

Fernando Giraldo y Mauricio Solano (editores).

**Partidos, reforma política y referendo.**

Bogotá, Centro Editorial Javeriano, CEJA, Universidad Javeriana  
y Fundación Konrad Adenauer, 2003, 145 pp.

**D**urante el 2003, el tema de los partidos y movimientos políticos colombianos fue objeto de innumerables foros y discusiones. En los salones de clase, en los grandes auditorios, en las cafeterías y pasillos y hasta en los hogares se pusieron de moda palabras como referendo, reforma política, umbral electoral, elecciones, entre otras. Antes, durante y después de esos eventos se escribieron no pocas columnas de prensa, artículos y ponencias que, si se llegaran a recopilar, alcanzarían a formar varios volúmenes.

Sin embargo, los esfuerzos por sistematizar estos eventos y convertirlos en libros fueron realmente pocos, comparados con el caudal de información. Uno de ellos es la publicación *Partidos, reforma política y referendo*, editada por la Universidad Javeriana y la Fundación Konrad Adenauer, bajo el cuidado de Fernando Giraldo y Mauricio Solano, como resulta-

do de un foro académico internacional que llevó el mismo nombre.

El centro de la discusión de este trabajo son los partidos políticos, y la pregunta implícita en varias de las ponencias indaga por la necesidad o no de que existan en Colombia partidos fuertes, organizados y democráticos. Las posiciones sobre este interrogante oscilan entre dos extremos: para algunos, nuestra democracia ha funcionado relativamente bien con los miles de “pequeños partidos” que tenemos; y para otros, es necesario consolidar unos pocos partidos fuertes que respondan a una determinada ideología y actúen en el Congreso como bancadas.

El libro está dividido en cinco capítulos, en cada uno de los cuales se presenta una ponencia a cargo de un experto, y el comentario de otro investigador sobre el tema. El primer ensayo, “Los partidos políticos y la democracia en

Colombia (1958-2002). Una historia natural del vicio y la virtud”, del profesor Francisco Gutiérrez, constituye un importante esfuerzo por leer lo que ha pasado en Colombia durante las últimas cuatro décadas con los partidos políticos a la luz de ese clásico venerable que es *Los partidos políticos*, de Maurice Duverger. Avanzando más allá de la pregunta teológica por la existencia o no de los partidos políticos y reconociendo la falta de estudios y monografías serias sobre el tema en Colombia, Gutiérrez sugiere que el texto de Duverger puede ser de gran utilidad puesto que desarrolla tres problemas centrales para la comprensión de la evolución de los partidos: “1. La manera en que las reglas, las técnicas y los procesos de innovación interactúan para conformar líneas de fractura y nichos partidistas. 2. La relación entre cambio político y aprendizaje. 3. La tensión (posible) entre tecnologías políticas exitosas y régimen democrático” (p. 21).

Es conveniente anotar que el trabajo de Gutiérrez Sanín hace parte de una serie de reflexiones que el autor viene haciendo desde hace algunos años sobre temas como la forma en que se configuran y tejen las redes clientelares

en la ciudad de Bogotá y la relación entre violencia y sistema político, además de estudios concretos sobre la manera en que los partidos políticos han llegado al Congreso de la República y cómo se han desenvuelto en éste, y sobre la organización interna de los partidos, en especial la del Partido Liberal. Por ello, existe una clara línea de continuidad con elaboraciones previas, dedicadas a revisar particularmente lo que ha pasado con el Partido Liberal.<sup>1</sup>

Empero, como bien lo dice Andrés Dávila en el comentario que hace del texto, éste “va más allá de la simple extensión de tales planteamientos, y ofrece reflexiones y aproximaciones novedosas apoyadas en renovadas lecturas de clásicos como Maurice Duverger, así como una ampliación del ámbito explicativo al hablar de los dos partidos tradicionales, en vez de hacerlo de manera exclusiva del Partido Liberal” (p. 57).

