

¿DEL BIPARTIDISMO A UN NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS?

CRISIS, CONSTITUYENTE Y RECONSTRUCCION DE UN ORDEN POLITICO DEMOCRATICO EN COLOMBIA

Andrés Dávila Ladrón de Guevara (*)

Colombia, a lo largo de su historia como república, ha tenido un sistema político de carácter democrático excepcionalmente estable, apoyado en dos partidos tradicionales, el liberal y el conservador, que han monopolizado el poder. Los procesos electorales han cumplido un papel legitimador significativo que ha favorecido esta estabilidad. No obstante, junto a la permanencia de las formas democráticas, la violencia ha sido una constante en su desarrollo político (1).

Actualmente el país se enfrenta a un dinámico proceso político. Se está configurando un nuevo orden en el cual, por primera vez, el bipartidismo puede dar paso a un nuevo sistema. La Asamblea Nacional Constituyente, que aprobó una nueva Constitución el 4 de julio de 1991, el receso decretado al Congreso y las elecciones para elegir nuevos congresistas el 27 de octubre expresan este proceso de cambio. Sin embargo, el momento presente es incierto pues no es clara la tendencia última ni la magnitud del cambio del sistema político. El viejo orden ha retrocedido pero no desaparecerá del todo y sus representantes se pueden adecuar a las nuevas circunstancias. Del rumbo que tome el proceso, depende la función de los partidos dentro del régimen y el papel de las elecciones como mecanismos de legitimación y participación democrática.

Este artículo pretende examinar el sistema electoral y de partidos en Colombia desde una perspectiva histórica, con el objetivo de interpretar el alcance de las transformaciones que se están desarrollando. En la primera parte se analiza la evolución del sistema político bipartidista y su interrelación con los procesos electorales periódicamente realizados.

Se enfatiza la responsabilidad de los partidos en la estabilidad y crisis del régimen. En la segunda parte se trabaja la relación de la Constituyente y de la nueva Constitución con los cambios en el sistema político y electoral.

En la última parte se hace un breve análisis de las elecciones del 27 de octubre y se intenta determinar, en medio de la incertidumbre señalada, las tendencias básicas del proceso político de transformación hacia un nuevo sistema de partidos.

PARTIDOS Y ELECCIONES EN LA HISTORIA DE COLOMBIA

Características de la Función del Bipartidismo (2)

Desde el siglo pasado, los dos partidos monopolizaron el escenario político. Han mantenido una permanente competencia por el poder, alimentada por el sectarismo, y han incidido en la configuración de la democracia restringida y formal existente en Colombia. Durante siglo y medio se han relevado en el control del Estado. Ha habido guerras civiles, hegemonías de partido, alianzas, pero siempre encontraron fórmulas para reproducir las condiciones de dominación.

Las condiciones entre sectores de uno y otro partido fueron el mecanismo para superar crisis que amenazaron el sistema político.

Además de haber copado la lucha por el poder, los partidos tradicionales han jugado otros roles fundamentales. Hasta mediados de este siglo canalizaron los principales

(*) Político, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

(1) La paradójica convivencia entre un sistema político democrático y estable, y los recurrentes procesos de violencia, ha sido un fenómeno característico del caso colombiano. Aunque sería interesante adentrarse en el problema, su complejidad desborda los propósitos temáticos y de extensión de este artículo. Se ha escogido, por ello, el análisis de la evolución política desde la perspectiva del sistema político y los partidos y solamente se hacen planteamientos esporádicos respecto a las interrelaciones con la violencia. Aproximaciones a esta compleja coexistencia se pueden consultar en Gonzalo Sánchez "Guerra y política en la sociedad colombiana", en *Análisis Político*, N° 11, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, septiembre a diciembre de 1990; Daniel Pecaut, "Introducción", en *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*, Vol. 1, Bogotá, siglo XXI Editores, 1987 y "Colombia, violencia y democracia", en *Análisis Político*, N° 13, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, mayo a agosto de 1991; y William Ramírez Tobón "Violencia y Democracia en Colombia" en *Estado, Violencia y Democracia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores -Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 1990.

(2) Los planteamientos básicos sobre el papel de los partidos en la sociedad colombiana, la crisis de legitimidad y el desarrollo del clientelismo fueron tomados de las tesis de Francisco Leal Buitrago en *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 2a. ed., y del mismo autor y Andrés Dávila en *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores -Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 2a. ed., 1991, donde están desarrolladas en detalle. Puede consultarse también Fernando Guillén Martínez, *El poder político en Colombia*, Bogotá, Punta de Lanza, 1979 y los trabajos citados en Gonzalo Sánchez y Daniel Pecaut.

conflictos sociales evitando su manifestación como lucha de clases. Con anterioridad a que factores como el mercado interno hicieran posible la formación de la nación, ésta fue posible a través de la identificación sectaria de la población como liberal o conservadora. Han obrado como "subculturas" arraigadas en lo profundo de la sociedad civil, en instancias anteriores a la constitución de sujetos políticos. Han sustituido a un Estado débil en el papel integrador y han sido factores de articulación en una sociedad dispersa, diferenciada regionalmente y llena de desigualdades. Su ingerencia ha sido contradictoria, pero han sido sustanciales en la definición del esquema político económico que ha regido la sociedad colombiana.

A pesar de haber jugado un papel tan importante, nunca han tenido una estructura organizativa permanente. Han dependido de líderes y agrupaciones regionales y locales y se han adecuados a las estructuras de dominación existentes en esos niveles. A la vez, han sido vehículos que facilitan la adaptación de los sectores dominantes, en los distintos momentos de la historia, a las condiciones cambiantes de una sociedad en permanente transformación. Han asegurado la reproducción de las condiciones de dominación prevalecientes.

