

# Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla<sup>1</sup>

## Political reforms and political parties in Colombia: when change is the rule

**Margarita Batlle\***

*Universidad Externado de Colombia*

**José Ricardo Puyana\*\***

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Colombia*

**ISSN: 2219-4142**

Batlle, Margarita; y Puyana, José Ricardo. 2013. « Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 4, *segundo semestre*, N°7: pp. 73-88.

\* Doctora en Ciencia Política y Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Docente, investigadora y coordinadora del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (OPERA) de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: margarita.batlle@uexternado.edu.co

\*\* Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Director de Gobernabilidad Democrática del PNUD en Colombia y docente de las Universidades Externado de Colombia y Autónoma de Bucaramanga. Las posiciones expresadas en este artículo son solo atribuibles a su autor y no comprometen al PNUD. Correo electrónico: jose.puyana@undp.org

---

1 Una versión previa de este trabajo fue presentada en el 11° Congreso Nacional de Ciencia Política «La política en movimiento. Estados, democracias y diversidades regionales», organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) en Paraná (Argentina) del 17 al 20 de julio de 2013.

## Resumen:

El presente artículo analiza las diferentes reformas electorales que han tenido lugar desde 1990, y los cambios que ha sufrido el sistema de partidos, fundamentalmente en términos de fragmentación y volatilidad de las preferencias, con un énfasis en la competencia que tiene lugar en el nivel nacional y en el origen y las dinámicas de la coalición de gobierno creada por el presidente Juan Manuel Santos en 2010. Además, se observa la configuración que puso en evidencia el proceso electoral regional y local de octubre de 2011 y se problematiza la relación entre reglas electorales y postconflicto, especialmente, las reglas que determinan el acceso a los cargos de elección popular y una posible participación de los guerrilleros desmovilizados. En ese sentido, se arguye que, aunque al observar los objetivos de las reformas anteriores la apuesta había sido por lograr mayores niveles de gobernabilidad, este nuevo contexto vuelve a poner en debate la necesidad de sacrificar gobernabilidad por el logro de mayor representatividad.

*Palabras clave:* partidos políticos, sistema de partidos, Colombia, reformas, representatividad, gobernabilidad, proceso de paz.

## Abstract:

This article analyzes the different electoral reforms that have taken place since 1990 and the changes that have characterized the party system in Colombia, mainly in terms of fragmentation and volatility of preferences, with an emphasis on the competition that takes place at the national level and on the origin and dynamics of the new coalition government established by President Juan Manuel Santos in 2010. In addition, we observe the configuration created by the regional and local elections of October 2011 and we discuss on the relationship between electoral regulations and the post conflict scenery. In particular, we deal with questions about the future of Colombian representative institutions, especially rules that determine access to elected office and a possible political participation of demobilized guerrillas. In that sense, it is argued that while the objectives of previous reforms were to achieve higher levels of governance, this new context may put the discussion on the need to sacrifice governance for achieving greater representation back in the center of the debate.

*Keywords:* political parties, party system, Colombia, reforms, representativeness, governance, peace process.

## Introducción

El sistema de partidos colombiano ha sido considerado durante mucho tiempo como uno de los más estables de América Latina, especialmente respecto del predominio de las organizaciones partidistas tradicionales que protagonizaron la competencia por el poder desde el siglo XIX. Sin embargo, a partir de la década de 1990, éste se ha ido modificando como consecuencia de reformas políticas y electorales, entre otras cosas, que persiguieron el objetivo de incidir en líneas generales en la configuración de un sistema de partidos cada vez más inclusivo y estable aunque, especialmente, proclive a la gobernabilidad, donde tuvieran lugar organizaciones partidistas nuevas y tradicionales.

El formato del sistema de partidos colombiano ha cambiado mucho desde principios de la década de 1990. Para ese momento, todavía funcionaba la dinámica bipartidista –aunque con partidos internamente muy fragmentados– heredada de la historia política colombiana y afianzada por el pacto del Frente Nacional. Luego, con el cambio constitucional de 1991, el sistema se abrió a nuevos competidores, entre los cuales se encontraban nuevos partidos, movimientos políticos y candidatos independientes. Las reformas que le sucedieron buscaron moderar la altísima fragmentación del legislativo pero también avanzaron en aspectos de democracia interna y transparencia de las organizaciones y sus estructuras. Sin embargo, algunos de estos avances serán reevaluados a raíz de la decisión del gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) y la cúpula de las FARC-EP de sentarse a negociar una salida al conflicto armado interno. En ese sentido, se imponen debates que parecían saldados y se cuestionan reformas pasadas así como los objetivos que, en el largo plazo, los habían motivado.

Tomando en consideración este contexto, el presente artículo analiza los cambios que atravesó el sistema de partidos colombiano desde principios de la década de 1990, a la luz de las diferentes reformas institucionales que han tenido lugar desde la promulgación de la Constitución de 1991. Sobre esta base, se interroga sobre los efectos de dichas reformas sobre el sistema de partidos y los niveles de gobernabilidad y representatividad del sistema y plantea interrogantes sobre las dinámicas políticas que pueden tener lugar como resultado de las negociaciones de paz en La Habana.

La primera parte describe las diferentes reformas que han tenido lugar desde 1990 y los cambios que ha sufrido el sistema de partidos, fundamentalmente en términos de fragmentación y volatilidad de las preferencias, con un énfasis en la competencia que tiene lugar en el nivel nacional. El segundo apartado analiza la actualidad del sistema de partidos colombiano, en el marco de la coalición de gobierno creada por el presidente Juan Manuel Santos e integrada por los partidos más grandes en el legislativo, tanto tradicionales como nuevos. Se observa también la configuración que puso en evidencia el proceso electoral regional y local de octubre de 2011. Una vez descritas las principales características de las reformas y sus efectos sobre el funcionamiento del sistema de partidos –pero también sobre algunos aspectos de las estrategias de los partidos– se problematiza sobre la relación entre reforma electoral y post conflicto.

El eventual desenlace de las conversaciones de paz del gobierno con la guerrilla de las FARC, del mismo modo que sucedió en Colombia con los partidos conformados a partir de grupos guerrilleros –como es el caso de Alianza Democrática-M19 y la Unión Patriótica (UP) en las décadas de 1980 y 1990– plantea interrogantes sobre el futuro de las instituciones representativas colombianas y, especialmente, de las reglas que determinan el acceso a los cargos de elección popular incluida una posible participación de los guerrilleros desmovilizados. En ese sentido, se arguye que, los objetivos de las reformas anteriores giraban en torno a la apuesta de lograr mayores niveles de gobernabilidad. Este nuevo contexto, vuelve a poner en debate la necesidad de sacrificar gobernabilidad por el logro de mayor representatividad. Finalmente, se elaboran unas breves conclusiones, con numerosas interrogantes relacionadas, sobre todo, con las posibles consecuencias de una salida exitosa del conflicto armado interno en términos de representación política.

