecciones para presidente sin una base de partido en el congreso porque esta fuera del sistema de partidos; además porque el ganador puede creer que representa una “mayoría verdadera y plebiscitaria”(p. 58).

Dentro de un régimen parlamentario, en un esquema bipartidista con partidos disciplinados, no se presentan mayores dificultades porque por la misma esencia de este régimen, la mayoría es la que obtiene el cargo de primer ministro, en tanto que el perdedor no lo pierde todo porque entra a ejercer su papel de oposición en el parlamento y se produce una situación de “gánalo todo”, semejante al presidencialismo. En un multipartidismo necesariamente tienen que hacerse las coaliciones antes o después de la elección. En el evento de que no existan acuerdos previos los votantes saben que el puesto de primer ministro será para el líder o líderes del partido con más

votación, pero además saben cuáles son los participantes en una posible coalición de gobierno (1997).

Más allá de lo anterior, las coaliciones no afines pueden provocar su debilitamiento y tener efectos en las mayorías parlamentarias que se ven disminuidas y en últimas llegar a la disolución del parlamento y a la caída del primer ministro.

Uno de los puntos centrales del planteamiento de Linz (1997) y que es rebatido por algunos autores como lo veremos más adelante es el de que se inclina más por un régimen parlamentario que hacia uno presidencial, por cuanto considera que en una elección presidencial el candidato ganador lo “gana todo, el control es un principio de “gánalo todo” un juego en el que independientemente de la pluralidad alcanzada, el ganador se lleva todo el ejecutivo, sin incluir ningún perdedor, el “candidato derrotado no tiene status político” (p. 54), lo pierde todo, hasta tal punto que pueden encontrarse sin un cargo público después de la elección; en tanto que no sucede lo mismo en un régimen parlamentario en el que el perdedor se convierte en el líder de la oposición y otra situación es la de que en un multipartidismo se tienen que realizar coaliciones tendientes a lograr la mayoría, viéndose forzado el primer ministro a compartir el poder con pequeños partidos y aquél gobierna mientras tenga el apoyo en el parlamento, situación que no se presenta con un bipartidismo en el que con un partido disciplinado con una mayoría más o menos amplia, se produce una situación de “gánalo todo”.

Uno de los críticos de Linz de mayor peso es Scott Mainwaring (1993), quien dice que está de acuerdo con él en tres puntos básicos de su teoría, menos en el cuarto que hace referencia a la posición frente a sus preferencias por un régimen parlamentario con partidos fuertes que permitan la estabilidad en el gobierno, descartando el multipartidismo que obliga a negociar coaliciones para formar una mayoría y en este caso provocando la inestabilidad en el gobierno; en tanto que el segundo (Scott), privilegia el régimen presidencial con ciertas limitaciones: como son las de dotar al ejecutivo con poderes limitados de legislar en forma limitada, propiciar la formación de partidos razonablemente disciplinados en la legislatura y prevenir la excesiva fragmentación del sistema de partidos. Si son posibles estos puntos, aumenta la viabilidad del presidencialismo.

Scott Mainwaring (1993), si bien comparte la mayoría de los argumentos de Linz, discrepa en cuanto al juego de “suma cero” ”gana todo pierde todo” al afirmar que es también aplicable al régimen parlamentario especialmente cuando existe un multipartidismo muy grande, pero además considera que es viable el presidencialismo con ciertas restricciones como la de dotar al Presidente de limitados poderes constitucionales, propiciar la formación de partidos más o menos disciplinados y prevenir la fragmentación del sistema de partidos.

Además, el mencionado autor critica a Linz al considerar que este no tiene en cuenta para su inclinación hacia el régimen parlamentario, el papel y la relación entre las instituciones y las diferentes constituciones dentro de la amplia categoría de los sistemas presidenciales.

En síntesis y como conclusión Mainwaring (1993) afirma que el presidencialismo no está tan orientado hacia resultados de “ganador único” como lo dice Linz, ya que este resultado se puede presentar en el caso de parlamentarismo con partidos fuertes. Además, sostiene aquel sobre la viabilidad de ese régimen, de un lado con partidos más o menos disciplinados y que no se encuentren muy fragmentados o no correspondan a un modelo multipartidista y de otro lado, es perjudicial o negativa la frecuencia de elecciones parlamentarias alejadas de las de presidente, porque el candidato a ocupar este cargo muchas veces tiene que entrar en negociaciones previas que comprometen su independencia partidaria y puede suceder que a la postre vaya en detrimento del papel de oposición que se debe dar en un esquema democrático.

Por su parte, Lijphart (citado por Linz, 1997) asume una posición igualmente crítica frente al modelo presidencialista, señalando que la debilidad de este se debe a “una marcada tendencia hacia la democracia mayoritaria” (p. 148) sobre todo en los países con profundas divisiones étnicas, religiosas y con enormes diferencias políticas internas y desigualdades económicas, los que por tales situaciones carecen de consenso natural y por tal razón se ven abocados a sustituir la democracia mayoritaria por una con sen sual. Sin em bargo, después de una serie de consideraciones sobre los elementos diferenciadores en tre presidencialismo y democracia parlamentaria, de señalar los efectos que provoca sobre el primero la dimensión partido-ejecutivo, y

examinar algunos factores que influyen para que se dé la concentración o equilibrio del poder, concluye que si su razonamiento es correcto “el presidencialismo es inferior al parlamentarismo, independientemente de que el Presidente sea fuerte o débil”.

En el primer caso, el sistema tendería a ser mayoritario; en el segundo, el consenso no sustituiría al mayoritarismo, sino el conflicto, la frustración y el estancamiento” (Lijphart citado por Linz, 1997: 165).

Partiendo de que además de los dos elementos esenciales diferenciadores en las democracias presidenciales y parlamentaria (en el primero, el Presidente es elegido directamente por el pueblo o mediante una colegiatura, para un mandato fijo establecido constitucionalmente, en tanto que en el parlamentario la permanencia del primer ministro y de su gabinete dependen de la confianza de la legislatura y ésta es la encargada de seleccionarlo de las mayorías parlamentarias), Lijphart (1997) señala una tercera diferencia, la que puede explicar en cierta forma la propensión mayoritaria de las democracias presidencialistas, y es la que en este tipo de regímenes el ejecutivo es de una sola persona y los demás miembros del gobierno se encuentran en una posición subordinada, son sus consejeros y en su designación existe independencia por parte de aquél; situación bien diferente es la que identifica al ejecutivo parlamentarista, en el que tanto el primer ministro como el gobierno forman un cuerpo colectivo en el que en algunos casos se encuentran en una posición de igualdad y en otros, se da la preeminencia del primer ministro. Pero además destaca la importancia razonada de la relación ejecutivo-partidos políticos y el impacto que sobre esta relación tiene el presidencialismo en la que se refleja una tendencia hacia un gobierno mayoritario, con menores probabilidades de una política consensual, que va de una mayoría de un solo partido a coaliciones de partidos que tienen una gran representación o a coaliciones de muchos partidos que dejan a un lado los partidos principales, pero que en cualquiera de los casos produce una concentración del poder en el ejecutivo. “Por esta razón, es extraordinariamente difícil introducir en los sistemas presidenciales la posibilidad de compartir el poder del ejecutivo” (Lijphart citado por Linz, 1997: 156), o el de establecer compromisos o pactos consociativos que en situaciones de crisis son necesarios para la viabilidad del proceso democrático, fenómeno consociacional que resulta más procedente en regímenes parlamentarios. Basta mirar el



caso colombiano durante el periodo conocido como del Frente Nacional (1958-1974), en el que mediante el esquema consociacional proveniente del acuerdo de las élites de los dos partidos tradicionales, la libertad de los electores se vio reducida a la escogencia de las opciones electorales que les proporcionaban solo esas dos colectividades políticas.