En síntesis, han sido factores fundamentales en la configuración de la estructura política colombiana y han tenido responsabilidad en dos aspectos aparentemente contradictorios: la estabilidad democrática colombiana, y los procesos de violencia que permanentemente la han acompañado.

El Frente Nacional, una coalición que adquirió nivel constitucional a través del plebiscito de 1957, fue un viraje sustancial en el funcionamiento del régimen. Con él, las élites de los dos partidos retomaron el control civil del poder político para compartirlo. A esta solución acudieron luego del período de la violencia partidista, agravada desde 1948, y de la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla entre 1953 y 1957 que trató de arbitrar temporalmente las rencillas partidarias.

Este acuerdo funcionó desde 1958. Sus contenidos básicos fueron: paridad en la burocracia, acceso exclusivo de candidatos del bipartidismo a las corporaciones públicas y alternancia presidencial por dieciséis años. Buscó, también, modernizar el aparato estatal y las instituciones políticas para adecuarlos a las condiciones de una sociedad que se transformó estructuralmente con el predominio de las relaciones capitalistas. En un lapso de pocos años, las estructuras que habían sostenido el orden social, político y económico del país, fueron desplazadas. Pero los sustitutos estaban lejos de consolidarse.

El acuerdo frentenacionalista transformó radicalmente la

lucha por el poder y el control del Estado. Los partidos se adaptaron, sin modernizarse ni democratizarse, a una sociedad en proceso de cambio. Con el clientelismo sustituyeron el sectarismo. A través de liderazgos locales y regionales, provenientes de clases medias en ascenso, reemplazaron parcialmente la clase política tradicional y cuestionaron las debilitadas jefaturas nacionales. En lugar de partidos organizados democráticamente y con presencia nacional, desarrollaron maquinarias ancladas en la burocracia y en la intermediación de recursos estatales, que fueron funcionales para controlar el poder político. Con el intercambio de bienes y servicios por votos, obtuvieron la legitimidad suficiente para que el sistema político operara establemente.

Fueron incapaces, en cambio, para atender los problemas centrales que desafiaban la sociedad colombiana. Progresivamente se diluyó su capacidad de mediación de conflictos sociales y de representación de diversos sectores. Los partidos renunciaron a su capacidad de dirección y control social, a cambio de un monopolio clientelizado del poder. Por ello, no reaccionaron adecuadamente a la situación de descontento, violencia creciente y necesidad de nuevos mecanismos de representación que surgieron.

El régimen político que se desarrolló desde el Frente Nacional recompuso parcialmente la dominación para las élites y los partidos dominantes. Sin embargo, excluyó vastos sectores de la población, en especial capas medias urbanas surgidas con la rápida transformación social. Los partidos no lograron la aceptación global de la sociedad. El clientelismo generó una red cerrada de beneficiarios, pero marginó de la atención estatal a sectores crecientes de la población. En este proceso se mantuvo la debilidad estructural del Estado. Estos factores, más la inexistencia de competencia política, aceleraron la pérdida de credibilidad de la población en las instituciones políticas.

El descontento se manifestó a través de distintas oposiciones. Las disidencias dentro de los partidos, como el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), el Nuevo Liberalismo y la Alianza Nacional Popular (ANAPO), amenazaron en distintos momentos el control político del bipartidismo. Sin embargo, los partidos frenaron tales manifestaciones y no dejaron consolidar sus logros electorales. Las agrupaciones de izquierda, por fuera del bipartidismo, no consiguieron ganar espacio político legal para cuestionar al régimen. Frente a un régimen cerrado y excluyente, la oposición fue desarrollada por las guerrillas antisistema que al mantener un conflicto sin solución recrearon el ambiente propicio a la violencia que finalmente se desbordó (3).

El Papel de las Elecciones (4)

A este sistema de partidos lo ha acompañado un esque-

(3) Es múltiple la bibliografía sobre la crisis política colombiana en su evolución más reciente. Varios de los trabajos que periódicamente se incluyen en revistas como *Análisis Político*, *Revista Foro* y en publicaciones del Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP, como *Análisis y Cien Días*, tratan estos asuntos. Una buena recopilación de estudios sobre la crisis se encuentra en Francisco Leal y León Zamora (editores), *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, tercer Mundo Editores - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 2a ed., 1991.

(4) Sobre la evolución y características del sistema electoral y del sufragio véase Alvaro Tirado Mejía, "Una mirada histórica al proceso electoral colombiano" y Humberto de La Calle Lombana, "Apuntes sobre el sistema electoral colombiano", en Rubén Sánchez David (compilador), *Los nuevos retos electorales: Colombia 1990. La antesala del cambio*, Bogotá, CEREC - Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, 1991. También consulté a Augusto Hernández Becerra, *Derecho Electoral. La elección popular de alcaldes*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1988, Capítulo I y Manuel José Cepeda, *Cómo son las elecciones en Colombia. Guía del votante*, Bogotá, FESCOL-CEREC-CIDER, 1986.

ma electoral útil para mantener el monopolio del poder bajo formas democráticas. Elecciones periódicas y directas para presidente y para cuerpos colegiados (congreso, asambleas departamentales y concejos municipales), se incorporaron pronto al régimen constitucional, hasta convertirse en mecanismos consolidados.

