

COLOMBIA: TERAPIA ELECTORAL PARA UNA DEMOCRACIA EN DIFICULTADES

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Sufragio*. III. *Participación ciudadana*.
IV. *Nuevas elecciones*. V. *Partidos políticos*. VI. *Organización electoral*.
VII. *Reflexión final*.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema político colombiano, como en general los sistemas políticos locales de los países de América Latina, no ha sido metódicamente investigado por los especialistas. Buena parte de los estudios se ha contentado con identificar algunos rasgos dominantes y comunes a la práctica política latinoamericana, a partir de los cuales se ha pretendido construir un estereotipo que reduce la diversidad y riqueza de la cultura política latinoamericana a extremos que la falsean por completo y agudizan nuestra ignorancia sobre el verdadero ser latinoamericano.

En este respecto, el caso de Colombia resulta bastante ilustrativo. A manera de introducción creo, pues, que será de general interés suministrar algunos datos orientados a dar un perfil del sistema político colombiano y de esa peculiar coexistencia de democracia constitucional y conflicto que allí se ha manifestado con características endémicas.

La tradición democrática de Colombia casi no presenta interrupciones en su dilatada historia republicana.¹ Durante los últimos 129 años sólo un gobierno nacional se entronizó al margen de los preceptos constitucionales (dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla, que duró cuatro años), y ello en singulares condiciones: los partidos políticos lo cooptaron y, cuando consideraron cumplida su misión, con el respaldo

¹ "Elecciones competitivas se han efectuado en Colombia, una y otra vez, por lo menos desde la década de los 1820". Deas, Malcolm, *cit.* por Pinzón de Lewin, Patricia, en *Boletín Electoral Latinoamericano*, San José, núm. III, enero-junio de 1990, p. 47.

de la ciudadanía, que puntualmente acudió a la convocatoria, esos mismos partidos lo depusieron.

Esta tradición, según hemos sostenido más en otras oportunidades,² obedece a cuatro características de la cultura política del país: tradición legalista, tradición electoral, tradición civilista y tradición bipartidista.

Los colombianos han realizado desde su independencia algo más de doscientos actos electorales de cobertura nacional,³ que han permitido la constante renovación de los gobernantes en la presidencia de la República (en combinación con el inveterado antirreeleccionismo del elector colombiano) y frecuentemente la alternación de los partidos políticos en el poder. Esta práctica ha impedido tanto el afianzamiento en el gobierno de un caudillo u “hombre fuerte” como la asociación del estamento militar con el poder político.

Los partidos liberal y conservador han protagonizado la historia política nacional ininterrumpidamente durante casi siglo y medio (144 años desde cuando se solemnizaron las respectivas denominaciones y bases doctrinarias). El sistema bipartidista ha sido ocasionalmente desafiado por terceras agrupaciones políticas (partidos y movimientos políticos), casi siempre de efímera existencia, bien porque rápidamente fueron asimiladas por la mecánica del sistema político, o bien porque comprobadamente el electorado ha sido reacio a propuestas políticas de carácter radical.⁴

El voto es libre, directo e igual. Es secreto desde 1843 y universal desde 1936, con las siguientes características: limitado originalmente a los varones mayores de 21 años, se extendió a la mujer en 1957 y en 1978 a los mayores de 18 años. El voto nunca ha sido obligatorio. El sistema mayoritario se aplicó a todas las elecciones durante el siglo XIX y comienzos del XX. Desde 1910 se ha aplicado el principio proporcional (consagrado constitucionalmente mediante acto legislativo número 8 de 1905), según distintas fórmulas, a las elecciones de las corporaciones públicas.

Todo lo anterior pertenece al ámbito de las estadísticas, al aspecto puramente mecánico o formal de las instituciones, terreno en el cual

² Hernández Becerra, Augusto, *Las elecciones en Colombia (Análisis jurídico-político)*, San José, CAPEL, Cuadernos de CAPEL, núm. 14, 1986.

³ Delgado, Óscar, *Colombia elige*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1986, p. 15.

⁴ La figuración electoral más importante de la izquierda se produjo en las elecciones para corporaciones públicas de 1976, cuando obtuvo el 4.6% de la votación al sumar los votos logrados por los diversos grupos de esa tendencia. En las elecciones de 1990 apenas alcanzó el 0.3% del total de votos.

el desempeño electoral de Colombia parece ser no solamente aceptable sino, inclusive, ejemplar.