Además, es poco probable que se dé un fortalecimiento de un multipartidismo en el presidencialismo, cuando en palabras de Lijphart “la presidencia es el premio político mayor que puede ganarse” (citado por Linz, 1997:157) con partidos mayores, hecho que inclina la tendencia hacia la formación de un sistema bipartidista; pero tampoco este tipo de régimen es propicio a la formación de partidos cohesivos, porque no es una exigencia obligada la unidad interna, caso que si tiene fuerza en un parlamentarismo por el apoyo que dentro del legislativo deben brindarle al gobierno, so pena de correr el riesgo de la pérdida de confianza del legislativo hacia el ejecutivo, provocando la renuncia del primer ministro y de su gabinete, y por parte de éste la convocatoria a nuevas elecciones.

Por último, Lijphart afirma que el presidencialismo y mayoritarismo están relacionados y que además éste implica la concentración del poder político y si el presidente es el depositario del poder, quiere significar que se dé la presencia de un presidente poderoso, muy fuerte, que se encuentra por encima del poder del legislativo, perdiéndose el equilibrio en el ejercicio del poder que se supone debe existir en un sistema democrático, y además poniéndose en peligro la separación de poderes en situaciones de alteridad política o social, situación que es muy frecuente en América Latina; pero el autor advierte que si existe en poder legislativo disciplinado con una estructura de comités especializados y una infraestructura administrativa, dicha separación de poderes puede llevar a un equilibrio de poderes entre el legislativo-ejecutivo.

Otros mecanismos que obran como barreras o frenos a la concentración al poder presidencial y que han sido impuestos por las normas constitucionales de diferentes países como bien lo señala el autor en comento, que “el miedo a los presidentes onnipotentes ha producido grandes esfuerzos para limitar el poder presidencial, especialmente la prohibición de la reelección inmediata” (citado por Linz, 1997: 163).

## **El presidencialismo en Colombia**

Desde sus inicios, constitucionalmente Colombia asumió la forma de un régimen presidencialista caracterizado por: separación de los poderes públicos (con fuerte predominio del ejecutivo); elección popular directa del Presidente a partir de principios del siglo XX; un sistema de partidos bajo el modelo de un aparente bipartidismo (para algunos y en el mejor de los casos, hegemonía de dos partidos tradicionales) integrado por partidos con débiles estructuras; un sistema electoral de escrutinio mayoritario y circunscripciones regionales y a partir de 1932 de representación proporcional, elecciones aparentemente competitivas y excluyentes durante el periodo conocido como Frente Nacional (1958-1974), que fue la fórmula política a la que llegaron las élites de los tradicionales partidos Liberal y Conservador para dar solución a la crisis política que había debilitado el esquema democrático y que tuvo como resultado la instauración de la dictadura militar del General Gustavo Rojas Pinilla. Este sistema consociacional implementado mediante reforma constitucional plebiscitaria en 1957 estableció que durante el Frente Nacional estos partidos tradicionales se alternarían la presidencia cada cuatro años y sólo podían aspirar y ser elegidos mediante elección popular, los candidatos que pertenecieran al partido al que correspondía el turno de gobernar. Igualmente se estableció el reparto igualitario en tre estas dos colectividades políticas de todos los cargos de la administración pública y de las corporaciones públicas (congreso, asambleas, concejos), dando como resultado y con el respaldo constitucional, la entronización de la dictadura de dos partidos (desde antes hegemónicos) y un sistema electoral excluyente, que bajo la apariencia de posibilitar la participación electoral y darle representación a las minorías mediante un reparto proporcional de escaños, sólo permitía al electorado votar por los candidatos que integraban las listas propuestas e inscritas por los partidos Liberal y Conservador. Esta situación de exclusión de cualquier otra opción política y la utilización del mismo electorado, provocó un alejamiento de las formas convencionales y democráticas de participación, dando paso al surgimiento de grupos antisistema que se ubicaban por fuera y dentro de la legalidad democrática y además impulsaban y se articulaban a las cada vez más crecientes acciones colectivas y a movimientos sociales. Asimismo, esta situación fue poco a poco erosionando al sistema político y ante su incapacidad de dar respuestas

adecuadas a las demandas ciudadanas, el ejecutivo tuvo que gobernar mediante la utilización de poderes excepcionales consagrados constitucionalmente bajo las formas de “estado de sitio”, “emergencia económica”, “facultades pro témpore”, etc., que le permitían legislar, sustituyendo en cada caso al legislativo y de esta manera rompiéndose el equilibrio entre los poderes en beneficio del ejecutivo. No obstante que a partir de 1974 se desmonta el esquema consociacional del Frente Nacional, de las prácticas políticas de este periodo se derivaron efectos altamente nocivos que no sólo permearon la legitimidad de los gobernantes, y el mismo accionar y existencia de las dos colectividades tradicionales, sino que también se anclaron dentro de la cultura política ciudadana y cuyas consecuencias se evidenciaron en apatía electoral, pérdida de identidad ideológica de los partidos, fortalecimiento del clientelismo, disminución del afecto y de las lealtades partidarias. Todo esto provocó fuertes confrontaciones interpartidarias que condujeron al fraccionamiento de los partidos tradicionales y al surgimiento de un número, cada vez más creciente, de pequeños grupos políticos que animados por un sistema electoral permisivo de multiplicidad de listas por partido en un mismo distrito electoral, vienen luchando por la apropiación del poder político a través de los escaños que para cuerpos colegiados han obtenido mediante la aplicación de la fórmula de la proporcionalidad de cociente y restos más al to s. Además, bajo el tutelaje de la Constitución de 1991 y con el ánimo de posibilitar el acceso de las minorías a los cargos de elección popular, se abren las compuertas para la creación de partidos, grupos y movimientos políticos, situación que va a tener su reflejo en un legislativo con mayorías muy débiles o que tiene que hacerlas mediante coaliciones que se rompen fácilmente y que indudablemente va a tener repercusiones en las relaciones ejecutivo-legislativo. Por estas razones, en los siguientes apartes se profundizarán los problemas planteados, desarrollando en primera instancia lo atinente al sistema electoral y sistema de partidos, para posteriormente abordar lo pertinente a las relaciones entre ejecutivo y legislativo.

### **Sistema electoral colombiano**

Dentro de la presente sección se busca dar una mirada ligera a lo que es el sistema electoral en Colombia y cómo ha venido aplicándose desde 1974, año a partir del cual se desmonta el tantas veces referido sistema consociacional del Frente Nacional, señalándose también

algunas de las modificaciones que le introdujera a aquel la Constitución de 1991. Para una mejor ilustración de su operatividad se analizarán las elecciones del 2000 para Concejo en Bucaramanga, las parlamentarias realizadas en marzo de 2002 tomando como ejemplo las de Cámara de Representantes por la circunscripción electoral de Santander, y para Senado la circunscripción nacional.