## El sistema de partidos colombiano: de reforma en reforma (1991-2011)

### *Las múltiples reformas*

La constitución de 1991 persiguió, a partir de diferentes estrategias y decisiones, el objetivo de abrir el sistema político para favorecer una competencia que fuera más allá de la que, de manera exclusiva, habían protagonizado los dos partidos tradicionales durante gran parte del siglo XX y que había desembocado en el pacto del Frente Nacional (1958-1974) como un acuerdo que garantizaba la alternancia en el poder y la repartición de la burocracia nacional y local a estos dos partidos. Así, se realizaron cambios importantes al sistema electoral, específicamente permitiéndole a los ciudadanos formar movimientos políticos para competir por el poder, otorgándoles también, la posibilidad de crear sus propias plataformas para cada elección, siendo estas candidaturas independientes, ya que solo debían contar con un apoyo probado de una cantidad específica de firmas. En ese sentido, la constitución flexibilizó los requisitos para fundar partidos políticos y estableció muy pocos controles respecto de su funcionamiento interno y externo en elecciones, contando éstos con libertad a la hora de prestar su etiqueta para apoyar candidatos y presentar listas a las diferentes corporaciones de elección popular (Pérez Guevara 2011). Esta situación tuvo lugar en el marco de una normativa que permitía a los partidos políticos presentar una cantidad indiscriminada de listas al Congreso, lo que generaba que dentro de cada organización cada caudillo contara con lista propia, fragmentando a los partidos en su interior<sup>2</sup>.

Esta apertura a nuevos competidores y la minimización de los criterios para la creación de un partido hizo que se pasara del histórico bipartidismo a un multipartidismo que llegó a contar con más de 70 partidos con personería jurídica, de los cuales, de una elección a otra, surgían y morían decenas que presentaban listas tanto a nivel nacional como territorial (Batlle y Puyana 2011: 45).

En el nivel municipal, sin llegar a ser un sistema de partidos altamente fragmentado, los últimos años han conducido a un incremento moderado pero sostenido en el promedio del NEP (Número Efectivo de Partidos) (Batlle 2012). Durante la década de 1990 no era extraño encontrar municipios en los que el NEP rondaba un punto y la regla parecía ser la configuración de sistemas bipartidistas, en gran medida protagonizados por los tradicionales Partido Liberal Colombiano (PLC) y Partido Conservador Colombiano (PCC). Esto comenzó a variar durante la década del 2000 –aun cuando este cambio ya se había dado en el nivel nacional–, pero ya a mediados de la misma, era claro que los sistemas de partidos presentaban niveles más altos de fragmentación y los tradicionales no monopolizaban la competencia ni eran los más exitosos electoralmente (Batlle 2012).

Como respuesta al crecimiento en los niveles de fragmentación del Legislativo, el Congreso y el Gobierno elegidos en el 2002 volvieron a plantear discusiones que habían quedado pendientes desde la década de 1990, específicamente centradas en los efectos del sistema electoral sobre la representación y el sistema de partidos en específico. Esto llevó a que en el año 2003 se aprobara una nueva reforma política, la cual perseguía, fundamentalmente, el objetivo de reducir los niveles de fragmentación del sistema de partidos. Esta reforma buscó promover incentivos para que partidos y movimientos políticos ya conformados se unieran y presentaran listas únicas (Botero y Rodríguez-Raga 2009).

Como resultado de esta norma, se crearon, entre otros, el Polo Democrático Independiente (PDI), que luego convergió en el Polo Democrático Alternativo (PDA) y el Partido Social de Unidad Nacional (PSUN). La nueva reforma se fundamentó en el objetivo, entre otros, de

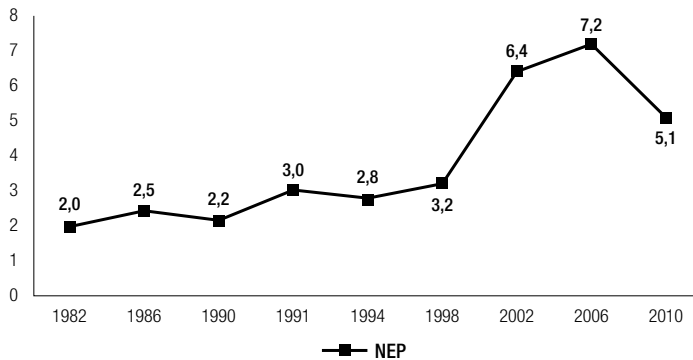
2 Pizarro (2002) caracteriza esta situación como la de partidos políticos que funcionan como microempresas electorales en relación con la atomización personalista de las organizaciones y, en consecuencia, del sistema de partidos en su conjunto.

fortalecer a los partidos y reducir los niveles de fragmentación del sistema de partidos mediante mecanismos que apostaban por una mayor cohesión de las organizaciones políticas ya existentes o de las nuevas, a la vez que se proponían incentivos para aquellas que obtuvieran las votaciones más altas (Gutiérrez Sanín 2006; Botero y Rodríguez-Raga 2009; Puyana 2012). Si bien la reforma puso fin a la operación avispa, a la vez que redujo el número de partidos con personería jurídica, para las legislativas de 2006 el NEP continuó siendo alto, incluso más alto que el que se había registrado para las de 2002, siendo 7,2 y 6,4 respectivamente (véase Gráfico 1).<sup>3</sup>

Respecto de los partidos tradicionales, aun cuando los liberales continuaron presentándose en el 100 % de las circunscripciones, para el 2006 solo consiguieron triunfar en el 27%, lo que significó un abrupto descenso respecto de los comicios de 2002. Esta caída en los niveles de éxito electoral se puede asociar, por un lado, con el hecho de que durante mucho tiempo el partido se había sabido beneficiar a través de la operación avispa y ahora debía presentar listas únicas al congreso, lo que mermó su capacidad electoral y, por otro, puede relacionarse con una de las consecuencias de haber asumido oficialmente la oposición al gobierno de Álvaro Uribe Vélez (Batlle y Puyana 2011:46). En las elecciones de 2010, el PLC presentó listas al Congreso en el 91% de las circunscripciones y, del mismo modo que en 2006, solo lograron triunfar en un 27% de éstas. De hecho, durante la década de 1990 este fue un partido que logró cosechar la mayoría de los votos en gran parte del país pero que se fue desnacionalizando progresivamente (Batlle y Puyana 2011:46).

Por su parte, dicha reforma parece haberle permitido al Partido Conservador Colombiano (PCC) mejorar sus niveles de éxito electoral: en 2010 consiguió la mayoría de los votos en el 24% de las circunscripciones electorales mientras que en 2006 lo había hecho en el 12%. Como se decía, esta recuperación electoral de los azules se puede entender, también, como resultado de su pertenencia a la coalición oficialista durante doce años (Batlle y Puyana 2011:45).