Sin embargo, esta imagen de salud democrática tiende a desdibujarse y a revelar signos contradictorios cuando el análisis se relaciona con el contexto de la sociedad civil; con los procesos de cooperación, competencia y conflicto; con la economía y las clases sociales y, en fin, con la organización y estructura política, esto es, las ideologías, los partidos, las elites y los grupos de interés.

Descubrimos así que Colombia es una democracia que se ha habituado a cabalgar sobre la cresta de grandes dificultades y peligrosos conflictos, que son por cierto los que de ordinario afectan a los países en proceso de desarrollo. Si bien cabe abonársele al sistema político el mérito de haber logrado preservar la estabilidad institucional frente a toda clase de peligros, no por ello es menos notorio su fracaso en fundar esa estabilidad política sobre una consistente estabilidad social.

Las violencias de diverso tipo y magnitud con que hoy se expresa en Colombia la crisis, provienen de la nula o incompleta asimilación de sectores históricamente marginados, que pugnan con creciente fuerza y beligerancia por participar en la vida nacional. Se originan, también, en cambios conflictivos y muy dinámicos que vienen ocurriendo al interior de los sectores más modernos y participantes de la sociedad. No pocas tensiones son, hoy, resultado de la emergencia de nuevos grupos de poder (económico, político, social, regional, generacional) que han conmovido fuertemente la estructura social y política del país.

El problema tiende a agravarse porque el país político se ha quedado a la zaga, aferrado a esquemas organizativos, programáticos y de acción *minimalistas* y anticuados, con relación a un país nacional que ha crecido y evolucionado en forma impresionante durante los últimos años. Aquí la cuestión radica en que la modernidad parece poder llegar a todos los sectores del país con excepción de su sistema político.⁵

Bajo la consigna según la cual Colombia era un nuevo país que requería de una nueva Constitución, puesto que la vigente databa de 1886, fue elegida el 9 de diciembre de 1990 una Asamblea Nacional

⁵ "...la sociedad se ha quedado por fuera del sistema político que, aislado, rechina moviéndose en sus engranajes. Los partidos pierden una de sus funciones esenciales: dejan de encauzar la opinión, de representar y congregar esperanzas y aspiraciones dispersas. Los grandes partidos dejan de serlo; pasa en ellos a predominar la mecánica, las combinaciones, a ser presa de sus facciones; anquilosados, sin atractivo, no se renuevan. La retórica, que conservan y aun radicalizan, se queda en pura retórica, sin eco ni respuesta, sin credibilidad". Latorre Rueda, Mario, *Política y elecciones*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1980, p. 281.

Constituyente que, luego de cinco meses de deliberaciones, expidió un denso y extenso (380 artículos frente a los 218 de la anterior carta, más 60 artículos transitorios) estatuto constitucional, el día 4 de julio de 1991.

La Constitución Política de 1991 es la concretación de un ambicioso proyecto, global e integral, de modernización económica, social y política. En lo político se buscó desbloquear u oxigenar el sistema introduciendo importantes medidas en materia de derechos humanos y garantías, participación ciudadana, descentralización territorial, partidos políticos y elecciones. Entre las ideas rectoras de esta parte de la reforma estuvieron las de multiplicar las vías institucionales que permitieran expresar el descontento social en forma organizada, creativa y no violenta; modernizar, democratizar y depurar las prácticas políticas; llevar hasta sus máximas posibilidades la universalización del sufragio; generar nuevos espacios y oportunidades para la práctica de la democracia participativa y representativa.

De esta manera Colombia podría convertirse en una especie de laboratorio político donde se van a ensayar, permanentemente, todas las modalidades, conocidas y poco conocidas, de la práctica electoral, con efectos que es difícil pronosticar. Al optimismo de quienes confían en un fortalecimiento de la democracia, otros observan que tal proliferación de eventos y variables electorales podría traducirse en efectos negativos, tales como fatiga de los electores y desgaste del efecto legítimo del sufragio.

Hemos organizado nuestro análisis de las reformas introducidas al sistema electoral por la Constitución de 1991 con referencia a los siguientes temas: sufragio, participación ciudadana, nuevas elecciones, partidos políticos y organización electoral.