A diferencia de muchos países latinoamericanos, desde comienzos de este siglo el relevo en el poder se ha hecho por medio de elecciones. Sólo la dictadura militar (1953-1957) interrumpió la celebración regular de los comicios. No obstante la regularidad de lo electoral, tales procesos no se han apoyado en comportamientos democráticos que faciliten la configuración de una ciudadanía participativa. Lo común ha sido el uso de mecanismos coactivos y clientelistas de sujeción y conducción obligada de los electores, las arbitrariedades contra los adversarios políticos y el recurso a promesas en ausencia de programas y propuestas.

Desde la instauración del Frente Nacional se aseguró la realización periódica de los comicios y mejoró su organización. Se consolidó el voto directo y el sufragio universal, extendido a las mujeres y desde 1975 a los mayores de 18 años. Desde 1988 se sumó la elección popular de alcaldes. El clientelismo y los intentos de modernización institucional electoral promovidos por el Estado hicieron una interesante simbiosis en que han coexistido formas arcaicas para adelantar el proselitismo y técnicas modernas para atraer votantes. En zonas rurales y municipios pequeños se han mantenido mecanismos tradicionales de manipulación del electorado, acondicionados con la compraventa de votos como paradójica expresión "modernizadora". En las grandes ciudades y en las campañas presidenciales ha adquirido importancia el uso de medios de comunicación y técnicas de mercadeo y publicidad. De esta combinación resultaron favorecidos los partidos tradicionales, a costa de nuevas fuerzas y de la consolidación de prácticas democráticas. Se generó un particular encadenamiento a las campañas y elecciones para las distintas corporaciones que condujo a una distribución piramidal del poder político. En la práctica, independientemente de las consideraciones formales y de procedimiento, el sistema ha derivado en circunscripciones uninominales informales, donde cada candidato encabeza su propia lista para obtener un curul.

Igualmente en los últimos años se han necesitado cuantiosos recursos para financiar campañas que requieren inversión en publicidad, movilización de votantes e incluso compra de votos. También, se volvió indispensable acceder a los recursos, cargos y propiedades del Estado, en aras de obtener más votos y por encima de las prohibiciones legales al respecto. Finalmente, y como resultado de la convivencia en el poder, se ha agravado la ausencia de planteamientos ideológicos y planes de gobierno que los candidatos defiendan. Desde 1986, el Estado ha intentado institucionalizar los partidos, controlar e incluso financiar

estos procesos. Pero su aplicación ha sido bastante precaria, aunque se hayan dado algunas garantías a fuerzas políticas nuevas.

Los resultados electorales reflejan el control bipartidista. La geografía electoral del país es demostrativamente estable, especialmente a nivel municipal (5). Ni las transformaciones sociales y económicas que han afectado al país han inducido cambios sustanciales en el comportamiento electoral. Paradójicamente el Frente Nacional reforzó estas tendencias. El Partido Liberal conservó su carácter mayoritario, por lo cual se sirvió de las "modernas" prácticas clientelistas. El conservatismo mantuvo su segundo lugar, suficiente para exigir que el poder fuera compartido. La izquierda, aunque ha sido aceptada desde 1972, nunca obtuvo más del 4% de los votos. En algunas coyunturas específicas y bajo circunstancias especiales (1970, 1982, 1988) se han dado resultados que cuestionan el comportamiento común. En los procesos electorales las élites regionales y locales han asegurado, a través del voto, la legitimidad suficiente para reproducir su poder y acceder al manejo del Estado. La abstención se ha mantenido en límites aceptables (entre el 32 y el 60 por ciento), para regímenes democráticos donde el voto es obligatorio. Esta situación, sin embargo, genera inquietudes respecto al carácter democrático del régimen político vigente. Ha indicado falta de aceptación de las reglas de juego del régimen y refleja la despolitización sufrida por vastos sectores de la población luego del Frente Nacional, pero no tiene motivaciones ni efectos políticos determinantes. La participación electoral, incluso en sus momentos más exiguos, ha sido suficiente para la reproducción del poder político y para que el sistema funcione.

Partidos, Elecciones y Crisis Política en 1990 (6)

Los conflictos sin resolver crecieron a la sombra de un manejo fundamentalmente represivo, apoyado en el estado de sitio, mientras los partidos se desentendían de los problemas de una sociedad cuya transformación fue demasiado rápida. Nuevos factores como el narcotráfico, con poder económico, con ingerencia en sectores sociales, infiltrados en el Estado y en la élites y vinculados a líderes regionales de los partidos, alternaron aún más el proceso político. El recrudescimiento de la violencia que acompañó el desarrollo del proceso electoral de 1990 mostró la magnitud de la crisis. A pesar de los desafíos, el régimen también mostró su fortaleza pues las instituciones y la mecánica política mantuvieron su funcionamiento.

El normal desarrollo de las campañas políticas se alteró por las amenazas políticas de violencia que se concretaron con los asesinatos de tres candidatos presidenciales -Luis Carlos Galán del Partido Liberal, Bernardo Jaramillo de la Unión Patriótica (UP), y Carlos Pizarro del M-19, y con el terrorismo que se desató después de la declaración de gue-

(5) Esta tesis es demostrada por Patricia Pinzón de Lewin en su libro *Pueblos, regiones y partidos*, Bogotá, CIDER-CEREC-Ediciones Uniandes, 1989, considerado el libro más completo, en cuanto a información sistemáticamente presentada y analizada, sobre el comportamiento electoral de los colombianos.