En la primera parte de su ensayo, Gutiérrez Sanín pone a punto el arsenal teórico y metodológico de la obra de Duverger, y con el fin de analizar posteriormente el caso colombiano, aborda tres periodos: el Frente Nacional (1958-1974), un periodo de apertura y ajuste

---

1 Véanse, por ejemplo: Francisco Gutiérrez Sanín. *Colombia, cambio de siglo: balances y perspectivas*. “Democracia dubitativa”. Bogotá, Iepri, Editorial Planeta, 2000; *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. “Historias de democratización anómala: el Partido Liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy”. Bogotá, Norma, 2002.

(1974-1991), y otro posterior al cambio constitucional de 1991. La premisa de la que parte es la siguiente: "El enfoque de Duverger puede ofrecer un buen conjunto de preguntas características para comenzar a entender lo que ha estado sucediendo puesto que [...] liga de manera explícita el mundo concreto de las prácticas políticas con el marco institucional general y el tipo de regulación del Estado. Es decir, vincula la tecnología política con el régimen en el que ésta se usa y se produce" (p. 22). En este sentido, la primera limpieza conceptual que hace Gutiérrez parte de una pregunta que parece sencilla: ¿qué es un partido político? La respuesta va más allá de los debates en torno al carácter programático o ideológico de estas organizaciones y aquí nuevamente, a riesgo de extremar el argumento, se apoya en el clásico francés: un partido político sería el encuentro "entre empresarios políticos exitosos y nichos sociales específicos" en los cuales los nexos trascienden la ideología y se aproximan a un modo de vivir la vida. Además de esa definición, para el estudio de los partidos colombianos, el clásico de Duverger puede ofrecer cinco elementos resumidos así: un terreno de análisis, un foco de atención, un conjunto de criterios para evaluar el éxito o el fracaso de los agentes políticos, unos microfundamentos y una perspectiva de cambio institucional (p. 25).

Con estos elementos, el autor se aventura a analizar el caso colombiano en los tres periodos señalados. Del Fren-

te Nacional, reconoce y resalta su carácter de acuerdo "consociacionista" (siguiendo a Liphart y Hartlyn) y de paz entre los partidos colombianos. Además, destaca dos aspectos claves que caracterizaron la vida partidista en 1958: en primer lugar, los partidos estaban divididos en "casas", conformadas por las corrientes de los ex presidentes de la República, que daban la idea de una posición particular en el espectro izquierda-derecha, aunque no se puede negar que tenían sus órganos de dirección; y en segundo lugar, la estructura vertical de los partidos correspondía, de alguna forma, a la pirámide social. Pero como lo señalan Gutiérrez en su texto, y Andrés Dávila en su comentario, en 1968 se pueden ver "ya facciones regionales pequeñas chantajeando a los partidos y al presidente en temas de importancia nacional." El resultado de ello fue aceptar el poder de los líderes locales y regionales y, de paso, asumir un cambio en la estructuración de los liderazgos partidistas.

El periodo de apertura y ajuste se caracterizó por la aparición en escena del "turbayismo" y de fenómenos similares que, de no ser por el auge de las bonanzas ilegales y el comienzo de "la guerra en sí", hubieran constituido "el reemplazo normal de la política de notables por la de profesionales en sistemas políticos carentes de un partido obrero fuerte". En términos partidistas, el resultado fue la consolidación de faccionalismos en el Partido Liberal y las tendencias coalicionistas en el Partido Conser-

vador, que utilizó inteligentemente el tema de la paz como algo que “estaba por encima de los partidos”, lo cual en 1982 se tradujo en la llegada de este partido a la Presidencia de la República. En consecuencia, se trataba de la configuración de un sistema de partidos sin centro, sin organización y sin disciplina.