II. SUFRAGIO

1. *Contenido de la reforma*

En relación con el derecho de sufragio, tanto en su aspecto pasivo como en el activo, la Constitución Política de 1991 introdujo numerosos ajustes, que en su mayoría simplemente exploran aspectos residuales de una institución que en Colombia se ha desarrollado de acuerdo con las tendencias universales de la misma.⁶

⁶ Cfr. Hernández Becerra, Augusto, *Derecho electoral*, Bogotá, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1988, pp. 44 y ss.

También se aprecian intenciones de ingeniería electoral en otras de las nuevas disposiciones constitucionales en materia de sufragio, que apuntan a una depuración ética de la clase política y a favorecer las posibilidades electorales de terceras formaciones partidistas.

Las principales innovaciones de la reforma sobre el tema son las siguientes:

a) Consagración del voto como “un derecho y un deber ciudadano” (artículo 258), fórmula con la cual se archivó la reiterada iniciativa, siempre polémica en nuestro medio, que abogaba por el establecimiento del voto obligatorio.

b) Reconocimiento del fenómeno de la doble nacionalidad (artículo 96), que conlleva el de la doble ciudadanía para los mayores de dieciocho años que se encuentren en esa situación.

c) Extensión de la nacionalidad colombiana por adopción a “los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos” (artículo 96-2-c), que por las mismas razones del punto anterior repercute en la ciudadanía y puede tener consecuencias electorales.

d) “La ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal” (artículo 100).

e) Se suprimió la elección de suplentes para los cargos de elección popular en las corporaciones públicas (artículo 261).

f) En adelante se votará no con las papeletas que elaboren y distribuyan por su cuenta los candidatos y partidos políticos, sino con tarjetas electorales que imprimirá y distribuirá la organización electoral del Estado (artículo 258).

g) Se derogó la prohibición establecida en el antiguo artículo 54, que decía: “El ministerio sacerdotal es incompatible con el desempeño de cargos públicos”, que se aplicaba únicamente a los sacerdotes católicos y les impedía nominarse como candidatos para cargos de elección popular.

h) Supresión de las calidades curriculares constitucionalmente exigidas para ser miembro del Senado de la República y presidente de la República (artículos 172 y 191).

i) Requisito de residencia en el respectivo municipio para poder participar en elecciones y consultas locales, con el objeto de impedir la creciente y nociva práctica del acarreo de electores provenientes de otras circunscripciones el día de elecciones (artículo 316).

j) Régimen draconiano de inhabilidades para quienes aspiren a ser miembros de las corporaciones públicas y presidente de la República (artículos 179, 197, 299).

k) Se prohíbe la reelección presidencial, que la Constitución de 1886 permitía únicamente luego de transcurrido un periodo de cuatro años, y que en todo caso dio lugar a un solo caso de reelección (artículo 197).

l) Por primera vez se establece que el elector impone mandato a gobernadores y alcaldes, y se abre así la posibilidad de que se les revoque la elección (artículos 259 y 103).

m) La ley podrá modificar la edad mínima para adquirir la ciudadanía, fijada constitucionalmente en dieciocho años (párrafo del artículo 98).

2. Sentido y efectos de la reforma

El cambio de mayor impacto en el sistema electoral ha sido el relativo a la utilización de tarjetas electorales de elaboración y distribución oficial. Durante toda la historia electoral del país los ciudadanos votaron por medio de papeletas que debían elaborar los partidos y candidatos, y que eran repartidas por la organización de las campañas desde varios días antes de las elecciones y el mismo día de los comicios, en las proximidades de los puestos de votación. Esta práctica facilitaba el control del elector por los caciques en los sectores rurales y en las pequeñas comunidades urbanas, con grave detrimento del secreto del voto y, por tanto, de la libertad de los sufragantes. La papeleta ha sido indudablemente instrumento esencial de las prácticas clientelistas y fuente de diversas modalidades de tráfico con los votos, entre ellas la compra de votos que se hizo característica de ciertas regiones del país.

La tarjeta electoral garantiza, además, una información completa de los electores sobre las opciones existentes, y coloca en pie de igualdad a candidatos y partidos, gracias a que la colocación de votos en los sitios de votación ya no depende de las diferencias en cuanto a capacidad económica y organizativa de las respectivas campañas.

