

# EL CONGRESO HABLA



**Adriana Marcela Ramírez Baracaldo**  
**José Manuel Rivas**  
**Nicolás Liendo**  
—Editores académicos—



*Comprometidos con  
el medioambiente*

# El Congreso habla

---

Adriana Marcela Ramírez Baracaldo

José Manuel Rivas

Nicolás Liendo

–Editores académicos–



El Congreso habla / Javier Duque Daza... [et al.]; editores académicos Adriana Marcela Ramírez Baracaldo, José Manuel Rivas, Nicolás Liendo; prólogo Manuel Alcántara Sáez – Medellín: Editorial EAFIT, 2022.  
364 p.; 24 cm. -- (Académica)

ISBN: 978-958-720-809-2

ISBN: 978-958-720-810-8 (versión EPUB)

1. Colombia – Congreso – 1974-2018. 2. Élite (Ciencias sociales) – Colombia. 3. Legisladores – Colombia. 4. Partidos políticos – Colombia – 2006-2108. 5. Poder judicial – Colombia. 6. Corrupción – Colombia. I. Duque Daza, Javier. II. Ramírez Baracaldo, Adriana Marcela, edit. III. Rivas, José Manuel, edit. IV. Liendo, Nicolás, edit. V. Tít. VI. Serie

328.3861 cd 23 ed.

C749

Universidad EAFIT – Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

## El Congreso habla

Primera edición: diciembre de 2022

© Adriana Marcela Ramírez Baracaldo, José Manuel Rivas, Nicolás Liendo  
–Editores académicos–

© Editorial EAFIT  
Carrera 49 No. 7 sur - 50  
Tel.: 261 95 23, Medellín  
<http://www.eafit.edu.co/fondoeditorial>  
<https://editorial.eafit.edu.co/index.php/editorial>  
Correo electrónico: [fonedit@eafit.edu.co](mailto:fonedit@eafit.edu.co)

ISBN: 978-958-720-809-2

ISBN: 978-958-720-810-8 (versión EPUB)

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587208092lr0>

Edición: Cristian Suárez Giraldo

Corrección de textos: Juana Manuela Montoya

Diseño y diagramación: Alina Giraldo Yepes

Imagen de carátula: 443808928 ©shutterstock.com.

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como Universidad: Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional hasta el 2026, mediante Resolución 2158 emitida el 13 de febrero de 2018

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Editado en Medellín, Colombia

# Contenido

---

Introducción.....	7
1. Renovación y estabilidad en el Congreso de Colombia, 1974-2018 <i>Javier Duque Daza</i> .....	11
2. Los políticos importan. Un análisis de la carrera parlamentaria de los representantes a la Cámara, 1998-2018 <i>Carlos Enrique Guzmán Mendoza, Angélica Rodríguez Rodríguez y Diego Armando Ramírez Hernández</i> .....	67
3. Profesionalización de las élites parlamentarias en Colombia (1998-2022) <i>Mélany Barragán y Cristina Rivas Pérez</i> .....	99
4. Actitudes de los legisladores colombianos frente a la desigualdad de género <i>María Alejandra Auza Garrido y Mariana Sendra</i> .....	121
5. La justicia bajo la lupa: Confianza en el poder judicial y percepciones sobre su independencia <i>Martha Gutiérrez y Camilo Ignacio González</i> .....	155
6. La corrupción en sus justas proporciones. Percepciones de los legisladores colombianos en torno a la corrupción <i>Sergio García Rendón y Jon Subinas</i> .....	181

7. Política exterior colombiana: élites, opinión e identidad <i>Fabio Sánchez y César Niño</i> .....	203
8. La democracia entre las armas: la percepción de los legisladores colombianos (1998-2018) <i>Paola Montilla y Tatiana Gévez</i> .....	221
9. La funcionalidad de los partidos políticos en Colombia (2006-2018) <i>Nicolás Liendo y Camilo González</i> .....	253
10. La estructura ideológica de la élite política en Colombia: ¿hay un antes y un después de la reforma del 2003? <i>Adriana Marcela Ramírez Baracaldo</i> .....	285
11. La evaluación del presidente de Colombia por los congresistas latinoamericanos: los casos de Uribe (2002-2010) y Santos (2010-2018) <i>José Manuel Rivas y Asbel Bohigues</i> .....	329
Sobre los autores .....	355

# Introducción

---

El estudio de las élites políticas es recurrente en la academia. Max Weber y Robert Michels, al alimón con Bryce y Mijail Ostrogorski, hace algo más de un siglo aperturaron una vía que trajo consigo importantes aportaciones para el conocimiento de la realidad política. Considerada como variable dependiente, la aproximación a su análisis ha supuesto un fértil terreno en la política comparada, bien fuera utilizando aproximaciones mediante estudios de caso o de N mediana o grande. Sin embargo, es menos frecuente su abordaje como variable independiente para el estudio acerca de problemas sistémicos, fuera de la preocupación de su papel en instancias concretas de la representación, como los partidos políticos. En ese sentido, hay tres tipos de aproximaciones según se aborden tres preguntas: ¿quiénes son?, ¿qué hacen?, ¿qué piensan? Poner el acento en sus trayectorias, su comportamiento o sus actitudes y opiniones implica considerar diferentes enfoques que, no obstante, sirven para entender otros aspectos más gruesos de la política.

Por otra parte, la interconexión del estudio de lo institucional con los agentes que operan las instituciones es una estrategia necesaria para ampliar el conocimiento de la política. Como bien señaló Giovanni Sartori en una afortunada metáfora, “hay que estudiar a los maquinistas”. Ello supone el diseño de proyectos de investigación que acumulen los datos requeridos para entender de manera sistémica cómo funciona la política, cuáles son sus logros y sus principales retos. Todo representa un engranaje del que la ciencia política es sobrada conocedora al insertarse en su propio devenir.

La madurez de la ciencia política colombiana es un hecho incontrovertible desde hace ya algunos lustros. Por ello no debe sorprender un volumen como el presente, que recoge trabajos realizados por personal académico que en sus tres cuartas partes trabaja en instituciones de educación superior del país. También es un reflejo de su internacionalización en el proceso de su desarrollo. Esto queda en evidencia por los diversos

lugares en que se formaron sus autoras(es), entre los que se destaca la Universidad de Salamanca, a la que estoy vinculado desde hace ya casi tres décadas.

Pero no es solo eso, así mismo hay que considerar la rica temática cubierta en los diversos capítulos, que constituye uno de los grandes aciertos de este volumen. La gran mayoría de los autores se basa en la evidencia empírica suministrada por casi un cuarto de siglo de entrevistas al personal legislador de la Cámara de Representantes colombiana. En efecto, gracias a las encuestas realizadas de manera personalizada –manteniendo el anonimato de la persona entrevistada– y con cuestionarios cerrados, es posible llevar a cabo una minuciosa aproximación a las actitudes y opiniones de esta parte de la clase política, con consecuencias inequívocas para el conocimiento de la realidad del país y para formular hipótesis que permitan validar teorías.

Los capítulos compilados aquí pueden agruparse en torno a dos grandes temas ya esbozados en las líneas anteriores, que siguen el eje de la carrera político-parlamentaria y el eje del posicionamiento de la élite parlamentaria en relación con temas relevantes de la política. Como se ha señalado, la gran mayoría de ellos se apoya en un propósito y una metodología que tiene una vocación comparada (para el ámbito latinoamericano) –aunque lógicamente permite el abordaje de estudios de caso– y una andadura que se aproxima al cuarto de siglo. Este marco es brindado por el Proyecto Élités Políticas de Latinoamérica (PELA) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, un esfuerzo que aglutina a un amplio elenco de personal investigador que aquí se ve en buena parte reflejado.

El primer eje de análisis referido a la carrera que siguen los y las representantes está configurado, en primer lugar, por el capítulo de Javier Duque Daza, que siendo el único que no utiliza los datos de PELA, aborda, *grosso modo*, la composición del Congreso colombiano entre 1974 y el 2018 bajo la lupa de la renovación, de la estabilidad y de los factores que inciden en las dinámicas de cambio y permanencia. A continuación, Carlos Enrique Guzmán Mendoza, Angélica Rodríguez Rodríguez y Diego Armando Ramírez Hernández tratan la carrera parlamentaria en Colombia durante el periodo comprendido entre 1998 y el 2018, presentando las principales características sociopolíticas y sociodemográficas de los congresistas,

de manera que se les clasifica en función de su calidad y su experticia; y también se realiza un análisis sobre cómo los diferentes niveles de su calidad pueden entenderse como una variable explicativa del voto, más allá de las variables tradicionales, como la ideología y el partido. En tercer lugar, Mélany Barragán y Cristina Rivas analizan los procesos de profesionalización de las élites parlamentarias durante el período comprendido entre 1998 y 2022 tomando en consideración sus diferentes procesos de formación, socialización política y experiencia, analizando igualmente los diferentes estadios de toda carrera política: entrada, desarrollo y eventual salida. En cuarto lugar, Adriana Marcela Ramírez Baracaldo se centra en los rasgos ideológicos usando la escala izquierda-derecha, cuestionándose si hay un antes y un después tras la reforma del 2003 y teniendo en cuenta que las elecciones del 2018 fueron un parteaguas de nuevas temáticas con capacidad para definir clivajes y hasta la propia competencia partidista. Finalmente, en este apartado temático, Nicolás Liendo y Camilo González analizan las claves de la evolución partidaria en Colombia durante el periodo 1998-2018 de acuerdo con sus dimensiones organizacional, electoral y gubernamental, incorporando además datos de Latin America Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos) y de Varieties of Democracy (V-Dem) de la Universidad de Goteborg (Suecia)

El segundo eje se articula en torno a las percepciones que los y las representantes tienen con respecto a cinco cuestiones: la desigualdad de género, la justicia, la violencia y el proceso de paz, la política exterior y la figura presidencial. María Alejandra Auza Garrido y Mariana Sendra se proponen identificar quiénes son, a qué partido pertenecen y qué características presentan los legisladores que podrían clasificarse como personal parlamentario con sensibilidad de género. Martha Gutiérrez y Camilo Ignacio González analizan la evolución de las actitudes de los miembros de la Cámara de Representantes de Colombia frente al poder judicial, así como las percepciones sobre su independencia y los principales obstáculos que enfrentan para alcanzarla; además, contrastan la evolución de estas percepciones con su ideología, factores demográficos como la edad y el nivel de estudios, y con el contexto de escándalos de corrupción en la rama judicial. Paola Montilla y Tatiana Gélvez analizan, usando también datos del panel de conflicto y violencia del Centro de Estudios de

Desarrollo Económico (CEDE), si existe una relación entre la idea de los legisladores sobre los imperativos democráticos y el incremento de la violencia; las preferencias por la democracia, la estabilidad, la satisfacción y la confianza en las instituciones se relacionan con variables vinculadas con las diferentes ofensivas ejecutadas por los grupos al margen de la ley. Fabio Sánchez y César Niño estudian los imaginarios y las percepciones de la élite de la política exterior. Finalmente, José Manuel Rivas y Asbel Bohigues se interesan por la proyección del presidente por parte de las élites políticas, algo sobre lo que hay pocos trabajos, a pesar de que estos autores se mueven en los ámbitos presidencialistas; su objetivo es identificar, a partir de la evidencia empírica en este caso de los congresos latinoamericanos, qué impulsa a las élites políticas a evaluar mejor o peor a Álvaro Uribe y a Juan Manuel Santos. Para ello, se tienen en cuenta variables explicativas como la ideología y la distancia ideológica entre el legislador y el presidente.

*El Congreso habla* es un modelo de trabajo colaborativo de equipos vinculados a centros distintos que radican en Colombia y en España, y que tienen como preocupación común aspectos de la democracia representativa en los que resultan determinantes como insumos de conocimiento las posiciones de la élite parlamentaria. Este esfuerzo es inédito en el nivel nacional, siendo el caso colombiano el primero abordado utilizando los datos de PELA. Tratándose de un proyecto de investigación de vocación comparada, la exploración de los casos nacionales no ha sido habitual en el marco del referido proyecto, salvo en artículos o en ponencias aisladas, pero nunca con el esquema abordado en este libro, que como se ha visto cubre una amplia temática. Es, por consiguiente, no solo plausible sino también deseable que se convierta en un modelo para la realización de estudios similares en otros países de la región con los que cuenta semejante batería de datos.

*Manuel Alcántara Sáez*  
Universidad de Salamanca  
Universidad Pontificia Bolivariana

# 1. Renovación y estabilidad en el Congreso de Colombia, 1974-2018

*Javier Duque Daza*

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587208092ch1>

## Resumen

Sobre la renovación-estabilidad en la conformación de los cuerpos legislativos las posiciones contrapuestas consideran que tiende a conformarse una *oligarquía electiva* en las democracias, una clase estable y cerrada, una clase política que se reproduce y se mantiene casi inmóvil en sus posiciones y, cuando se presentan cambios, se dan mediante la cooptación o algún mecanismo controlado de sucesión sin renovación real. Por otra parte, en las democracias es natural la competencia y, con ello, una alta y constante renovación de la clase política con movilidad ascendente, circulación y emergencia de nuevos sectores y de ideas entre las élites. Otra perspectiva ha considerado que lo más frecuente es una situación de *amalgama*. Entre los extremos de la absoluta inmovilidad de la clase política, que tiende a perpetuar los mismos círculos decisores y generaría una oligarquía parlamentaria, una total circulación y una absoluta renovación que expresaría la imposibilidad de conformar una clase política profesional ante la continua entrada-salida de los miembros de las instancias de representación, es más frecuente que se genere un punto intermedio, y la conformación de los cuerpos legislativos se ubica en un punto más o menos cercano a uno de los extremos de inmovilidad absoluta o de plena circulación (Panbianco, 1992). Desde el enfoque que considera que los cuerpos legislativos tienden a presentar la forma de una amalgama, este capítulo estudia el caso de Colombia en el periodo 1974-2018. Se analizan la conformación del Congreso, los grados de renovación-estabilidad de sus integrantes y los factores que inciden en estas dinámicas de cambio y permanencia.

## Introducción

*¿Cuál es el grado de renovación-estabilidad de los integrantes de los congresos, los parlamentos o las asambleas de diputados? ¿Qué factores inciden en esta dinámica de renovación-estabilidad?*

Este tipo de preguntas ha estado presente en diversos estudios sobre las élites parlamentarias, las élites políticas o la clase política, según sea la denominación que se adopte. Sobre la renovación-estabilidad en la conformación de los cuerpos legislativos las posiciones contrapuestas consideran, por una parte, que tiende a conformarse una *oligarquía electiva* en las democracias, una clase estable y cerrada, una clase política que se reproduce y se mantiene casi inmóvil en sus posiciones y, cuando se dan cambios, ocurren mediante la cooptación o algún mecanismo controlado de sucesión sin renovación real (Michels, 1912; Miliband, 1970); y por otra parte, que en las democracias es natural la competencia y, con ello, una alta y constante renovación de la clase política con movilidad ascendente, circulación y emergencia de nuevos sectores y de ideas entre las élites (Pareto, 1916; Mosca, 1939; Kolabinska, 1912).

Otra perspectiva ha considerado que lo más frecuente es una situación de *amalgama*. Entre los extremos de la absoluta inmovilidad de la clase política que tiende a perpetuar los mismos círculos decisores y generaría una oligarquía parlamentaria, y una total circulación y una absoluta renovación que expresaría la imposibilidad de conformar una clase política profesional ante la continua entrada-salida de los miembros de las instancias de representación, es más frecuente que se presente un punto intermedio, y la conformación de los cuerpos legislativos se ubica en un punto más o menos cercano a uno de los extremos de inmovilidad absoluta o de plena circulación (Panebianco, 1992).

En las sociedades latinoamericanas correspondía más con la realidad, al menos hasta mediados del siglo xx, el enfoque de la presencia de una *dominación oligárquica* con escasa circulación de la clase política y la fusión del poder económico con el poder político, entre clase dominante y clase política. El ejercicio político estaba reservado a quienes detentaban el poder económico, a sus allegados y apadrinados. De hecho, bajo arreglos institucionales en los cuales los derechos políticos estaban limitados por consideraciones censatarias y de alfabetismo, el ejercicio del

poder político estaba relacionado con la posición económica y social de las personas. La hegemonía social se expresaba en la baja renovación de la clase política, directamente vinculada con el posicionamiento de las personas en las estructuras sociales y económicas (Lipset y Solari, 1969; Burns y Skidmore, 1979; Carmagnani, 1984; Majul, 1997). Cuando mucho, había cambios parciales por el reemplazo de unos grupos o personas por otros con características similares (disputas entre élites) o a través de medios de cooptación que permitían ciertos cambios graduales sin que se modificaran la estructura ni el orden social vigentes. Había circulación por intercambiabilidad (Blacha, 2007).

Esta situación se fue modificando en el transcurso del siglo xx, especialmente desde la segunda mitad del siglo y de forma más clara en la década de los ochenta, cuando se presentaron en diversos países procesos de restauración de la democracia. En el proceso de expansión de los derechos políticos en el marco del ordenamiento democrático que universaliza los derechos activos y pasivos del voto, esta vinculación entre poder económico y poder político dejó de ser directa e inmediata (Pachano, 1991; Mancilla, 2005). La política democrática fue abriendo campo a un juego político cada vez más amplio y el acceso al ejercicio del poder político no dependía exclusivamente de factores económicos ni del prestigio y la posición social. La ruptura entre el poder económico-social y el poder político eliminó la *predeterminación absoluta del poder político* propia de los regímenes oligárquicos en los que la clase dominante y la clase política estaban unidas.

Después de mediados del siglo xx en casi ningún país de América Latina existía una correspondencia o una alta correlación entre los intereses económicos y las fuerzas políticas, y por el contrario, se empezó a dar una mayor heterogeneidad, con lo que diversos sectores sociales hicieron presencia en los partidos que accedieron a cargos de elección. Aunque hubiera una mayor presencia de sectores económicamente dominantes en la conducción política y en la representación en los cuerpos colegiados, se generó una apertura creciente, especialmente en las décadas de 1960-1980 (Touraine, 1989). Esto no condujo a una sustitución de la clase política, más bien se dieron diversas lógicas, algunas de circulación real, con acceso de otros integrantes procedentes de grupos sociales nuevos y de partidos de reciente creación; otras mediante la intercambiabilidad;

y otras mediante la cooptación con la que algunas élites se beneficiaron de las nuevas ideas de los integrantes de los sectores intermedios de la sociedad que incorporaron en sus filas (Blacha, 2007).

La modificación de la predeterminación social del poder político se puso de manifiesto en el policlasismo de los partidos políticos y en sus transformaciones. Estos se constituyeron en un medio de ascenso social, aunque en muchos se mantuvieron algunas cúpulas que solían incluir a clanes o a grupos familiares poderosos que conservaron sus posiciones de poder. En diversos sistemas se produjo lo que Klaus Von Beyme (1995) llamó la *democratización de la dominación de la minoría*. Esto se expresó en la amalgama, en la combinación de sectores que tradicionalmente habían ocupado los espacios de representación en círculos más o menos cerrados y más o menos excluyentes con otros actores políticos producto de las dinámicas sociales, de nuevos *cleavages*, del surgimiento de nuevos sectores de la economía, el pluralismo religioso y la visibilidad de sectores étnicos antes excluidos.

Desde el enfoque que considera que los cuerpos legislativos tienden a presentar la forma de una amalgama, este capítulo estudia el caso de Colombia en el periodo 1974-2018. Se analizan la conformación del Congreso, los grados de renovación-estabilidad de sus integrantes y los factores que inciden en estas dinámicas de cambio y permanencia. Con este propósito, y sin entrar en los debates que se han dado respecto a las denominaciones de élites, clase dirigente, clase gobernante y dirigencia, adoptamos un concepto operacional de clase política. Pertenecen a ella quienes hacen parte de la cúspide de la administración pública (esfera burocrática) o del parlamento, y de instancias locales y regionales de elección popular (esfera política). Hacen parte de ella todos los políticos, incluso aunque no alcancen una gran importancia en la jerarquía decisoria y sean políticos de segunda fila, que solo tienen una participación periférica en las decisiones políticas, pero participan de sus privilegios (von Beyme, 1995). Para precisar, en este caso nos referimos a quienes ocupan los puestos electivos nacionales, esto es, el Congreso: las personas que tienen un anclaje institucional y que ejercen cargos de elección popular en el Senado y la Cámara de Representantes. El elemento vinculante está dado por los procesos electorales, su pertenencia a los partidos políticos y el acceso a las instituciones a través de procesos de elección popular. Es decir, cons-

tituye la clase política electa. En tal sentido se asimila como el concepto de *clase política institucionalizada* y el de *clases políticas electivas de gobierno y de oposición* (Sartori, 1963; Beyme; 1995; Pasquino, 2000).<sup>1</sup>

En lugar de hablar de circulación, utilizamos las expresiones renovación-estabilidad, en la línea de la existencia de una dicotomía en la que ambas corresponden a los extremos de un continuo, por lo que hay que ubicar cada año y cada momento o periodo en este. Se recurre a una medición básica, donde la permanencia se define como la continuidad de un miembro de la clase política en su escaño o curul de una elección a otra; y la renovación expresa el cambio, con la salida de unos y el ingreso de nuevos miembros a algunas de las corporaciones públicas. Para medir los grados de renovación se considera en cada elección el porcentaje de senadores y representantes nuevos, aquellos que nunca habían sido elegidos en la respectiva cámara.<sup>2</sup> Y se considera una escala con cuatro categorías: 1) baja circulación, entre 0% y 25% de nuevos miembros de la respectiva cámara; 2) circulación media, entre 26% y 50%; 3) alta circulación, entre 50% y 75%; y 4) muy alta circulación, más del 75%.

Se construyó una base de datos con todos los senadores y representantes a la Cámara elegidos desde 1958, se hizo el conteo de los nuevos cada año y se determinó el porcentaje de nuevos en ambas cámaras. En el análisis se establecieron tres subperiodos en los que hubo cambios institucionales y factores sociopolíticos que incidieron de forma importante en los ritmos de la renovación y la estabilidad de los integrantes del Congreso. Los tres momentos o subperiodos presentaron diferencias en relación con los grados de renovación-estabilidad de los integrantes del Congreso: el Frente Nacional prolongado, 1974-1990; el post-Frente Nacional, 1990-2002; y las transformaciones institucionales y el cambio

---

<sup>1</sup> También se utiliza la denominación de élite parlamentaria para referirse a la clase política institucionalizada (Cotta, 1976; Morán, 1989). En el mismo sentido, el PELA de la Universidad de Salamanca los denomina élite parlamentaria (véase Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.  
Recuperado de <http://americo.usal.es/iberoame/?q=node/3528>).

<sup>2</sup> La renovación corresponde al porcentaje de elegidos al Senado y la Cámara de Representantes cada año, que no habían sido elegidos en ninguna de las elecciones anteriores (retrocedimos hasta 1958, año de inicio del régimen de coalición del Frente Nacional).

sociopolítico reciente, 2006-2018. Como se verá, se propone un enfoque analítico neoinstitucionalista. Además, el texto se divide en tres partes. En la primera se presenta de forma sintética un enfoque analítico en el que se incluyen tres factores que inciden en los mayores o menores grados de renovación del Congreso. En la segunda se analizan los tres subperiodos o momentos. Finalmente, se presentan las conclusiones principales del análisis.

## Un esquema analítico

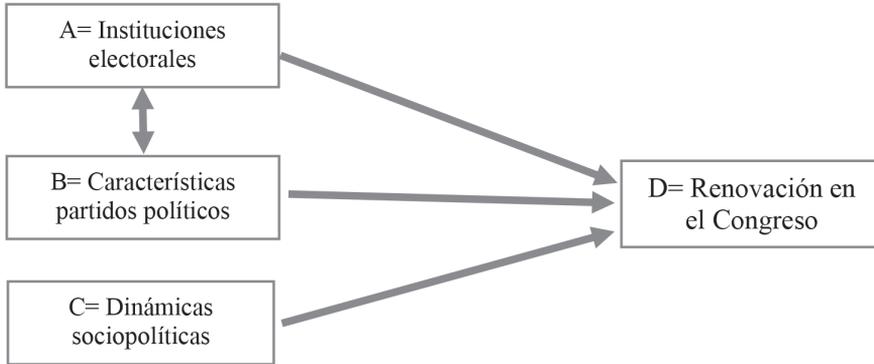
*¿Qué factores están asociados con la renovación y la permanencia de la clase política institucionalizada?*

Desde una perspectiva neoinstitucional sociológica, consideramos tres factores que inciden en la dinámica de renovación-estabilidad de la clase política institucionalizada: 1) las instituciones, las reglas del juego, en este caso el sistema electoral que incide en el sistema de partidos y en las estrategias de los partidos para seleccionar candidatos, para competir y generar o limitar el espacio de la competencia política; 2) las características de los partidos políticos, su posicionamiento en la correlación de fuerzas, su cohesión interna y las modalidades de postulación de candidatos al Congreso; y 3) las dinámicas sociopolíticas que generan condiciones para el surgimiento o la desaparición de los partidos, y que inciden en el número de partidos en competencia por las curules.<sup>3</sup> Esto se puede esquematizar de la siguiente manera:

---

<sup>3</sup> De forma muy breve, este proyecto se funda en un enfoque neoinstitucionalista contextualizado que considera que las instituciones inciden de forma determinante en la manera en que se configuran los hechos políticos, pero lo hacen en conjunción con otros factores de índole sociopolítica. Como lo acotan Dieter Nohlen y otros politólogos que asumen este enfoque, las instituciones cuentan mucho a la hora de explicar un hecho político, pero los efectos de estas y de sus cambios no solo dependen de su contenido, sus propósitos y las características de las reglas, sino que también inciden en los contextos en los cuales estas operan (Collier y Collier, 1991; Thelem, 1994; Nohlen, 1998, 2003; Nohlen, *et al.*, 2006, 2009; Acemoglu y Santos, 2013).

Figura 1.1 Factores que inciden en la renovación en el Congreso



Fuente: Elaboración propia.

Por una parte, las reglas de juego inciden en las conductas de los actores políticos, en sus motivaciones y sus modos de actuar (los partidos políticos, las facciones partidistas y la clase política). Las reglas establecen limitaciones y posibilidades, son marcos de acción que dan forma a la interacción y estructuran incentivos en el intercambio político, establecen alcances y límites para la acción política, pero también posibilidades y márgenes de acción (North, 1995). Las reglas de juego pueden generar barreras de acceso o producir ventanas de oportunidades.

Podemos tener en cuenta al menos cinco reglas del juego electoral que inciden en la dinámica de movilidad y renovación de la clase política institucionalizada: 1) la existencia de la reelección limitada o sin límites, que permite la permanencia en los escaños o impide la continuidad en ellos. Con sistemas electorales sin reelección inmediata se genera la movilidad de los legisladores y los diputados locales hacia cargos en el ejecutivo o en los partidos políticos, o se da la movilidad de una a otra cámara, y de ello depende la posibilidad de hacer carrera política. En muy pocos países existe este tipo de restricciones. Cuando no existen límites a la reelección se configura, de entrada, la posibilidad de las carreras largas según los grados de competencia del sistema y las características de los procesos partidistas de selección de un candidato. 2) El tipo de listas únicas o múltiples. El sistema de escrutinio de lista facilita el control del centro del partido sobre la periferia en la selección de candidatos, esto en

tanto existan listas únicas de partidos, no listas individuales avaladas por estos, y expresión de autoproclamación de los propios candidatos, con lo cual el desarrollo organizativo tiende a debilitarse debido a la autonomía relativa de los dirigentes y los candidatos que se presentan bajo la etiqueta del partido. En la formulación de Duverger (1964), si el escrutinio de lista coincide con la representación proporcional, la ausencia de panachage y el establecimiento de orden riguroso de los candidatos, es mayor la obligación de una articulación fuerte de los partidos; esto conduce a los políticos a hacerse fuertes dentro del partido para posicionarse mejor, mientras que en partidos débilmente estructurados con listas múltiples se genera una fuerte competencia. 3) El umbral. Cuando existen umbrales o barreras electorales altas en las elecciones se contrarrestan las tendencias de la dirigencia política a dividirse y a probar suerte electoral; es más frecuente que convivan en los partidos varias fracciones, de tal forma que se constriñen las deserciones, dada la mayor dificultad de éxito electoral, o si se presentan, después se generan reagrupaciones en nuevos partidos. Así, también, los pequeños partidos tienden a fusionarse o desaparecen. 4) Los sistemas de representación proporcional influyen sobre las organizaciones induciendo un mayor número de procesos de desagregación partidista. La insatisfacción de una fracción o corriente con el modelo de acción imperante en su partido puede orientarse hacia la creación de una nueva formación política, mientras que un sistema mayoritario, en el que el ganador se lo lleva todo, contendrá o reducirá el número de fracciones, fomentará la fusión y favorecerá a los políticos establecidos (Sartori, 1990; von Beyme 1986). 5) La posibilidad de acumulación de mandatos en los congresistas fortalece su presencia por el acceso a recursos del Estado, lo que genera ciertas ventajas a los *establecidos* frente a los *aspirantes a acceder*, que cuentan con menos espacio para competir y acceder a los parlamentos o los congresos.

Aquí caben múltiples combinaciones formales. La más favorable para una mayor renovación incluye límites a la reelección, listas múltiples, la ausencia de umbral electoral y sistemas con representación proporcional y sin posibilidad de acumulación de mandatos. Por el contrario, la que limita más la renovación incluye la reelección sin límites, listas únicas controladas por el partido, un umbral electoral alto, sistemas mayoritarios y permitir la acumulación de mandatos. Algunos cambios parciales

en estos dos casos extremos pueden incidir en los niveles de renovación, dependiendo de otros factores.

La renovación-permanencia de la clase política institucionalizada está asociada también a las características de los partidos políticos. Por una parte, con su dinámica interna, específicamente con sus procesos de carrera interna y de postulación de candidatos. Los partidos con una mayor consolidación organizativa de las carreras de la clase política aparecen más fuertemente preestructurados con patrones de trayectorias a través de procesos institucionalizados de ascenso y reconocimiento de liderazgos. La permanencia y la rotación de la clase política en su interior es más competitiva con ajuste a méritos y a procedimientos democráticos, abiertos y competitivos. Por contraste, en los partidos débilmente organizados, los parlamentarios tienen más peso y autonomía respecto de la dirigencia central, hay menos control en las postulaciones y candidaturas y son más determinantes los poderes faccionales o regionales que mantienen o refuerzan su autonomía. Las candidaturas se gestan al margen de la estructura partidista que no tiene la capacidad de control, y los partidos son una forma federativa y agregada de sus líderes regionales y de los parlamentarios (Randall y Svasand, 2002; Duque, 2007). En los partidos centrados en los liderazgos personalistas la movilidad y la renovación tienen una mayor asociación con el padrino y el patrocinio por parte de los líderes históricos. En los partidos de clientela, divididos entre liderazgos con sus propias redes, la permanencia y la rotación, las candidaturas están en función de las fortalezas individuales faccionales y de las redes que los patrones logren consolidar. Esto tiende también a producir una fuerte competencia en el interior del partido.

En tercer lugar, la renovación-permanencia de la clase política también está relacionada con las dinámicas sociopolíticas. Por una parte, con las situaciones en las que surgen nuevos partidos políticos y, con ello, también nuevos miembros de la clase política institucionalizada. En algunos casos se desagregan partidos de los ya existentes o se fusionan pequeños partidos, y en ambos casos la competencia partidista puede presentar transformaciones con el acceso de nuevos miembros a la clase política institucionalizada. En otros casos emergen nuevos *cleavages* que dan origen a partidos que expresan intereses y motivaciones de nuevos sectores de la sociedad o de nuevos problemas emergentes, como los del medioambiente,

los derechos de las minorías y las nuevas religiones.<sup>4</sup> El fortalecimiento de las minorías étnicas o religiosas hace que sus tradiciones organizativas les permitan dar el salto hacia la esfera política competitiva, y surjan así como partidos comunitarios étnicos o religiosos.<sup>5</sup> Eso es más factible cuando el sistema electoral crea ventanas de oportunidades para permitir su presencia y abrir espacios de participación, como los requisitos mínimos para crear partidos, o distritos especiales, la inexistencia de barreras electorales o barreras mínimas, la financiación de campañas, un mayor tamaño de los distritos electorales y la representación proporcional (Yashar, 1996; Van Cott 2003).<sup>6</sup>

Lo mismo sucede con organizaciones sociales consolidadas que terminan convirtiéndose en organizaciones partidistas bajo nuevas ventanas de oportunidades. Como lo expresaba Tom Bottomore (1993), cada vez que se forman nuevos grupos sociales como resultado de cambios institucionales, económicos y culturales, es posible que estos grupos au-

---

<sup>4</sup> Gaetano Mosca hace alusión a las circunstancias sociales que inciden en la circulación de lo que él denomina élites políticas. Recurre a la presencia de nuevos intereses e ideales para explicar la rotación: “Lo que vemos es que tan pronto como existe un cambio en el equilibrio de las fuerzas políticas –es decir, cuando se siente la necesidad de que capacidades diferentes de las antiguas se afirmen por sí mismas en la gestión del Estado, cuando las antiguas capacidades pierden por eso parte de su importancia o tienen lugar cambios en su distribución– entonces cambia también el modo en que la clase dirigente se halla constituida. Si en una sociedad se desarrolla una nueva fuente de riqueza, si crece la importancia práctica del conocimiento, si declina una religión antigua o surge una nueva, si se difunde una nueva corriente de ideas, entonces simultáneamente se producen dislocaciones de gran magnitud en las clases dirigentes” (1939, p. 65).

<sup>5</sup> En los países en que los grupos indígenas pudieron participar en procesos constituyentes, se generaron transformaciones orientadas hacia el multiculturalismo, que favorecería su inserción en la competencia electoral, como ocurrió en Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia (Van Cott, 2003).

<sup>6</sup> Amarin y Cox (1997) consideran que existe una interacción entre la heterogeneidad social y las reglas electorales, a partir de la cual se puede explicar la presencia de un mayor número de partidos en una sociedad. Hay que considerar que la estructura social es importante para la formación y la competencia de los partidos, lo que no implica negar la importancia de las estructuras electorales. A su vez, afirmar que la estructura electoral afecta la competencia de forma importante no implica asumir que la estructura social sea irrelevante. El sistema político tendrá más partidos solo si tiene muchos *cleavages* y cuenta, a su vez, con un sistema electoral suficientemente permisivo para permitir su surgimiento por encima de estos.

menten su influencia y sus actividades adquieran mayor presencia social y expresión política. Se generan modificaciones en el poder o en el prestigio de diversos grupos, y en muchos casos sectores emergentes que pueden estar vinculados a sectores nuevos de la economía intentan asumir el control de los cambios, impulsarlos o acceder a las esferas de decisión: *tocan a las puertas del poder*. Estas expectativas dinamizan la actividad política y pueden generar procesos de renovación de la clase política institucionalizada.

De igual forma, en algunos casos también incide en la renovación-estabilidad de la clase política la presencia de actores externos. La autonomía de los partidos respecto a otros actores políticos y sociales es importante, especialmente si se trata de la influencia en las organizaciones políticas por parte de redes y organizaciones criminales, lo que se ha denominado como la captura instrumental de los partidos políticos (Garay y Salcedo, 2010; Garay y González, 2015). Los partidos se convierten en medios para instrumentalizar y hacer efectivos unos intereses particulares, privados y de grupos, algunos con actores legales y otros con organizaciones ilegales y criminales; esto se concreta a través de diversas acciones como la financiación condicionada a retribuciones por parte del partido y del candidato; la presión sobre los electores para que apoyen a un candidato o renuncien a expresar libremente sus preferencias políticas y la coacción; y la violencia contra los competidores. Si predominan partidos centrados en los liderazgos o en los congresistas, con débiles estructuras organizativas, sin enraizamiento en la sociedad y sin un sistema de financiación estatal que ejerza controles, se amplían los espacios para la influencia por parte de actores externos legales (sindicatos, iglesias y gremios) o ilegales (mafias del narcotráfico, organizaciones de contratistas que operan en los bordes de la legalidad y grupos armados ilegales). Los partidos actúan como facciones o grupos de poder familiar, clientelar, de allegados y de apoyos de diversa índole, en aras de apoderarse de las esferas y los espacios de gestión para beneficios particulares. En síntesis, se pueden analizar los grados de renovación de la clase política institucionalizada a partir de la incidencia que tienen estos tres factores, en el caso de Colombia en los distintos momentos entre 1974 y 2018. En el siguiente apartado se presenta una descripción general y se plantean tres enunciados que recogen estos factores que sirven de eje del análisis.

## Una mirada general a la renovación de los integrantes del Congreso

En Colombia no hubo elecciones plenamente competitivas durante el periodo del Frente Nacional (1958-1974), en el que tuvo vigencia un gobierno de coalición bipartidista.<sup>7</sup> La restauración de la competencia para Congreso se dio desde las elecciones de 1974, y durante las siguientes décadas el Congreso siempre tuvo una conformación tipo amalgama, como sucede en general en todos los países en los que existe reelección.<sup>8</sup>

En los cuarenta y cuatro años que cubre el periodo de 1974-2014 hubo trece elecciones para Congreso, y estas se realizaron bajo distintas reglas de juego: las que restablecieron la competencia desde 1974, las que estableció la Constitución Política de 1991 y las que modificaron las distintas reformas políticas desde el año 2003. Como se verá más adelante, estas reglas, las características de los partidos políticos y las dinámicas sociopolíticas incidieron para que la conformación del Congreso tomara forma de amalgama, más o menos cerca de alguno de los dos extremos de estabilidad total y renovación absoluta. De la conformación del Congreso en este periodo se resaltan seis aspectos:

- 1) El promedio de renovación en el Senado fue de 47,4% y en la Cámara de 58,1%, ambos corresponden a una renovación media y alta, respectivamente. Estos niveles de renovación están lejos

---

<sup>7</sup> El régimen de coalición se estableció mediante el plebiscito de octubre de 1957 y determinó que en las elecciones entre 1958 y 1968 para corporaciones públicas (Senado, Cámara de Representantes, asambleas departamentales y concejos municipales) los escaños se adjudicarían por mitad a los partidos Conservador y Liberal. Si alguna otra organización quería participar en las elecciones, debía cobijarse bajo alguna de estas etiquetas partidistas, pues estaban excluidos los terceros partidos. En 1958 se aprobó también que durante los tres periodos siguientes se alternarían en la presidencia de la república ambos partidos, correspondiendo el turno de 1962 al partido Conservador. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1968, se determinó que desde 1972 para las asambleas departamentales y los concejos municipales, y desde 1974 para la Cámara de Representantes y el Senado, dejaba de regir la paridad en las elecciones, restableciéndose así la competencia electoral (Wilde, 1982; Hartlyn, 1993).

<sup>8</sup> En cuanto a América Latina, en Costa Rica se prohíbe la reelección inmediata de los diputados, en el 2019 en Perú se aprobó mediante referendo la prohibición de la reelección inmediata (Ley N.º 30906 de 2019) y en México solo se aprobó la reelección inmediata en el 2014.

de expresar la existencia de una clase oligárquica cerrada en la que siempre son los mismos (o sus familiares) los que ocupan los espacios de poder, en este caso el Congreso. En promedio, un poco más de la mitad del Congreso se renueva en cada elección, aunque hay diferencias entre un subperíodo y otro, y también hacen presencia clanes políticos en algunos departamentos que han manejado con criterio patrimonial los espacios de representación.<sup>9</sup>

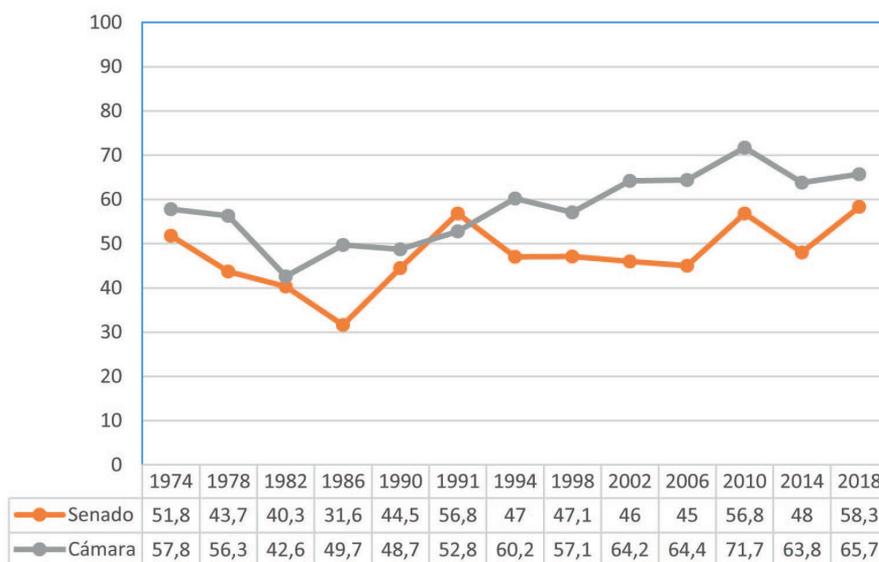
- 2) Hay más renovación en la Cámara de Representantes que en el Senado. Este último se considera el máximo escalón en la carrera política, y excluida la Presidencia de la república, ha sido más competido y hay mayor dificultad para acceder a él. Además, desde 1991, los senadores son elegidos mediante circunscripción nacional y para ello se requiere movilizar más recursos, tener cierta proyección nacional, obtener votos más allá de los nichos electorales departamentales y hacer alianzas con políticos regionales y locales. Los candidatos procedentes de departamentos pequeños tienen más dificultad para competir con los que se postulan teniendo bases electorales en departamentos con un mayor número de habitantes.
- 3) Se pueden distinguir tres picos altos a lo largo de este casi medio siglo en los que hay mayores niveles de renovación, y están correlacionados con los cambios institucionales que generaron nuevas reglas de la competencia política y la presencia de más partidos políticos: en 1974 (las primeras elecciones competitivas después del Frente Nacional, reapertura democrática), en 1991 (las primeras elecciones bajo las nuevas reglas de la Constitución, que propiciaron una apertura en el sistema político y mayor inclusión política), y 2010 (en medio de cambios institucionales y una reconfiguración del sistema de partidos).

---

<sup>9</sup> La descripción de la conformación de clanes trasciende el alcance de este trabajo. No obstante, hay que advertir que este es un rasgo importante de la clase política en departamentos como La Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba y Chocó. Teniendo en cuenta el reemplazo de senadores y representantes a la Cámara por parte de esposos y esposas, hijos y sobrinos, se modifica parcialmente el grado de renovación por cuanto los nuevos expresan la continuidad de los que dejan las curules y se presenta una renovación por herencias de poder (pueden verse al respecto Ocampo, 2014; Duque, 2015).

- 4) Hay una tendencia general de renovación creciente. Si se miran los extremos de 1974 y 2018, en el último los valores son superiores en ambas cámaras; las décadas de 1970 y 1980 presentan los valores más bajos de todo el periodo y las últimas cuatro elecciones en ambas cámaras tienen un promedio superior al de las anteriores.

Figura 1.2 Renovación anual de los integrantes del Senado y la Cámara de Representantes 1974-2018

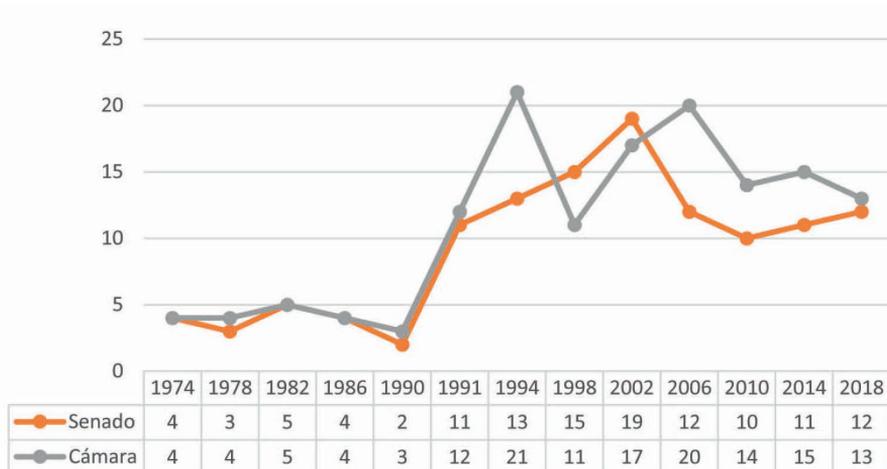


Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil durante los años respectivos.

- 5) Al comparar las figuras 1.1 y 1.2, se observa una clara correlación entre las tendencias de renovación con la evolución del número de partidos con curules en el Congreso y se delinean los tres subperiodos. Más partidos y una mayor renovación dan la conformación del Congreso, y la sociedad colombiana hoy es mucho más pluralista que hace cuatro décadas. Como se verá en el siguiente apartado, las décadas de los setenta y los ochenta fueron muy restrictivas, limitadas a los partidos Liberal y Conservador y sus múltiples divisiones, en lo que Giovanni Sartori llamó bipartidismo de fachada (1992), y solo había en la oposición pequeños partidos marginales

electoralmente. En la década de los noventa hubo numerosos partidos que expresaron la presencia de nuevos sectores que lograron acceder al Congreso, y diversas organizaciones transitaron hacia la política, los movimientos de izquierda, los partidos religiosos cristianos, los partidos étnicos y los partidos regionales. No obstante, los partidos Liberal y Conservador mantuvieron sus lugares de preeminencia en un sistema de bipartidismo atenuado. La mayoría de los nuevos partidos fueron efímeros, de corta duración y poca trascendencia. En las dos décadas siguientes el sistema de partidos se transformó, surgieron nuevos partidos que se estabilizaron, se desagregaron algunos de los partidos Liberal y Conservador, y hubo un mayor pluralismo. El bipartidismo desapareció y los dos partidos históricos fueron desplazados de sus lugares de preeminencia, hubo mayor competitividad, los cambios en el sistema electoral incentivaron la reagrupación de los pequeños (por la barrera electoral) y la creación de partidos por reintegración de políticos de diversa procedencia. Se redujo el número de partidos, aunque el sistema siguió siendo muy fragmentado, con más de diez partidos estables.

Figura 1.3 Evolución del número de partidos con curules en el Congreso, 1974-2018



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil durante los años respectivos.

6) En las figuras 1.1 y 1.2 están demarcados los tres subperiodos según los grados de renovación en la conformación de las cámaras y del número de partidos con curules. Cada uno de estos subperiodos corresponde, a su vez, a reglas de juego diferentes, nuevos partidos y nuevas dinámicas competitivas:

I. El Frente Nacional prolongado: 1974-1990. Corresponde al periodo de restauración de la competencia electoral plena; se da un grado de renovación media en ambas cámaras, con presencia de dos grandes partidos (Liberal y Conservador) y pequeñas agrupaciones minoritarias. Se mantuvo el bipartidismo de fachada en una sociedad muy excluyente y poco pluralista. Hubo reglas electorales restrictivas que favorecían a los dos partidos y la estabilidad de su clase política; la débil institucionalización organizativa de los dos partidos, las listas múltiples, el sistema de representación proporcional y las dinámicas internas del clientelismo propiciaban la renovación media en ambas cámaras; otras fuerzas políticas no lograban acceder al Congreso y muchas organizaciones sociales eran invisibles y no tenían representación, por lo que no hubo terceros partidos fuertes.

II. El pos-Frente Nacional: 1991-2002. Se presentan grados de renovación media en el Senado y alta en la Cámara. Es un periodo de abierta competencia electoral, con nuevas reglas establecidas por la nueva Constitución Política de 1991 que abrieron el sistema a una mayor competencia, que propiciaron nuevas ventanas de oportunidades a organizaciones sociales, étnicas y religiosas, y un mayor pluralismo con nuevos actores políticos; los partidos Liberal y Conservador siguieron siendo débilmente institucionalizados, con lógicas interclientelares y una fuerte competencia interna bajo el sistema de representación proporcional con listas múltiples; se conjugaron la tradición organizativa de muchas agrupaciones sociales, políticas, étnicas y religiosas cristianas con las nuevas reglas electorales, y surgieron nuevos partidos, a la vez que la presencia de poderes fácticos y organizaciones ilegales del narcotráfico y del paramilitarismo incidieron en las estructuras locales de poder y en la renovación de la clase política en muchos departamentos del país. Hubo recurrentes casos de fraude electoral.

III. El periodo de reformas posconstitucionales: 2006-2018. Se dio una alta renovación en ambas cámaras. Nuevos cambios institucionales

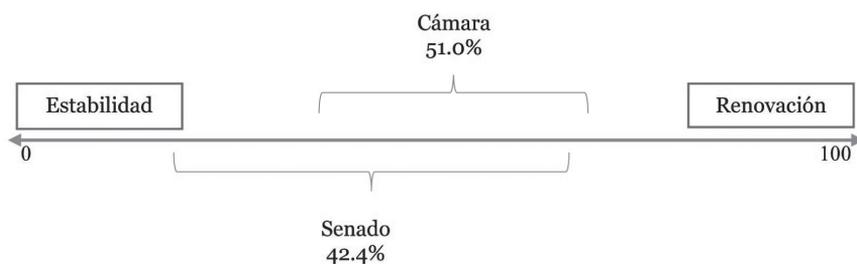
incidieron en la desarticulación de los partidos históricos Liberal y Conservador, en la aparición de nuevos partidos, en los cambios en el sistema de partidos y en la mayor competencia interpartidista e intrapartidista; la mayoría de los partidos mantuvo dinámicas internas de división con gran autonomía de sus congresistas y de nuevos aspirantes al Congreso; esto, combinado con las listas únicas con voto preferente, estimuló la competencia intrapartidista; disminuyó la presencia de grupos armados ilegales y del narcotráfico en la financiación de la política, y surgieron nuevas agrupaciones políticas que expresaron intereses de grupos sociales, económicos, religiosos y étnicos, que antes no tenían presencia en la agenda política. Fue recurrente el fraude electoral.

## Subperiodos según los cambios en la renovación y la permanencia de los congresistas

### El Frente Nacional prolongado: 1974-1990

Durante el Frente Nacional prolongado se mantuvo en Colombia el bipartidismo de fachada, los partidos Liberal y Conservador concentraron siempre más del 90% de los votos y de las curules en el Congreso y la competencia era muy limitada. La renovación en el Congreso fue media, en promedio inferior al 50%, y hubo mayor renovación en la Cámara que en el Senado (ver la figura 1.3).

Figura 1.4 Renovación de los integrantes del Congreso, 1974-1990



Fuente: Elaboración propia.

Durante este periodo, las reglas electorales, las características de los partidos y las dinámicas sociopolíticas favorecían la reproducción

del bipartidismo y un nivel de renovación media en el Congreso producto de la competencia intrapartidista y con fuertes barreras de acceso de nuevos sectores políticos. Las reglas electorales favorecían a los partidos Liberal y Conservador e incentivaban la competencia intrapartidista. Se elegían ciento noventa y nueve representantes y ciento catorce senadores en circunscripciones o distritos departamentales; los partidos podían presentar listas múltiples y los escaños se asignaban de acuerdo con un sistema de representación proporcional mediante cocientes y restos o residuos mayores (sistema Hare).<sup>10</sup> Había reelección sin límites de periodos; los congresistas tenían acceso a importantes fuentes de recursos del Estado que tenían usos electorales, especialmente el manejo de la burocracia pública, que mayoritariamente era de libre nombramiento y remoción, la influencia en los contratos públicos en los que eran intermediarios y el acceso a los auxilios parlamentarios.<sup>11</sup> Además, los congresistas podían acumular mandatos (ser elegidos en varias corporaciones públicas a la vez: Congreso, concejos municipales y asambleas departamentales, y podían ser nombrados gobernadores o ministros de Estado sin renunciar

---

<sup>10</sup> También conocido como método de cociente y residuos o restos mayores. El cociente (q) se calcula dividiendo el número total de votos válidos (v) sobre el total de curules en disputa (c), así:  $q=v/c$ . Las curules se distribuyen en proporción a cuantas veces quepa el cociente en el número de votos de cada partido; si quedan curules pendientes, se asignan según los restos mayores de forma descendente hasta que se complete el total. Su nombre se debe al abogado inglés Thomas Hare (1806-1891) que la propuso por primera vez.

<sup>11</sup> Con la Constitución de 1886 se estableció como una de las funciones del Congreso “fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulos y apoyo” (artículo 76), para lo cual se generaba una partida en el presupuesto nacional. Posteriormente, mediante el acto legislativo N.º 1 de 1945, se intentó reglamentar su uso al señalarse que debían fomentarse este tipo de empresas, pero con “estricta sujeción a los planes y programas correspondientes”. El monto global de auxilios es acordado en la ley del presupuesto que pasa por plenarios en la Cámara y en el Senado, la cual debe ser firmada por el presidente, se divide por el número de departamentos y, dentro de cada uno de estos, por el número de congresistas. Cada congresista elabora una lista por ministerios y la envía a la Comisión IV de la Cámara y el Senado. El número de los auxilios depende de la voluntad del congresista, si prefiere una mayor división en instituciones u obras más grandes en sus respectivos departamentos. Mediante esta gestión los congresistas atienden sus zonas de influencia electoral. En muchos casos los congresistas crean sus propias fundaciones u organizaciones, que canalizan y distribuyen los recursos o son apropiadas para las campañas electorales (Díaz, 1986; Hartlyn, 1989; Leal y Dávila, 1990).

a la curul). Así mismo, sin elección popular de alcaldes y gobernadores, estos cargos entraban en el reparto burocrático entre congresistas según su peso electoral y su importancia, con las implicaciones en el acceso a los presupuestos, a los contratos y a la burocracia departamental y municipal.

Bajo estas reglas electorales se estructuraba “desde arriba” una lógica del reparto de incentivos selectivos a partir de la cual se crearon redes de aliados-subordinados, cada uno de los cuales tenía su propia clientela, cuya suma producía un caudal de electorado “amarrado” que permite la reproducción en el poder de los jefes (senadores y representantes a la Cámara), subjefes (diputados y concejales, alcaldes y gobernadores) e intermediarios. Resultaba en extremo difícil para los aspirantes de otros partidos competir con ellos, desplazarlos y ganar una curul. Los nuevos congresistas eran, la mayoría de las veces, cooptados o apadrinados por los ya establecidos, en algunos casos integrantes de su propia familia, o algunos académicos o intelectuales que eran incluidos en la lista de algún político nacional o regional importante. La renovación parcial del Congreso era producto de la competencia intrapartidista y en ello, además de las reglas electorales (listas múltiples, inexistencia de umbral electoral, la tolerancia de la doble militancia) incidían la débil institucionalización organizativa de los partidos Liberal y Conservador y las dinámicas del clientelismo.

Los partidos Liberal y Conservador estaban muy débilmente institucionalizados y giraban en torno a sus líderes, no tenían reglas internas claras que rigieran su funcionamiento y eran federaciones de políticos regionales muy autónomos que operaban por su cuenta (Duque, 2007). Los partidos tenían un doble nivel de división. En el nivel nacional se dividían en facciones,<sup>12</sup> el Partido Liberal en las facciones del *lberismo*, liderada por el expresidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970); el *turbayismo*, en cabeza de Julio César Turbay Ayala (1978-1982); y el *lopismo*,

---

<sup>12</sup> Con base en la distinción señalada por Sartori (1992), utilizamos el concepto de fracción para referirnos a las divisiones nacionales existentes en los dos partidos. Estas tienen un cierto nivel de organización, estabilidad e identidad en torno a un líder nacional. Por su parte, las facciones tienen un carácter subnacional, que presentan una estructura organizativa débil, pueden ser más coyunturales; su importancia para el partido es del nivel departamental y se articulan en torno a líderes departamentales generalmente vinculados al Congreso de la república. Esta distinción ha sido igualmente planteada para el caso colombiano por Eduardo Pizarro (2002).

dirigido por Alfonso López Michelsen (1974-1978); además del *galanismo* o Nuevo Liberalismo, creado en 1982 por el senador Luis Carlos Galán, con lazos de continuidad con el *llerismo*. En el Partido Conservador la división era entre el *alvarismo*, liderado por de Álvaro Gómez Hurtado, senador e hijo del expresidente Laureano Gómez (1950-1953), y el *pastranismo*, bajo el mando de Misael Pastrana Borrero, último presidente del Frente Nacional (1970-1974).

En el nivel departamental los dos partidos se dividían en facciones lideradas por senadores y representantes a la Cámara, en algunos casos también diputados departamentales y concejales municipales. Eran *microorganizaciones* clientelares o grupos de poder de carácter personalista. Los congresistas eran muy autónomos y podían autopostularse como candidatos a las corporaciones públicas; para gestionar apoyos y la financiación de sus campañas, dirigían sus propios *directorios* políticos, gestionaban, manejaban y distribuían recursos del Estado en su labor de intermediación, que les permitía reproducir su electorado y mantenerse en el escenario electoral, y hacían alianzas y pactos por su cuenta y sin ningún control por parte de la dirección central de sus partidos. Este faccionalismo regional venía desde el Frente Nacional y se fue acentuando como expresión de la autonomía de la dirigencia subnacional, de la división y de la competencia interna. Cada vez era mayor el número de listas de cada partido que competía por el mismo número de curules, y esta división era progresiva e incontenible, y era la vía para que los nuevos aspirantes intentaran derrotar a los establecidos o al menos competirles disminuyendo sus electorados.

En la tabla 1.1 se observa la evolución del promedio de listas por departamento. El Partido Liberal era mayoritario y presentaba una mayor división y más competencia interna. Como el electorado se alineaba mayoritariamente con alguno de los dos partidos y la identificación partidista aún era fuerte, la competencia era centrípeta, cada vez había más aspirantes en cada partido por el mismo número de curules y quienes distribuyeran más incentivos selectivos y logran conformar alianzas más efectivas, aun con el partido rival, tenían más éxito.

Tabla 1.1 Promedio del número de listas por departamento en las elecciones de Senado y Cámara de Representantes, 1958-1990

Años	Senado		Cámara de Representantes	
	Partido Liberal	Partido Conservador	Partido Liberal	Partido Conservador
1958	1,12	2,87	1,50	3,11
1960	---	---	3,80	2,90
1962	2,23	2,29	3,42	2,63
1964	---	---	3,78	3,26
1966	2,31	3,10	3,75	3,80
1968	---	---	3,39	3,73
1970	4,90	4,90	7,10	5,80
1974	3,00	2,40	4,23	2,70
1978	4,18	2,80	5,34	3,50
1982	4,50	3,10	6,23	4,30
1986	4,20	2,90	5,80	4,50
1990	4,65	4,19	7,18	4,26

Fuente: Javier Duque Daza (2007).

Esta dinámica competitiva intrapartido generaba enfrentamientos departamentales con la lógica de la desagregación clientelar. En la medida en que algunos subjefes regionales se fortalecían, iban creando sus propias redes de clientelas, fundaban nuevas facciones y sus cabezas aspiraban a acceder al Congreso. En muchos casos, liderazgos emergentes obtenían escaños en competencia con sus antiguos *patrones políticos*, y surgían nuevos liderazgos locales. La renovación producto de esta competencia o de la cooptación o el padrinazgo se daba en ambas cámaras, aunque era mayor en la Cámara de representantes, por cuanto en el Senado se había consolidado un núcleo duro de *caciques electorales* que mantuvieron durante muchos años sus curules y eran inamovibles; eran los políticos más poderosos de sus departamentos y muy funcionales electoralmente para el partido y para sus candidaturas presidenciales. Algunos surgieron de los nuevos liderazgos desde el Frente Nacional, otros emergieron de

la reapertura de la competencia electoral desde 1974, y generalmente venían haciendo carrera en asambleas departamentales y concejos municipales. Algunos congresistas, desde el Frente Nacional, ejercían como *jefes regionales*, y otros surgieron como nuevos liderazgos que consolidaron su poder regional. En todos los casos, eran políticos con más de cinco periodos consecutivos en el Congreso de la República, que en su mayoría fueron alcaldes o gobernadores de sus departamentos o ciudades capitales, y miembros de las direcciones nacionales de sus partidos. Se constituyeron como *grandes barones electores*, por lo cual eran fichas clave para sus partidos en el nivel subnacional (Díaz, 1986; Leal y Dávila, 1990; Duque, 2007).