(6) Un análisis detallado de las elecciones en 1990 puede verse en Andrés Dávila, "Proceso electoral y democracia en Colombia: las elecciones de marzo y mayo de 1990" en *Revista Mexicana de Sociología*, (en prensa) y Patricia Pinzón de Lewin, "Las elecciones de 1990" en Sánchez David, *Los nuevos retos...*

rra al narcotráfico que hizo el gobierno de Virgilio Barco. Fue necesario recurrir a los medios de comunicación, en especial a la televisión, para suplir el uso de la plaza pública. La común ausencia de planteamientos y programas por parte de los candidatos, se agravó por la censura que el terror impuso a quienes se mantuvieron en la contienda. Pese al temor y al desafío a las instituciones, los comicios se realizaron y ofrecieron resultados que abrieron el campo al proceso de reinstitucionalización y configuración de un nuevo orden político.

El 11 de marzo se eligieron congresistas, diputados a las asambleas departamentales, concejales, y por segunda vez, alcaldes populares. En las corporaciones públicas los resultados reafirmaron la preeminencia de los partidos tradicionales. El liberalismo consolidó sus mayorías con casi dos terceras partes de las curules. El socialconservatismo redujo su presencia, pero mantuvo el segundo lugar. En las alcaldías resurgieron, también, los partidos tradicionales. De los movimientos por fuera del bipartidismo, el M-19 obtuvo una significativa votación que premió la entrega de sus armas dos días antes de los comicios, proceso que también favoreció el desarrollo de nuevos hechos políticos y electorales. La Unión Patriótica retrocedió, sin superar sus problemas internos y la campaña de exterminio a que fué sometida.

La consulta popular, aplicada por primera vez y exclusivamente por el Partido Liberal, fué la fórmula para escoger candidato único, en razón a la inutilidad del mecanismo usual: la convención del partido. No existió un líder de alcance nacional con el apoyo de los múltiples faccionalismos regionales, como sucedió con Virgilio Barco en 1986. La realización de la consulta convirtió los comicios del 11 de marzo en presidenciales, lo cual favoreció al liberalismo. El triunfo inobjetable de Cesar Gaviria, sustituto del asesinado Luis Carlos Galán, definió al próximo Presidente.

El proceso electoral siguió hasta el 27 de mayo. Para esos comicios presidenciales la disputa fué por el segundo lugar entre Rodrigo Lloreda, candidato socialconservador, Alvaro Gómez, candidato del Movimiento de Salvación Nacional (MSN) y Antonio Navarro Wolff, candidato de Alianza Democrática M-19 (AD M-19), que reemplazó al asesinado Carlos Pizarro. En estas elecciones se utilizó por primera vez el tarjetón electoral. Contrario al comportamiento electoral esperado, la votación disminuyó sustancialmente. Esto se explica porque las elecciones del 11 de marzo habían decidido el presidente electo y concentrado el interés y los recursos de los caciques clientelistas y por la situación de terror en que se realizaron.

Cesar Gaviria triunfó con 2.800.000 votos. Obtuvo una votación baja que no afectó su legitimidad. Llegó a la presidencia con su prestigio intacto, con el apoyo necesario de

su partido y de la opinión pública y con mayor autonomía frente a la clase política. Los votos alcanzados por los demás candidatos mostraron cambios en el comportamiento electoral. Alvaro Gómez obtuvo 1.880.000 sufragios, un porcentaje superior al de sus intentos dentro del bipartidismo. Antonio Navarro, con 750.000 sufragios, 12% de los votos, logró la más alta votación de una alternativa no bipartidista. Los dos obtuvieron el derecho a cuota burocrática en el alto gobierno y a ser tenidos en cuenta en decisiones estratégicas. Rodrigo Lloreda, con apenas 700.000 votos, retrocedió a un preocupante cuarto lugar para el segundo partido político en la historia del país.

Los resultados del 27 de mayo mostraron que la crisis del régimen afectó incluso el comportamiento electoral. Dos movimientos que fuera del bipartidismo alcanzaron una votación cercana al 50%. No obstante este remezón, el control del poder quedó en manos del mismo partido, de un candidato que había sido ministro del anterior gobierno y que llegó por azar a esa posición luego de que fuera asesinado Luis Carlos Galán. Cesar Gaviria Trujillo se convirtió, simultáneamente, en representante de la continuidad y el cambio (13).

CONSTITUYENTE Y UN NUEVO ORDEN POLITICO

Proceso Político y Electoral Hacia la Constituyente

El asesinato de Luis Carlos Galán en agosto de 1989 fué un punto de inflexión en la crisis política colombiana. No sólo generó la declaratoria de guerra al narcotráfico sino que indujo la reacción y movilización de sectores indiferentes. Uno de estos fueron los estudiantes, quienes promovieron la inclusión de la llamada séptima papeleta en las elecciones de marzo, hecho que dió lugar al proceso que culminó en la Constitución aprobada en julio de 1991. Esta iniciativa logró, sorpresivamente, 2.200.000 papeletas apoyando la convocatoria a una asamblea constituyente y produjo un fenómeno de opinión que dió vida al proceso de cambio institucional. Fué un proceso incierto que desencadenó, sin que hubiera una fuerza política consolidada detrás de esta iniciativa, un mecanismo excepcional para reformar una de las Constituciones de mayor permanencia en el continente pese a las reformas que sufrió (7).

El gobierno de Virgilio Barco lo aceptó como un mandato y emitió el decreto de estado de sitio 927 de 1990, declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia en un fallo controvertido. Este permitió votar, en las elecciones del 27 de mayo, a favor o en contra de la convocatoria de una asamblea constitucional. Ese día hubo más de 5.200.000 votos por el Si.

El nuevo gobierno, que comenzó el 7 de agosto, decidió impulsarlo, aunque se oyeron voces importantes en contra.

(7) Sobre las características de la Constitución de 1886, sus reformas y su permanencia, véase Hernando Valencia Villa, *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá, CEREC, Instituto de Estudios Políticos y relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 1987. Para una consulta de las constituciones colombianas véase Diego Uribe Vargas, *Las constituciones de Colombia*, 3 tomos, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1985.