Varias de las reformas arriba enumeradas obedecen a la intención de extender el derecho de sufragio a grupos o sectores excluidos por razones jurídico-políticas que son válidas aún en muchas legislaciones del mundo: éste es el caso de quienes habían dejado de ser colombianos por haber adoptado otra nacionalidad; el de los indígenas “fronterizos”, que bien podrían ser en la práctica venezolanos, panameños, brasileños, peruanos o ecuatorianos; el de los sacerdotes católicos; el

de los extranjeros residentes en Colombia para efecto de las elecciones municipales; el de los colombianos menores de dieciocho años, si la ley rebaja esta edad mínima de ciudadanía.

Las diversas medidas de extensión del sufragio no son todas producto de un desinteresado propósito de perfeccionamiento democrático. Aunque algunas de estas reformas son ciertamente desacostumbradas y tendrán por tanto efecto insignificante sobre los resultados electorales, otras en cambio tienen un potencial que no debe menospreciarse. La extensión del derecho de sufragio crea nuevos grupos de electores que, por no tener compromiso con los partidos tradicionales, quizá podrían ser captados más fácilmente por terceras formaciones políticas. A lo anterior se agrega que el voto de indígenas “fronterizos” podría tener especial incidencia en circunscripciones de escasa población y censo electoral poco numeroso, como es el caso de los nueve departamentos nuevos creados por la Constitución en el oriente llanero y selvático de Colombia.

Más factible es que el sistema bipartidista sea vulnerado por la tarjeta electoral oficial, porque ésta libera los votos cautivos de los caciques de los partidos tradicionales, lo cual permitirá a las nuevas organizaciones partidistas especular con porciones insatisfechas del electorado que podrán expresarse sin limitación alguna, quienes son mayoritariamente de extracción popular. Por las características del clientelismo colombiano ésta es una reforma que se sentirá más en el voto rural que en el urbano.

También contra los partidos tradicionales y en favor de nuevos actores políticos ha sido concebida la combinación de reformas para reducir las calidades de los candidatos y aumentar sus inhabilidades. En conjunto, estas dos medidas quitan a los partidos tradicionales la ventaja relativa de contar con cuadros más capacitados y de mayor experiencia y trayectoria en la administración pública, y además impiden a esos mismos partidos acudir a sus reservas altamente calificadas con frecuencia, debido a que ello lo veda la alambrada de inhabilidades tendida por la Constitución, aumentándose así las oportunidades de los grupos políticos nuevos, que carecen de personas notables entre sus huestes.

La inminencia de cambios importantes en el comportamiento electoral de los colombianos, como consecuencia de estas reformas constitucionales, queda sin embargo neutralizada por un factor que habitualmente olvidan nuestros politólogos criollos, consistente en el gran poder de convocatoria y de movilización que conservan los dos parti-

dos tradicionales, su capacidad de adaptación táctica y doctrinaria a los cambios de la realidad política y su reconocida eficacia como aparatos captadores de votos, como ha quedado elocuentemente demostrado en las más recientes elecciones para Congreso de la República, asambleas departamentales, concejos municipales y alcaldes.⁷

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. *Contenido de la reforma*

A partir de la premisa según la cual la democracia representativa tiene muchos defectos y limitaciones, y prescinde del ciudadano luego de haber obtenido su voto el día de las elecciones, la Constitución incorpora el principio de la democracia “participativa”, que permite al ciudadano formar parte más frecuentemente de los procesos de deliberación y decisión política, sin tener que valerse necesariamente de los partidos políticos, otro lunar de la democracia convencional, y ejercer con toda independencia una función de vigilancia y control sobre el Estado y los políticos de oficio.