La denominación de *caciques* asociada al clientelismo adquirió durante este periodo diversos sentidos para los miembros de la clase política institucionalizada. Para algunos, el concepto refería a un fenómeno político considerado como una patología que incluía a los políticos con gran poder en los departamentos, que contaban con gran influencia y tenían vínculos con el nivel nacional, a partir de los cuales fortalecían su posición regional mediante el acceso y la distribución de incentivos selectivos. Con esta mirada, algunos sectores de la dirigencia política del país asumieron posiciones críticas frente a su presencia y sus lógicas de reproducción y ejercicio del poder regional.<sup>13</sup> Las pocas curules que obtuvieron otros partidos las ganó la Anapo en 1974, y en las siguientes elecciones, la izquierda. La Anapo fue el principal partido de oposición durante el Frente Nacional,

---

<sup>13</sup> Carlos Lleras Restrepo, expresidente de la República y cabeza de la fracción minoritaria del Partido Liberal, asumió posiciones muy críticas al respecto. Consideraba el clientelismo y a los caciques como una deformación de la política, para él encarnada especialmente por el *turbayismo*, la fracción mayoritaria dentro de su partido. Al respecto planteaba: “A medida que se va generalizando el clientelismo político cada cacique se siente dueño de los votos de la región donde domina y, en realidad, casi puede decirse que en él viene a concentrarse el poder económico, político y social. *Fulano tiene tantos votos* es una frase que uno suele escuchar con frecuencia, *Zutano es persona inteligente pero no tiene votos*. Y en las altas esferas el arte de la política viene a convertirse en el de ganar la amistad de quien tiene votos. A ese hay que ayudarlo para que prodigue favores en los pueblos que domina o para que persiga a quienes no se pliegan a su voluntad. Hay jefes expertos en ganarse a los dueños de los votos y empinados sobre estos influyen, a su vez, de poderosa manera para el nombramiento o destitución de gobernadores, para el escogimiento de los representantes de institutos descentralizados, para el montaje, en fin, de toda la compleja maquinaria que es un poder al lado del poder institucional y muchas veces se impone sobre este mismo” (Lleras, 1976, p. 2).

bajo la denominación de *rojismo* y la dirección del general Gustavo Rojas Pinilla; después de las disputadas y controvertidas elecciones de 1970, se oficializó su creación como partido, en junio de 1971. El general Rojas Pinilla ya estaba debilitado por la edad y la enfermedad, y lo sucedió su hija María Eugenia Rojas, candidata presidencial en 1974. En las elecciones parlamentarias de 1974 pasó de 38 a 7 escaños en el Senado y de 77 a 15 curules en la Cámara, y en las elecciones de 1978 este partido perdió todas sus curules en el Congreso y solo quedaron algunos reductos en algunos departamentos (Pecaut, 1988; Ayala, 1996).

La izquierda ganó muy pocas curules. En 1974 compitió mediante la coalición Unión Nacional de Oposición, que aglutinó al Partido Comunista Colombiano (PCC) y al Movimiento Obrero Independiente Revolucionario (MOIR), y fueron elegidos dos senadores y cinco representantes a la Cámara. En 1978 fueron elegidos por la misma coalición un senador y cuatro representantes, y otra coalición encabezada por el MOIR, denominada Frente de Unidad del Pueblo (FUP), ganó una curul en la Cámara. En 1982 la coalición Frente Democrático (FD) eligió un miembro en cada Cámara. En las elecciones de 1986 la izquierda se presentó a través de la Unión Patriótica y obtuvo dos escaños en el Senado y tres en la Cámara de Representantes, además de otras curules en coaliciones regionales. En las elecciones de 1990, después de un proceso de persecución y de asesinatos al que fue sometida la Unión Patriótica, solo obtuvo un escaño en la Cámara de Representantes y dos curules en coalición con el Partido Liberal.

La izquierda no logró constituirse en un sector político contendiente y competitivo por las condiciones de desventaja frente a los dispositivos y recursos que manejaba el bipartidismo, y por su débil capacidad de movilización electoral, que estuvo asociada a tres factores centrales. Por una parte, la dinámica clientelar bipartidista, en combinación con la presencia del recurso simbólico de la identificación partidista con los partidos Liberal y Conservador, daba lugar a un amplio sector de electores cautivos, por los cuales competían las diversas facciones en que ambos partidos estaban divididos. Por otra parte, la orientación política de los partidos Comunista y MOIR de privilegiar escenarios de acción política diferentes al electoral atribuían un papel secundario al escenario parlamentario, asumido de una forma instrumental y complementaria de otras formas de

acción política.<sup>14</sup> En tercer lugar, por su carácter ideológico-programático, fundado en concepciones ideológicas rígidas, excluyentes y, en muchos casos, sectarias, se ubicaban en un extremo del espectro ideológico de la sociedad, con lo cual no representaron un factor de atracción para sectores de la población que no se alineaban con el bipartidismo, pero que tampoco veían en la izquierda una alternativa política viable.

Como se observa en la tabla 1.2, durante este subperiodo se reprodujo el dominio bipartidista con mayorías estables del Partido Conservador, y la presencia de otras fuerzas políticas fue marginal. Se combinaron las mayorías absolutas bipartidistas, la debilidad de la izquierda y la limitada renovación en el Congreso por la vía de la competencia intrapartidista.

Tabla 1.2 Distribución de escaños por partidos en el Congreso de la República, 1974-1990

Año	Senado				Cámara			
	Partido Liberal (A)	Partido Conservador (B)	A+B	Otros partidos	Partido Liberal (A)	Partido Conservador (B)	A+B	Otros partidos
1974	66 (58,3)	37 (33,3)	103 (91,6)	9 (8,3)	56,8	33,2	90,0	10,0
1978	55,3	43,7	99,0	1,0	55,8	41,7	97,5	2,5
1982	55,3	43,0	98,3	1,7	57,8	41,2	99,0	1,0
1986	56,1	37,7	93,8	6,2	41,2	41,7	94,4	5,6
1990	63,1	35,1	98,2	1,8	61,8	33,7	95,5	4,5

Fuente: Elaboración propia con base en *Organización Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil, 50 años 1948-1998*.

En suma, durante el subperiodo 1974-1990 hubo en Colombia una renovación media de los integrantes del Congreso, un poco mayor en la

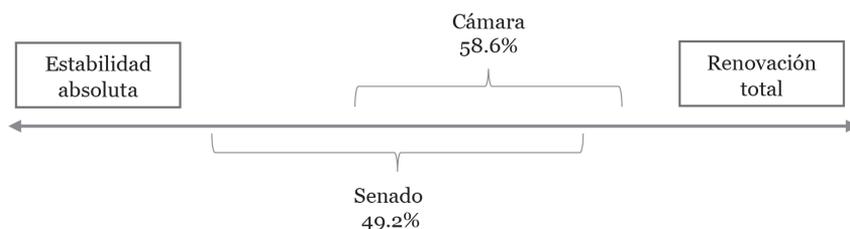
<sup>14</sup> Durante este periodo la izquierda en general y el PCC y el MOIR en particular eran muy activos por fuera del parlamento. Hicieron una activa presencia en las universidades públicas, y la Juventud Comunista (JUCO) y la Juventud Patriótica del MOIR (JUPA) competían por la dirección del movimiento estudiantil. De igual forma, ambos partidos tenían influencias en organizaciones sindicales, el PCC en la Confederación Sindical de Trabajadores Colombianos (CSTC) y el MOIR en las centrales sindicales independientes. Ambos partidos participaban activamente en una serie de movimientos sociales y en los paros cívicos nacionales que se suceden, especialmente durante el gobierno liberal de Julio César Turbay Ayala (ver al respecto Archila, 2000).

Cámara de Representantes. Bajo un sistema bipartidista excluyente y sin posibilidades reales para terceros partidos de competirles a los dos partidos históricos, los partidos diferentes al Liberal y el Conservador ganaron muy pocas curules. El Congreso era un espacio que no reflejaba la pluralidad de intereses de la sociedad, y la renovación se daba de forma muy gradual y por la competencia al interior de los dos partidos.

### El pos-Frente Nacional: 1991-2002

Durante el segundo subperiodo la renovación en el Congreso fue mayor, en la Cámara fue alta y en el Senado siguió siendo media, pero con una mayor apertura y nuevos integrantes. El Congreso volvió a presentar una conformación de amalgama, pero a diferencia del subperiodo anterior, con un mayor pluralismo y la presencia de congresistas de muchos otros partidos, diferentes al Liberal y el Conservador.

Figura 1.5 Renovación de los integrantes del Congreso, 1990-2002



Fuente: Elaboración propia.

En la mayor renovación del Congreso incidió de forma clara la Constitución Política de 1991, que modificó parcialmente el sistema electoral y propició una segunda apertura democrática y el incremento de la inclusión política y el pluralismo. Por una parte, aunque se mantuvieron la reelección indefinida y el acceso a recursos privilegiados por parte de los congresistas establecidos (manejo de la burocracia y acceso a dineros del Estado con uso electoral),<sup>15</sup> algunas normas afectaron el funcionamiento

<sup>15</sup> Fueron abolidos los auxilios parlamentarios, pero las relaciones del poder ejecutivo con el legislativo siguieron siendo transaccionales, y continuó la concesión de recursos a cambio del apoyo político de los partidos y los congresistas. Durante el gobierno de César Gaviria, aún con la prohibición constitucional, continuaron los auxilios. Mediante

del clientelismo y ello amplió el espacio para la competencia política: se prohibió la acumulación de mandatos; la elección popular de gobernadores, junto con la elección de alcaldes desde 1988, contribuyó a desarticular estructuras regionales de poder y liberó estos espacios del manejo de las redes de los congresistas; la creación de la circunscripción única nacional para el Senado abrió la competencia y les permitió a nuevos partidos y políticos competir por votos en todo el país, con lo que se afectaron en parte las férreas redes de clientelas de los políticos establecidos. También se flexibilizaron los requisitos para la creación de nuevos partidos (reducidos a la consecución de cincuenta mil firmas de respaldo), y se establecieron la financiación parcial del Estado a las campañas y el acceso a los medios oficiales de comunicación para los partidos y los candidatos.<sup>16</sup> Asimismo, se reconoció el carácter pluricultural y multiétnico de Colombia, y se establecieron disposiciones orientadas a generar una dinámica de *dis-*

---

el Decreto 1928 del 6 de agosto de 1992, hizo adiciones al presupuesto para becas, auxilios y subsidios. Cuando se aprobó la ley del presupuesto para 1994 los congresistas ponentes le propusieron al Ministro de Hacienda la inclusión de una partida para inversiones regionales, presentaron la lista de obras y pidieron a los demás congresistas que hicieran las suyas. Durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) estos recursos se manejaron a través de los fondos de cofinanciación. Los rubros se incluían en el Presupuesto General de la Nación, con una asignación a cada fondo y distribuidos por regiones. Para acceder a los recursos se debían presentar proyectos, pero las iniciativas de las entidades territoriales terminaban desplazadas por las que presentaban y negociaban los congresistas con el Gobierno. A través de negociaciones individuales postulaban obras específicas en sus regiones que eran incluidas por el Gobierno en el presupuesto. Fue calificado en su momento como clientelismo presupuestario para complacer a los congresistas. En el Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social” (1995-1998) se incluyeron con el nombre de cupos indicativos (Ley 188 de 1995, artículo 24). Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) desaparecieron los fondos de cofinanciación, pero continuaron las transacciones y los auxilios manejados por los congresistas, ahora con el nombre de “cupos indicativos” bajo la misma lógica (Jaramillo, 1992; El Tiempo, 1993; Semana, 1996; Duque, 2016).

<sup>16</sup> El nuevo Estatuto Básico de Partidos (Ley 130 de 1994) establece que se requiere comprobar su existencia con al menos cincuenta mil firmas de apoyo o cuando en la elección anterior hayan obtenido el mismo número de votos o alcanzado representación en el Congreso (Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos 1994, artículo 108). De hecho, cualquier congresista puede crear su propio movimiento y existen algunos estímulos para quien obtenga la personería jurídica: acceder a la franquicia postal, obtener el aporte del Estado para gastos de funcionamiento, acceder a los medios de comunicación del Estado y a tarifas reducidas en los medios privados y poder conceder avales a los candidatos a las corporaciones públicas.

*criminación positiva* que permitió que los indígenas accedieran al Senado mediante la circunscripción especial en la que se eligen dos senadores a partir de las elecciones de 1991.<sup>17</sup> En el 2001 se estableció, igualmente, que en la Cámara de Representantes se elegirían cinco escaños mediante circunscripción especial, uno de ellos para los grupos indígenas.<sup>18</sup> Del mismo modo, al declarar el carácter laico del país, también se dio apertura a nuevas organizaciones religiosas no católicas, que se empezaron a hacer más visibles.

Con el nuevo marco legal que abría el espacio político a nuevos actores y con la expectativa generada por la nueva Constitución Política, las organizaciones indígenas, de afrodescendientes, de comunidades religiosas cristianas, los movimientos políticos de izquierda y las minorías políticas, incluidos los que surgieron por los acuerdos de paz mediante los que se reinsertaron a la sociedad exmiembros de los grupos guerrilleros del M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y un sector del Ejército de Liberación Nacional (ELN), Corriente Socialista, entraron al juego político muchos partidos nuevos.

Se convirtieron en actores político-electorales las comunidades indígenas, que han sido una minoría étnica que representa cerca del 2% del total de la población<sup>19</sup> y cuentan con una importante tradición de organización social. Desde la década de los setenta los indígenas constituyeron organizaciones formales, siendo la primera de ellas el Consejo Regional

---

<sup>17</sup> Mediante el artículo 171 se establece que el Senado estará conformado por 100 miembros y 2 senadores más elegidos en la circunscripción especial indígena para quienes han ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o han sido líderes de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante el certificado de la respectiva organización, refrendada por el Gobierno.

<sup>18</sup> Mediante la Ley 649 de 2001 se estableció que, de conformidad con el artículo 176 de la Constitución, en la Cámara habría 2 curules para las comunidades negras, 1 para las comunidades indígenas, 1 para las minorías políticas y 1 para los colombianos residentes en el exterior.

<sup>19</sup> Se estima que la población indígena está conformada por 710.860 personas, lo que corresponde al 1,8% del total de la población del país, que es reconocida como dueña del 27% del territorio nacional. En algunos departamentos los indígenas representan altos porcentajes respecto a la población total. Los de mayor porcentaje son Vaupés (74,6%), Amazonas (32,7%), La Guajira (32,7%), Vichada (31,5%), Guainía (26,9%), Cauca (13,9%) y Putumayo (8,5%). En total son más de 80 etnias (Arango y Sánchez, 1998).

Indígena del Cauca (CRIC), que nació en 1971 como resultado de la reunión de representantes de los cabildos de los resguardos del departamento del Cauca. Inicialmente el CRIC planteó un programa de acción orientado hacia la recuperación y la ampliación de las tierras de sus resguardos, el fortalecimiento del poder de las autoridades tradicionales, la difusión de las leyes que los afectaban, la reivindicación y la defensa de su historia, sus lenguas y sus costumbres, y la implementación de una educación bilingüe y bicultural. A lo largo de la década de los setenta los indígenas y dirigentes del CRIC fueron objeto de persecuciones, torturas, agresiones y asesinatos por parte de grupos armados paramilitares, lo que condujo a que durante varios años la organización actuara en la clandestinidad. De manera paralela a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) surgió a comienzos de la década de los ochenta la Organización de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), y en la coyuntura de la Asamblea Nacional Constituyente surgió una tercera organización nacional indígena, la Alianza Social Indígena (ASI). A través de estas organizaciones ingresaron al Congreso líderes indígenas tanto por la circunscripción especial como por las ordinarias. Después de la Asamblea Nacional Constituyente, en 1993 surgió el Movimiento Indígena Colombiano (MIC). También ganaron protagonismo las organizaciones de los afrocolombianos, históricamente discriminados y excluidos.

Asimismo, bajo el nuevo marco legal que consagró al Estado colombiano como laico y abrió nuevos espacios a creencias religiosas diferentes al catolicismo, y mediante la Ley 133 de 1994, se estableció que las iglesias y confesiones religiosas eran reconocidas como tales por medio de personerías jurídicas especiales.<sup>20</sup> Este nuevo marco les da pie jurídico e igualdad de condiciones a las iglesias cristianas no católicas.<sup>21</sup> En el nue-

---

<sup>20</sup> La ley establece que el Estado garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa y de cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política. A través de la ley se reconoce la diversidad de las creencias religiosas, que no constituirán un motivo de desigualdad ni de discriminación ante la ley que anule o restrinja el reconocimiento o el ejercicio de los derechos fundamentales.

<sup>21</sup> El crecimiento de los nuevos movimientos religiosos en América Latina y Colombia está asociado a una serie de factores que, siguiendo a Beltrán (2003), podemos sintetizar en seis. La mayor penetración de las misiones fundamentalistas de origen norteamericano y europeo en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial, las cuales cuentan con importantes recursos económicos y humanos. El avance en las telecomunicaciones,

vo contexto legal y de mayor pluralismo también se dio el tránsito hacia la política electoral por parte de organizaciones cristianas. Aparecieron en el escenario electoral diversos movimientos políticos fundados sobre la base de grupos religiosos: Movimiento Unión Cristiana, Movimiento Frente de Esperanza y Fe, Partido Nacional Cristiano, Movimiento Laicos por Colombia, Compromiso Cívico Cristianos con la Comunidad y, más recientemente, el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta.<sup>22</sup>

A través de estos partidos ingresaron nuevos políticos al Congreso. Aunque todos los partidos fueron efímeros, la gran mayoría desapareció al poco tiempo y nunca actuaron como un grupo de oposición ni surgió un tercer gran partido que contrarrestara el dominio de los partidos Liberal y Conservador. Como se mencionó, creció el número de partidos con representación en el Congreso; en 1990 había 2 en el Senado y 3 en la Cámara; en 1991 se pasó a 11 y 12, respectivamente, y aumentó en las siguientes elecciones: a 13 y 21 en 1994, a 15 y 11 en 1998, y a 19 y 17 en el 2002.<sup>23</sup>

---

que posibilita una amplia difusión de la oferta religiosa mediante emisoras y canales de televisión. Los procesos de urbanización y modernización, que han generado que fuentes de identidad, autoridad y sentido respaldadas por las tradiciones católicas se vean afectadas y encuentren mayores ofertas y receptividad en otros credos y organizaciones. Una situación de incertidumbre social que hace que la religión se constituya en una nueva fuente de seguridad, a manera de enclaves psicológicos que permiten sobreponerse al caos social. El creciente vacío de la Iglesia católica en muchos lugares, que es ocupado por diversas iglesias protestantes que cuentan con una creciente infraestructura y una presencia más próxima a la población. Los movimientos de evangélicos, que les dan una mayor participación a los laicos en el culto y en la organización, lo cual acrecienta el sentido de comunidad, de identidad y de pertenencia.

<sup>22</sup> Véanse al respecto Beltrán (2003) y Duque (2010).

<sup>23</sup> Hubo cuatro partidos cristianos: Compromiso Cristiano con la Comunidad, Frente de Esperanza y Fe, Unión Cristiana, Laicos por Colombia, Partido Nacional Cristiano y Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, conformado en el 2001 y único que se estabilizó y permaneció. Por parte de la izquierda, la Alianza Democrática M-19 desapareció fragmentada en cinco movimientos de corta duración; también terminó de desaparecer la Unión Patriótica, sometida al exterminio mediante la violencia. Otras agrupaciones de izquierda, como Vía Alternativa, Frente Unido Nacional Popular, Movimiento Bolivariano, Partido Social Demócrata, Unión Nacional Independiente y Revolucionaria, Educación, Trabajo y Cambio, Movimiento Obrero Independiente Revolucionario y Frente Social y Político fueron efímeras (algunas convergieron en el 2003 en el Polo Democrático Independiente y luego en el 2005 en el Polo Democrático Alternativo). Otros movimientos desaparecieron pronto, como Amazonas

Por otra parte, se siguieron renovando los partidos Liberal y Conservador, pues se mantuvieron su debilidad organizativa, la división interna y las dinámicas competitivas del clientelismo bajo reglas que se conservaron: las listas múltiples, la doble militancia y la financiación a los candidatos a través del pago según la votación obtenida. Ambos partidos siguieron siendo divididos, pero con un cambio fundamental: desaparecieron las facciones nacionales y los jefes nacionales; surgieron movimientos internos con su propio reconocimiento legal, pero que mantenían nexos con las etiquetas partidistas. En el Partido Liberal llegaron a ser 19 en el año 2002,<sup>24</sup> y el Partido Conservador contaba con 14.<sup>25</sup> En los departamentos había otras facciones no formalizadas que competían entre sí debido a las disputas interclientelares. Esta competencia intrapartidista se reflejaba en el número de listas que competían en los departamentos. Había una alta competencia, proliferaban las facciones y cada una inscribía sus propias listas, que eran avaladas por el partido, ya sin ninguna capacidad de regular las disputas. Para el Senado se presentaban cada vez más listas producto de la división, de las aspiraciones individuales y de la incapacidad de los partidos para controlar a sus propios congresistas.

---

Independiente, Convergencia Popular Caldense, Convergencia Democrática, Movimiento Metapolítico, Movimiento Integración Humana, Movimiento Cívico Independiente, Convergencia Democrática, Anapo, Concertación Cívica Nacional, Acción Comunitaria, Amigos por Colombia, Unidos por Colombia, Partido Popular Colombiano, Reconstrucción Democrática, Movimiento Comunal y Comunitario (con base en la Registraduría Nacional del Estado Civil, estadísticas electorales de los años respectivos).

<sup>24</sup> Movimiento Nacional Progresista, Movimiento Liberal Independiente de Restauración, Movimiento Nueva, Movimiento Oxígeno Liberal, Movimiento Colombia Mi País, Movimiento Ciudadano, Movimiento Seriedad por Colombia, Movimiento Renovador de Acción Social, Movimiento de Integración Popular, Cambio Radical, Movimiento Colombia, Grupo Organizado Liberal, Movimiento Voluntad Popular, Movimiento Político Renovador de Acción Laboral, Movimiento Nuevo Liberalismo, Movimiento Político por la Seguridad Social, Movimiento Somos Colombia, Movimiento Alternativa de Avanzada Social, Movimiento Apertura Liberal (Duque, 2006).

<sup>25</sup> Movimiento de Salvación Nacional, Movimiento Unidad por Colombia, Fuerza Progresista, Progresismo Democrático, Movimiento Unidad por Colombia, Movimiento Nacional Conservador, Conservatismo Independiente, Movimiento Único de Renovación Conservadora, Movimiento Humbertista, Movimiento Unionista, Equipo Colombia, Movimiento de Participación Popular, Movimiento de Integración Regional, Movimiento Republicano (Duque, 2006).

Tabla 1.3 Número de listas de los partidos Liberal y Conservador en las elecciones para el Congreso, 1991-2002

Año	Partido Liberal		Partido Conservador	
	Cámara	Senado	Cámara	Senado
1991	7,46	93	3,90	28
1994	9,27	144	4,00	50
1998	10,0	183	3,84	62
2002	12,9	202	4,91	51

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para los años respectivos.

\* Cámara: Total de listas por departamentos.

\* Senado: Número de listas en competencia por cien curules, excluidas las dos de la circunscripción especial indígena.

Esta dinámica de autonomización, desagregación faccional, surgimiento de nuevas facciones con nuevos espacios de competencia y alta competencia intrapartidista bajo nuevas reglas de juego fue influenciada desde la década de los ochenta por la presencia de los recursos del narcotráfico que financiaron a muchos congresistas y aspirantes al Congreso, incidieron en la mayor movilidad de la clase política y, en otros casos, permitieron que viejos políticos lograran enfrentar las nuevas condiciones de la competencia.

Un indicador de la dimensión de la influencia del narcotráfico en la competencia por las curules es el número de congresistas que fueron condenados por el delito de enriquecimiento ilícito, por haber recibido dineros de la organización del tráfico de drogas de Cali, bajo el dominio de Miguel y Gilberto Rodríguez Orejuela. Producto del escándalo del Proceso 8.000, de la financiación de las campañas de 1994 (incluida la presidencial, en la que ganó Ernesto Samper), en la década de los noventa fueron condenados 25 congresistas y excongresistas, la mayoría del Partido Liberal. Estos, junto con muchos otros que no fueron judicializados o supieron camuflar bien los dineros recibidos, accedieron o se mantuvieron en el Congreso respaldados por el narcotráfico; algunos de ellos eran poderosos caciques regionales. Así, muchas campañas fueron financiadas en las elecciones de 1991 y 1994 por esta organización; también

elecciones anteriores, aunque sobre ellas no hay muchas evidencias.<sup>26</sup> La organización ilegal de Cali se camufló, se mimetizó en el establecimiento y entre los empresarios, a la vez que financió y se acercó a la clase política, que requería como aliada, la financió, la sobornó y mantuvo de su lado al menos a un sector que pudo cooptar (Thoumi, 2001; Pizarro, 2006). Esta financiación “inclinaba la cancha” a favor de quienes podían contar con amplios recursos para alimentar sus redes de clientela política, para adelantar las campañas, para negociar apoyos con otros políticos en alianzas pragmáticas y transaccionales, y para comprar votos. El cartel de Cali financiaba a las cabezas de las facciones políticas (por lo general un senador), y estas mantenían toda una estructura de *clientelismo mafioso* con la que competían con ventaja frente a otros aspirantes de facciones de su propio partido y de otros partidos y movimientos políticos emergentes.

Asimismo, en las elecciones de 1998 y del 2002 (también las del siguiente subperiodo, 2006) hubo intervención de grupos paramilitares que incidieron en la competencia política y en el acceso de políticos regionales al Congreso, la reelección de algunos y el retiro de otros por presiones indebidas y por coacción. Además de los propósitos estratégicos, económicos y militares, los paramilitares tenían un objetivo político definido: cooptar la representación política local y regional, por lo cual se plantearon ampliar su alcance para intervenir el Estado central y asumir las riendas del poder nacional; la coordinación estratégica se proponía

---

<sup>26</sup> Recientemente la desclasificación de documentos del Departamento de Estado y de la embajada de Estados Unidos en Colombia revela que había información creíble que vinculaba a políticos importantes del país con el narcotráfico al menos desde las elecciones de 1978. En uno de los cables desclasificados de la DEA de 1991 el embajador de Estados Unidos en Colombia informa que calcula que en las elecciones de ese año al menos 21 de los 100 senadores, 16 de los 161 representantes a la Cámara y 7 gobernadores tenían vínculos con el narcotráfico. Pero que se trata de una “práctica casi universal en la política colombiana” (National Security Archive, 2017). Por su parte, en las declaraciones de Guillermo Pallomari (excontador de los hermanos Rodríguez Orejuela y luego informante de la DEA) a las autoridades de Estados Unidos a raíz de la investigación de la financiación de las elecciones de 1994, este señaló que tenía en su poder un listado conformado por 90 dirigentes políticos, en su mayoría congresistas elegidos o reelegidos entre 1994 y 1998, unos 60 liberales, 25 conservadores y varios representantes de grupos políticos de izquierda, que habrían recibido aportes periódicos y pagos extras en diciembre por parte de la OTD de Cali (El Espectador, 1991; Semana, octubre 10 de 1995).

construir una organización con un mando unificado, un plan nacional, una implementación multirregional de las acciones y una agenda con pretensiones programáticas, todo con miras a obtener un espacio en la negociación con el Estado y un estatus que a futuro garantizara su reconocimiento como actor político (Cubides, 1999). Entre 1997 y el 2003 se dio la mayor expansión de estos grupos criminales, especialmente en los departamentos de la costa atlántica, el pie de monte de los Llanos Orientales y gran parte del país que incluía el centro y el nororiente, además de otros departamentos aislados de la costa pacífica y del oriente extremo. Estos grupos adoptaron la denominación de *bloques* y el país se pobló de ellos. Así sintetiza la situación de los paramilitares un estudio del Centro de Memoria Histórica:

Para 1999 esas fuerzas eran un verdadero ejército irregular, con un carácter particularmente ofensivo; controlaban territorios nuevos o afianzaban su dominio en los lugares en donde ya se encontraban. La guerra adquirió un nuevo rostro: la ocupación del territorio a sangre y fuego, la vinculación masiva de los narcotraficantes en la empresa paramilitar y una estrategia de captura del poder local e influencia en el poder nacional. De forma que los años ochenta fueron la década de las guerrillas, mientras que el final de los noventa y el comienzo del siglo XXI fueron los años de los paramilitares. (Centro de Memoria Histórica, 2010)

La situación que condujo a las alianzas entre los grupos paramilitares y la clase política regional incluyó un proceso de expansión con el que los grupos paramilitares ejercieron control militar en algunos departamentos, lo que condujo a la intervención en los procesos electorales para buscar incidir en la política regional y posicionar a sus socios y cuadros. A su vez, la clase política regional apeló al actor armado ilegal para buscar su respaldo en la competencia con sectores emergentes o de sus propios partidos (Arco Iris, 2007). Interfirieron en la democracia electoral de varias formas: 1) estableciendo alianzas con candidatos de los partidos Liberal y Conservador, y de sus facciones o movimientos internos, y desde comienzos de la década del 2000 con nuevas agrupaciones desagregadas de los partidos tradicionales; 2) eliminando o intimidando a los competidores de sus candidatos, lo que en algunos casos llevó a que hubiera candidatos únicos a alcaldías y gobernaciones; 3) intimidando

y coaccionado a los electores para que votaran por los candidatos de las alianzas político-paramilitares; 3) creando zonas electorales *de facto*, con las que se dividían la influencia y el electorado para beneficiar a sus socios políticos; y 4) manipulando el proceso electoral con aliados en las registradurías locales (Duque, 2018).

Las alianzas entre la clase política y los jefes y los grupos paramilitares impactaron las estructuras locales de poder. Las elecciones dejaron de ser libres y limpias por la coacción ejercida sobre los electores, por la afectación de la competencia partidista a través de la imposición de candidatos, por la eliminación o la amenaza sobre otros candidatos y por la manipulación de los resultados a través del fraude.<sup>27</sup> De los 265 congresistas elegidos en el 2002 fueron condenados 42 procedentes de 15 de los 32 departamentos; los delitos fueron concierto para delinquir y, en algunos casos, enriquecimiento ilícito. Salvatore Mancuso, uno de los comandantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) había declarado públicamente que su organización pretendía elegir el 35% del Congreso.<sup>28</sup> Los condenados finalmente fueron el 18,9%, otros se quedaron camuflados o los brazos de la justicia no alcanzaron a llegar a ellos. Hubo congresistas de los partidos Liberal (de sus movimientos internos Alas y Mipol), Conservador (de su movimiento interno Equipo Colombia), Colombia Viva, Cambio Radical, Movimiento Moral, Convergencia Ciudadana, Movimiento Mío, Colombia Democrática, Convergencia Popular Cívica y Movimiento de Participación Popular (Duncan, 2006; Romero, 2007 y 2011; López, 2008; Hoyos, 2009; Duque, 2018).

Además de la injerencia del narcotráfico y del narcoparamilitarismo en la competencia política y en la forma como decenas de congresistas accedieron o se mantuvieron en el Senado y en la Cámara, durante este periodo hubo reiterados casos de fraude electoral. La composición del Senado de 1994, 1998 y el 2002 fue revisada y modificada después de que se realizaran nuevos escrutinios debido a las denuncias de fraude, y en

---

<sup>27</sup> Véanse Semana (julio 15 del 2002a, julio 15 del 2002b y 25 de noviembre del 2006); Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Única instancia (febrero 15 del 2007).

<sup>28</sup> Véase al respecto Verdadabierta.com (s. f.); Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Única instancia (enero 12 del 2012); El Espectador (agosto 24 del 2012); Duque (2018).

numerosos casos se modificaron las elecciones de representantes a la Cámara (las de 1994 en Magdalena; las de 1998 en Bogotá y Cesar; y las del 2002 en Casanare, Valle del Cauca, Vaupés, Chocó, Bolívar, La Guajira, Córdoba, Sucre).<sup>29</sup>

Producto de los cambios institucionales, de las dinámicas internas en los partidos Liberal y Conservador, de las dinámicas sociopolíticas y de la injerencia en los partidos de la acción de organizaciones criminales, no solo hubo en este subperiodo un mayor grado de renovación en el Congreso en cada elección y en promedio, sino que también se dio un mayor pluralismo y se representaron en el Congreso nuevos y diversos intereses. Como se observa en la tabla 1.4, la conformación del Congreso fue multicolor, y aunque los partidos Liberal y Conservador mantuvieron las mayorías en ambas cámaras, lo hicieron sobre la base de múltiples divisiones internas y enfrentando a nuevas fuerzas políticas que, en conjunto, para el año 2002 conformaron casi la tercera parte en ambas cámaras.

Tabla 1.4 Conformación del Congreso por partidos y número de curules, 1991-2002

Partidos	1991		1994		1998		2002	
	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado
Liberal	87	58	88	58 <sup>[4]</sup>	85	53 <sup>[7]</sup>	78 <sup>[9]</sup>	41 <sup>[9]</sup>
Conservador	47 <sup>[11]</sup>	27 <sup>[2]</sup>	52 <sup>[3]</sup>	25 <sup>[5]</sup>	43 <sup>[6]</sup>	29 <sup>[8]</sup>	34 <sup>[10]</sup>	27 <sup>[10]</sup>
Alianza Democrática M-19	13	9	2	---	---	---	---	---
Partidos indígenas	1	3	2	2	2	2	---	2
Unión Patriótica	3	1	---	1	---	---	---	---
Nacional Cristiano	---	1	---	---	1	---	1	1
Laicos por Colombia	---	1	1	1	---	1	---	---

<sup>29</sup> Véase Duque (2018); Semana (abril 12 del 2006); Semana (abril 8 del 2006); El Tiempo (julio 19 del 2002); El Tiempo (julio 20 del 2002).

Partidos	1991		1994		1998		2002	
	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado
Metropolitico	1	1	---	1	---	---	---	---
Unión Cristiana	1	1	1	1	---	---	---	---
Anapo	---	---	1	1	---	1	---	1
C-4	---	---	1	1	---	1	---	1
Movimiento Cívico	---	---	1	1	1	---	1	1
Esperanza y Fe	---	---	---	---	1	---	---	1
Integración Regional	---	---	---	---	2	---	3	---
Alternativa Democrática	---	---	---	---	1	---	---	---
Movimiento Bolivariano	---	---	---	---	1	---	---	---
Educación, Trabajo y Cambio	---	---	---	---	---	1	---	---
Convergencia Popular	---	---	---	---	---	---	4	1
Convergencia Ciudadana	---	---	---	---	---	---	2	1
Frente Social y Político	---	---	---	---	---	---	2	1
Movimiento Popular Unido	---	---	---	---	---	---	2	2
Participación Popular	---	---	---	---	---	---	2	---
Comunal Comunitario	---	---	---	---	---	---	2	---
Partido Republicano	---	---	---	---	---	---	1	---
Socialdemócrata	---	---	---	---	---	---	---	1

Partidos	1991		1994		1998		2002	
	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado
Movimiento Independiente de Renovación Absoluta	---	---	---	---	---	---	---	1
Movimiento Popular Unido	---	---	---	---	---	---	---	2
Movimiento Obrero Independiente Revolucionario	---	---	---	---	---	---	---	1
Otros partidos	---	---	14	---	10	8	17	11
Coaliciones	---	---	---	9	13	6	17	6
Total	161	102	163	102	160	102	166	102

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

<sup>[1]</sup> Incluye Nueva Fuerza Democrática, Movimiento de Salvación Nacional, Movimiento Nacional Conservador, Movimiento Humbertista, Fuerza Progresista, Movimiento Único de Renovación Conservadora, Nueva Colombia y Unidad Norte Vallecaucana.

<sup>[2]</sup> Incluye Nueva Fuerza Democrática y Movimiento de Salvación Nacional.

<sup>[3]</sup> Incluye Nueva Fuerza Democrática, Movimiento de Salvación Nacional, Movimiento Nacional Conservador, Movimiento Humbertista, Fuerza Progresista, Movimiento Único de Renovación Conservadora, Nueva Colombia y Unidad Norte Vallecaucana.

<sup>[4]</sup> Incluye Movimiento Nacional Progresista y Movimiento Líder.

<sup>[5]</sup> Incluye Partido Conservador, Movimiento de Salvación Nacional, Movimiento Nacional Conservador, Movimiento Conservador Independiente, Movimiento Nueva Colombia y Renovación Conservadora.

<sup>[6]</sup> Incluye Nueva Fuerza Democrática, Movimiento de Salvación Nacional, Movimiento Nacional Conservador, Movimiento Humbertista, Fuerza Progresista, Nueva Colombia y Conservatismo Independiente.

<sup>[7]</sup> Incluye Oxígeno Liberal.

<sup>[8]</sup> Incluye Nueva Fuerza Democrática, Movimiento de Salvación Nacional, Movimiento Nacional Conservador y Movimiento Conservador Independiente.

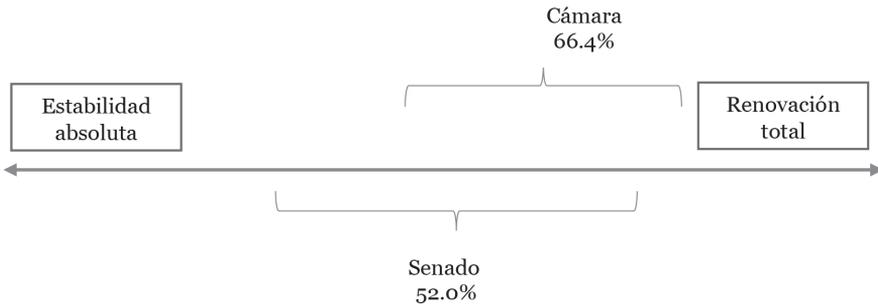
<sup>[9]</sup> Incluye Cambio Radical, Apertura Liberal, Colombia Siempre, Voluntad Popular, Nuevo Liberalismo, Nacional Progresista, Movimiento de Acción Laboral y Vamos Colombia.

<sup>[10]</sup> Incluye Nueva Fuerza Democrática, Movimiento de Salvación Nacional, Movimiento Nacional Conservador, Fuerza Progresista, Movimiento Unionista y Equipo Colombia.

## Cambios posconstitucionales, 2006-2018

En el tercer subperiodo se presentaron en promedio los mayores grados de renovación de los integrantes del Congreso. La renovación fue alta, mayor en la Cámara de Representantes que en el Senado; en la primera, las cuatro elecciones presentan los valores más altos del último medio siglo, y en el segundo, las mayores se presentaron en el 2010 y el 2018.

Figura 1.6 Renovación de los integrantes del Congreso, 2006-2018



Fuente: Elaboración propia.

Los tres factores que incidieron en la renovación de los integrantes del Congreso en este subperiodo tuvieron diferencias respecto a los dos subperiodos anteriores. Las reglas de juego presentaron nuevos cambios importantes; los partidos y el sistema de partidos se transformaron sustancialmente, y también hubo nuevas dinámicas sociopolíticas, algunas de ellas afectadas por una mayor acción estatal, especialmente de la justicia. Hubo tres reformas institucionales con incidencia directa en los partidos, en la competencia política y en la conformación y la renovación del Congreso. La primera reforma política estableció nuevas reglas de juego: se prohibió la doble militancia; se creó el umbral o barrera electoral;<sup>30</sup> se establecieron las listas únicas en reemplazo del sistema de avales sin

<sup>30</sup> Solo los partidos que obtuvieran un mínimo de votos equivalente al 2% del total de los votos de cada elección para Senado y la mitad del cociente electoral para la Cámara de Representantes podían mantener su reconocimiento legal y aspirar a la asignación de escaños. Esto afectaba a muchas pequeñas agrupaciones políticas que debieron decidir entre desaparecer o agregarse a otros partidos. Nuevas organizaciones que desearan presentarse a las elecciones podrían hacerlo mediante la consecución de 50.000 firmas de apoyo de ciudadanos.

límites y las listas múltiples existentes hasta el 2002;<sup>31</sup> de forma transitoria se estableció que los congresistas podrían agruparse y conformar nuevos partidos; se modificó la fórmula electoral y se cambió la fórmula de conversión de votos en escaños del sistema Hare por el de D'Hondt en la modalidad de cifra repartidora (Acto legislativo 01 de 2003).

Las nuevas reglas electorales y la débil institucionalización organizativa de los partidos Liberal y Conservador hicieron que estos implosionaran. La débil cohesión interna, el faccionalismo, el alto personalismo de la actividad política y las aspiraciones de muchos de los nuevos liderazgos de alcanzar un mejor posicionamiento produjeron escisiones y reagrupamientos de congresistas, excongresistas y políticos locales que no obedecieron a proximidades ideológicas o programáticas, sino a afinidades personales, a negociaciones entre sus líderes y a un sentido práctico de sobrevivencia y competencia.

En las elecciones presidenciales del 2002, diversos sectores del Partido Liberal habían abandonado a su candidato Horacio Serpa Uribe y se adhirieron al candidato disidente Álvaro Uribe Vélez, de la misma manera en que algunos congresistas conservadores abandonaron a su candidato oficial, Juan Camilo Restrepo (quien terminó por renunciar a su candidatura), y se unieron a Uribe Vélez. La nueva realidad partidista era la de múltiples etiquetas faccionales que tenían las puertas abiertas para convertirse en nuevos partidos, la gran mayoría incorporadas a la coalición de Gobierno y participando del reparto de la burocracia, de nombramientos de allegados y familiares y del acceso a contratos y privilegios.

Frente a la posibilidad de conformar nuevos partidos, la prohibición de la doble militancia y el riesgo que implicaba el umbral electoral para las siguientes elecciones, y ante el rompimiento que habían venido estableciendo con las dos grandes etiquetas partidistas históricas, los congresistas y sus micropartidos finalmente devinieron en nuevos partidos cobijados

---

<sup>31</sup> Nominalmente esto debía conducir a que los partidos establecieran procedimientos internos de elaboración de listas y a generar procesos de compromiso de los candidatos y mayor cohesión interna. Pero esta disposición fue complementada con el voto preferente como una de las opciones para las listas únicas, con lo cual se mantenían *de facto* las listas múltiples, pues en cada gran lista los políticos eran incluidos por pedido propio, cada quien se hacía responsable de su propia campaña y así se mantuvieron las listas abiertas.

bajo nuevas o viejas etiquetas. Del Partido Liberal se escindieron Colombia Siempre, Voluntad Popular, Somos Colombia y Movimiento Sin Corrupción Colombia, que terminaron unidos bajo la etiqueta de Cambio Radical. También se separaron Alternativa de Avanzada Social (que en el 2006 se unió con el movimiento de origen conservador Equipo Colombia), Por el País que Soñamos, Nuevo Liberalismo, Huella Ciudadana, Movimiento Nacional Progresista, Movimiento de Renovación y Acción Social-Moral, Colombia Viva, Apertura Liberal, Movimiento Popular Unido y Colombia Democrática. Por iniciativa de exintegrantes del Partido Liberal se creó más tarde (en el 2005) el Partido Social de Unidad Nacional, que reagrupó a excongresistas liberales y de algunos pequeños partidos regionales, como Sí Colombia y Vamos Colombia. Del Partido Conservador se separaron de forma definitiva Equipo Colombia (que se unió con el Movimiento Alas, escindido del Partido Liberal), Movimiento Nacional, Movimiento de Integración Regional y Conservatismo Independiente. Algunos pocos movimientos se reincorporaron al Partido Conservador: Salvación Nacional, Nueva Fuerza Democrática, Fuerza Progresista y Unionismo. Los partidos divididos se fragmentaron (Duque, 2011). En cada nuevo partido había congresistas veteranos y jóvenes, y otros fueron elegidos en las elecciones siguientes, en los partidos que se mantuvieron, pues algunos desaparecieron pronto.

Además de estos partidos, se mantuvieron las agrupaciones indígenas surgidas tras la Constitución de 1991 Alianza Social Indígena y Autoridades Indígenas de Colombia, así como el partido comunitario-religioso Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA).<sup>32</sup> También surgieron agrupaciones de izquierda que en un proceso de unificación confluyeron en una sola organización: el Polo Democrático Alternativo (PDA).<sup>33</sup> Se mantuvo Convergencia Ciudadana (que había sido creado en 1997, integrado por exmiembros de la guerrilla del M-19, e integró posteriormente a nuevos políticos en varios departamentos). En las

---

<sup>32</sup> El Movimiento MIRA fue creado el 21 de marzo del 2000 por Carlos Alberto Baena y Alexandra Moreno Piraquive, integrantes de la Iglesia de Dios Ministerial de Jesucristo Internacional, una megaiglesia cristiana que ha permanecido por tres lustros en el Congreso y ha accedido a concejos, asambleas y alcaldías.

<sup>33</sup> Este partido político surgió en el 2005 luego de un proceso de unión de sectores de izquierda partidista y social, y de liderazgos históricos de esta tendencia política que se habían agrupado en el Polo Democrático Independiente y en Alternativa Democrática.

elecciones del 2006 hubo 20 partidos con curules en el Congreso, y los partidos Liberal y Conservador dejaron de ser dominantes, pues debieron compartir los espacios de poder con otros actores fortalecidos. En estas elecciones la renovación fue del 64,4% en la Cámara y del 45% en el Senado. En este último aún se mantuvieron muchos políticos exliberales y exconservadores, algunos de ellos integrantes de poderosos clanes políticos de los departamentos de la región atlántica y del departamento del Chocó.

Como había ocurrido con muchos congresistas elegidos en el 2002, muchos senadores y representantes a la Cámara elegidos o reelegidos en el 2006 fueron condenados por sus nexos con grupos paramilitares, y esta masiva vinculación de políticos con criminales y sus condenas hizo que desaparecieran algunos partidos creados *ex profeso* como vehículos de intereses criminales; este fue el caso de Colombia Viva, Colombia Democrática, Alianza Social de Avanzada - Equipo Colombia, Movimiento Nacional Progresista, Convergencia Ciudadana y Movimiento Popular Unido. La siguiente tabla ilustra las dimensiones de estos vínculos criminales de la clase política.

Tabla 1.5 Excongresistas por partido condenados por parapolítica

Partido	Exsenadores	Ex representantes a la Cámara
Liberal	5	9
Cambio Radical	6	8
Conservador	3	5
Convergencia Ciudadana	2	1
Alas - Equipo Colombia	3	1
Partido Social de Unidad Nacional	4	3
Movimiento de Integración Popular	1	---
Colombia Democrática	5	---
Colombia Viva	3	1
Convergencia Popular Cívica	2	1
Movimiento de Participación Popular		1
Total	34	26

Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y Verdadabierta.com, “De la curul a la cárcel”.

Recuperado de: <https://verdadabierta.com/de-la-curul-a-la-carcel/>.

Como consecuencia del escándalo de la llamada parapolítica y de las presiones de organizaciones sociales, de los medios de comunicación y de los partidos de oposición, se adelantó otra reforma constitucional. Mediante el Acto Legislativo 01 de 2009 se intentó corregir lo que se hizo mal o a medias en la reforma del 2003. Se reafirmó que en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica (aunque se abrió la posibilidad de cambiar con frecuencia de partido: quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección por un partido distinto deberá renunciar a la curul al menos doce meses antes del primer día de inscripciones); aumentó el umbral electoral al 3% de los votos emitidos para Senado y se mantuvo el 50% del cociente electoral para la Cámara; los partidos y los movimientos políticos debían organizarse de forma democrática y tendrían como principios rectores la transparencia, la objetividad, la moralidad, la equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos; para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición podrían celebrar consultas populares o internas o interpartidistas; y los partidos tendrían que responder en lo sucesivo por los avales que concedieran.<sup>34</sup> En cuanto a la financiación de las campañas, se limitó el monto de los gastos de los partidos, los movimientos, los grupos significativos de ciudadanos y los candidatos, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas; el Gobierno entregaría un anticipo a los partidos nuevos, que nunca hubieran participado en elecciones; y también se estableció la *silla vacía* (no se reemplazarían los escaños en las corporaciones públicas de quienes fueran condenados por delitos relacionados con la pertenencia, la promoción o la financiación de grupos armados ilegales, el narcotráfico o los delitos de lesa humanidad). Se conservaron las listas únicas con voto preferente, con lo que se mantuvo una regla central que incentiva el fraccionamiento

---

<sup>34</sup> Los partidos y los movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, su funcionamiento o su financiación, así como por avalar candidatos elegidos en cargos o corporaciones públicas de elección popular que hubieran sido condenados durante el ejercicio del cargo para el cual se avalaron, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

interno y la autonomía de los políticos y de sus campañas respecto de la dirigencia central de los partidos.

Algunos efectos importantes de las reformas, además de la reconfiguración del panorama partidista, fueron la reducción del número de partidos en el Congreso, la reagrupación de los pequeños y la desaparición de otros (además de los que dejaron de existir por la judicialización de sus integrantes). En las elecciones del 2010 obtuvieron curules 10 partidos en el Senado y 14 en la Cámara. En las elecciones del 2014 aumentó el número de partidos con la creación del Centro Democrático, liderado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, que agrupó a exintegrantes de los partidos Liberal, Conservador, Social de Unidad Nacional y Cambio Radical, y a algunos familiares de excongresistas condenados por los nexos con grupos narcoparamilitares. Hubo también algunos desertores del Polo Democrático Alternativo que se incorporaron al Partido Verde (desde entonces Alianza Verde). En estas elecciones hubo 9 partidos con curules en el Senado y 15 en la Cámara, y el nuevo partido y los movimientos entre partidos sirvieron de renovación parcial de los integrantes del Congreso; algunos perdieron sus curules y otros las ganaron. En el 2010 la renovación en ambas cámaras fue de las más altas de estas décadas, en el Senado fue del 56,8%, y en la Cámara, del 71,7%; en el 2014 se redujeron, en el Senado al 48% y en la Cámara al 63,8%. Por otra parte, empezaban a estabilizarse nuevos congresistas elegidos en las elecciones anteriores.

En el 2018 aparecieron nuevas agrupaciones políticas que no incluían a nuevos sectores de la sociedad que buscaran representación política, sino que eran la expresión de divisiones internas o de reagrupaciones y movimientos de políticos de un partido a otro. Algunos líderes de organizaciones religiosas cristianas que se agruparon en el movimiento Colombia Justa Libres pertenecen a congregaciones religiosas diferentes a las que agrupa el MIRA; Gustavo Petro, separado del Polo Democrático Alternativo y candidato presidencial en el 2014 y el 2018, lideró la agrupación Lista de la Decencia (conformada por el Movimiento Progresistas, Alianza Social Independiente, Unión Patriótica y el Movimiento Alternativo Indígena y Social); se fortaleció el partido Alianza Verde con políticos procedentes del Polo Democrático Alternativo y se mantuvo con nuevos liderazgos el partido Centro Democrático. En estas elecciones hubo 13 partidos con curules en el Senado y 17 en la Cámara, incluido el partido Fuerza

Alternativa Revolucionaria del Común, creado por exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que se reintegraron a la sociedad a través de un proceso de paz con el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), y al que se le asignaron cinco curules en el Senado y cinco en la Cámara. La renovación fue alta, en el Senado fue del 58,3%, y en la Cámara, del 65,7%.<sup>35</sup>

Por su parte, los clanes políticos no desaparecieron. Aunque algunos miembros de estas familias poderosas fueron condenados por sus nexos con grupos paramilitares, otros fallecieron y otros se jubilaron como congresistas, y algunos de sus descendientes o de sus allegados políticos siguieron contando con su respaldo y estuvieron vigentes en las elecciones.<sup>36</sup> En las elecciones del 2010, el 2014 y el 2018 estos clanes continuaron siendo protagonistas de la competencia y de la política regional y nacional. Algunos perdieron posiciones al verse involucrados en la parapolítica o por la competencia partidista, y otros las mantuvieron.

Como sucedió en las elecciones del subperiodo anterior, en este también hubo fraudes electorales que incidieron en el acceso o en el mantenimiento de las curules de algunos congresistas, y que impidieron que otros ingresaran o se mantuvieran en el Congreso. En el 2006 se anuló la elección de senadores por fraude y se ordenó un nuevo escrutinio que afectó su conformación,<sup>37</sup> en la Cámara hubo recuento y modificación de los resultados en Cundinamarca, Guainía, Bogotá y Cesar.<sup>38</sup> En el 2010

---

<sup>35</sup> Estas curules no entran en el conteo ni en la tasa de renovación o de permanencia.

<sup>36</sup> En las elecciones del 2006 fueron elegidos integrantes de clanes políticos en la región Caribe, Sucre, Bolívar, Córdoba, Atlántico, Cesar, Magdalena y Chocó (Duque (2015 y 2018); Ocampo (2014), *El Tiempo* (marzo 7 de 2018)).

<sup>37</sup> La petición inicial de que fueran anuladas las elecciones no fue atendida, y finalmente el recuento se redujo a dejar sin curul a dos senadores y al ingreso de otros dos que inicialmente habían quedado por fuera. El fraude fue reconocido por las amplias evidencias, pero la instancia de cierre en estos asuntos no le dio la trascendencia que las irregularidades tuvieron. Los efectos de la revisión fueron mínimos y toda la organización electoral quedó cuestionada (véanse Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, julio 6 de 2009. Sentencia, consejera ponente Susana Buitrago Valencia; *El País* (septiembre 24 del 2009)).

<sup>38</sup> Véase *El Tiempo* (diciembre 3 del 2007); *El Tiempo* (julio 9 del 2009); *El Tiempo* (octubre 16 del 2009); *Semana* (mayo 9 del 2006); *Semana* (mayo 9 del 2006); *El Tiempo* (julio 9 del 2009); *Semana* (mayo 9 del 2006); *El Tiempo* (febrero 14 del 2006); *El Espectador* (marzo 5 del 2011).

de nuevo hubo denuncias de fraude en la elección del Senado y en el recuento cambió su conformación en tres curules; también hubo denuncias y un cambio en los resultados para la Cámara de Representantes en Bolívar, Norte de Santander, Chocó y Vaupés.<sup>39</sup> En el 2014 se declaró la elección del Senado cuatro meses después de la fecha de los comicios, debido a múltiples denuncias de irregularidades. El MIRA se había quedado sin curules en el Senado y casi al final del cuatrienio, en febrero del 2018, el Consejo de Estado determinó que había obtenido en realidad 3 curules y que mediante un fraude se impidió que le fueran asignadas. El problema se resolvió de forma tardía y le asignaron las curules que perdieron el Centro Democrático, el Partido Liberal y Opción Ciudadana.<sup>40</sup> En las elecciones del 2018 la Fiscalía General de la Nación habría encontrado más de 2.000 intermediarios organizados para favorecer candidaturas al Congreso. Las investigaciones han involucrado a varios congresistas, a una candidata a la Cámara no elegida, a una senadora elegida que fue condenada y perdió su curul, y a otro senador denunciado por esta.<sup>41</sup>

No es posible determinar el efecto del fraude electoral en la renovación y la estabilidad de la conformación del Congreso. Las evidencias y los cambios en la conformación de ambas cámaras en cada elección hacen suponer que, dado el carácter clandestino y cada vez más sofisticado de los fraudes electorales, la manipulación y el fraude en los procesos electorales, es más complejo identificar la amplitud de lo que finalmente se

---

<sup>39</sup> El Consejo Nacional Electoral publicó los resultados de la revisión del escrutinio para el Senado en 23 de los 32 departamentos y en 267 municipios. Aunque eran numerosas las anomalías denunciadas, el Consejo Nacional Electoral no revisó toda la votación, solo el 10,5% de las cerca de 76.000 mesas que funcionaron el día de las elecciones, y se realizaron 38.871 modificaciones a los resultados iniciales; véanse: El País (julio 19 del 2010); El Tiempo (julio 18 del 2010); El Espectador (marzo 16 del 2013); El Tiempo (abril 2 del 2013); Senado de la República, Sala de Prensa (abril 13 del 2010); Presidencia del Senado (abril 13 del 2010); El Tiempo (marzo 29 del 2010); Consejo Nacional Electoral, acuerdo 001 (julio 9 del 2010); Consejo Nacional Electoral, acuerdo 008 (julio 13 del 2010); El Tiempo (abril 27 del 2010); El Tiempo (marzo 5 del 2010).

<sup>40</sup> El Tiempo (febrero 9 del 2018); El Tiempo (febrero 18 del 2018).

<sup>41</sup> La senadora que perdió su curul fue Aída Merlano, del Partido Conservador. También hay denuncias por una representante elegida por Antioquia, y por otra no elegida en Atlántico (véanse El País (junio 21 del 2018); El Espectador (marzo 24 del 2018)).

refleja en los procesos judiciales. Muchas acciones quedan en la penumbra por incapacidad del sistema de justicia, de la organización electoral y de otras autoridades para garantizar la vigencia de las leyes. El sistema de financiación mixto (estatal y privado), y la ausencia de controles efectivos facilitan el ingreso de recursos de procedencia incierta o ilegal a las campañas, que coadyuvan a distorsionar la competencia y hacen posibles los entramados de compras de votos. Los fraudes también ocurren por el predominio de políticas de negocios en los partidos políticos. Gran parte de los políticos regionales ingresa o se mantiene en la política en busca de riqueza, estatus y beneficios para sus familiares y allegados, y asume su quehacer como un negocio más (Duque, 2019).

Tabla 1.6 Conformación del Congreso por partidos, 1991-2002

Partidos	2006		2010		2014		2018	
	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado
Social de Unidad Nacional	30	20	48	28	37	21	25	14
Conservador	29	18	36	22	27	18	21	14
Liberal	35	18	38	17	39	16	35	14
Cambio Radical	20	15	16	8	16	9	30	16
Polo Democrático Alternativo	7	10	5	8	3	5	2	5
Convergencia Ciudadana	8	7	---	---	---	---	---	---
Alas - Equipo Colombia	8	5	1	---	---	---	---	---
Colombia Democrática	2	3	---	---	---	---	---	---
Movimiento Independiente de Renovación Absoluta	1	2	1	3	3	3	1	3
Colombia Viva	---	2	---	---	---	---	---	---

Partidos	2006		2010		2014		2018	
	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado
Alianza Social Independiente	---	1	1	1	1	---	---	---
Autoridades Indígenas de Colombia	---	1	---	1	2	---	---	1
Movimiento Nacional	2	---	---	---	---	---	---	---
Apertura Liberal	5	---	2	---	---	---	---	---
Integración Regional	4	---	1	---	1	---	---	---
Movimiento Popular Unido	2	---	1	---	---	---	---	---
Por el País que Soñamos	2	---	---	---	---	---	---	---
Huila Nuevo Liberalismo	2	---	---	---	---	---	---	---
Movimiento Renovador de Acción Social	1	---	---	---	---	---	---	---
Participación Popular	1	---	---	---	---	---	---	---
Salvación Nacional	1	---	---	---	---	---	---	---
Nacional Progresista	1	---	---	---	---	---	---	---
Acción Social	1	---	---	---	---	---	---	---
Integración Nacional	---	---	11	9	---	---	---	---
Alianza Verde	---	---	3	5	6	5	9	9
Afrovides	---	---	1	---	---	---	---	---
Centro Democrático	---	---	---	---	19	18	32	19

Partidos	2006		2010		2014		2018	
	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado
Opción Ciudadana	---	---	---	---	6	4	2	---
Cien x Cien-to Colombia	---	---	---	---	3	---	---	---
Fundación Ébano de Colombia	---	---	---	---	2	---	---	---
Por un Huila Mejor	---	---	---	---	1	---	---	---
Lista de la Decencia	---	---	---	---	---	---	3	4
Colombia Justa Libres	---	---	---	---	---	---	1	3
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	---	---	---	---	---	---	5	5
Alternativa Santander	---	---	---	---	---	---	1	---
Dignidades por Colombia	---	---	---	---	---	---	1	---
Movimiento Alternativo Indígena y Social	---	---	---	---	---	---	2	1
Comunidades Negras	---	---	---	---	---	---	2	---
Total	162	102	165	102	166	102	172	108

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

En suma, durante el tercer subperiodo se dio en promedio la mayor renovación de integrantes del Congreso del último medio siglo en Colombia. Hubo nuevas reformas institucionales, una reorganización del panorama partidista que condujo al desplazamiento de los partidos Liberal y Conservador de sus lugares históricos de preeminencia, nuevas

organizaciones partidistas se desagregaron de estos dos partidos y luego reagruparon a diversos políticos de procedencias heterogéneas. La izquierda se unificó en el PDA y después se volvió a desagregar. Desaparecieron partidos vinculados con la criminalidad (aunque otros se mantuvieron, como Cambio Radical, el Partido Liberal y el Partido Social de Unidad Nacional) y aparecieron nuevos partidos, como el Centro Democrático. De la misma forma que en el subperiodo II, el fraude electoral tuvo injerencia en la conformación del Congreso, en el acceso y el mantenimiento de algunos congresistas y en la pérdida de curules de otros.