**Gráfico 1. Número efectivo de partidos, Colombia 1982-2010**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

3 La llamada «operación avispa» fue el nombre que se le dio a la estrategia utilizada por los partidos tradicionales, aunque especialmente por los liberales, durante la década de 1990, con el fin de asegurar una presencia territorial amplia y una representación más significativa en el Congreso. Lo anterior mediante la entrega indiscriminada de avales en buena parte del país y la consecuente inscripción de múltiples listas por circunscripción.

Con la reforma de 2003 se dio inicio un proceso de cambio institucional que no ha concluido pero que ha producido efectos concretos, especialmente en términos de una mayor institucionalización de los partidos y del sistema de partidos (Puyana 2012: 19). Este proceso se vio apuntalado por una nueva reforma política y por la ley de partidos que modificó la Ley 130 de 1994, la primera promulgada en 2009 y la segunda vigente desde 2011. En ese sentido, «cuatro son los temas más relevantes de esta reforma: (i) el régimen sancionatorio para organizaciones políticas que avalen candidatos con vínculos con fuerzas ilegales, dentro del cual la «silla vacía» es el principal exponente; (ii) aspectos relacionados con el sistema electoral, en específico el incremento del umbral y las limitaciones a la doble militancia; (iii) el funcionamiento interno de partidos y movimientos políticos, especialmente en relación con la democratización interna y la equidad de género; y (iv) medidas sobre el financiamiento de la política» (véase Cuadro 1).

**Reformas políticas aprobadas en Colombia, 2003-2011**

Reforma	Reforma constitucional 2003	Reforma constitucional 2009	Ley de partidos (1475) 2011
Lista electoral	Adopción de una lista única por partido o movimiento con opción de elegir entre listas cerradas o con voto preferente;	Opción del voto preferente. Se incluye la figura de la silla vacía, que plantea que partidos y movimientos políticos no podrán reemplazar con otro candidato de la lista a aquellos militantes que, elegidos para alguna circunscripción plurinominal, sean condenados por los delitos específicamente señalados. En este caso, el escaño quedará vacío. Se limita el uso de las suplencias y establece que sólo podrán ocurrir en caso de muerte, incapacidad física absoluta, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, sanción disciplinaria consistente en destitución y pérdida de investidura.	Creación de una cuota de género del 30% para todas las circunscripciones de cinco o más escaños
Umbral electoral	Umbral del 2% para mantener la personería jurídica y para participar en la repartición de escaños en circunscripciones plurinominales	Incremento del umbral al 3% para participar en la repartición de escaños en circunscripciones plurinominales a partir del año 2014.	NA
Fórmula electoral	Cambio de la fórmula para repartir escaños, se pasa a la fórmula d'Hondt (o cifra repartidora).	NA	NA
Organización y funcionamiento interno	Prohibición expresa de la doble militancia, según la cual «en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político».	Se limita el «cambio de camiseta» pues planteó que los miembros de una corporación pública que decidieran presentarse a la siguiente elección por un partido distinto al suyo deberán «renunciar a la curul al menos doce meses antes». «Partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente» y que, por ende, sus directivos «deberán propiciar procesos de democratización interna». Posibilidad de realizar consultas interpartidistas con el fin de permitir la selección de candidatos de coalición. Se establece que los partidos políticos serán sancionados con multas, devolución de recursos otorgados por el Estado para campañas e incluso pérdida de personería jurídica, en caso de avalar a candidatos que resulten condenados por delitos de lesa humanidad, vínculos con grupos armados ilegales y narcotráfico, así como delitos contra mecanismos de participación democrática.	Se amplían las causales de doble militancia. Reglamenta las consultas internas e interpartidarias, definiendo su alcance, funciones del CNE sobre las mismas y establece sanciones en caso de que sus resultados no sean acatados. Se reglamentan cuatro alternativas que tienen los militantes de un partido frente a la vida del mismo: la disolución, la liquidación, la fusión y la escisión voluntaria. Sobre cada una de estas situaciones se establecen procedimientos y requisitos. Se le otorga al CNE la posibilidad de ordenar la disolución y liquidación de partidos y movimientos en caso de «utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral», entre otros delitos de esta naturaleza. En específico, la nueva norma reglamenta la responsabilidad de los partidos y de sus directivas con relación a las actuaciones de las personas a las que éste y éstas otorgaron un aval.

Financiamiento	Esquema mixto de financiación, tanto para partidos y movimientos políticos, como para campañas electorales. Se introducen los anticipos de dinero para todas las elecciones (esto ya estaba contemplado para las presidenciales).	Se establecen las distintas fuentes disponibles, entre las que se mezclan públicas y privadas. Para la distribución de los recursos se establecen siete criterios de distribución y el peso de cada uno en el presupuesto total del partido. Obliga a partidos y movimientos a presentar ante el CNE sus informes contables durante los primeros cuatro meses del año. Las campañas electorales se pueden costear tanto con recursos públicos como privados. Se contempla el otorgamiento de anticipos.	
Los partidos en el Legislativo	Creación de un régimen de bancadas, más adelante reglamentado por la Ley 974 de 2005 conocida también como Ley de Bancadas.	NA	NA

Fuente: *Elaboración propia con base en Puyana (2012).*

La ley de partidos y movimientos políticos, o Ley 1475 de 2011, vino en gran medida a complementar las disposiciones más importantes consagradas en la reforma política inmediatamente anterior, específicamente en temas como el sistema electoral, el funcionamiento interno de los partidos y movimientos, el régimen de responsabilidad de dichas organizaciones y, especialmente, de sus directivas y el financiamiento de partidos, movimientos y campañas. De este modo, se planteaba la interrogante sobre los efectos inmediatos que tendrían estos dos últimos conjuntos de normas sobre la dinámica y el formato del sistema de partidos que se configuraría como resultado de las elecciones de 2011, teniendo en cuenta el escaso tiempo que transcurrió entre la aprobación de ley de partidos y la celebración de las elecciones.

### *El sistema de partidos colombiano hoy*

Las elecciones locales y regionales del 2011 pusieron en evidencia la existencia de dinámicas y formatos de competencia diferentes en los niveles nacional, regional y local así como respecto de los diferentes municipios y departamentos entre sí. En ese sentido, la supremacía de los tradicionales ya no es tal, ya que éstos controlan poco más del 40% de las alcaldías y poco más del 20% de las gobernaciones, cuando a principios de la década de los noventa la cantidad de alcaldes de partidos tradicionales era de alrededor del 70% (Batlle 2012).