El sistema electoral utilizado para proveer los cargos de elección popular a corporaciones públicas (Congreso de la República, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales) es el de representación proporcional para la asignación de escaños de acuerdo con la regla del cociente simple y el residuo más alto. Pero el rasgo que hay que resaltar de este sistema, es el de que la fórmula de la representación proporcional para la distribución de escaños se aplica en cada circunscripción electoral (distrito electoral) a cada una de las listas inscritas, permitiéndosele a cada partido, grupo o movimiento presentar a la contienda electoral un número ilimitado de listas, sobre muchas de las cuales no existe un control del uso de la etiqueta partidaria, no obstante encontrarse respaldadas en el momento de la inscripción por un partido al que le conviene dar el aval no sólo como estrategia electoral, sino que, también, al mostrar resultados totales aparecen como un partido más fuerte de lo que realmente es. No sobra aclarar que la Constitución de 1991 dispuso que para la elección de senadores el territorio nacional se constituye en distrito electoral único, en tanto que para Cámara de representantes y demás corporaciones la circunscripción es regional o territorial.

En el ejemplo de la tabla 1 se ilustra cómo se aplica la distribución de escaños-listas y para este efecto se toman las últimas elecciones para Concejo en la ciudad de Bucaramanga realizadas en octubre de 2000.

Como se puede observar, el permisivo sistema electoral y la ausencia de un control sobre el uso de etiquetas partidarias (especialmente bajo el amparo de los dos partidos políticos tradicionales), posibilita la proliferación de gran cantidad de listas menores que aspiran a obtener escaños, así sea por residuo, sin lograr ese propósito. Tal es la situación que hay que resaltar en el ejemplo citado, en la que para disputar 19 escaños en dicha contienda electoral se inscribieron 100 listas, que se identificaron de la siguiente forma: se presentaron como del partido Liberal 48 y sólo 8 logran representación por residuo; por el partido Conservador 7 de las cuales 3 logran escaños

**Tabla 1. Resumen Elecciones Concejo de Bucaramanga - 2000**

|                                                                   | PARTIDO                                                                                                                                                                                     |             | CONVERGENCIA | PARTICIPACIÓN SOCI AL | NUEVO       | OTROS   | TOTAL |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|-----------------------|-------------|---------|-------|
|                                                                   | LIBERAL                                                                                                                                                                                     | CONSERVADOR | CIUDADANA    | DEMOCRATA             | LIBERALISMO | GRUPOS  |       |
| LISTAS INSCRITAS POR PARTIDO                                      | 48                                                                                                                                                                                          | 7           | 5            | 5                     | 4           | 31      | 100   |
| % DE OPORTUNIDAD DE LAS LISTAS INSCRITAS                          | 48%                                                                                                                                                                                         | 7%          | 5%           | 5%                    | 4%          | 31%     | 100%  |
| VOTOS OBTENIDOS POR LAS LISTAS INSCRITAS                          | 8.389                                                                                                                                                                                       | 15.200      | 2.387        | 10.521                | 7.805       | 140.280 |       |
| % DE VOTACIÓN DE LAS LISTAS INSCRITAS                             | 49,2%                                                                                                                                                                                       | 8,93%       | 7,39%        | 61,8%                 | 4,58%       | 2,366%  | 100%  |
| TOTAL CANDIDATOS ELEGIDOS POR PARTIDO                             | 8                                                                                                                                                                                           | 3           | 2            | 2                     | 1           | 3       | 19    |
| VOTOS OBTENIDOS POR LOS CANDIDATOS ELEGIDOS                       | 28.54                                                                                                                                                                                       | 10.86       | 8.495        | 7.844                 | 3.825       | 11.514  | 70778 |
| % DE VOTACIÓN DE LAS LISTAS QUE OBTUVIERON CURUL - PARTIDO        | 34,5%                                                                                                                                                                                       | 66,7%       | 67,5%        | 7,46%                 | 49,0%       | 2,86%   |       |
| VOTO QUE NO OBTUVIERON REPRESENTACIÓN                             | 54,85                                                                                                                                                                                       | 5,064       | 4,092        | 2,677                 | 3,980       | 28,766  | 99454 |
| % DE VOTACIÓN DE LAS LISTAS QUE NO OBTUVIERON CURUL - PARTIDO     | 65,5%                                                                                                                                                                                       | 33,3%       | 32,5%        | 2,54%                 | 51,0%       | 7,14%   |       |
| % DE REPRESENTACIÓN: LISTAS - PARTIDO                             | 4,2%                                                                                                                                                                                        | 1,8%        | 11%          | 11%                   | 5%          | 16%     | 100%  |
| % VOTO DE LAS LISTAS - PARTIDO - ESCRITOS vs TOTAL DE LA VOTACIÓN | 1,7%                                                                                                                                                                                        | 6%          | 5%           | 5%                    | 2%          | 7%      | 4,2%  |
| DIFERENCIA ENTRE EL % DE VOTO Y % DE ESCRITOS                     | 7%                                                                                                                                                                                          | -7%         | -3%          | -4%                   | -1%         | 8%      |       |
| ÍNDICE DE PROPORTIONALIDAD DEL SISTEMA                            |                                                                                                                                                                                             |             |              |                       |             |         | 8,3%  |
| ÍNDICE DE PROPORTIONALIDAD POR PARTIDO - VOTOS ÚTILES             | 1,22%                                                                                                                                                                                       | 0,24%       | 0,16%        | 0,14%                 | 0,11%       | 0,55%   |       |
| ÍNDICE DE PROPORTIONALIDAD POR PARTIDO - TOTAL VOTOS              | 0,8%                                                                                                                                                                                        | 1,77%       | 1,42%        | 1,70%                 | 1,15%       | 0,67%   |       |
| ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE PROPORCIONALIDAD POR PARTIDO               | SI EL ÍNDICE ES = 1 EL PARTIDO ESTÁ PERFECTAMENTE REPRESENTADO<br>SI EL ÍNDICE ES MENOR A 1 EL PARTIDO ESTÁ SUBREPRESENTADO<br>SI EL ÍNDICE ES MAYOR A 1 EL PARTIDO ESTÁ SOBRE REPRESENTADO |             |              |                       |             |         |       |
| POTENCIAL DE VOTACIÓN                                             | 367.045                                                                                                                                                                                     |             |              |                       |             |         |       |
| VOTACIÓN TOTAL DE LOS 100 CANDIDATOS INSCRITOS                    | 170.232                                                                                                                                                                                     | 53%         |              |                       |             |         |       |
| VOTOS BLANCOS, VOTOS NULOS Y TARJETAS NO MARCADAS                 | 22.88                                                                                                                                                                                       |             |              |                       |             |         |       |
| TOTAL DE VOTACIÓN                                                 | 198.050                                                                                                                                                                                     |             |              |                       |             |         |       |
| VOTACIÓN POR CANDIDATOS ELEGIDOS (%)                              | 70.78                                                                                                                                                                                       | 19%         |              |                       |             |         |       |
| ABSTENCIÓN                                                        | 173.995                                                                                                                                                                                     | 47%         |              |                       |             |         |       |

Fuentes: Registrar Administrativo del Estado Civil-Delegación Departamental.