## Conclusiones

Una mirada en detalle a la clase política de Colombia durante el último medio siglo permite superar algunos clichés, como aquellos que expresan que “siempre son los mismos” o que hay una “oligarquía hereditaria” o que se “perpetúan en el poder”. Si bien en algunos departamentos perviven clanes que llevan muchas décadas en la política y en otros tantos encontramos a congresistas actuales con nexos con familias poderosas y con influencia social, en general en el Congreso colombiano siempre se ha presentado una alta renovación de sus integrantes, aunque también se ha mantenido un núcleo minoritario de caciques, de políticos poderosos que han mantenido sus redes de electores y sus posiciones de poder e influencia. En su conformación, el Congreso ha sido una amalgama entre senadores y representantes a la Cámara que se mantienen durante décadas, otros que logran establecerse en las curules por periodos cortos y otros que han sido efímeros, de uno o dos periodos. En general, hay más renovación y cambio que estabilidad e inmovilidad.

Este capítulo se ha ocupado del análisis de una temática muy recurrente tanto en la literatura sociológica y politológica clásica como en la actual: la circulación de las élites políticas, de la clase dirigente, de los parlamentarios o, como hemos preferido denominarla aquí, de la clase política institucionalizada, aquella que ocupa lugares de preeminencia en el sistema político y que logra llegar a ellos por medio de elección popular. El estudio ha partido de un enfoque neoinstitucionalista que considera que en la mayor o menor renovación en la conformación del Congreso inciden al menos tres factores: las reglas electorales, las características o la naturaleza de los partidos políticos y ciertas dinámicas sociopolíticas.

A partir de este esquema se ha analizado el conjunto de senadores y representantes a la Cámara elegidos en las 13 elecciones que cubren el periodo 1974-2018, su estadía en sus curules y los cambios en cada elección. De acuerdo con las dinámicas de los tres factores y de los grados de renovación en el Congreso, se han diferenciado tres subperiodos, cuyas características se sintetizan en la siguiente tabla.

Tabla 1.7 Síntesis de los subperiodos de renovación de la conformación del Congreso en Colombia, 1974-2018

Subperiodo	Grados de renovación	Características
Frente Nacional prolongado, 1974-1990	En conjunto, renovación media: en la Cámara de 51% y en el Senado de 42,4%.	Tuvo lugar bajo reglas electorales restrictivas que favorecían a los partidos Liberal y Conservador, y la estabilidad de su clase política. Se reprodujo el bipartidismo de fachada, los partidos divididos con débil institucionalización organizativa. La renovación se daba básicamente por la alta competencia intrapartidista y la ausencia de terceras fuerzas políticas.
Pos-Frente Nacional, 1991-2002	Renovación alta en la Cámara, de 58,6%, y media en el Senado, de 49,2%.	Abierta competencia política, nuevas reglas electorales que abrieron el sistema político a una mayor competencia, propiciaron nuevas ventanas de oportunidades para organizaciones sociales, étnicas y religiosas, y un mayor pluralismo con nuevos actores políticos. Los partidos Liberal y Conservador siguieron manejando las mayorías en el Congreso, mantuvieron su condición de débilmente institucionalizados, con lógicas interclientelares y una fuerte competencia interna bajo el sistema de representación proporcional con listas múltiples. Injerencia del narcotráfico, y entre 1998 y el 2002, de grupos paramilitares en la política regional y en la competencia.
Reformas posconstitucionales, 2006-2018	Renovación alta en el Congreso, de 66,4% en la Cámara y de 52% en el Senado.	Nuevos cambios institucionales incidieron en la desarticulación de los partidos históricos Liberal y Conservador, en la aparición de nuevos partidos, en los cambios en el sistema de partidos y en la mayor competencia interpartidista e intrapartidista. La mayoría de los partidos mantuvo dinámicas internas de división con gran autonomía de sus congresistas y de nuevos aspirantes al Congreso; esto, combinado con las listas únicas de voto preferente, estimuló la competencia intrapartidista. Disminuyó la presencia de grupos armados ilegales y del narcotráfico en la financiación de la política, y surgieron nuevas agrupaciones políticas que expresaron intereses de grupos sociales, económicos, religiosos y étnicos. Fue recurrente el fraude electoral.

Fuente: Elaboración propia.

## Referencias

- Amorin, O., y Cox, G. (1977). Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. *American Journal of Political Science*, 41(1), 149-174.
- Archila, M. (1996). ¿Utopía armada? Oposición política y movimientos sociales durante el Frente Nacional. *Controversia*, 168, 25-53.
- Ayala, C. A. (1996). *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional. Los orígenes de la Alianza Nacional Popular (Anapo): Colombia 1953-1964*. Bogotá: Conciencias - Universidad Nacional.
- Beller, D., y Belloni, F. (1978). *Faction politics: Political parties and factionalism in comparative perspective*. Santa Bárbara y Oxford: ABC, Clío.
- Bottomore, T. B. (1964). *Elites and society*. London: Penguin Books.
- Burns, E., y Thomas, E. S. (1979). *Elites, masses and modernization in Latin America 1850-1930*. Austin: University of Texas Press.
- Blacha, L. (2007). La clase política argentina: sociabilidad y poder (1930-43). *Ciclos*, XVI(31-32).
- Carmagnani, M. (1984). *Estado y sociedad en América Latina*. Madrid: Crítica.
- Collier, R., y Collier, D. (1991). *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement and regimen dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta (julio 6 del 2009). Sentencia, consejera ponente Susana Buitrago Valencia.
- Consejo Nacional Electoral, acuerdo 001 de julio 9 de 2010; Consejo Nacional Electoral, acuerdo 008 de julio 13 de 2010.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Única instancia N.º 26.470, febrero 15 de 2007, caso Álvaro Araújo Castro y otros casos.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Única instancia N.º 35.227, enero 12 de 2012, casos de Jorge Feris Chadid y Jesús María López.
- Cotta, M. (1990). *Parliament and democratic consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*. London: Pinter.

Cubides, F. (1999). Los paramilitares y su estrategia. En M. Deas y M. V. Llorente (eds.), *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Editorial Norma - Cerec - Universidad de los Andes.

Díaz, E. (1986). *El clientelismo en Colombia, un estudio exploratorio*. Bogotá: El Áncora Editores.

Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Planeta.

Duque, J. (2006). Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 13(41), 173-209.

Duque, J. (2015). Gobernadores y corrupción en la costa atlántica. Clanes políticos, políticos de negocios y paramilitarismo. *Ciudad Paz-Ando*, 7(2), 174-200.

Duque, J. (2018). *Las urnas contaminadas. Elecciones, fraude y manipulación en la democracia colombiana 1990-2015*. Medellín: Editorial La Carreta.

Duque, J. (2019). Elecciones al Senado: Aída Merlano y otras dos décadas de fraudes. *Razón Pública*. <https://bit.ly/3F6Gkpv>.

Duverger, M. (1964). *Los partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

El Espectador (noviembre 21 de 1991). Escándalo narco-político.

El Espectador (marzo 5 del 2011). La de Mario Uribe al Senado del 2006 era una lista de la mafia, dijo César Gaviria a Estados Unidos.

El Espectador (agosto 24 del 2012). Uribe sí sabía que paramilitarismo apoyó campaña: Mancuso.

El Espectador (marzo 16 del 2013). El viacrucis electoral de Rodrigo Lara.

El Espectador (marzo 24 del 2018). Así fue el fraude electoral de Aída Merlano.

El País (septiembre 24 del 2009). Senadores Arrieta y Enríquez pierden sus curules por fraude.

El País (junio 21 del 2018). Fiscalía reveló nombres de congresistas implicados en fraude electoral durante las elecciones a Congreso.

- El Tiempo (mayo 2 de 1992). Los auxilios del presidente.
- El Tiempo (octubre 18 de 1993). Caliente debate por los auxilios.
- El Tiempo (julio 19 del 2002). Por fin hay Senado.
- El Tiempo (julio 20 del 2002). Trucos del fraude electoral.
- El Tiempo (diciembre 3 del 2007). Anulan elección de representantes por Guainía por problemas de orden público en comicios.
- El Tiempo (julio 9 del 2009). 20 grupos políticos pierden votos por el fraude de 2006.
- El Tiempo (octubre 16 del 2009). Consejo de Estado anuló 2.411 votos de la elección a la Cámara de Representantes por Bogotá.
- El Tiempo (julio 18 del 2010). Consejo Nacional Electoral definió los 102 senadores que iniciarán labores el 20 de julio.
- El Tiempo (marzo 29 del 2010). Más denuncias por fraude electoral.
- El Tiempo (abril 27 del 2010). Hallan más tramposas votaciones en el Valle.
- El Tiempo (marzo 5 del 2010). El top 5 de las trampas que le hacen al proceso electoral.
- El Tiempo (febrero 9 del 2018). El Consejo de Estado tumba elección de tres congresistas.
- El Tiempo (febrero 18 del 2018). Cuatro errores en elecciones a Congreso 2014 que no deben repetirse.
- Hartlyn, J. (1993). *La política del régimen de coalición, la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Universidad de los Andes - CEI.
- Hoyos, D. (2009). Dinámicas político-electorales en zonas de influencia paramilitar. Análisis de la competencia y la participación electoral. *Análisis Político*, 22(65), 13-32.
- Kolabinska, M. (1912). *La circulation des élites en France*. Lausanne: Imprimeries Reunies.
- López, C. (2010). *Y refundaron la patria*. Bogotá: Editorial Debate.

- Lipset, S. M., y Solari, A. (Comps.). (1967). *Elites in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Lleras Restrepo, C (1976) Editorial, *Nueva Frontera*, 68, 2.
- Majul, L. M., et al. (1997). *Los nuevos ricos de la Argentina: tiburones al acecho*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Mansilla, H. C. F. (2005). Transición al descalabro. De la aristocracia tradicional a las modernas élites del poder. *Trayectorias*, VII(19).
- Michels, R. (1969). *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Miliband, R. (1974). *El Estado en la sociedad capitalista*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Mosca, G. (1984). *La clase política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, G. I. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba*. Bogotá: Cinep.
- Panbianco, A. (1990). *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pareto, V. (1979). *The rise and the fall of the elites*. New York: Routledge.
- Pasquino, G. (2000). *La clase política*. Madrid: Avento Editorial.
- Pérez, B. (2011). Historias de la captura de rentas públicas en los llanos orientales. En M. Romero Vida (ed.), *La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política* (pp. 75-147). Bogotá: Debate.
- Pécaut, D. (1988). *Crónica de dos décadas de política en Colombia 1968-1988*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Pizarro, E. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Presidencia del Senado (2010). Hay que ponerle coto a la corrupción electoral: presidente del Congreso. <http://www.senado.gov.co/>.

Randall, V., y Svasand, L. (2002). Party institutionalization in new democracies. *Party Politics*, 8(1), 5-29.

Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas electorales, varios años.

Romero, M., y Valencia, L. (2007). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Cerec - Corporación Arco Iris.

Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Semana (octubre 10 de 1995). El ventilador de Pallomari.

Semana (abril 15 de 1996). El Gobierno no está comprando apoyo con los fondos.

Semana (julio 15 del 2002a). Fraude electoral I.

Semana (julio 15 del 2002b). Fraude electoral II.

Semana (noviembre 25 del 2006). El fraude electoral de 2002.

Semana (abril 12 del 2006). Los puntos polémicos sobre el fraude electoral.

Semana (abril 8 del 2006). Cómo se hizo el fraude.

Semana (mayo 9 del 2006). Nuevas denuncias de fraude electoral en elecciones de 2006.

Senado de la República, Sala de Prensa (abril 13 del 2010). Este es un fraude anunciado <http://www.senado.gov.co/>.

Steinmo, S., y Thelem, K. (1992). Historical institutionalism in comparative perspective. En S. Steinmo *et al.* (eds.), *Historical institutionalism in comparative politics: State, society and economy*. New York: Cambridge University Press.

Thelem, K. (2003). How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis. En J. Mahoney y R. Dietrich (eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences* (pp. 208-240). Cambridge: Cambridge University Press.

Thoumi, F. (2001). Drogas ilegales, economía y sociedad en los Andes. *Fundación Arco Iris*. <https://goo.su/tfPS>.

Verdadabierta.com (s. f.). Perdón, mil veces perdón: Salvatore Mancuso. <https://verdadabierta.com/qperdon-mil-veces-perdonq-salvatore-mancuso/>

Wilde, A. (1982). *Conversaciones de caballeros. La quiebra de la democracia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Van Cott, D. L. (2003). Cambio institucional y partidos étnicos en Suramérica. *Análisis Político*, 48, 26-51.

Von Beyme, K. (1993). *La clase política en el Estado de partidos*. Madrid: Alianza.

Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

## 2. Los políticos importan. Un análisis de la carrera parlamentaria de los representantes a la Cámara, 1998-2018

*Carlos Enrique Guzmán Mendoza*

*Angélica Rodríguez Rodríguez*

*Diego Armando Ramírez Hernández*

---

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587208092ch2>

### Resumen

A pesar del rico conocimiento que puede ofrecer el estudio sistemático de la carrera político-parlamentaria, este no resulta tan frecuente como en ocasiones se cree. Es, de hecho, una de las temáticas que menos atención recibe por parte de la disciplina, en relación con otras más clásicas. El presente capítulo tiene por objeto abordar el estudio de la carrera parlamentaria en Colombia durante el periodo comprendido entre 1998 y el 2018, asunto poco o nada estudiado en el contexto nacional. En primer lugar, se realizará un recorrido por la literatura relativa a la relación entre la carrera parlamentaria y la calidad de los parlamentarios. En segundo lugar, haciendo uso de los datos disponibles en el marco del Proyecto de Élités Parlamentarias de América Latina de la Universidad de Salamanca, se presentan las principales características sociopolíticas y sociodemográficas de los congresistas colombianos durante el periodo analizado. Posteriormente, siguiendo la tipología propuesta por Martínez (2006), se clasifican en función de su calidad y su experticia. Y finalmente se analiza cómo los diferentes niveles de calidad de los representantes colombianos pueden entenderse como una variable explicativa del voto, más allá de las variables tradicionales, como la ideología y el partido.

## Introducción

Si las instituciones importan, los políticos también. No obstante, unas y otros hacen parte, a pesar de los esfuerzos académicos adelantados, de las temáticas politológicas menos estudiadas en América Latina en general y en Colombia en particular. En la misma línea de la investigación de Martínez (2006), se sostiene que son varias las razones que justifican el estudio de la carrera parlamentaria del político, a pesar de su presencia en varias legislaturas. La primera de ellas es que en la región hay un conjunto de legisladores con trayectorias más extensas que podría estar asumiendo funciones relevantes dentro de la Cámara. En segunda instancia, aunque el porcentaje de renovación es alto, la Cámara debe buscar mecanismos para superar las dificultades que se derivan de este comportamiento. El estudio sobre este tema permite avanzar en la comprensión del grado de experiencia de los parlamentos latinoamericanos, entendiendo cómo se ha gestado y de dónde proviene.

Al respecto, Hibbing (1991), citado por Martínez (2006), considera que la investigación que se ocupa del estudio de los políticos que permanecen en el parlamento por varias legislaturas es más fructífera. Aun cuando aquí se afirma que la permanencia, *per se*, no resulta suficiente para dar cuenta ni de su experiencia ni mucho menos de la calidad de su ejercicio; como tampoco de la relación que tiene con el voto, o su identificación ideológica y su pertenencia partidista. Por eso el estudio, ordenado y sistemático, de la carrera de quienes optan por dedicarse a la política resulta no solo relevante sino oportuno y pertinente en el contexto del sistema político colombiano. Esto permite acercarse al análisis de la política colombiana desde la perspectiva de los políticos, actores tan importantes como las mismas instituciones; asimismo, permite disponer de criterios objetivos en el momento de identificar los factores explicativos que orientan las preferencias electorales del ciudadano y el compromiso de la clase política con la democracia.

Así, siguiendo la premisa señalada por Alcántara (2006), quien considera a los políticos como variables explicativas y dependientes, por un lado, y tomando como base el trabajo de Martínez (2006) sobre la carrera y la calidad de los parlamentarios en Latinoamérica, por otro lado, el capítulo aborda el estudio de la carrera parlamentaria en Colombia durante el periodo

comprendido entre 1998 y el 2018; caracterizando a los parlamentarios tanto sociodemográfica como sociopolíticamente; clasificándolos en función de su calidad y su experticia; y finalmente, analizando la relación entre los diferentes niveles de calidad de los representantes colombianos y el voto.

Para ello, el capítulo se estructura con base en tres apartados: en el primero se realiza un recorrido por la literatura que aborda el estudio de la temática; una vez precisados los elementos teóricos, e incluso empíricos, se procede, en segundo lugar, al análisis, siguiendo la tipología propuesta por Martínez (2006) de los datos correspondientes a la élite parlamentaria del país;<sup>1</sup> y por último, se proponen algunas reflexiones sobre los principales hallazgos relacionados con la carrera parlamentaria de los congresistas colombianos.

## Aproximación teórica a la carrera parlamentaria

De acuerdo con Martínez (2006), las carreras parlamentarias en el contexto latinoamericano son uno de los temas menos estudiados. Esto se debe a la dificultad que implica hacerlo y a la poca relevancia que tendría adelantar investigaciones de este tipo si los parlamentarios solo permanecen en la Cámara por periodos cortos de tiempo. No obstante, y en contra de las críticas que en ocasiones se hacen frente a legisladores que permanecen durante varias legislaturas, Hibbing (1991) afirma que este tipo de investigaciones resultan muy provechosas si los legisladores se mantienen en el cargo por largos periodos, por ejemplo, décadas.

Aunque esto no es una tendencia predominante en América Latina, Martínez (2006) señala que hay un conjunto de parlamentarios, de diferente proporción en cada país, que acumulan trayectorias más amplias, y en Colombia son evidentes estos casos. Por lo tanto, estudiar este fenómeno no solo permite indagar por la importancia de las funciones que los

---

<sup>1</sup> Los datos utilizados en este capítulo corresponden al, quizás más ambicioso, trabajo de investigación denominado Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Se utilizan, en particular, las entrevistas realizadas en las denominadas 2.<sup>a</sup> oleada (legislatura 1998-2002); 3.<sup>a</sup> oleada (legislatura 1998-2002); 4.<sup>a</sup> oleada (legislatura 2002-2006); 5.<sup>a</sup> oleada (legislatura 2006-2010); 6.<sup>a</sup> oleada (legislatura 2010-2014); y 7.<sup>a</sup> oleada (legislatura 2014-2018). El procesamiento de los datos se hizo a partir de Excel y el *software* estadístico SPAD.

legisladores podrían estar asumiendo dentro de las cámaras, sino también conocer los mecanismos que permitirían compensar las dificultades producidas por los altos niveles de renovación de dichos parlamentos. En ese orden de ideas, resulta relevante investigar la carrera de estos parlamentarios, en tanto se encuentra en estrecha relación con la calidad de su ejercicio político,<sup>2</sup> y puede ser una información utilizada por los electores para emitir su voto (Shugart *et al.*, 2005).

Sobre esto último, Buttice y Stone (2012) sostienen que las diferencias de los candidatos en su calidad como líderes afectan la decisión del voto, esto sin desconocer el efecto de otros factores, como la ideología. En su trabajo sobre las elecciones al Congreso de los Estados Unidos, los autores demuestran que los votantes responden de manera razonable a las diferencias en la ideología y la calidad entre los candidatos que compiten localmente. Asimismo, que las diferencias silenciadas en la ideología de un candidato mejoran el impacto de las diferencias de la calidad sobre la emisión del voto, mientras que las pequeñas diferencias en la calidad del candidato aumentan el impacto sobre las preferencias de los votantes. En los estudios sobre los rasgos de los candidatos en las elecciones presidenciales (Bartels, 2002; Druckman, Jacobs y Ostermeier, 2004; Funk, 1999 y; Kinder *et al.*, 1980) queda claro que los votantes valoran ciertas cualidades de los líderes políticos, especialmente aquellas relacionadas con el desempeño y la confianza (Bianco 1994; Druckman, Jacobs y Ostermeier, 2004).

Siguiendo a Buttice y Stone (2012), la hipótesis básica, aunque poco estudiada,<sup>3</sup> sobre la escogencia de los representantes a la Cámara sostiene que los votantes prefieren a candidatos de alta calidad frente a candidatos de baja calidad o que carezcan de ella. Esto implica conocer las características y los rasgos del candidato. Gran parte de la literatura sobre las elecciones al Congreso, al menos los estudios sobre Norteamérica, hace énfasis en los candidatos *incumbents* o experimentados y los

---

<sup>2</sup> Autores como Borchet (2003) hacen un llamado de atención para no considerar la profesionalización de los legisladores como una profesionalización del parlamento. Se debe diferenciar entre el actor y la estructura en la que se actúa.

<sup>3</sup> La mayoría de los estudios sobre elecciones al Congreso no incluye elementos diseñados para medir las evaluaciones de los encuestados sobre la calidad del candidato (Kilburn, 2005; Rahn, Krosnick y Breuning, 1994).

desafiadores bien financiados (Green y Krasno, 1990; Jacobson, 1989; Jacobson y Kernell, 1983; Squire, 1992a). Desde esta perspectiva, un candidato de calidad es aquel que puede montar una campaña creíble, generalmente porque tiene recursos, no solo económicos, significativos para hacerlo. Estos candidatos pueden tener las habilidades y los rasgos personales a los que se les atribuye valor, especialmente si los retadores, los contribuyentes y otros activistas y votantes en elecciones anteriores valoran la calidad personal de los candidatos (Stone, Maisel y Maestas, 2004). De igual manera, la literatura sobre el tema combina factores que no son de carácter político, tales como la titularidad o la financiación, con factores relacionados con las cualidades de interés intrínseco para los votantes, como la inteligencia, la competencia y la integridad (Adams, Merrill y Grofman, 2005; Feld y Grofman, 1991; Groseclose, 2001).

Por otra parte, aunque también hay importantes estudios sobre los rasgos de los candidatos a la Cámara (Gronke, 2001; Miller, 1990), las investigaciones sobre las características de los candidatos en las elecciones al Congreso han tendido a enfocarse en el Senado, donde los candidatos son más visibles (Druckman, 2004; Fridkin y Kenney, 2011; Hayes, 2010). Por ejemplo, Gronke (2001) se basa en los gustos y los disgustos de los candidatos, que incluyen cualidades personales, en lugar de elementos de rasgos de elección fija. Por su parte, Fridkin y Kenney (2011) proporcionan evidencia de que el énfasis en las características de los candidatos al Senado puede afectar las evaluaciones que realizan los votantes, aunque en las elecciones a la Cámara, donde la mayoría de los candidatos son menos visibles que los del Senado, los votantes no necesariamente responden a las diferencias de calidad de los candidatos.

Al respecto, Cabezas (2011) recalca que cuando el análisis de la calidad se circunscribe a los parlamentarios, no existe un cuerpo teórico definido, sino un compendio de estudios que analizan algunos aspectos de la profesionalización, principalmente de la élite legislativa, como puede observarse en los trabajos de Eliassen y Pedersen (1978), Squire (1992b), Fiorina (1994), Meinke y Hasecke (2003), Burns *et al.* (2005) y Fiato (2008), pero que no avanzan sobre la dinámica local o regional.<sup>4</sup> Por

---

<sup>4</sup> Entre los estudios empíricos sobre la profesionalización de los políticos en el ámbito local pueden consultarse, además, los trabajos de Black (1970), Reiser (2003) y Johnson (2005).

ende, no hay teorías robustas ni investigaciones empíricas amplias sobre cómo desarrollan los procesos de profesionalización y cómo impactan el sistema político.

El concepto más empleado por diversos autores para abordar la calidad de los parlamentarios es el propuesto por Mondak (1995), que hace alusión tanto a la capacidad como a la honestidad del individuo. Esta definición es lo suficientemente amplia para incorporar otras aproximaciones, y además recoge el ejercicio reflexivo realizado por los electores, quienes como se expuso anteriormente toman en cuenta tanto las habilidades del candidato como su integridad a la hora de emitir su voto.

Según Martínez (2006), hay dos modelos básicos para entender la calidad de las carreras parlamentarias. Uno, que es el más utilizado, se centra en las características normativas deseables en los legisladores, a las cuales se les asigna una puntuación que determina el nivel de calidad de los parlamentarios. Otro, empleado en menor medida, entiende la calidad como el conjunto de elementos que permiten al candidato lograr el éxito electoral. Tanto la autora como el presente trabajo se decantan por el primer modelo, basado en el conjunto de características que ostentan o no los diputados, y que incluyen elementos diferentes dependiendo del autor o los autores consultados.

Por ejemplo, para Eliassen y Pedersen (1978) entre los indicadores de la profesionalización se encuentran el porcentaje de nuevos legisladores con títulos académicos, el número de nuevos diputados con experiencia política previa, el número de diputados que ocuparon cargos en los Gobiernos locales y nacionales, y el tiempo de dedicación al cargo. Por otra parte, según autores como Borchert (2003), hay una serie de indicadores específicos que posibilitan la categorización de los legisladores en cuatro niveles de profesionalización: individual, del cargo, de la institución y del sistema. Casselli y Morelli (2004), por su parte, destacan como atributos de la calidad la competencia y la honestidad.

En el mismo sentido, Burns *et al.* (2005) exponen tres dimensiones: la práctica legislativa, la experiencia política y laboral de los legisladores, y la organización del trabajo legislativo. Matozzi y Merlo (2007) hacen énfasis en la transparencia como atributo de la calidad. Y, desde otra perspectiva, la National Conference of State Legislatures agrupa los congresos estatales norteamericanos en cinco categorías, según tres criterios principales: dedicación al cargo, remuneración y personal a su disposición.

De manera genérica, para la valoración de la calidad de los legisladores, la mayoría de los estudios incluye una batería de datos sociodemográficos y sociopolíticos tales como el género, la edad, el nivel de estudios, si son creyentes o no, si cuentan con experiencia legislativa y política de representación previa, si tienen familiares que participen o hayan participado en política, su autoubicación ideológica, si se dedican de manera exclusiva al cargo, si la remuneración es suficiente y representa una mejora económica, y el número de legislaturas cursadas, entre otras.

Según Cordero Vega (2003), el análisis de la composición social de las élites representantes requiere del estudio de sus distintos espacios de socialización. Los ámbitos, las formas y las experiencias personales y políticas en que han estado imbuidos los parlamentarios le otorgan ciertos atributos y pueden impactar aspectos de su funcionamiento. Esto requiere la discusión de una serie de factores, como la influencia familiar, la formación educativa, el desempeño profesional y la carrera política antes de ocupar una curul.

La vocación política está profundamente permeada por los procesos de socialización que se derivan de las experiencias adquiridas en los distintos núcleos institucionales en los que se desarrolla la vida en sociedad. Estos planteamientos permiten establecer una conexión entre la composición de los parlamentos y los procesos de socialización que superan dicha institución, así como las dinámicas de reclutamiento de candidatos. En ese orden de ideas, Cordero Vega (2003) identifica dos factores para la construcción de competencias políticas y culturales: el efecto inculcación, generado directamente por la familia o por las condiciones de existencia originales; y el efecto trayectoria, debido a la experiencia y el aprendizaje social y político a lo largo de la vida.

Como puede observarse, las aproximaciones anteriores se refieren a la calidad, en tanto los datos que se recolectan corresponden al nivel individual y no están directamente relacionados con la medición de la integridad, objetivo que tampoco hace parte de esta investigación. De acuerdo con Martínez (2006), aunque hay poca información sobre el tipo y la proporción de diputados que conforman los parlamentos latinoamericanos, existen algunos trabajos sobre el tema, principalmente relacionados con el caso brasileño, como los de Alcántara *et al.* (2005), Leoni *et al.* (2004), Madeira (2003), Miguel (2003), Santos (2001) y Santos y

Renno (2004). Otros sobre Argentina, desarrollados por Jones (2001) y Jones *et al.*, (2002); y sobre México, adelantados por Beer (2004). Así como trabajos comparados de varios países latinoamericanos, como el de Llanos y Sánchez (2004), centrado en las cámaras altas; el de Crisp *et al.*, (2004), que incluye también las cámaras bajas; el de Rivas *et al.* (2010), centrado en el nivel educativo como indicador de la calidad de la élite política; y el de Cabezas (2011), que ofrece un índice de profesionalización.

Para el caso colombiano, son pocos los estudios sobre la calidad de los legisladores, y lo que se puede encontrar en la literatura corresponde a análisis comparados en los que se incluye Colombia como uno de los casos. Se destacan en ese sentido los trabajos de Martínez (2006), Rivas *et al.* (2010) y Cabezas (2011). La investigación de Martínez (2006) concluye que muchos parlamentos latinoamericanos cuentan con un porcentaje importante de diputados de calidad, y subraya a Colombia como uno de esos casos. Entre los datos recopilados por la autora, a partir de la base de datos del Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA) de la Universidad de Salamanca, para el periodo de 1994-2005 y que respaldan esta afirmación se encuentran los siguientes: el 72,6% de los diputados colombianos ostenta experiencia política de representación a través de otros cargos de elección popular, y el 86,3% de los congresistas afirma que se dedica a su cargo de manera exclusiva.

Igualmente, entre las seis categorías<sup>5</sup> empleadas por la autora para clasificar a los legisladores, en Colombia el porcentaje de diputados superexpertos, es decir, aquellos que tienen una carrera política y parlamentaria de mayor nivel en América Latina, es del 18%. En el caso de los expertos legisladores, categoría correspondiente a aquellos que tienen experiencia parlamentaria pero no han desarrollado ningún otro puesto de representación popular, el resultado es del 3,4%. En cuanto a los políticos expertos, que requieren el desarrollo de cargos de representación y estar familiarizados con el círculo político y partidista desde hace muchos años,

---

<sup>5</sup> 1) Superexperto; 2) experto legislador (ambas categorías comparten muchos años de militancia partidista y política en general, así como un nivel educativo alto); 3) político experto (a y b, donde a tiene mayor nivel educativo que b); 4) inexperto (a y b, donde la diferencia radica en que b no puede acreditar ni experiencia legislativa ni de representación).

Colombia alcanza el 47,2% (a) y el 7,9% (b). Finalmente, en inexpertos el resultado es del 21,3% (a) y el 2,2% (b).

Rivas *et al.* (2010) analizan los datos de las mismas encuestas realizadas por el PELA a diputados de los parlamentos de 17 países latinoamericanos, incluyendo Colombia, entre los años 2005 y 2009, y parten del supuesto de que el nivel educativo es un indicador de la calidad de la élite política, aunque esto no redundaba positivamente en las características de la democracia de sus respectivos países. Los resultados obtenidos señalan que junto con Nicaragua, Ecuador, Chile y República Dominicana, Colombia es uno de los países con las élites académicamente más formadas de la región. El 61% de sus diputados tiene estudios de posgrado. Asimismo, los diputados de países como Perú, Ecuador y Colombia ostentan un elevado nivel de ingresos, derivado de su actividad política.

En el trabajo de Cabezas (2011) se analiza la profesionalización de las élites parlamentarias de Bolivia, Colombia y Perú, entre los años 1997 y 2010. La profesionalización se entiende acá como “el proceso mediante el cual un político desarrolla su actividad política, de tal forma que dicha actividad se convierte en una práctica habitual, en su fuente exclusiva (o al menos principal) de recursos y en su ámbito de especialización” (Cabezas, 2011, p. 223). En el periodo y en los países analizados por la autora, queda establecido que la mayoría de los parlamentarios son hombres, con una edad media de 44 años y con formación universitaria. Se ubican en el centro del espectro ideológico, un porcentaje significativo tiene familiares vinculados a la política e inicia su carrera adscrita a un partido. De manera diferencial, mientras que en Bolivia y Perú aumentaron los diputados jóvenes, en Colombia se reducen, y aumentan los legisladores con edades entre los 50 y los 60 años.

En Colombia, el porcentaje de diputados con estudios de posgrado pasó de 50 en 1997 a 59 en el 2010; además de que aumentó el número de diputados que se ubican en la centroizquierda. Los indicadores que por el contrario descendieron en el país tienen que ver con el número de legisladores que han tenido familiares en la política, pasando del 60% al 49%; y la proporción de congresistas con formación como abogados. Igualmente disminuyó el porcentaje de diputados que comenzaron su carrera política en un partido, mientras aumentó el porcentaje de quienes lo hicieron en movimientos estudiantiles y en organizaciones sociales.

Cabezas (2011) concluye que de los tres países analizados entre 1997 y el 2010, Colombia tiene la élite parlamentaria más profesionalizada. Sus diputados tienen más experiencia política, acumulada gracias al número de legislaturas que han estado en el Congreso y al desempeño de otros cargos de elección popular. El promedio de legisladores con más de veinte años de experiencia política supera el 40%, mientras que aquellos que tienen menos de cinco años de experiencia política no llegan al 6%. No obstante, aquí se afirma que tal calificación no se corresponde con la calidad ni la pertinencia o la demanda de normas por parte de ciertos colectivos sociales.

Durante el lapso estudiado por Cabezas (2011), el nivel de profesionalización disminuyó en los tres países, pero en Colombia se presentó un menor descenso. Principalmente en la última legislatura abordada (2006-2010) se observa un mayor ingreso de diputados con trayectorias más cortas, hecho que la autora explica como el resultado de dos factores: 1) la consolidación del uribismo, generada gracias a la articulación de múltiples fuerzas electorales a nivel regional; y 2) el declive de partidos tradicionales como el Partido Liberal Colombiano, generado por el reacomodamiento de las élites de la Cámara entre el 2002 y el 2006, cambio que se asentó oficialmente entre el 2006 y el 2010.

## Veinte años de carrera parlamentaria en Colombia, 1998-2018. ¿Qué tenemos?

Luego de esta breve aproximación teórica, se realiza un acercamiento a la carrera parlamentaria en Colombia. La tabla 2.1 presenta las características sociodemográficas y sociopolíticas más tradicionales de los legisladores del país. Asimismo, más adelante, en la tabla 2.2, se muestran las características generales de estos, agrupadas por regiones.

Tabla 2.1 Características sociodemográficas y sociopolíticas de los representantes a la Cámara en Colombia, 1998-2018 (en % y oleadas de encuesta)

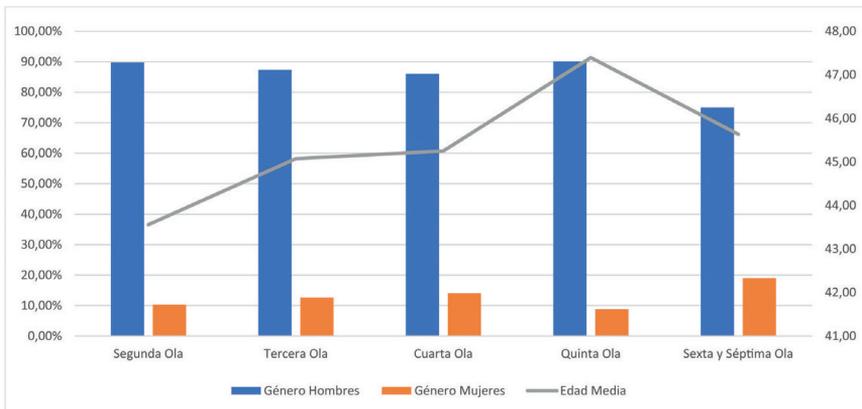
Características	Oleada 2		Oleaada 3		Oleada 4		Oleada 5		Oleadas 6 y 7	
	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)
Género										
Hombres	89,77	79	89,77	83	89,77	92	89,77	82	89,77	63
Mujeres	10,23	9	12,63	12	14,02	15	8,79	8	19,05	16
Edad media	43,56	88	45,07	95	45,25	105	47,40	91	45,64	77
Nivel máximo de estudios										
Ninguno	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Primarios	-	-	1,05	1	-	-	-	-	-	-
Secundarios	1,14	1	3,16	3	0,93	1	1,10	1	1,19	1
Universitarios-medios	7,95	7	6,32	6	8,41	9	6,59	6	4,76	4
Universitarios-superiores	40,91	36	23,16	22	30,84	33	39,56	36	27,38	23
Posgrado	50,00	44	66,32	63	59,81	64	52,75	48	57,14	48
Creyentes	89,77	79	94,74	90	92,52	99	94,51	86	86,33	70
Experiencia legislativa	42,05	37	36,84	35	34,58	37	35,16	32	29,76	25
Experiencia política de representación	71,59	63	72,63	69	61,68	66	69,23	63	45,24	38
Familiares en la política	56,82	50	62,11	59	45,79	49	50,55	46	46,43	39
Autoubicación ideológica	5,14	88	5,52	94	4,88	107	5,81	89	5,77	75
Dedicación exclusiva	87,50	77	86,32	82	75,70	81	84,62	77	76,19	64
Remuneración insuficiente	17,05	15	11,58	11	19,63	21	2,20	2	10,71	9
Mejora económica	52,27	46	35,79	34	55,14	59	74,73	68	NA	NA

	Oleada 2		Oleada 3		Oleada 4		Oleada 5		Oleadas 6 y 7	
	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)
Número de legislaturas										
Una	57,95	51	63,16	60	65,42	70	64,84	59	63,10	53
Dos	30,68	27	25,26	24	23,36	25	24,18	22	27,38	23
Tres	11,36	10	7,37	7	6,54	7	7,69	7	7,14	6
Cuatro o más	-		4,21	4	4,67	5	3,30	3	1,19	1
Media del número de legislaturas	1,53	88	1,53	95	1,50	107	1,49	91	1,44	83

Fuente: Elaboración propia a partir del PELA (1998-2018).

Del conjunto de los datos presentados en la tabla 2.1 vale la pena resaltar, en primer lugar, que los porcentajes expresan un patrón en los perfiles similar al del análisis elaborado por Martínez (2006) para el conjunto de los países de América Latina: diputados en su mayoría hombres, con edades, en promedio, cercanas a los 50 años; asimismo, creyentes con altos niveles de formación e ideológicamente ubicados del centro hacia, aunque mínimamente, la derecha de la escala. En segundo lugar, la escasa presencia que tienen las mujeres en la Cámara Baja del Congreso de la República y la relativa juventud de los legisladores con una media de 45 años, tal como se observa en la figura 2.1.

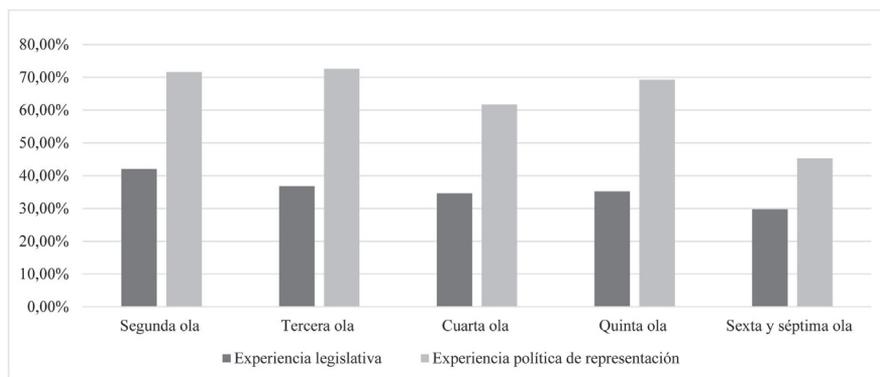
Figura 2.1 Distribución de género y edad media por ola



Fuente: Elaboración propia a partir del PELA (1998-2018).

En tercer lugar, pese al alto nivel de estudios alcanzado por la mayoría de los legisladores entrevistados, la experiencia legislativa resulta baja, en contraste con la alta experiencia política manifestada en otros cargos de representación,<sup>6</sup> 35,67% frente a 64,07% de media para todo el periodo, respectivamente. Los resultados podrían estar indicando, entonces, la dificultad para el trámite legislativo en esta cámara o para la presentación de novedosas propuestas legislativas en virtud de la baja experiencia legislativa observada. Aun así, el número medio de legislaturas de permanencia se mantiene relativamente estable a lo largo del periodo, como se registra en la figura 2.2.

Figura 2.2 Comparación de las proporciones de la experiencia legislativa y la experiencia representativa



Fuente: Elaboración propia a partir del PELA (1998-2018).

La dedicación exclusiva de los parlamentarios a la labor legislativa, señal del oficio político, es significativamente mayor que la encontrada para América Latina por Martínez (2006). Solo 2 de cada 10 legisladores manifiestan que se desempeñan en una actividad profesional diferente a la de congresista. Igualmente, el 87,76% de los legisladores considera que

<sup>6</sup> Para el caso, vale recordar que en el ámbito territorial cada cuatro años se celebran elecciones departamentales y municipales. En ellas se eligen cuerpos colegiados para periodos de cuatro años, denominados asambleas y concejos, respectivamente, en los que también se cumplen funciones de representación política. En dichos espacios, a pesar de ganar en *expertise* política, no se legisla en razón a la configuración unitaria del Estado colombiano.

la remuneración recibida es suficiente; afirmación que se relaciona con la del 55% de ellos, que manifiesta que el ingreso al legislativo supone una mejora de su situación económica en relación con su anterior actividad política; la de alcalde, gobernador, concejal o diputado, por ejemplo.

Se puede decir entonces que los representantes a la Cámara son en su mayoría hombres de mediana edad entre los 45 y los 48 años, creyentes, con poca experiencia legislativa, pero con experiencia representativa, ya sea en cargos de elección popular o de designación, que podría compensar en algo su inexperiencia en este tipo de labor. Con estudios universitarios superiores y de posgrado, pocos familiares en política, que se autodefinen de centro con tendencia a la derecha, y en su mayoría con dedicación exclusiva a la carrera parlamentaria. Que consideran como suficiente la remuneración que reciben por su labor legislativa y para los que esta supone una mejora de su economía.

Tabla 2.2 Características sociodemográficas y sociopolíticas de los representantes a la Cámara en Colombia, 1998-2018 (en % y por regiones)

Características		Bogotá	Especial	Amazónica	Andina	Caribe	Orinoquía	Pacífica
Género	Hombres	81,82	75,00	88,57	85,35	90,54	89,66	90,14
	Mujeres	18,18	25,00	11,43	14,65	9,46	10,34	9,86
Edad media		45,64	45,83	40,80	45,88	44,89	46,90	46,34
Estudios	Ninguno	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Primarios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Secundarios	0,00	0,00	0,00	0,64	1,35	0,00	0,00
	Universitarios-medios	9,09	25,00	20,00	4,46	8,11	0,00	4,23
	Universitarios-superiores	18,18	25,00	48,57	36,31	31,08	44,83	26,76
	Posgrado	72,73	50,00	31,43	58,60	59,46	55,17	69,01
Creyentes		81,82	91,67	97,14	94,90	91,89	96,55	92,96
Experiencia legislativa		38,18	25,00	34,29	36,31	40,54	31,03	35,21
Experiencia política de representación		43,64	41,67	57,14	74,52	63,51	75,86	71,83
Familiares en política		38,18	25,00	42,86	57,96	60,81	44,83	53,52

Características		Bogotá	Especial	Amazónica	Andina	Caribe	Orinoquía	Pacífica
Autoubicación ideológica		4,72	4,27	5,26	5,59	5,64	5,71	5,38
Dedicación exclusiva		76,36	83,33	91,43	84,08	81,08	79,31	87,32
Remuneración insuficiente		54,55	33,33	51,43	53,50	48,65	55,17	45,07
Mejora económica		27,27	41,67	40,00	44,59	56,76	62,07	40,85
Número de legislaturas	Una	61,82	75,00	65,71	63,69	59,46	68,97	64,79
	Dos	23,64	16,67	25,71	28,03	25,68	13,79	23,94
	Tres	7,27	8,33	8,57	7,01	8,11	13,79	9,86
	Cuatro o más	7,27	0,00	0,00	1,27	6,76	3,45	1,41
Media del número de legislaturas		1,60	1,33	1,43	1,46	1,62	1,52	1,48

Fuente: Elaboración propia a partir del PELA (1998-2018).

Ahora, la información que provee la tabla 2.2 muestra que las regiones presentan en general perfiles similares a los de la media nacional. Mayoritariamente, por regiones, son elegidos hombres de mediana edad, con alto nivel de formación posgraduada. Sobresalen los parlamentarios de Bogotá y la región pacífica por el alto porcentaje: 72,73% y 69,01%, respectivamente; igualmente, por el bajo porcentaje de congresistas con nivel de estudios posgraduados: 31,43%, los de la región de la Amazonía.<sup>7</sup>

La inexperiencia legislativa de los políticos, por región, respecto de la media nacional, es alta. Se destacan los y las congresistas de la región Caribe (40,54%) y Bogotá (38,18%). Es relevante el bajo porcentaje que registra experiencia en otros cargos políticos de representación (43,64%) que acompaña la experiencia legislativa de Bogotá. Asimismo, se destacan los resultados de la circunscripción especial. Parecería que los representantes políticos del centro del país tienen más contacto con las actividades parlamentarias y legislativas que los de las regiones. En las demás

<sup>7</sup> Los parlamentarios colombianos observan una alta formación académica, pues en su mayoría cuentan con estudios de posgrado o universitarios superiores; únicamente los departamentos de Caldas y Cesar han estado representados por parlamentarios cuyo máximo nivel de escolarización es la secundaria.

regiones el paso por espacios políticos de representación resulta un adecuado complemento a la experiencia legislativa de los legisladores.<sup>8</sup>

Otro aspecto que orienta sobre la tipología de los parlamentarios y la proporción de los que conforman el legislativo en el país, y de las relaciones que se producen entre este y el ejecutivo, es la proporción de legisladores que expresaron que tienen familiares en la arena política. En ese sentido, el porcentaje de parlamentarios de la región Caribe (60,01) podría estar indicando el peso político que tiene “la bancada costeña”, en la Cámara de Representantes, por un lado; y la sólida relación de esta con el ejecutivo, por el otro. Política e ideológicamente, los legisladores de Bogotá (4,72) y la circunscripción especial (4,27) se ubican en la centroizquierda, y se desmarcan de la autoubicación ideológica de sus homólogos de otras regiones, cuya posición coincide con la de la media nacional. No obstante, tanto para el caso nacional como para la observación regional, la tendencia centrista llama la atención, en tanto se nota un abandono de las posiciones extremas.

Para un porcentaje bajo (33,33) de los parlamentarios de la circunscripción especial, el tema de la remuneración resulta importante al considerar que la remuneración recibida resulta insuficiente. Porcentaje que, distanciándose incluso de la media nacional, aumenta significativamente en las demás regiones. No obstante, en todas las regiones los legisladores opinan que la actividad legislativa supuso una mejora económica con respecto a sus anteriores actividades. Finalmente, la media de legislaturas regionales coincide con la media nacional. Esto supone, como en efecto sucede, aun cuando aquí no sea central ese aspecto, que los legisladores asumen el paso por la Cámara como el paso previo para acceder al Senado, y por qué no, presentar su nombre a una elección presidencial. Los casos de Horacio Serpa Uribe, del Partido Liberal; Antonio Navarro Wolf, del Partido Verde; Enrique Peñalosa, del Partido Verde; Óscar Iván Zuluaga, del Centro Democrático; y Álvaro Uribe Vélez, del Centro Democrático, resultan una evidencia empírica de la afirmación anterior.

---

<sup>8</sup> Asimismo, las circunscripciones cuyos representantes cuentan con legislaturas por encima de la media son: Atlántico, 2,18; Bogotá, 1,6; Caquetá, 1,63; Casanare, 1,67; Cesar y Chocó, 1,73; Córdoba, 1,75; colombianos en el exterior, 1,60; Guainía, 1,63; Nariño, 1,73; Risaralda, 1,8; San Andrés, 2,4; y Vichada, 2,2. San Andrés, Vichada y Atlántico comparten el top tres de mayor media de legislaturas.

Las tablas 2.1 y 2.2 mostraron las variables más comunes a la hora de describir e informar acerca del perfil predominante de quienes representan políticamente a los ciudadanos de una comunidad política. Sin embargo, siguiendo a Martínez (2006), no todas estas resultan suficientes para dar cuenta del nivel de calidad que hay en la Cámara de Representantes de Colombia. Por lo que el énfasis recae en aquellas que están relacionadas con la *expertise* o los conocimientos que sitúan al parlamentario en una mejor posición a la hora de llevar a cabo sus funciones como legislador. También, es evidente que clasificar a los parlamentarios colombianos de acuerdo con su experticia es una tarea ardua en razón a que no concentran características similares o en común que permitan diferenciar fácilmente a los unos de los otros. Por ello, se tomaron las variables primera legislatura, experiencia legislativa, número de legislaturas, experiencia representativa, socialización (cuánto se hablaba de política en su juventud), familiares en política, nivel máximo de estudios del padre, ideología, creyente, género, edad, nivel máximo de estudios, exclusividad, percepción de la remuneración, percepción en la mejora de los ingresos y experiencia partidista. Se incluye a todos los entrevistados en las diferentes oleadas.

## Tipos de parlamentarios

Ahora, el análisis clúster<sup>9</sup> muestra 12 tipos de parlamentarios distribuidos en 3 categorías de políticos colombianos etiquetados, como se recoge en la tabla 2.3, de la siguiente manera: 1) superexperto, legislador experto, funcionario experto, experto; 2) político experto (A, B, C, D); y 3) político inexperto (A, B, C, D). Los primeros corresponden a la categoría de *político experto*; los siguientes a la de *político experimentado*; y los últimos, a la de *político inexperto*. Se llegó a este nivel de detalle debido a que las características de los legisladores colombianos son, como se expuso anteriormente, muy disímiles, y presentan mayor heterogeneidad, lo que dificulta su homologación con respecto a la propuesta de clasificación que hace Martínez (2006).

---

<sup>9</sup> La técnica clúster que se utilizó para el análisis permite agrupar a los parlamentarios en función de un conjunto de variables, de forma tal que los grupos resultantes sean lo más diferentes entre sí, y que simultáneamente los grupos sean lo más parecidos posible.

Tabla 2.3 Clases de parlamentarios y categorías de la carrera parlamentaria

	Denominación	
	Categorías de la carrera parlamentaria	Político experto
Político experimentado		
Político inexperto		
		Abreviatura
Tipo de parlamentario	Superexperto	S-Exper
	Legislador experto	L-Exper
	Funcionario experto	F-Exper
	Experto	Exper
	Político experto A	P-Exp-A
	Político experto B	P-Exp-B
	Político experto C	P-Exp-C
	Político experto D	P-Exp-D
	Inexperto A	Inexp-A
	Inexperto B	Inexp-B
	Inexperto C	Inexp-C
	Inexperto D	Inexp-D

Fuente: Elaboración propia a partir del PELA (1998-2018).

La categoría de político experto agrupa a los políticos superexpertos, los legisladores expertos, los funcionarios expertos y los expertos, como se observa en la tabla 2.4. Es decir, aquellos cuya carrera se caracteriza por una muy alta-alta o alta experiencia partidista; tener, asimismo, experiencia legislativa o representativa; y presentar niveles educativos alto-medio-bajos, o altos.<sup>10</sup> Por su parte, la de político experimentado (A, B,

<sup>10</sup> La denominación de funcionario experto se corresponde con aquel parlamentario que manifiesta que no tiene experiencia legislativa pero sí de representación política. Es decir, aquellos que han ejercido cargos de orden administrativo, aun tratándose de aquellos que se corresponden con los concejos o las asambleas departamentales.

C, D), agrupa a aquellos parlamentarios que manifiestan que poseen una muy alta o alta experiencia partidista, pero alguna o ninguna legislativa; y niveles de formación universitaria entre alto-medio-bajos y medio-bajos. Finalmente, la de político inexperto contiene a los parlamentarios de muy alta y media experiencia partidista, ninguna experiencia legislativa y algo de experiencia representativa con niveles de formación de alto-medio-bajos.

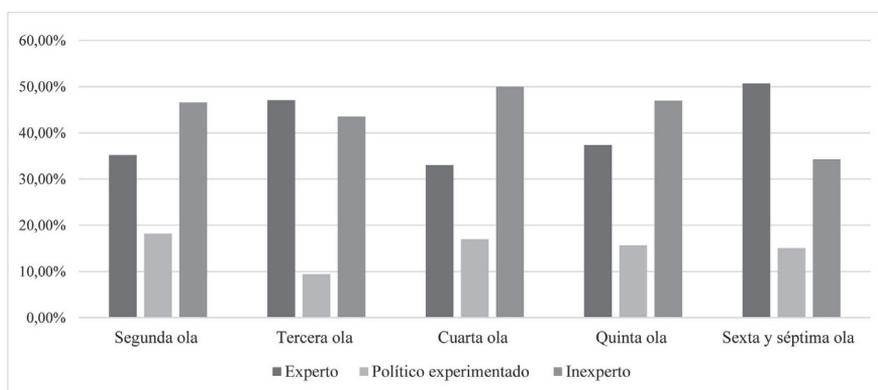
Tabla 2.4 Tipología de calidad para los legisladores de la Cámara de Representantes de Colombia

Tipo	Abreviatura	Equivalencia	Experiencia partidista	Experiencia legislativa	Experiencia representativa	Nivel educativo
Superexperto	S-Exper	S-Exper	Muy alta-alta	Sí	Sí	Alto-medio-bajo
Legislador experto	L-Exper	L-Exper	Muy alta-alta	Sí	No	Alto-medio-bajo
Funcionario experto	F-Exper	N/A	Muy alta	No	Sí	Alto
Experto	Exper	N/A	Alta	Sí	Sí	Alto-medio-bajo
Político experto A	P-Exp-A	P-Exp-A	Alta	No	Sí	Alto
Político experto B	P-Exp-B	P-Exp-B	Alta	No	Sí	Medio-bajo
Político experto C	P-Exp-C	N/A	Muy alta	No	Sí	Medio-bajo
Político experto D	P-Exp-D	N/A	Media	Sí	No	Alto-medio-bajo
Inexperto A	Inexp-A	Inexp-A	Media	No	No	Alto
Inexperto B	Inexp-B	Inexp-B	Alta-media	No	No	Alto-medio-bajo
Inexperto C	Inexp-C	N/A	Media	No	Sí	Alto-medio-bajo
Inexperto D	Inexp-D	N/A	Muy alta	No	No	Alto-medio-bajo

Fuente: Elaboración propia a partir del PELA (1998-2018).

Ahora bien, respecto del tamaño de cada una de las categorías en que fueron clasificados los parlamentarios de la Cámara de Representantes de Colombia (ver la figura 2.3 y la tabla 2.5), es evidente que, en promedio para todas las oleadas, la categoría de político inexperto (Inexp-A, B, C, D) es la de mayor tamaño, 44,27%. Le sigue la categoría de político experto (S-exper, L-exper, F, exper, Exper), 40,66%. Y, finalmente, la de político experimentado (P-exper A, B, C, D), 15,06%. No obstante, vale resaltar que el tipo de parlamentario Inexp-C es significativamente superior al tipo S-Exper, lo que podría estar indicando una baja calidad de la labor legislativa que se desarrolla al interior de la Cámara de Representantes. Esta última afirmación demandaría un análisis más detenido del funcionamiento y el rendimiento de la Cámara de Representantes. Al respecto, en línea con Martínez (2006), se coincide en que para determinar con mayor certeza la calidad de la labor legislativa en esta cámara se requiere del análisis –cualitativo y cuantitativo– de la eficiencia de esta; asimismo, del desigual papel que juegan los diputados, parlamentarios, del partido de Gobierno frente a los de la oposición, la organización de la cámara y el trabajo en las comisiones.

Figura 2.3 Representantes a la Cámara en función de su experiencia (en % y por oleada)



Fuente: Elaboración propia a partir del PELA (1998-2018).

Tabla 2.5 Distribución de las categorías de calidad de los legisladores de la Cámara de Representantes en Colombia, 1998-2018 (en % y por oleada)

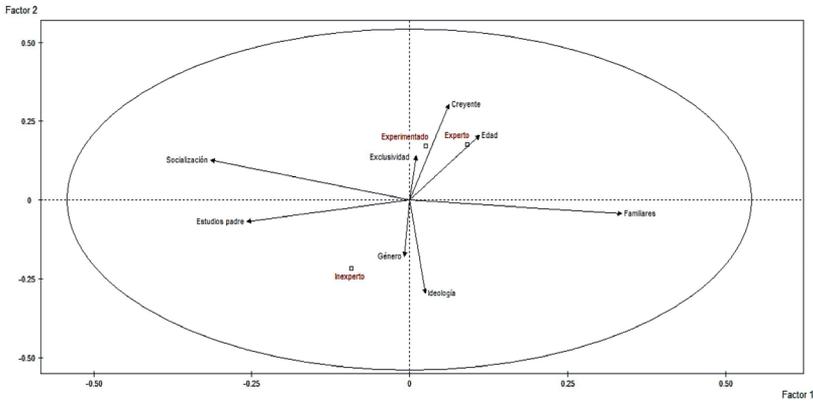
Categoría	Tipo	2. <sup>a</sup>	3. <sup>a</sup>	4. <sup>a</sup>	5. <sup>a</sup>	6. <sup>a</sup> y 7. <sup>a</sup>	(n)
Político experto	S-Exper	12,50	23,53	10,38	20,48	10,96	67
	L-Exper	2,27	2,35	3,77	-	17,81	21
	F-Exper	2,27	9,41	9,43	8,43	21,92	43
	Exper	18,18	11,76	9,43	8,43	0,00	43
	Media= 40,66	35,23	47,06	33,02	37,35	50,68	174
Político experimentado	P-Exper A	3,41	3,53	0,94	-	-	7
	P-Exper B	1,14	2,35	1,89	1,20	-	6
	P-Exper C	4,55	1,18	2,83	8,43	15,07	26
	P-Exper D	9,09	2,35	11,32	6,02	-	27
	Media= 15,06	18,18	9,41	16,98	15,66	15,07	66
Político inexperto	Inexp-A	5,68	11,76	5,66	14,46	-	33
	Inexp-B	9,09	4,71	12,26	4,82	-	29
	Inexp-C	29,55	22,35	27,36	25,30	-	95
	Inexp-D	2,27	4,71	4,72	2,41	34,25	38
	Media= 44,27	46,59	43,53	50,00	46,99	34,25	195
(n)		88	85	106	83	73	435

Fuente: Elaboración propia a partir del PELA (1998-2018).

Ahora, ante la ausencia de un índice de calidad legislativa para el país y para determinar, a partir de los factores que dieron lugar a su tipología, la calidad de los legisladores colombianos en la Cámara de Representantes, se analiza un conjunto de relaciones entre cada una de las categorías en las que se agruparon las carreras políticas de los parlamentarios con otras variables a partir de un análisis *biplot*<sup>11</sup> que permita conocer la correspondencia entre las distintas variables sociodemográficas y sociopolíticas.

<sup>11</sup> Método estadístico de análisis de componentes principales que explican los gráficos *biplot*.

Figura 2.4 Relación entre las distintas categorías de carreras parlamentarias y las variables sociodemográficas



Fuente: Elaboración propia a partir del PELA (1998-2018).

Debido a que la variabilidad total de los datos no puede ser recogida en un solo gráfico, al tratarse de un fenómeno que no es bidimensional para este análisis se han retenido tres ejes. En la figura 2.4, correspondiente a este análisis, aparecen las dos primeras dimensiones y se muestran los componentes que recogen la mayor variabilidad de los datos. Así, en conjunto, se puede concluir que la exclusividad, la fe y la edad, así como variables tales como la socialización política y el nivel de estudios del padre, el género y la ideología tienen una alta correlación entre ellas. De tal forma que estas son predictoras de las características de los parlamentarios colombianos. Así las cosas, el resumen de las características que reúnen según la categoría y la clase de carrera parlamentaria de los representantes colombianos se muestra en la tabla 2.6.