El principio de la democracia participativa se proclama una y otra vez a lo largo del texto constitucional, y a partir del preámbulo mismo. Incorpora numerosos mecanismos de democracia directa, con lo cual el sistema democrático colombiano vira del simplemente representativo al denominado por la doctrina constitucional como semidirecto. Las siguientes son las principales innovaciones en este campo.

a) En primer lugar se reafirma el voto como “mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía” (artículo 103).

b) Se crean el plebiscito, el referendo y las consultas populares (artículos 40-2 y 103). El primero no es definitivo ni desarrollado en ninguna parte de la Constitución, aun cuando es afín con la revocatoria del mandato de que se habla más adelante. Según la Constitución,

⁷ “Ya en el siglo pasado los partidos colombianos se habían convertido en partidos de masas en el sentido de partidos dominados por una elite y con masas de afiliados; ya entonces se había configurado una intensa identificación de partido por parte del conjunto de la población. Los intentos de fundar nuevos partidos en el siglo XX tropezaron con un mercado de movilización política prácticamente agotado en especial a causa de que, al conseguir orientar su programa en el sentido de las reformas sociales, el partido liberal supo integrar en el sistema tradicional de partidos a los nuevos sectores urbanos de trabajadores y empleados”. Krumwiede, Heinrich, *cit.* por Nohlen, Dieter, en *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 604.

mediante referendo podrá el Congreso consultar al pueblo sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente para modificar la Constitución (artículo 376). Reformas constitucionales sobre determinadas materias deberán someterse a referendo si así lo solicita el 5% de los ciudadanos según el censo electoral, y aquellas se entenderán derogadas por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que hubiere participado por lo menos la cuarta parte del censo electoral. Las “consultas populares” son técnicamente referendos, pero la Constitución establece para ellas una regulación especial, pudiendo ser de carácter nacional (artículo 104) como departamental y municipal (artículo 105). También se establece el referendo para la aprobación directa por el pueblo de proyectos de reforma constitucional (artículo 378), y para adoptar disposiciones departamentales o municipales, a iniciativa de las respectivas autoridades o del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral (artículo 106).

c) También introduce la Constitución la iniciativa popular, tanto para la presentación a la respectiva corporación de proyectos de ley o de reforma constitucional (artículo 155), como de ordenanzas (departamentales) y acuerdos municipales (artículo 106).

d) Los ciudadanos podrán revocar el mandato de los elegidos según lo determine la ley (artículo 40-4).

e) Los empleados públicos que no ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, o cargos de dirección administrativa, ni se desempeñen en los órganos judicial, electoral y de control, podrán “tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas” (artículo 127).

f) Habrá cabildo abierto, el Estado promoverá las organizaciones no gubernamentales (artículo 103), los habitantes de las entidades territoriales elegirán representantes suyos en las juntas de las empresas que les prestan servicios públicos (artículo 106), el territorio de los municipios se dividirá en comunas y corregimientos, al frente de los cuales habrá juntas administradoras locales de elección popular (artículo 318).

2. Sentido y efectos de la reforma

La Constitución rebosa de participación democrática. En torno a ella se produjo en la Asamblea Nacional Constituyente un consenso de todos los sectores, inspirados en el deseo de refrescar y remozar el sistema democrático.

El efecto de estas medidas tenderá a ser neutro en relación con el sistema de partidos políticos, porque apunta a un objetivo más general, a la renovación del sistema político en su conjunto, mediante la promoción de un clima de cultura cívica, de integración y cooperación comunitaria, de sujeción de la gestión pública a múltiples instancias de control y vigilancia ciudadana, de respaldo militante a las instituciones que el ciudadano debe sentir y hacer suyas, de fomento de la paz social.

Se espera que la idea participativa dé como fruto una mayor penetración del ciudadano común con los asuntos públicos y le incite a votar masivamente en los comicios. De esta manera la democracia participativa vendría en auxilio de la democracia representativa para tratar de romper la cultura abstencionista de los ciudadanos colombianos.

Por parte de los grupos que no forman parte del establecimiento bipartidista el interés es el de crear nuevos espacios para el trabajo político, de los cuales esperan poder adueñarse. Sin embargo, los partidos tradicionales ven con igual interés la posibilidad de extender su propia acción a esos nuevos horizontes, con lo cual tienden a equilibrarse las expectativas y las posibilidades de los contendores políticos.