En cuanto al periodo posterior al cambio constitucional, Gutiérrez destaca la aparición de lo que se ha llamado la “nueva política”, que provenía de cuatro fuentes: los diseños institucionales destinados a promover la renovación del personal político y a acercar las instituciones a la gente, la propuesta de remplazar los viejos agentes por otros nuevos, la necesidad de encontrar formas de apelación distintas y otros estilos políticos, y la ruptura dramática de las élites socioeconómicas con los partidos tradicionales colombianos (pp. 35, 36). Esa “nueva política”, en la que muchas veces se camuflaron algunos líderes tradicionales que decidieron súbitamente llamarse “independientes”, mientras más trataba de distanciarse de lo tradicional, más se asemejaba a ello: “radicalmente particularista, sin organización, sin destrezas en el manejo del Estado o de la mediación, y sin un atisbo de responsabilidad política”.

La conclusión más importante que ofrece el texto de Gutiérrez Sanín puede resumirse con la expresión “democratización con deterioro”. El autor la explica así: “Los partidos políticos perdieron su es-

tructura elitista –las casas– y después el control sobre las listas electorales, lo cual permitió el ingreso masivo de un nuevo personal político dentro de los partidos tradicionales. Pero esto sucedió con una criminalización enorme de la vida pública” (p. 38). Lo positivo que trajo consigo la democratización de las estructuras partidistas se vio empañado por la pérdida de organización, disciplina y lealtades, además de la creciente criminalización de la vida pública. En síntesis, este artículo, apoyado en una renovada lectura de Duverger, ofrece elementos que permiten seguir la evolución de nuestras organizaciones partidistas en el transcurso de las últimas décadas.

El segundo capítulo del libro, titulado “Papel de los partidos políticos tradicionales en las campañas electorales contemporáneas” y escrito por Rodrigo Losada Lora, se apoya, para leer la realidad colombiana, en la definición que ofrece otro clásico del tema de partidos políticos: *Partidos y sistemas de partidos*, de Giovanni Sartori. En efecto, Sartori define los partidos políticos como “cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos a cargos públicos”. Más allá de los aspectos ideológicos o programáticos, de la necesidad de la existencia de partidos fuertes, el partido es definido de forma instrumental y esto le permite a Losada efectuar aseveraciones que no dejan de ser problemáticas.

La primera de ellas sugiere que, de acuerdo con la definición de Sartori, los partidos pueden ser organizaciones de larga tradición, al igual que fenómenos de una sola campaña electoral. En ese mismo sentido, más adelante sostiene que “las llamadas hoy en día microempresas electorales son, en realidad, un partido político, al menos en tanto demuestren una capacidad razonable para ‘colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos’” (p. 67). Cabría preguntar, como lo hace Oscar Delgado en su comentario, ¿todas esas microempresas en un mismo saco? Habría que agregar a esto que dicha concepción nace de una lectura ligera de la definición de Sartori<sup>2</sup> y de la ausencia, como también lo señala Delgado, de una taxonomía mínima de “familias políticas” o “político electorales” en el texto.

La segunda aseveración de Losada, con la que puede haber un mayor acuerdo, sostiene que para las elecciones a las corporaciones públicas predomina ampliamente, sin excepción, la autoselección. Esta es una conclusión a la que ya Eduardo Pizarro había llegado insistiendo que es el candidato quien elige al partido y no al contrario. Sin embargo, cuando el

análisis casi se extrapola a la rama ejecutiva y se asevera que “[...] en los veinte años recientes, parece que el manejo efectivo de toda campaña presidencial, liberal o conservadora, se ha desarrollado al margen del partido político correspondiente”, cabe decir, por lo menos, que un juicio como éste carece de valor si no se sustenta en un trabajo documentado empíricamente.