Tabla 2.6 Resumen del análisis de componentes principales y gráficos *biplot*

Categoría	Tipo	Edad	Género	Cre- yente	Dedi- cación exclusiva	Fami- liares políticos	Sociali- zación política	Educa- ción del padre
Político experto		Alta	Hombre	Sí	Ambos	Sí	Sí	Alta
	S-Exper	Alta	Hombre	Sí	No	Ambos	Sí	Alta
	L- Exper	Alta	Hombre	Sí	No	Sí	Sí	Baja

Categoría	Tipo	Edad	Género	Cre- yente	Dedi- cación exclusiva	Fami- liares políticos	Sociali- zación política	Educa- ción del padre
	F-Exper	Media	Hombre	Sí	Ambos	No	Sí	Baja
	Experto	Media	Hombre	No	Ambos	No	Sí	Media
Político experimentado		Media	Hombre	Ambos	No	No	Ambos	Baja
	Político experto A	Me- dia- baja	Ambos	Ambos	Sí	Ambos	Sí	Media
	Político experto B	Media	Hombre	Ambos	No	No	Ambos	Alta
	Político experto C	Media	Hombre	Sí	No	No	No	Baja
	Político experto D	Alta	Hombre	Ambos	Sí	No	No	Alta
Político inexperto		Me- dia- baja	Ambos	Sí	Sí	Ambos	No	Media
	Inex- perto A	Media	Ambos	Ambos	Sí	Ambos	Sí	Media
	Inex- perto B	Media	Hombre	Ambos	Sí	Ambos	No	Baja
	Inex- perto C	Baja	Ambos	No	Ambos	No	No	Baja
	Inex- perto D	Baja	Ambos	Sí	No	Amos	Ambos	Media

Fuente: Elaboración propia a partir del PELA (1998-2018).

De acuerdo con la información expuesta, las variables nivel de estudios del padre, socialización política y edad están muy próximas a la experiencia del parlamentario; además, se puede evidenciar que los parlamentarios con tendencias hacia la derecha tienden a las carreras políticas experimentadas y con experiencia representativa en cargos de elección popular distintos a parlamentario. De esta manera se confirma en la descripción del perfil realizada en la caracterización sociopolítica y sociodemográfica que el perfil predominante del parlamentario colombiano es hombre, de edad media entre 45 y 55 años, con experiencia representativa y cuyos

padres alcanzaron un nivel medio y alto de estudios, creyente, en su mayoría con dedicación exclusiva a la vida parlamentaria y que en su círculo familiar se hablaba de política desde su adolescencia.

## La calidad del parlamentario y el voto

Si la calidad del parlamentario influye en la forma como el ciudadano distribuye su preferencia electoral a través del voto, y esta adquiere un nivel diferenciado en función del tamaño, principalmente, de la circunscripción electoral, y del tipo de lista mediante la cual se compite por el voto, a continuación se propone identificar cómo se distribuye la calidad parlamentaria en función del tamaño de la circunscripción electoral a partir del número de escaños que elige cada una de las 32 circunscripciones, para elegir representantes a la Cámara<sup>12</sup> (ver tabla 2.7). Así, la distribución de la *expertise* por circunscripción se observa en las tablas 2.8 y 2.9, y las figuras 2.5, 2.6 y 2.7.

Tabla 2.7 Tamaño de la circunscripción electoral

Tamaño de la circunscripción	Número de escaños a elegir
Baja	$\leq 2 \geq 6$
Media	$\leq 7 \geq 14$
Alta	$> 15$

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de 1991 y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Tabla 2.8 Distribución de los legisladores en la Cámara de Representantes (por tamaño de la circunscripción)

Tamaño de la circunscripción	Político experto	Político inexperto	Político experimentado
Alta	8,06%	12,21%	2,07%
Baja	23,27%	28,11%	10,60%
Media	8,76%	4,38%	2,53%

Fuente: Elaboración propia a partir del PELA (1998-2018).

<sup>12</sup> Para el caso colombiano, las circunscripciones electorales se corresponden con la misma división político-administrativa en que se organiza el Estado colombiano con respecto a los departamentos. Se incluye, por lo tanto, a Bogotá en el departamento de Cundinamarca.

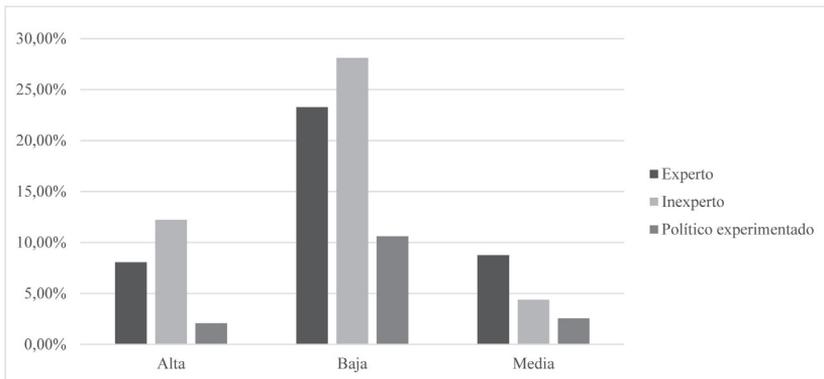
Tabla 2.9 Distribución de la categoría de carrera parlamentaria de acuerdo con el tamaño de la circunscripción

Categoría	Tamaño de la circunscripción		
	Alta	Baja	Media
Político experto	36,08%	37,55%	55,88%
Político inexperto	54,64%	45,35%	27,94%
Político experimentado	9,28%	17,10%	16,18%

Fuente: Elaboración propia a partir del PELA (1998-2018).

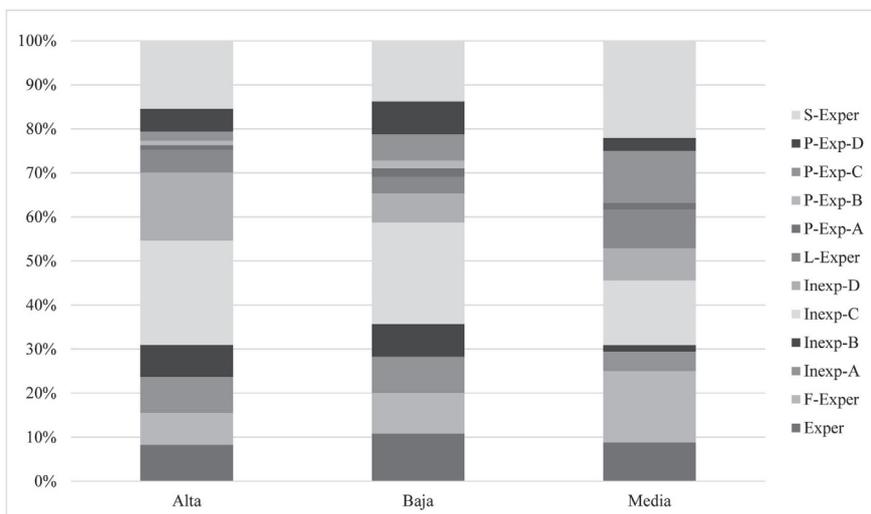
Las tablas 2.8 y 2.9 muestran aspectos interesantes que contribuyen a determinar la relación entre la calidad del legislador y la preferencia electoral del ciudadano en función del tamaño de la circunscripción (figuras 2.5 y 2.7); en tanto las diferencias observadas en cada una de estas hace pensar que el voto del elector hacia una u otra categoría o tipo de político tiene conexiones con el tamaño y con el tipo de lista utilizados en el país. Así, circunscripciones de tamaño bajo, como la región de la Amazonía, por ejemplo, eligen mayoritariamente (28,11%) a políticos inexpertos. Y en el mismo sentido lo hacen las de tamaño alto, Bogotá, por ejemplo, (12,21%). En una y otra circunscripción los políticos, dada la forma de lista abierta, salen a buscar a sus electores promoviendo el voto personal y por lo tanto la utilización de los recursos del candidato.

Figura 2.5 Distribución de los legisladores en la Cámara de Representantes (por tamaño de la circunscripción)



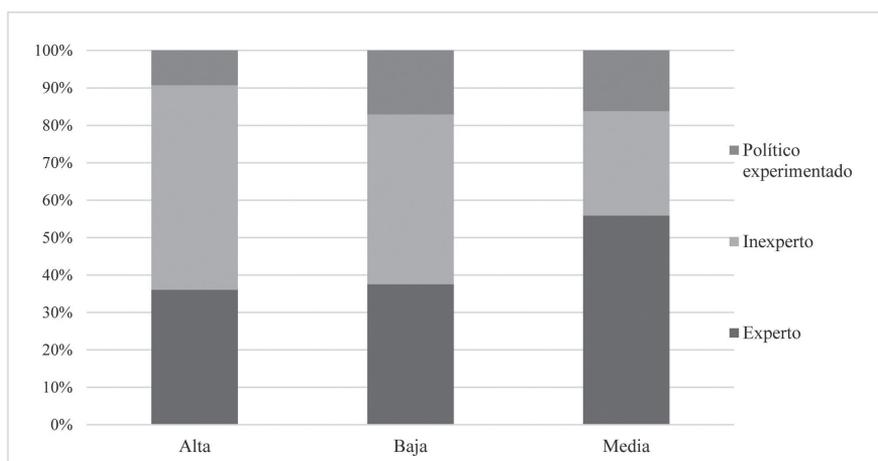
Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.8 y de PELA (1998-2018).

Figura 2.6 Distribución del tipo de parlamentario (por tamaño de circunscripción)



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA (1998-2018).

Figura 2.7 Distribución de *expertise* por tamaño de circunscripción



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA (1998-2018).

Queda más claro ahora que la mayoría de los representantes a la Cámara en Colombia son inexpertos en cuanto a la actividad legislativa,

pero tienen experiencia en cargos de elección popular distintos a los del Congreso; también, que las circunscripciones de tamaño medio contienen la mejor calidad de parlamentarios de acuerdo a su *expertise*, mientras las circunscripciones de tamaño alto están representadas, en su mayoría, por parlamentarios inexpertos, lo que implicaría que la lucha por los escaños en estas sea más dura y ardua que en las otras. Del mismo modo, una tendencia a elegir a los candidatos que representan experiencia o renovación, pues los políticos experimentados mantienen una distribución equitativa entre las diferentes circunscripciones, y a su vez, son los que menor proporción representan de todas las categorías. Asimismo, que los representantes expertos tienden a representar las circunscripciones medianas, mientras que en las de mayor y menor tamaño su participación es prácticamente igual, y los inexpertos dominan las de tamaño alto y bajo.

## A modo de conclusión

En este capítulo se ha dado a conocer un análisis de la carrera parlamentaria en Colombia, en la veintena comprendida entre 1998 y el 2018. Para ello, se ha tomado como base el trabajo de Martínez (2006) sobre la carrera y la calidad de los parlamentarios en Latinoamérica, y se ha hecho uso de los datos del PELA para presentar las principales características sociopolíticas y sociodemográficas de los representantes colombianos durante el periodo analizado. Con ello se ha buscado, por una parte, aportar de manera general al limitado estudio politológico y sistemático de la carrera político-parlamentaria en América Latina, y por otra, realizar una contribución sobre el caso colombiano de manera particular.

Puesto que la permanencia en el cargo no es suficiente para dar cuenta de la experiencia y la calidad del ejercicio de los parlamentarios, estudiar la carrera de quienes optan por dedicarse a la política resulta pertinente y relevante. Aún más cuando Colombia se destaca como uno de los casos latinoamericanos que cuenta con un porcentaje importante de diputados de calidad, pero cuya investigación al respecto todavía es limitada.

A partir de los datos del PELA empleados para la caracterización sociopolítica y sociodemográfica de los representantes colombianos entre 1998 y el 2018, merece la pena subrayar que se observa un patrón de comporta-

miento similar al que resultó del análisis del trabajo que Martínez (2006) elaboró para el conjunto de los países de América Latina en el periodo 1994-2005. En Colombia se mantiene una baja representación femenina en la Cámara Baja del Congreso, y la media etaria de los legisladores gira alrededor de los 45 años. Asimismo, se registra un alto nivel de estudios, que contrasta con la baja experiencia legislativa, pero compensada con la experiencia política en otros cargos de representación. En su mayoría, los legisladores se declaran creyentes, tienen pocos familiares en la política, se autodefinen como de centro con tendencia a la derecha, tienen dedicación exclusiva a la carrera parlamentaria y consideran suficiente la remuneración que reciben por su labor legislativa.

A nivel regional, se observan comportamientos similares a los de la media nacional. Mayoritariamente son elegidos hombres de mediana edad (entre 45 y 55 años), con alto nivel de formación posgraduada. No obstante, la inexperiencia legislativa de los políticos, por región, respecto de la media nacional, es más baja, y sobresalen los casos del Caribe y Bogotá. Debido al bajo promedio de legislaturas y la alta experiencia en cargos de representación, valdría la pena estudiar la carrera parlamentaria desde la representación, pues las variables antes mencionadas podrían indicar que el paso por la Cámara de Representantes es un escalón previo, al igual que los escaños en concejos o asambleas y alcaldías o gobernaciones, para alcanzar una curul en el Senado.

Cuando el análisis avanza sobre nivel de calidad que hay en la Cámara de Representantes de Colombia, y una vez más haciendo uso de las categorías ofrecidas por Martínez (2006), que sitúan al parlamentario en una mejor posición a la hora de llevar a cabo sus funciones como legislador, se observa que el mayor número de representantes (44,27%) se ubica en la categoría de político inexperto, seguido de político experto (40,66%) y político experimentado (15,06%).

Finalmente, la relación entre la calidad del legislador y la preferencia electoral del ciudadano en función del tamaño de la circunscripción permite señalar que, mientras las circunscripciones de tamaño bajo y alto eligen mayoritariamente a políticos inexpertos, en tanto en una y otra circunscripción los políticos, dada la forma de lista abierta, salen a buscar a sus electores promoviendo el voto personal y, por lo tanto, la utilización

de los recursos del candidato, las circunscripciones de tamaño medio contienen la mejor calidad de parlamentarios de acuerdo a su *expertise*.

## Referencias

Adams, J., Merrill, S., y Grofman, B. (2005). *A unified theory of party competition: A cross-national analysis integrating spatial and behavioral factors*. Cambridge: Cambridge University Press.

Alcántara, M., García, M., y Sánchez, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca.

Bartels, L. M. (2002). Beyond the running tally: Partisan bias in political perceptions. *Political Behavior*, 24(2), 117-150.

Beer, C. (2004). *Electoral competition and institutional change in México*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Bianco, W. T. (1994). *Trust: Representatives and constituencies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Black, G. S. (1970). A theory of professionalization in politics. *The American Political Sciences Review*, 64(3), 865-878.

Borchert, J. (2003). Professional politicians: Towards a comparative perspective. En J. Borchert y J. Zeiss (eds), *The political class in advanced democracies. A comparative handbook* (pp. 1-25). Oxford: Oxford University Press.

Burns, N., Evans, L., Gamm, G., y McConaughy, C. (2005). Pockets of expertise: Careers and professionalism in 20th-Century state legislatures. *Annual Meeting of the American Political Science Association*.

Buttice, M. K., y Stone, W. J. (2012). Candidates matter: Policy and quality differences in congressional elections. *The Journal of Politics*, 74(3), 870-887. <https://doi.org/10.1017/S0022381612000394>.

Cabezas, L. (2011). Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 16(2), 223-258.

Cordero, R. (2003). *La socialización de la élite parlamentaria en Chile: sitios de interacción social en la formación de los diputados de la antigua (1961-1973) y la nueva*

*democracia (1990-2002)* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica de Chile]. Repositorio Institucional - Pontificia Universidad Católica de Chile.

Crisp, B. F., Escobar, M. C., Jones, B. S., Jones, M. P., y Taylor, M. M. (2004). Vote-seeking incentives and legislative representation in six presidential democracies. *The Journal of Politics*, 66(3), 823-846.

Druckman, J. N. (2004). Priming the vote. *Political Psychology*, 25(4), 577-594.

Druckman, J. N., Jacobs, L. R., y Ostermeier, E. (2004). Candidate strategies to prime issues and image. *Journal of Politics*, 66(4), 1180-1202.

Eliassen, K. A., y Mogens N. P. (1978). Professionalization of legislatures: Long-term change in political recruitment in Denmark and Norway. *Comparative Studies in Society and History*, 20(2), 286-318.

Feld, S. L., y Grofman, B. (1991). Incumbency advantage, voter loyalty and the benefit of the doubt. *Journal of Theoretical Politics*, 3(2), 115-137.

Fiato, R. (2008). In a state of flux: State lawmakers, legislative professionalization, and congressional candidacies. *Northeastern Political Science Association*, Boston.

Fiorina, M. P. (1994). Divided government in the American States: A byproduct of legislative professionalism? *American Political Science Review*, 88(2), 304-316.

Fridkin, K. L., y Kenney, P. J. (2011). The role of candidate traits in campaigns. *Journal of Politics*, 73(1), 61-73.

Funk, C. L. (1999). Bringing the candidate into models of candidate evaluation. *Journal of Politics*, 61(3), 700-720.

Green, D. P., y Krasno, J. S. (1990). Rebuttal to Jacobson's "new evidence for old arguments". *American Journal of Political Science*, 34(2), 363-372.

Gronke, P. (2001). *The electorate, the campaign, and the office: A unified approach to Senate and House elections*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Groseclose, T. (2001). A model of candidate location when one candidate has a valence advantage. *American Journal of Political Science*, 45(4), 862-886.

Hibbing, J. R. (1991). *Congressional careers: Contours of life in the U. S. House of representative*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

- Jacobson, G. C. (1989). Strategic politicians and the dynamics of House elections, 1946-1986. *American Political Science Review*, 83(3), 773-793.
- Jacobson, G. C., y Kernell, S. (1983). *Strategy and choice in congressional elections*. New Haven: Yale University Press.
- Johnson, T. (2005). The determinants of professionalization of town governments in 12 States. *Midwest Political Science Association 63<sup>rd</sup> Annual National Conference*, Chicago, 7-10 de abril.
- Jones, M. P. (2001). Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados Argentina. *POSTData*, (7), 189-230.
- Jones, M. P., Saiegh, S., Spiller, P. T., y Tommasi, M. (2002). Amateur legislators - professional politicians: The consequences of party-centered electoral rules in a federal system. *American Journal of Political Science*, 46(3), 656-669.
- Kilburn, H. W. (2005). Does the candidate really matter. *American Politics Research*, 33(3), 335-356.
- Leoni, E., Pereira, C., y Renno, L. (2004). Political survival strategies: Political career decisions in the Brazilian chamber of deputies. *Journal of Latin American Studies*, 36(1), 109-130.
- Llanos, M., y Sánchez, F. (2004). Councils of elders? The senates and its members in the Southern Cone. *Latin American Research Review*, 41(1), 133-152.
- Madeira, R. (2003). O padrão de carreira política dos deputados federais da Arena baiana: trajetórias estáveis e lealdades pessoais. *Revista Mediações*, 8(2), 83-117.
- Martínez, M. M. (2006). La carrera parlamentaria: ¿la calidad importa? En M. Alcántara (ed.), *Políticos y política en América Latina* (pp. 175-211). Madrid: Siglo XXI.
- Meinke, S. R., y Hasecke, E. B. (2003). Term limits, professionalization, and partisan control in U. S. state legislatures. *The Journal of Politics*, 65(3), 898-908.
- Miguel, L. F. (2003). Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, (20), 115-134.
- Miller, A. H. (1990). Public judgments of Senate and House candidates. *Legislative Studies Quarterly*, 15(4), 525-542.

- Mondak, J. J. (1995). Competence, integrity, and the electoral success of congressional incumbents. *Journal of Politics*, 57(4), 1043-1069.
- Rahn, W. M., Krosnick, J. A., y Breuning, M. (1994). Rationalization and derivation processes in survey studies of political candidate evaluation. *American Journal of Political Science*, 38(3), 582-600.
- Reiser, M. (2003). From political amateurs to professional politicians? An analysis of councilors in four German cities. *APSA's 99th Annual Meeting and Exhibition*, Philadelphia.
- Rivas, C., Vicente, P., y Sánchez, F. (2010). La educación como elemento de calidad de los políticos latinoamericanos. *Política y Gobierno*, 17(2), 279-319.
- Santos, A. (2001). Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16(45), 69-83.
- Santos, A., y Renno, L. (2004). The selection of Committee Leadership in the Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Legislative Studies*, 10(1), 50-70.
- Shugart, M. S., Valdini, M. E., y Suominen, K. (2005). Looking for locals: Voter information demands and personal vote-earning attributes of legislators under proportional representation. *American Journal of Political Science*, 49(2), 437-449.
- Squire, P. (1992a). Challenger quality and voting behavior in U. S. Senate elections. *Legislative Studies Quarterly*, 17(2), 247-263.
- Squire, P. (1992b). Legislative professionalization and membership diversity in state legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 17(1), 69-79.
- Stone, W. J., Maisel, L. S., y Maestas, C. D. (2004). Quality counts: Extending the strategic politician model of incumbent deterrence. *American Journal of Political Science*, 48(3), 479-495.

### 3. Profesionalización de las élites parlamentarias en Colombia (1998-2022)

*Mélany Barragán*  
*Cristina Rivas Pérez*

---

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587208092ch3>

#### Resumen

El objetivo de este capítulo es analizar los procesos de profesionalización de las élites parlamentarias en Colombia durante el período comprendido entre 1998 y 2022. A partir de los datos disponibles en el marco del Proyecto de Élités Parlamentarias de América Latina de la Universidad de Salamanca, este trabajo describe los procesos de formación, socialización política y experiencia de los parlamentarios colombianos, analizando los diferentes estadios de toda carrera política: entrada, desarrollo y eventual salida. Mediante estos datos se establecerán los perfiles de profesionalización que se contextualizarán en los diferentes períodos de la historia legislativa reciente de Colombia.

#### Introducción

La profesionalización de la política ha adquirido en los últimos tiempos una especial relevancia dentro de la ciencia política. El avance de la democracia representativa ha incrementado el número de hombres y mujeres que han hecho de la política su profesión, conjugando más que nunca las dos máximas weberianas de *vivir para ella* y *vivir de ella* (Alcántara, 2013).

Es precisamente Weber (2007) el principal precursor de la búsqueda de una definición del político profesional, pues abre un campo de estudio al que se sumarán, ya en el siglo xx, destacados autores, como Panebianco (1982), Sartori (2002) o Sabl (2002). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados para definir las características del político profesional y las

diferentes variables que inciden en el proceso durante la carrera política de las élites, existen muy pocos estudios que analicen empíricamente la cuestión (Cabezas y Barragán, 2014). Vale destacar los trabajos de autores como Eliassen y Pedersen (1978), Borchert (2003), Reiser (2003), Johnson (2005) o Barragán (2016), que realizan importantes avances al abordar el tema desde una perspectiva comparada, analizando las trayectorias de políticos profesionales de diversos sistemas políticos y distinguiendo la profesionalización de los políticos de la profesionalización de los cargos y de las instituciones políticas.

La escasez de trabajos empíricos es especialmente evidente dentro del ámbito latinoamericano, con excepciones como los trabajos de Alcántara (2010) o Cabezas (2011). Más aún al circunscribirse al contexto colombiano. Por ello, este capítulo tiene como objetivo exponer un análisis exhaustivo del perfil de los políticos profesionales dentro del poder legislativo en Colombia. A partir de los datos recogidos por el Proyecto de Élités Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL), el presente trabajo revisa las carreras de los legisladores colombianos, para el período 1998-2022, a partir de las diferentes dimensiones del concepto de profesionalización.

En cuanto a la estructura a seguir, en primer lugar se aporta una discusión teórico-metodológica sobre el concepto de profesionalización y sus dimensiones de análisis. A continuación, el capítulo se centra en el caso colombiano, haciendo una breve descripción de las características de su élite parlamentaria y de las variables que permiten analizar los procesos de profesionalización de los legisladores. Por último, el trabajo concluye exponiendo los principales hallazgos y sintetizando las características del político profesional dentro de la Cámara de Representantes colombiana.

## La profesionalización de la política: elementos teórico-metodológicos para su análisis

La profesionalización es un proceso a través del cual una ocupación se convierte en profesión. Por profesión se entiende aquella ocupación técnica de tiempo completo que se ejerce de forma lucrativa y en la que inter-

vienen factores como el compromiso vocacional, la capacitación y la idea de servicio a la sociedad (Guillén, 1990). Si trasladamos esta definición al ámbito de la política, podemos concluir que el político profesional es aquella persona que ha convertido esta actividad en una práctica habitual, en su fuente exclusiva –o al menos principal– de recursos y en su ámbito de especialización.

Los dos elementos que van a definir al político profesional son, por tanto, su dedicación en términos del tiempo y la remuneración que recibe por dedicarse a dicha actividad (Alcántara, 2008; Cabezas, 2011). Quien se dedica a la política y la convierte en profesión hace de ella una práctica permanente, que se sostiene en el tiempo y que exige una dedicación exclusiva. Ahora bien, la política posee algunas especificidades respecto al resto de las profesiones, que es necesario considerar para su estudio. En primer lugar, la política no cuenta con ningún colegio profesional u otro tipo de organización que regule su actividad, y no se exige una cualificación específica para su desempeño, como ocurre con muchas otras profesiones. Es por eso que encontramos perfiles muy heterogéneos dentro de la clase política.

En segundo lugar, los canales de entrada a la política son también distintos a los característicos de otras actividades y están condicionados por un amplio número de circunstancias, como la socialización familiar, el capital acumulado y la configuración interna de las organizaciones partidarias. Así, la capacidad de los políticos para obtener apoyos dentro del partido, la forma en que se seleccionan los candidatos o el estilo de liderazgo son importantes a la hora de entender el proceso de profesionalización política.

En tercer lugar, la permanencia en la política no depende directamente del éxito ni del correcto desempeño de la actividad representativa, sino que está condicionada, entre otras cosas, por el contexto institucional y la existencia de normas de limitación de mandato. Por último, el curso de la carrera política y, por tanto, del proceso de profesionalización, está sujeto a dimensiones subjetivas. El desarrollo de las carreras de los políticos depende de su ambición y esta se configura a partir de expectativas que no tienen por qué ser homogéneas entre toda la élite.

Tomando en cuenta tanto los rasgos generales de cualquier proceso de profesionalización como las especificidades del ámbito de la política, en el siguiente apartado se muestran los valores recogidos por el PELA-USAL para la élite legislativa colombiana, agrupados en cinco categorías de variables. En primer lugar, se describe el perfil educativo y profesional de los legisladores colombianos para abordar la problemática señalada en torno a la ausencia de unos estudios o una capacitación determinados para el ejercicio de la actividad pública. En segundo lugar, se ahonda en su entorno familiar con el propósito de identificar si contar con parientes en la política es una condición habitual entre los representantes y puede interpretarse como un capital que favorece la profesionalización de la política. Por último, se analizan los tres estadios de las carreras políticas: entrada, desarrollo y eventual salida. Esto permite identificar diferentes patrones de profesionalización y, sobre todo, profundizar en la idea de dedicación y especialización. Como nota aclaratoria, en este análisis se ha decidido excluir la variable remuneración debido a que todos los legisladores están sujetos a las mismas reglas de honorarios, por lo que dicha información no aporta variabilidad.

## La profesionalización de las élites políticas en Colombia

### ¿Quién compone la élite parlamentaria colombiana?: perfil educativo y profesional

A modo introductorio, cabe señalar que el perfil de la élite parlamentaria colombiana es muy similar al de los representantes del resto de los países de la región: existe un claro predominio de hombres de mediana edad (tabla 3.1). Si entendemos la política como una profesión, estos datos nos aportan una primera evidencia que concuerda con lo sostenido por la literatura. Pese a la introducción de reformas para transformar la representación en las instituciones, aún existen resistencias actitudinales, culturales, sociales y políticas para la representación política de las mujeres (Myers, 2005). Como consecuencia, la política sigue siendo una profesión desempeñada predominantemente por hombres.

Tabla 3.1 Género y edad de la élite parlamentaria en Colombia (1998-2022)

	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Hombre	91,1	86,6	86,2	91,6	79,5	89,4
Mujer	8,9	13,4	13,8	8,4	20,5	10,6
(N)	(88)	(95)	(107)	(90)	(79)	(67)
Edad media	43,1	45,0	45,2	46,8	38,6	46,2

Fuente: Elaboración propia con base en el PELA-USAL.

Respecto a la formación, ya se ha apuntado que una de las particularidades de la carrera política es que no cuenta con un itinerario educativo específico. A pesar de que en un momento pareció que el mundo universitario se había tomado en serio la tarea de formar políticos, no hay un proceso canónico de formación de estos (Paige, 1977). No obstante, esto no es óbice para considerar la educación, y en especial la universitaria, como una pieza clave en el camino recorrido por los políticos profesionales. Esto se debe a que la universidad tiene una doble función para los políticos: por un lado, les permite obtener una formación de alto nivel, y por otro, actúa como un espacio de construcción de estatus y de socialización en el que es posible adquirir contactos que faciliten la entrada en la política (Bordieu, 2001; Tiramonti y Ziegler, 2008).

En consonancia, la tabla 3.2 muestra que los legisladores colombianos han hecho una apuesta por la educación superior. Prácticamente la totalidad de ellos cuenta con estudios universitarios, y desde el 2002, más de la mitad cuenta con un posgrado, siendo esta una de las élites parlamentarias con mayor formación académica de toda América Latina (Rivas, Vicente y Sánchez, 2010). En ese sentido, instituciones educativas como el Externado, la Universidad Nacional, la de Antioquia o la Javeriana constituyen espacios que perpetúan relaciones de poder y redes de influencia dentro de la élite política. Asimismo, una parte de la élite legislativa colombiana ha realizado estudios de posgrado en el extranjero, especialmente en universidades norteamericanas. De este modo, ya desde

el período de formación, estas élites colombianas ven en determinadas instituciones educativas un trampolín hacia las estructuras del poder político y, en consecuencia, un espacio de socialización y preparación para la política profesional.

Tabla 3.2 Estudios de más alto nivel cursados por la élite parlamentaria en Colombia (1998-2022)

Estudios	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Ninguno	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Primarios	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Secundarios o asimilados	0,9	3,3	0,9	1,1	1,2	1,1
Universitarios de grado medio o asimilados	7,5	6,2	7,8	6,3	5,4	2,6
Universitarios de grado superior	43,6	22,4	30,5	39,4	31,1	37,7
Posgrado	48,0	67,1	60,8	53,2	62,2	53,8
N. C.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,8
(N)	(88)	(95)	(107)	(91)	(77)	(67)

Fuente: Elaboración propia con base en el PELA-USAL.

Por lo que respecta a la profesión ejercida con anterioridad a la actividad legislativa, la tabla 3.3 arroja varios datos de interés. El primero de ellos es que la ocupación predominante es la política, llegando a alcanzar en legislaturas como la de 2014-2018 valores cercanos al 25%. Esto revela que un porcentaje considerable de los legisladores viene del propio mundo de la política y logra entrar en la Cámara legislativa por su experiencia y sus logros políticos previos, y no únicamente por una adscripción social. Por tanto, en Colombia el proceso de profesionalización de las élites parlamentarias transcurre, al menos para un grupo considerable de ellas, por la capacitación y la adquisición de competencias dentro del ámbito de los partidos y las instituciones.

Tabla 3.3 Principal actividad profesional desempeñada antes de ser elegidos como diputados (1998-2022)

Actividad profesional	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Abogado, magistrado, notario	18,5	12,2	12,7	23,8	7,9	5,6
Empresario	16,0	9,4	9,4	1,9	11,0	14,8
Política	19,8	16,8	15,7	8,2	24,1	19,0
Funcionario	9,6	13,3	8,6	13,5	10,7	10,1
Médico	5,1	4,4	3,9	4,7	5,6	7,9
Profesor	4,0	8,1	11,4	5,5	6,4	8,3
Economista	3,1	2,0	0,0	2,3	1,8	0,0
Ingeniero (civil, agrónomo, etc.)	9,6	5,6	5,8	5,8	6,4	1,5
Ganadería y agricultura	3,1	0,9	4,9	5,5	6,2	8,7
Comerciante	4,1	6,4	4,9	8,3	1,3	1,0
Cargo ejecutivo (director, gerente, etc.)	3,2	0,0	6,2	8,2	3,6	4,9
Actor, cantante, deportista	2,2	3,3	1,8	0,0	0,0	0,0
Periodista	0,9	2,2	1,9	0,0	2,4	0,0
Fuerzas de seguridad (militar o policía)	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dirigente sindical, agrario, social	0,0	1,4	0,7	1,5	1,2	0,0
Administración de empresas	0,0	2,1	0,0	5,5	1,2	0,0
Empleado (sin especificar)	0,0	4,9	4,9	0,0	2,9	5,2
Estudiante	1,1	1,3	0,0	1,2	0,0	1,4
Otras profesiones liberales	0,0	3,6	6,3	3,0	4,7	1,5
Otras profesiones	0,0	0,0	1,0	1,2	2,6	5,9
N. C.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,2
(N)	(88)	(95)	(106)	(90)	(75)	(67)

Fuente: Elaboración propia con base en el PELA-USAL.

El segundo elemento a destacar es que, tras la política, las actividades desempeñadas principalmente antes de la legislatura son las englobadas en los ámbitos del derecho, la empresa o el funcionariado. En el caso de los juristas, el salto a la política puede deberse a que este tipo de

perfil académico-profesional facilita tanto el conocimiento del sistema legal como el de la administración pública (Barragán, 2016). Asimismo, desarrolla habilidades como la oratoria o el poder de persuasión, fácilmente trasladables al campo de la política (Besley y Reynal-Querol, 2011). Pero esto no es todo, ya que el ejercicio del derecho ofrece flexibilidad laboral, a la par que fomenta la creación de redes que posteriormente pueden ser útiles en una futura carrera política (Alcántara *et al.*, 2014).

Una condición similar a la de los burócratas o servidores públicos, que cuentan con un perfil semejante a la hora de saltar al ámbito de la representación. A diferencia de los políticos que han forjado su carrera únicamente de la mano del partido, los que provienen del sector público acumulan un capital que deriva de un conocimiento experto sobre el funcionamiento de la administración pública, con un alto grado de aplicabilidad en la acción pública. Esto influye en su proceso de profesionalización, otorgándoles un perfil diferenciado al del político profesional, que ha desarrollado su carrera únicamente de la mano de una organización partidaria. Por último, también se destacan las conexiones entre empresa y política, siendo habitual la existencia de individuos que se inician profesionalmente en el ámbito privado en tareas directivas o de gestión, y que posteriormente saltan al ámbito público.

## El origen familiar como puerta de entrada a la política profesional

Junto con el capital educativo y profesional, el origen familiar es una variable a explorar en los procesos de profesionalización política, ya que constituye un entorno de adquisición de competencias y recursos (Ferrari, 2008). En general, las élites políticas mantienen su posición a lo largo del tiempo a través de una serie de mecanismos, como las relaciones sociales. Un ejemplo de ello es el alto porcentaje de matrimonios entre personas con un nivel educativo similar (Rivas y Sánchez, 2009; Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2003). Y en ese sentido, Colombia no es una excepción, la correlación entre el nivel de estudios del padre y la madre del legislador es muy alta, con un valor medio de 0,727% para todo el período de estudio analizado.

De este modo, la familia constituye el primer ámbito de socialización política y permite crear estructuras de parentesco que generan *herederos*

*políticos* (Giorgi, 2014). En el caso de Colombia, existe un grupo de familias que han concentrado la mayor parte del poder político en los últimos dos siglos. En el listado de los presidentes se repiten apellidos como López, Santos, Ospina, Pastrana, Lleras o Mosquera. A nivel regional también existen clanes que durante mucho tiempo prácticamente han monopolizado el poder político y económico.

La genealogía del poder político en Colombia se concentra, por tanto, en unas decenas de familias que han afianzado su posición a través de sus relaciones familiares o de sus relaciones contractuales con otros grupos (Martín de la Fuente, 2018). El vínculo familiar como condición para la carrera política cubre casi todo el espectro político, y el *delfinazgo* se convierte en un recurso capitalizado por aquellos que desean hacer de la política su profesión. Esta realidad tampoco es ajena al ámbito legislativo. La tabla 3.4 refleja el peso de esas relaciones familiares dentro del Congreso. Durante todo el período estudiado, al menos casi la mitad de los diputados ha contado con algún político en su familia.

Tabla 3.4 Legisladores que cuentan con familiares que se han dedicado a la política (1998-2022)

	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Sí	57,5	61,6	47,0	50,5	50,5	61,1
No	40,3	38,4	53,0	40,7	49,5	36,0
N. C.	2,1	0,0	0,0	8,9	0,0	2,8
(N)	(88)	(95)	(107)	(91)	(78)	(67)

Fuente: Elaboración propia con base en el PELA-USAL.

Aunque la democratización de la sociedad ha posibilitado la igualdad legal en el acceso a la postulación a cargos públicos, la pertenencia a una dinastía política sigue siendo una ventana de oportunidad que facilita el ejercicio de la actividad representativa en Colombia.

## Los canales de entrada a la política

Tras analizar los recursos que pueden facilitar el ejercicio de la política profesional, se muestran datos sobre las carreras de los legisladores colombianos, distinguiendo entre las tres fases principales: entrada, desarrollo y

eventual salida. Los canales de entrada se refieren a las rutas de acceso a la actividad política y no deben confundirse con los círculos profesionales de extracción (Blondel, 1985). Entre estos canales, los partidos ocupan un papel central por su función de reclutamiento continuo de élites y su condición de organizaciones capaces de traducir la participación en la sociedad moderna en políticas (Baras, 1991). No obstante, no son los únicos medios de extracción de élites, ya que otras organizaciones, como los sindicatos, las asociaciones de estudiantes y las entidades sociales, también son consideradas espacios para la captación y la formación de élites.

En el caso de las élites parlamentarias colombianas, las carreras de sus políticos tienden a comenzar mayoritariamente en un partido político (tabla 3.5). Esto indica una clara vocación institucional, anteponiendo el ejercicio del poder por los canales oficiales frente a otras formas de participación política, como pueden ser los movimientos sociales u otras organizaciones de la sociedad civil.

Como segunda vía, se destacan las asociaciones estudiantiles. Este último canal cuenta con una larga tradición en Colombia, ya que tanto la generación estudiantil del centenario como las más recientes alumbraron líderes estudiantiles que posteriormente acabarían en el mundo de la política (Arango *et al.*, 2018). Asimismo, está en consonancia con lo expuesto anteriormente sobre el papel de la universidad como espacio de socialización política y creación de redes.

Tabla 3.5 Organización de inicio de la carrera política (1998-2022)

	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Partido político	71,2	53,5	56,4	71,7	60,2	63,8
Asociación estudiantil	17,1	18,0	23,9	7,7	9,4	7,9
Sindicato	0,0	1,7	3,4	1,5	0,0	0,0
Organización empresarial, profesional	3,2	3,3	0,0	1,1	5,9	0,0
Organización social	0,0	8,2	12,6	1,2	3,7	4,5
Asociación cultural	1,1	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Asociación deportiva	1,1	4,8	1,2	0,0	0,0	0,0
Movimiento indígena regional	2,2	0,0	0,0	1,5	1,0	0,0
Movimiento guerrillero	4,2	0,9	0,0	0,0	0,0	2,3

	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Movimiento u organización cívica	0,0	0,0	0,0	9,5	1,2	11,8
Organización No Gubernamental (ONG)	0,0	0,0	0,7	0,0	6,1	1,8
Organización juvenil	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	0,0
Organización campesina	0,0	0,0	0,0	1,2	1,2	1,8
Organización o movimiento vecinal	0,0	0,0	0,0	1,2	7,0	0,0
Organización o comunidad religiosa	0,0	0,0	0,0	1,2	1,2	0,0
Organización de mujeres	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7
N. C.	0,0	6,1	1,9	2,4	0,0	2,5
(N)	(88)	(95)	(104)	(91)	(79)	(67)

Fuente: Elaboración propia con base en el PELA-USAL.

Estos datos son coherentes con los expuestos anteriormente y contribuyen a confirmar que la política profesional en Colombia tiende a circunscribirse a círculos relativamente cerrados (Acevedo, 2019). Muchos de sus legisladores, algunos socializados políticamente desde su infancia y su juventud, encuentran en la universidad una oportunidad para crear redes y participar en política. Otros se inician directamente en partidos políticos, pero sobre la base de relaciones previas con líderes locales o nacionales, y personas o grupos vinculados al partido. Se trata, por tanto, de una élite que se mueve en círculos cerrados y con vinculaciones partidarias tempranas, en muchas ocasiones heredadas familiarmente.

### Transcurso de la carrera de los políticos profesionales

La existencia de círculos cerrados conlleva a que quien entre en la política, por lo general, la convierta en su única actividad profesional. En ese sentido, la tabla 3.6 evidencia que la amplia mayoría de legisladores colombianos se dedica únicamente a la actividad política. Son, por tanto, políticos que viven por y para ella. Esto es, dedican su tiempo al desempeño de esta actividad y reciben una remuneración por ello.

Además, dadas las particularidades de la carrera política, que no cuenta con unos estudios de acceso o una formación específica, la dedicación exclusiva se convierte en un elemento fundamental en el proceso de profesionalización política. Constituye un espacio de adquisición de competencias, conocimiento sobre el funcionamiento de las instituciones y establecimiento de redes.

Tabla 3.6 Legisladores con dedicación exclusiva en política (1998-2022)

	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Se dedica solo a su actividad como congresista	88,3	87,3	76,1	84,1	84,7	83,6
Compatibiliza su trabajo parlamentario con otras actividades	11,7	12,7	23,9	15,9	14,2	12,3
N. C.	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	4,1
(N)	(88)	(95)	(107)	(91)	(77)	(65)

Fuente: Elaboración propia con base en el PELA-USAL.

Un segundo indicador para estudiar el desarrollo de la carrera de los políticos profesionales es el número de años que llevan dedicándose a esta actividad. La dimensión temporal proporciona tres tipos de información: el momento en el que el individuo entra en política, el tiempo que permanece en esta actividad y la capacidad de los individuos para sobrevivir dentro de las instituciones y los partidos (Botella *et al.*, 2011).

La tabla 3.7 muestra que, en el caso colombiano, los políticos que llegan al legislativo cuentan con una experiencia política de entre, aproximadamente, quince y veinte años. Si contrastamos este dato con la edad media de los legisladores (tabla 3.1), comprendida entre los cuarenta y los cuarenta y cinco años, se observa que los legisladores colombianos se estrenaron en la política cuando contaban con entre veinticinco y treinta años.

Tabla 3.7 Años de duración de la carrera política de la élite parlamentaria en Colombia (1998-2022)

1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
23,4	17,3	14,0	18,5	16,9	13,7
(79)	(92)	(98)	(91)	(71)	(49)

Fuente: Elaboración propia con base en el PELA-USAL.

Esto apunta a una vocación relativamente temprana y una estrategia bastante definida: la mayoría de los diputados colombianos cursan estudios universitarios o de posgrado; en algunos casos tienen una breve experiencia laboral, y posteriormente saltan a la política. Esta tendencia, sin embargo, parece que se está modificando en la última legislatura, donde se detecta una incorporación más tardía a la actividad política.

La duración de la carrera y la dedicación exclusiva no implican, sin embargo, trayectorias estáticas, desarrolladas mayoritariamente en la misma institución o nivel de gobierno. Así, los políticos profesionales pueden transitar a lo largo de su carrera por diferentes instituciones y niveles de gobierno (Borchert, 2003). En ese sentido, la tabla 3.8 muestra la alta rotación legislativa y, en consecuencia, la baja especialización de más de la mitad de los diputados colombianos. En las dos últimas décadas, más del 60% de los parlamentarios no tenían experiencia previa en la Cámara. Autores como Straus (2002) consideran que el ámbito legislativo es el más potente entre aquellos en los que se compite electoralmente, ya que permite establecer importantes redes sociales, crear pozos de conocimiento, y brinda mayor visibilidad al político. Sin embargo, en Colombia el legislativo es solo un estadio más en la carrera de los políticos profesionales.

Tabla 3.8 Legisladores en su primera legislatura (1998-2022)

	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Sí	59,0	64,1	65,0	64,6	68,2	66,1
No	41,0	35,9	35,0	35,4	31,8	32,0
N. C.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8
(N)	(88)	(95)	(107)	(91)	(78)	(65)

Fuente: Elaboración propia con base en el PELA-USAL.

Respecto al recorrido de la carrera, las tablas 3.9, 3.10 y 3.11 muestran el porcentaje de diputados que han ocupado cargos de elección popular, de designación y en el partido respectivamente. La naturaleza de estos cargos aporta información sobre el capital y las capacidades de los políticos en el desarrollo de su carrera. En primer lugar, los cargos de elección popular están aparejados con los procesos electorales, y por tanto, requieren de la habilidad del político tanto para obtener el apoyo del partido para postularse como candidatos, como para establecer una conexión electoral con los votantes (Mayhew, 1974).

La tabla 3.9 evidencia que la mayoría de los diputados colombianos cuenta con experiencia previa en cargos de elección popular. Esto es un indicador de un proceso de profesionalización en el que los parlamentarios colombianos persiguen tanto afianzarse en el partido como conseguir apoyo electoral. A ese respecto, hasta el 2014, el porcentaje de legisladores con experiencia en cargos de elección popular gira en torno al 70%. A partir de ese momento, el porcentaje se reduce al 50%, lo que indica que hay cierto cambio en el patrón de los legisladores colombianos. Se incrementa el número de políticos con escasa o nula experiencia electoral y, por tanto, más *amateurs* (Cabezas, 2013).

Tabla 3.9 Legisladores que han ocupado cargos de elección popular (1998-2022)

	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Sí	70,1	72,1	63,7	71,3	49,3	48,6
No	29,9	27,9	36,3	26,3	50,7	45,3
N. C.	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	6,1
(N)	(88)	(95)	(107)	(90)	(78)	(68)

Fuente: Elaboración propia con base en el PELA-USAL.

En segundo lugar, los cargos de designación requieren de experiencia, conexión o prestigio profesional por parte de quienes los ocupan. O, en su peor versión, del establecimiento de relaciones de clientelismo o nepotismo (Alcántara, 2012). La tabla 3.10 muestra en este sentido diferencias considerables por períodos legislativos. Mientras que en legislaturas como la de 2006-2010 la presencia de parlamentarios con experiencia en cargos de designación es marginal, en otras, como la del 2010-2014, supera

el 70%. Estas oscilaciones permiten identificar distintos perfiles dentro de la élite legislativa colombiana. Mientras que algunos concentran la mayor parte de sus recursos en conseguir la citada conexión electoral, otros anteponen en su estrategia la búsqueda y el refuerzo por generar vínculos de confianza que les permitan ocupar cargos públicos.

Tabla 3.10 Legisladores que han ocupado cargos de designación (2006-2022)

	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Sí	28,4	71,4	46,2	50,9
No	71,6	26,1	53,8	42,9
N. C.	0,0	2,5	0,0	6,2
(N)	(107)	(90)	(78)	(68)

Fuente: Elaboración propia con base en el PELA-USAL.

Por último, los cargos orgánicos son una plataforma para la formación de cuadros, el establecimiento de relaciones con otras organizaciones y la adquisición de competencias en términos de asesoría o realización de campaña. Constituyen, por tanto, espacios tanto de formación como de promoción política. La tabla 3.11 muestra que, sin embargo, la mayoría de los diputados colombianos no cuenta con experiencia en cargos de partido.

En Colombia, por tanto, pese a que los partidos constituyen espacios de reclutamiento, capacitación y reconocimiento social, las élites legislativas prefieren proyectar su carrera en instituciones que les permitan participar en la toma de decisiones de obligado cumplimiento y en el manejo de recursos públicos. En consecuencia, los cargos orgánicos tienen un papel secundario y un peso relativamente menor en la construcción de su carrera como políticos profesionales.

Tabla 3.11 Legisladores que han ocupado cargos en el partido (2006-2022)

	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Sí	18,5	27,9	35,3	27,4
No	80,7	69,7	64,7	63,1
N. C.	0,9	2,4	0,0	9,5
(N)	(107)	(90)	(78)	(68)

Fuente: Elaboración propia con base en el PELA-USAL.

## Expectativas y eventual salida de la política

Estudiar la profesionalización de la política implica prestar atención tanto a la eventual salida de la política como a las expectativas y las ambiciones futuras. La primera, tal como señala Alcántara, “es un indicador muy apropiado para validar una carrera profesional” (2012, p. 124), ya que permite obtener información acerca de las razones que pueden llevar a un político a abandonar su profesión, así como a la actividad que desempeñará posteriormente. Las segundas, ambiciones y expectativas, dan cuenta del atractivo de los diferentes cargos para los políticos profesionales y la influencia que estas ejercen a la hora de diseñar la carrera política (Schlesinger, 1966; Barragán, 2016).

En el caso de las élites parlamentarias colombianas, la tabla 3.12 recoge el interés de prácticamente la totalidad de los diputados sobre continuar en política. Al poner en relación estos datos con los expuestos en las tablas anteriores, se refuerza la tesis de que la élite legislativa colombiana está fuertemente profesionalizada. La conforman individuos que entran jóvenes en la política, que socializan en ella desde el ámbito familiar y educativo, que la convierten en su actividad principal y que proyectan su futuro en ella.

Tabla 3.12 Legisladores que manifiestan interés en continuar en la política tras su mandato (1998-2022)

	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Sí	93,1	86,0	76,1
No	4,6	3,3	12,9
N. C.	2,2	10,7	11,1
(N)	(91)	(77)	(67)

Fuente: Elaboración propia con base en el PELA-USAL.

Respecto a los cargos ambicionados, la amplia mayoría de los diputados manifiesta su interés en ser reelectos en el Congreso u ocupar un cargo en el Senado (tabla 3.13). A bastante distancia quedan los cargos ejecutivos regionales o provinciales y las alcaldías, y la presidencia de la república es una opción marginal entre los legisladores. Esta elección responde a la estructura de oportunidad asociada al diseño institucional

y a las posibilidades de aspirar en el futuro a otro cargo (Schlesinger, 1966). El hecho de ambicionar la reelección o un cargo en la otra Cámara otorga al legislativo una condición de espacio atractivo para los políticos profesionales en Colombia. Sin embargo, tal como se ha apuntado en la tabla 3.8, la rotación en el legislativo sigue siendo alta, y más de la mitad de los legisladores no cuenta con experiencia previa en la Cámara.

Tabla 3.13 Cargo ambicionado por la élite parlamentaria en Colombia (2010-2022)

	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Presidente de la república	2,7	0,0	2,7	7,7
Alcalde	7,6	3,7	4,8	15,9
Un cargo ejecutivo regional o provincial	7,9	18,1	17,3	10,4
Un cargo ejecutivo en el Gobierno nacional	6,4	3,8	7,5	18,6
Un cargo en el sector privado	2,0	0,0	0,0	0,0
Un cargo público en una empresa del Estado	0,0	0,0	1,1	0,0
La reelección como diputado	41,4	35,9	30,2	26,3
Un cargo en la otra Cámara	28,9	31,5	30,3	17,0
Otro	0,7	4,5	0,0	0,0
N. S.	1,8	1,2	0,0	4,1
N. C.	0,7	1,3	6,1	0,0
(N)	(106)	(85)	(67)	(68)

Fuente: Elaboración propia con base en el PELA-USAL.

## Conclusiones

La élite legislativa colombiana está conformada por profesionales de la política que cuentan con una temprana vocación, alimentada por vínculos familiares hereditarios, y que orientan su trayectoria profesional al ejercicio de la actividad pública. Se trata de grupos relativamente cerrados que, en un amplio número de casos, se insertan en redes de poder desde su período de formación y con escasa experiencia en otros ámbitos profesionales más allá de la política. Así, incluso en el caso de los diputados que se han desempeñado en otros ámbitos, como puede ser el derecho

o el funcionariado público, siempre ha sido en actividades vinculadas en mayor o menor medida con la política.

La élite colombiana que se dedica, de manera mayoritaria, en exclusiva a la política, suele entrar en ella entre los veinticinco y los treinta años, y orienta su trayectoria principalmente en el ámbito de la competencia electoral, ocupando cargos de elección popular. Ello corrobora sus esfuerzos tanto para conseguir apoyos dentro de sus partidos políticos como para establecer conexiones electorales con los votantes. Asimismo, las organizaciones partidarias se convierten en el principal canal de entrada a la política, pese a que después la mayoría de ellos no ocupen cargos internos en el partido. Se trata de políticos que han socializado principalmente en partidos e instituciones, y con escasa experiencia en otros movimientos y organizaciones de la sociedad civil. Por último, la profesionalización de la élite parlamentaria colombiana se refleja en sus expectativas de futuro. La mayoría de ellos ambiciona continuar en la política después de su mandato. Se cierra así el círculo de una élite que dedica la mayor parte de su vida profesional a vivir por y para la política.

## Referencias

Acevedo, H. (2019). Características de la élite colombiana a partir de los líderes de izquierda: de la violencia al postconflicto. *Ciudad Paz-Ando*, 12(2), 217-241.

Alcántara, M. (2008). Politicians and politics in Latin America after twenty-five years of democracy. En *Politicians and politics in Latin America* (pp. 265-273). Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Alcántara, M. (2010). Partidos políticos en América Latina: hacia una profesionalización de calidad. *Consejo Editorial*, 11, 11-33.

Alcántara, M. (2012). *El oficio del político*. Madrid: Tecnos.

Alcántara, M. (2013). De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público. *Perfiles Latinoamericanos*, 21(41), 19-44.

Alcántara, M. (2014). Política y calidad de la democracia en América Latina. Consideraciones complementarias al análisis de Leonardo Morlino. En L. Morlino (ed.), *La calidad de las democracias en América Latina* (pp. 110-125). San José de Costa Rica: IDEA Internacional.

- Arango, D., Rivadeneira, J. A., Acero, J. E. D., y Villate, S. L. B. (2018). La generación del movimiento estudiantil en Colombia. 1910-1924. *Revista de la Educación Latinoamericana*, 20(30), 217-241.
- Baras, M. (1991). Las élites políticas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (10), 9-24.
- Barragán, M. (2016). *Carreras políticas en países descentralizados*. [Tesis de doctorado]. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Besley, T., y Reynal, M. (2011). Do democracies select more educated leaders? *American Political Science Review*, 105(3), 552-566.
- Blondel, J. (1985). *Government ministers in the contemporary world*. Londres: Sage.
- Borchert, J. (2003). Professional politicians: towards a comparative perspective. En J. Borchert y J Zeiss (eds.), *The political class in advanced democracies* (pp. 1-25). Oxford: Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Madrid: Desclée de Brouwer.
- Botella, J., Terual, J. R., Barberá, O., y Barrio, A. (2011). Las carreras políticas de los jefes de gobierno regionales en España, Francia y el Reino Unido (1980-2010). *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133(1), 3-20.
- Cabezas L. M. (2011). Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú. *Revista PostData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 16(2), 223-258.
- Cabezas, L. M. (2013). Profesionalización de la política en América Latina. *Política Exterior*, 27(154), 38-43.
- Cabezas, L. M., y Barragán, M. (2014). Repensando la profesionalización de los políticos. *Iberoamericana*, 14(54), 164-168.
- Eliassen, K. A., y Pedersen, M. N. (1978). Professionalization of legislatures: long-term change in political recruitment in Denmark and Norway. *Comparative Studies in Society and History*, 20(2), 286-318.
- Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., y Walton, M. (2003). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* Resumen Ejecutivo. Washington D. C.: Estudio del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- Ferrari, M. (2008). *Los políticos en la República Radical. Prácticas políticas y construcción de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Giorgi, G. I. (2014). Los factores “extrapolíticos” de la carrera política: una aproximación a las sociabilidades de los ministros de la nación en la Argentina (1854-2011). *Política. Revista de Ciencia Política*, 52(2), 241-273.
- Guillén, M. F. (1990). Profesionales y burocracia: desprofesionalización, proletarización y poder profesional en las organizaciones complejas. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 51, 35-51.
- Johnson, T. L. (2005). The determinants of professionalization of town governments in 20 states. *Annual Meeting of the Southeastern Conference for Public Administration*, Little Rock, AR.
- Martín de la Fuente, D. (2018). *Radiografía del poder en Colombia: élites y vínculos de parentesco. Cambios y continuidades desde la teoría de redes*. Tesis de Maestría. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The electoral connection*. New Heaven: Yale University Press.
- Myers, D. (2005). *Psicología social*. Madrid: McGraw Hill.
- Paige, G. D. (1977). *The scientific study of political leadership*. Washington, D. C.: Free Press.
- Panbianco, A. (1982). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial.
- Reiser, M. (2003). From political amateurs to professional politicians? An analysis of Councilors in four German cities. *APSA's 99<sup>th</sup> Annual Meeting and Exhibition*, Filadelfia.
- Rivas, C., Vicente P., y Sánchez, F. (2010). La educación como elemento de calidad de los políticos latinoamericanos. *Política y Gobierno*, XVII(2), 279-310.
- Rivas, C., Vicente P., y Sánchez, F. (2010). Patrones socioeconómicos de la élite legislativa y democracia en América Latina. En F. Anastasia, A. Mateos y M. Inácio (eds.), *Elites parlamentares na América Latina* (pp. 131-177). Belo Horizonte: Argumentum Editora.
- Sabl, A. (2002). *Political offices and democratic ethics*. Princeton: Princeton University Press.
- Sartori, G. (2002). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- Schlesinger, J. A. (1966). *Ambition and politics. Political careers in the United States*. Chicago: Rand McNally & Company.

Straus, J. (2002). Balance of power: amateurs and professionals in the House of Representatives. *Annual Meeting of the American Political Association*, Boston.

Tiramonti, G., y Ziegler, V. (2008). *La educación de las élites: aspiraciones, estrategias y oportunidades*. Buenos Aires: Paidós.

Weber, M. (2007). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.



## 4. Actitudes de los legisladores colombianos frente a la desigualdad de género

*María Alejandra Auza Garrido*

*Mariana Sendra*

---

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587208092ch4>

### Resumen

Este capítulo aborda la percepción de los legisladores colombianos sobre la desigualdad de género. Utilizando datos de las tres últimas legislaturas disponibles en el marco del Proyecto de Élités Parlamentarias de América Latina de la Universidad de Salamanca, se analizará el grado de asociación de dichas actitudes y las variables sociodemográficas y políticas, con el propósito de identificar quiénes son, a qué partido pertenecen y qué características presentan aquellos legisladores que podrían clasificarse como parlamentarios con sensibilidad de género dentro de la Cámara de Representantes.

### Introducción

En América Latina las actitudes y las opiniones de las élites son particularmente relevantes porque tienen más influencia sobre el curso de los procesos políticos que el resto de los actores (Alcántara, 2006). Generalmente, son portadoras de creencias distintivas, invariablemente poseen mayor información sobre el sistema y a menudo lideran los procesos de cambio de valores a gran escala (García y Mateos, 2006).

La mayoría de las investigaciones que han abordado los temas de género en el seno de las élites parlamentarias latinoamericanas han centrado su atención en dos aspectos principales. En primera instancia, examinan el papel de la mujer en el ámbito parlamentario institucionalmente; es decir, en cuanto a la existencia de cuotas de género, leyes electorales de paridad partidaria y legislativa, así como otros dispositivos representativos

relevantes para garantizar una mayor participación de la mujer en la vida legislativa, y una intermediación sustantiva entre representadas y representantes (Archenti y Tula, 2014; Rosón, 2014; Cruz y Miranda, 2014; Fernández, 2006). Estos estudios sobresalen para el caso de Colombia, y entre ellos podemos mencionar los trabajos de Gómez *et al.* (2019), Batlle (2017) y Tula (2015). En segundo lugar, las investigaciones que enfatizan la dimensión actitudinal de las élites parlamentarias mediante el uso de datos del PELA (Alcántara, 1994) se han dedicado a analizar las diferencias entre hombres y mujeres en función de distintos rasgos de las élites políticas, como la educación, su capital y su socialización política, la trayectoria, etc., y en relación con su opinión en diversas temáticas, como las preferencias de régimen de gobierno, las orientaciones de política económica y el rol del Estado, la confianza institucional, entre otras (Rodríguez y Padilla, 2019; Cerna, 2014; Mateos, 1997).

Recientemente el PELA de la Universidad de Salamanca incorporó en su cuestionario preguntas que apuntan hacia la posibilidad de capturar opiniones en temas de género; por ejemplo, cuál es su percepción respecto del problema de las brechas de género en sus países, o si piensan que el Estado debería implementar políticas públicas para disminuir dichas disparidades. Sin embargo, y en parte por su reciente implementación y su escasa cobertura temporal, son pocos los estudios que han explorado de forma sistemática y comparada el comportamiento de estos indicadores, en combinación con otras variables, como el sexo, la edad o la ideología.