Además, desde el triunfo del presidente Juan Manuel Santos en 2010, el Legislativo otrora excesivamente fragmentado, en la actualidad no solo cuenta con 12 partidos, sino que además, se encuentra casi en su totalidad sumergido en la gran coalición de la «Unidad Nacional». La coalición está conformada por los tradicionales Liberal (PLC) y Conservador (PCC) y los nuevos PSUN, Cambio Radical (CR) y el Partido Verde (PV).<sup>4</sup> Esta nueva situación había permitido reducir los niveles de polarización a los que la ciudadanía se había acostumbrado durante la era Uribe (Batlle y Duncan 2013). Colombia, como la gran mayoría de países de América Latina (a excepción de casos puntuales como el de Chile), no ha contado históricamente con una tradición coalicionista que contribuyera a garantizarle al Ejecutivo el apoyo que necesita para llevar a cabo su agenda y, en suma, gobernar. Si bien, como ya se dijo, durante gran parte del gobierno de Uribe, el PCC y el PSUN apoyaron decididamente al presidente y formaron parte de la llamada «Coalición Uribista»; en este caso, la voluntad de institucionalizar la coalición en términos de su denominación y su administración, suma un elemento nuevo al análisis.

<sup>4</sup> Cabe aclarar que durante el mes de septiembre de 2013, el PV abandonó la coalición de gobierno.

Mientras en el nivel nacional la cantidad de partidos se ha venido moderando y la gran coalición de gobierno le imprime relativa estabilidad a las dinámicas de la competencia electoral así como a las votaciones cotidianas del Legislativo, los comicios locales del 2011 pusieron en evidencia el caos ideológico y partidista que se venía configurando en lo subnacional en esta nueva etapa en la que ya no priman los tradicionales. En ese sentido, tuvo lugar un gran número de alianzas entre diferentes partidos, candidatos y movimientos, las cuales no se reprodujeron con los mismos integrantes a lo largo del territorio sino que variaron en cada región e incluso en los municipios de un mismo departamento (Batlle 2012: 168).

**Cuadro 2. Éxito electoral elecciones legislativas 2010 y subnacionales 2011**

Partido	Alcaldías	Esaños en Concejos	Gobernaciones	Esaños en Asambleas	Esaños en el Legislativo (Senado/ Cámara de Representantes)
PSUN	258	2.054	4	74	28/48
PCC	194	1.989	1	65	22/36
PLC	181	1.873	6	78	17/38
CR	155	1.448	1	50	8/16
PV	49	717	2	23	5/3
PDA	9	231	0	7	8/5
MIRA	1	45	1	7	3/1
GSC	163	750	14	17	NA
Otros	66	846	3	16	11/18

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Como se puede observar en el cuadro 2, el PSUN es el ganador tanto en el nivel nacional como en el local, sumado al hecho de que el presidente electo en 2010 también pertenece a ese partido. Si bien es un partido nuevo el que cosecha los mayores triunfos, los tradicionales se ubican justo detrás de este en los diferentes niveles de competencia, controlando entre los dos casi la mitad del Senado y setenta y cuatro de los 165 esaños en la Cámara de Representantes, así como numerosas alcaldías, incluso de ciudades capitales y gobernaciones.<sup>5</sup> Se puede observar, entonces, la configuración de un sistema de partidos en el que conviven tradicionales y nuevos así como partidos y movimientos e independientes, con algunos partidos considerados «nacionales»<sup>6</sup> y otros como exclusivamente regionales y con escasa o nula representación en el Congreso como ASI, AICO o MIO.

5 «(...) los liberales ganaron siete alcaldías de ciudades capitales: Medellín, Bucaramanga, Santa Marta, Riohacha, Ibagué, Armenia y Yopal con candidato propio y cuatro más en coalición u otorgando su aval a otros movimientos: Barranquilla, Cali, Montería e Inírida. El PSUN concentró a sus candidatos a alcalde exitosos en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Meta, Santander, Sucre y Valle. El PLC, por su parte, obtuvo la mayor cantidad de alcaldías en los departamentos de Casanare, Cauca, Chocó, La Guajira y Quindío. El PCC en Caldas, Huila, Norte de Santander y Putumayo, mientras que CR en Atlántico, Cesar, Nariño y Tolima. Por último, ASI obtuvo la mayor cantidad de alcaldías en Caquetá y Risaralda» (Batlle 2012).

6 Entre los partidos considerados «nacionales» se puede agrupar a los siguientes: PSUN; PLC; PCC; CR; PV; PDA; MIRA e incluso, por su representación en el Congreso, al *novísimo* Partido de Integración Nacional (PIN).



## Representatividad *versus* gobernabilidad: las negociaciones de paz reabren un debate que parecía saldado

La anterior sección muestra cómo, en relación con el marco legal para la participación política, las últimas décadas en Colombia se han caracterizado por un continuo vaivén en el debate entre gobernabilidad y representatividad ya clásico en las discusiones sobre sistemas electorales (Payne 2006). El movimiento ciudadano que desembocó a comienzos de la década de 1990 en la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente buscaba, entre otras cosas, pero principalmente, esquemas normativos que permitieran –después de más de un siglo de bipartidismo– abrir el sistema a la participación de nuevas fuerzas políticas y priorizar así el objetivo de mayor representatividad sacrificado durante décadas en Colombia.

Como se dijo anteriormente, el ambiente reformista que inauguró la década del 2000 venía guiado por el interés de reducir la hiperfragmentación del sistema de partidos que se había producido a causa de las modificaciones hechas a los arreglos electorales por la Constitución de 1991. El creciente número de partidos fue argumento suficiente para promover una reforma constitucional que, aprobada en el 2003, impusiera límites a dicha fragmentación.

Aunque el debate gobernabilidad *versus* representatividad parecía saldado con la reforma constitucional del 2009 y con la ley de partidos y movimientos políticos aprobada en el 2011 (Ley 1475), éste reapareció con motivo de las conversaciones que desde el 2012 sostiene el gobierno de Juan Manuel Santos con la guerrilla de las FARC-EP. No solo la experiencia internacional muestra que es natural que, como se sostendrá más adelante, un proceso de paz conduzca eventualmente a que la subversión se transforme en fuerza política legal, sino que en el mismo «Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera» –suscrito entre ambas partes a finales de 2012 para dar inicio a las conversaciones y que dota al proceso de una agenda acotada y pública– se establece como uno de los cinco temas por abordar, el de la participación política.<sup>7</sup>

En efecto, el segundo tema en la agenda advierte que uno de los aspectos centrales en estas conversaciones será el que abra la posibilidad para que desmovilizados de las FARC, de distinto rango, participen en la contienda electoral a través de mecanismos institucionales. En particular, el Acuerdo General estableció tres sub temas: «(1) derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del acuerdo final, acceso a medios de comunicación; (2) mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas; (3) medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, igualdad de condiciones y con garantías de seguridad».

Aunque estos puntos muestran que la Mesa de Conversaciones tocará el tema de participación política con un énfasis en la incorporación política de excombatientes de las FARC-EP, la amplitud de la agenda permite anticipar que un eventual acuerdo final abordará, además de éste, aspectos centrales del funcionamiento del sistema político como son el ejercicio de la oposición, la equidad en el ejercicio de la política, la capacidad del sistema de incluir distintos grupos poblacionales y la seguridad para quienes pretendan participar en política. De manera entonces que, superando lo meramente especulativo, resulta oportuno adelantar un análisis sobre la agenda de reformas políticas que se podrán desprender de un eventual escenario de post conflicto con las FARC-EP.