Base de datos de los resultados de los procesos políticos. Universidad Autónoma de Bucaramanga "IEP-UNAB".

por residuo; por el Nuevo Liberalismo 4 y sólo obtiene un escaño por residuo; por Convergencia Ciudadana se inscribieron 5 listas y logran escaños 2; por Participación Social Democrática se inscribieron 5 y 2 de ellas logran escaños y por otros grupos minoritarios se inscribieron 31 listas y 3 de ellas logran obtener igual número de escaños por residuo. Al establecer la relación en tre % votos - % escaños (teniendo en cuenta sólo las listas que llegaron al concejo) frente al total de la votación y total de escaños se observa una subrepresentación al haber obtenido 8 listas del partido Liberal 42% de los escaños, 17% de la votación y un  $IP = 0.85\%$ ; el partido Conservador 16% de los escaños con una votación de 6% y un  $IP = 1.77\%$  (sobre-representado), el Nuevo Liberalismo 5% de los escaños con una votación de 2% e  $IP = 1.15\%$ , Convergencia ciudadana y Participación Social Democrática cada uno con 11% de los escaños y 5% de votación con un  $IP$  de 1.42% para el primero y de 1.70% para el segundo; sólo las tres listas correspondientes a igual número de grupos que hacen parte de la totalidad de los minoritarios logran un porcentaje de representación equitativa, advirtiéndose nuevamente que 28 de ellos no logran representación en el concejo, de tal suerte que para este grupo su  $IP = 0.67\%$  (sub-representado). Como se puede observar en el cuadro anterior, la situación es dramáticamente preocupante, pues únicamente 19% de las ofertas electorales lograron escaños y todas lo fueron por residuo y contrario a lo que se cree, la dispersión del electorado en tre ofertas electorales de un mismo partido o de sectores como terceras fuerzas, repercute en el índice de representación que sea por debajo de la unidad. Este mismo fenómeno ha venido presentándose por lo menos desde 1991 año en el que entra en vigencia la nueva Constitución Política, lo que demuestra un fraccionamiento cada vez mayor de las dos grandes colectividades, y una atomización de todos los partidos existentes, dando como resultado que no exista una mayoría visible en la corporación municipal, obligando a tomar decisiones mediante coaliciones y de otra parte, al ejecutivo a estar en permanente negociación con aquella al no existir una mayoría partidaria que lo respalde ampliamente.

Si se echa una mirada a los resultados de las elecciones parlamentarias realizadas en marzo de 2002, se encuentra un comportamiento semejante de un número muy grande de ofertas electorales amparadas por los dos partidos tradicionales, sino también por pequeños partidos y movimientos que postulan candidaturas sin

lograr representación alguna, conllevando a un porcentaje altamente significativo de lo que se puede llamar “voto perdido” y de otra parte, aproximadamente 90% de los escaños fueron obtenidos por residuo, careciéndose además de una mayoría partidaria en el parlamento que desde luego tiene también una fuerte incidencia en la forma como se presentan las relaciones con el ejecutivo, las que más adelante se verán.

Al analizar los resultados de las elecciones de marzo del 2002 para elegir Representantes a la Cámara (junto con el Senado integran el Congreso de la República) por la circunscripción (distrito) electoral del departamento de Santander, es importante resaltar que para los siete escaños que en esa corporación le corresponden a este departamento de acuerdo con su población, se presentaron a disputarlos 31 listas, de las cuales 7 se postularon como del partido Liberal y sólo dos obtuvieron escaños; 2 por el partido Conservador logrando un escaño; una por el Nuevo Liberalismo la que logró su cupo en la Cámara; 2 listas por el Movimiento Convergencia Ciudadana, para igual número de escaños y se inscribieron 17 listas por otros partidos y movimientos minoritarios sin lograr ninguna representación. Hay que anotar también que no obstante haber obtenido el partido liberal 32.31% de la votación total en el departamento, sólo logra dos escaños debido a la multiplicidad de listas en los que se denomina “operación avispa” que busca la consecución de escaños mediante residuos; hecho que tuvo efectos negativos, pues condujo a la dispersión del electorado debido a que 47.7% de los votos a favor de sus listas se perdieron al no lograr representación y por tanto su IP = 0.88% (sub-representado). Situación más alarmante se suscitó en los grupos minoritarios, quienes no lograron optimizar la votación a su favor al no lograr representación en la Cámara, con un IP = 0. En las elecciones para Cámara, se produce un fenómeno semejante al del Concejo, en el sentido de que a menor oferta electoral por partido, el IP es superior, es decir, todos ellos se encuentran sobre-representados. Otros aspectos que merecen resaltarse son la alta abstención que llegó a 51.47% y el que las listas que obtuvieron escaños lo lograron con una votación tan sólo de 22% en relación con el potencial electoral, frente a un porcentaje muy semejante que representa la votación obtenida por las listas que no lograron llegar a la Cámara.

Por otra parte, al examinar los resultados de la votación en las otras circunscripciones electorales del país para esta misma corporación, se

observa un comportamiento muy semejante: multiplicidad de listas, especialmente de las respaldadas por el Partido Liberal, y las correspondientes a los partidos y movimientos minoritarios; una abstención que en la mayoría de los casos sobrepasa a 50%; un alto porcentaje de votos perdidos pertenecientes a las listas que no lograron representación; y sobre-representación de algunos de los que lograron escaños. Como resultado de todo lo anterior, ni en el caso analizado ni en todo el país, se da una mayoría partidaria que lidere las decisiones en esta corporación; por tanto, ellas se tendrán que tomar mediante coaliciones cuya fuerza o debilidad dependerá de los intereses particulares o individuales del grupo o lista que representan y del manejo que a su favor pueda darle el ejecutivo a esta situación.

El comportamiento para Senado no es muy diferente del de las elecciones examinadas anteriormente en cuanto a la multiplicidad de listas (321), porcentajes de representación, abstención (57.09%). Sin embargo, aquí hay que rescatar la representación lograda por los grupos o movimientos minoritarios que por no encontrarse vinculados de alguna forma con las dos colectividades tradicionales son llamados “independientes” y que de 117 ofertas electorales que se presentaron a la contienda electoral, tan sólo 48 de ellas lograron escaños senatoriales.

Por otra parte, la estrategia electoral conocida como “operación avispa” a través de la cual se busca ganar escaños mediante el juego de los residuos o restos más al to, en la que es importante presentarse a la contienda electoral con multiplicidad de opciones y de amplia aplicación por parte del Partido Liberal, aunque los resultados obtenidos frente a los esperados, mientras para unos podrían considerarse como buenos, para este partido se registró una minimización de los beneficios obtenidos (únicamente se logra una representación de 28%), si se tiene en cuenta la fuerza y arrastre electoral que ha tenido durante muchos años y que le ha permitido ser mayoritario en el parlamento, disputando permanentemente el poder político a su otro contrincante tradicional que poco a poco ha ido disminuyendo sus fuerzas para convertirse en uno minoritario. Resulta lastimoso que de las 148 ofertas electorales inscritas a nombre del partido Liberal, de ellas sólo 29 lograron representación, perdiéndose 37.4% de la votación de ese partido, frente a una pérdida de 21.4% de los llamados “independientes” o de las “terceras fuerzas”.