En ese sentido, tomando como marco teórico analítico las investigaciones sobre actitudes de legisladores respecto al género, este trabajo no solo apunta a sumar una perspectiva de conocimiento adicional sobre las élites parlamentarias colombianas; también busca contribuir en la exploración de preguntas del PELA, hasta ahora no tan utilizadas, que capturen percepciones en relación con el tema, con miras a extender el análisis a futuro hacia modelos comparados en la región.

El capítulo se estructura presentando inicialmente el marco teórico-analítico utilizado, y a continuación, ofrece una reseña sobre la evolución de la mujer en el ámbito legislativo de Colombia. En el siguiente apartado se desarrolla el trabajo empírico, que consiste en un análisis descriptivo que examina cómo se asocian diferentes características de los diputados colombianos respecto de las opiniones que tienen sobre los temas de gé-

nero. Luego, se complementa el análisis con un modelo inferencial sobre factores determinantes. Finalmente, el capítulo cierra con la discusión de los resultados y las conclusiones.

## Marco teórico-analítico: actitudes frente a la igualdad de género en el parlamento

La participación política de las mujeres, la apertura de una agenda parlamentaria por la igualdad y los resultados de estos procesos son de vital importancia en el desafío a patrones impuestos por el género. La categoría de género, más que referirse a una identidad individual, es una institución que se ha construido históricamente a partir de un conjunto de creencias, normas y prácticas que relegan los intereses de las mujeres. El reconocimiento de dicha dimensión institucional supone la identificación de patrones culturales que moldean las relaciones sociales en cuanto a los roles, las jerarquías y las posibilidades de acceso a espacios de poder. Dicho reconocimiento es el primer paso hacia el alcance de una *justicia de género* (Htun y Weldon, 2018).

En el estudio de las élites parlamentarias, la preocupación por estos temas se ha focalizado en la discusión sobre la representación y las formas que esta adquiere: *descriptiva*, referente al número de mujeres elegidas; *sustantiva*, que evalúa los efectos de la presencia efectiva de las mujeres en el parlamento, de cara a la visibilidad que estas llegan a darles a sus demandas e intereses (Wängnerud, 2009); y *simbólica*, que está vinculada a la autoridad delegada a las mujeres, al refuerzo de estereotipos y a las percepciones de competencia en la toma de decisiones y el ejercicio del poder (Mendelberg y Karpowitz, 2016).

Sin embargo, avances recientes indican que la representación de los intereses de las mujeres no puede ser solamente explicada por la presencia de representantes mujeres, sobre todo si se considera que no todas se van a autodenominar feministas ni van a actuar con miras al alcance de mayores niveles de igualdad de género. Por ello, el concepto de representación sustantiva debe ser ampliado, para considerar también las posturas, las actitudes y las acciones en favor de las mujeres adoptadas por parlamentarios hombres (Erzeel, 2016).

La cuestión actitudinal dentro del ámbito legislativo da pistas sobre la sensibilidad de género de un parlamento, al constituir un primer paso o un obstáculo en la consecución de una representación de género paritaria. Las actitudes individuales –como producto de la cultura– permean las acciones de los distintos grupos parlamentarios; por lo tanto, inciden en la naturaleza y el carácter que adquiere la participación política de las mujeres, impactan sus niveles de éxito en la búsqueda de posiciones de poder y su misma determinación de perseguir una carrera política. Estas manifiestan las percepciones de la sociedad sobre el aporte de las mujeres en la política (Palmieri, 2011).

La literatura ha procurado identificar cómo se configuran dichas actitudes. En ese sentido y de acuerdo a la temática, se pueden clasificar en 1) actitudes vinculadas a roles de género, 2) actitudes respecto a la igualdad de género como ideal, percepciones sobre el estado actual y su distancia del ideal; y 3) actitudes hacia mecanismos o instrumentos puntuales para la promoción de la igualdad de género. Como se observa, pese a estar interconectadas, difieren respecto a qué tan abstracto o concreto resulta el posicionamiento individual sobre el tema (Goul y Shamshiri, 2016).

Por otro lado, y si bien los hallazgos en la materia pueden en ocasiones arrojar resultados contradictorios, la producción académica ha intentado establecer qué factores políticos y sociodemográficos intervienen en la manifestación de actitudes favorables o desfavorables para la igualdad de género, tanto en el ámbito parlamentario como en el ciudadano.<sup>1</sup> Asimismo, algunos estudios sobre representación sustantiva dan indicios de actitudes con miras a la defensa y la promoción de intereses de las mujeres. A continuación, se detallan los rasgos más relevantes y que parecen haber generado mayores consensos en estas áreas.

## Ideología y partido

En primera instancia se destacan las variables ideológicas y de partido: tanto los ciudadanos como los legisladores y los partidos políticos ubicados

---

<sup>1</sup> El presente texto retoma la literatura sobre actitudes ciudadanas respecto a la igualdad de género, al considerar que estas van a ser también puestas en juego en el ámbito parlamentario.

en la izquierda parecen ser más propensos a incluir el tema de la igualdad de género como prioritario y a apoyar las iniciativas legislativas de las mujeres (Wängnerud, 2000; Erzeel, 2015; Morgan y Buice, 2013). Esto sucede especialmente si el partido de gobierno es de izquierda, lo que redundaría en un aumento de la representación sustantiva (Beckwith y Cowell, 2007). Los partidos de izquierda, tradicionalmente con la intención de garantizar el alcance de mayores niveles de justicia social, están más inclinados hacia el reconocimiento y la inclusión de grupos minoritarios (Erzeel y Celis, 2016). Ello se observa, por ejemplo, en una mayor apertura a la selección de mujeres como candidatas (Kittilson, 2006).

En esa línea, en el estudio de Erzeel y Celis (2016) se aprecia cómo los partidos Verde y Socialista no están convencidos de que hombres y mujeres disfrutan de una igualdad real, por lo que estiman necesaria la existencia de organizaciones dedicadas a su promoción, así como el sostenimiento de acciones afirmativas que mitiguen la poca representación de las mujeres. Allí el elemento que genera mayor distancia entre partidos de derecha e izquierda es el de las acciones afirmativas: mientras que los partidos de derecha apelan a soluciones lentas y esfuerzos individuales para menguar las desigualdades de género, la izquierda promueve soluciones rápidas y colectivas que den respuestas a las mujeres como colectividad (Erzeel y Celis, 2016).

## Carrera política

Respecto a la carrera política, la antigüedad en un cargo parlamentario incrementa las probabilidades de promover los intereses de las mujeres, debido a los recursos y el capital político acumulado (Erzeel, 2016). Del mismo modo, y en atención a la actuación específica de las mujeres en su favor, Höhmann indica que en principio las legisladoras no tienen una probabilidad significativamente alta de abordar estos problemas, en comparación sus colegas hombres; no obstante, en legislaturas en las que las mujeres son reelectas o tienen altos chances de reelección, la posibilidad de promover cuestiones vinculadas a la igualdad de género aumenta. Por lo tanto, se estima que las parlamentarias manifestarán su apoyo a tales causas si no están sujetas a la representación de intereses locales de sus distritos electorales (Höhmann, 2019).

## Democracia

El apoyo a la democracia y sus ideales por parte de los ciudadanos se asocia con una mirada favorable hacia la búsqueda de la igualdad de género en Latinoamérica. Aquellos individuos que consideran la democracia como la mejor forma de gobierno tienen más probabilidades de manifestar actitudes favorables frente a los intereses de las mujeres, y ello se traduce en el reconocimiento de la necesidad de proteger los derechos y las libertades específicas vinculadas a la temática (Morgan y Buice, 2013).

## Sexo

Estudios sobre actitudes realizados en diferentes épocas han coincidido en reconocer una brecha entre legisladores y legisladoras en términos de favorabilidad para la igualdad de género. La promoción y la defensa de esta causa por parte de las parlamentarias es esperable debido a su contacto directo con las experiencias y los problemas que las mujeres enfrentan en la sociedad (Wängnerud, 2000). La priorización de tales temáticas se da independientemente de la filiación partidista y el posicionamiento ideológico: en relación con sus copartidarios, incluso en partidos de derecha, las mujeres suelen estar actitudinalmente más abocadas a la búsqueda de la igualdad que los hombres (Erzeel, 2016).

En el trabajo de Dahlerup (2018) se profundiza en el carácter de la brecha de género actitudinal en el parlamento danés, y se encuentra que esta se amplía cuando se trata de involucrarse activamente en la promoción de políticas de igualdad concretas. Asimismo, se observan diferencias considerables en el diagnóstico sobre las desigualdades de género: las legisladoras estuvieron más propensas a ver la falta de representación de las mujeres como producto de la discriminación y las barreras estructurales (Dahlerup, 2018). Por otro lado, las diferencias actitudinales también se manifiestan en otras temáticas directamente vinculadas a las luchas feministas, como en el acuerdo con la concreción de acciones afirmativas para introducir cuotas de género, en el que las mujeres se posicionan más a su favor (Heidar y Pedersen, 2006).

## Edad

En investigaciones sobre las actitudes de los legisladores y de la ciudadanía se coincide en identificar mayores inclinaciones en favor de la igualdad de género en personas pertenecientes a generaciones más jóvenes, en contraposición a los mayores, que tienden a estar a favor de posturas más tradicionales. Ello obedece a la transformación de los procesos de socialización, que paulatinamente han incorporado valores más igualitarios (Bolzendahl y Myers, 2004). En el caso específico de quienes integran el parlamento, se evidencia también una mayor propensión a involucrarse en actividades legislativas sobre la temática en sus miembros de menor edad (Dahlerup, 2018).

## Educación y religión

En cuanto a la educación, las personas con acceso a grados educativos superiores muestran creencias más igualitarias. A medida que aumenta el grado educativo alcanzado aumentan estas posibilidades (Lomazzi, Israel y Crespi, 2019). Por otro lado, la asistencia regular a ceremonias y servicios religiosos puede constituirse como indicador de actitudes más tradicionales respecto a los roles y las expectativas frente a hombres y mujeres (Lomazzi *et al.*, 2019).

## La mujer en la política colombiana y su incursión en el parlamento: Antecedentes y estado de la cuestión

El marco legal que regula la participación política de las mujeres en Colombia tiene su origen en la consecución del derecho al sufragio, alcanzado en el año 1959. A partir de ahí se han realizado esfuerzos para lograr una inclusión total en la arena política. Sin embargo, pese a los avances conseguidos en los últimos treinta años, este proceso se considera inconcluso al día de hoy en relación con otros países de la región (Puyana, 2017; Vargas y Batlle, 2019).

En la Constitución de 1991 se consagró por primera vez la igualdad entre hombres y mujeres. La introducción de este principio debía

acompañarse de acciones legislativas tendientes a disminuir la brecha entre hombres y mujeres. No obstante, ello no se correspondió temporalmente con la implementación y la ejecución de normativas que redundaran en cambios significativos en la materia (Tula, 2015).

Fue en el año 2000, mediante la sanción de la primera Ley de Cuotas –Ley Estatutaria 581–, cuando se instituyeron los parámetros para la participación en política de las mujeres colombianas. En esta normativa quedó estipulado que debían ocupar un 30% de los cargos en la administración en las distintas áreas del poder público. La ley no fue implementada inmediatamente al recibir objeciones por parte de la Corte Constitucional, que consideró, entre otras cosas, que se estaba vulnerando la autonomía de los partidos políticos, al obligarlos a fijar cuotas en su funcionamiento interno (Tula, 2015; Durango Álvarez, 2016).

La versión final de la ley se promulgó en el 2011. Esta no contempló propiamente la asignación de curules, pero sí la aplicación de una cuota para la conformación de listas del 30%. Dicha cuota quedó fijada tanto para el nivel nacional –elecciones legislativas– como para el subnacional –elecciones de asambleas departamentales y concejos municipales–. Sin embargo, en la Cámara de Representantes solo es válida para aquellos distritos que cuenten con más de 5 escaños electos, lo que implica que apenas 13 de los 32 departamentos deban acogerse a ella. Esto conduce al sostenimiento de diferencias muy grandes entre regiones (Vargas y Batlle, 2019). En efecto, los partidos políticos colombianos han mostrado interés en la representación de las mujeres a nivel nacional, mas no en el ámbito departamental o local (Batlle, 2018).

Por otro lado, la ley no contempló el mecanismo de mandato de posición en el voto preferente. Ello hace que la ubicación de las candidaturas en las listas sea una decisión de los partidos, que pocas veces dejan a las mujeres a la cabeza, lo que evidencia un bajo compromiso de estas agrupaciones con la visibilidad de los liderazgos femeninos (Vargas y Batlle, 2019). Por otro lado, tales condiciones condujeron a que se acuñara en la prensa el concepto de *mujeres de relleno* para referirse a las candidatas que, habiendo sido incluidas en las listas, no contaban con alternativas reales para resultar elegidas (Batlle, 2018).

La Ley de Cuotas ha sido aplicada en las elecciones subnacionales del 2011 y el 2015, y en las legislativas del 2014 y el 2018. Si bien en el

ámbito parlamentario se reconoce un incremento en el número de mujeres electas en Colombia, dicho incremento no se sostiene en todas las regiones. Es notorio, sobre todo, en aquellos distritos acogidos por la ley, pero en estos las cuotas terminan funcionando como techo, mas no como piso a partir del cual seguir incrementando la participación de las mujeres. Por lo tanto, estudios recientes indican que existe un estancamiento en el proceso y que la paridad en Colombia parece aún un ideal lejano (Vargas y Batlle, 2019).

Tabla 4.1 Composición de la Cámara de Representantes de Colombia por género

Período 1998-2022				
Legislatura	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres
1998-2002	140	20	160	12,5
2002-2006	140	20	160	12,5
2006-2010	150	16	166	9,64
2010-2014	145	21	166	12,65
2014-2018	133	33	166	19,88
2018-2022	140	32	172	18,60

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 4.1 resume la cantidad y el porcentaje de bancas que han ocupado las mujeres en relación con el total de escaños que componen la Cámara desde 1998 hasta la actualidad. Si bien se observa un aumento desde la legislatura 2010-2014 del 12% al 19%, en la siguiente legislatura puede apreciarse que la cuota del 30% que se estableció en el 2011 no se cumplió. Incluso disminuyó el porcentaje de escaños de mujeres en las últimas elecciones, bajando al 18,60%.

Ahora, en términos de ideología y de partido, Colombia es atípica desde el punto de vista de la literatura. En este caso son los partidos de centro derecha y derecha los que más suelen incluir a mujeres en sus listas; y, de hecho, aquellos en los que más candidatas resultan elegidas. En el 2014, en las elecciones a la Cámara de Representantes, fueron el

Partido de la U (7 curules) y el Centro Democrático (6 curules) los que más obtuvieron escaños de representación femenina, en contraste con el Polo Democrático Alternativo, que no obtuvo ninguno (Lesmes, 2017). En las elecciones del 2018, el Partido de la U fue una vez más el que eligió un mayor número de representantes mujeres (7 curules) (Misión de Observación Electoral, 2018).

## Actitudes frente a la igualdad de género en las élites parlamentarias colombianas

El enfoque actitudinal en los estudios de género ha sido escasamente desarrollado y, en especial, en relación con las actitudes de las élites políticas respecto al género. En esta sección, nos proponemos examinar qué atributos o variables influyen en que las élites parlamentarias sean más proclives a simpatizar y sensibilizarse con la igualdad de género y sus dificultades asociadas en diferentes ámbitos de la vida pública.

Para este análisis se toman los datos de los tres últimos estudios del PELA, donde están disponibles tres preguntas que capturan las actitudes de los legisladores que componen la Cámara de Representantes de Colombia frente a la igualdad de género. Las mismas corresponden a las tres últimas legislaturas para las que fueron elegidos los diputados entrevistados.

Tabla 4.2 Ratio de respuestas positivas en el PELA 2010-2022

N.º del estudio y período legislativo	Cantidad de diputados entrevistados	Ratio de respuestas positivas
Estudio 83 (2010-2014)	91	87
Estudio 95 (2014-2018)	84	72
Estudio 111 (2018-2022)	69	55
Total N	244	214

Fuente: Elaboración propia.

La escala de respuestas de cada pregunta se representa en un rango numérico ordinal diferente; sin embargo, esto no constituye un problema

para el trabajo, puesto que se analizará cada pregunta por separado. Cabe aclarar que los datos de este tipo presentan ciertos sesgos de deseabilidad social, ya que refieren a una problemática que en los últimos años ha tenido un enorme eco que ha mantenido a la opinión pública en permanente alerta, especialmente cuando se trata de la postura que asumen los políticos, que no solo son capaces de influir en la toma de decisiones respecto a las políticas públicas, sino que también pueden marcar la agenda y formar una opinión al respecto.

Tabla 4.3 Preguntas sobre sensibilidad de género en el PELA

Variables	Preguntas	Escala de respuestas
Desigualdad de género como problema (PRO112)	Grado de importancia del 1 al 10 del problema en Colombia: Desigualdad entre hombres y mujeres.	1 (ninguna importancia) 10 (mucha importancia)
Desigualdad de género en los partidos políticos (PP105)	Grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “Las mujeres tienen las mismas posibilidades que cualquiera de acceder a puestos de poder y toma de decisiones dentro del partido”.	1 (muy en desacuerdo ) 5 (muy de acuerdo)
Rol del Estado en la desigualdad de género (ROES108)	Grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “El Estado debe implementar políticas públicas para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres”.	1 (muy en desacuerdo) 7 (muy de acuerdo)

Fuente: PELA.

A continuación, se explora el comportamiento de la distribución de estas preguntas en relación con una serie de atributos sociodemográficos, como el sexo y la edad, y variables que son propias del perfil político de los diputados, tales como la ideología, el partido político y su trayectoria. Entre las características sociodemográficas no se incluye el nivel de estudios, debido a que el 98,6% de los casos de la muestra tiene estudios superiores universitarios; por tanto, el efecto de variabilidad de la educación en las opiniones de los diputados es mínimo.

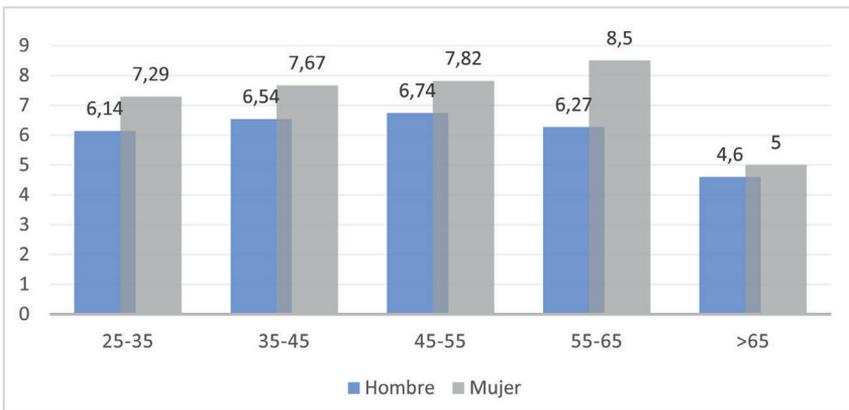
## Importancia de la desigualdad de género como problema (PRO112)

Esta pregunta hace referencia al grado de importancia que atribuyen los diputados al problema de la desigualdad entre hombres y mujeres en la sociedad colombiana al momento de la entrevista.

### Perfil sociodemográfico: sexo y edad

El perfil sociodemográfico se ilustra a través del cruce de los atributos de sexo y edad. En primer lugar, en la comparación por sexo, se aprecia que en todos los grupos de edades las mujeres confieren más importancia que los hombres al problema de la desigualdad de género (ver figura 4.1). Posteriormente, al centrar la atención en hombres y mujeres por separado, comparándolos por edades, se advierte que el grado de importancia de los hombres es bastante similar en los diferentes grupos etarios, la única excepción que sobresale es la de los hombres mayores de 65, cuya media desciende a un 4,6, siendo los que menos importancia le otorgan al problema. Por otro lado, al observar a las diputadas mujeres, el grupo etario que mayor importancia le otorga al problema de la desigualdad de género es el de 55 a 65 años de edad, con una media de 8,5, mientras que, al igual que en los hombres, el grupo etario que, en promedio, piensa que este es no es un tema relevante es el de más de 65 años.

Figura 4.1 Importancia de la desigualdad de género como problema, según el sexo y la edad

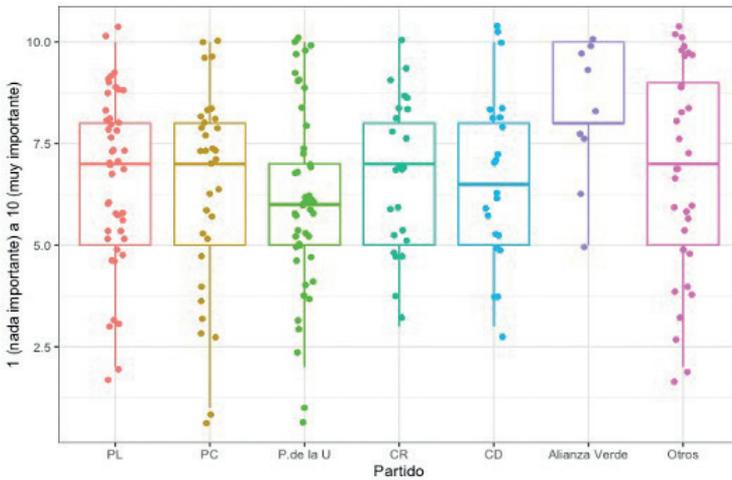


Fuente: Elaboración propia.

## Partido político

En la figura 4.2 puede apreciarse que hay un consenso general de toda la oferta partidaria con representación en el Congreso sobre la importancia que tiene el problema de la desigualdad de género, puesto que la mayoría de los partidos se ubica entre la posición 7 y la 7,5. Dos excepciones son Alianza Verde, el partido que mayor importancia le atribuye al problema de la desigualdad de género, y el Partido de la Unidad Nacional, que es el que menos importancia le confiere al tema.

Figura 4.2 Importancia de la desigualdad de género como problema, según el partido



Fuente: Elaboración propia.

## Ideología

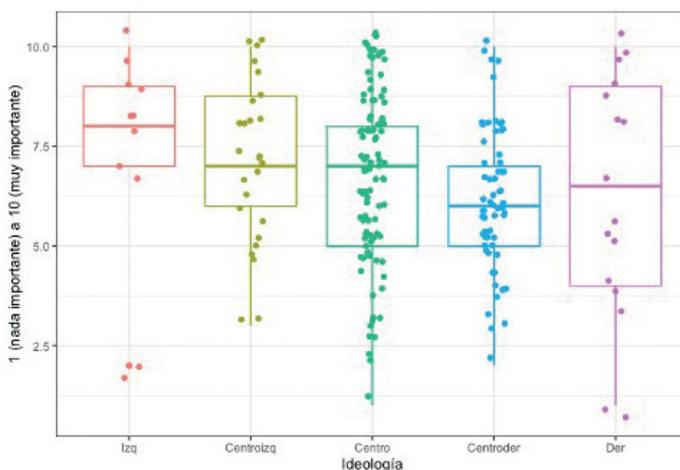
La autoubicación ideológica de los legisladores en el PELA es obtenida a través de una escala que va de 1 (extrema izquierda) a 10 (extrema derecha), donde se pide a los entrevistados ubicarse teniendo en cuenta sus ideas políticas. Para este análisis, fueron recodificadas las respuestas de la siguiente forma: 1-2 (izquierda), 3-4 (centro-izquierda), 5-6 (centro), 7-8 (centro-derecha) y 9-10 (derecha). La figura 4.3 muestra que los diputados que se autoubican en la izquierda son los que mayor importancia le confieren al problema de la desigualdad entre hombres y mujeres, mientras que los diputados de centro-derecha son los que menos creen que la desigualdad de género sea un problema importante en Colombia.

Tabla 4.4 Autoubicación ideológica según importancia de la desigualdad

	Izquierda		Centro-izquierda		Centro		Centro-derecha		Derecha	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Ninguna o poca importancia	2	0	2	0	13	0	10	0	3	2
Alguna o mucha importancia	8	1	21	3	73	12	45	8	8	3
Total	10	1	23	3	86	12	55	8	11	5

Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.3 Importancia de la desigualdad de género como problema, según la ideología



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, al comparar con el sexo (ver figura 4.14 en el “Apéndice”), se observa que la media de mujeres de centro-derecha y derecha supera o iguala a la media de hombres de la izquierda y el centro-izquierda. Esto muestra que, como señala la literatura, la priorización de estas temáticas por parte de las mujeres se da independientemente del posicionamiento ideológico: en relación con sus copartidarios, incluso en partidos de derecha, las mujeres suelen estar actitudinalmente más abocadas a la búsqueda de la igualdad que los hombres (Erzeel, 2016).

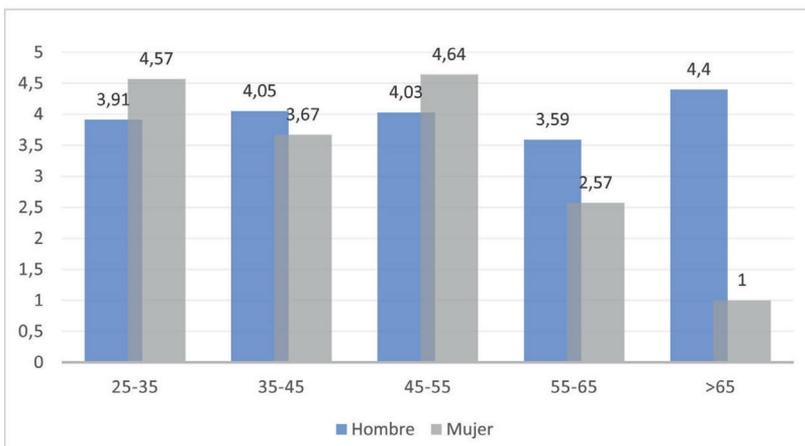
## Paridad de género partidaria (PP105)

Esta pregunta aborda la percepción de los diputados respecto al rol de las mujeres en la vida interna de los partidos políticos. Un nivel alto de acuerdo representa una valoración positiva sobre la situación actual de las mujeres en cuanto a sus posibilidades para desarrollarse en la vida político-partidaria. Por el contrario, un nivel bajo de acuerdo expresa un estado de disconformidad y la creencia de que, en el momento de ser entrevistados, los diputados consideran que las mujeres no tienen las mismas oportunidades que sus pares hombres para acceder a puestos de poder y de toma de decisiones dentro del partido.

### Perfil sociodemográfico: sexo y edad

La figura 4.4 muestra que existen diferencias entre hombres y mujeres según el grupo de edad con respecto al grado de acuerdo sobre la paridad de género partidaria. Por un lado, en los grupos de 35 a 45, 55 a 65 y más de 65 años de edad, las mujeres están menos de acuerdo que los hombres con la afirmación de que existen las mismas oportunidades entre hombres y mujeres para acceder a puestos de poder y de toma de decisiones en los partidos políticos. Inversamente, en los grupos de 25 a 35 y 45 a 55, son los hombres los que están más disconformes con la situación de las mujeres en la vida partidaria interna.

Figura 4.4. Desigualdad de género en los partidos políticos, según el sexo y la edad

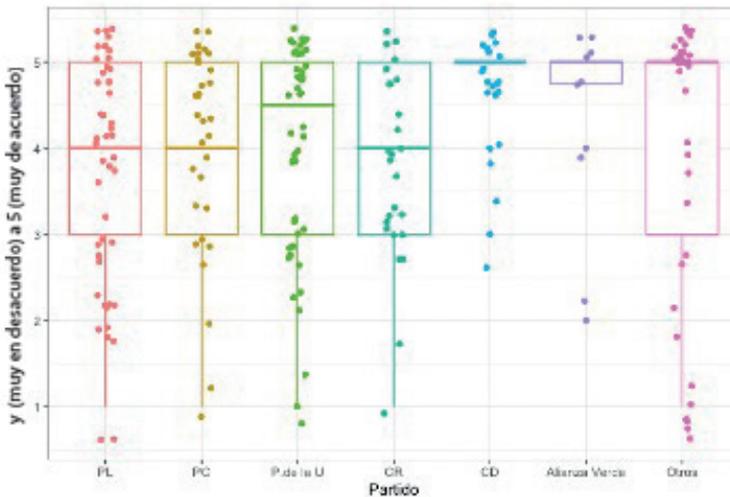


Fuente: Elaboración propia.

## Partidos políticos

Puede observarse que la mayoría de los partidos está de acuerdo con la afirmación de que las mujeres tienen las mismas posibilidades que los hombres de acceder a puestos de poder y de toma de decisiones dentro del partido. El Centro Democrático expresa el mayor grado de acuerdo, ubicándose en una media de 4,71, mientras que el Partido Liberal es el que menos coincide con esta afirmación, con un promedio de 3,70. Por otra parte, tomando en consideración cada partido de forma individual, se aprecia que hay menos consenso sobre el tema dentro del Partido Liberal y el Partido de la Unidad Nacional, ya que son los partidos con mayor dispersión de respuestas en torno a la media (ver figura 4.5). Sin embargo, esta distribución se debe a que ambas fuerzas políticas son las de mayor representación en la Cámara.

Figura 4.5 Desigualdad de género en los partidos políticos, según el partido político



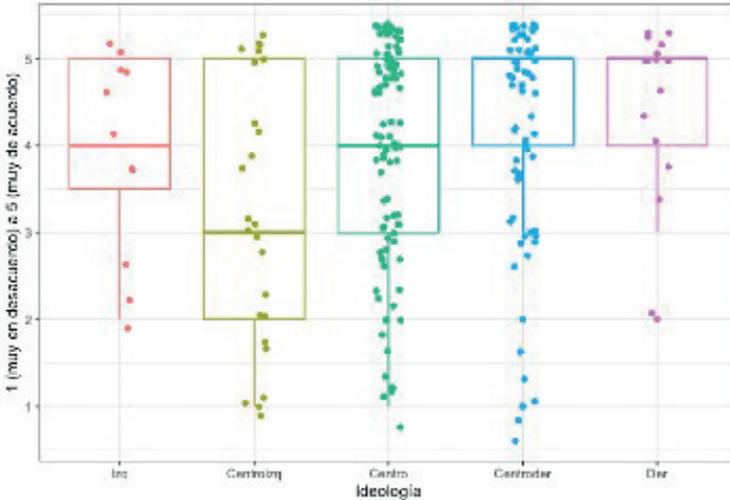
Fuente: Elaboración propia.

## Ideología

La figura 4.6 muestra que los diputados que se autoubican en la centro-izquierda son los más disconformes con la situación de las mujeres al interior de los partidos políticos; no están tan de acuerdo con la afirmación de que las mujeres tienen las mismas posibilidades de desarrollo que

cualquiera. Mientras que los congresistas que se posicionan en la derecha piensan que hay suficiente paridad de género partidaria. Esto podría estar relacionado con el hecho de que históricamente los partidos de centro-derecha y derecha son los que más suelen incluir a mujeres en sus listas.

Gráfico 4.6 Desigualdad de género en los partidos políticos, según la ideología



Fuente: Elaboración propia.

Cuando comparamos con el sexo (ver figura 4.15 en el “Apéndice”), no se encuentra un sesgo de género que prevalezca sobre la ideología. Se observa que prácticamente no hay diferencias en las medias de las mujeres con respecto a los hombres sobre la paridad de género partidaria. En casi todo el espectro ideológico, con la excepción de la centro-izquierda, las congresistas femeninas están, en promedio, de acuerdo o muy de acuerdo (casi en el mismo nivel que sus pares masculinos) con la afirmación de que las mujeres tienen las mismas posibilidades que cualquiera de acceder a puestos de poder y de toma de decisiones dentro del partido.

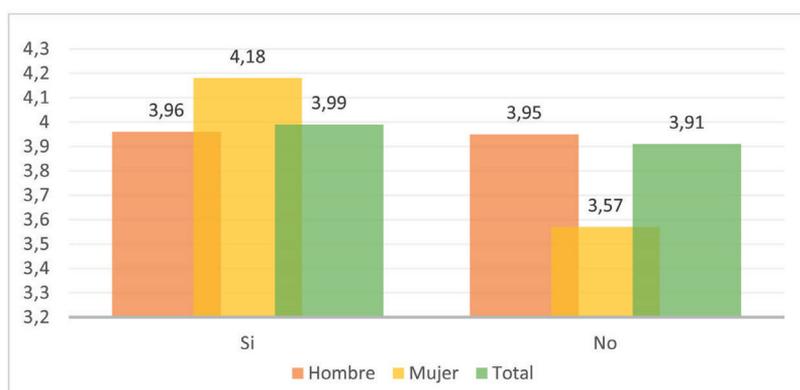
### Carrera política

Con el propósito de conocer si la trayectoria política de los diputados es una característica importante en relación con la percepción de la desigualdad de género dentro de los partidos políticos, se toma como referencia el indicador de si es el primer período en el que el diputado ejerce el cargo

o si ha sido reelecto una o más veces en el momento de ser entrevistado.<sup>2</sup> Además, se dividen las respuestas según el sexo, con el objetivo de examinar qué piensan los novatos y los veteranos con respecto al tema, según se trate de hombres o mujeres.

En la siguiente figura se observa que en el total no hay distinción de percepciones acerca de la paridad de género partidaria entre aquellos que ejercen su cargo legislativo por primera vez, y los que no. Sin embargo, mientras que en el caso de los hombres esto se mantiene, las diputadas mujeres sí presentan una leve diferencia en función de su trayectoria legislativa. En línea con lo indicado por la literatura, las diputadas que han sido elegidas por primera vez están, en promedio, más de acuerdo con que las diputadas que llevan más de un mandato tienen las mismas posibilidades que cualquiera para acceder a puestos de poder y de toma de decisiones dentro los partidos políticos.

Gráfico 4.7 Desigualdad de género en los partidos políticos, según el primer mandato y el sexo



Fuente: Elaboración propia.

## Rol del Estado en la desigualdad de género (ROES108)

Esta pregunta aborda las percepciones de las élites parlamentarias colombianas desde la perspectiva del papel que consideran que debería tener

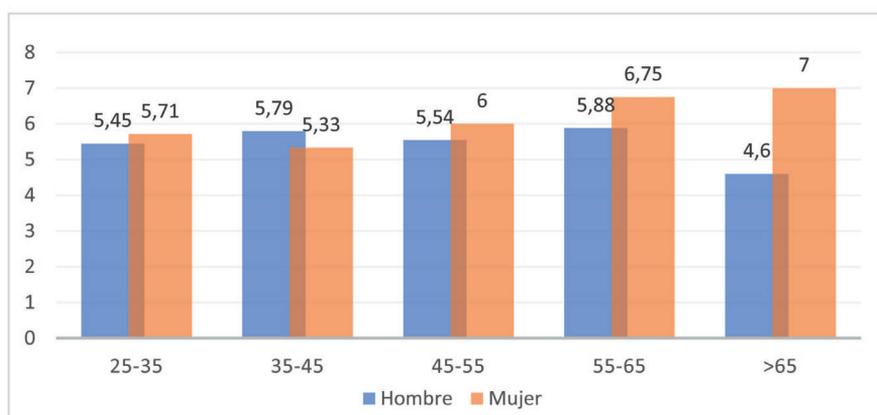
<sup>2</sup> Esta variable se presenta de forma dicotómica: “Sí” significa que se trata del primer mandato del diputado, es decir, que estaría iniciando su carrera legislativa; mientras que “No” significa que el diputado ya ha sido legislador al menos una vez en el pasado.

el Gobierno en la formulación y la aplicación de políticas públicas que apunten a reducir las disparidades entre hombres y mujeres, en ámbitos como el del mercado laboral, la organización económica del trabajo y la sociedad, o inclusive en los consumos culturales.

### Perfil sociodemográfico: sexo y edad

En primer lugar, en la comparación por sexo se aprecia que, a excepción del grupo de 35 a 45 años, las mujeres suelen estar más que los hombres a favor de que el Estado implemente políticas públicas para reducir la desigualdad de género (ver figura 4.8). Posteriormente, al centrar la atención en hombres y mujeres por separado, comparando por edades, se advierte que el grado de acuerdo de los hombres es constante en los diferentes grupos etarios, la única excepción que sobresale es la de los hombres mayores de 65 años, que son los que menos apoyan la consigna. Por otro lado, llama la atención que a medida que aumenta la edad, las mujeres están más de acuerdo con que se apliquen políticas públicas para disminuir las desigualdades entre hombres y mujeres. De hecho, el grupo de edad que reporta el mayor apoyo a la consigna es el de las mujeres diputadas de más de 65 años. Cabe rescatar que este grupo etario (> 65) es el que más diferencias de opinión presenta entre hombres y mujeres.

Figura 4.8 Rol del Estado en la desigualdad de género, según el sexo y la edad

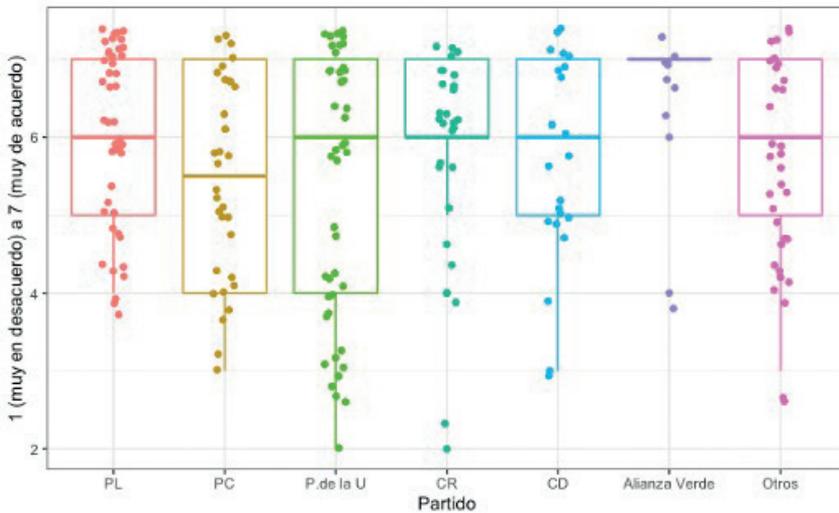


Fuente: Elaboración propia.

## Partido político

En la figura 4.9 puede observarse nuevamente una posición coincidente de la mayoría del espectro partidario representado en la Cámara, ubicándose todos los partidos, en promedio, entre la posición 5,50 y la 6. Al igual que en el caso de la importancia de la desigualdad de género como problema, Alianza Verde es el partido más a favor de la intervención del Estado en el tema (media de 6,56). Por su parte, el Partido Conservador es, en promedio, la fuerza política que menos apoya que se apliquen políticas públicas para achicar la brecha de género (media de 5,47).

Figura 4.9 Rol del Estado en la desigualdad de género, según el partido político

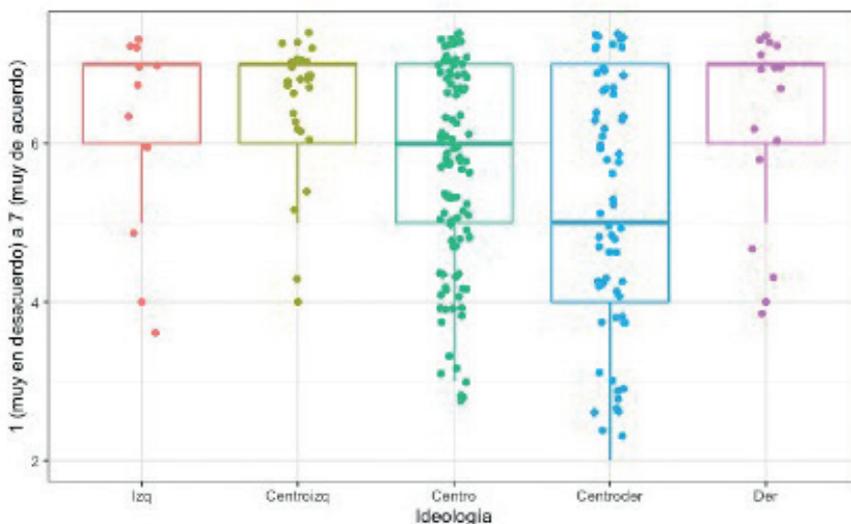


Fuente: Elaboración propia.

## Ideología

En cuanto a la autoubicación ideológica en el eje izquierda-derecha, los diputados que se posicionan en la centro-izquierda son los que, en promedio, mayor grado de acuerdo muestran en que se apliquen políticas públicas de género (media de 6,54). Por otro lado, los diputados de centro-derecha son los que menos creen que el Estado deba tener un rol activo en esta materia (media de 5,23) (ver figura 4.10).

Figura 4.10 Rol del Estado en la desigualdad de género, según la ideología



Fuente: Elaboración propia.

Al comparar la ideología con el sexo (ver figura 4.16 en el “Apéndice”), se encuentra que solo en los extremos de la escala ideológica el sesgo de género prevalece sobre la ubicación ideológica, pues tanto las mujeres de izquierda como de derecha consideran, en mayor medida que sus pares hombres, que el Estado debe implementar políticas públicas para reducir la desigualdad de género. Mientras tanto, hacia el centro del continuo ideológico, no se ven diferencias acentuadas entre hombres y mujeres en esta pregunta.

### Síntesis del perfil actitudinal de los congresistas colombianos en relación con la igualdad de género

En las preguntas seleccionadas para medir opiniones y actitudes sobre la sensibilidad de género entre las élites parlamentarias colombianas, se encuentra que las diputadas mujeres están, en general, ligeramente más concientizadas que los hombres acerca del problema de la desigualdad entre hombres y mujeres. Asimismo, el promedio de edad de los diputados de la muestra es de 46 años, y llamativamente, o inversamente a lo que señala la teoría (Bolzendahl y Myers, 2004; Dahlerup, 2018), los que están

por debajo de la media, es decir, los diputados más jóvenes, no son los que otorgan mayor importancia al problema, sino aquellos que se encuentran en el rango etario por encima de la media, de 45 años en adelante, y en algunos casos, con mayor concentración en el grupo de 55 a 65 años.

Con respecto al perfil político-partidario hay mayor variación. Los diputados de Alianza Verde son los que, en promedio, más importancia atribuyen al problema de la desigualdad de género y los que más apoyan la implementación de políticas públicas para reducir esta brecha. En el caso de la paridad de género partidaria, el Partido Liberal es el más crítico con la situación de las mujeres al interior de los partidos políticos, mientras que el Centro Democrático es el que mayor acuerdo presenta con respecto a la afirmación de que las mujeres tienen las mismas oportunidades que cualquiera. En lo que concierne a lo ideológico, y en consonancia con lo indicado por la teoría, la tendencia observada es que los diputados de izquierda o centro-izquierda están más sensibilizados frente a los temas de género. Sin embargo, esta tendencia debe leerse con cautela al considerar el género en función de la ideología. Finalmente, no existen grandes diferencias de opiniones en función de la trayectoria política de los diputados: aquellos que habían sido elegidos por primera vez en su cargo no presentan diferencias significativas de concientización sobre la desigualdad de género respecto de los que ya tienen más de un mandato como legisladores.

## Factores determinantes de las actitudes favorables para la igualdad de género

Hasta ahora se desarrolló un análisis exploratorio-descriptivo de las preguntas de interés en relación con algunas de las características que permiten construir perfiles más o menos inclinados hacia la igualdad de género, en un sector de la sociedad cuyas opiniones pueden ser cruciales para la visibilidad pública de diferentes temáticas, como las élites políticas parlamentarias.

Ahora bien, para reforzar la capacidad explicativa del análisis, el objetivo en este apartado es examinar qué factores son más importantes para determinar la posición que cada diputado asumirá en su percepción sobre temas de género. Cabe aclarar que, dado que solo hay 244 observaciones

en total, los resultados deben leerse con cautela, ya que el coeficiente de determinación obtenido, es decir, el cuantificador de la bondad de ajuste de cada modelo, es bajo.

Para determinar qué factores afectan la opinión de los congresistas respecto a la igualdad de género, se identificó un conjunto de variables que la literatura señala como relevantes en la manifestación de actitudes favorables o desfavorables hacia el tema, tanto en el ámbito de la opinión pública como en el de las élites políticas. Para dilucidar si estos supuestos se comportan de la misma forma en Colombia, y si lo hacen igual para cada tipo de pregunta, se realizaron regresiones lineales múltiples para las tres preguntas identificadas en el PELA: importancia de la desigualdad de género como problema (PRO122), paridad de género partidaria (PP105) y rol del Estado en la desigualdad de género (ROES108). Para ello se toman como variables independientes el sexo, la edad, el nivel de estudios (SOC7), la ideología (ID1), el primer mandato y la opinión sobre la estabilidad de la democracia (ESTDEM). A excepción de la ideología, que se mantuvo en su escala continua original (1-izquierda a 10-derecha), todas las variables predictoras consideradas se recodificaron en variables dicotómicas: sexo (1 = hombre, 2 = mujer), edad (1 = < 45, 2 = > 45), educación (1 = universitario, 2 = posgrado), primer mandato (1 = sí, 2 = no) y estabilidad de la democracia (1 = nada / poco estable y 2 = algo / muy estable).

En el caso de las variables dependientes PRO112 y ROES108, la expectativa teórica para la variable sexo es que las mujeres sean más propensas que los hombres a tener sensibilidad de género (Wängnerud, 2000). En relación con la ideología, se espera un efecto negativo, en el sentido en que mientras más a la izquierda se posicione el diputado, más probabilidad tiene de expresar sensibilidad de género (Wängnerud, 2000; Erzeel, 2015; Morgan y Buice, 2013). Por último, se considera el efecto de las percepciones sobre la democracia. Lamentablemente la pregunta sobre la democracia como mejor forma de gobierno no está disponible para todas las legislaturas consideradas en este estudio, y por tanto, no puede medirse directamente el efecto de la preferencia por el sistema democrático en nuestras preguntas de interés. No obstante, se decidió incorporar en la ecuación la variable opinión sobre la estabilidad de la

democracia,<sup>3</sup> sobre la cual no se tienen expectativas teóricas en ningún sentido específico.

Cabe aclarar finalmente que en el caso de la variable dependiente PP105 (grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “Las mujeres tienen las mismas posibilidades que cualquiera de acceder a puestos de poder y de toma de decisiones dentro del partido”) se espera el efecto inverso de las variables predictoras, puesto que una valoración alta en esta pregunta indica que el diputado no es crítico con la situación de la mujer en los partidos políticos, y por tanto, que no es necesario cambiar nada.

## Modelos y resultados

En las figuras 4.11, 4.12 y 4.13 se recogen los modelos de regresión lineal múltiple con efectos fijos. Los coeficientes están representados con intervalos de confianza del 90%.<sup>4</sup> Por último, los parámetros estimados y los errores estándar de cada modelo se encuentran en el apéndice (ver tabla 4.5 en el “Apéndice”). En primer lugar, se confirma para todos los modelos la ausencia de significancia de las variables educación, edad y primer mandato. Estos predictores no reportan efectos sobre ninguna de las tres unidades de análisis.

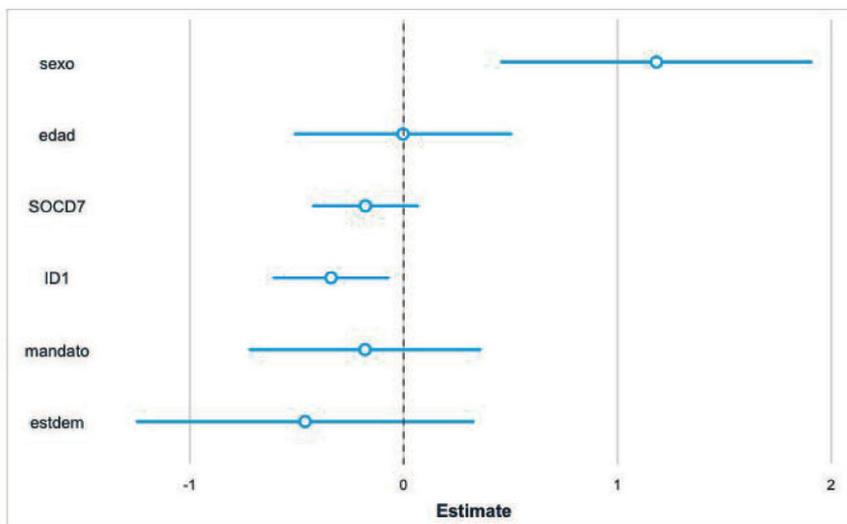
Los resultados indican que la ideología es significativa en los tres modelos con un 95% de confianza para ROES108 y 99% de confianza para PRO112 y PP105. Además, el coeficiente negativo para PRO112 y ROES108, y positivo para PP105, constata el efecto esperado de esta variable: mientras más a la izquierda se ubica el congresista, mayor es la importancia que confiere al problema de la desigualdad entre hombres y mujeres, y mayor es su grado de apoyo para que el Estado implemente políticas públicas para reducir la brecha de género. Inversamente, cuanto más a la derecha se ubique el legislador, mayor es su grado de acuerdo con que las mujeres tienen las mismas oportunidades de desarrollo que cualquiera dentro de los partidos políticos.

---

<sup>3</sup> La pregunta es “en su opinión, ¿la democracia en Colombia es hoy muy estable, algo, poco o nada estable?”.

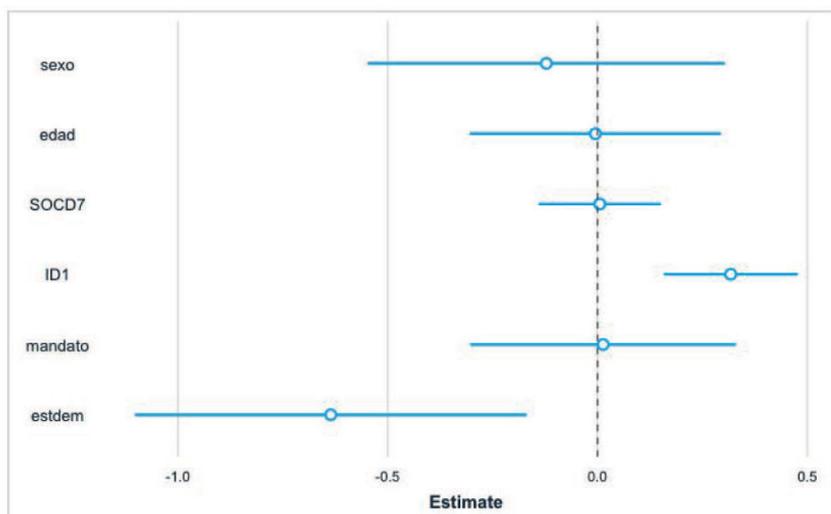
<sup>4</sup> Si el coeficiente o los intervalos se superponen al 0, el efecto no es significativo. Si se ubican a un lado u otro de dicha línea, es un efecto estadísticamente significativo, bien positivo (derecha), bien negativo (izquierda).

Figura 4.11 Determinantes de la importancia de la desigualdad de género como problema



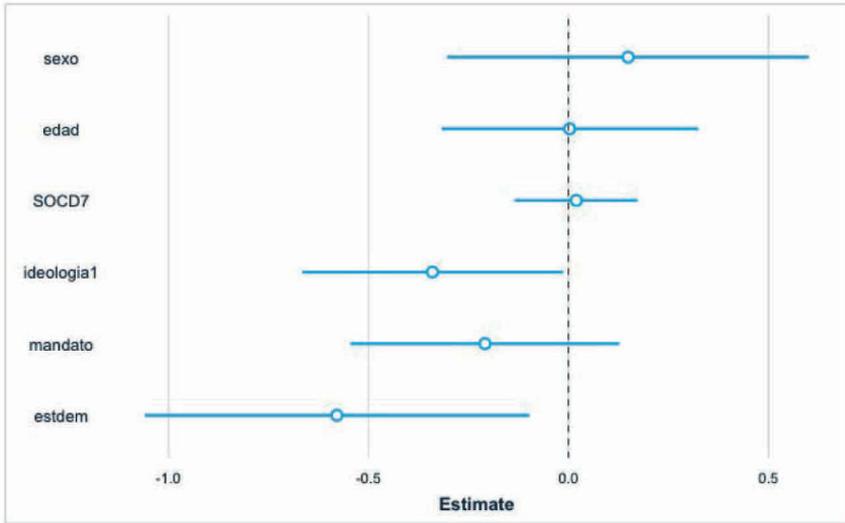
Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.12 Determinantes del grado de acuerdo con la paridad de género partidaria



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.13 Determinantes del grado de acuerdo con el rol del Estado en la desigualdad de género



Fuente: Elaboración propia.

El sexo es significativo para PRO112, con un margen de error de 0.001; esto significa que ser mujer tiene un efecto positivo sobre la percepción de la importancia del problema de la desigualdad de género en la sociedad colombiana. Por su parte, la variable estabilidad de la democracia resulta significativa para PP105. El hallazgo más interesante reside en su coeficiente negativo, que indica que aquellos que consideran que la democracia en Colombia es algo o muy estable tienden a estar menos de acuerdo con la afirmación de que existe paridad de género en la vida política partidaria.

Para otorgar mayor robustez al análisis, se ha utilizado también un modelo de regresión logística ordenada para predecir las actitudes frente a la desigualdad de género en estas tres preguntas. Los resultados (ver tabla 4.6 en el “Apéndice”) muestran los mismos datos, sin mayores variaciones respecto del modelo OLS.

## Discusión y conclusiones

Este trabajo tiene como principal objetivo contribuir al acercamiento entre los temas de género y el estudio de las élites políticas parlamentarias colombianas a través del PELA de la Universidad de Salamanca. Se siguió una línea escasamente desarrollada en los estudios de género, esto es, el enfoque actitudinal de las élites políticas. Es decir, intentamos analizar las opiniones de los congresistas colombianos sobre la problemática de la desigualdad de género, en relación con una serie de variables sociodemográficas y políticas que, según la literatura, pueden afectar la sensibilidad de género parlamentaria, es decir, el posicionamiento o la orientación que estos actores asumen frente a los temas de género.

La primera apreciación que surge del análisis empírico es que existe una evidente distorsión entre la realidad político-partidaria de la mujer y las opiniones vertidas por los diputados en la muestra. Al observar la composición por sexo en las tres últimas legislaturas que competen al estudio (2010 a 2022), se evidencia que, en promedio, solo el 17% de las bancas ha sido ocupado por mujeres, ni siquiera llegando a cumplir el mínimo requerido por la ley del 30%. Paradójicamente, al mismo tiempo, casi el 70% de los diputados está de acuerdo con la afirmación de que “las mujeres tienen las mismas posibilidades que cualquiera de acceder a puestos de poder y de toma de decisiones dentro del partido”. Este dato evidencia una clara negación por parte de los legisladores con respecto a las bajas posibilidades de las mujeres para desarrollarse en el plano político-partidario de Colombia, pero también pone de relieve justamente la preeminencia de la opinión masculina por sobre la femenina, en tanto si el 83% de la Cámara se compone de diputados hombres, su perspectiva sobre el tema es la que más va a predominar; sin embargo, no son estos quienes tienen mayor contacto con la problemática. Los resultados se corresponden con la brecha actitudinal frente a la igualdad de género y la propensión a tomar acciones para su mitigación identificada previamente en la literatura (Wängnerud, 2000; Heidar y Pedersen, 2006; Erzeel, 2016; Dahlerup, 2018).

Por otro lado, la desigualdad de género fuera del ámbito partidario, como un flagelo socialmente relevante, no parece ser desconocida por

la mayoría de los diputados, puesto que el 84% de los diputados otorga entre alguna (47%) y mucha (37%) importancia al problema de la desigualdad entre hombres y mujeres en Colombia; y el 77% piensa que el Estado debe implementar políticas públicas para reducir esta brecha. A primera vista, estos datos muestran un parlamento que, al menos en lo retórico-discursivo, parece tener un alto nivel de sensibilidad de género.

Ahora bien, al preguntarse qué determina que unos congresistas sean más sensibles que otros frente a la cuestión de la igualdad de género, se tomaron algunas de las variables que la teoría señala como factores explicativos fundamentales de estas actitudes en otros países. Estos son el sexo, la edad, la educación, la ideología, las actitudes democráticas y la carrera política. El modelo explicativo aplicado al caso de Colombia arroja que ni la edad ni la educación ni la carrera política son significativas para explicar la tendencia de los legisladores hacia una mayor o menor sensibilidad de género. Por el contrario, el sexo y la ideología tienen un claro efecto, donde ser mujer y ser de izquierda incrementa las probabilidades de que el parlamento mantenga actitudes sensibles frente al género.

Una de las limitaciones de este trabajo es el recorte temporal, ya que las preguntas de interés solo están disponibles a partir del año 2010. Por ello, para tener una mirada suficientemente exhaustiva de la evolución de las percepciones sobre la igualdad de género en el país, sería importante realizar estudios longitudinales futuros que aborden próximas legislaturas. Asimismo, considerando las distancias presentes entre un apoyo que se manifiesta discursivamente y una representación descriptiva que aún es insuficiente, serían de aporte estudios que profundicen también en acciones concretas realizadas por el parlamento más allá de la Ley de Cuotas, y que exploren temáticas en la línea de investigación de los *gender-sensitive parliaments*, que abarquen elementos como los procedimientos de trabajo interno, la construcción de la agenda legislativa y las condiciones laborales de las legisladoras (Wängnerud, 2015; Palmieri, 2011).

Igualmente, y al observar la agenda de investigación adelantada hasta el momento en la región, es evidente la escasez de trabajos comparados que examinen actitudes de las élites parlamentarias latinoamericanas frente a esta cuestión; ello en atención a las posibles variaciones vinculadas a los contextos propios de cada país, en los que factores como la movilización social, los altos índices de violencia contra las mujeres o el

peso de los grupos religiosos pueden arrojar resultados muy distintos que es necesario analizar.

## Referencias

Alcántara, M. (2006). *Los políticos y la política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina - Siglo XXI Ediciones España.

Alcántara M. (Dir.) (1994-2019). *Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL)*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Archenti, N., y Tula, M. I. (2014). Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador. *América Latina Hoy*, 47-68.

Batlle, M. (2017). Mujeres en el Congreso colombiano: un análisis a partir de la primera implementación de la Ley de Cuota de género en las elecciones de 2014. *Colombia Internacional*, 17-49.

Batlle, M. (2018). Mujeres y elecciones en Colombia: una mirada a la competencia en el nivel subnacional (2002-2015). En F. Freidenberg, M. Caminotti, B. Muñoz y T. Došek (eds.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 193-222). Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Beckwith, K., y Cowell, K. (2016). *Sheer numbers: Critical representation*. Cambridge: Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/S153759270707154X>.

Bolzendahl, C. I., y Myers, D. J. (2004). Feminist attitudes and support for gender equality: Opinion change in women and men. *Social Forces*, 83(2), 759-789.

Cerna, S. (2014). Pintando a Monalisa: boceto de los perfiles de la élite legislativa mexicana 2009-2012. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 6, 205-226.

Dahlerup, D. (2018). Gender equality as a closed case: A survey among the members of the 2015 Danish Parliament. *Scandinavian Political Studies*, 41(2), 188-209. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12116>.

Durango, G. (2016). Affirmative action as mechanism for gender equality in inclusive political participation: Ecuador, Bolivia, Costa Rica, and

Colombia. *Revista de Derecho Uninorte*, 8697(45), 137-168.  
<https://doi.org/10.14482/dere.45.7975>.

Erzeel, S. (2016). Explaining legislators' actions on behalf of women in the Parliamentary Party Group: The role of attitudes, resources, and opportunities. *Journal of Women, Politics & Policy*, 36(4), 440-463.  
<https://doi.org/10.1080/1554477X.2015.1082890>.

Erzeel, S., y Celis, K. (2016). Political parties, ideology and the substantive representation of women. *Party Politics*, 22(5).  
<https://doi.org/10.1177/1354068816655561>.

Goul, J., y Shamshiri, D. (2016). Attitudes towards gender equality in Denmark, Sweden and Norway. *Annual Meeting of the Danish Political Science Association*, Vejle. <https://goo.su/6ftbrMT>.

Heidar, K., y Pedersen, K. (2006). Party feminism: Gender gaps within nordic political parties. *Scandinavian Political Studies*, 29(3), 192-218.

Höhmman, D. (2019). When do female MPs represent women's interests? Electoral systems and the legislative behavior of women. *Political Research Quarterly*, 73(4). <https://doi.org/10.1177/1065912919859437>.