El 2 de agosto se firmó un acuerdo respecto al procedimiento de conformación, composición y temario. El acuerdo desbordó al bipartidismo e incluyó a los máximos representantes del MSN y la AD M-19. Fué ratificado el 23 y a través de otro decreto de estado de sitio, el 1926, el gobierno le dio estatuto legal. Este precisó la convocatoria y señaló los temas que ésta podía tratar. El gobierno del presidente Gaviria quiso mantener el control sobre el proceso. Por ello, diseñó campañas tendientes a publicitarla y a involucrar a la ciudadanía en comicios y mesas de trabajo donde se discutían las reformas. El 9 de octubre la Corte declaró parcialmente constitucional el decreto. Un fallo político controvertido, que reconocía las necesidades de cambio institucional, aprobó la convocatoria de la Asamblea Constituyente. Además, le quitó las amarras temáticas y procedimentales que el decreto le había impuesto. El fallo dio vía libre al proceso. Se pudo desarrollar una política de significativas transformaciones sin necesidad de destruir del todo el régimen vigente. El país se acostumbró a la flexibilidad en el uso e interpretación de las normas jurídicas, pero no para desarrollar prácticas corruptas, sino para adelantar un cambio institucional necesario. Para el gobierno, sin embargo, el fallo de la Corte, con ese radical reconocimiento al constituyente primario, redujo su capacidad de manejo del proceso.

Fue una campaña breve y diferente, desarrollada en dos meses. Los partidos tradicionales, desafiados por nuevos movimientos, recurrieron a sus líderes regionales. Fue una estrategia defensiva frente a movimientos que tenían ganado el favor de la opinión. El MSN y la AD M-19 inscribieron lista única para aprovechar la circunscripción nacional, la imagen de sus líderes principales, el voto urbano y el uso del tarjetón. Fueron víctimas, en especial la AD M-19, de la reacción defensiva de los partidos (8).

El 9 de diciembre se llevaron a cabo los comicios. Los resultados confirmaron las tendencias expresadas el 27 de mayo. La participación fué muy baja: 3.700.000 electores, apenas un 30% del potencial electoral considerado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Tan baja cifra desató la discusión sobre la legitimidad del mandato recibido por los constituyentes elegidos. La composición de la Asamblea reafirmó el cuestionamiento al bipartidismo y dejó abierta la pregunta respecto a un cambio en el sistema político. De 70 constituyentes elegidos, 25 lo fueron por las múltiples listas liberales, 19 por la AD M-19, 11 por el MSN, 5 por la lista oficial del social-conservatismo, 4 por los conservadores independientes, 2 por la Unión Patriótica, 2 por los Cristianos, 2 por los indígenas, ratifi-

caban esta apreciación. En conjunto, los dos partidos tradicionales, sumándoles las listas independientes apenas llegaron a 34 curules, menos de la mitad de la Asamblea Nacional Constituyente. El orden político tradicional se vió desplazado, así los miembros del MSN y algunos de la AD M-19 provinieron de su seno. La clase política retrocedió frente a estas nuevas manifestaciones (9).

Partidos y Movimientos de la Constituyente (10)

El Partido Liberal mantuvo su mayoría, aunque esta disminuyó sustancialmente. Obtuvo el 31% de la votación y un 35% del total de los curules (11). En la Asamblea, el supuesto partido mayoritario fué un bloque desarticulado y sin disciplina en la votación. El social-conservatismo agravó su retroceso. La lista única apenas logró 5 constituyentes, aunque éstos votaban disciplinadamente. Los conservadores independientes, que adelantaron su campaña contra lo ordenado por la dirección social conservadora, obtuvieron 4 curules. La izquierda tradicional, representada en la UP, obtuvo un porcentaje de votación menor del 3% suficiente para escoger dos constituyentes. La AD M-19 obtuvo 19 curules. Fué una fuerza decisoria en la Asamblea, aunque no siempre actuó como bloque unido. Su presencia mostró un cambio sustancial en la escena política colombiana. El MSN, por su parte, logró colocarse por encima del social-conservatismo y tener un bloque de constituyentes con fuerza de negociación. Los indígenas y los cristianos evangélicos, con 2 constituyentes cada uno, lograron por fin, gracias a la circunscripción nacional, presencia en un escenario de decisión política a nivel nacional. En otras listas, como la de la AD M-19, la UP y algunas de los partidos tradicionales, tuvieron cabida representantes de otros movimientos en sectores como los autodefensas, los sindicatos y los gremios.

La composición de la Asamblea Constituyente dio cabida a nuevas fuerzas y sectores. A diferencia de la distancia creciente entre el Congreso y el llamado país nacional y del rechazo e indiferencia de la población frente a ese cuerpo, la Constituyente dió otra imagen. A la sensación de renovación, de apertura, de limpieza, sumó la de estar conformada por sectores que tendían más fácilmente puentes hacia vastos sectores de la población no representados.

Se impuso una presidencia múltiple compuesta por Horacio Serpa Uribe en representación del liberalismo, Antonio Navarro Wolff como cabeza de la AD M-19 y Alvaro Gómez Hurtado a nombre del MSN. Esta fué la fórmula que le permitió a los principales sectores allí presentes participar en la conducción de la Asamblea. En

(8) Para un seguimiento del proceso hacia la Constituyente véase *Una Constituyente para la Colombia del futuro*, Bogotá, FESCOL -Programa Democracia del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, 2a. ed. ampliada, 1990 y John Dugas, Rubén Sánchez y Elizabeth Ungar, "La Asamblea Nacional Constituyente: expresión de una voluntad general", en Sánchez David, *Los nuevos retos...*

(9) Cabe anotar que, a los 70 constituyentes elegidos popularmente, se sumaron, con voz pero sin voto, cuatro representantes de los movimientos guerrilleros desmovilizados a comienzos de 1991.