**Tabla 2. Resumen de elecciones para Cámara de Representantes,  
Departamento de Santander 2002**

|                                                                         | PARTIDO<br>LIBERAL | CONVERGENCIA<br>CIUDADANA | PARTIDO<br>CONSERVADOR | COALICIÓN<br>LIBERALISMO | NUEVO<br>LIBERALISMO | OTROS<br>GRUPOS | TOTAL   |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------|------------------------|--------------------------|----------------------|-----------------|---------|
| LISTAS INSCRITAS POR<br>PARTIDO                                         | 7                  | 2                         | 2                      | 2                        | 1                    | 17              | 31      |
| % DE OFERTA DE LAS LISTAS<br>INSCRITAS                                  | 2.3%               | 6%                        | 6%                     | 6%                       | 3%                   | 5.3%            | 100%    |
| VOTOS OBTENIDOS POR LAS<br>LISTAS INSCRITAS                             | 15,908             | 69,033                    | 63,460                 | 66,888                   | 39,666               | 89,649          | 485,384 |
| % DE VOTACIÓN DE LAS LISTAS<br>INSCRITAS                                | 3.3%               | 14.23%                    | 13.07%                 | 13.76%                   | 8.17%                | 18.46%          | 100%    |
| TOTAL CANDIDATOS ELIGIDOS<br>POR PARTIDO                                | 2                  | 2                         | 1                      | 1                        | 1                    | 0               | 7       |
| VOTOS OBTENIDOS POR LOS<br>CANDIDATOS ELIGIDOS                          | 82,022             | 69,033                    | 37,577                 | 38,113                   | 39,666               | -               | 266,411 |
| % DE VOTACIÓN DE LAS LISTAS<br>QUE OBTUVIERON CURUL -<br>PARTIDO        | 52.3%              | 10.00%                    | 59.2%                  | 57.0%                    | 10.00%               | 0.0%            |         |
| VOTOS QUE NO OBTUVIERON<br>REPRESENTACIÓN                               | 74,886             | -                         | 25,883                 | 28,775                   | -                    | 89,649          | 219,123 |
| % DE VOTACIÓN DE LAS LISTAS<br>QUE NO OBTUVIERON CURUL -<br>PARTIDO     | 47.7%              | 0.0%                      | 40.8%                  | 43.0%                    | 0.0%                 | 100.0%          |         |
| % DE REPRESENTACIÓN:<br>LISTAS - PARTIDO                                | 29%                | 29%                       | 14%                    | 14%                      | 14%                  | 0%              | 100%    |
| % VOTOS DE LAS LISTAS -<br>PARTIDO -E SCAÑOS VS TOTAL<br>DE LA VOTACIÓN | 17%                | 14%                       | 8%                     | 8%                       | 8%                   | 0%              | 55%     |
| DIFERENCIA ENTRE EL % DE<br>VOTOS Y % DE SCAÑOS                         | 4%                 | -1.4%                     | -1%                    | -1%                      | -6%                  | 18%             |         |
| ÍNDICE DE PROPORCIONALIDAD<br>DEL SISTEMA                               |                    |                           |                        |                          |                      |                 | 78%     |
| ÍNDICE DE PROPORCIONALIDAD<br>POR PARTIDO -VOTOS ÚTILES                 | 54.66%             | 0.29%                     | 0.24%                  | 0.25%                    | 0.14%                | 0%              |         |
| ÍNDICE DE PROPORCIONALIDAD<br>POR PARTIDO -TOTAL VOTOS                  | 0.88%              | 2.01%                     | 1.09%                  | 1.04%                    | 1.75%                | 0%              |         |

**ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE  
PROPORCIONALIDAD POR  
PARTIDO**  
 ¿EL ÍNDICE ES AL EL  
 PARTIDO ESTÁ  
 PERFECTAMENTE  
 REPRESENTADO  
 ¿EL ÍNDICE ES MENOR AL EL  
 PARTIDO ESTÁ SUB-  
 REPRESENTADO  
 ¿EL ÍNDICE ES MAYOR AL EL  
 PARTIDO ESTÁ SOBRE-  
 REPRESENTADO

|                                                         |           | %      |
|---------------------------------------------------------|-----------|--------|
| POTENCIAL DE VOTACIÓN                                   | 1,301,313 |        |
| VOTACIÓN TOTAL DE LOS<br>CANDIDATOS INSCRITOS           | 485,384   |        |
| VOTOS BLANCOS, VOTOS<br>NULOS Y TARJETAS NO<br>MARCADAS | 76,460    | 6%     |
| TOTAL DE VOTACIÓN                                       | 508,924   | 48.53% |
| VOTACIÓN POR CANDIDATOS<br>ELIGIDOS                     | 266,411   | 22%    |
| ABSTENCIÓN                                              | 631,359   | 51.47% |

Fuentes: Registraduría Nacional del Estado Civil- Elección de Santander.  
 Base de Datos Instituto de Estudios Políticos "IEP-UNAB"

De todo lo anterior se concluye que por lo menos en el actual parlamento no hay un partido, movimiento o grupo claramente mayoritario; que los partidos tradicionales han perdido representación en el legislativo frente al avance de los grupos minoritarios que luchan por consolidar un bloque que les permita tener capacidad de decisión o por lo menos, estar en condiciones más favorables para poder negociar.

**Tabla 3. Resumen de elecciones para Senado de la República, nivel nacional**

|                                                                  | PARTE IDC | PARTIDO     | ACION     | MOVIMIENTO | OTROS     | OTROS    |
|------------------------------------------------------------------|-----------|-------------|-----------|------------|-----------|----------|
|                                                                  | LIBERAR   | CONSERVADOR | NACIONAL  | GRUPOS     |           |          |
| LETSAS NCITAS POR PARTIDO                                        | 1.48      | 25          | 17        | 14         | 11.7      | 321      |
| % DE CERTA DE LAS LISTAS EN SCRTAS                               | 46%       | 8%          | 5 %       | 4%         | 3 %       | 0.0%     |
| VOTOS OBTENIDOS POR LAS LISTAS EN SCRTAS                         | 2.104.87  | 2.051       | 5.599.24  | 4.99.2     | 4.239.982 | 87.936.7 |
| % DEVOTACION DE LAS LISTAS EN SCRTAS                             | 3.02.2    | 10.04%      | 6.37%     | 4.6 %      | 48.22%    | 0.0 %    |
| TOTAL CANDIDATOS ELEGIDOS POR PARTIDO                            | 3         | 13          | 6         | 6          | 48        | 102      |
| VOTOS EN BENEFICIO POR LOS CANDIDATOS ELEGIDOS                   | 1.600.84  | 75.838      | 4.162.82  | 3.974      | 3.330.571 | 64.866.9 |
| % DEVOTACION DE LAS LISTAS QUE FUERON EN CURUL - P. PARTIDO      | 62.6%     | 29.9 %      | 73.3%     | 85.5 %     | 78.6 %    |          |
| VOTOS QUE OBTUVIERON REPRESENTACION                              | 1.014.93  | 7.720.3     | 14.452.42 | 5.93.8     | 9.041.41  | 23.070.7 |
| % DE VOTACION DE LAS LISTAS QUE OBTUVIERON EN CURUL - P. PARTIDO | 37.4%     | 20.1 %      | 26.7%     | 14.5 %     | 21.4 %    |          |
| % DE REPRESENTACION - LISTAS - P. PARTIDO                        | 28%       | 13%         | 6 %       | 6%         | 4 %       | 0.0 %    |
| % VOTACION DE LAS LISTAS - P. PARTIDO                            | 19%       | 8%          | 5.04 %    | 4%         | 3%        | 7.4%     |
| DIFERENCIA ENTRE EL % DE VOTOS Y % DE ESCAPOS                    | 2%        | -3%         | 0 %       | 4%         | 1%        | 0 %      |
| % DE DEFERENCIALIDAD DEL SISTEMA                                 |           |             |           |            |           |          |
| % DE DEFERENCIALIDAD POR PARTIDO - VOTOS VOTILES                 | 0.43%     | 0.16 %      | 0.08%     | 0.0 %      | 0.60 %    |          |
| % DE DEFERENCIALIDAD POR PARTIDO - TOTAL VOTOS                   | 0.93%     | 0.27 %      | 0.92%     | 1.2 %      | 1.98 %    |          |

AN Á ISIS IE L ÍNDICE IE  
 PROPORCIONA LID AD POR PARTIDO  
 SI EL ÍNDICE S = A 1 EL PARTIDO ESTÁ  
 REPRESENTADO  
 PERCENTAJE REPRESENTADO  
 SI EL ÍNDICE ES MENOR A 1 EL PARTIDO ESTÁ  
 SUBREPRESENTADO  
 SI EL ÍNDICE ES MAYOR A 1 EL PARTIDO ESTÁ  
 SOBRE-REPRESENTADO

|                                               |            | %      |
|-----------------------------------------------|------------|--------|
| PO TENCIAL DE VOTACIÓN                        | 23.998.455 |        |
| VOTACIÓN TOTAL DE LOS 32 CANDIDATOS INSCRITOS | 879.367,6  |        |
| VOTOS BLANCOS, VOTOS NULOS Y ANULADOS         |            |        |
| NÚMERO DE VOTOS                               | 146.596,8  | 6%     |
| TOTAL DE VOTACIÓN                             | 10.297.405 | 42,91% |
| VOTACIÓN POR CANDIDATO (LEGISLADOS)           |            |        |
| ABSTENCIÓN                                    | 13.701.200 | 57,09% |

Fuente: Registraduría N.º 1- Delegación de Santander. Base de Datos E.P. UNAB.