Htun, M., y Weldon, S. L. (2018). *The logics of gender justice: State action on women's rights around the world*. Cambridge: Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/9781108277891>.

Kittilson, M. C. (2006). *Challenging parties, changing parliaments: Women and elected office in contemporary Western Europe*. Ohio: The Ohio State University Press.

Lesmes, A. M. (2017). *Participación de la mujer en el escenario político colombiano. Una mirada general a la participación política de la mujer en Colombia*. Vol. 148. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Lomazzi, V., Israel, S., y Crespi, I. (2019). Gender equality in Europe and the effect of work-family balance policies on gender-role attitudes. *Soc. Sci.*, 8(1), 5. <https://doi.org/10.3390/socsci8010005>.

Mendelberg, T., y Karpowitz, C. F. (2016). Women's authority in political decision-making groups. *The Leadership Quarterly*, 27(3), 487-503.

Misión de Observación Electoral (2018). *De la participación a la representación efectiva. La participación política de las mujeres en Colombia*. Bogotá: Observatorio Político Electoral de la Democracia - Misión de Observación Electoral (MOE).

Morgan, J., y Buice, M. (2013). Latin American attitudes toward women in politics: The influence of elite cues, female advancement, and individual characteristics. *American Political Science Review*, 107(4), 644-662.  
<https://doi.org/10.1017/S0003055413000385>.

Palmieri, S. (2011). Gender - Sensitive parliaments - A global review of good practice. *Unión Interparlamentaria*.  
<http://archive.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>.

Puyana, J. R. (2017). Women and politics in Colombia: Reforms, advocacy and other actions led by international development agencies (2007-2014). En T. D. Barnes (ed.), *Women, politics, and democracy in Latin America* (pp. 187-212). London: Palgrave Macmillan.

Tula, M. I. (2015). Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. *Opera*, 16(16), 9. <https://doi.org/10.18601/16578651.n16.03>.

Vargas, D., y Batlle, M. (2019). *¿Después de la cuota, qué? Mujeres y representación política en las elecciones al Congreso de Colombia en 2018*. Berlín: Fundación Konrad Adenauer.

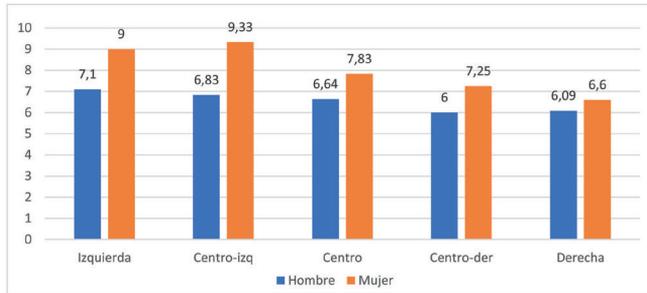
Wängnerud, L. (2009). Women in parliaments: Descriptive and substantive representation. *Annual Review of Political Science*, 12(1), 51-69.  
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053106.123839>.

Wängnerud, L. (2015). *The principles of gender-sensitive parliaments gender*. Londres: Routledge.

Wängnerud, L. (2000). Testing the politics of presence: Women's representation in the Swedish Riksdag women's interests: Theoretical considerations. *Scandinavian Political Studies*, 23(1), 67-91.

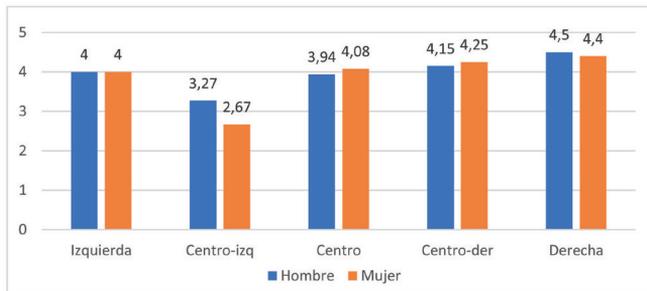
## Apéndice

Figura 4.14 Importancia de la desigualdad de género como problema, según la ideología y el sexo



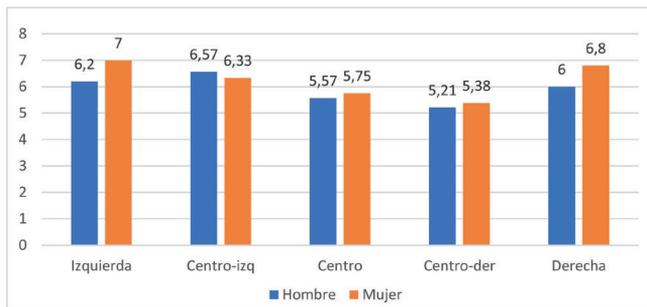
Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.15 Desigualdad de género en los partidos políticos, según la ideología y el sexo



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.16 Rol del Estado en la desigualdad de género, según la ideología y el sexo



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.5 OLS Regression Model  
*Coefficients estimates and standard errors in brackets*

Importancia de la desigualdad de género como problema (PRO112). Paridad de género partidaria (PP105). Rol del Estado en la desigualdad de género (ROES108)

	PRO112	PP105	ROES108
Mujer	1,18 (0,44) **	-0,12 (0,25)	0,14 (0,27)
Edad	-0,00 (0,30)	-0,00 (0,18)	0,00 (0,19)
Estudios - posgrado	-0,27 (0,22)	0,00 (0,13)	0,02 (0,14)
Ideología	-0,18 (0,08) *	-0,18 (0,08) **	-0,34 (0,19)
1 <sup>er</sup> Mandato - No	-0,18 (0,32)	0,013 (0,19)	-0,20 (0,20)
Democracia - algo muy estable	-0,46 (0,47)	-0,63 (0,29) *	-0,57 (0,29)
Intercept	9,46 (1,30)	3,48 (0,80)	6,25 (0,80)
N	203	201	203
R	0,08	0,06	0,06

\*p < 0,05 \*\*p < 0,01 \*\*\*p < 0,001

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.6 Ordered Logit Regression Model  
*Odds ratios and standard errors in brackets*

Importancia de la desigualdad de género como problema (PRO112). Paridad de género partidaria (PP105). Rol del Estado en la desigualdad de género (ROES108)

	PRO112	PP105	ROES108
Mujer	2,28 (0,86) **	1,16 (0,47)	1,38 (0,54)
Edad	0,99 (0,01)	0,99 (0,01)	1,01 (0,01)
Estudios - posgrado	0,77 (0,15)	1,08 (0,21)	1,01 (0,19)
Ideología	0,60 (0,15) **	1,99 (0,55) **	0,76 (0,11) *
1 <sup>er</sup> Mandato - No	1,12 (0,31)	0,80 (0,22)	0,64 (0,18)
Democracia_Algo-muy estable	0,53 (0,21)	0,47 (0,20) *	0,36 (0,16) **
N	210	208	213
Pseudo R2	0,02	0,02	0,02

\*p < 0,05 \*\*p < 0,01 \*\*\*p < 0,001

Fuente: Elaboración propia.



## 5. La justicia bajo la lupa: Confianza en el poder judicial y percepciones sobre su independencia

*Martha Gutiérrez*

*Camilo Ignacio González*

---

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587208092ch5>

### Resumen

Los jueces son actores políticos con una relevancia creciente. Se ha encontrado que uno de los factores que afianza al poder judicial como órgano de control es el apoyo público, que puede protegerlo de posibles ataques; pero poco se han estudiado las actitudes de los legisladores frente a los jueces. En ese marco, el presente estudio se dirige a analizar la evolución de las actitudes de los diputados de la Cámara de Representantes de Colombia frente al poder judicial, haciendo uso de las seis encuestas realizadas por el Proyecto de Élités Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL) entre 1998 y el 2018. Se indaga por la evolución de la confianza del parlamento en el poder judicial y por las percepciones sobre su independencia y los principales obstáculos que enfrenta para alcanzar dicha independencia. Además, se contrasta la evolución de las percepciones de los legisladores en materia de confianza e independencia del poder judicial, con su ideología, con factores demográficos como la edad y el nivel de estudios, y con el contexto de escándalos de corrupción en la rama judicial.

### Introducción

Cuáles son las percepciones del parlamento frente a los jueces y cómo han evolucionado; cuál es la confianza que tienen en el poder judicial; cuáles son sus creencias sobre la independencia de los jueces y los principales obstáculos para la misma; y cómo se relacionan dichas creencias con algunos rasgos de los parlamentarios, como la ideología, la edad y

el nivel de estudios, y con el contexto de escándalos de corrupción que involucran a miembros de la rama judicial. Este trabajo busca contestar estas preguntas, haciendo uso de las encuestas realizadas en Colombia entre 1998 y el 2018 por el PELA-USAL.

La Constitución Política de 1991 buscó fortalecer la separación de poderes y el control recíproco entre las ramas del poder público, consagrando la independencia de la administración de justicia y creando instancias como la Corte Constitucional, pero también limitando los poderes del ejecutivo y robusteciendo las facultades de control político del Congreso, que pasó a decidir sobre la conformación de instancias como la Corte Constitucional y el órgano de gobierno judicial.

No obstante, este diseño institucional en la práctica resultó desequilibrado por la introducción de la reelección presidencial y por dinámicas informales que terminaron alterando la independencia judicial y, por lo tanto, la confianza en el sistema de justicia. Realizar un análisis de la evolución de la confianza del parlamento en el poder judicial puede contribuir entonces a entender mucho mejor las relaciones entre las ramas del poder público en Colombia, específicamente de las actitudes de los integrantes de una institución representativa frente a la rama judicial.

Este capítulo está dividido de la siguiente manera: primero, se discuten la confianza y la percepción de independencia en el poder judicial, y se construye una serie de hipótesis que buscan explicar qué factores relacionados con los parlamentarios pueden afectar la confianza y la percepción de independencia. Luego se presenta la metodología que se utilizó para evaluar las hipótesis. Después se exponen los resultados, tanto de la evolución de la confianza y de la percepción de independencia, como de la prueba de la hipótesis. Finalmente, se discuten los resultados y se presentan algunas conclusiones.

En la primera parte del análisis se explora si las distintas encuestas muestran variaciones en relación con la confianza, las percepciones sobre la independencia y los obstáculos identificados para alcanzar dicha independencia a lo largo del tiempo. A renglón seguido se indaga por la relación entre la confianza de los legisladores en el poder judicial y las percepciones sobre su independencia con respecto a factores como la ideología, la edad y el nivel de estudios. Para realizar este análisis se llevó a

cabo una serie de correlaciones con los resultados de las preguntas de las encuestas. Además, se buscó entender la relación entre confianza e independencia con base en los más sonados escándalos de corrupción de la rama judicial.

## Confianza en el poder judicial y percepciones sobre su independencia

Varios estudios han encontrado que el apoyo público da poder a las cortes y dificulta los ataques en su contra (Helmke y Staton, 2010), mientras otros han documentado que las percepciones de los actores de las otras ramas del poder público, y específicamente de los legisladores, pueden incidir en las actitudes del resto de la sociedad (Jacobs y Shapiro, 2000; Stevens *et al.*, 2006; Armaly, 2018; Rogowski y Stone, 2019). Por lo tanto, resulta trascendental que dicho apoyo provenga no solo del público, sino también de las élites políticas y especialmente de las élites parlamentarias.

Mucho se han discutido el alcance y el contenido de la confianza en las instituciones y la independencia judicial, y una de las formas de estudiarlos es a través de la opinión de actores relevantes (Easton, 1975; Linares, 2003). Esta metodología permite conocer la percepción de independencia que tienen los encuestados. En ese sentido, esta aproximación puede mostrar no solo sus posibles variaciones a través del tiempo, sino sobre todo los obstáculos para alcanzarla. Lo anterior es relevante ya que la legitimidad del poder judicial, entendida como sinónimo de confianza, ha estado estrechamente relacionada con su imparcialidad y su independencia.

## Factores asociados a las actitudes frente al poder judicial

La ubicación ideológica en la escala izquierda-derecha, mecanismo de medición ampliamente aceptado en las ciencias sociales, fue por un tiempo cuestionada en América Latina, pero posteriormente retomada y usada de forma habitual para predecir percepciones y actitudes de los políticos. No obstante, de acuerdo con Alcántara y Rivas (2007), no resulta útil para discriminar las actitudes frente a la democracia, en lo que tiene que ver con instancias como los partidos y las elecciones como ingredientes

básicos para su funcionamiento. Por ello, estos autores diferencian a los actores políticos por su proclividad a la democracia o a las formas en que ella se desarrolla.

Pese a lo anterior, sumado a que la gran mayoría de los parlamentarios colombianos entrevistados se autoubica en el centro, y a que conforme a Ingram (2013) se espera que el fortalecimiento del poder judicial sea priorizado tanto por la izquierda como por la derecha, aunque por razones programáticas diferentes: efectividad de derechos y libertades en el caso de la izquierda y seguridad jurídica en el caso de la derecha; teniendo en cuenta que la izquierda colombiana ha sido históricamente excluida del juego político institucional, y que en Colombia son muy pocos los legisladores que admiten abiertamente que en contextos de crisis económica e inestabilidad política los regímenes no democráticos son preferibles que los democráticos, se vuelve relevante, además de contrastar las actitudes de los legisladores frente al poder judicial con su apoyo a la democracia en contextos de crisis económica e inestabilidad política, relacionarlas también con su autoubicación ideológica.

En ese sentido, se espera que (H1) los legisladores más proclives a tener un talante menos democrático, es decir, que admiten abiertamente que en contextos de crisis económica e inestabilidad política, un Gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático, manifiesten una confianza menor en el poder judicial y en su independencia. Esto bajo la premisa de que tales legisladores asignan una importancia inferior al régimen democrático en sí mismo, y en consecuencia, a uno de sus componentes, el Estado de derecho, representado por los jueces y la separación de poderes.

Además, se espera que (H2) los legisladores que se ubican más a la izquierda manifiesten también valores más bajos en materia de confianza en el poder judicial e independencia del mismo, como quiera que en Colombia históricamente los partidos tradicionales han tenido participación indirecta en la conformación de las altas cortes, que a su vez inciden en la conformación de la burocracia judicial, que se ha manejado mediante mecanismos informales de cooptación (Nemogá, 2001; Uprimny, 2001) e incluso de clientelismo.

Quienes investigan sobre las élites se han preguntado por sus características y la influencia que tienen en el funcionamiento de los sistemas

políticos (Rivas *et al.*, 2010). Así, por ejemplo, Saiegh (2010) señala que una forma de observar las diferencias entre los factores que explican cómo responden los legisladores a los intereses de sus electores es a través de su nivel educativo. En el mismo sentido, Ingelhart y Welzel (2006) han señalado que se espera que elevados niveles de estudio se vean acompañados de una mayor conciencia sobre los valores democráticos.<sup>1</sup>

Pese a que se ha llamado la atención sobre el “elevado nivel de estudios de los diputados latinoamericanos” (Sánchez y Rivas, 2009, p. 151),<sup>2</sup> no deja de considerarse que el nivel educativo de los políticos es la mejor forma de predecir un mejor desempeño de sus funciones (Martínez, 2006; Rivas *et al.*, 2010) y, en nuestro caso, un mayor apego a los valores democráticos. De acuerdo con lo anterior, se espera que (H3) los legisladores con una formación más amplia demuestren mayor confianza y reconocimiento de la independencia del poder judicial.

Finalmente, Bohigues (2018) ha asociado la edad con niveles de apoyo irrestricto a la democracia, y ha encontrado que quienes no muestran un apoyo irrestricto a la democracia tienden a ser más jóvenes que aquellos que son incondicionales a ella, incluso en condiciones difíciles. Siguiendo esta línea, y bajo la premisa de que el apoyo a la democracia va enlazado con la confianza en las instituciones, se espera que (H4) los legisladores de mayor edad demuestren más confianza y reconocimiento de la independencia del poder judicial.

Las anteriores variables no son ajenas al contexto, que en el caso de la justicia en Colombia ha estado marcado por crecientes escándalos de corrupción (Botero, 2020); es por ello que se espera que dichos escándalos afecten negativamente la confianza de los parlamentarios en el poder judicial y las percepciones sobre su independencia (H5).

---

<sup>1</sup> Si bien estos autores analizan los cambios culturales de la sociedad (no específicamente de las élites) y su influencia en la consolidación y la calidad democráticas, se espera que las élites, que no solo son parte de la sociedad, sino que se ven desafiadas por los cambios referidos en el estudio, avancen también en el cambio de sus valores.

<sup>2</sup> Al mismo tiempo, en América Latina, donde hay elevados niveles de desigualdad, “los estudios pueden ser un indicador de la exclusión social y política que padece gran parte de la población, lo que en principio no sería benéfico para el funcionamiento del sistema político” (Rivas *et al.*, 2010, p. 288).

## Metodología

Para poner a prueba las hipótesis presentadas en la sección anterior se realizó una estrategia diferenciada. Para las hipótesis 1 a 4 utilizamos los datos de los cuestionarios por legislatura. Como la hipótesis 5 implica evaluar información exógena a la de las encuestas, se efectuó una revisión de noticias y de investigaciones previas para tratar de identificar si el aumento de los escándalos relacionados con el poder judicial en Colombia está relacionado con los patrones de evolución de la confianza y percepción de la independencia que los congresistas tienen frente al poder judicial.

En cuanto al proceso de revisión de las primeras cuatro hipótesis, primero se revisaron los cuestionarios para identificar las preguntas que representen las variables de interés. La tabla 5.1 presenta las preguntas utilizadas por cuestionario. Con la información obtenida de los cuestionarios se realizaron dos tipos de análisis. Primero, con las variables cuya respuesta está dada en una escala con un orden significativo, se llevó a cabo un análisis de correlaciones. Esto se hizo con las preguntas relacionadas con la confianza, la independencia, la ideología, la edad y la formación. Debido a que las escalas y los textos de las preguntas varían entre cuestionarios, este análisis se efectuó de manera diferenciada por cuestionario.

Tabla 5.1 Variables utilizadas para el análisis

	Legislatura 1998-2002	Legisla- tura 2002-2006	Legis- latura 2006- 2010	Legis- latura 2010- 2014	Legis- latura 2014- 2018	Legis- latura 2018- 2022
Confianza en el poder judicial	En relación con las siguientes personas, grupos e instituciones, me gustaría saber qué grado de confianza, mucha (1), bastante (2), poca (3) o ninguna (4), le merece su actuación en la vida pública colombiana: p701 = El poder judicial	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002, pero cambia el sentido de la escala	La misma pregunta que en la legislatura 2002-2006	La misma pregunta que en la legislatura 2002-2006	La misma pregunta que en la legislatura 2002-2006	La misma pregunta que en la legislatura 2002-2006

	Legislatura 1998-2002	Legislatura 2002-2006	Legis- latura 2006- 2010	Legis- latura 2010- 2014	Legis- latura 2014- 2018	Legis- latura 2018- 2022
Percepción de independencia del poder judicial	N/A	Hablando del poder judicial, ¿podría darme su opinión sobre la independencia del mismo? 1 = Mínima independencia 5 = Máxima independencia	La misma pregunta que en la legislatura 2002-2006	La misma pregunta que en la legislatura 2002-2006, pero cambia la escala; se mide de 1 a 10	La misma pregunta que en la legislatura 2010-2014	La misma pregunta que en la legislatura 2010-2014
Talante democrático	Con cuál de las dos siguientes frases está usted más de acuerdo: 1 = La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno 2 = En contextos de crisis económica e inestabilidad política, un Gobierno autoritario puede ser preferible frente a uno democrático	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	N/A
Ideología del legislador	Como recordará, cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones <i>izquierda</i> y <i>derecha</i> . En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se ubicaría usted, teniendo en cuenta sus ideas políticas? 1 = Izquierda 10 = Derecha	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002
Ideología del partido	Y en esa misma escala, dónde situaría usted a su partido: 1 = Izquierda 10 = Derecha	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002

	Legislatura 1998-2002	Legislatura 2002-2006	Legis- latura 2006- 2010	Legis- latura 2010- 2014	Legis- latura 2014- 2018	Legis- latura 2018- 2022
Edad	Cuántos años cumplió en su último cumpleaños	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002
Formación	Cuáles son los estudios de más alto nivel oficial que usted ha cursado: 1 = Ninguno 2 = Primarios 3 = Secundarios o similares	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002	La misma pregunta que en la legislatura 1998-2002

Fuente: Elaboración propia

El segundo tipo de análisis se efectuó para la pregunta relacionada con el talante democrático. Como la respuesta a esa pregunta es dicotómica y el código numérico de cada respuesta no tiene un significado ordinal, no es posible hacer una correlación. Por lo tanto, para poner a prueba la hipótesis 1, se intentó llevar a cabo una prueba de comparación de medias entre grupos.

Esta prueba busca verificar si hay una diferencia significativa en los niveles de confianza y percepción de independencia del poder judicial, entre el grupo de congresistas con talante más democrático y el grupo de congresistas con talante menos democrático. Sin embargo, la variación en las respuestas era muy limitada<sup>3</sup> y no se cumplían los supuestos para poder tener una prueba con resultados robustos. Por lo tanto, no se pudo hacer una prueba formal para la hipótesis 1 y fue necesario limitarnos a presentar la frecuencia de las respuestas a dicha pregunta en el tiempo.

<sup>3</sup> Ante una pregunta dicotómica con opciones extremas, muy pocos congresistas marcaron la opción que indica que “en contextos de crisis económica e inestabilidad política, un Gobierno autoritario puede ser preferible que uno democrático”. Si bien esto puede reflejar que los congresistas colombianos tienen un talante muy democrático, también, por la forma como está construida la pregunta, es posible que haya un efecto de respuesta socialmente deseable.

## Resultados

Los resultados son presentados de la siguiente manera: primero se describe la evolución de las dos variables de interés, confianza y percepción de independencia del poder judicial; luego se muestra la evolución de los principales obstáculos identificados por los parlamentarios para la independencia del poder judicial; y, finalmente, se presentan los resultados de las correlaciones realizadas para evaluar las hipótesis planteadas.

### Evolución de la confianza del parlamento en el poder judicial

Para indagar por la confianza, las encuestas de la Universidad de Salamanca preguntan a los diputados de la Cámara de Representantes por una serie de instituciones, entre las que nos concentramos aquí en las respuestas sobre el poder judicial. Es necesario advertir que la escala se modifica en las tres últimas encuestas, y la opción bastante cambia por alguna. Los resultados de la evolución (tabla 5.2) permiten observar una confianza media en los dos primeros períodos (1998-2002 - 2002-2006), que aumenta considerablemente en el tercero y el cuarto (2006-2010 - 2010-2014), para bajar de nuevo a un punto medio, en los dos últimos períodos (2014-2018 - 2018-2022).

Tabla 5.2 Confianza en el poder judicial 1998-2022

Año	1998-2002		2002-2006		2006-2010		Año	2010-2014		2014-2018		2018-2022	
Es- cala	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Es- cala	Freq	%	Freq	%	Freq	%
Mu- cha	17	19,32	13	13,68	26	24,53	Mu- cha	31	34,07	5	6,17	4	5,41
Bas- tante	21	23,86	31	32,63	55	51,89	Al- guna	44	48,35	36	44,44	27	36,49
Poca	45	51,14	45	47,37	25	23,58	Poca	11	12,09	36	44,44	31	41,48
Nin- guna	5	5,68	4	4,21	0	0	Nin- guna	2	2,20	4	4,94	11	14,86
NS/ NC	0	0	2	2,1	0	0	NS/ NC	3	3,30	0	0	1	1,35
Total	88	100	95	100	106	100	Total	91	100	81	100	74	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA-USAL.

Mientras el 43,18% de los encuestados en 1998 manifestó que tiene mucha o bastante confianza en el poder judicial, el 51,14% tuvo poca y el 5,68% ninguna. Con resultados cercanos, el 46,31% de los encuestados en el 2003 manifestó que tiene mucha o bastante confianza en el poder judicial, el 47,37% tuvo poca y el 4,21% ninguna. En la encuesta del 2006 el 76,42% de los entrevistados dijo que tiene mucha o bastante confianza en el poder judicial, mientras que solo el 23,58% manifestó que tiene poca, y no hay parlamentarios que hayan declarado que no tienen confianza en esta institución.

La confianza reportada en el cuestionario realizado en el 2010 es mucho mayor. Aunque hay un cambio en la escala de la pregunta, y la opción bastante cambia por alguna, el porcentaje de quienes contestan mucha o alguna es congruente con el período anterior, subiendo al 82,42%. Esto se explica en parte porque la opción alguna puede atraer muchas más respuestas que bastante, que es más exigente. En todo caso, solo el 14,29% de los encuestados dice que tiene poca o ninguna confianza en el poder judicial.

Esta tendencia cambia en los cuestionarios realizados en el 2014 y el 2018, donde se observa una disminución en los niveles de confianza, llegando a niveles similares, e incluso inferiores, a los de las primeras legislaturas. Así, en el 2014 el 50,61% de los encuestados manifiesta que tiene mucha o alguna confianza en el poder judicial y el 49,38% se decanta por las opciones poca o ninguna. En el 2018 el 41,9% de los legisladores consultados manifiesta que tiene mucha o alguna confianza en el poder judicial, y el 56,34%, poca o ninguna. El descenso en la opción mucha es especialmente llamativo, al pasar de 34,07% en el período 2010-2014 a 6,17% en 2014-2018, y a 5,41% en el último. En cualquier caso, la confianza de los parlamentarios en el poder judicial es mayor que la de los ciudadanos en el sistema de justicia que, según los datos del Barómetro de las Américas,<sup>4</sup> en el 2006, el 2010, el 2014 y el 2018 alcanzó el 40,1%, el 42,7%, el 31,8% y el 30,0%, respectivamente.

---

<sup>4</sup> Disponibles en <https://obsdemocracia.org/>

## Evolución de la percepción del parlamento sobre la independencia del poder judicial

Las encuestas del PELA-USAL desde el período 2002-2006 indagan sobre la percepción de los legisladores frente a la independencia del poder judicial, en una escala de 1 a 5 en los dos primeros cuestionarios, que pasó a ser de 1 a 10 en los tres últimos. Aquí, para comparar, se convirtió la escala de los cuestionarios finales, para trabajar en todos los casos con la original.

Los resultados de la evolución (tabla 5.3) permiten observar un aumento constante de las percepciones sobre la independencia en los tres primeros períodos (2002-2006, 2006-2010 y 2010-2014), que se retrae en el cuarto (2014-2018), alcanzando el más bajo nivel del tiempo estudiado, recuperándose levemente en la última legislatura (2018-2022).

Tabla 5.3 Percepciones sobre la independencia 2002-2022

Año	2002-2006		2006-2010		2010-2014		2014-2018		2018-2022	
Escala	Freq	%								
Mínima (1)	6	6,32	10	9,35	1	1,10	14	17,29	7	9,59
(2)	12	12,63	16	14,95	5	5,50	16	19,76	9	12,33
(3)	37	38,95	23	21,50	16	17,58	21	25,92	21	28,77
(4)	28	29,47	44	41,12	37	40,66	22	27,16	25	34,25
Máxima (5)	12	12,63	14	13,08	30	30,97	8	9,88	10	13,7
NS/NC	0	0	0	0	2	2,20	0	0	1	1,59
Total	95	100	107	100	91	100	81	100	73	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA-USAL.

En el 2003 el 42,1% de los encuestados ubica la independencia del poder judicial en sus dos valores máximos, el 38,95% en el valor medio y el 18,95% en sus valores mínimos. En el 2006 las percepciones sobre la independencia aumentan y el 54,2% de los encuestados la ubica en sus dos valores máximos, el 21,50% en el medio y el 24,3% en los dos mínimos. El aumento se mantiene en la encuesta de 2010, en la que el 71,63% otorga los valores máximos a la independencia, el 17,58 % el valor medio

y solo el 6,60% el mínimo. Como en el caso de la confianza, la tendencia cambia en el 2014 y solo el 37,04% de los encuestados ubica la independencia del poder judicial en sus dos valores máximos, el 25,92% en el valor medio y el 37,05% en sus valores mínimos. En el último período la valoración sobre la independencia vuelve a aumentar, con el 47,95% de los congresistas que manifiestan que tienen altos niveles de confianza, el 28,77% que se ubican en el nivel medio y el 21,92% que se inclinan hacia los valores mínimos.

## Obstáculos para la independencia

Los cuatro principales obstáculos que los entrevistados identifican para que el poder judicial actúe de forma independiente en el 2003 son la falta de recursos materiales y humanos (24,2%), el sistema de nombramiento y destitución de los jueces (14,74%), su dependencia financiera (13,68%) y la formación de los jueces (12,63%). En la encuesta del 2006 el sistema de nombramiento y destitución de los jueces pasa a ser la opción más seleccionada (34,58%), seguida de las presiones del ejecutivo (23,36%), la falta de recursos materiales y humanos (13,08%), y la dependencia financiera (12,15%).

A partir del 2010 se incluyen dos nuevas opciones de respuesta: la corrupción y la presión de los partidos políticos, que sin embargo no están entre los principales obstáculos seleccionados por los entrevistados para ese período, pero sí en el siguiente. En el 2010 las cuatro opciones más seleccionadas son el sistema de nombramiento y destitución de los jueces (28,57%), la falta de recursos materiales y humanos (13,19%), la formación de los jueces (10,99%) y la dependencia financiera (7,69%).

Finalmente, en la encuesta del 2014 la corrupción es percibida como el principal obstáculo para la independencia (35,90%), seguida de las presiones del ejecutivo (19,23%), las presiones de los grupos económicos (14,10%) y las presiones de los partidos políticos (7,69%), mientras que en la del 2018 aparecen de nuevo la corrupción y las presiones de los grupos económicos como principales obstáculos para la independencia judicial, en el mismo porcentaje (12,12%), seguidas de las presiones del ejecutivo (6,06%) y de los partidos políticos, en un porcentaje igual al de la falta de recursos materiales y humanos (4,55%).

Tabla 5.4 Principales obstáculos para la independencia 2002-2022

Obstáculos	2002-2006		2006-2010		2010-2014		2014-2018		2018-2022	
	Freq	%								
Sistema de nombramiento y destitución	14	14,74	37	34,58	26	28,57	4	5,13	2	3,03
Falta de recursos materiales y humanos	23	24,21	14	13,08	12	13,19	3	3,85	3	4,55
Dependencia financiera	13	13,68	13	12,15	7	7,69	1	1,28	1	1,52
Formación de los jueces	12	12,63	2	1,87	10	10,99	2	2,56	1	1,52
Presión del ejecutivo	11	11,58	25	23,36	4	4,40	15	19,23	4	6,06
Presión de los grupos económicos	6	6,32	4	3,74	3	3,30	11	14,10	8	12,12
La corrupción	-	-	-	-	4	4,40	28	35,90	8	12,12
Presión de los partidos políticos	-	-	-	-	0	0	6	7,69	3	4,55

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA-USAL.

La tabla 5.4 muestra cómo mientras en los primeros años las preocupaciones de los congresistas se centraban en el sistema de nombramientos y la falta de recursos materiales y personales, en el 2014 y el 2018 los principales obstáculos pasaron a ser la corrupción y las presiones de los grupos económicos. Llama la atención, asimismo, que las presiones del ejecutivo, que aparecen en el 2006, desaparecen en el período siguiente, para ser consideradas de nuevo en el 2014 y el 2018 como obstáculos relevantes para la independencia.

### Factores asociados a las actitudes frente al poder judicial

Según nuestra primera hipótesis (H1), se espera que los legisladores que admiten que en algunos contextos un Gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático manifiesten que tienen menos confianza en el poder judicial y en su independencia. No obstante, como se ve en la tabla 5.5, el número de entrevistados que admiten lo que hemos llamado talante poco democrático es muy bajo, lo que, por un lado, impide

hacer el análisis, y por el otro, puede ser visto como algo positivo en el contexto colombiano. Sin embargo, no se puede descartar la posibilidad de que esta pregunta, que no está incluida en el estudio del 2018, tenga un sesgo de deseabilidad social, ya que este es un cuestionario que se realiza en forma de entrevista.

Tabla 5.5 Relación entre confianza y talante democrático de los legisladores 1998-2018

Año / observación	98-02	02-06	06-10	10-14	14-18
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	84	92	103	90	80
En contextos de crisis económica e inestabilidad política, un Gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	4	3	3	1	1
Total	88	95	106	91	81

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA-USAL.

Las siguientes hipótesis contrastan los resultados de confianza e independencia con la ubicación ideológica, la educación y la edad de los entrevistados, y con escándalos de corrupción judicial. Se espera entonces que los legisladores que se ubican más a la izquierda asignen valores más bajos en materia de confianza e independencia del poder judicial (H2), que los legisladores con una formación más amplia demuestren más confianza y más reconocimiento sobre la independencia del poder judicial (H3), que los legisladores de mayor edad demuestren más confianza y más reconocimiento de la independencia del poder judicial (H4), y que los escándalos de corrupción influyan negativamente en la confianza y las percepciones sobre la independencia (H5).

Las tablas 5.6 y 5.7 muestran los resultados de las correlaciones entre los factores asociados a los legisladores y las variables de interés. Lo primero que se puede observar es que las variables que tienen una correlación significativa con la confianza y la independencia varían entre legislaturas. Además, ninguno de ellos muestra relevancia en el período 1998-2002.

Tabla 5.6 Relación entre la confianza y otros factores 1998-2022

Período	98-02	02-06	06-10	10-14	14-18	18-22
Nivel de estudio	0,036	-0,076	-0,03	-0,15	-0,057	0,2788**
Edad	0,093	0,165*	0,56	0,097	-0,01	0,0365
Ideología del diputado	-0,103	-0,38	0,2284***	0,018	0,228**	0,2340*
Ideología del partido	0,205	-0,04	0,226**	-0,035	0,051	0,0260

\*P < 0,1 \*\*P < 0,05 \*\*\*P < 0,01

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA-USAL.

Tabla 5.7 Relación entre la independencia y otros factores 2002-2022

Período	02-06	06-10	10-14	14-18	18-22
Nivel de estudio	0,179*	0,1307	0,0006	0,179	0,0489
Edad	-0,194**	0,02	-0,089	0,191*	0,1039
Ideología del diputado	-0,131	0,3112***	0,267**	-0,0257	0,0517
Ideología del partido	-0,128	0,142	0,11	-0,08	-0,0273

\*P < 0,1 \*\*P < 0,05 \*\*\*P < 0,01

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA-USAL.

Mientras la ideología (H2), tanto del legislador como de su partido, aparece como relevante en el análisis de confianza en el período 2006-2010 (correlaciones significativas de 0,2284 y 0,226, respectivamente), en los períodos 2014-2018 y 2018-2022 solo la del diputado incide en la confianza (correlaciones significativas de 0,228 y 0,2340, respectivamente), sin que haya relación ni en el primer período ni el cuarto (1998-2002 y 2010-2014). En materia de percepciones sobre la independencia, la ideología del diputado incide en los períodos 2006-2010 (correlación significativa de 0,3112) y 2010-2014 (correlación significativa de 0,267). En todos estos casos la relación es según la hipótesis planteada: los legisladores que se autoubican o que ubican a su partido más a la derecha muestran mayores niveles de confianza y mejores percepciones sobre la independencia.

En cuanto a la educación o el nivel de estudio (H3), solo incide en los niveles de confianza del período 2018-2022 y en las percepciones sobre la independencia del cuestionario de 2002-2006; en ambos casos en el sentido de la hipótesis planteada: a más educación, mayor reconocimiento

de la independencia del poder judicial (correlación significativa de 0,2788 y 0,179, respectivamente).

Finalmente, la edad (H4) incide en los niveles de confianza e independencia en el período 2002-2006, y en las percepciones sobre la independencia en el período 2014-2018. No obstante, los resultados del período 2002-2006 sobre la confianza y la independencia son contradictorios. Mientras la hipótesis plantea que el aumento en la edad tendrá un efecto positivo en la confianza y las percepciones sobre la independencia, lo que sucede es que se cumple para la primera y ocurre lo contrario para la segunda. Es decir, a más edad, hay más confianza (correlación significativa de 0,165\*), pero menor percepción de independencia (correlación significativa de -0,194\*\*). No obstante, en el período 2014-2018 la edad reaparece con una relación positiva respecto de la independencia: a mayor edad, más reconocimiento de la independencia del poder judicial (correlación significativa de 0,191\*).

## El sistema judicial bajo la lupa

Nuestra última hipótesis (H5) plantea que se espera que los escándalos de corrupción relacionados con el poder judicial afecten negativamente la confianza de los parlamentarios en él y las percepciones sobre su independencia. El aumento de la desconfianza en el poder judicial se enmarca en un contexto de desconfianza generalizada en las instituciones. La tabla 5.8 incluye los datos del Barómetro de las Américas sobre desconfianza en la Corte Constitucional y el sistema de justicia desde el 2005 hasta el 2018, y refleja que a partir del 2013 la desconfianza de los ciudadanos en la Corte Constitucional y el sistema de justicia aumentó considerablemente.

Tabla 5.8 Porcentaje de ciudadanos que no confían en la Corte Constitucional (CC) ni en el sistema de justicia (SJ)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016	2018
CC	27,6	29,8	30,4	26,9	24	24,9	26,8	39	50,8	50,3	27,4	45,0
SJ	29,7	35,1	33,1	27,6	30,5	33,3	34	37,2	51,6	48,1	54,6	50,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Barómetro de las Américas.

La tendencia en el aumento reciente de la desconfianza no es exclusiva del poder judicial, ni de Colombia; sin embargo, la caída generalizada

de la confianza en las instituciones es notable, particularmente en las tres ramas del poder público colombiano entre el 2012 y el 2013, panorama que persiste en las encuestas del Barómetro de las Américas del 2014, el 2016 y el 2018. En el caso de los ciudadanos, esta caída en la confianza es asociada con factores como la valoración negativa del desempeño del Estado, las percepciones sobre la corrupción y la situación económica del país, así como el poco interés en la política (García *et al.*, 2016). Pero ¿cuál es el contexto específico que puede explicar las variaciones de las percepciones de los miembros de la Cámara de Representantes sobre el poder judicial, desde 1998 hasta el 2018?

La administración de Ernesto Samper, quien se posesionó en agosto de 1994, resultó impactada por el llamado Proceso 8.000, en el que se probó la financiación de su campaña electoral por parte del Cartel de Cali, lo que generó una crisis en las relaciones con Estados Unidos y una crisis interna entre distintos poderes del Estado.<sup>5</sup> Como consecuencia del escándalo, la Corte Suprema investigó y condenó a más de una docena de congresistas del Partido Liberal, al exprocurador David Turbay y al exministro Fernando Botero (Semana, 1997).

El Gobierno de Andrés Pastrana, quien asumió el cargo en agosto de 1998, estuvo marcado por el apoyo de Estados Unidos a la lucha contra el narcotráfico mediante el Plan Colombia y por su fallido proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que inició mal y terminó mal en enero del 2002 (Semana, 2019). Entre las propuestas con las que fue elegido, y que sin embargo no se concretaron, se incluían la elección popular del contralor y el procurador, y la del fiscal por parte de la Corte Suprema, de terna enviada por la Corte Constitucional (El Tiempo, 1998).

Uribe llegó por primera vez a la presidencia en agosto del 2002 y fue reelegido en el 2006, luego de que en el 2005 la Corte Constitucional avalara la reforma que le permitió aspirar a un segundo período.<sup>6</sup> Desde el inicio de su primer mandato había propuesto reformas tendientes a

---

<sup>5</sup> El procurador de la época fue acusado por la Fiscalía de enriquecimiento ilícito y a su vez el procurador investigó disciplinariamente al fiscal y a su círculo cercano (Uprimny, 2001).

<sup>6</sup> Declarada constitucional en la sentencia C-1040/2005.

restringir las competencias de la Corte, y su ministro de justicia mostró una directa enemistad con ella (El Tiempo, 2002).

En febrero del 2009 la revista *Semana* dio a conocer el escándalo de las “chuzadas”, esto es, de interceptaciones telefónicas ilegales realizadas por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a periodistas, políticos de oposición, líderes sociales y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, entre otros. Las investigaciones alcanzaron a altos funcionarios del Gobierno, como el secretario general de la presidencia y la entonces directora del DAS.

El escándalo de las chuzadas surgió poco después de que se hicieran públicos los nexos entre políticos y grupos paramilitares a lo largo y ancho del país, muchos de ellos de la coalición del presidente Uribe, quien se mostraba contrariado por las actuaciones de la Corte Suprema y que calificaba de persecución política (Semana, 2010). La crisis de la parapolítica afectó la legitimidad del Congreso y los partidos políticos, luego de que la justicia emitiera más de setenta condenas relacionadas con estos hechos.

Por otro lado, la reforma constitucional sobre la reelección aprobada en el 2005 afectó el balance de poderes diseñado por la Constitución. La idea original era que el presidente participara en la nominación, la designación y el nombramiento de funcionarios que ocuparían sus cargos cuando el jefe de Estado ya no estuviese en el poder, como el fiscal, el procurador, el defensor del pueblo y magistrados de las altas cortes, pero ante el cambio constitucional el equilibrio se vio afectado y derivó en una mayor concentración del poder presidencial (Botero *et al.*, 2010).

El Consejo Superior de la Judicatura es un ejemplo de lo anterior. Creado en 1991 como órgano encargado de gestionar la rama judicial y ejercer el control disciplinario de jueces y abogados, con una Sala Administrativa y una Sala Disciplinaria, ha sido el centro de múltiples escándalos. Para el 2008 todos los magistrados de su Sala Disciplinaria, elegidos por el Congreso de ternas enviadas por el presidente, habían sido nominados por Uribe (Botero *et al.*, 2010). Además, debido al control difuso previsto en materia de tutelas en Colombia, esta sala era competente para conocer y fallar tutelas, y no en pocas ocasiones fue cuestionada su independencia.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Finalmente, el Acto Legislativo N.º 2 de 2015, sobre el equilibrio de poderes, además de eliminar la reelección presidencial, reemplazó a la Sala Disciplinaria por una Comisión

En octubre del 2009 la Sala Disciplinaria fue señalada por el entonces presidente de la Corte Suprema de asumir funciones que no le corresponden, luego de que mediante tutela revocara una condena penal contra una exrepresentante. Ya antes un excongresista condenado por parapolítica había obtenido la libertad por pena cumplida, también por un fallo de tutela de la Sala Disciplinaria (Dejusticia, 2009).

En noviembre del 2013 el entonces magistrado de la Sala Disciplinaria Henry Villarraga renunció a su cargo al verse involucrado en un caso de corrupción, relacionado con la exigencia de dinero para que un proceso judicial por desapariciones extrajudiciales contra un coronel en retiro del ejército fuera conocido por la justicia penal militar, en lugar de la ordinaria. No era su primer escándalo, a inicios del 2012 se había visto involucrado en “el carrusel de pensiones de la Judicatura”, donde se hizo público el nombramiento como magistrados auxiliares de funcionarios judiciales próximos a jubilarse, lo que les permitía incrementar notablemente el valor de sus mesadas pensionales (El Tiempo, 2012).

En cuanto a la Sala Administrativa, como encargada de elaborar las listas de los candidatos a jueces y magistrados, y enviarlas a la corporación que debe hacer el nombramiento, tiene una importante influencia en la definición de quienes ingresan y ascienden en la carrera judicial, y por lo tanto de quienes llegan a la Corte Suprema y al Consejo de Estado, instancias que a su vez eligen a los magistrados de esta sala (Uprimny y Villadiego, 2015).

En un uso perverso de esta facultad, donde los magistrados de la Sala Administrativa elaboran las listas para el nombramiento de los magistrados de las altas cortes, que a su vez los eligen a ellos, se terminó generando una puerta giratoria. Fueron ampliamente difundidos los casos de Francisco Ricaurte y Pedro Munar, que pasaron de ser magistrados de la Corte Suprema a ser magistrados de la Sala Administrativa (Espinoza, 2013).

En el 2013, Ricaurte era catalogado como uno de los superpoderosos de la justicia, y a pesar de ser ya magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, se le consideraba el verdadero poder en la Corte Suprema. En la lista de superpoderosos también aparecía Alejandro Ordóñez, procurador

---

Nacional Disciplinaria (artículo 257, Constitución Política) y modificó los requisitos para ser elegido como magistrado de una alta corte, haciéndolos más estrictos.

general, que no solo había sido magistrado del Consejo de Estado, sino que gracias a nombramientos que hizo en el ente de control de personas cercanas a los magistrados de las altas cortes mantenía un gran poder en ellas (Lewin, 2013).<sup>8</sup>

Mientras todos estos escándalos se sucedían, en el 2010 Juan Manuel Santos llegó a la presidencia,<sup>9</sup> donde permaneció hasta el 2018. Su Gobierno lideró una reforma a la justicia que, luego de pasar por el trámite legislativo completo correspondiente a una reforma constitucional, fue objetada por el Gobierno el 21 de junio del 2012, por incluir cambios que favorecían la impunidad de los aforados (Battle y Duncan, 2013).<sup>10</sup>

La separación de Uribe de la coalición de gobierno en julio del 2012 y las conversaciones de paz con las FARC generaron un clima de polarización que reinó en las elecciones del 2014. Mientras tanto, los escándalos en el poder judicial seguían sucediendo. En septiembre del 2013 el fiscal general, Eduardo Montealegre, quien había sido magistrado y presidente de la Corte Constitucional, fue cuestionado por el otorgamiento directo de contratos millonarios de los que se favorecieron, entre otros, magistrados del Consejo de Estado que incidieron en la decisión que le permitió permanecer como fiscal hasta el 2016 y no hasta el 2014 (Lewin y

---

<sup>8</sup> Otro nombre en la lista de superpoderosos fue el de José Leonidas Bustos, en ese momento presidente de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema. Ordóñez sería destituido por el Consejo de Estado en el 2016, al probarse que su reelección en la Procuraduría fue irregular por haberse valido del voto de magistrados cuyos familiares fueron vinculados por él al ente de control. Por su parte, Ricaurte, Bustos y el también exmagistrado Gustavo Malo terminaron investigados en el escándalo de corrupción conocido como Cartel de la Toga, en el que se les señala de amañar procesos a cambio de millonarias sumas de dinero, un escándalo que explotó con la captura, en el 2017, del exjefe anticorrupción de la Fiscalía General, Luis Gustavo Moreno.

<sup>9</sup> Luego de que en la Sentencia C-141-10 la Corte Constitucional declarara inconstitucional la ley que convocaba al referendo que buscaba una reforma a la Constitución que permitiera la segunda reelección de Uribe, de quien Santos había sido ministro de defensa.

<sup>10</sup> Al final de esta frustrada reforma todos quedaron mal, el Gobierno en pleno y los congresistas, lo que no solo llevó a la renuncia del ministro de justicia, sino que afectó las relaciones entre el presidente y el legislativo. Pero su aprobación habría implicado el descalabro de las investigaciones a altos funcionarios por casos como las chuzadas del DAS, Agro Ingreso Seguro y las investigaciones de la Corte Suprema a congresistas por temas como la parapólitica.

León, 2015).<sup>11</sup> Como se verá en las conclusiones, todo este devenir se relaciona con las variaciones en los niveles de confianza y en las percepciones que tienen los legisladores de la independencia del poder judicial.

## Conclusiones

Aunque la Constitución de 1991 fue el resultado de un acuerdo fundamental entre diversas fuerzas políticas de las más opuestas tendencias que buscaba un cambio político y social, la materialización de esas intenciones no ha tenido un camino fácil. Colombia sigue siendo un país golpeado por profundas desigualdades y dinámicas violentas, donde la idea de Estado de derecho está todavía en construcción y la corrupción es un tema siempre vigente en todos los niveles.

En este contexto, la exploración de las percepciones de los representantes a la Cámara sobre el poder judicial desde 1998 contribuye a la exploración de las interacciones entre ramas que idealmente deberían controlarse unas a otras. Y lo primero que hay que decir al respecto es que resulta positivo que los niveles de confianza que expresan los legisladores colombianos sean superiores a los que manifiesta la ciudadanía en general.

Lo que los datos muestran es que los legisladores entrevistados en 1998 y el 2003 tienen niveles medios de confianza en el poder judicial. El 43,18% manifiesta que tiene mucha o bastante confianza en 1998, y el 46,31%, en el 2003. La cifra sube al 76,42% en el 2006. En el 2010 los legisladores siguen mostrando un altísimo nivel de confianza, que alcanza el 82,42%, resultado que debe matizarse debido al cambio de escala en la pregunta, ya que la opción bastante fue reemplazada por alguna. Finalmente, en el 2014 y el 2018 la confianza se retrajo a niveles medios,

---

<sup>11</sup> A inicios del 2015 se conoció que el magistrado y entonces presidente de la Corte Constitucional Jorge Pretelt incidió en la selección de una acción de tutela, para su revisión por la Corte, a cambio de una millonaria suma. El magistrado resultó condenado por la Corte Suprema en diciembre del 2019 por estos hechos (Semana, 2015). Luego, en el 2017, se destapó una trama de corrupción en la justicia penal del departamento del Meta, que llegó hasta tres magistrados de Tribunal, señalados de recibir dinero a cambio de sus decisiones (El Espectador, 2018).

con un 50,61% y un 41,9%, respectivamente, mientras esos mismos años la confianza de los ciudadanos frente al sistema de justicia era de apenas el 31,8% y el 30%.

Las percepciones sobre la independencia del poder judicial, por las que se pregunta a partir de la encuesta del 2003, son positivas ese año y los dos siguientes. En el 2003 el 42,1% de los encuestados ubica la independencia del poder judicial en sus dos valores máximos; en el 2006 el 54,2%, en el 2011 el 71,63%, para bajar en el 2014 al 37,04% y subir en el 2018 al 47,95%.

La exploración de posibles explicaciones a los anteriores resultados en factores asociados a los parlamentarios, como su edad, el nivel de educación y la ideología, no es concluyente. Sin embargo, se encontró que el factor que mostró más consistencia fue la ideología personal del parlamentario. Quienes en el autorreporte ubican su partido y se ubican a ellos mismos más a la derecha muestran mayores niveles de confianza y mejores percepciones frente a la independencia.

Este resultado sugiere la idea de que la derecha, al estar más cerca al establecimiento y tener la posibilidad de influir en la conformación del poder judicial, tiende a tener más confianza en él. A la vez, la izquierda, al estar más alejada de la configuración burocrática de la rama judicial, puede percibir que esta es menos independiente. La hipótesis sobre la educación, por su parte, solo se confirma en un período para la independencia y en otro para la confianza. Esto indica que este factor se relaciona de manera muy moderada con la percepción de la independencia y la confianza en el poder judicial.

Es más enigmático el comportamiento de la variable edad: de acuerdo con la hipótesis planteada, se espera que a mayor edad, mayores niveles de confianza y percepciones más positivas sobre la independencia. Esta hipótesis se cumple para la confianza en la encuesta del 2003, pero la relación es negativa para la independencia. Sin embargo, en el 2014 hay una relación positiva entre la edad y la independencia. Una posible interpretación de estos resultados es que los parlamentarios mayores pueden tender a confiar en la rama judicial a pesar de no creer en su independencia. Esto, sin duda, merece más exploración.

Más allá de las características de los parlamentarios, ¿pueden los escándalos de corrupción judicial explicar las variaciones en materia de

confianza e independencia? La primera encuesta se hizo en agosto de 1998 y coincidió con el inicio del gobierno de Pastrana, cuando todavía se investigaba y juzgaba a excongresistas por el Proceso 8.000. Pese a ello, como ya se dijo, los niveles de confianza en el poder judicial son medios.

La segunda ola de entrevistas se hizo entre mayo y junio del 2003, casi un año después de que Uribe llegara a la presidencia. Una época para la cual el presidente se mostraba crítico con la Corte Constitucional, pero no así con la Suprema. Los resultados de este año son similares a los de las encuestas anteriores, con un leve aumento en la confianza. Aquí se introducen las preguntas sobre la independencia y el 42% de los encuestados la ubica en sus valores máximos, mientras el principal obstáculo para la independencia se identifica con la falta de recursos materiales y humanos.

La encuesta del 2006 se hizo entre agosto y septiembre, con Uribe recién posesionado en su segundo mandato. En este momento los niveles de confianza son verdaderamente altos: llegan al 76%. También las percepciones sobre la independencia aumentan a más del 50% y los principales obstáculos que los parlamentarios encuentran para la independencia judicial son el sistema de nombramiento y remoción, y las presiones del ejecutivo.

La siguiente encuesta se hizo entre diciembre del 2010 y abril del 2011, al inicio del Gobierno Santos. Habían estallado ya los escándalos de la parapolítica y las chuzadas; no obstante, en este momento hay un repunte de confianza que alcanza el 82%, que se puede interpretar como un apoyo de los parlamentarios a la institución. También aumenta la percepción de independencia, mientras se señala como su principal obstáculo el sistema de nombramiento y remoción.

Cuando se hizo la encuesta del 2010, ya había señalamientos contra la Sala Disciplinaria del Consejo Superior por invadir competencias de la Corte Suprema, pero fue en el 2012 cuando empezaron a sucederse uno a uno el escándalo del carrusel de pensiones de la Judicatura, la renuncia de un magistrado de la Sala Disciplinaria por pedir dinero para que un caso de falsos positivos tuviese fuero militar, los escándalos de la puerta giratoria entre la Corte Suprema y el Consejo Superior, y los cuestionamientos a la reelección del procurador gracias al voto de magistrados con familiares beneficiados de su poder burocrático.

Después de estos escándalos la confianza volvió a estar en puntos medios en las encuestas del 2014 y el 2018, mientras se señalan entre los principales obstáculos para la independencia judicial la corrupción y las presiones del ejecutivo y los grupos económicos, lo que corrobora la hipótesis según la cual todos estos escándalos terminaron afectando las percepciones de los legisladores sobre el poder judicial.

## Referencias

Alcántara, M., y Rivas, C. (2007). Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina. *Política y Gobierno*, 14(2), 349-390.

Armaly, M. T. (2018). Extra-judicial actor induced change in Supreme Court legitimacy. *Political Research Quarterly*, 71(3), 600-613.

Battle, M., y Duncan, G. (2013). Colombia: un panorama menos confuso. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 101-116.

Bohigues, A. (2018). El apoyo a la democracia en los parlamentos latinoamericanos. Análisis del demócrata ambivalente. *Revista de Ciencia Política*, 38(1), 51-82.

Botero, F., Hoskin, G. W., y Pachón, M. (2010). Sobre forma y sustancia: una evaluación de la democracia electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 41-64.

Botero, S. (2020). Confianza, apoyo a la democracia y corrupción: una mirada a la Corte Constitucional en la opinión pública colombiana. *Latin American Law Review*, 4, 25-47.

Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435-457.

El Espectador (2018). Magistrados del Meta van a juicio ante la Corte Suprema de Justicia. <https://bit.ly/3FkERM0>.

El Tiempo (1998). Cinco compromisos de Pastrana. <https://bit.ly/3N92PMi>.

El Tiempo (2002). Londoño le dispara a la Corte. <https://bit.ly/3DxEXim>.

El Tiempo (2012). Las millonarias “palomitas” de los magistrados. <https://bit.ly/3TF8sEz>.

Espinosa, J. R. (2013). El Consejo Superior de la Judicatura: un mal diseño de papayazo. *Razón Pública*. <https://bit.ly/3f72z43>.

Dejusticia (2009). La Sala Disciplinaria de la Judicatura, ¿otra estrategia para salvar a los parapolíticos?. <https://bit.ly/3FmC1Xi>.

García, M., Pantoja, S., Plata, J. C., y Urbina, M. J. (2016). *Barómetro de las Américas Colombia. Democracia e instituciones*. Bogotá: Observatorio de la Democracia, Universidad de los Andes y USAID.

Helmke, G., y Staton, J. K. (2010). El rompecabezas de la política judicial en América Latina: una teoría sobre el litigio, las decisiones judiciales y los conflictos entre poderes. En G. Helmke y J. Ríos (eds.) *Tribunales constitucionales en América Latina* (pp. 515-558). Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia.

Inglehart, R., y Welzel, C. (2006). *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas - Siglo XXI.

Ingram, M. C. (2013). Elections, ideology or opposition? Assessing competing explanations of judicial spending in the Mexican States. *Journal of Law, Economics & Organization*, 29(1), 178-201.

Jacobs, L. R., y Shapiro, R. Y. (2000). *Politicians don't pander: Political manipulation and the loss of democratic responsiveness*. Chicago: University of Chicago Press.

Linares, S. (2003). La independencia judicial: conceptualización y medición. En G. Burgos (ed.), *Independencia judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?* (pp. 107-166). Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.

Lewin, J. E. (2013). Los súper poderosos de la justicia. *La Silla Vacía*. <https://bit.ly/3TF92IJ>.

Lewin, J. E., y León, J. (2015). Las diez cosas que revela el escándalo de Montealegre. *La Silla Vacía*. <https://bit.ly/3szinQ7>.

Rivas, C., Vicente, P., y Sánchez, F. (2010) La educación como elemento de calidad de los políticos latinoamericanos. *Política y Gobierno*, 12(2), 279-319.

Rogowski, J. C., y Stone, A. R. (2019). How political contestation over judicial nominations polarizes Americans' attitudes toward the Supreme Court. *British Journal of Political Science*, 1-19.

Saiegh, S. M. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y Gobierno*, 17(1), 3-24.

Sánchez, F., y Rivas, C. (2009). Patrones socioeconómicos de la elite legislativa y democracia en América Latina. En F. Anastasia, A. Mateos, M. Inácio y M. Mendes da Rocha (Orgs.), *Elites Parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte (pp. 131-177). Argumentum Editora.

Semana (1997). El Proceso 8.000.

<https://www.semana.com/especiales/articulo/el-proceso-8000/32798/>.

Semana (2010). Así fueron las “chuzadas” del DAS a la Corte Suprema de Justicia.

<https://www.semana.com/nacion/articulo/asi-fue-la-conspiracion/121785-3/>.

Semana (2015). Exmagistrado de la Corte Constitucional Jorge Pretelt es condenado a seis años y medio de prisión. <https://bit.ly/3f73vFB>.

Semana (2019). La paz de Pastrana: así fue el frustrado capítulo del Caguán. <https://bit.ly/3FhTHDI>.

Stevens, D., Bishin, B., y Barr, R. (2006). Authoritarian attitudes, democracy and policy preferences among Latin American Elites. *American Journal of Political Science*, 50(3), 606-620.

Uprimny, R. (2001). El “laboratorio” colombiano. Narcotráfico, poder y administración de justicia. En B. de Sousa y M. García (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Tomo I* (pp. 371-414). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Uprimny, R., y Villadiego, C. (2015). *Gobierno y administración de la rama judicial. Análisis de las propuestas de cambio en el proyecto de equilibrio de poderes*. Bogotá: Kas Papers.

## 6. La corrupción en sus justas proporciones. Percepciones de los legisladores colombianos en torno a la corrupción

*Jon Subinas*

*Sergio García-Rendón*

---

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587208092ch6>

### Resumen

La corrupción ha venido ganando terreno como tema de preocupación entre los ciudadanos de toda América Latina. El fenómeno fue adquiriendo fuerza como problema a reconocer con el escándalo de Odebrecht y con la recesión económica que vino luego del *boom* de las *commodities*. Ante la incapacidad de las democracias latinoamericanas para resolver los problemas sociales y de desigualdad, ha aparecido una posible explicación que apunta hacia élites políticas y sociedades corruptas que impiden que los recursos lleguen a donde tienen que llegar. Aunque los países han respondido de formas distintas a los respectivos casos asociados con Odebrecht y otros escándalos, en todos los países el problema de la corrupción se ha ubicado como uno de los más importantes (González e Hidalgo, 2019). Este capítulo se ocupa de describir las percepciones que los congresistas colombianos tienen sobre la corrupción, partiendo de las respuestas dadas por ellos en las entrevistas del Proyecto de Élités Latinoamericanas (PELA).

### Introducción

Este capítulo se ocupa de describir las percepciones que los congresistas colombianos tienen sobre la corrupción, partiendo de las respuestas dadas por ellos en las entrevistas del PELA. En un primer momento se aborda la corrupción como un fenómeno que puede tener lugar en un modelo de

principal y agente (Rose-Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988), pero luego también desde una perspectiva interpersonal (Teorell, 2007; Klitgaard, 2009; Mungiu-Pippidi, 2011; Persson *et al.*, 2013; Philp, 2014; Carson y Prado, 2016; Köbis *et al.*, 2016; García-Rendón, 2018), lo cual es adecuado cuando se analiza un congreso relacionado con al menos dos importantes tramas de corrupción: el Proceso 8.000 y la parapolítica.