7 Las conversaciones de paz con las FARC-EP han sido presentadas por el Gobierno nacional como estructuradas en tres fases: (1) la primera de acercamientos entre las dos partes que no fue hecha pública y que culminó con la suscripción del acuerdo general mencionado; (2) la segunda, de conversaciones propiamente dichas, que se está llevando a cabo en La Habana y que pretende concluir con un acuerdo final sobre los cinco temas pactados en la agenda; y (3) una final, todavía por verse, que se enfocará en la implementación de los acuerdos.

La bibliografía sobre la relación entre participación política de excombatientes y el éxito de procesos de paz es extensa y se ha fundamentado, principalmente, en el estudio de experiencias internacionales en donde existió tránsito desde grupos armados a fuerzas políticas (Garibay 2005; Nasi 2007; Bell y O'Rourke 2007; Soderberg 2008; de Zeeuw 2008; Mattes y Savun 2009). La mayoría de estos aportes concluyen en dos cuestiones que son relevantes para este trabajo: (1) la mayoría de conflictos que terminan por la vía negociada incorporan cláusulas sobre participación política de excombatientes dentro de los acuerdos, y (2) la apertura del sistema político después de los acuerdos incide positivamente en la sostenibilidad de los mismos.

En ese sentido, las experiencias hasta ahora estudiadas muestran que la participación política de antiguos miembros de grupos armados suele acarrear reformas políticas sobre la base de mayor inclusión. El grado de mayor o menor apertura del sistema va a depender entre otras cosas de la relación de fuerzas presente en el proceso de negociación –por ejemplo, de cuán debilitadas llegan las partes a la mesa. Pese a la longevidad del conflicto armado, Colombia no es un país que haya sido ajeno a esta problemática y que no haya conocido los riesgos de la implementación. La experiencia de la Unión Patriótica (UP) en las décadas de 1980 y 1990, así como la del M-19 en la década de 1990, son evidencias de ello. Con el fin de tenerlas en consideración para el análisis posterior, a continuación se traen a colación algunos de los principales rasgos de dichas experiencias.

### *La Unión Patriótica (UP) y el Movimiento 19 de abril (M-19): ¿Aprendiendo del pasado?*

La UP entró a competir en la escena electoral colombiana en el marco de la tregua pactada a comienzos de la década de 1980 por las FARC-EP con el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y acogió en sus filas algunos militantes de esta guerrilla –uno de los cuales, alias ‘Iván Márquez’, hace parte del equipo negociador de las FARC-EP en el gobierno de Santos. A fines de la década de 1980, la UP había logrado elegir decenas de alcaldes, concejales y congresistas. Sin embargo, quizás a causa de ese mismo éxito electoral, la UP fue víctima de una campaña de exterminio ejecutada por grupos paramilitares, en algunos casos, en connivencia con agentes del Estado (Cepeda, 2006).

A causa de este exterminio, la UP perdió no sólo buena parte de sus militantes sino que vio caer a dos candidatos presidenciales, uno de ellos –Bernardo Jaramillo– en pleno proceso electoral de 1990 en el que también fueron asesinados otros dos candidatos: Luis Carlos Galán, liberal, y Carlos Pizarro, del M-19. Producto de la victimización de la UP, este partido perdió su personería jurídica a comienzos de la década de 2000 y, aunque no desapareció como movimiento ciudadano, sí dejó de competir en la arena electoral.<sup>8</sup>

Por su parte, el M-19 se desmovilizó y entregó las armas durante el gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990) y consiguió insertarse políticamente con éxito en el proceso que eligió la Asamblea Nacional Constituyente en diciembre de 1990. Pese al golpe que recibió en su primera contienda electoral -bajo la etiqueta de la Alianza Democrática M-19- con el asesinato de su candidato Carlos Pizarro, este movimiento vio en la conformación de una Asamblea Constituyente una oportunidad de incidencia dentro del ámbito institucional. Para esa elección consiguió poco más del 26% de los votos, lo que le significó 19 de los 70 escaños disponibles. Un resultado histórico para un movimiento de izquierda en Colombia.<sup>9</sup>

8 La responsabilidad del Estado en esta situación, tanto por acción como por omisión, ha sido abordada en repetidas oportunidades por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ya median condenas contra el Estado por episodios relacionados con el exterminio de la UP. De igual forma, como un acto que puede ser interpretado como de reparación colectiva, el Consejo de Estado determinó mediante una sentencia emitida en julio de 2013 devolverle la personería jurídica a la UP.

9 La presencia del «Eme» en la Asamblea, así como la de otros movimientos como la misma UP, entre otras razones, le imprimió el carácter progresista que todavía en la actualidad tiene la Constitución Política de Colombia.

De todas maneras, el futuro de esta organización como fuerza política no permite hacer referencia a su experiencia como un éxito. De hecho, después de los momentos de euforia de la primera mitad de la década de 1990, la AD M-19 terminó reducida a su mínima expresión en el marco de la fragmentación del sistema de partidos que caracterizó dicha década y unos años después, al igual que la UP, terminó perdiendo su personería jurídica y sus principales figuras –aunque continuaron vigentes políticamente– acabaron migrando a plataformas políticas distintas. Esta experiencia demuestra que no basta con abrir el sistema, sino que la apertura debe buscar esquemas que aseguren la sostenibilidad de los nuevos movimientos políticos que entran a la legalidad. Del éxito electoral –inmediato pero también en el mediano y largo plazo– de los desmovilizados y de su posibilidad real de incidir dependerá buena parte de la sostenibilidad misma de los acuerdos de paz (Mattes y Savun 2009).

Ambas experiencias dejan aprendizajes que podrían ser tenidos en cuenta en el marco de un proceso de desmovilización de las FARC-EP. En primer lugar, lo sucedido con la UP ejemplifica los riesgos que implica un proceso de inserción política de ex combatientes que no viene acompañado de la decidida protección de sus militantes por parte del Estado.<sup>10</sup> Además de lo anterior, es posible que la experiencia de la UP tampoco haya conducido a mejores resultados por la combinación de todas las formas de lucha que las FARC-EP mantuvieron durante la década de 1980, así como el consecuente fracaso de las negociaciones con el Gobierno de entonces. Una verdadera desmovilización aparece, entonces, como un criterio fundamental.

### *¿Un nuevo cambio de paradigma?*

Como se ha dicho, un eventual escenario de postconflicto con las FARC-EP va a requerir que en Colombia se considere la posibilidad de que los desmovilizados de esa guerrilla, incluso los de más alto rango, en algún momento participen en política desde la legalidad (FIP 2013). No son pocas las experiencias internacionales que han demostrado esta necesidad y será difícil argumentar que Colombia puede ser una excepción. Aunque nada se sabe sobre lo que se está negociando en la Mesa de Conversaciones de La Habana ni mucho menos sobre eventuales pactos, el tono mismo del acuerdo general da a entender que un acuerdo final, de alcanzarse, va a requerir un cambio de paradigma en el debate sobre las reformas políticas en el país.