## El sistema de partidos en Co lom bia: ¿bipartidismo? ¿multipartidismo?

Desde que surgen en escena las dos colectividades políticas conocidas como partido Liberal y partido Conservador, se ha afirmado que en Colombia el sistema de partidos reinante es el de un bipartidismo caracterizado por el predominio excluyente de un partido sobre el otro, o más bien de largos periodos de hegemonía por parte de uno de los dos, con la salvedad de los momentos en que se han alternado en el poder mediante el sistema consociacional del Frente

Nacional, o de cortos periodos en los que se ha dado un equilibrio en tre ellos como en 1882-1886, 1930-1933, 1945-1949, en los que se presentó una frágil competencia por el poder.

Para un gran número de tratadistas, este modelo bipartidista no responde a la concepción clásica de este sistema, dado que en el caso colombiano durante más de ciento cincuenta años las dos colectividades políticas tradicionales no se han enfrentado a una competencia abierta y democrática por el poder, sino que este ha sido tomado por cada uno de los partidos mediante el imperio de la fuerza o mediante habilidosas reformas a la ley elec toral permitiéndoles dirigir la vida política nacional sin mayores obstáculos. Es decir, bajo la apariencia democrática de un sistema electoral excluyente se ha posibilitado el acceso y conservación hegemónica del poder de un partido; en otras etapas se ha permitido la representación minoritaria del partido no hegemónico y en otras, el poder ha sido compartido en toda su extensión por las dos representaciones lib eral y conservadora, situación que llevó a afirmar a algunos que du rante el Frente Nacional, por ser tan estrecha y prolongada esa colaboración entre los dos partidos, se podría pensar en la existencia de partido único, en tanto excluyente. Sin em bargo, Pi erre Gilhodes (1996) no es de esta misma posición y dice que no cree “que los dos partidos se hayan fusionado sino que sencillamente sus fronteras se borraron, sus ideologías se contaminaron” (p. 56), y además de las consecuencias atrás mencionadas, se perdió la noción y sentido de la oposición, situación que se vio reflejada en las urnas al aumentar la apatía elec toral debido a que los ciudadanos no tenían otras opciones que les permitieran votar por ellas. Este sistema consociacional o para algunos de dictadura de dos partidos, si bien es cierto que acabó con la violencia liberal y conservadora, cerró las compuertas para la li bre expresión democrática de escoger a los gobernantes y otras formas de manifestación de la oposición, lo que condujo a la sociedad a la búsqueda de otros ca na les y formas de expresión de su inconformismo frente a un régimen político que había perdido legitimidad. “Este poder compartido de los dos, es uno de los factores que relegó a la oposición dentro de la política armada o dentro del movimiento so cial por falta de espacio político” (Gilhodes, 1986: 56).

A partir del desmonte del Frente Nacional en 1974, empiezan a surgir y a entrar en las subsiguientes contiendas electorales una serie de grupos y aparentes partidos políticos, que no llegan a configurarse

como alternativas serias de poder, algunos de los cuales, por estrategia electoral, son estimulados por los partidos Liberal y Conservador ante la pérdida, por parte de estos de su eficacia política y espacio electoral. Poco a poco se fue produciendo el fraccionamiento y la atomización de estas colectividades, sin que pueda negarse su condición de dominantes en el legislativo y menos en el ejecutivo en donde seguían compartiendo el poder. Sin embargo, “1986 enmarcó una ruptura con este tipo de bipartidismo. Al adoptar y poner en práctica el esquema gobierno-oposición, el presidente Barco quiso redemocratizar la vida política. Fue una actuación consciente, premeditada, pero el retorno en 1990 a la práctica anterior, consagró el fracaso de esta apertura democrática” (Gilhodes, 1996: 56). Este mismo autor señala que durante ese periodo, se pasó de un bipartidismo de dominación y partido dominante (Liberal) al haber obtenido éste casi las dos terceras partes de los escaños en el parlamento, “para llegar al final a una apariencia de pluripartidismo que se pudo observar en condiciones de baja participación en la elección de diciembre de 1990 para la Constituyente. Esta rápida oscilación del sistema seguida por otras en octubre de 1991 y en marzo de 1992, marcaba una profunda desestabilización de los partidos” (1996: 57). A partir de éstos dos últimos años empieza un desmoronamiento de las dos colectividades políticas tradicionales que ponen en serio peligro su supervivencia, especialmente la del partido Conservador, obligando a sus respectivas direcciones a replantearse nuevas estrategias electorales con las que pretende dar respuesta al clamor ciudadano de alternativas diferentes a las tradicionales y la sustitución de una “añeja clase política”, que había usufructuado el poder desde tiempos inmemoriales. Así, a la par de una explosión de pequeños partidos y toda clase de movimientos políticos y representaciones de minorías étnicas y religiosas a las que la Constitución de 1991 ha dado su amparo, surgen una serie de movimientos suprapartidistas de votación nacional que no son ajenos a las dos colectividades tradicionales, lo que lejos de fortalecerlos los debilita aún más; de ahí que, sin entrar en el debate sobre el cuestionamiento que algunos tratadistas apuntan acerca de que en Colombia no han existido verdaderos partidos políticos sino subculturas regionales diferenciadas y complementarias (Gilhodes, 1996), porque ni siquiera las dos representaciones tradicionales han tenido la estructura, las funciones y características que le dan esa categoría, dado que el Liberalismo más que un partido “aparece como

una coalición heteróclita de intereses locales o dispersos, solamente reunidos para usufructuar una etiqueta rent able” (Gilhodes, 1996: 65), en tanto que para este mismo autor, el partido Conservador ha dejado de ser una organización propiamente tal para convertirse en una serie de agrupaciones sin una estructura de carácter nacional, de todos modos preocupa y se puede calificar de aberrante el número de partidos existentes, que según datos suministrados al IEP-UNAB por la Registraduría Nacional del Estado Civil-Dirección de Gestión Electoral, en 1998 existían con Personería Jurídica 77 partidos y movimientos políticos; para el año 2000 esta cifra asciende a 101 y para el 2002 se re duce nuevamente a 77 partidos y movimientos y que de acuerdo con la información suministrada por la misma autoridad electoral, para las elecciones de marzo de este año (2002), de estos últimos sólo 64 inscribieron listas.