Luego de esto, se revisa la literatura sobre la corrupción en Colombia y se agrupa la misma en torno a las dos posibles perspectivas de análisis de la corrupción pública, la de principal y agente, y la interpersonal. En el tercer aparte se describen las tres preguntas del PELA en que se hallan percepciones de los congresistas colombianos en torno a la corrupción. Aquí se utilizan cruces en bloques de congresistas afines al Gobierno y congresistas de la oposición, en un intento por establecer si ello afecta las respuestas entregadas. La parte final expone un balance de los hallazgos y del trabajo realizado por el PELA sobre el tema.

## ¿Cómo entender la corrupción?

Antes de abordar la descripción de las percepciones de los congresistas colombianos en torno a la corrupción conviene aclarar qué entendemos por ella. Resulta fundamental distinguir conceptualmente entre la corrupción como práctica aislada y la corrupción como una conducta repetida que gana aceptación dentro de una sociedad, al punto de volverse una conducta sistémica y una institución informal, ya que en el caso colombiano nos aproximamos a una institución que ha estado ligada a repetidas denuncias sobre el uso de los recursos públicos.

Puede considerarse que la corrupción pública tiene lugar cuando un oficial público (A) viola las reglas o normas de su puesto, en detrimento de los intereses del público que es beneficiario de esa función, (B) para entonces beneficiarse a sí mismo con las recompensas de una tercera parte (C) que busca ganar acceso a bienes y servicios que de otra forma no obtendría (Philp, 2014). Pero en cuanto a las explicaciones de cómo y por qué sucede esto existen dos grandes perspectivas: la corrupción pública como un problema de personal y agente, y la corrupción pública como un problema interpersonal.

La primera de ellas es una visión predominante en los estudios económicos tempranos (Rose-Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988). Desde esta perspectiva, los principales son aquellos que delegan cierta función pública a un agente, esperando que este último cumpla a cabalidad con sus funciones. El principal no puede ejercer control todo el tiempo y espera que el agente cumpla con las funciones delegadas para el beneficio de todos. La corrupción ocurre entonces cuando un tercer actor se contacta con el agente público para alterar la función en su beneficio particular, a cambio de un dinero que no va a ser notificado ni transferido al principal.

En esta visión, el problema de base es la incapacidad del principal para controlar la acción del agente, ya que el primero no tiene información completa sobre el desempeño del segundo, entonces este realiza acciones que le generan beneficio personal sin riesgo de ser descubierto. De hecho, para Rose-Ackerman (1978) la corrupción no existiría en el hipotético caso de que existieran contextos de información perfecta, donde el principal controlaría y conocería todas las acciones del agente con respecto al mandato encomendado. Por lo tanto, la forma de resolver la corrupción es generar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, elevando los costos de la práctica corrupta, porque sería la estructura de incentivos la que determinase si el agente o el tercero deciden arriesgarse con el acto de corrupción. Si la posibilidad de ser atrapados es muy alta, entonces hay menos probabilidades de que aparezca el fenómeno (Bardhan, 1997; Lambsdorff, 1999; Jain, 2001; Svensson, 2005).

Recientemente ha aparecido una serie de trabajos sobre corrupción que ha llamado la atención sobre las limitaciones que la visión del principal y agente tiene sobre el fenómeno. Estas críticas al modelo no lo consideran equivocado, pero sí limitado en la explicación de la corrupción pública, y encajan dentro de una perspectiva interpersonal (Teorell, 2007; Klitgaard, 2009; Mungiu, 2011; Persson *et al.*, 2013; Philp, 2014; Carson y Prado, 2016; Köbis *et al.*, 2016).

Desde esta mirada, la corrupción tiene más sentido si se le ve como la suma de una serie de acciones estratégicas de los actores que dan lugar a un resultado inferior en términos colectivos. Esta acción estratégica individual resultaría de la expectativa de que los otros actores se van a comportar igual, creando una regularidad de comportamiento. En tal situación, incluso si el actor no quisiera ser deshonesto, tiene que entrar

en la dinámica de la corrupción, debido a que los costos de no hacerlo pueden ser más altos. Este tipo de expectativa compartida reforzaría la práctica corrupta y a su vez aseguraría su reproducción en el futuro, por lo que en estas condiciones la corrupción pública tendría éxito, ya que todos asumirían que los demás actuarán así y que el que no lo hiciera se vería perjudicado por algún tipo de mecanismo social, garantizando con ello que cada vez se regularice y normalice más la práctica (Teorell, 2007; Klitgaard, 2009; Persson *et al.*, 2013; Carson y Prado, 2016; Köbis *et al.*, 2016).

En ese mismo sentido, cualquier iniciativa institucional formal para desestimular los incentivos de la práctica de corrupción podría ser cooptada o manipulada por los principales, debido a que ellos harían parte también de un juego en el que hay mínimos incentivos para cambiar la estructura de pagos, toda vez que se está en una posición privilegiada (Carson y Prado, 2016). Al contrario que en el modelo de principal y agente, aquí no habría el supuesto de un principal honesto y fiscalizador, sino de un actor que también haría parte del juego de la corrupción.

Esa es precisamente la visión de Teorell (2007), para quien lo que existe en común entre distintos casos de corrupción es un mecanismo informal que permite entender el uso de la oficina pública de esa forma por parte de los actores. Aquí la corrupción dejaría de ser vista como resultado de un atributo de la acción del actor, y lo sería más como una propiedad de la estructura de interacciones, lo que explicaría a su vez lo endémica de su existencia en ciertos lugares y por qué no hay soluciones rápidas o sencillas para el fenómeno. Asumido lo anterior, es posible concebir que estos patrones regulares de corrupción pueden alcanzar la forma de una institución informal: una regla de juego socialmente compartida y basada en expectativas mutuas, y que implica una sanción en caso de que no sea cumplida (Helmke y Levitsky, 2004; García, 2018).

Esta distinción es importante porque nos estamos preguntando por la percepción acerca de la corrupción de élites legislativas que han convivido con episodios como el Proceso 8.000, cuando el Cartel de Cali financió la campaña del Partido Liberal y al eventual presidente Ernesto Samper, y la parapolítica, en el que un considerable porcentaje de congresistas cercanos al Gobierno de Álvaro Uribe se vio envuelto en denuncias y condenas por alianzas políticas con paramilitares. Parte del desafío es

interpretar los resultados de las encuestas del PELA desde el punto de vista de un congresista que puede no estar viendo el fenómeno como un episodio aislado, sino como parte de patrones tácitamente aceptados en esos niveles de función pública en Colombia.

## Estado de la cuestión

La literatura sobre la corrupción en Colombia es amplia y puede ser ordenada en relación con las perspectivas ya expuestas. Un grupo de ellas se centra en el control de la corrupción asumida como un hecho aislado y negativo, producto de un agente desviado, y por ello trata temas como los mecanismos institucionales de rendición de cuentas y las estrategias anticorrupción desarrolladas. Asimismo, están presentes trabajos sobre las consecuencias de la corrupción y las percepciones creadas sobre el fenómeno.

Otro grupo de autores aborda el problema de la corrupción relacionado con la historia del conflicto armado y las economías ilegales en el país, y ubica el fenómeno como característico del influjo de actores ilegales en las instituciones y actores del sistema político. En esta segunda aproximación se describen estructuras de gobernanza vinculadas a los actores armados y a las economías ilegales, y que no son fenómenos de corrupción aislados, sino patrones regulares de distribución corrupta de recursos públicos.

En el primer grupo se encuentran autores como Hoggard (2004), que encuentra efectos positivos de las reformas al aparato judicial y la ampliación de la participación ciudadana en la magnitud de la corrupción en Colombia; Remolina (2014) y Segura *et al.* (2017), que abordan y describen las ventajas de las estrategias institucionales de gobierno abierto en el país, argumentando que un mayor control sobre los agentes disminuye los niveles de corrupción; Orozco *et al.* (2014), que exponen cómo las regulaciones y las recomendaciones del Pacto Global contra la corrupción tienen consecuencias positivas; Póveda *et al.* (2015), que muestran los efectos de la corrupción en la industria manufacturera del país, al tiempo que Umaña *et al.* (2019) describen sus implicaciones negativas para el desarrollo económico departamental; Carvajal *et al.* (2016), que hacen diagnósticos de los mecanismos de control interno del Estado

y encuentran varias deficiencias institucionales; Laajaj *et al.* (2017), que evalúan la sistematización de la información en los controles aduaneros y sus consecuencias en la reducción de la corrupción; Carreras *et al.* (2018), que encuentran que la corrupción desincentiva la participación electoral, pues genera dudas sobre la efectividad de la amplia historia de clientelismo y patronazgo del país; Castro *et al.* (2019), que evidencian una correlación positiva entre la magnitud del fenómeno y los precios internacionales del petróleo; y Gilbert (2019), que utiliza el caso bogotano para describir las limitaciones de la lucha contra la corrupción en el país.

En el segundo grupo se ubica un conjunto de trabajos que estudian la corrupción en relación a elementos como el conflicto armado, las economías ilegales y las estructuras clientelares en el país, y se encuentra que el fenómeno se alimenta de los otros y alimenta a los otros. Thoumi (2012) identifica la corrupción política en Colombia como sistémica, fragmentada y relacionada principalmente con los carteles de la droga y los grupos armados; Lambsdorff y Fink (2006) exponen la corrupción colombiana como sistémica en el nivel local, donde los dineros de regalías y transferencias a las regiones son cooptados políticamente por actores armados e ilegales en las regiones, con efectos de mayor atraso para esos departamentos; Dix *et al.* (2012) argumentan que el tipo de corrupción política presente en Colombia mina la legitimidad democrática a través de la eliminación violenta del rival o a través de la conformación de patrones de distribución de recursos basados en condiciones particularistas, en tanto que Duque (2019) presenta el panorama que el fraude y la trashumancia electoral implican para las elecciones en el país; Poveda (2015) describe cómo los departamentos con mayores riesgos de corrupción son departamentos con menores niveles de crecimiento económico y desarrollo social, a la vez que comparten la presencia de actores armados, narcotráfico y elevados recursos minerales; Tate (2018) explicita cómo en departamentos como Córdoba se crearon estructuras de gobernanza paramilitar que combinaban la política tradicional y grupos armados paramilitares bajo el discurso de una política menos corrupta; Calderón encuentra que “la corrupción política [...] permite consolidar toda una estructura de corrupción que coopta instancias significativas del estado, permitiendo no solo la operación de dichas redes, sino su reproducción [...] para poder ampliar sus capturas de rentas en cargos de mayor discrecionalidad” (2018, p. 199).

Una mención especial ameritan los trabajos que han relacionado al Congreso con tramas de corrupción que superan el fenómeno aislado. Una de ellas es el Proceso 8.000, que demostró el influjo del Cartel de Cali en la financiación electoral del entonces candidato y posterior presidente Ernesto Samper, y un grupo de congresistas, en su mayoría liberales (Ruiz, 2009; Duque, 2012; Ordóñez, 2014; Duncan, 2015; Duque, 2017; Espinosa, 2017; Duque, 2019). Otra ha sido la parapolítica, que llevó a que la Corte Suprema de Justicia investigara, acusara y condenara por concierto para delinquir a un significativo porcentaje de congresistas de la coalición del presidente Álvaro Uribe Vélez que estaban aliados a grupos paramilitares. Los congresistas recibían financiamiento y apoyo de los paramilitares, para luego repartir con estos los recursos públicos de las regiones en que ganaban, al tiempo que eliminaban la oposición política por medios violentos (Romero y Valencia, 2007; López *et al.*, 2008; Duque, 2012; Duncan, 2015; Rodríguez, 2017; Duque, 2017).

En suma, la literatura sobre la corrupción en Colombia permite reconocer que el fenómeno no solo toma la forma de desviación aislada de un actor solitario, sino que también toma la forma de patrones de apropiación de recursos públicos que en algunas regiones y departamentos se arraigan y se legitiman, institucionalizándolos. Es en ese contexto que este capítulo aborda las percepciones de los congresistas colombianos frente a la corrupción.

## Percepciones de los legisladores colombianos en torno a la corrupción

Las descripciones de las percepciones de los legisladores colombianos en relación con la corrupción emplean tres preguntas realizadas por el PELA. Dos de las preguntas contienen la corrupción como opción dentro de las respuestas, en tanto que una de ellas sí se centra en la corrupción y las percepciones de los congresistas. La primera pregunta es “¿por cuál de las siguientes razones cree usted que los ciudadanos no se identifican con los partidos políticos?”, que contiene entre sus opciones la respuesta “corrupción”, y que se realizó para las legislaturas de 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018. El *n* de respuestas válidas fue de 94, 51 y 75, respectivamente.

La segunda pregunta es “de las siguientes cuestiones, ¿cuál es en su país el principal obstáculo para que el poder judicial actúe de forma independiente?”, realizada para los periodos legislativos de 2010-2014 y 2014-2018, y que como la pregunta anterior contiene entre sus opciones de respuesta la corrupción. El *n* de respuestas válidas en este caso es de 88 para el primer período y de 77 para el segundo.

La pregunta final es “¿cuánta corrupción, mucha, alguna, poca o ninguna diría usted que existe entre los siguientes grupos?”, y se listan como opciones el parlamento, el poder judicial, los políticos, la administración pública, la sociedad, la policía, los empresarios y los medios de comunicación. Esta pregunta es hecha para 2010-2014 y 2014-2018 y el *n* de respuestas es de 90 y 82, en ese orden. La siguiente tabla resume las preguntas utilizadas, las olas de encuestas del PELA que las realizan y el *n* de respuestas válidas sobre el que realizamos la descripción.

Tabla 6.1 Preguntas alusivas a la corrupción en encuestas del PELA en Colombia

Pregunta	Período legislativo ( <i>n</i> )
¿Por cuál de las siguientes razones cree usted que los ciudadanos no se identifican con los partidos políticos?	2006-2010 (94); 2010-2014 (51); 2014-2018 (75)
De las siguientes cuestiones, ¿cuál es en su país el principal obstáculo para que el poder judicial actúe de forma independiente?	2010-2014 (88); 2014-2018 (77)
¿Cuánta corrupción, mucha, alguna, poca o ninguna diría usted que existe entre los siguientes grupos?	2010-2014 (90); 2014-2018 (82)

Fuente: Elaboración propia.

Para su análisis se decidió presentar los resultados de cada pregunta y sus cruces con respecto a si los congresistas pertenecían o no a la coalición de gobierno o a la oposición. Esto permitirá reconocer si las percepciones de los congresistas varían en relación con su filiación política, o no, con quien decide el uso de los recursos estatales, en una forma de agregación y cruce mucho más útil para el estudio del sistema político colombiano que por ejemplo la autoubicación ideológica. De esa forma, puede advertirse si en un país donde la corrupción es un problema sistémico y se presenta

de forma institucionalizada hay variación entre ser parte o no del grupo de congresistas que se beneficia directamente de los patrones regulares de distribución de recursos públicos, en ocasiones de forma ilegal.

Pero la ubicación de los partidos políticos de los congresistas entre partidos de coalición de gobierno y partidos de oposición no es un asunto menor, dada la volatilidad política de los períodos estudiados. A modo de ejemplo, entre el 2006 y el 2010 fue presidente Álvaro Uribe, y para los dos siguientes períodos lo fue Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018), inicialmente candidato de Uribe, pero luego adversario político del mismo (Duque, 2019). Además de esto hay que considerar las fechas de realización de las encuestas a los congresistas, sin importar si luego su partido cambió la postura frente al Gobierno. Por ejemplo, en el caso del Centro Democrático, que agrupa al uribismo, este solo se conforma y confirma como oposición al primer Gobierno de Santos luego del 2013, cuando las encuestas para el período 2010-2014 ya habían sido realizadas. Luego, la siguiente tabla ubica los partidos políticos de los congresistas entrevistados teniendo en cuenta la clasificación realizada por Duque (2019) y añadida la consideración del primer año de legislatura, que es cuando son entrevistados los congresistas.

Tabla 6.2 Partidos de gobierno y partidos de oposición entre el 2006 y el 2018\*

Período legislativo	Partidos de gobierno	Partidos de oposición
2006-2010	Partido Social de Unidad Nacional, Partido Conservador, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, Movimiento Equipo Alas Colombia, Partido de Integración Nacional	Partido Liberal y Polo Democrático Alternativo
2010-2014	Partido Social de Unidad Nacional, Partido Liberal, Partido Conservador, Cambio Radical, Partido de Integración Nacional	Polo Democrático Alternativo
2014-2018	Partido Social de Unidad Nacional, Partido Liberal, Partido Conservador, Cambio Radical, Opción Ciudadana	Centro Democrático, Alianza de los Verdes y Polo Democrático Alternativo

\* Los partidos están ubicados en relación con su postura frente al Gobierno durante el primer año de la correspondiente legislatura.

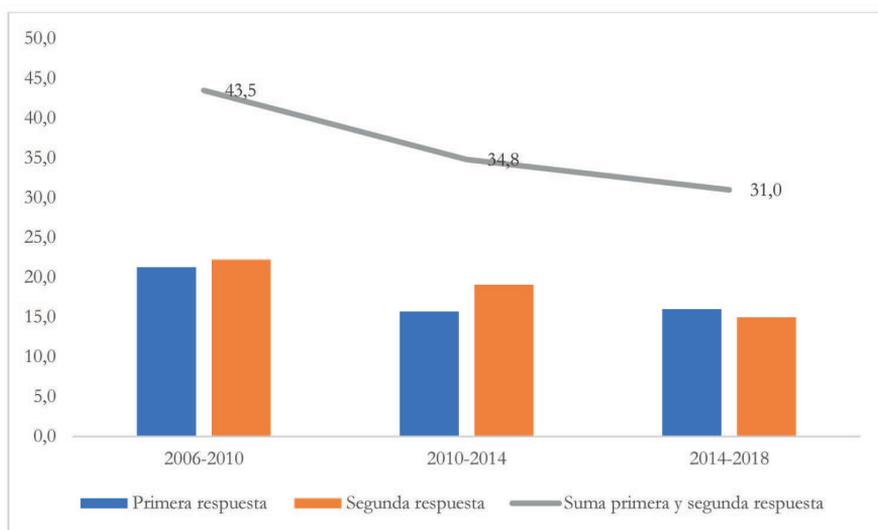
Fuente: Elaboración propia con base en Duque (2019).

A continuación, presentamos las respuestas de los congresistas colombianos en cuanto a las preguntas señaladas y los comportamientos y percepciones de acuerdo con la posición del partido de los congresistas respecto del Gobierno.

### La corrupción como causa de la desafección partidista

La figura 6.1 presenta la suma de la respuesta “corrupción” entre las primeras dos opciones de respuesta de los congresistas, ante la pregunta sobre cuál creen que sea la causa por la que los ciudadanos no se identifican con los partidos políticos.

Figura 6.1 Porcentaje de la corrupción como causa de la desafección partidista en la primera y la segunda respuesta, y suma de ambos porcentajes, en tres legislaturas entre el 2006 y el 2018



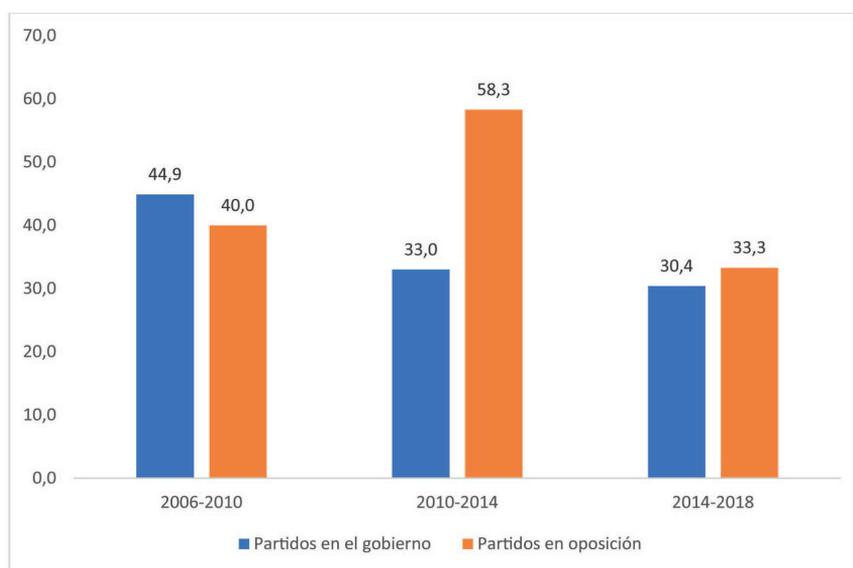
Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

La corrupción no aparece entre las respuestas más comunes de los legisladores, que se inclinan más por “los partidos ofrecen pocas instancias de participación para los ciudadanos” (2006-2010) y “los partidos no representan los intereses ni las demandas de la ciudadanía” (2010-2014 y 2014-2018). De hecho, la corrupción disminuye en su porcentaje de

respuesta a medida que avanza el tiempo, de 43,5% en 2006-2010 a 34,8% en 2010-2014, y 31,0% en 2014-2018, en una dirección contraria a la que se verá en la siguiente pregunta sobre la independencia judicial.

Cuando observamos la respuesta presentada como porcentaje dentro de los bloques políticos no se logra advertir alguna consideración particular (ver figura 6.2). Aquí los porcentajes no se calculan sobre todo el tamaño de la muestra, sino sobre el total de congresistas del bloque, por lo que tenemos una visión comparable entre ambos. Los resultados implican que en general los congresistas colombianos no consideran que la corrupción sea una causa relevante para la desafección partidista, pertenezcan o no a la coalición de gobierno o a la oposición. Lo más probable es que los legisladores respondan esto porque o consideran que los partidos políticos no son un actor aislado que se comporta corruptamente a la manera del modelo de principal y agente, o porque no reconocen a los partidos como un actor que funciona de manera más corrupta que aquella en que la sociedad ya funciona, desde una perspectiva más de corrupción interpersonal.

Figura 6.2 Porcentaje de la corrupción como causa de la desafección partidista en tres legislaturas entre el 2006 y el 2018

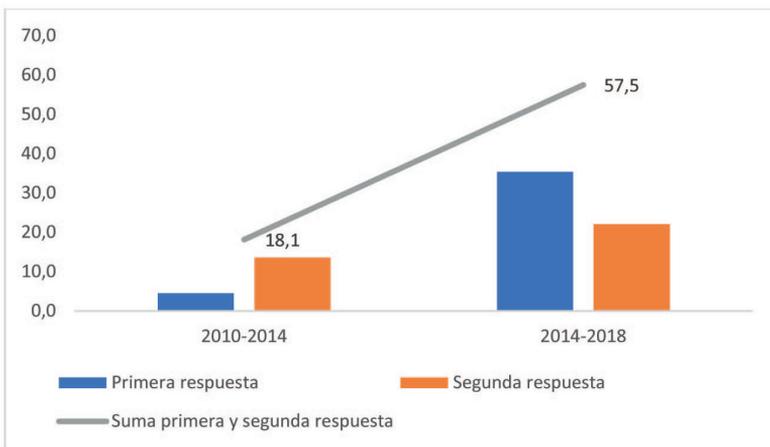


Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

## La corrupción como obstáculo de la independencia judicial

En lo que respecta a la corrupción como obstáculo para la independencia judicial hay un resultado diferente al de la desafección partidista. En este caso y como lo revela la figura 6.3, nos encontramos con que cada vez más congresistas colombianos piensan que el fenómeno termina incidiendo en la capacidad del sistema judicial para funcionar sin intervención de alguna de las partes involucradas, y de hecho es el mayor porcentaje en la primera respuesta, con un 35,4%, al tiempo que tiene un 22,1% en la segunda respuesta, también el mayor porcentaje. El cambio porcentual es marcado, y una coyuntura que puede ayudar a entender el aumento de la preocupación sobre la relación entre la corrupción y la independencia judicial puede ser la de la revelación del caso Odebrecht, y cómo la constructora brasilera pagó sobornos en más de doce países para recibir contratos estatales a cambio de ellos. Aún más clara es la relación entre esto y el llamado Cartel de la Toga, un esquema en el que algunos jueces de la Corte Suprema de Justicia se unieron a funcionarios de la Fiscalía y un grupo de abogados para utilizar sus posiciones en beneficio de ciertos casos judiciales. Por este hecho fue condenado el que en su momento era el fiscal anticorrupción, Luis Gustavo Moreno, pero varios procesos judiciales siguen en curso.

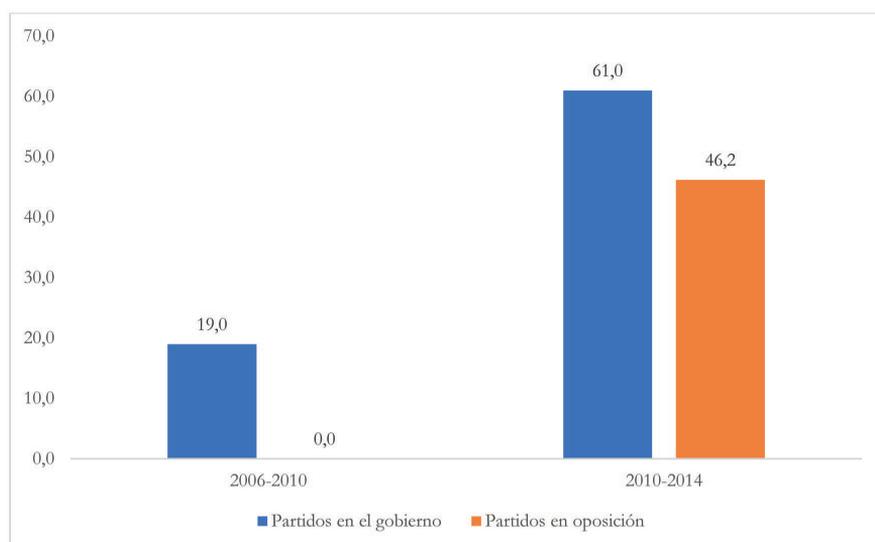
Figura 6.3 Porcentaje de la corrupción como causa de la falta de independencia judicial, en 2010-2014 y 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

Si bien este resultado también se podría asociar con que en el segundo período del presidente Santos (2014-2018) el Centro Democrático hizo una oposición radical y desleal a su Gobierno (Duque, 2019), lo cierto es que los congresistas que le dan mayor importancia a la corrupción en este asunto son los de la coalición de gobierno (ver figura 6.4), lo que desvirtúa esa hipótesis. La verdad es que un salto de 19 a 107,2 en la suma de los porcentajes de las dos primeras respuestas a la pregunta es digno de señalar y de explorar. En este caso sucede lo opuesto al de la desafección partidista, los congresistas señalan el poder judicial como un actor que se destaca por sus actos de corrupción, ya sea un evento aislado en el sentido del modelo de principal y agente, o incluso en un contexto de corrupción interpersonal generalizada.

Figura 6.4 Porcentaje de la corrupción como causa de la falta de independencia judicial, en 2010-2014 y 2014-2018



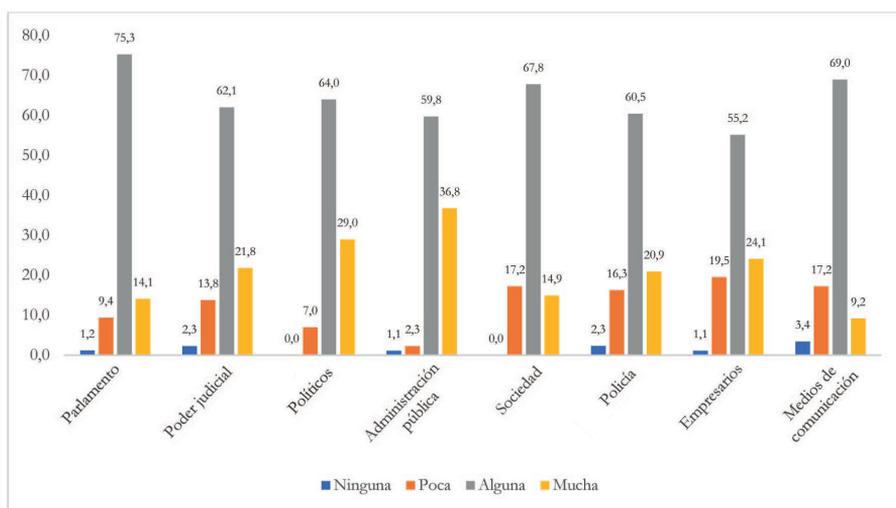
Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

### Percepciones de los congresistas sobre la corrupción en distintos actores e instituciones

Finalmente se llega a la tercera pregunta del PELA, que aborda a la corrupción como tema central y no solo como opción de respuesta. El

PELA consultó “¿cuánta corrupción, mucha, alguna, poca o ninguna diría usted que existe entre los siguientes grupos?”, y presentó como actores e instituciones a evaluar el parlamento, el poder judicial, los políticos, la administración pública, la sociedad, la policía, los empresarios y los medios de comunicación. La figura 6.5 muestra los porcentajes de las distintas respuestas dadas por los congresistas colombianos de la legislatura 2010-2014.

Figura 6.5 Porcentajes de percepción de los congresistas sobre la corrupción en distintos actores e instituciones, 2010-2014

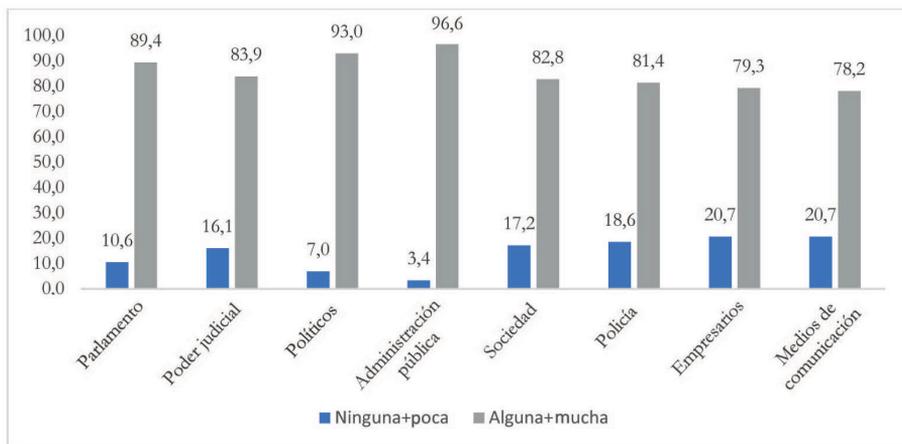


Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

De los resultados se destaca el alto porcentaje que en “muchas” tienen la administración pública y los políticos en general, con un 36,8% y un 29,0% respectivamente. En el otro lado del espectro, con los resultados más elevados en “poca” están los empresarios, con 19,5%, y la sociedad y los medios de comunicación, con un 17,2% en ambos casos. Para ilustrar mejor la percepción negativa de los congresistas respecto de estos estamentos, la figura 6.6 agrupa en dos bloques las respuestas; en el primero, las respuestas “ninguna” más “poca”, y en el segundo, “alguna” y “muchas”. Los resultados son marcadamente desfavorables para cada uno de los actores e instituciones, con la administración pública y los políticos con

el bloque negativo de mayor porcentaje, 96,6% y 93,0% respectivamente, y con los empresarios y los medios de comunicación sumando 20,7% en el primer bloque, el de “ninguna” más “poca”.

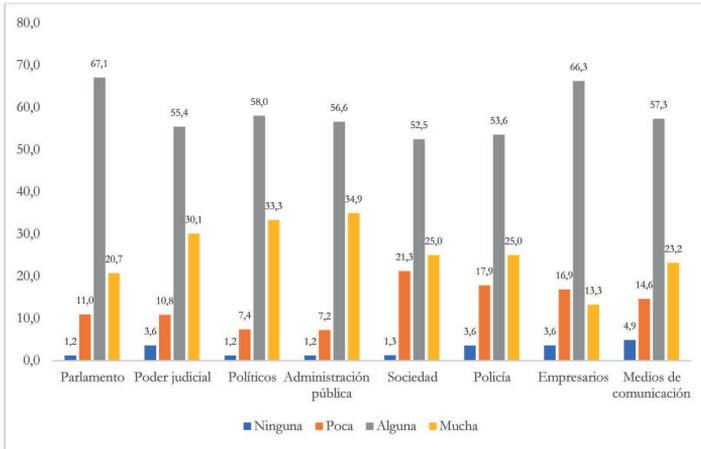
Figura 6.6 Porcentajes de percepción de los congresistas sobre la corrupción en distintos actores e instituciones con respuestas agrupadas, 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

Para el siguiente período los resultados son similares, a excepción de una ligera mejora en la valoración de la administración pública y de la sociedad. De nuevo la administración pública (56,6%) y los políticos (58%) tienen las percepciones de “mucho” más elevadas, pero unidos esta vez por el poder judicial (55,4%), del que ya se vio que los congresistas creen que la corrupción causa problemas para su independencia justo en ese período. Al tiempo, la sociedad y la policía tienen los valores de “poca” más significativos, con 21,3% y 17,9% respectivamente. Los empresarios y los medios de comunicación presentan percepciones menos positivas con respecto al período anterior, como se puede ver en la figura 6.7.

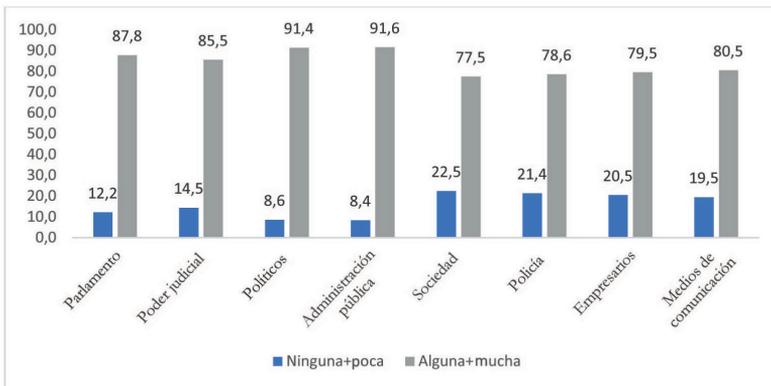
Figura 6.7 Porcentajes de percepción de los congresistas sobre la corrupción en distintos actores e instituciones, 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

La agrupación de bloques de “ninguna” más “poca” y “alguna” más “mucho” de la figura 6.8 revela que los congresistas siguen teniendo percepciones primordialmente negativas de dichos estamentos, siendo los peor calificados la administración pública y los políticos, y los mejor evaluados la sociedad, la policía, los empresarios y los medios de comunicación.

Figura 6.8 Porcentajes de percepción de los congresistas sobre la corrupción en distintos actores e instituciones con respuestas agrupadas, 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

Como ya se mencionó, la sociedad y la administración pública mejoran en las percepciones de los congresistas, pero con variaciones muy pequeñas. En suma, estamos hablando de cómo los congresistas colombianos, que han interactuado en sus trayectorias y carreras políticas con cada uno de estos estamentos, perciben durante dos períodos que la corrupción está presente en todos ellos en un grado considerable. Esto nos permite caracterizar la percepción de los congresistas colombianos como de una corrupción generalizada, interpersonal y que supera el fenómeno del lobo solitario que se roba los recursos, y en que la mayoría de las instituciones y actores hacen parte de un juego de captación de los recursos públicos por parte de intereses particulares.

## Conclusiones

Este capítulo es un primer acercamiento a los resultados de las encuestas del PELA en Colombia en lo que respecta a temas de corrupción. Entre los resultados se halló que los congresistas colombianos tienen una percepción elevada de la corrupción para distintos estamentos, como el parlamento, el poder judicial, los políticos, la administración pública, la sociedad, la policía, los empresarios y los medios de comunicación, y que esto no presenta un cambio significativo entre los períodos de 2010-2014 y 2014-2018. Es particularmente preocupante que actores que cuentan con trayectorias y carreras políticas significativas, y que interactúan con las demás funciones del Estado y con varios actores de la sociedad civil perciban de una manera tan negativa la situación de todos estos estamentos en lo que respecta a la corrupción. Se ubica en la misma línea de lo que ya se ha mencionado en la revisión de la literatura sobre la corrupción en Colombia que el fenómeno parece tomar también la forma de patrones regulares de apropiación de recursos públicos que en algunas instituciones, regiones y departamentos se arraigan y se legitiman.

Asimismo, se encontró que los congresistas colombianos creen que la corrupción es una causa importante de la pérdida de independencia judicial, algo que se hizo más fuerte para la legislatura del segundo período del presidente Santos, 2014-2018. Tal resultado obliga a atender a la legitimidad de las cortes de justicia antes de que alguna situación jurídica y política conduzca a ello obligatoriamente. No obstante, los

mismos congresistas desestiman con sus respuestas que la corrupción sea responsable de la desafección partidista y no reconocen su influjo en la apatía generada por los partidos políticos.

En el capítulo también se procuró esclarecer si había diferencias en las percepciones de la corrupción dependiendo de si los congresistas son parte del partido del bloque de gobierno o del bloque opositor, en espera de identificar si la pertenencia a un partido político incentivaba a encubrir o a negar la corrupción. Encontramos que no hay ninguna diferencia significativa respecto a ello en el caso del Congreso colombiano, lo que es llamativo debido a la particular situación de tránsito de partido de gobierno a partido de oposición del Centro Democrático, el partido del presidente Álvaro Uribe.

Las encuestas del PELA son una herramienta de mucho valor para los estudios sobre élites legislativas en América Latina. Su aporte con las nuevas preguntas que incluyen la corrupción es aún mayor en los tiempos de Odebrecht y en un momento en que las denuncias sobre el mal uso de los recursos públicos durante la pandemia aumentan. Es por eso que se sigue necesitando que la serie de tiempo se consolide y que se incluyan nuevas preguntas que permitan mirar el fenómeno de la corrupción con la especificidad y la complejidad que amerita.

## Referencias

Bardhan, P. (1997). Corruption and development: a review of issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1320-1346.

Calderón, D. J. G. (2018). Redes de corrupción política: una revisión para el caso colombiano. *Análisis político*, 31(92), 180-201.

Carreras, M., y Vera, S. (2018). Do corrupt politicians mobilize or demobilize voters? a vignette experiment in Colombia. *Latin American Politics and Society*, 60(3), 77-95.

Carson, L. D., y Prado, M. M. (2016). Using institutional multiplicity to address corruption as a collective action problem: Lessons from the Brazilian case. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 62, 56-65.

Carvajal, O. R. L., y Sanabria, J. A. G. (2016). Control interno en Colombia: Un diagnóstico desde lo teórico. *Revista En-contexto*, (5), 243-268.

- Castro Amado, D. A., y Loaiza, Y. A. (2019). The extractive corruption in Colombia 2000 to 2011. *Apuntes del Cenes*, 38(67), 227-250.
- Dix, S., Hussmann, K., y Walton, G. (2012). Risks of corruption to state legitimacy and stability in fragile situations. *U4 Issue*, (3).
- Duncan, G. (2015). *Más que plata o plomo*. Bogotá: Debate.
- Duque, J. (2012). La subpoliarquía colombiana. Deficiencias estatales, democracia deficitaria. *Desafíos*, 24(1), 175-229.
- Duque, J. (2017). *Las urnas contaminadas*. Medellín: La Carreta Editores.
- Duque, J. (2019a). Democracia electoral fraudulenta. La trashumancia electoral como estrategia para ganar elecciones locales en Colombia. *Estudios Políticos*, (55), 61-86.
- Duque, J. (2019b). La oposición partidista en Colombia 2010-2018. Radicalización de derecha y confrontación de izquierda. *Revista Forum*, (16), 59-92.
- Espinosa, J. (2017). *Actuación del Congreso de la República de Colombia en el periodo presidencial 1994-1998, frente a la infiltración de dineros del narcotráfico en las campañas políticas*. Bogotá: Universidad La Gran Colombia.
- García-Rendón, S. (2018). *Institucionalización informal de la corrupción*. [Tesis doctoral]. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Gilbert, A. (2019). Corruption in urban Latin America: The case of Bogotá. *International Journal of Regional and Local History*, 14(2), 126-141.
- González, E., e Hidalgo, V.B. (2019). Lava Jato beyond borders. *Taiwan Journal of Democracy*, 15(1), 63-89.
- Helmke, G., y Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on politics*, 2(04), 725-740.
- Hoggard, S. (2004). Preventing corruption in Colombia: The need for an enhanced state-level approach. *Ariz. J. Int'l & Comp. L.*, 21, 577.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Klitgaard, R. (2009). *Corrupción normal y corrupción sistémica*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank.

- Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1), 71-121.
- Köbis, N. C., van Prooijen, J. W., Righetti, F., y Van Lange, P. A. 2016. Proseption in individual and interpersonal corruption dilemmas. *Review of General Psychology*, 20(1), 71.
- Laajaj, R., Eslava, M., y Kinda, T. (2017). Corruption, Custom Reform and Firm Growth: Quasi-Experimental Evidence from Colombia. *CAF - Working Paper*, (25). <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1114>.
- Lambsdorff, J. G. (1999). Corruption in empirical research: A review. *Transparency International Working Paper*.
- Lambsdorff, J., y Fink, H. (2006). Combating corruption in Colombia: Perceptions and achievements. *Passauer Diskussionspapiere-Volkswirtschaftliche Reihe*, 44(06), 1-75.
- López, C., y Sevillano, Ó. (2008). Balance político de la parapolítica. *Revista Arcanos*, 14(14), 62-87.
- Mungiu, A. (2011). *Contextual choices in fighting corruption: Lessons learned*. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.
- Ordóñez, C. A. (2014). *De Colombia a México - los vínculos entre los carteles de la droga*. [Tesis de maestría]. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Orozco, Y. V. D., y Bernal, D. F. V. (2014). An overview of anti-corruption practices of the member organisations of the global compact in Colombia. *Revista CS*, (13), 145-181.
- Persson, A., Rothstein, B., y Teorell, J. (2012). Why anticorruption reforms fail. Systemic corruption as a collective action problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 449-471.
- Philp, M. (2014). The definition of political corruption. En P. M. Heywood (ed.), *Routledge handbook of political corruption*. Londres: Routledge.
- Poveda, A. C. (2015). Corruption, economic development, and insecurity in Colombia. En *Business law and ethics: Concepts, methodologies, tools, and applications* (pp. 572-584). Pennsylvania: IGI Global.
- Poveda, A. C., y Acosta, M. L. (2015). Crecimiento empresarial y corrupción: un análisis para la industria manufacturera colombiana durante el periodo 2000-2011. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 19, 24.

- Remolina, J. P. (2014). The open government index initiative: A Colombian tool for preventing institutional corruption. *Edmond J. Safra Working Papers*, (34).
- Rodríguez, M. C. (2017). Corte Suprema de Justicia y parapolítica en Colombia (2007-2013). Una interpretación sociojurídica. *DÍKÉ. Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, 10(20), 237-270.
- Romero, M., y Valencia, L. (2007). Parapolítica. *La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogota: Corporación Nuevo Arco Iris.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic Press.
- Ruiz, M. (2009). *El país que nos dejaron: cómo desestabilizaron los carteles de la droga de Medellín y Cali al Estado colombiano durante 1986-1996*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Segura, D. F. C., y Santos, G. (2017). La corrupción y la transparencia de las administraciones públicas: un estudio empírico en territorios de paz en Colombia. *Estudios de Derecho*, 75(166), 52-76.
- Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *The Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 19-42.
- Tate, W. (2018). Paramilitary politics and corruption talk in Colombia. *Culture, Theory and Critique*, 59(4), 419-441.
- Teorell, J. (2007). Corruption as an institution: Rethinking the nature and origins of the grabbing hand. *QoG Working Paper Series*, 5.
- Thoumi, F. E. (2012). Colombian organized crime: From drug trafficking to parastatal bands and widespread corruption. *Traditional Organized Crime in the Modern World*, 131.
- Umaña, K. A. A., Torres, H. J. A., y Muñoz, M. A. (2019). Influencia de los índices asociados a la corrupción en el desarrollo económico departamental en Colombia. *Apuntes Contables*, (23), 25-37.



## 7. Política exterior colombiana: élites, opinión e identidad

*Fabio Sánchez*

*César Niño*

---

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587208092ch7>

### Resumen

Tradicionalmente la Política Exterior Colombiana (PEC) se ha estudiado a partir de los efectos del conflicto interno, el problema de las drogas y las debilidades del servicio exterior. En este capítulo analizamos los imaginarios y las percepciones de la élite de política exterior, en el marco de los entornos operativo y psicológico, en los cuales se formula e implementa la PEC (Brecher, Steinberg y Stein, 1969). Lo anterior será contrastado con los datos disponibles en el marco del Proyecto de Élités Parlamentarias de América Latina de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL), para luego identificar el rol del país (Holsti, 1970) que se construye de Colombia en el entorno internacional.

### Introducción

La construcción y la idea del rol de Colombia en el entorno internacional pasa por diferentes estadios. En el presente capítulo se reflexiona sobre los hallazgos de la información obtenida a partir del Proyecto Élités Latinoamericanas junto con los imaginarios y las percepciones de la élite de la política exterior del país bajo los marcos de los entornos operativo y psicológico. El documento está dividido de la siguiente manera: en primer lugar, se encuentra la construcción del marco analítico para comprender el entorno teórico aplicado al caso de la Política Exterior Colombiana (PEC), posteriormente se presenta el diseño del entorno decisional. En tercer lugar, se identifica el rol externo del país, para luego analizar la

percepción y los imaginarios de la política exterior. Finalmente, se exponen los hallazgos y las conclusiones.

## Marco analítico

El Análisis de Política Exterior ha sido un campo tradicional de estudio en las relaciones internacionales. Diversos enfoques han trazado la ruta de investigación: el proceso de toma de decisiones (Snyder *et al.*, 1954), el ambiente psicológico (Sprout y Sprout, 1956) y los factores sistémicos y domésticos en los cuales se destacan las variables propuestas por Rosenau (1966) (idiosincrasia, rol, gubernamentales, sociales y sistémicas).

Posteriormente, Brecher, Steinberg y Stein crearon un modelo de análisis sistémico para el estudio del proceso de toma de decisiones de la política exterior, incluyendo factores externos y domésticos; al respecto, “el sistema de la política exterior posee un entorno de ajustes, un grupo de actores y estructuras a través de las cuales toman decisiones y responden a desafíos, se trata de un proceso” (1969, p. 79). Los *inputs* se dan a través de los entornos operativo y psicológico, que luego de diversos procesos generan unos *outputs* finales.

El entorno operativo está compuesto por factores externos (sistema internacional: global, subordinado, otro tipo de subordinación, bilateral y dominante bilateral) y factores internos (capacidad militar, económica, estructura política, intereses de grupo y competencia entre élites). Este entorno da información a la élite que toma decisiones, la cual posee un entorno psicológico compuesto por un prisma de actitudes (ideología, legado histórico, predisposiciones de la personalidad) e imágenes de las élites (del entorno operativo, de su competencia). Asimismo, conciben un proceso de formulación de “decisiones estratégicas y tácticas en cuatro grandes áreas”: 1) seguridad-militar, 2) político-diplomática, 3) desarrollo económico y 4) estatus cultural. Finalmente, se produce una implementación por parte del jefe de Estado, el jefe de Gobierno y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Brecher *et al.*, 1969).

Un año después, Ole Holsti desarrolló su propuesta sobre el *concepto del rol nacional*, un referente importante para identificar el perfil que las élites consolidan para los Estados en la política internacional (Holsti, 1970). Dicho rol depende de los factores ideacionales y materiales con

los que cuenta el Estado para actuar en el sistema internacional, que genera una serie de prescripciones que facilitan o limitan dicha actuación: la estructura misma de dicho sistema, valores, principios legales, reglas, tradiciones y expectativas, la opinión mundial, tratados bilaterales, multilaterales y compromisos (Holsti, 1970).

De acuerdo con lo anterior, este capítulo analiza los entornos operativo y psicológico que inciden en el proceso de toma de decisiones en la Élite de Política Exterior (EPE) en Colombia. Ya se han señalado los diversos factores externos y domésticos, que cumplen un papel importante en las preferencias de los decisores que configuran un rol específico. Durante el mandato de Juan Manuel Santos (2010-2018), Colombia transformó su rol de actor *problemático* en uno *pacificado* que le permitió elevar su prestigio. La encuesta devela que los asuntos de política exterior más relevantes en el entorno parlamentario fueron los relativos al comercio, la lucha contra las drogas ilícitas, la agenda regional latinoamericana y los papeles de Estados Unidos como socio tradicional y de Europa como un aliado para el desarrollo.

## El entorno decisional

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, el artículo 9 señala que las relaciones exteriores se fundamentan en la soberanía nacional, la libre autodeterminación de los pueblos y los principios del Derecho Internacional: “De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe” (1991). Asimismo, el artículo 189 (numeral 2) señala las funciones del presidente, a quien corresponde “dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso” (1991).

De la misma manera, el artículo 225 establece que existe una “Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, cuya composición la determina la Ley 68 de 1993, y en la que pueden participar: los expresidentes y dos miembros designados por el presidente; se trata de un cuerpo consultivo del presidente y sus conceptos ‘no tienen carácter obligatorio’” (1993, artículo 4). Vale la pena recordar que esta comisión se convoca con muy poca

frecuencia y aparece en momentos de crisis internacionales, que para el caso colombiano son la excepción, debido al largo conflicto interno; la última aparición de esta ocurrió luego del fallo adverso de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ante Nicaragua (MRE, 2013).

Asimismo, el Decreto 274 de 2000 es el que reglamenta el servicio exterior y la carrera diplomática. El artículo 6 señala los cargos de libre nombramiento y remoción, entre los que se destacan viceministro, secretario general, subsecretarios y agregado comercial. En ocasiones, la “polémica” designación de embajadores se debe a la facultad presidencial establecida en el párrafo 1: “El cargo de Embajador será, así mismo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República”, y por tanto, “no será requisito pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular” (2000).

La Constitución es el soporte normativo del Decreto 1067 de 2015, el cual reglamenta el sector administrativo de Relaciones Exteriores. En la parte 1 determina que es al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el organismo rector del “Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”, al que le corresponde “bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República” (MRE, 2015, artículo 1.1.1.1). Asimismo, establece que se trata de un “sector descentralizado” (parte 2) que cuenta con las siguientes entidades adscritas: Migración Colombia, Fondo Rotatorio del MRE (unidad administrativa) y las misiones diplomáticas (MRE, 2015). El Decreto 26 del 2018 adiciona el título 7, que establece 50 cupos para “funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular de la República que pueden estar escalafonados en la categoría de Embajador” (Presidencia de Colombia, 2018a).

Asimismo, la Comisión Segunda del Senado es la encargada de la política internacional, la defensa nacional y la fuerza pública, los tratados públicos, la carrera diplomática y consular, los asuntos diplomáticos, las fronteras, la nacionalidad, los extranjeros, la migración, las zonas francas y de libre comercio, entre otros asuntos, y está compuesta por trece senadores y diecinueve miembros de la Cámara de Representantes (Comisión Segunda, 2020).

Se debe tener en cuenta el *inner circle* del presidente; en el caso de Duque, una vez posesionado nombró a Carlos Holmes Trujillo como

canciller y a Francisco Barbosa como consejero presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales. Los dos cambiaron de rol luego del primer año de gestión: Trujillo pasó a la cartera de defensa y Barbosa fue designado como fiscal general de la nación.<sup>1</sup> Sus reemplazos fueron Claudia Blum y Nancy Patricia Gutiérrez respectivamente; esta última se había desempeñado como ministra del interior en el inicio del mandato de Duque. Lo anterior da cuenta de un grado de variabilidad en los cargos, principalmente el de canciller, lo que contrasta y evidencia entornos operativos y psicológicos diferentes a los existentes durante el mandato de Juan Manuel Santos (2010-2018), lapso en el que se consolidó María Ángela Holguín como jefe del MRE.

## Aproximación metodológica

El presente capítulo se construyó con base en los datos elaborados sobre el Proyecto de Élités Parlamentarias (PELA). Dicho proyecto estuvo conformado por distintas encuestas aplicadas a congresistas de América Latina sobre diferentes temas de interés político, ponderándose con valores de preferencia. Así, para efectos de esta investigación, se seleccionaron los años 2006, 2010, 2014 y 2018 clasificando las preguntas y las respuestas junto con las siguientes palabras clave: *política exterior, bilateral, internacional, cooperación, tratados, acuerdos, relaciones, diálogo, cancillería y diplomacia*. En síntesis, conceptos exclusivamente relacionados con los asuntos de la PEC. A partir de eso, se hizo la interpretación de los resultados obtenidos y se relacionaron con el marco analítico expuesto.

## Identificando el rol de Colombia

La tradición de la PEC se ha basado en una inserción tímida y de bajo perfil en el escenario internacional; y en efecto, a lo anterior se añade que los tomadores de decisiones dedican poco tiempo a las relaciones

---

<sup>1</sup> El ministro Trujillo falleció en enero del 2021 a causa de la covid-19. Fue sucedido por la vicepresidenta Martha Lucía Ramírez, quien ejerció desde entonces los dos cargos de forma simultánea.

internacionales del país (Drekonja, 1983). Durante el siglo xx, antes del debilitamiento de los partidos tradicionales (Liberal y Conservador), también existió un consenso entre élites sobre la acción del país en la arena internacional (Cepeda y Pardo, 1989). La política exterior de Colombia ha tenido una importante asimilación en su definición alrededor del conflicto armado interno. En efecto, las dinámicas de los últimos veinte años han estado cifradas en la *farcarización* hasta el 2016 y ahora en la *posfarcarización* de la agenda colombiana en el exterior. Tanto el conflicto armado como las variables de inseguridad del país fueron la medida y el umbral en el diseño de políticas públicas (Lemaitre y Restrepo, 2019). La política exterior no fue ajena a esta influencia y permitió que estrategias como el Plan Colombia fungieran como catalizadores en la toma de decisiones y en el relacionamiento del país con en el exterior.

Sin embargo, entre los cambios y las continuidades de las distintas administraciones en materia de política exterior, se han presentado profundas diferencias sobre el rol externo de Colombia. De acuerdo con lo expuesto en el anterior marco analítico y con base en el entorno decisonal operacionalizado en la sección previa, la última década, en cuanto a la PEC se refiere, constituye un escenario en el que se han presentado importantes transformaciones. Mediante esfuerzos por construir una nueva imagen sobre el país y potenciar las interacciones con cambios en la agenda exterior, desde la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018) las interlocuciones no tradicionales buscaron la inserción, la conexión, la internacionalización de la paz y la presencia diplomática en regiones poco exploradas por el MRE, como Indonesia, Tailandia, Vietnam, Azerbaiyán y Argelia. El ingreso a instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la membresía como socio global de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) evidencian una política exterior que se desmarca de las dinámicas más conservadoras y tradicionales de algunas administraciones en Colombia.

La terminación del conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) abrió una ventana de oportunidad (Gutiérrez *et al.*, 2013) no solo para las dimensiones domésticas, sino también para nuevas preocupaciones sobre la agenda externa. Aun así, la *posfarcarización* del escenario público del país generó grandes incertidumbres sobre los nuevos derroteros y proyectos de la construcción de la agenda nacional.

Al parecer, la sustracción de este grupo insurgente como variable dependiente en la construcción de la política exterior dio lugar a un panorama más amplio de oportunidades, pero también de problemas en cuanto a la idea de configurar un rol predominante en la región latinoamericana.

Luego del Acuerdo de Paz (2016) con las FARC, en Colombia existen dos alternativas en la construcción de percepciones y la concepción de roles en la política exterior. La primera consiste en la idea de la EPE acerca de que el *performance* colombiano en América Latina ha sido bajo. El desconocimiento y la baja prioridad de las élites parlamentarias colombianas hacia esta región se limitan a la dimensión coyuntural de Venezuela y sus efectos. Sin embargo, la percepción tradicional sobre la importancia de la política exterior alineada con Washington vuelve a acaparar la lógica exterior del país (Instituto de Iberoamérica, 2018). En esta oportunidad, sobre las dinámicas comerciales de los tratados de libre comercio con Estados Unidos, Corea del Sur, la Unión Europea, Canadá y México especialmente, y las lógicas de la aspersión aérea con glifosato sobre los cultivos de coca. La segunda corresponde a la noción de la *desecuritización* (Knudsen, 2001; Wæver, 2003)<sup>2</sup> de la política exterior, que ha generado un cambio en el rol de Colombia como país receptor de cooperación para la construcción de paz, y a su vez ha producido un estado de esquizofrenia sobre las nuevas prioridades después del conflicto. Por lo tanto, el rol externo de Colombia está determinado, en primer lugar, por la idea y los imaginarios de la EPE sobre el rol que debería desempeñar el país, y en segunda medida, por las acciones efectivas y posibles del país en el competitivo y complejo tablero internacional.

## Percepciones, preferencias y *performance* de la Élite de Política Exterior

### El Plan Estratégico de la Política Exterior Colombiana

Una vez posesionado, el presidente Iván Duque (2018-2022) definió su agenda externa como una “política exterior responsable, innovadora y constructiva” (Cancillería de Colombia, 2018). Bajo este lineamiento el

---

<sup>2</sup> Para más información al respecto véanse los trabajos de Wæver (2003 y 2011).

MRE ha buscado consolidar un rol que le facilite participar en organizaciones multilaterales, por ejemplo, liderando procesos democráticos en el sistema interamericano. Asimismo, se destaca el objetivo de diversificar las relaciones con actores no tradicionales en la agenda colombiana y promover lazos en materia de cooperación sur-sur, así como también de defender la integridad territorial y combatir al crimen organizado transnacional.

La política exterior, trazada por el Gobierno Duque, supone una lectura en dos dimensiones en el *entorno operativo*. Por una parte, la noción sobre la proyección y el rol de líder de Colombia en América Latina abanderando la protección y la defensa de la democracia. Asimismo, una configuración interesante en la que define su acción exterior como la de un estabilizador regional que busca el retorno de la democracia en Venezuela. La debilidad del país en los grandes foros de la política mundial se alivia con la participación en la OTAN y en la OCDE. De esa manera, la agenda de la política exterior colombiana en el *entorno operativo* se ha construido con una visión regional y segmentada en tres temas que recaen en las grandes áreas de decisiones estratégicas y tácticas propuestas por Brecher *et al.* (1969); en esta oportunidad: seguridad vs. crimen organizado, multilateralismo regional y cooperación internacional.

En ese marco, las demandas internacionales y las preocupaciones mundiales siguen estando alejadas de las percepciones de la EPE. Colombia tiene un rol regional y limitado por su capacidad de acción, pero su idea de prescripción sobre sus aspiraciones se ve comprometida por la escasez estratégica en la construcción de políticas de Estado. No obstante, para la consecución de los objetivos trazados en el Plan Estratégico, los distintos cancilleres han elaborado informes de gestión que evidencian la influencia de la EPE en los entornos operativo y decisional.

## Informe de gestión Trujillo 2018

Durante el 2018 el canciller Trujillo desarrolló una agenda bajo cuatro pilares: el fortalecimiento de la imagen del país en el mundo, una PEC responsable y constructiva, una cancillería al servicio de los ciudadanos y la búsqueda de modernización del servicio exterior (MRE, 2018). El informe señala el funcionamiento de 62 embajadas y 120 consulados. Asimismo, señala una agenda de 30 viajes del presidente y 55 reuniones de alto

nivel del canciller, que facilitaron la firma de acuerdos y el fortalecimiento de mecanismos de diálogo político (MRE, 2018).

Se destaca la participación en asuntos multilaterales: la implementación de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la participación en el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), el Comité Interamericano contra el Terrorismo y una amplia participación en encuentros sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario (MRE, 2018). Asimismo, hace referencia a diversos mecanismos de integración y concertación regionales Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC; Asociación de Estados del Caribe, AEC; Alianza del Pacífico, Grupo de Lima y Proyecto Mesoamérica, entre otros) (MRE, 2018).

También señala la participación en asuntos económicos, sociales y ambientales (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO; Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, IBPES; Unispace y la Organización Mundial de la Salud, OMS), en temas relativos a la cooperación internacional, programas bilaterales de cooperación sur-sur y los valiosos proyectos de la comunidad internacional para la construcción de paz. Asimismo, da cuenta de variados encuentros relativos a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como de la promoción cultural del país (MRE, 2018).