IV. NUEVAS ELECCIONES

1. *Contenido de la reforma*

El principio democrático representativo también ha recibido un fuerte impulso en la nueva Constitución, mediante la creación de nuevos cargos de elección popular, medida que junto con el *ballotage* para la elección presidencial (también nuevo), la diversidad de los periodos constitucionalmente fijados para los distintos cargos de elección popular y la norma constitucional de separación de las elecciones, crearán en el futuro, tal vez, la impresión de que los colombianos viven en una situación de permanentes elecciones. En esta materia los cambios son los siguientes.

a) *Ballottage* para la elección presidencial, esto es, sistema mayoritario a dos vueltas conforme a la regla de mayoría absoluta (artículo 190).

b) Elección de vicepresidente, que había sido suprimido mediante el acto legislativo 3, de 1910 (artículo 202).

c) Creación de una circunscripción nacional para la elección de cien senadores, y de una circunscripción nacional especial para elegir dos senadores en representación de las comunidades indígenas (artículo 171).

d) Elección de gobernadores, por primera vez desde los tiempos de la federación, que transcurrió de 1863 a 1885, por el sistema mayoritario simple (artículo 303).

e) La elección de presidente y vicepresidente se hará en fecha distinta de la de Congreso, y en fecha distinta de las dos anteriores se realizarán las de autoridades departamentales y municipales.

f) La ley podrá establecer la elección popular de diputados al Parlamento andino y al Parlamento latinoamericano.

2. Sentido y efectos de la reforma

Dado que los dos partidos tradicionales presentan una frecuente tendencia a la división o fraccionamiento con ocasión de las elecciones presidenciales, es muy probable que el sistema de *ballottage* los obligue a celebrar pactos o coaliciones con grupos o partidos pequeños (esta sería una excelente oportunidad para las nuevas agrupaciones políticas), que obtendrían así gran protagonismo, capacidad decisoria y participación en el gobierno por derecho propio.

El vicepresidente, tal como quedó la norma constitucional, puede ser de afiliación política distinta de la del presidente, circunstancia que también ofrece a los grupos políticos menores la excepcional oportunidad de concretar una alianza con el partido mayoritario, sobre la base de un candidato propio a la vicepresidencia, para conjurar así los riesgos de una segunda vuelta.

Los dos puntos anteriores claramente buscan estremecer el establecimiento bipartidista. La circunscripción nacional para integrar Senado (que siempre se eligió en circunscripciones departamentales) también lo afecta, en la persona, principalmente, de los caciques regionales. En este caso la tesis ha consistido en que los grupos políticos nuevos (muy bien representados en la Asamblea Nacional Constituyente), sin posibilidad de competir con los gamonales en feudos regionales ya ocupados y controlados por ellos de tiempo atrás, tendrían mayores oportunidades en un horizonte nacional, en el cual incide mucho más el voto urbano, que permite disponer de un elector más independiente, más interesado por la oferta de cambios políticos y más motivado a votar por programas que por la acción de las maquinarias de partido.⁸

⁸ Cfr. Hernández Becerra, Augusto *et al.*, *Interpretación y génesis de la Consti-*

Sin embargo, la primera experiencia del nuevo sistema ha producido un resultado contrario al que vaticinaba la teoría, en virtud de una hábil adaptación táctica del partido liberal a la nueva situación, y también como consecuencia del mal desempeño electoral de los grupos políticos que plantearon el desafío.

Antes de la Constitución de 1991 ya se elegía presidente, senadores, representantes, diputados, concejales, alcaldes y miembros de juntas administradoras locales. A estos ha agregado la nueva Constitución la elección de vicepresidente, y de gobernadores y ediles de las juntas administradoras en las localidades de la capital de la República.

El calendario electoral tiende a dispersarse por dos razones: el principio de separación de elecciones expuesto en el literal *c* anterior, y la diferencia de periodo existente entre las distintas autoridades: las nacionales son elegidas para un lapso de cuatro años y las departamentales y municipales para un periodo de tres. Con ello se ha logrado aislar las elecciones para Congreso, que son la clave de la maquinaria clientelista tradicional. La dispersión de los eventos electorales desvertebra la operación de los aparatos electorales tradicionales y crea innumerables oportunidades para quien desee hacer el juego político por fuera del esquema bipartidista. Tal vez los constituyentes opositores del bipartidismo han querido con esta medida propiciar la fatiga de las maquinarias electorales y llevarlas al límite de su capacidad, que se traduciría en apatía y abstención de los electores tradicionales. Probado está que cuando aumenta la abstención, mejora la proporción de los partidos chicos, que se distinguen por ser más agresivos y disciplinados, en el resultado total de las elecciones. No es por tanto descabellado pensar que el voto obligatorio, contra todo pronóstico, en vez de estimular la multiplicación de los partidos políticos, como se ha llegado a sostener, tendería a reforzar el sistema bipartidista.

V. PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Contenido de la reforma*

En 1985 se dictó por primera vez un estatuto legal que vino a regular la actividad de los partidos políticos en Colombia. Ahora ese estatuto ha accedido en sus aspectos básicos a la carta fundamental, donde se le han agregado otros preceptos tal como se explica a continuación.

tución de Colombia, Santa Fe de Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 1992, p. 310.

a) Se consagra expresamente el derecho de asociación política (artículo 107).

b) Se crea una variada tipología de las organizaciones políticas: partidos políticos, movimientos políticos, movimientos sociales y “grupos significativos” de ciudadanos (artículo 108).

c) La necesidad de obtener personería jurídica les obliga a cumplir con determinados requisitos y les otorga ciertos privilegios (artículos 108, 109 y 111).

d) El Estado contribuirá a la financiación de las campañas y del funcionamiento de los partidos (artículo 109).

e) Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación social del Estado en todo tiempo (artículo 111).

f) Se consagra un “estatuto de la oposición”, que no es otra cosa que la reiteración de derechos políticos establecidos en otras partes de la misma Constitución, salvo el derecho de las minorías a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados (artículo 112).

2. Sentido y efectos de la reforma

Oficialmente se ha expresado que la nueva normatividad persigue modernizar, democratizar y moralizar la actividad partidista. Se pliega así nuestra Constitución a una tendencia contemporánea en el sentido de dictar regulaciones jurídicas en materia de creación, funcionamiento y extinción de los partidos políticos, y de desarrollar modalidades de intervención estatal con el objeto de garantizar, en relación con la actividad partidista, la supremacía de intereses de carácter general (democracia, libertad, soberanía, igualdad) sobre intereses particulares (de individuos, grupos, regiones, gremios) que normalmente se organizan en toda asociación política.

La organización electoral queda, en consecuencia, constitucionalmente facultada para ejercer sobre las asociaciones políticas una permanente vigilancia y auditoría, especialmente en cuanto concierne al reconocimiento de personería jurídica, inscripción de candidatos a las distintas elecciones, distribución de los aportes estatales para el financiamiento de las campañas electorales, control sobre las contribuciones privadas que perciban y sobre los gastos que efectúen durante las campañas y asignación de espacios en los medios de comunicación social del Estado.

Manifiestamente las nuevas normas constitucionales buscan crearle competencia a los partidos históricos reconociéndole protagonismo a otros tipos de organizaciones políticas: los “movimientos” políticos, caracterizados en nuestro medio como corrientes suprapartidistas, de aparición coyuntural y de existencia efímera; los “movimientos sociales” u asociaciones constituidas con fines distintos a los políticos pero que eventualmente tendrían interés en incursionar en la política, como podría ser el caso de los sindicatos, los gremios, asociaciones religiosas, etcétera; finalmente, los “grupos significativos de ciudadanos”, que son la expresión más informal de la política, organizaciones constituidas (improvisadas mejor) para los propósitos y necesidades inmediatos de una campaña o unas elecciones.

La Constitución de 1991 somete a prueba el bipartidismo, que en opinión de algunos se ha convertido en obstáculo para el desarrollo de la democracia en Colombia. Se cree que es indispensable fomentar el surgimiento de terceros partidos e, inclusive, desarrollar alternativas de acción política por fuera de los partidos políticos convencionales. Este es el punto en el cual debe preguntarse si tal esfuerzo realmente vale la pena. ¿Es válido proponer la demolición del bipartidismo y salir en búsqueda del multipartidismo para modernizar el sistema político colombiano?

Esta es cuestión bastante polémica y compleja como para intentar darle aquí una respuesta. Los escasos estudios sobre el bipartidismo en Colombia han insistido en asumirlo como un “problema”, y durante los últimos treinta años se ha insistido en el diagnóstico de la “crisis del bipartidismo”. Sin embargo, a lo largo de ese mismo periodo los hechos electorales (y de la política) indican que el sistema bipartidista crece y se fortalece continuamente. No hemos podido desarrollar una teoría objetiva sobre el bipartidismo nuestro, pero las condiciones de amplia competitividad que ha creado la nueva Constitución permitirán sin duda juzgarlo en su verdadera magnitud y llegar a algunas conclusiones de importancia.