Ante esa explosión de listas y de pequeños partidos y movimientos que se han presentado en las últimas contiendas electorales (muchos de los cuales desaparecen posteriormente por no reunir los requisitos que la ley exige para su subsistencia) y en relación a la creencia que se tiene de que en Co lom bia se está haciendo tránsito de un sistema bipartidista hacia uno multipartidista, Eduardo Pizarro León Gómez (2001) es enfático en afirmar que es ilusorio pensar esta situación, dado que éste sistema “conlleva la existencia al menos de tres partidos relativamente equilibrados” (p. 120), o por lo menos que uno de ellos realice el papel de “fiel de la balanza”, que permita impulsar las coaliciones para lograr conformar unas mayorías parlamentarias. Afirma que en el caso colombiano ni las minorías étnicas o religiosas o las terceras fuerzas han sido capaces de constituir una fuerza coherente, que les permita consolidar proyectos estables o alternativos debido a múltiples factores endógenos y exógenos. Refiriéndose a los primeros señala que “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” (p.121). En cuanto a las llamadas “terceras fuerzas” entendidas como aquellas agrupaciones que realmente están por fuera de los partidos políticos tradicionales, que no se han enfrentado a las contiendas electorales bajo el aval de ellos o de algunas de sus fracciones o facciones y que por tanto son autónomos e independientes. Tales son los casos del M19, la UP y el Partido Nacional Cristiano; Pizarro León Gómez dice que estas terceras fuerzas también se han contaminado de

la cultura política dominante en el país y por tanto sus campañas y actividades políticas las hacen bajo la luz de relaciones clientelistas, discursos populistas y estilos personalistas, y que por ello “la emergencia de estas nuevas corrientes no ha generado hasta el momento un impacto renovador en este campo, en donde siguen dominando estilos políticos tradicionales” (p. 121) y “así pues, el viejo sistema bipartidista sigue siendo el eje dominante del sistema de partidos en el país, a pesar de estar aquejado de males tales como la excesiva atomización o el ahondamiento de la indisciplina parlamentaria. ¿Se trata de un anárquico proceso de cambio o de un colapso eminente de los partidos? por el momento nadie tiene la respuesta” (2001: 121). Sobre el particular es importante resaltar que de los resultados de las elecciones parlamentarias de marzo de 2002 analizadas anteriormente, se ve claramente que la representación de los partidos Liberal y Conservador es minoritaria (48%), viéndose enfrentados a unos grupos independientes que no obstante ir privilegiando su capacidad y poder decisorio, no han llegado a consolidarse como una fuerza capaz de romper por el momento ese llamado bipartidismo, pero que de todos modos hace pensar que si en un futuro cercano no hay un reacomodamiento de los partidos tradicionales, Colombia estaría a las puertas de un sistema multipartidista de grandes proporciones, a menos que en este último caso, las nuevas fuerzas políticas se reagrupen en torno a aquellas que han logrado una mayor representación parlamentaria, propósito bien difícil mientras no se dé una reforma del sistema electoral y del sistema de partidos.

### **Legislativo-Ejecutivo**

Tal como se expresó inicialmente, para entender cómo es la dinámica del régimen político y en este caso del presidencialismo colombiano, es necesario examinar una serie de factores que tienen especial incidencia en las relaciones que se dan entre el legislativo y ejecutivo influenciadas por un sistema electoral y un sistema de partidos, que han provocado el desmembramiento de los partidos mayoritarios y el surgimiento de multiplicidad de pequeños partidos y movimientos políticos, situación esta que a su vez repercute tanto en la gestión gubernamental como en una eficiente actividad parlamentaria (Pizarro León Gómez, 2001: 121).

Frente a lo an te rior, Giovanni Sartori (1994) resalta dos escenarios básicos en los que se refleja en primer lugar, “un poder dividido” que se presenta cuando el partido mayoritario o la coalición de partidos que dominan en el parlamento es diferente a aquel al que pertenece el Presidente, evento que puede provocar un permanente obstáculo a la gestión gubernamental, conflictos en tre el ejecutivo y legislativo, o a enfrentamientos interparlamentarios que pueden generar una parálisis institucional y en situaciones más graves a su ruptura.

Una segunda situación se puede presentar cuando el Presidente pertenece al mismo partido o la coalición de partidos mayoritarios en el parlamento, caso en el cual las relaciones en tre ejecutivo y legislativo se presentan más armónicas, y puede afirmarse que hay una mayor eficiencia en la actividad legislativa y en la gestión gubernamental, dependiendo también del grado de disciplina, cohesión y permanencia del partido o coalición de partidos mayoritarios. En caso de ausencia de esta especificidades, por tratarse de partidos ampliamente fraccionados, que no responden a una disciplina, que se alejan de las pautas señaladas por los órganos directivos del partido, aunque se presentan como unas mayorías, éstas son frágiles, aparentes y producen los mismos efectos, como si se tratara de partidos diferentes y minoritarios. Sólo son mayorías parlamentarias sobre el papel, “dado que no pueden actuar como partido de gobierno, así como también las minorías no pueden actuar como oposición, como pasó con los tres gobiernos mayoritariamente liberales que antecedieron a Pastrana” (Pizarro León Gómez, 2001: 122), de manera que tanto en el primer escenario como en este último caso, el resultado es el de un gobierno debilitado que para poder sacar adelante sus proyectos se ve obligado a formar mayorías forzadas mediante negociación de favores no sólo con los parlamentarios afectos a él, sino también con los que se encuentran por fuera del su círculo partidario. El ex pres i dente Pastrana, pese a que “el partido conservador era ampliamente minoritario en ambas cámaras, logró a través de distintas prebendas conformar una inestable mayoría parlamentaria, incorporando incluso facciones liberales, denominada la Alianza para el Cambio” (2001: 122). Como consecuencia de lo an te rior, “el sistema político colombiano, debido a la grave fragmentación partidista, ha oscilado entre dos tipos de gobierno: aquellos que han buscado superar esta situación legislando por decreto, mediante facultades extraordinarias o gracias a la declaratoria de estado de sitio o de conmoción in te rior, y aquellos que

se han visto afectados por una grave parálisis institucional” (p. 122), y que en cualquiera de los dos casos no ha existido un equilibrio en el ejercicio del poder político, privilegiándose desmedidamente al ejecutivo o al legislativo con la consecuente inestabilidad política, pérdida de legitimidad e incapacidad de dar respuesta a las demandas ciudadanas y en últimas, carencia de gobernabilidad. Todo esto se vio reflejado con más intensidad en los gobiernos de Samper y de Pastrana, los que permanentemente se vieron afectados por profundas crisis y fuertes enfrentamientos, no sólo con el legislativo sino también con las altas Cortes (y de éstas en tre sí), que conforme a sus competencias, no sólo declararon inexecutable e inconstitucional una serie de normas, sino que también despojaron de la investidura a más de veinte parlamentarios y llamaron a juicio más de cincuenta y por su parte algunos miembros del Congreso, instauraron ante esta corporación acusación formal contra la mayoría de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia dando lugar a lo que se tildó en repetidas oportunidades como “choque de trenes”, situación agravada aún más, ante un Presidente (Samper) que luchaba por su supervivencia como tal, debido a que se le había formulado ante el Senado acusación penal por parte de la comisión correspondiente de la Cámara de Representantes, por considerarse que en la financiación de la campaña electoral que lo llevó a la Presidencia de la República se habían involucrado dineros supuestamente provenientes del narcotráfico.