Como se concluyó en la primera parte de este artículo, desde comienzos de la década del 2000, la posición dominante ha sido la de priorizar la gobernabilidad sobre la representatividad en el diseño del sistema electoral. La insistencia del legislador por reducir el número de partidos, por fomentar el trabajo en bancada y por aumentar cada vez más la regulación interna de los mismos (Puyana 2012), ha buscado reducir la fragmentación con miras a un sistema de partidos que facilite la tarea de gobierno. Un sistema menos fragmentado puede reducir la polarización y, entre otras cosas, facilitar la formación de coaliciones que soporten la agenda del presidente (Mainwaring 1995). No obstante, este objetivo puede ponerle trabas a la participación de las minorías políticas y poblacionales.

Prueba de lo anterior es la evolución que ha tenido el umbral electoral en la última década. Hasta antes del 2003, el umbral era una medida impensable en Colombia y el criterio que guiaba la existencia de los partidos era el de asegurar la representatividad de los mismos. Hasta entonces, la creación de partidos era un trámite que se alcanzaba con un puñado de firmas y que no dependía necesariamente del número de votos obtenidos en las elecciones. A partir del 2003,

10 No en vano el Acuerdo general suscrito entre el Gobierno y las FARC-EP incluye dentro de la agenda las condiciones de seguridad para la participación política.

con la aprobación de un umbral del 2%, para existir como partido o movimiento político se debía obtener un mínimo de votos obtenidos en las elecciones al Senado, lo cual obligó a muchas organizaciones a coaligarse bajo una misma etiqueta para sobrevivir. Otros proyectos –los más personalistas o regionalistas– desaparecieron con la primera prueba del umbral en los comicios de 2006 (Rodríguez Raga y Botero 2006).

Con el incentivo de seguir ordenando el «caos de representación» creado por la Constitución de 1991, la reforma constitucional de 2009 incrementó el umbral al 3% de los votos: una decisión que promueve un sistema político de mayorías y que se implementará por primera vez en las elecciones de 2014. Como se muestra a continuación, agrupaciones como el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA), el cual tiene su base en comunidades cristianas a lo largo del país, enfrentarán el riesgo de desaparecer con el incremento en el umbral. De igual forma, partidos nuevos como el Polo Democrático Alternativo –único partido de oposición– y el Partido Verde pueden hallarse ante el riesgo de perder su personería jurídica.<sup>11</sup> La evolución del umbral electoral ha sido, entonces, una apuesta por la gobernabilidad que incluso podrá conducir a que en 2014 se elija en Colombia un Congreso sin minorías (Batlle y Duncan 2013).

### *¿Las (contra) reformas políticas del postconflicto?<sup>12</sup>*

El tercer subtema del acuerdo general suscrito entre el Gobierno y las FARC da algunas pistas al respecto, en la medida en que hace referencia concreta a «medidas efectivas» que promuevan una mayor participación política en igualdad de condiciones, especialmente de población vulnerable. Como sucedió en 1991, y como muestran las experiencias internacionales, es probable que cualquier acuerdo sobre este aspecto implique una apertura del sistema político que facilite la inserción política tanto de los excombatientes como de partidos nuevos y, en algunos casos, minoritarios. Un escenario de este tipo podrá implicar no solo la revisión del umbral electoral, sino de otros aspectos como el financiamiento de las campañas.

#### **1. Sistema electoral**

En lo que al umbral electoral se refiere, arriba se advertía ya sobre los riesgos que su implementación puede tener sobre la llegada de fuerzas minoritarias al Congreso. Detrás de esta posibilidad reside una realidad: con un umbral del 3% en las elecciones al Senado –para existir como partido y para participar en la distribución de escaños– será cada vez más difícil crear partidos nuevos. Aunque las reglas electorales permiten la existencia de candidaturas cívicas, soportadas en la recolección de firmas, la existencia jurídica de un partido se encuentra inevitablemente atada a la superación del mencionado umbral. Sobre este punto, resulta difícil pensar en que las FARC-EP al desmovilizarse estén dispuestas a someterse a esta regulación que implica un mínimo muy alto de apoyo electoral que no cualquier organización política es capaz de obtener.

Entonces, un eventual escenario de postconflicto podrá avocar al Legislativo a una discusión sobre esta regla. Aunque, como ha sucedido en el pasado, una salida a estas restricciones podría estar en la posibilidad de decretar normas específicas y temporales para el grupo desmo-

11 Al respecto véase Botero, Felipe «Umbral electoral y minorías políticas» en Razón Pública.com, 23 de junio de 2013. Disponible en <<http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6916-umbral-electoral-y-minorias-politicas.html>>

12 Es importante aclarar que en el análisis que se presenta a continuación no se consideran aspectos relacionados con el marco de justicia transicional y/o las fórmulas constitucionales y legales que deberán tomarse con el fin de permitir que los desmovilizados, de todos los rangos, pueden participar en política (sobre este aspecto véase Lancheros 2013 y MOE 2013). Las figuras jurídicas necesarias para que los excombatientes entren en la legalidad –y, entre otras cosas, puedan participar en política– deben ser igualmente estudiadas en esta fase del proceso; sin embargo, éstas no hacen parte de este artículo.

vilizado –como el otorgamiento de la personería jurídica sin tener que someterse al umbral o escaños específicos en cuerpos colegiados durante un lapso predefinido (MOE 2013)–. A juzgar por el tono de algunos voceros de la guerrilla que han hecho referencia al tema, es posible que los actores del diálogo estén considerando un arreglo que vaya más allá de la sola incorporación de los excombatientes y que considere, por lo tanto, una nueva apertura del sistema.<sup>13</sup>

En lo que a financiamiento se refiere, la Ley 1475 tuvo avances significativos que todavía no han sido plenamente implementados (Puyana 2012). Esta medida reglamentó los anticipos, creados en la reforma constitucional de 2009, que pueden ser solicitados por los partidos al iniciar una campaña con el fin de arrancar en igualdad de condiciones con los demás contendores. La plena implementación de esta medida es ya un paso adelante en el objetivo de igualdad de oportunidades.

Sin embargo, su reglamentación impone dos limitantes para una eventual incursión de las FARC-EP en la política: (1) el monto de los anticipos para partidos nuevos es igual monto recibido por el partido que recibe el menor anticipo y (2) en adelante, los anticipos se tasan con base en la votación obtenida en la elección inmediatamente anterior. Esta norma, como se encuentra prevista actualmente, pone a cualquier organización surgida de La Habana en desventaja con los partidos existentes y sus organizaciones. Al encontrarse en esa situación es probable que, para un eventual post-conflicto, tengan que considerarse esquemas de financiamiento para que los movimientos surgidos de un acuerdo de paz obtengan anticipos por montos que les permitan participar con mejores condiciones.