El autor también se pregunta por los factores que han incidido para arribar a la situación actual sin llegar a idealizar un pasado glorioso de los partidos en Colombia. Al parecer, en ello influyeron algunas tendencias internacionales, al igual que la propia legislación del país. Dentro de los fenómenos internacionales se señalan la concentración creciente de los medios de comunicación, un desafecto hacia los partidos políticos, la desconfianza hacia los partidos y los políticos, entre otros. Y en cuanto a nuestra legislación electoral, se subraya cómo al haber adoptado el sistema de representación proporcional de Hare, el país acogió el sistema más favorable para las facciones dentro de los partidos. Finalmente, Losada hace algunas apreciaciones sobre las propuestas de reforma política

---

2 La de Sartori es una definición mínima de partidos que, en palabras del mismo autor, sólo sirve para “disipar la indefinición”, pero carece de capacidad explicativa y predictiva. Estas sanas aclaraciones de Sartori son pasadas por alto por el profesor Losada, con lo que le quita el carácter de límite inferior, es decir, una herramienta para determinar qué entra y qué no entra en la clasificación y la coloca como una especie de definición canónica de partidos políticos. Véase: Giovanni Sartori. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Universidad, 1992, pp. 89-91.

que se discutían en el momento. Es, en síntesis, un artículo polémico que pone en cuestión la idea según la cual la democracia colombiana debe funcionar con partidos robustos.

Una posición distinta puede leerse en el artículo de Elisabeth Ungar Bleier, "Partidos políticos y trabajo parlamentario en Colombia. Un matrimonio indisoluble", en el que se parte de aseverar que partidos políticos y trabajo parlamentario son dos conceptos inseparables, por lo cual la supervivencia y la fortaleza del Congreso depende de la supervivencia y la fortaleza de los partidos políticos. El texto puede considerarse una continuación del trabajo sistemático que desarrolla la autora sobre el Congreso y la forma en que actúan allí los partidos políticos colombianos.

En su inicio, el artículo logra hacer una aproximación a la relación entre partidos y Congreso. En primer lugar, se señala cómo pese a los cambios que instauró la circunscripción nacional para Senado en la Constitución, la tendencia predominante sigue siendo la de candidatos de origen regional, aunque han surgido algunos liderazgos nacionales. Y, junto con otros analistas, Ungar muestra que los votos obtenidos en una región o en pocas regiones siguen siendo definitivos para la elección de muchos senadores. En segundo lugar, se alude al personalismo y la atomización de los partidos como a una tendencia indeseada y casi consecuencia de los arreglos constitucionales recientes. Quizá sea impor-

tante precisar que esta tendencia, que puede visualizarse en la proliferación de listas y en el aumento del número de partidos, no comienza con la Constitución de 1991 sino que ya en décadas anteriores se nota el proceso de atomización de los partidos que, sin duda, se profundiza en el último decenio. Ungar logra mostrar, no obstante, cómo el microempresariado electoral actúa en detrimento de la eficiencia y la efectividad de la actividad legislativa.

En el acápite siguiente, la autora examina la dispersión temática en el control político y el trabajo legislativo. Allí llega a una conclusión que demuestra con un seguimiento sistemático al trabajo del Congreso: "la falta de unidad temática de los partidos en el Congreso se explica, por lo menos en parte, por la ausencia de directrices partidistas que orienten el trabajo legislativo. Los senadores y los representantes legislan y ejercen el control político en forma aislada sin asociarse con sus copartidarios [...], esta situación va en detrimento de la calidad y la eficiencia del trabajo legislativo, pues la laxitud de los congresistas para presentar proyectos de ley y citar debates de control político genera congestión y obstaculiza los procedimientos" (p. 92).

La última parte del texto está dedicada a analizar el comportamiento de los partidos políticos en el trámite del referendo. Al final se esboza, desde el deber ser, la conclusión del artículo: "El fortalecimiento del Congreso pasa necesariamente por el fortalecimiento de

los partidos: de su representatividad, de su coherencia programática, de su sensibilidad ante los problemas de la sociedad, de su capacidad organizativa, de su democracia interna, de su disciplina [...]” (p. 99). Como se puede notar, esta es una posición diametralmente distinta a la sugerida por Rodrigo Losada en su artículo.