Durante el mandato del ex presidente Pastrana aunque las relaciones con el legislativo no fueron tan traumáticas como las que se dieron con el gobierno anterior, persistió el “choque de trenes” que unido a una política de paz que en principio tuvo muchos efectos, se fue deteriorando poco a poco por el manejo erróneo y laxo en sus relaciones con la guerrilla, especialmente con las FARC, y ante las presiones nacionales e internacionales se rompieron los diálogos y se cerró la posibilidad de una salida negociada al conflicto armado. Estos y otros acontecimientos de manejo socioeconómico imposibilitaron la gobernabilidad y amenazaron la misma estabilidad del régimen político.

Para recuperar la credibilidad en las instituciones, proveer la seguridad ciudadana y en defensa de la democracia, el actual presidente Álvaro Uribe Vélez haciendo uso de los estados de excepción (Constitución Nacional, art. 213), declaró la “conmoción interior” que le permite legislar en aquellas materias tendientes a



recuperar el orden público perturbado gra ve men te. En tal virtud, se han expedido una serie de Decretos Legislativos que en el sentir de jurisconsultos y de organizaciones internacionales, violan derechos y libertades ciudadanas, al igual que se han presentado ante el legislativo una serie de proyectos de ley, entre ellos en materia laboral, considerados lesivos y restrictivos de los derechos de los trabajadores quienes han hecho uso de distintas formas de protesta, entre ellas la realización recientemente de un paro nacional. Dentro de este mandato presidencial, en donde más se ha visto reflejado un permanente forcejeo en tre ejecutivo y legislativo es el trámite ante el parlamento del proyecto de Referendo propuesto a iniciativa del primero. Se tiene un presidente que gana las elecciones mediante un amplio respaldo popular en la primera vuelta y entra a gobernar haciendo uso de medidas de excepción, respaldado además por sectores extraídos de los partidos políticos tradicionales y de algunos de los independientes, que aunque no logran ser mayoritarios en el parlamento sí tienen una representación significativa. A ésto se suman los recursos de poder utilizados, por cierto cuestionados, como el de convocar a elecciones anticipadas para elegir un nuevo parlamento, mecanismo de presión que ha surtido sus efectos en tre los integrantes de esta corporación de mayorías ampliamente fraccionadas de partidos débiles, indisciplinados, que defienden sus intereses particulares, con decisiones que se han visto reflejadas en la aprobación del metamorfoseado referendo en las respectivas comisiones como es el caso del artículo referente a la congelación del aumento pensional durante dos años, salvo para quienes las hayan obtenido como miembros del Congreso de la República; sin lugar a dudas, esta primera decisión desprestigia aún más a un parlamento que de por sí ya era considerado de acuerdo con investigaciones adelantadas por Transparencia, como de la institución más corrupta del país, y como consecuencia, acrecentando mucho más el poder del ejecutivo que puede llegar a tomar decisiones autoritarias respaldas por una reconocida legitimidad que en estos momentos posee.

Se puede afirmar que se ha ahondado la brecha del desequilibrio entre los poderes públicos.

### **A manera de conclusión**

Retomando el marco que sirvió de soporte teórico a lo expuesto sobre el presidencialismo colombiano, se concluye que un régimen no

es bueno o malo *per se*, sino que es necesario ver cómo funcionan sus instituciones, cuál es su estructura, cuáles son las relaciones entre ellas, y qué efectos tienen frente al sistema. Así, se tendría que ver lo negativo que es un sistema multipartidista o un bipartidismo con expresiones ampliamente fragmentadas, con estructuras débiles y con poca o sin ninguna disciplina de partido, lo que no garantiza la estabilidad del régimen o impide la gobernabilidad.

Pero además, para afirmar que los regímenes presidenciales tienden a ser menos democráticos que los parlamentarios, habría que examinar otros factores relacionados con la legitimidad, sistemas electorales que permitan la participación amplia del ciudadano, posibilitando su representación a través de las distintas expresiones partidarias y el ejercicio de los perdedores de su papel de controladores o fiscalizadores.

A lo anterior se agrega que también interesa dar una mirada a las relaciones ejecutivo-legislativo, si éstas son buenas, con lo cual se facilita la labor del ejecutivo y si ellas son malas, impiden o ponen en riesgo la gobernabilidad, porque el Presidente tiene que estar en un permanente cabildeo o negociación con los partidos mayoritarios distintos al suyo. Pero, sin lugar a dudas, existen otros factores adicionales a los aquí planteados que ahondan la problemática acerca del punto central de la discusión: sobre el porqué de la crisis del presidencialismo y para el caso colombiano, de la necesidad de buscar una transformación hacia un parlamentarismo o a uno mixto, que en razón de sus propias características obligue a una reforma profunda tanto del sistema electoral que posibilite la formación de mayorías parlamentarias, una lista-partido por circunscripción electoral, así como también una reforma del sistema de partidos que permita la formación y existencia de partidos fuertes, de dimensión nacional, disciplinados y que realmente desempeñen sus funciones de articuladores y canalizadores de demandas lo que en últimas les significa ser los portavoces o representantes de la voluntad popular y no de intereses particulares. Además, no se puede dejar de lado la responsabilidad política de los gobernantes frente a los gobernados por incumplimiento de aquellos de los programas de gobierno que los llevaron a ocupar los cargos de elección popular, e igualmente deben establecerse mecanismos que equilibren los poderes entre el ejecutivo y el legislativo posibilitando relaciones más armónicas como resultado de acuerdos mayoritarios o de consenso en sus decisiones,

impidiéndose de esta manera su desgaste y debilitamiento que se ven reflejados en la pérdida de credibilidad ciudadana en las instituciones.

*lyafernandez1@hotmail.com*

**Lya Fernández de Mantilla** Magister en Estudios Políticos. Directora de la Revista *Reflexión Política* y del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, IEP-UNAB.

Recepción: 29 de octubre de 2002

Aprobación: 11 de diciembre de 2002

## **Bibliografía**

- Alcántara, M. (1999), *Sistemas Políticos de América; América del Sur*, Madrid: Tecros.
- Archer, R. y Soberg M. (2002), "El Potencial desaprovechado del predominio Presidencial en Colombia", en Mainwaring Scott et al., *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Barcelona: Paidós.
- Gilhodes, P. (1996), "Sistema de Partidos y Partidos Políticos en Colombia", en *Modernidad, Democracia y Partidos Políticos*, Bogotá: Fidec-Fescol.
- Lijphart, A. (1999), *Las Democracias Contemporáneas*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Linz, J. et al. (1997), *Las Crisis del Presidencialismo, 1. Perspectivas comparativas, Democracia Presidencial o Parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?*, Madrid: Alianza.
- Mainwaring, S. et al. (1993), *Presidencialismo y Democracia. (una visión crítica)*, en Foro Internacional: Colegio de México, vol. XXXIII, núm. 4, oct.- dic.
- Nolhen, D. (comp.) (1995), *Democracia y Neocrítica en América Latina*, Madrid: Vervuert Iberoamericana.
- Pardo, O. (2000), "Presidencialismo y Oposición en América Latina: Una difícil cohabitación", en revista *Reflexión Política*, año 2, núm. 4, Bucaramanga: IEP-UNAB.
- Pizarro, E. (2001), "Colombia: ¿Renovación o Colapso del Sistema de Partidos?", en Alcántara Saez, Manuel et al., *Colombia ante los retos del siglo XXI. Desarrollo, Democracia y Paz*, Salamanca: U. de Salamanca.
- Ramos, A. (2001), *Los Partidos Políticos Latinoamericanos*, Mérida-Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Sartori, G. (1997), "Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo", en *Las Crisis del Presidencialismo, Perspectivas Comparadas*, Madrid: Alianza.