VI. ORGANIZACIÓN ELECTORAL

1. *Contenido de la reforma*

Se constitucionaliza un servicio estatal, especializado y autónomo, que desde hace años ha venido siendo regulado por la ley, con base en los siguientes principios.

a) Además de las tres ramas clásicas del poder, existen órganos “autónomos e independientes” para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, entre los cuales se cuenta la Organización Electoral (artículos 113 y 120).

b) La Organización Electoral tiene a su cargo la dirección, vigilancia y organización de las elecciones y escrutinios, los servicios relativos a la identidad de las personas y velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos, publicidad, encuestas de opinión política y utilización de los medios de comunicación con fines políticos.

c) La Organización Electoral se encuentra bajo la suprema dirección del Consejo Nacional Electoral, cuyos miembros son designados por el Consejo de Estado, de ternas de candidatos elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Deben reunir las mismas calidades que se exigen para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

2. *Efectos de la reforma*

Esta parte de la reforma constitucional no reviste mayor novedad, por tener antecedente en disposiciones legales que desde hace años venían regulando este servicio de manera muy semejante a como ahora ha quedado regulado en el texto constitucional.

VII. REFLEXIÓN FINAL

Los constituyentes de 1991 no dejaron sin remover una sola piedra del sistema electoral. Todos sus elementos básicos fueron tocados por una especie de frenesí reformador: los derechos políticos, la nacionalidad, la ciudadanía, el régimen de capacidad de electores y candidatos, las circunscripciones electorales, los procedimientos de elección, los partidos políticos y la organización electoral; se crearon nuevas elecciones y se modificó el calendario electoral.

La Constitución de 1991 es una enorme caja de herramientas que puede satisfacer al más exigente de los ingenieros electorales, pero para eso no son las Constituciones. El tamaño desmesurado de la reforma puede aumentar, con grave daño para la legitimidad institucional, las distancias entre la Constitución formal y la Constitución real.

Esto ha ocurrido así no por ingenuo fetichismo jurídico de los constituyentes, sino porque se impusieron un proyecto de reforma política muy ambicioso: se trata de renovar, moralizar y modernizar la clase

política, los partidos políticos y las corporaciones públicas, señaladamente el Congreso de la República. Formaba también parte de sus planes promover una nueva conciencia ciudadana, más participante y comprometida con la democracia, y crear así, por vía de un nuevo consenso civil, condiciones más favorables para la paz social.

Por momentos parece que la nueva Constitución hubiera idealizado un tipo muy particular de ciudadano, desvelado incansablemente por preocupaciones democráticas, atareado sin descanso en campañas y afanes electorales. Así, no es de extrañar que el numeral 5 del artículo 95 haya prescrito que es deber de la persona y del ciudadano “participar en la vida política, cívica y comunitaria del país”.

No debe pasarse por alto, sin embargo, que en la Asamblea Nacional Constituyente tenían asiento representantes de grupos guerrilleros recientemente desmovilizados, que necesitaban tener la seguridad de estar contribuyendo a la modelación de una nueva institucionalidad, y en este anhelo democrático fueron acompañados por toda la Asamblea. Por otra parte debe anotarse también que tanto el debate constitucional como su buen desenlace eran pieza importante de las conversaciones de paz que el gobierno venía sosteniendo con las organizaciones guerrilleras que aún no se habían desmovilizado. La nueva Constitución debía tener un gran poder de persuasión, inspirar confianza en sus excelencias democráticas y atraer así a todos los enemigos de la institucionalidad.

Hay, sin embargo, otra manera de hacer la lectura de tan amplio repertorio de principios democráticos en la Constitución. Se trata de entenderlos como parte de un plan constitucional para la modernización de la democracia colombiana, que deberá ir cumpliéndose con la velocidad que desarrolle el proceso de modernización general de la sociedad. No es necesario que todos los mecanismos funcionen al tiempo: son tantos, que ello sería contraproducente. Con todo, es importante que aparezcan en la carta porque la sociedad, al reparar en ellos, demandará su aplicación cuando los necesite, y bastará una decisión simple del legislador para accionarlos progresiva y oportunamente.