Por su parte, el profesor Gabriel Murillo, en su ponencia “Representación y participación: dos dimensiones complementarias en la vida de los partidos políticos”, realiza una radiografía del estado actual de la crisis de los partidos políticos latinoamericanos y sugiere, de entrada, que la democracia en su dimensión tanto representativa como participativa es inconcebible sin los partidos políticos. Siguiendo a Payne, señala que los partidos “son esenciales en el reclutamiento y la selección de los candidatos para los cargos de elección popular, en la organización del proceso electoral, en la consecución de apoyo político necesario para determinados programas de políticas públicas, en la agregación de los intereses y de las preferencias ciudadanas, en la conformación de los gobiernos, y en los acuerdos producto del trámite legislativo” (p. 107).

Mas allá de su deber ser, los sistemas de partidos políticos en América Latina pueden caracterizarse por su pobre grado de institucionalización, su fragmentación y su alta polarización, en un contexto de procesos de globalización,

urbanismo y secularización de la actividad política. La crisis de los partidos y del sistema de partidos está asociada tanto con su incapacidad creciente para articular y representar los distintos sectores de la sociedad como con la consiguiente pérdida de credibilidad y legitimidad frente a la ciudadanía. Sin embargo, dicha crisis va más allá de éstos, puesto que se puede hablar en general de una crisis de representación política. El autor señala tres aspectos relativos a esta crisis: la desideologización, la desmovilización y la erosión de su identidad colectiva. Dos consecuencias para el conjunto del sistema político se derivan de la crisis de representación política que se describe en el texto: por un lado, los personalismos juegan un papel cada vez más importante y nocivo en el proceso electoral; por otro, los partidos actuales se están reemplazando por entelequias suprapartidistas, sin importar si se trata de opciones gubernativas deseables y si pueden establecer claramente un sistema que ubique el binomio gobierno-oposición. Finalizando el artículo, Murillo enuncia algunas funciones que deberían cumplir los partidos en el marco de la democracia participativa y en su interacción con el Estado y la sociedad civil, y otras que considera opcionales, tanto si se trata del partido en el gobierno o en la oposición.

El último artículo del libro, “Partidos políticos y medios de comunicación. En tiempos de mediocracia”, de Juan Gabriel Rey, examina las relaciones actuales entre

partidos políticos y medios de comunicación, y ubica a estos dos actores en el marco general de la democracia. El texto pretende demostrar que los partidos políticos han sido desplazados por los medios de comunicación y describe cómo se ha diluido su poder de influencia en ellos: "Los medios de comunicación, además, han ido reemplazando a los partidos en funciones que eran inherentes a ellos, como ser los que efectuaban el proceso de selección de los candidatos" (p. 138). Sin embargo, tal vez sea importante señalar que el accionar de los partidos no se agota en los medios, como lo sugiere Javier Auyero: "Si bien creo que sería erróneo oponer la red mediática a las redes sociales interpersonales, creo que una excesiva atención a la primera nos puede hacer perder de vista una dimensión que buena parte del análisis sociológico aún considera central: en la

era de la videopolítica y de la construcción del acontecimiento político en las escenas mediáticas, los contactos interpersonales siguen siendo esenciales".<sup>3</sup>

En conjunto, el libro ofrece pistas interesantes para considerar a los partidos políticos en relación con asuntos de gran importancia como el parlamento, la democracia, las campañas electorales, los medios de comunicación, entre otros. En tiempos en que se reclama su muerte, la importancia de los partidos, débiles o fuertes, vuelve a ser considerada debido a su persistencia.

*Juan Carlos Escobar Escobar*  
*Profesor e investigador*  
*Instituto de Estudios Políticos*  
*Universidad de Antioquia*

---

3 Javier Auyero y otros. *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires, Editorial Losada, 1997, p. 19.