(10) Para un análisis de los resultados electorales para la constituyente y de su composición vease John Dugas, Rubén Sánchez y Elizabeth Ungar, "La Asamblea Nacional Constituyente..."

(11) Bajo el rótulo del partido liberal y en seguimiento de la "operación avispa", se inscribieron 35 listas. Tres más figuraron como independientes, aunque fueron incluidas en la lista oficial del partido. Otras tres adelantaron su campaña incluso contra el partido, pero sus cabezas de lista tenían una tradición dentro del mismo. De esas 41 listas fueron elegidos 25 constituyentes, 9 por cociente y 16 por residuo. Véase *ibid.* pág. 195, nota 9.

ella estaba una síntesis muy particular del viejo y el nuevo orden. No obstante el éxito de la fórmula, los social-conservadores se sintieron desplazados. Al menos dos de los tres presidentes, Sergio Uribe y Gómez Hurtado, provenían de las entrañas del bipartidismo y su horizonte político era fundamentalmente reformista. Navarro, por su parte, y con excepción de la reforma al Congreso, mantuvo una posición conciliadora y de permanentes concesiones.

El desarrollo de los debates se dio en un ambiente de dedicación al trabajo y de conciliación que sirvió de ejemplo para el país. Contrastaron permanentemente con la idea desprestigiada que se tenía sobre el Congreso. La multiplicidad de sectores, la inexistencia de la mayoría decisiva, la carencia de un proyecto único, llevó a que se impusieran el pragmatismo, la negociación y la búsqueda permanente de consensos activos. Esto dio lugar a una nueva Constitución de transición, extensa en su articulado reglamentarista, abigarrada, llena de contradicciones y que refleja la presencia de nuevas fuerzas, el retroceso del bipartidismo, la necesidad de cambios institucionales y la inexistencia de un sector con capacidad para liderar su proyecto político e imponerlo de manera hegemónica.

Pese a los brotes de autonomía expresados recurrentemente por los delegatarios, el gobierno del presidente Gaviria ejerció permanentemente la función de control y mantuvo el equilibrio entre lo posible y lo deseable e impuso las iniciativas gubernamentales en muchos asuntos. El Gobierno impulsó decididamente la reforma como parte sustancial de lo que denominaron "el revolcón".

La Constituyente, junto con la entrega de los narcotraficantes y las negociaciones de paz, llevaron al país a un momento de su historia signado por la esperanza en la construcción de la paz y la desarticulación de los factores de violencia. Un año antes, el panorama era totalmente diferente. La crisis de legitimidad y el desbordamiento de las violencias no ofrecían ninguna perspectiva de salida posible. A la Constituyente le correspondió el proceso de reformar las instituciones, modernizarlas y adecuarlas a una sociedad atravesada por la violencia, pero llena de una dinámica creciente de sus diferentes sectores. En la Constituyente se logró, a nivel del pacto social y del marco institucional para el desarrollo democrático, una reforma sustancial del régimen político. No se tocaron, en cambio, las estructuras socioeconómicas. Faltó ver hasta que punto se llega en la aplicación del articulado.

Lo Electoral y los Partidos en la Constitución de 1991 (12)

La reforma del Congreso, del sistema de partidos y de las normas electorales fueron el eje central de la discusión en la Constituyente. No en vano, su convocatoria estuvo relacionada con la crisis de legitimidad del sistema político y las instituciones vigentes que paulatinamente llevó al país a una situación de violencia inmanejable. La clase política bipartidista y el Congreso eran la expresión máxi-

ma de un sistema que ya no respondía a los requerimientos del país.

Prácticamente todos los sectores estuvieron de acuerdo en los cambios al Congreso y al modo de obrar de los congresistas para eliminar los abusos, las fuentes de la corrupción y las prácticas que daban fuerza al clientelismo. Igualmente, hubo consenso en buscar el equilibrio entre poder ejecutivo y poder legislativo, devolviéndole a este último su función legisladora abandonada en los últimos años. La discusión se centró, entonces, en la revocatoria del mandato de los congresistas elegidos en marzo de 1991 y en la convocatoria a unas nuevas elecciones. El principal abanderado de esta causa fue Antonio Navarro Wolff. Tal decisión se justificaba porque era necesario un nuevo Congreso que desarrollara las reformas.

La posibilidad de una colisión grave entre el Congreso y la Constituyente fue evitada por la labor de mediación del presidente Gaviria y del ex-presidente López Michelsen, como jefe del partido liberal. Lograron que se aprobara la revocatoria sin causar mayores traumatismos. Un acuerdo que contó con el apoyo de la AD M-19, el MSN, las nuevas fuerzas presentes e importantes sectores del liberalismo y conservatismo, dio vía libre a este cambio. Se fijaron nuevas elecciones para el 27 de octubre, se inhabilitó a los constituyentes para participar en ellas y se determinó escoger una Comisión Especial de 36 miembros, llamada "el Congresito", para cumplir un papel legislativo limitado mientras entra en funcionamiento el nuevo Congreso.

Este golpe a la institución más representativa del viejo orden fue complementada con otras medidas. Se mantuvieron las dos cámaras, pero el Senado pasó a ser elegido en circunscripción nacional y redujo sus miembros a 100. La Cámara mantuvo la circunscripción departamental, disminuyó el número de representantes y se actualizó el número de los que elige cada circunscripción, según su población actual. Se eliminaron los suplentes. Se formuló un régimen disciplinario para los congresistas que busca devolverles su función, su imagen y su identidad.