Ahora bien, lo anterior solucionaría solo parte del problema. Aunque no se plantea en la agenda de las conversaciones, un aspecto que podría surgir en un eventual postconflicto tiene que ver con las fuentes de financiamiento de la política. Ninguna de las recientes reformas ha abordado a fondo esta materia y, por ende, la política en Colombia se sigue financiando por fuentes tanto públicas como privadas. Dado el débil control que existe en la actualidad sobre el origen de las fuentes privadas así como sobre el uso de las mismas, será difícil hablar de igualdad de oportunidades sin que se planteen esquemas de financiamiento exclusivamente estatales que aseguren mayor transparencia en el acceso y uso de recursos para financiar tanto el funcionamiento de los partidos como su incursión en campañas.<sup>14</sup>

Finalmente, aunque no está directamente relacionada con la participación política en el postconflicto, la actualización del código electoral es un asunto que puede surgir en la actual fase de conversaciones así como en una eventual fase de implementación de los acuerdos. El código vigente en Colombia fue redactado en 1985 y no ha sido actualizado según las reformas al sistema electoral que han sido promulgadas desde 1991. De hecho, en razón a este anacronismo, el gobierno de Juan Manuel Santos intentó en dos oportunidades, sin éxito, promover un nuevo código electoral con el fin, entre otros, de dotar al sistema de mayor transparencia y legitimidad. Pese a que estos proyectos de reforma fueron archivados, los objetivos que perseguían seguirán vigentes y es posible que surjan en el marco de las conversaciones en La Habana.

## 2. Los partidos y el sistema de partidos

La reforma constitucional de 2009 y la Ley 1475 de 2011 se fundamentaron sobre el objetivo de contar con partidos más responsables, particularmente en su función de reclutamiento de militantes y selección de candidatos (Puyana 2012). En particular, sobre vínculos con grupos armados ilegales (GAI): (1) se establecieron sanciones para partidos y directivos que inscriban can-

13 Véase nota titulada «Farc presentan 10 propuestas para ingresar a la escena política» publicada en *Elespectador.com* el 19 de junio de 2013, disponible en <<http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-428755-farc-presentan-10-propuestas-ingresar-escena-politica>>.

14 Véase ponencia presentada por el Polo Democrático Alternativo en el «Foro sobre participación política» organizado por Naciones Unidas y la Universidad Nacional los días 28, 29 y 30 de abril de 2013. Audio disponible en <[www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co)>.

didatos con comprobados vínculos con GAI, (2) se detalló como una de las fuentes prohibidas de financiamiento las de personas acusadas de vínculos con GAI, y (3) se estableció la llamada «silla vacía» como sanción a los partidos cuyos elegidos sean capturados o condenados por vínculos con GAI. Estas restricciones se unen a las establecidas como inhabilidades para toda persona que haya sido condenada a una pena privativa de la libertad (Lancheros 2013).

Aunque este último aspecto es de la esfera de los arreglos relativos a la justicia transicional –algunos de los cuales encuentran un punto de partida en el llamado Marco Jurídico para la Paz, reforma constitucional aprobada por el Congreso en 2012 (Lancheros 2013)– las restricciones a la participación política de personas vinculadas con grupos armados ilegales es un aspecto introducido al marco legal colombiano por la ley de partidos y movimientos políticos que deberá abordarse para permitir que excombatientes, e incluso personas relacionadas con éstos, puedan efectivamente participar en contiendas electorales sin enfrentar el riesgo de terminar destituidos del cargo por inhabilidades.

Otro tema, relativo al funcionamiento del sistema de partidos, que seguramente será protagónico en un eventual acuerdo surgido de La Habana es el del ejercicio de la oposición política en Colombia. Este punto hace parte del acuerdo general, dentro del primer subtema y se refiere no solo al ejercicio de la oposición que podrían ejercer los excombatientes sino, en general, a la oposición como derecho de cualquier partido que asuma ese papel. Este, nuevamente, no es un tema nuevo en Colombia. Ha sido discutido, con distintos niveles de intensidad, desde fines de la década de 1980 y la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue ya un primer escenario de discusión al respecto. De ahí que existan ya algunas medidas que garantizan en el país el derecho al ejercicio de la oposición.<sup>15</sup>

Aunque la Constitución Política vigente reconoce como oposición a cualquier partido o coalición de partidos que se reconozcan como tal,<sup>16</sup> en Colombia no existe un verdadero estatuto de oposición (PNUD 2011). Las normas relativas al ejercicio de este derecho están dispersas<sup>17</sup> y han sido constantes los llamados a que se adopte una legislación unificada; de hecho, el gobierno de Santos y el Polo Democrático Alternativo que, como se dijo anteriormente, es el único partido declarado en oposición, adelantaron conversaciones durante 2010 y 2011 con el fin de acordar un proyecto de estatuto para ser discutido por el Congreso. No obstante, pese a la existencia de una versión relativamente avanzada, gobierno y oposición no alcanzaron el consenso y ninguna iniciativa fue radicada (PNUD 2011).

El tono de la agenda que guía las conversaciones de La Habana sugiere que, además de la necesaria unificación de la norma, la mesa probablemente aborde aspectos como el acceso a los medios de comunicación y ampliación del derecho a réplica, la presencia de la oposición en la organización electoral –específicamente en el Consejo Nacional Electoral al que suelen llegar los partidos mayoritarios– y la designación de representantes de la oposición en organismos de control cuyas cabezas son en la actualidad electas por el Congreso de la República.<sup>18</sup> Negociaciones emprendidas entre el gobierno y la oposición en 2010 y 2011, en cabeza del entonces ministro del Interior y de Justicia, muestran que algunos de estos aspectos reivindicados desde la izquierda por años no serán fácilmente aceptables por el Gobierno.<sup>19</sup> Habrá que ver si las conversaciones para el fin del conflicto abren estas puertas tradicionalmente cerradas.

15 En PNUD (2011) se puede encontrar una comparación reciente sobre el alcance del derecho a la oposición en distintos países, incluido Colombia.

16 Les otorga el derecho a réplica en los medios de comunicación y establece que dichos partidos podrán tener participación en las mesas directivas de los cuerpos colegiados.

17 Algunas de estas medidas están consignadas en la Constitución Política, en sentencias de la Corte Constitucional y en el articulado de leyes como la 5 de 1992 y la 130 de 1994. Al respecto, véase PNUD (2011).

18 Véase ponencia presentada por el Polo Democrático Alternativo en el «Foro sobre participación política» organizado por las Naciones Unidas y la Universidad Nacional los días 28, 29 y 30 de abril de 2013. Audio disponible en <[www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co)>.

19 Al respecto véase Noboa, Armando «La hora cero de la oposición» en Razón Pública.com, 22 de agosto de 2010. Disponible en <<http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1309-la-hora-cero-de-la-oposicion.html>>.