Además, se añadieron otros cambios tendentes a desarrollar costumbres políticas participativas y democráticas. Se aprobó el uso del tarjetón para toda elección, la financiación de las campañas y se incrementaron las prohibiciones a los empleados públicos para participar en política. Se extendió la elección popular a los gobernadores y al vicepresidente y la doble vuelta en la elección presidencial. Se dio cabida a mecanismos como el plebiscito, el referéndum y la consulta popular. Igualmente, se aprobó un estatuto de los partidos y de la oposición, tendente a modernizar e institucionalizar su funcionamiento.

Del grado de aplicación de las reformas y de la real transformación en el modo de obrar político, depende en parte la magnitud del cambio en el sistema político y el paso del bipartidismo a un nuevo esquema de partidos. Otra parte importante se define en la composición del nuevo Congreso.

(12) Respecto a los cambios que se desarrollan en esta parte hay que mirar los Títulos IV, VI, IX y las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1991.

LAS ELECCIONES DEL 27 DE OCTUBRE Y LAS PERSPECTIVAS

A raíz de la revocatoria del mandato a los congresistas, la Constituyente convocó a elecciones para el 27 de octubre. El país vivió, en menos de dos años, el cuarto proceso electoral. En él se confrontaron, otra vez pero bajo las reglas del juego impuestas por la Constitución de 1991, los defensores del viejo orden político y los representantes de las nuevas fuerzas. Estos comicios, además, se enmarcaron dentro de un ambiente político transformado por la entrega de los narcotraficantes, los diálogos de paz y las transformaciones en el proceso de apertura económica, lo cual no impidió manifestaciones de violencia contra candidatos y jefes políticos de todas las vertientes.

Hubo proliferación de listas, 144 para el senado, e infinidad de candidatos a representantes y gobernadores. Parte de esa proliferación respondió a la estrategia de los partidos tradicionales, en especial el liberal, que recurrieron a sus líderes regionales de siempre. Estos escogieron entre Senado, Cámara o Gobernación, según la confianza de su capital electoral. Las campañas se enfrentaron a la ausencia de recursos y condiciones aptas para poner a funcionar sus maquinarias electorales. Igualmente, tuvieron que entrar en el juego de las coaliciones y acuerdos con candidatos de otras fuerzas.

Las nuevas fuerzas también engrosaron el número de aspirantes, atraídos por las posibilidades que abrió el tarjetón, la circunscripción nacional, las coaliciones y, en general, los cambios en el funcionamiento de las elecciones. El MSN y la AD M-19 intentaron mantener la disciplina de la lista única a nivel del Senado. Para la Cámara y gobernaciones permitieron listas independientes y coaliciones. Estos dos movimientos, junto con aquellos que tuvieron representación en la Constituyente, se vieron debilitados al no contar con sus líderes en aquel cuerpo, inhabilitados para ser elegidos congresistas. Esta prohibición disminuyó el apoyo de la opinión. En situación diferente, la Nueva Fuerza Democrática, de Andrés Pastrana, se sirvió de su imagen para conformar un movimiento nuevo. Este apareció como la sorpresa del momento y compitió directamente con la AD M-19 y, especialmente, con el MSN.

La campaña, breve y organizada a la carrera, tuvo poco arraigo en una población de baja cultura política, cansada con tantos eventos electorales y que, en marzo de 1992, volverá a las urnas para escoger alcaldes, concejales y diputados. Fue una campaña sin programas, absorbida por la propaganda y el recurso a los medios, aunque los candidatos no tenían mucho que decir. Todos hablaron de poner en marcha la reforma constitucional, pero el debate siguió ausente. Las limitaciones impuestas a las prácticas clientelistas dificultaron el sostenimiento de la franja electoral adscrita a sus redes y no se desarrolló una campaña de formación de la ciudadanía que llevara a una actitud

participativa e interesada por el voto. Los nuevos mecanismos como el tarjetón, la apertura a nuevas fuerzas y el espacio para prácticas más democráticas y menos manipuladas fueron, por lo pronto, víctimas de un efecto perverso que se manifestó en innumerables listas y en la confusión y dificultad para que el elector escogiera sus candidatos. Estó coadyuvó a la apatía e indiferencia de la mayor parte de la población.

Los resultados sorprendieron por la revitalización aparente del bipartidismo, por la no consolidación de alguna de las nuevas fuerzas y por la baja participación, una de las menores en el periodo posterior al Frente Nacional. La abstención, cercana al 70% (algo más de 5 millones de votos en el caso del Senado), mostró que la mayor parte de la población está lejos de una actitud participativa y de superar la ausencia de credibilidad en el régimen político.

El partido liberal, con 58 de 100 senadores elegidos y 83 de 168 representantes (58 y 49 por ciento de las curules respectivamente), reafirmó su condición mayoritaria, en términos similares a los de marzo de 1990. No obstante, es una mayoría cuestionable: fue conseguida gracias a los líderes regionales tradicionales que han fraccionado al partido según sus intereses locales; no obedeció a una modernización del partido ni a un reordenamiento que implique una unidad nacional y una disciplina; la mayor parte de las listas alcanzó apenas un renglón y por residuo (38 de las curules del Senado), lo que no permite recuperar la inversión efectuada; muchos de los caciques electorales tradicionales fueron derrotados en la elección para el Senado, Cámara o gobernaciones, lo que multiplica los actores políticos y, además, obliga a quienes lograron curul o gobernación a compartir su botín político con figuras nuevas. El social-conservantismo, sin Misael Pastrana, su jefe natural en las dos últimas décadas, obtuvo 9 curules en el Senado, a la altura de la AD M-19 y de la Nueva Fuerza Democrática, y 23 en la Cámara. No fue un gran resultado, pero implicó una leve recuperación, complementada con las curules alcanzadas por conservadores independientes. En conjunto se convirtió en la segunda fuerza en el Congreso.