## Reflexión final

Desde principios de la década de 1990, Colombia ha atendido a diferentes reformas políticas y electorales. La que se concretó en la Constitución de 1991, propendía a la apertura del sistema político y, consecuentemente, del sistema de partidos para garantizar nuevos espacios de participación a organizaciones y ciudadanos, trascendiendo la supremacía histórica de los dos partidos tradicionales. Más de una década después y, en el marco de un sistema excesivamente fragmentado y con consecuencias negativas para la gobernabilidad, la reforma de 2003 buscó volver al sistema de partidos menos fragmentado y más estable; a los partidos más fuertes, a lo que se sumó la reforma de 2009 reglamentada en 2011, que apostó también por las organizaciones partidistas en específico y abogó por su democratización interna y la transparencia en su financiamiento, entre otras cuestiones.

El sistema de partidos configurado hoy, luego de las elecciones legislativas y presidenciales de marzo de 2010 y las subnacionales de octubre de 2011, pone en evidencia que por un lado, la fragmentación en el nivel nacional ha disminuido –situación que no se replica en nivel subnacional-. Por otro lado, si bien se han creado nuevos partidos, el sistema parecía caminar de manera relativamente decidida hacia una mayor estabilidad que, en el largo plazo, podría decantar en la institucionalización del sistema de partidos; aspectos que, sumados a la existencia de una coalición de gobierno amplia y estable, hacían pensar en la concreción de algunos de los objetivos que han guiado las últimas reformas, enmarcados en la voluntad de contar un sistema de partidos que permita mayores niveles de gobernabilidad.

Sin embargo, la agenda de las conversaciones de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP –analizada a la luz de la experiencia internacional– pone nuevos elementos sobre la mesa y da pistas relativamente concretas para pensar en un cambio de paradigma en términos de reformas electorales, pasando de la búsqueda de la gobernabilidad a la primacía del principio de la representatividad. El umbral, entre otros aspectos que han seguido el mismo camino, será seguramente revisado en La Habana en el marco de las conversaciones. Dada la evolución del sistema de partidos descrita en este artículo, cualquier acuerdo sobre estos aspectos podría tener incidencia más allá de la participación política de esta guerrilla y promover, como se decía, el regreso de la representatividad como criterio dominante a la hora de pensar en reformas políticas y electorales.

Con respecto a ello, las preguntas están centradas en la voluntad del Gobierno de ceder en la apertura del sistema y hasta dónde aceptará las FARC-EP parte de la normatividad existente y que algunos de sus voceros consideran obsoleta.<sup>20</sup> Lo anterior, además, tendrá que superar el escrutinio de la opinión pública así como de la comunidad internacional. Sin embargo, la preocupación por la representatividad no solo se centra en la posible participación de excombatientes en elecciones, sino que la supervivencia de partidos pequeños –como el Verde, el PDA y el MIRA– se encuentra cuestionada. En ese sentido, aún si las conversaciones de paz fracasan, el debate sobre una nueva flexibilización de las reglas del juego para otorgar mayor oportunidad de representación a las minorías, seguirá sobre la mesa.

20 Véase entrevista a alias «Rodrigo Granda», del equipo negociador de las FARC-EP, disponible en <<http://www.bluradio.com/#/21510/rodrigo-granda-confirma-que-las-farc-no-aspiraran-la-politica>>.

## Referencias

- Battle, Margarita. 2012. *Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011)*. Tesis doctoral, Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Salamanca, España.
- Battle, Margarita y Gustavo Duncan. 2013. «Colombia: un panorama menos confuso». *Revista de Ciencia Política*, 33:1, pp. 101-116.
- Battle, Margarita y José Ricardo Puyana. 2011. «El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: Una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010». *Colombia Internacional*, 74, pp. 27-57.
- Bell, Christine y Catherine O'Rourke. 2007. «The People's Peace? Peace Agreements, Civil Society, and Participatory Democracy». *International Political Science Review*, 28:3, junio, pp. 293-324.
- Botero, Felipe y Juan Carlos Rodríguez Raga. 2009. «Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política». *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Ed. Martín Tanaka Lima: IDEA Internacional, pp. 49-70.
- Cepeda, Iván. 2006. «Genocidio político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia». *Revista CEJIL* (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional), 2, pp. 101-112.
- De Zeeuw, Jeroen (ed.). 2008. *From Soldiers to Politicians: Transforming Rebel Movements After Civil War*. Boulder: Lynne Rienner.
- Garibay, David. 2005. «De la lutte armée à la lutte électorale, itinéraires divergents d'un choix insolite, une comparaison à partir des cas centraméricains et colombien». *Revue Internationale de Politique Comparée*, 12: 3, pp. 283-297.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. 2006. «Estrenando sistema de partidos». *Análisis político*, 57, pp. 106-125.
- Lancheros, Juan Carlos. 2013. «La participación en política de grupos armados al margen de la ley que abandonen la lucha armada como consecuencia de un proceso de paz, a la luz del marco constitucional vigente» *Konrad Adenauer Stiftung. Rutas jurídicas para la paz: participación política*, Bogotá: KAS-Derecho Justo-MOE, pp. 11-43.
- Mainwaring, Scott. 1995. «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación». *Revista de estudios políticos*, 88, pp. 115-144.
- Mattes, Michaela y Burcu Savun. 2009. «Fostering Peace After Civil War: Commitment Problems and Agreement Design». *International Studies Quarterly*, 53, pp. 737-759.
- Misión de Observación Electoral. 2013. «Rutas jurídicas para la paz de Colombia» *Konrad Adenauer Stiftung. Rutas jurídicas para la paz: participación política*. Bogotá: KAS-Derecho Justo-MOE, pp. 45-102.
- Nasi, Carlo. 2007. *Cuando callan los fusiles: Impacto de la paz negociada en Colombia y Centroamérica*. Bogotá: Editorial Norma.
- Payne, Mark. 2006. «Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática» *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Mark Payne, et. al. Washington D.C.: BID, pp. 41-90.
- Pérez Guevara, Nadia. 2011. «El sistema de partidos colombiano hoy. Partidos y representación en el Congreso después de la reforma de 2003». *Anuario Opera*, 11, sin páginas.
- Pizarro, Eduardo. 2002. «La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales». *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Comp. Francisco Gutiérrez Bogotá: Norma.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2011. *Oposición política en Colombia: debate inconcluso*, Bogotá: PNUD-IDEA-NIMD.
- Puyana, José Ricardo. 2012. «La reforma política en Colombia: ¿partidos más responsables?» *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2012*. Comp. Wills Otero, Laura y Margarita Battle Bogotá: PNUD, pp. 17-62.
- Rodríguez Raga, Juan Carlos y Felipe Botero. 2006. «Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia». *Revista de Ciencia Política*, 26:1, pp. 138-151.
- Soderberg, Mimmi. 2008. «When rebels change their stripes: armed insurgents in post-war politics» Ed. en Anna K. Jarstad y Timothy D. Sisk. *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge University Press: Cambridge.