Las nuevas fuerzas lograron una votación menor a la esperada. La AD M-19 apenas logró 9 curules, menos de un 10%. Un número parecido alcanzó la nueva Fuerza Democrática de Andrés Pastrana. Inferior a las expectativas, pero significativo para ser su primera participación electoral. El MSN obtuvo 5 curules, lo que evidenció un marcado retroceso. Otros sectores, que incluyen organizaciones de corte religioso, coaliciones variadas y lo que queda de la izquierda comunista alcanzaron cerca del 8% de las curules en el senado. Se valieron de la circunscripción nacional y del sistema de residuos. Confirmaron la apertura a nuevos sectores sociales. Paradójicamente, éstos en su mayoría no provienen de la organización y movilización política de la ciudadanía. Los indígenas, gracias a una

(13) Un análisis interesante y actualizado de lo que puede suceder en las elecciones del 27 de octubre se encuentra en "Partido Liberal, las siete vidas del gato", en *Semana*, N° 490, Bogotá, septiembre 24 a octubre 1 de 1991.

circunscripción especial, tenían dos curules aseguradas. Sin embargo, lograron un curul más dentro de la circunscripción nacional. Las llamadas minorías por fuera del bipartidismo alcanzaron a sumar algo más del 30% del total de las curules. La esperada renovación del Congreso fue sólo parcial. El inicio de labores el primero de diciembre puso en evidencia la lucha entre los congresistas adscritos al bipartidismo y en buena medida defensores del viejo orden y lo que representaban a las nuevas fuerzas. Los primeros impusieron su mayoría numérica y se apoderaron de las presidencias y vicepresidencias de las dos cámaras. Las minorías protestaron infructuosamente y en algunos casos (Nueva Fuerza Democrática, Salvación Nacional, los Metapolíticos) terminaron coaligados con las mayorías. El primer round le correspondió a los representantes de un bipartidismo revanchista.

En las gobernaciones se reafirmó el control político del liberalismo, con 18 departamentos bajo su control directo y cuatro más en que hace parte de la coalición triunfadora. El social-conservatismo ganó dos importantes gobernaciones como Antioquia y Valle del Cauca, pero perdió el control de otras regiones. La AD M-19 y otras fuerzas lograron alguna presencia al hacer parte de coaliciones triunfadoras. Algunos de los líderes clientelistas más tradicionales se vieron desplazados, luego de dos o tres décadas de ferreo control sobre sus regiones.

El panorama político colombiano ha cambiado, aunque no en la magnitud esperada y sin que sea claro el tipo de sistema político que se constituya. El bipartidismo alcanzó

un aparente repunte, conserva su carácter mayoritario y puede entablar el proceso de cambio. Las nuevas fuerzas se consolidaron como se esperaba. alcanzaron mayor presencia política, mantienen la oposición contra el clientelismo, pero no tienen el liderazgo para conducir el proceso de cambio y construcción de un nuevo sistema. La tensión entre continuidad y cambio se mantendrá los resultados demuestran que se ha dado paso a un nuevo sistema político pluripartidista cuyo carácter sólo se definirá a medida que avance el proceso político bajo los parámetros impuestos por la Constitución.

El Estado precario intenta fortalecerse a través de un remozamiento de las instituciones y el funcionamiento de un sistema político distinto. Pero falta superar la distancia entre el orden político y el orden social, entre partidos e instituciones y una sociedad civil desarticulada, indiferente y atravesada por conflictos crónicos y procesos de descomposición.

Los resultados del 27 de octubre dieron una primera pista, aunque bastante confusa, respecto a las tendencias predominantes en la configuración de un nuevo orden político. Pero, independientemente de ello, quedan otros procesos por resolver para saber el futuro del cambio. Las negociaciones con la guerrilla y el juicio a los narcotraficantes, sumados a la evolución de los cambios en el modelo de desarrollo económico, son factores para tener en cuenta. Sin ellos, el nuevo pacto que se ha empezado a construir con la Constituyente estará lejos de realizar su tarea histórica.

RESUMEN

En Colombia se vive actualmente un proceso político que puede llevar al cambio del sistema de partidos excepcionalmente poderoso y estable, existente desde el siglo pasado. Los dos partidos tradicionales han mantenido el monopolio del poder bajo formas democráticas, aunque se han visto sometidos a procesos de violencia recurrentes. El cambio del sistema político ha sido impulsado por la Asamblea Nacional Constituyente que elaboró una nueva Constitución en reemplazo de la que rigió al país desde 1886. Sin embargo, el momento actual es incierto y no es clara la profundidad ni las características definitivas del proceso de transformación que está en desarrollo. Las elecciones del 27 de octubre pueden dar alguna luz al respecto.

ABSTRACT

Colombia nowadays is facing a political process which may lead the change in a party system that has been exceptionally powerful since last century. These parties have maintained the monopoly of power by democratic means, eventhough there has been recurrent violence. This change has been impulsed by the Asamblea Nacional Constituyente which elaborated the new Constitution to replace the one which ruled the country since 1886. However, the actual moment is uncertain and the characteristics and depth of the change which is developing is not clear. The elections for Congress will take place on October the 27th. and may give a light on the process.