Un aspecto importante es el relativo al desarrollo y la integración fronteriza. Se basa en el Plan Fronteras en los 13 departamentos fronterizos, con 880 proyectos de desarrollo social y económico ejecutados durante el período 2010-2018, destacando 32 nuevos proyectos de “impacto social y económico”. Lo anterior soportado por el documento CONPES 3805 del 2014 “Prosperidad para las Fronteras de Colombia” (Departamento Nacional de Planeación, 2014). Otros aspectos del informe obedecen a trámites gestionados por el MRE: pasaportes, apostillas, legalizaciones, visas, programas para colombianos en el exterior y fortalecimiento de la carrera diplomática y consular (MRE, 2018).

## Informe empalme de los cancilleres Trujillo-Blum

Este documento recoge la agenda de trabajo del canciller Trujillo una vez renuncia y es designado como ministro de defensa (12-11-19). Señala

que ha seguido los lineamientos del Plan de Desarrollo establecido por la Administración Duque con el ánimo de ubicar a Colombia en una posición de liderazgo en el 2022. Los temas centrales de su gestión incluyen haber trabajado en el perfil multilateral de la acción externa del país, la promoción de los intereses nacionales en mecanismos de concertación e integración regional, la búsqueda de una nueva política migratoria (país emisor-receptor) y la gestión de una nueva política de fronteras. Asimismo, haber consolidado la oferta y la demanda de la cooperación internacional y gestionar el fortalecimiento del MRE (MRE, 2019a).

### Informe de gestión de Blum para el 2019

Este informe subraya de nuevo los objetivos de la PEC de Duque: 1) presencia de Colombia en el mundo, 2) participación en escenarios internacionales, 3) relaciones bilaterales diversificadas, 4) integración regional, 5) política migratoria, 6) política de fronteras, 7) cooperación internacional y 8) fortalecimiento institucional (MRE, 2019b). Se destacan la apertura de la embajada en Noruega y el despliegue diplomático en embajadas y consulados en los distintos continentes. Asimismo, se destaca la ampliación de la capacidad institucional en 27 departamentos del país con Casas Lúdicas, Zonas de Frontera Intervenidas y Centros de Refrendación y Oportunidades para el Retorno (CRORES) (MRE, 2019b).

El MRE presenta como logro el haber sido anfitrión del 49.º Período de Sesiones de la Asamblea Ordinaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Medellín, 26-28 de junio), bajo el lema “Innovando para fortalecer el multilateralismo hemisférico”. Asimismo, se resalta el haber puesto en la agenda cuestiones sobre la garantía del derecho a la salud de los migrantes ante la OMS, la OPS y en el propio sistema de la ONU. Además, se resalta el liderazgo de Colombia con la creación de la Plataforma Nacional como vehículo de impulso entre el sector público y el privado para alcanzar los ODS. El informe también presenta como logro el hecho de que Colombia liderara la redacción de la resolución sobre el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, aprobada por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas (MRE, 2019b).

Por otra parte, la Cancillería expone los principales acuerdos suscritos de manera bilateral en cuestiones estratégicas. Entre ellos está el Acuerdo

de Exención de Visas con Emiratos Árabes Unidos, el Memorando de Entendimiento entre Academias Diplomáticas con Corea del Sur y el Tratado sobre el Traslado de Personas Condenadas entre Colombia y China. De igual manera, se acentúa su rol como líder en las conversaciones democráticas en contra del régimen de Maduro y en la lucha activa contra el problema de las drogas ilícitas en materia de salud y contra el narcotráfico en asuntos de seguridad internacional. También resalta el liderazgo del país en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica y en el Pacto de Leticia por la Amazonía. Iniciativas que reflejan el involucramiento y la reactivación estratégica de la PEC en un *display* temático que va más allá de su entorno regional.

## Las élites parlamentarias y sus preferencias sobre la Política Exterior Colombiana

Al analizar la encuesta del PELA (2006, 2010, 2014, 2018) bajo la lupa de la agenda internacional, varios temas develan su importancia: los acuerdos comerciales en general, el papel de Washington en la guerra contra las drogas y la cooperación internacional para el desarrollo. De esta manera, frente a los acuerdos comerciales, cerca de un 20% de los congresistas encuestados valora como “muy positivo” el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos para América Latina, así como la relevancia de la Alianza del Pacífico y la figura de la Unión Europea y de China como socios inversores y aliados comerciales. En materia de cooperación internacional, aseguran que temas como la educación y los derechos humanos son áreas de intervención en las que países como España podrían cooperar con el Gobierno de Colombia.

En los años 2010 y 2014 las élites parlamentarias opinaron que el área prioritaria con la que el Gobierno colombiano debía orientar su política exterior era con los países de América Latina en general (39%) y con Estados Unidos (68%) respectivamente. Sin embargo, en los últimos seis años, los asuntos que más han preocupado a los congresistas colombianos relevantes para la agenda internacional son la deuda externa (11%) y el narcotráfico (34%).

En ese sentido, frente a los asuntos no tradicionales de la política exterior colombiana, los parlamentarios opinaron que China se ha

convertido en un actor clave para la diplomacia colombiana. Así, cerca del 40% de los encuestados señaló que China representa una influencia positiva en el país, mientras que el 94% de los congresistas enfatizaron que Estados Unidos posee mucha influencia en Colombia; de ellos el 20% tuvo la percepción de una influencia negativa en contraste con la visión positiva del 62%.

Para el 2018, en un marco de posconflicto, los temas que consideraron más graves fueron el narcotráfico, la inmigración (debido a la diáspora venezolana) y la deuda externa: un tema clásico para los países latinoamericanos. Asimismo, la pobreza y la desigualdad social (20,4%), la inseguridad ciudadana y la delincuencia (15,8%), y la persistencia del conflicto armado con actores diferentes a las FARC, asociados a la seguridad (15,3%).

En cuanto a la confianza sobre actores internacionales, la Unión Europea es la que genera una mejor impresión (52,2%). Sorpresivamente, siguen China y luego Estados Unidos, lo que evidencia el ascenso de la influencia del gigante asiático en los decisores colombianos, debido a las grandes inversiones en diversos sectores (por ejemplo, la construcción del Metro de Bogotá). Rusia, a su vez, es el actor que genera “poca” confianza. Ahora bien, se considera mayor la influencia de Estados Unidos (81,5%), frente a un 46,8% de China. Asimismo, se confirma que Washington es el “actor prioritario” en materia económica, lo que concuerda con la visión de las élites decisoras en materia de política exterior, quienes califican relativamente bien a Donald Trump, frente a otros líderes, como Pedro Sánchez (España) y Ángela Merkel (Alemania). Luego están China, México y Brasil, lo cual se relaciona con la balanza de pagos del país. Para el caso específico del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos la percepción entre negativo y positivo se ubica en un punto medio, debido al escenario desequilibrado en favor de Washington. Este aspecto tiene un especial punto de quiebre debido a la asimetría en términos de competitividad, y al mismo tiempo, como referente para el comercio internacional. No es sorpresiva la baja valoración de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) frente a la Alianza del Pacífico (AP), un proyecto que desde sus inicios (en el 2011) ha recibido el apoyo de la élite industrial colombiana.

## De las preferencias de las élites a las decisiones

De acuerdo con el *entorno decisional*, una de las primeras acciones en materia exterior tuvo lugar el 27 de agosto del 2018, cuando Colombia anunció su retiro de la Unasur por considerarla cómplice de la dictadura de Maduro (Agencia EFE, 2018; El País, 2018; Presidencia de Colombia, 2018b). Bogotá ha liderado el “cerco diplomático” a través de la presión en la OEA, con el apoyo a Juan Guaidó y del Grupo de Lima, que desde su creación en el 2017 ha buscado acabar con la dictadura de Maduro. Las consecuencias han sido amplias: una percepción regional de injerencia de Washington en la región (Deutsche Welle, 2019) y la ruptura de relaciones diplomáticas con el régimen venezolano (BBC, 2019). No obstante, el esfuerzo colombiano ha develado ante la opinión pública mundial la violación de los derechos humanos y la crisis humanitaria que vive el vecino país.

Por otra parte, en el seno de la Asamblea General de la ONU en septiembre del 2019, en la exposición de intereses, hallazgos y estrategias, la diplomacia y la inteligencia colombiana quedaron en entredicho. Duque presentó un *dossier* con pruebas (fotos y datos) en las que evidenciaba los nexos de Maduro con el terrorismo internacional; lastimosamente algunas fotos eran de “carácter ilustrativo” y no correspondían a un trabajo meticuloso por parte de los actores involucrados (El Espectador, 2019). La situación se desvió y dejó en aprietos a los operadores de inteligencia, al Ministerio de Defensa y al MRE.

Sin duda, los problemas políticos, sociales, económicos y de seguridad que suceden en Venezuela afectan profundamente la agenda regional y colombiana. De hecho, se tejieron diversas hipótesis en el 2019 sobre eventuales intervenciones militares estadounidenses y una posible tensión geopolítica con Moscú y Beijing (Lissardy, 2019; Ramírez, 2019). En resumen, se trata de un tema sensible para Bogotá, que continúa exigiendo un manejo diplomático más sofisticado.

## Conclusiones

El análisis de los datos del PELA-USAL (2006, 2010, 2014, 2018) nos ha brindado información importante sobre algunas de las preferencias de la élite parlamentaria colombiana. Algunos temas clásicos se confirman,

tales como la importante relación política y comercial con Estados Unidos, a pesar de cierta inquietud con relación a los variados efectos del TLC. El diálogo y el acercamiento con América Latina también se destacan: la lógica de la integración regional está presente. De la misma manera, la Unión Europea es el actor internacional más confiable. Se confirma el aumento de la importante influencia china en diversas áreas, principalmente la comercial; mientras que Rusia genera desconfianza, tal vez debido a su simpatía hacia el régimen de Maduro.

También están presentes otros temas clásicos de la agenda externa colombiana: la deuda externa y el problema de las drogas. Se mantiene la preocupación sobre el conflicto interno, que luego de la firma de paz con las FARC en el 2016 se traslada hacia otros actores al margen de la ley (*posfarcización*). No obstante, hay temas que quedaron fuera de las encuestas y que son de importante relevancia para la agenda exterior contemporánea de Colombia: la diplomacia para la paz, principalmente los actores implicados en el proceso de paz con las FARC (2012-2016), la ONU, la OCDE y la OTAN. Estos escenarios configuran prioridades estratégicas en materia multilateral, comercial, de desarrollo, economía y seguridad. Al no ser incluidos, limitan el alcance del análisis sobre las percepciones de los decisores en política exterior.

Es importante destacar que la noción de preferencias encontradas en las respuestas arrojadas por los parlamentarios contrasta de alguna manera con los resultados expuestos por los decisores sobre la agenda internacional. Estas agendas contrapuestas nos permiten identificar que existen brechas entre los entornos operativo y decisorial, y que dificulta la definición de un rol internacional. Si bien la búsqueda del regreso a la democracia en Venezuela da cuenta de un perfil como estabilizador regional, las complicaciones de seguridad interna y la postergación de la consolidación de la paz debilitan aún dicho rol ante la comunidad internacional. Finalmente, es importante destacar que la definición del rol internacional de Colombia depende del entorno y las preferencias de los actuales y los futuros decisores; son ellos quienes tienen la tarea de consolidarlo a partir de unas claras prioridades estratégicas temáticas y regionales.

## Referencias

- Alcántara M. (Dir.) *Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL)*. Salamanca: Universidad de Salamanca (1994-2018).
- BBC (2019). Crisis en Venezuela: Maduro rompe relaciones diplomáticas con Colombia y da 24 horas a sus diplomáticos para que abandonen el país. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47341056>.
- Brecher, M., Steinberg, B., y Stein, J. (1969). A framework for research on foreign policy behavior. *Journal of Conflict Resolution*, 13(1), 75-94. <https://doi.org/10.1177/002200276901300105>.
- Cancillería de Colombia (2018). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana. Política exterior responsable, innovadora y constructiva 2018-202*. <https://bit.ly/2Gz97Wi>.
- Cepeda, F., y Pardo, R. (1989). La política exterior colombiana (1930-1946). En Á. Tirado Mejía (ed.), *Nueva Historia de Colombia* (pp. 9-28). Bogotá: Planeta.
- Comisión Segunda (2020). *Senado de Colombia*. <https://goo.su/jevSr>.
- Departamento Nacional de Planeación (2014). *CONPES 3805. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación*.
- Drekonja, G. (1983). Colombia: en búsqueda de una política exterior. *Revista de Estudios Internacionales*, 4(2), 259-280. <https://goo.su/JYPYouE>.
- Deutsche Welle (2019). Venezuela desde el 23 de enero de 2019: un país en ebullición. <https://bit.ly/3ffFz2U>.
- Agencia EFE (2018). Colombia da un giro a su política exterior y se retira de la Unasur. <https://bit.ly/3fjA4Qu>.
- El Espectador (2019). Ejército reconoce que tres de las fotos de dossier de la ONU son de ilustración. <https://bit.ly/3DN8PaN>.
- El País (2018). Colombia anuncia que se retira de la Unasur. <https://bit.ly/2MwAY8K>.
- Gutiérrez, F., Pinto, M., Arenas, J., Guzmán, T., y Gutiérrez, M. (2013). The importance of political coalitions in the successful reduction of

- violence in Colombian cities. *Urban Studies*, 50(15), 3134-3151. <https://doi.org/10.1177/0042098013487779>.
- Holsti, K. J. (1970). National role conceptions in the study of foreign policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233. <https://doi.org/10.2307/3013584>.
- Instituto de Iberoamérica (2018). *Equipo de investigación sobre élites parlamentarias iberoamericanas 2018*. Bogotá: Área de Ciencia Política y de la Administración.
- Knudsen, O. (2001). Post-Copenhagen security studies: Desecuritizing securitization. *Security Dialogue*, 32(3), 355-368. <https://doi.org/10.1177/0967010601032003007>.
- Lemaitre, J., y Restrepo, E. (2019). Law and violence in the colombian post-conflict: State-making in the wake of the peace agreement. *Revista de Estudios Sociales*, 67, 2-16. <https://doi.org/10.7440/res67.2019.01>.
- Lissardy, G. (2019). Crisis en Venezuela: una intervención militar tendría “consecuencias devastadoras para la región y para la seguridad mundial”, advierte diplomático ruso. *BBC News Mundo*. <https://bbc.in/30do6vH>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2013). Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Comisión Asesora de Relaciones Exteriores analizó las acciones, gestiones y alternativas relacionadas con el fallo de la CIJ en el caso de la controversia con Nicaragua. *Cancillería*. <https://bit.ly/3NkdHqP>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2015). *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Decreto 1067*. <https://bit.ly/3SN97T4>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Informe de Gestión 2018*. <https://bit.ly/3gNHmfX>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2019a). *Informe de empalme. Gestión Carlos Holmes Trujillo*. <https://goo.su/AUYv>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2019b). *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Informe de Gestión 2019*. <https://bit.ly/3ffcWxZ>.
- Presidencia de Colombia (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. <https://bit.ly/3FnrU4v>.
- Presidencia de Colombia (2000). *Decreto 274. Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular*. <https://bit.ly/3NeYwPD>.

Presidencia de Colombia (2018a). *Decreto 026. Por medio del cual se adiciona el título 7 en la parte 2 del libro 2 del Decreto 1067 de 2015*. <https://bit.ly/3TKtvFQ>.

Presidencia de Colombia (2018b). Colombia oficializa su retiro de Unasur. *Presidencia de la República*. <https://bit.ly/3SGmAMr>.

Ramírez, S. (2019). Colombia frente a la crisis venezolana: ¿qué está en juego? *Razón Pública*. <https://bit.ly/3DeSo5l>.

Rosenau, J. (1966). Pre-theories and theories of foreign policy. En B. Farrel (ed.), *Approaches to comparative and international politics*. Evanston: Northwestern University Press.

Senado de Colombia (1993). *Ley 68 de 1993*. <https://bit.ly/3gDdmTM>.

Snyder, R., Bruck, H. W., y Sapin, B. (1954). *Decision-making as an approach to the study of international politics. Foreign policy analysis project series N.º 3*. Princeton: Princeton University Press.

Sprout, H., y Sprout, M. (1956). *Man-milieu relationship hypothesis in the context of international politics*. Princeton: Princeton University Press.

Wæver, O. (2003). Securitization and desecuritization. *International Security*, 66.

Wæver, O. (2011). Securitization. En C. Hughes y Y. M. Lai (eds.), *Security studies: A reader* (pp. 93-98). Londres: Routledge.



## 8. La democracia entre las armas: la percepción de los legisladores colombianos (1998-2018)

*Paola Montilla*

*Tatiana Gélvez*

---

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587208092ch8>

### Resumen

En Colombia, un amplio número de trabajos demostró que la presencia de actores armados restringió la participación, alteró el orden institucional y mitigó la consolidación democrática a nivel local. Desde la cultura política, algunos estudios señalaron cómo las experiencias de los ciudadanos, relacionadas con el crimen, la inseguridad, la corrupción y el conflicto afectan el apoyo a la democracia y las expectativas de los individuos respecto a la implementación del Acuerdo de Paz. Sin embargo, se ha avanzado poco para determinar cuál es el apoyo de las élites políticas al sistema político y a las instituciones, y en general son escasos los estudios que se preguntan cuál es la percepción de los legisladores sobre la corrupción, el conflicto y el rol de los partidos, entre otros temas. El objetivo de este capítulo es analizar si existe una relación entre la percepción de los legisladores sobre los imperativos democráticos y el incremento de la violencia en Colombia. Para ello se revisan las percepciones reveladas por los parlamentarios, entre 1998 y el 2018, de los datos disponibles en el marco del Proyecto de Élite Parlamentarias de América Latina de la Universidad de Salamanca sobre la preferencia por la democracia, la estabilidad, la satisfacción y la confianza en las instituciones; y los datos del panel de conflicto y violencia del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) que recopilan variables relacionadas con las diferentes ofensivas ejecutadas por los grupos al margen de la ley en Colombia (CEDE, 2018).

## Introducción

Colombia tiene una de las democracias de América Latina que no han sufrido quiebres autoritarios, y por ello, ha sido considerada como uno de los regímenes más estables. Sin embargo, durante más de cincuenta años el sistema político franqueó una violenta confrontación armada; en estas circunstancias, la satisfacción con la democracia pudo verse afectada. El apoyo a la democracia entendido como “la forma en que una persona se orienta de manera evaluativa hacia algún objeto a través de sus actitudes o su comportamiento” (Easton, 1975) cambia en función de sus propias experiencias (Ceobanu, Wood y Ribeiro, 2010).

La prolongación del conflicto armado implicó que las hostilidades experimentaran distintas intensidades. En algunos territorios se libró una confrontación aguda, marcada por el surgimiento de diversos actores armados que, dependiendo de sus motivaciones, penetraron los departamentos y establecieron cada uno sus lógicas de poder. A finales de la década de los noventa, la expansión de la guerrilla<sup>1</sup> y los grupos paramilitares<sup>2</sup> por gran parte del territorio nacional recrudeció los enfrentamientos y llevó a una bipolarización del conflicto (Lair, 2000). No obstante, la lucha armada permaneció en las zonas rurales, los grupos insurgentes buscaron rodear los centros políticos y económicos más importantes del país y dejaron por fuera de la confrontación a la capital y a las principales ciudades (Bottia, 2003).

Luego de la ruptura del proceso paz con el Gobierno de Andrés Pastrana y la ofensiva militar dirigida por el Gobierno de Álvaro Uribe, las guerrillas, paulatinamente, fueron perdiendo control territorial. En el 2008, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) registraron el nivel más bajo de actividad desde 1990, y

---

<sup>1</sup> Las FARC-EP se organizaron en siete bloques: Oriental, Sur, Noroccidental, Central, Caribe, Occidental y Magdalena Medio.

<sup>2</sup> Los paramilitares se originaron a mediados de la década de los ochenta como reacción a las acciones guerrilleras, y se agruparon bajo la bandera de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en cuarenta bloques con seis estructuras principales: Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, Bloque Central Bolívar, Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio, Alianza Oriente, Estructuras Independientes y Anillos de Seguridad.

para el 2011 habían dado de baja al 50% de su pie de fuerza (Echandía, 2012). El desplome de las estructuras armadas cambió las tácticas de confrontación. Los ataques de la guerrilla se hicieron más esporádicos y a través de grupos más pequeños, lo que obligó a los insurgentes a replegarse a sus zonas históricas, a áreas selváticas y a la periferia del país (Pizarro, 2006; Echandía, 2012).

En estos espacios de confrontación armada, algunos de ellos marcados por intersticios de álgida confrontación, los ciudadanos y los representantes políticos han formado su percepción sobre el devenir democrático, el desempeño del Gobierno y las instituciones políticas. En las zonas más afectadas por el conflicto es posible que los individuos expresen una mayor insatisfacción por la democracia, por las instituciones y los funcionarios públicos porque el Estado no ha proporcionado seguridad, ni ha mantenido el orden público (García, Rodríguez, Seligson y Zechmeister, 2015).

Los estudios sobre el apoyo a la democracia han estado asociados, por un lado, a la efectividad de las instituciones y a la representación de los intereses de la población (John y Sjoberg, 2020; Welling, Klemmensen y Serritzlew, 2020; Mishra y Abdullahi, 2020; Pellegata y Memoli, 2018; Singh, 2014; Norris, 2011; Inglehart, 2001). A variables económicas, el aumento de la clase media y el nivel de ingresos (Nadeau, Daoust y Arel-Bundock, 2020; Kriekhaus, Son, Bellinger y Wells, 2013; Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 2000; Evans y Whitefield, 1995). Y, por otro lado, a factores individuales relacionados con la percepción de inseguridad, la confianza interpersonal y la sensación de bienestar subjetiva (Esaiasson, Dahlberg y Kokkonen, 2020), entre otros. En los últimos años, algunos trabajos han estudiado, para el caso de países con escenarios de conflicto, cómo la victimización y la percepción de violencia e inseguridad pueden influir en el descontento democrático (Seligson y Azpuru, 2001; House, 2014; Jochem, Murtazashvili y Brick, 2018).

En Colombia un amplio número de trabajos se han interrogado sobre cómo la violencia afectó las prácticas políticas y electorales (Pinto, 2017; Piñeros, 2017; Behar y Beltrán, 2020; Gallego, 2020). Ellos demostraron que la presencia de actores armados restringió la participación, alteró el orden institucional y mitigó la consolidación democrática a nivel local (Bejarano y Pizarro, 2002; García, 2007; Camacho, Duncan, Steiner, Vargas y Wills, 2009). Desde una nueva perspectiva, más asociada a la

cultura política, algunos estudios señalaron cómo las experiencias de los ciudadanos, relacionadas con el crimen, la inseguridad, la corrupción y el conflicto, afectan el apoyo a la democracia (García *et al.*, 2015) y cuáles son las expectativas de los individuos respecto a la implementación del Acuerdo de Paz (Gaviria, Ávila y García, 2019). En un ejercicio comparado distintos autores han incluido al país como uno de los casos de estudio, para argumentar que la victimización y la percepción de seguridad implican un cambio en la satisfacción con el desempeño de la democracia (Salinas y Booth, 2011; Blanco y Cruz, 2013; Corbacho, Philipp y Ruiz-Vega, 2015). Sin embargo, se ha avanzado poco para determinar cuál es el apoyo de las élites políticas al sistema político, a las instituciones, y en general son escasos los estudios que abordan cuál es la percepción de los legisladores sobre la corrupción, el conflicto y el rol de los partidos, entre otros temas.

El objetivo de este capítulo es analizar si existe una relación entre la percepción de los legisladores sobre los imperativos democráticos y el incremento de la violencia en Colombia. Suponemos que los representantes elegidos en zonas de alto conflicto –elevado número de ataques a la población civil– pueden disminuir su satisfacción con la democracia, o por el contrario, que al ser actores políticos expresen, independiente de la magnitud de los enfrentamientos, una complacencia con el desempeño de la democracia.

Para demostrar esta hipótesis revisamos las percepciones reveladas por los parlamentarios, entre 1998 y el 2018, en la encuesta de élites parlamentarias del Observatorio de Élites Parlamentarias en América Latina (PELA) sobre la preferencia por la democracia, la estabilidad, la satisfacción y confianza en las instituciones; y los datos del panel de conflicto y violencia del CEDE que recopilan variables relacionadas con las diferentes ofensivas ejecutadas por los grupos al margen de la ley en Colombia (CEDE, 2018). El documento se divide en tres partes; en la primera de ellas se hace una breve revisión de la literatura, luego se describen las tendencias de las actitudes frente a la democracia capturadas por la encuesta del PELA para periodos legislativos desde 1998 hasta el 2018 para legisladores elegidos en Colombia, y los datos del panel de conflicto y violencia del CEDE, específicamente sobre ataques a la población civil y desplazamiento a nivel nacional y departamental. En la tercera parte se presentan los resultados de las estimaciones de la relación entre percepciones revela-

das hacia la democracia, representadas en un índice de confianza en las instituciones, y la intensidad del conflicto armado, representada por el número de ataques a la población civil y de desplazados en Colombia. Por último, se presentan algunas conclusiones y reflexiones finales.

## Factores de respaldo a la democracia: Revisión de la literatura

Luego de los procesos de democratización en la región, diversos autores enfocaron sus estudios sobre la consolidación de la democracia (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limong, 1996; O'Donnell, 1996; Schedler, 2001). En este marco, el apoyo de los ciudadanos al régimen es uno de los factores que se evalúa. El respaldo individual al sistema se entiende como una condición para el robustecimiento democrático (Inglehart, 2001; Norris, 2011).

Un gran número de trabajos han estudiado cómo distintos factores, económicos, políticos e individuales influyen en la satisfacción con la democracia (SWD) o en la preferencia por este sistema político (PFD) (Lagos, 2007; Van Spanje y de Vreese, 2014; Nadeau *et al.*, 2020). Sin embargo, la interpretación que se le ha dado a la satisfacción con la democracia ha sido heterogénea. Para algunos autores, el concepto hace referencia al apoyo a las autoridades; otros lo relacionan con el respaldo a las instituciones políticas y a la estructura constitucional. Otro grupo lo interpreta como un consentimiento generalizado a las instituciones y a los líderes políticos (Ceobanu *et al.*, 2010). En cualquiera de los tres sentidos, la satisfacción por la democracia se asocia al funcionamiento de las instituciones políticas y al comportamiento de los políticos, y supone que el sistema político actúa en consonancia con las demandas de los ciudadanos.

La preferencia por la democracia denota un consentimiento al significado ontológico de la democracia e implica una aceptación a una forma de gobierno. Además, la preferencia por este sistema representa la disposición de los individuos a actuar y mantener una cultura cívica (Inglehart, 2001). De esta manera, cuando las encuestas de opinión pública preguntan si “la democracia es preferible a cualquier otro tipo de

gobierno”, los individuos consideran la conveniencia de la democracia en abstracto. En cambio, cuando se responde sobre si “está usted muy satisfecho con el funcionamiento de la democracia”, los encuestados juzgan un aspecto concreto del sistema. La satisfacción con la democracia es más volátil y subordinada a coyunturas económicas y experiencias individuales; mientras que la preferencia por la democracia es más consistente en el tiempo, pues es indiferente a las fluctuaciones políticas y económicas. Los ciudadanos pueden manifestar su descontento con el desempeño del sistema y seguir comprometidos con la democracia (Salinas y Booth, 2011).

Dentro de la literatura que ha abordado el apoyo a la democracia, es posible distinguir tres grupos o generaciones de trabajos. El primero de ellos se ha centrado en la díada democracia y crecimiento económico (Colagrossi, *et al.*, 2020). Los autores enfatizaron en cómo el aumento de la clase media y mejores estándares de vida afianzaban la confianza en las instituciones (Barro, 1999; Przeworski, *et al.*, 2000; Inglehart y Welzel, 2005). Otros han sustentado que niveles más altos de desigualdad económica reducen el apoyo a la democracia, pero en los sectores más vulnerables el descenso es menor, porque creen que la consolidación democrática podrá aumentar la redistribución en el futuro (Krieckhaus, *et al.*, 2013). Los análisis más recientes argumentan que el margen de ingresos de las personas modera la percepción económica y ejerce un efecto directo en la satisfacción con la democracia. Las personas con más recursos tienen un alto nivel de bienestar material, son menos vulnerables frente a las recesiones económicas y al no depender de las políticas redistributivas expresan una mayor complacencia con el funcionamiento democrático (Nadeau *et al.*, 2020).

En el segundo grupo de trabajos se ha analizado cómo las instituciones políticas y su efectividad generan distintos niveles de confianza en la democracia. Un trabajo reciente corroboró que la actitud hacia la democracia se ve afectada por los resultados electorales, en especial cuando existen una división étnica y una polarización política extrema (John y Sjoberg, 2020). En Kenia, las campañas que buscan promover un comportamiento democrático –votar, rendición de cuentas, etc.– tienen un impacto positivo en individuos que han experimentado la victoria electoral, pero no en los que fracasaron en las elecciones. La insatisfacción con la democracia que manifiestan las personas que votaron por el partido que perdió

también expresa que hay menos confianza en las instituciones políticas. Este sentimiento se experimenta unas semanas después de los comicios y se mantiene por un periodo más largo de tiempo (Welling, *et al.*, 2020). Y dentro del grupo de los ganadores, los individuos que votaron por el partido que era su primera preferencia –ganadores óptimos– experimentan niveles más altos de satisfacción que quienes votaron por el mismo partido sin que este fuera su primera opción (Singh, 2014).

La satisfacción con la democracia no solo está asociada a factores culturales o partidistas, también depende de las reglas electorales. En sistemas mayoritarios, las personas que votaron por el partido que perdió las elecciones exponen una menor satisfacción democrática, ya que sus agendas políticas pueden verse más limitadas (Anderson y Guillory, 1997). En esta línea, un trabajo sobre Afganistán mostró que los ciudadanos que se sienten menos seguros mejoran su percepción sobre la democracia cuando las reglas electorales permiten expresar todo tipo de preferencias, incluso la de los grupos vinculados a la violencia (Jochem, *et al.*, 2018).

Indiscutiblemente, uno de los factores que determina la confianza en las instituciones y la satisfacción por la democracia es la corrupción. Esta reduce la capacidad administrativa del Estado, obstruye la prestación de servicios públicos y, por ende, debilita la confianza y la satisfacción con las instituciones (Anderson y Tverdova, 2003; Pellegata y Memoli, 2018; Habibov y Auchynnikava, 2019). Mishra y Abdullahi (2020) concluyeron que, en Somalia, la corrupción tiene un efecto negativo en la satisfacción de los ciudadanos, pero que una mayor participación de la sociedad civil genera mayor confianza en la democracia, de manera que se logra reducir el efecto negativo de la corrupción.

La última generación de trabajos ha relacionado el respaldo a la democracia con factores psicológicos y emocionales. Inglehart (2001) fue uno de los primeros autores en sustentar que la satisfacción con la vida y la confianza interpersonal tienen un efecto causal sobre el apoyo al sistema político. Corroborando este supuesto, otros estudios han subrayado que la confianza social y la confianza en las instituciones son variables que se refuerzan mutuamente y sustentan gobiernos democráticos más sólidos (Zmerli y Newton 2008; Salinas y Booth, 2011; Newton, Stolle y Zmerli, 2018). Y que cuando los ciudadanos mantienen una alta sensación de bienestar, expresan una mayor satisfacción con la forma en que funciona

la democracia; cuando no es así, los ciudadanos castigan a las autoridades gubernamentales y disminuyen su apoyo al sistema (Esaiasson, Dahlberg y Kokkonen, 2020).

Las actitudes de las personas frente a la democracia también varían en función de los niveles de seguridad pública y crimen. Un amplio número de trabajos, especialmente para África y América Latina, han analizado cómo ser víctima de un delito y la percepción de inseguridad menoscaban el apoyo a las instituciones y la satisfacción con la democracia (Fernández y Kuenzi, 2009; Ceobanu, *et al.*, 2010; Salinas y Booth, 2011). Haber sufrido un hecho violento implica menores niveles de solidaridad con las personas y genera una mayor desconfianza en las instituciones, en especial en el sistema judicial y la policía local (Blanco y Ruiz, 2013; Corbacho, Philipp y Ruiz-Vega, 2015).

En otros casos, la victimización puede propiciar una reacción emocional que genera un descontento frente a la democracia y una preferencia por políticas de “mano dura” y por un gobierno autoritario (Bateson, 2012; Hernández, 2017). En el informe del Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Colombia 2014, los autores revisaron si haber sido víctima de un delito y la percepción de inseguridad, entre otras variables, determinaban un cambio en la satisfacción con el desempeño de la democracia. Las conclusiones arrojaron que la inseguridad tuvo un impacto negativo, mientras que haber sido víctima de algún acto de delincuencia y el conflicto armado no tenían relación con la percepción de la democracia (García, *et al.*, 2015).

## El respaldo a la democracia en Colombia 1998-2018

Los trabajos sobre la satisfacción con la democracia en Colombia han utilizado principalmente información estadística basada en encuestas de opinión regionales, tales como Latinobarómetro, las cuales aportan una radiografía de las percepciones de los ciudadanos sobre la democracia y las instituciones (Salinas y Booth, 2011; Blanco y Cruz, 2013; Corbacho *et al.*, 2015). Este trabajo, en cambio, retoma la encuesta PELA, que señala las impresiones que tienen los legisladores en el momento de ingresar al Congreso.

La encuesta de élites parlamentarias ha logrado capturar por más de una década diferentes aspectos relacionados con la democracia, el régimen político, la relación con las instituciones, los partidos políticos y las coaliciones, las funciones del Estado, la intervención en la economía y cuestiones de interés nacional, así como la trayectoria personal y profesional de la actividad política y legislativa de los parlamentarios. El total de la muestra de la encuesta son 532 observaciones<sup>3</sup> distribuidas a lo largo de seis periodos legislativos, como se detalla en la tabla 8.1.

Tabla 8.1 Resumen de las encuestas del PELA Colombia

Periodo	Muestra
1998-2002	88
2002-2006	95
2006-2010	107
2010-2014	91
2014-2018	84
2018-2022	67
Total	532

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA.

Para definir la variable dependiente –satisfacción con la democracia– se utilizan cuatro preguntas que revelan la posición de los representantes a la Cámara. La primera de ellas se refiere a la “preferencia de la democracia como forma de gobierno”; la segunda examina la estabilidad de la democracia, es una pregunta que a diferencia del cuestionamiento anterior alude al desenvolvimiento del sistema político en su conjunto; el tercer interrogante, presente en los cuestionarios del 2010, el 2014 y el 2018, cita, claramente, el nivel de satisfacción con el funcionamiento

---

<sup>3</sup> La muestra se restringió a las observaciones de interés para el análisis direccionado a las percepciones de los representantes asociados a diferentes departamentos del país. Por tanto, se excluyeron las respuestas de los representantes de circunscripciones especiales: negritudes, indígenas, residentes en el exterior y minorías políticas, y los senadores encuestados para el periodo legislativo 2018-2022.

de la democracia. La cuarta cuestiona la confianza que tienen los representantes en distintas personas, grupos o instituciones. Utilizando las repuestas a esta última pregunta, se construyó un índice que mide el nivel de confianza en las instituciones, como una variable que sirve para estimar la satisfacción con la democracia desde 1998 hasta el 2018 (Salinas y Booth, 2011; Esaiasson, *et al.*, 2020; Welling *et al.*, 2020).

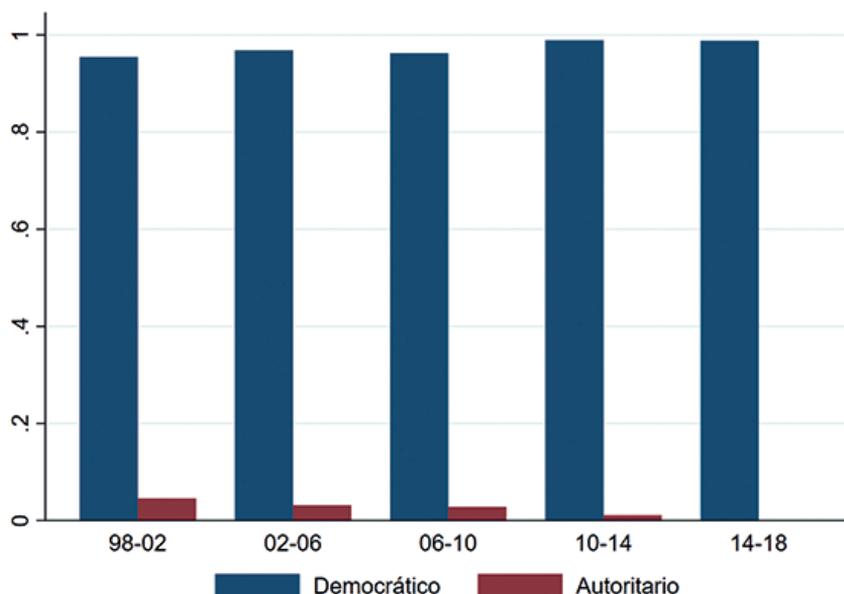
## El permanente respaldo a la democracia

A finales de la década de los ochenta el país sucumbió en un agudo escenario de violencia. Atentados terroristas, secuestros selectivos, ataques a poblaciones civiles y el asesinato de líderes políticos fue la antesala de uno de los procesos de democratización más profundos de la historia de Colombia, la Constituyente de 1991. Desde esta época, e incluso desde años anteriores, la democracia colombiana, una de las más antiguas de la región, ha coexistido con episodios de violencia que han mermado la participación política, las libertades civiles y la construcción del Estado (Pécaut, 2003; Posada, 2006).

Como ocurre en contextos de violencia generalizada, la participación democrática ha disminuido (House, 2014). En los territorios dominados por la guerrilla la afluencia a las urnas ha sido más baja (García, 2007; Hoyos, 2009). Los hostigamientos de los grupos armados a la población y el asesinato de candidatos han minado los espacios de participación (Bejarano y Pizarro, 2002; Sánchez y Chacón, 2005). En algunos territorios se instauraron poderes alternativos y, en otros, existió una cooptación del Estado por parte de estructuras armadas (Romero, 2007; Ávila y Velasco, 2013). En estos contextos, el funcionamiento de las instituciones se entorpeció, el Estado perdió el control y se delinearon zonas menos democráticas (Camacho *et al.*, 2009; Eaton y Prieto, 2017).

Pese a las consecuencias que la violencia armada ha tenido en las instituciones y en el desarrollo político y electoral en las regiones, la preferencia de los legisladores por la democracia ha sido inalterable. En la figura 8.1 se observa que durante el periodo 1998-2018 los parlamentarios declararon que prefieren un régimen democrático, en lugar de uno autoritario, y aquellos que mencionaron una inclinación por un gobierno autoritario representan menos del 1% de la muestra.

Figura 8.1 Preferencias declaradas por la democracia\*



Fuente: Elaboración propia con base en el PELA - Colombia 1998-2018.

\* La pregunta de preferencia declarada de la encuesta es ¿con cuál de las dos siguientes frases está usted más de acuerdo?

Democrático: La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

Autoritario: En contextos de crisis económica e inestabilidad política, un gobierno autoritario puede ser preferible

Nota: Para los periodos legislativos 2010-2014 y 2014-2018 se presentaron observaciones que no contestaron la pregunta, lo que explica que el total no sume 100% en estos dos años.

Estos resultados confirman que el compromiso por mantener un régimen democrático es una posición invariable no solo de los ciudadanos, sino también de las élites políticas. Desde el 2004, los datos de LAPOP señalan que el apoyo a la democracia se ha mantenido relativamente estable, mostrando una tendencia cercana o superior al 70% (LAPOP, 2018).<sup>4</sup> La preferencia por la democracia, como se mencionó en la segunda sección, evoca un concepto ontológico del régimen, que en general no depende de las evaluaciones que se hagan de la economía o del funcionamiento

<sup>4</sup> El apoyo a la democracia ha tenido tres momentos críticos; en el primero, en el 2013, el respaldo registró un valor de 65,7%; en el 2016 se reportó el punto más bajo (58,7%); y en el 2018 se ubicó en 64,7%.

del Estado; por tal razón, una gran parte de los ciudadanos y los políticos afirma que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno.

## La estabilidad o la inestabilidad democrática: un cambio en la percepción

La segunda pregunta que elabora el PELA relacionada con la democracia interpreta la percepción de los representantes sobre la estabilidad del sistema político. Como se observa en la figura 8.2, ha existido una variabilidad en la valoración de los legisladores. En el primer semestre de la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) se destaca un elevado porcentaje (80%) de estabilidad, que contrasta con la impresión de los congresistas, entre 2002-2006 y 2006 -2010, cuando este valor descendió a menos del 40%.

La intensidad de las confrontaciones y el terror que suscitaron los grupos armados a la población puede ser uno de los factores que explica la valoración de los representantes en el 2002. Entre el 2000 y el 2001 la cantidad de masacres, de atentados terroristas y de población en situación de desplazamiento<sup>5</sup> se incrementó (Echandía, 2012). La disputa territorial entre las FARC-EP y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)<sup>6</sup> elevó las acciones contra los civiles como una estrategia para mantener la influencia en las zonas. En esta coyuntura, los secuestros masivos, conocidos como *pescas milagrosas*, también aumentaron. El dominio territorial que iban consolidando los paramilitares impidió que la guerrilla pudiera seguir ejecutando secuestros selectivos, por lo que este tipo de detención se hizo más recurrente.<sup>7</sup>

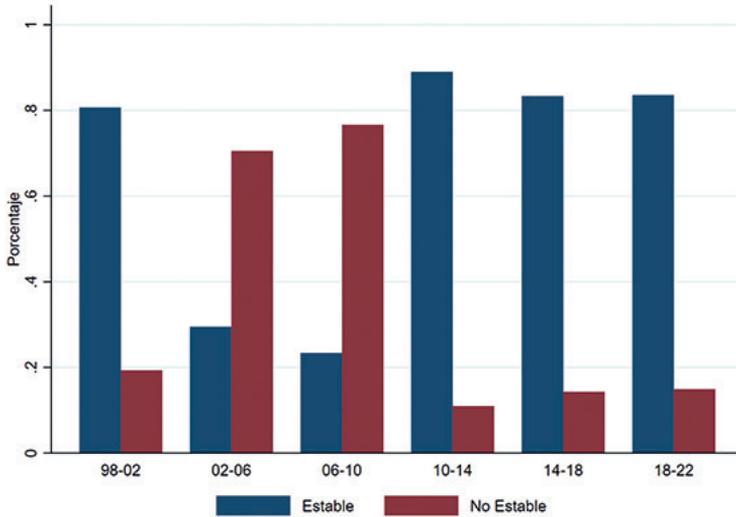
---

<sup>5</sup> La presión de los grupos armados obligó a muchas comunidades a desplazarse de sus zonas de origen hacia áreas selváticas o a los centros urbanos; entre el 2000 y el 2002, 2.103.304 fueron desplazadas. En el 2002 las cifras de personas en situación de desplazamiento alcanzan el pico más alto: 764.523; y para el 2001 este número ascendió a 660.500 (datos tomados del panel municipal de conflicto y violencia del CEDE, 2019).

<sup>6</sup> Los paramilitares se originaron, desde mediados de los años noventa, como una agrupación armada en contra de las guerrillas. En 1997 los grupos paramilitares se unieron en las Autodefensas Unidas de Colombia, que reagruparon a las autodefensas de Córdoba, Urabá, el Magdalena Medio y los Llanos Orientales.

<sup>7</sup> En un análisis muy riguroso, Echandía describe la transformación de las tácticas de las guerrillas. En el texto señala que “el ascenso de los secuestros indiscriminados en

Figura 8.2 Percepción de estabilidad de la democracia\*



Fuente: Elaboración propia con base el PELA - Colombia 1998-2018.

\* Hablemos de la estabilidad de la democracia en Colombia; en su opinión, la democracia en Colombia es hoy: (opciones de respuesta).

Nota: A causa de la variación en las categorías de opción de respuesta en cuanto a la estabilidad: muy, bastante, poco y nada estable de 1998-2010 a muy, algo, poco y nada estable, se realizó una clasificación binaria entre estable y no estable agrupando las dos categorías superiores e inferiores para efectos de comparabilidad de todo el periodo comprendido por las encuestas estudiadas.

En el segundo gobierno de Álvaro Uribe (2006-2010) y tras la firma del acuerdo de Santa Fe de Ralito, en el 2003, que permitió la desmovilización de las autodefensas, los ataques a la población fueron descendiendo. Si bien luego del desarme de los paramilitares emergieron nuevos actores y las lógicas de la violencia se alteraron, la política de “seguridad democrática” imprimió una sensación de seguridad a la sociedad.<sup>8</sup>

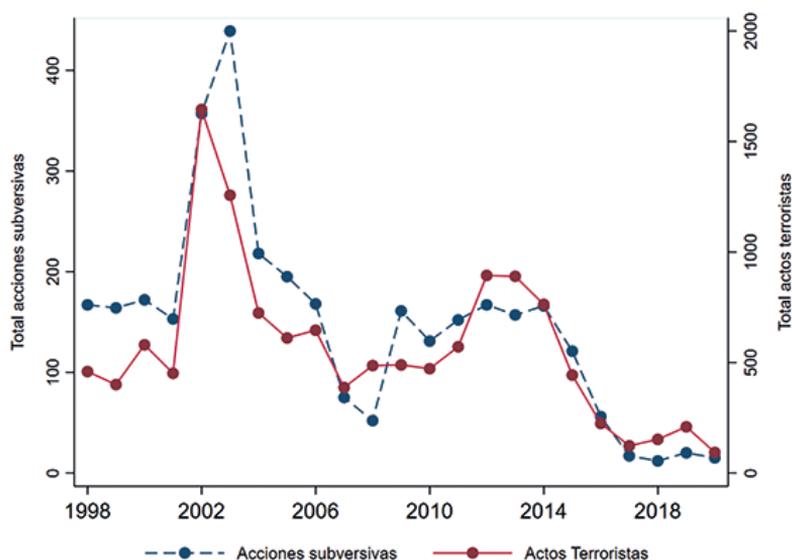
---

retenes ilegales, llamados ‘pescas milagrosas’, se registra cuando comienzan a descender los que realizan, en forma selectiva, las guerrillas. De aquí que sea razonable interpretar esta conducta como resultado del intento, por parte de los alzados en armas, de compensar, con secuestros masivos e indiscriminados, la disminución en los secuestros selectivos” (2012, p. 134).

<sup>8</sup> Luego del proceso de desmovilización de las autodefensas, en algunas regiones se estructuraron otros grupos armados fuertemente vinculados al tráfico de drogas y a otras actividades delictivas, denominadas bandas criminales (bacrim).

No obstante, en el mismo período emergió otro factor que pudo afectar la evaluación de la democracia: la reelección de Uribe en el 2006 originó un duro debate sobre el desbalance de poder y el riesgo que esto tendría para el sistema político. El cambio constitucional de 2005, que aprobó el segundo mandato presidencial, modificó el balance entre las tres ramas del poder; y el ejecutivo consiguió una mayor influencia en el nombramiento de los jueces. Como lo mencionaron Botero *et al.* (2010), la democracia colombiana en esta coyuntura tuvo que sortear dos grandes amenazas. Una de ellas externa al sistema, relacionada con los actores armados, y otra proveniente de factores internos asociados a los desequilibrios institucionales y la emergencia de un liderazgo caudillista.

Figura 8.3 Acciones subversivas y actos terroristas, 1998-2020\*



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario, Vicepresidencia de la República en Peco y Peral (2005) para el periodo 1998-2001, y reportes del Ministerio de Defensa (2008; 2015; 2020) para el periodo 2002-2020.

\* Las cifras del 2020 comprenden el periodo enero-mayo.

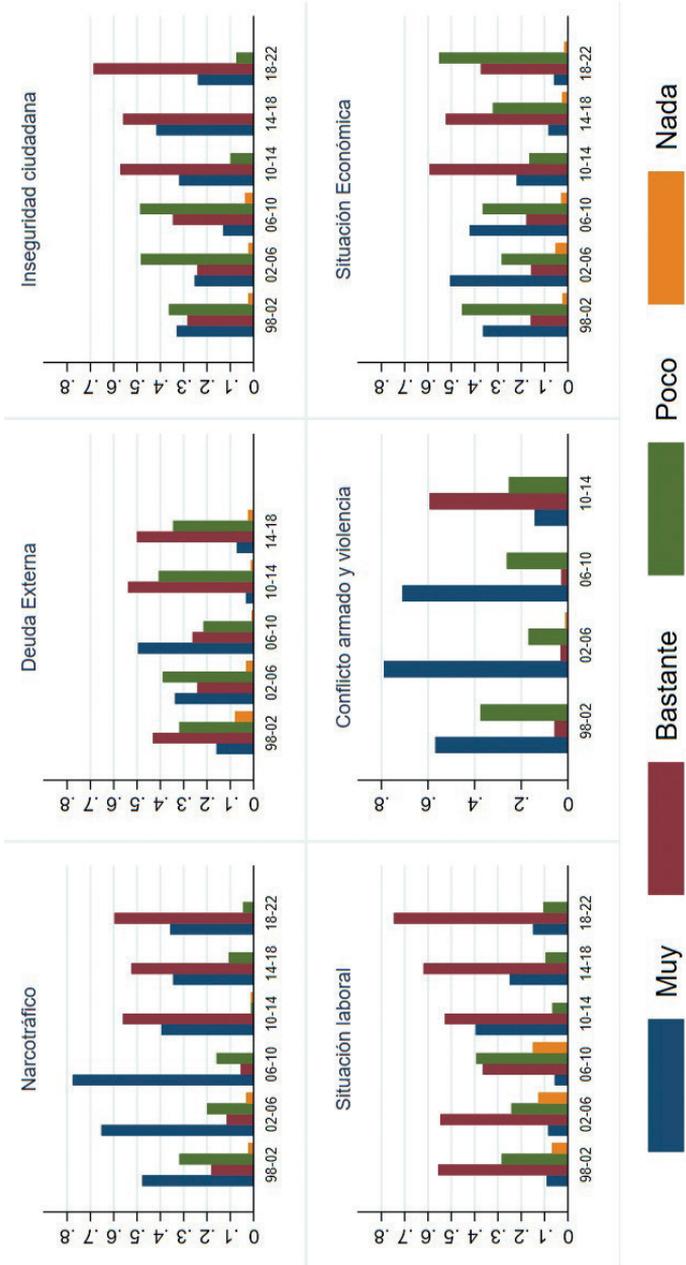
Nota: De acuerdo con el Ministerio de Defensa, los casos registrados como terrorismo fueron definidos de acuerdo con la Ley 599 de 2000 de la siguiente manera: “Todas las acciones que provoquen o mantengan un estado de zozobra o terror en la población o un sector de ella [...]. Con respecto a las acciones subversivas, incluyen los ataques a instalaciones policiales, aeronaves, urbanos, contactos armados, emboscadas, hostigamientos, incursión y ataque a poblaciones”.

A partir del 2010 se evidencia un aumento en la percepción positiva de la estabilidad democrática, obteniendo un porcentaje superior al 80%, que se mantiene hasta el último periodo legislativo encuestado (2018-2022). Por un lado, el fallo que impidió un tercer periodo presidencial posiblemente envió un mensaje de fortaleza institucional. La prohibición de la reelección, más allá de dos periodos consecutivos, demostró que el sistema de pesos y contrapesos aún prevalecía, en un momento crucial, cuando en los países de la región Andina perduraban los caudillismos. Por otra parte, en el 2010, como se detalla en la figura 8.3, las acciones subversivas y los actos terroristas fueron bajos (Ministerio de Defensa, 2020).

En el 2014 se conocían las negociaciones de paz que adelantaba el Gobierno de Juan Manuel Santos con las FARC-EP. El cese al fuego y la incapacidad del Estado y de la guerrilla para alcanzar sus objetivos por la vía armada auguraban una salida negociada del conflicto; y esto eventualmente imprimió una percepción de estabilidad democrática entre los legisladores. A pesar del leve aumento en los combates durante 2011-2012, para el 2013 la intensidad de las hostilidades ya había disminuido. Además, la derrota militar se desdibujó como una opción factible para las Fuerzas Armadas y las FARC-EP. El fin de la confrontación representaba el mejor escenario para cada una de las partes involucradas en la negociación. El Estado impedía la degradación de los combates y la generación de nuevas víctimas. Y para el grupo guerrillero era la oportunidad de alcanzar su proyecto político por la vía democrática (Echandía y Cabrera, 2019).

Para el 2018, cuando Iván Duque llega a la presidencia, ya se había alcanzado la desescalada del conflicto y la puesta en marcha del Acuerdo Paz era un hecho. Durante 2015-2019 las acciones subversivas disminuyeron, ostensiblemente, al pasar de 34 a 15 registros. De acuerdo con las cifras del Ministerio de Defensa (2020) las acciones subversivas registraron un decrecimiento del 69% entre el 2016 y el 2017, y un 30% entre el 2017 y el 2018. Aunque ese año el país atravesó una alta polarización política y el triunfo del Centro Democrático, la participación en el Congreso por primera vez de las FARC-EP simbolizó el tránsito hacia una democracia más estable.

Figura 8.4 Percepción de conflicto y violencia como amenazas a la democracia



Fuente: Elaboración propia con base el PELA 1998-2018.

Nota: Se creó una escala estandarizada para todo el periodo en las cuatro categorías que se muestran en la figura siendo 1 nada y 4 muy importante. Para los años 2010-2014 que empleó la escala 1 a 10, los extremos representaron las categorías más altas y bajas respectivamente (1 = nada) (10 = muy), mientras que poco y bastante fueron distribuidos (2,3,4,5 = poco) y (6,7,8,9 = bastante). Algunas categorías no fueron incluidas en las oleadas 2014-2018 y 2018-2022.

En ese sentido, desde el 2008 el conflicto dejó de ser el principal problema para los ciudadanos, dando paso a la economía, la inseguridad y la corrupción (García *et al.*, 2015). La encuesta del PELA refleja que los representantes también se despreocuparon; como se detalla en la figura 8.4, la importancia del conflicto como una de las amenazas a la democracia<sup>9</sup> descendió. A partir de 2010 la categoría muy importante se acortó, mientras que bastante y poco ganaron espacio en las respuestas de los parlamentarios. Como se observa en la figura durante 1998, el 2002 y el 2006, alrededor del 60% de los legisladores ubicaron los combates armados en el rango muy importante, y para el 2010 esta cifra se redujo por debajo del 20%. En contraste, las categorías relacionadas con el entorno económico, como la situación laboral y la inseguridad ciudadana, han venido aumentando la proporción de respuestas en la categoría “bastante importante”.

Paradójicamente, la firma del Acuerdo de Paz en el 2016 no significó el cese total de las confrontaciones armadas. La formación de grupos disidentes de las FARC-EP y de los paramilitares, más la aparición de otras organizaciones delictivas, no representó un declive inmediato en el número de víctimas. El informe sobre Colombia de LAPOP (2018) muestra que en el 2016 y el 2018 aproximadamente 1 de cada 10 entrevistados reportó que había sido víctima del conflicto armado en el último año (Gaviria *et al.*, 2019). La desmovilización de las autodefensas y el cese de hostilidades con las FARC-EP transformaron la lógica de confrontación y complejizaron el conflicto. Con la inserción de bandas delincuenciales y su alianza con los antiguos grupos armados para controlar el tráfico de drogas ilícitas se implementaron nuevas dinámicas en la confrontación bélica. En este nuevo contexto, el número de víctimas a manos de la guerrilla descendió, pero otros grupos –paramilitares, exparamilitares y divisiones de las guerrillas– continúan victimizando a la población (Garzón, 2020).

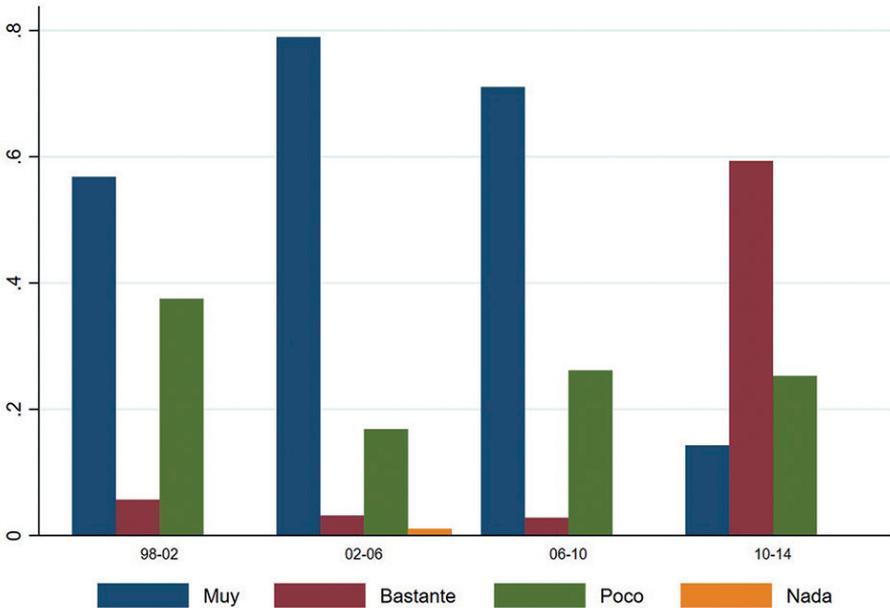
---

<sup>9</sup> La pregunta a la que se refieren estos datos es “a continuación, le voy a nombrar una serie de problemas locales comunes a muchos países. ¿Podría indicarme para cada uno de ellos qué grado de importancia tienen hoy en Colombia siguiendo esta escala de 1 a 10, donde el 1 significa ‘no es una cuestión importante’ y el 10 ‘es una cuestión muy importante’? En las encuestas del 2014 y el 2018 el conflicto no se incluyó dentro de las opciones.

## Satisfacción con la democracia

Desde el año 2010 se incluyó una pregunta que captura la satisfacción con la democracia; como se muestra en la figura 8.5, las respuestas de los parlamentarios evidencian que en general ha existido una respuesta en mayor medida concentrada en la categoría satisfecho. La categoría muy satisfecho, por su parte, ha mostrado una disminución, mientras que muy insatisfecho ha aumentado. La categoría insatisfecho presenta variabilidad con una gran participación para el periodo 2014-2018.

Figura 8.5 Satisfacción con la democracia\*



Fuente: Elaboración propia con base en el PELA -Colombia 1998-2018.

\* ¿Diría usted que está muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con el funcionamiento de la democracia hoy en Colombia?

Los datos de satisfacción son congruentes con la percepción de estabilidad de la democracia. En las tres legislaturas recogidas por la encuesta, la satisfacción con la democracia y la percepción de estabilidad son superiores a los niveles de insatisfecho y no estable. En el 2010 se registra una tendencia atípica; el porcentaje de muy satisfecho y satisfe-

cho representa más del 70%. En el mismo año, el 54% de los ciudadanos mencionó que está muy satisfecho o satisfecho con el desempeño de la democracia. Según García *et al.* (2015), los resultados de la política de seguridad democrática generaron una percepción más positiva frente a la satisfacción con la democracia.

Luego del 2011, la evaluación de los ciudadanos regresa a los patrones normales de descontento. En el 2014 y el 2018 más del 50% de las personas encuestadas manifestaron que están insatisfechas con el desempeño de la democracia (LAPOP, 2018). En consonancia, en el 2014, cerca del 40% de los representantes de la Cámara expresaron que están insatisfechos. Sin embargo, en el 2018 esta cifra fue menor al 20%. Para este periodo legislativo, se conformó una sólida coalición de gobierno, y se puede predecir que su satisfacción con el sistema político cambió al no estar en la oposición.<sup>10</sup>

## Confianza en las instituciones y satisfacción con la democracia

Como una estrategia de aproximación a la satisfacción con la democracia, y con el objetivo de aportar un indicador para medir la evaluación de los representantes sobre el funcionamiento del sistema político, se construyó un índice de confianza en las instituciones que considera las percepciones de confianza sobre la rama judicial, las fuerzas armadas, el parlamento, el presidente, los funcionarios públicos y la policía, por medio del método de análisis de componentes principales (ACP).<sup>11</sup> La tabla 8.2 resume las estadísticas descriptivas de las variables del índice. Es posible ver que el cálculo del ACP arrojó mayores pesos para las variables con mayor desviación estándar: las fuerzas armadas, el presidente y la policía, que es consistente con el objetivo del método de maximizar la varianza de la muestra.

---

<sup>10</sup> En la Legislatura 2014-2018 el Centro Democrático obtuvo el 11,5% en la Cámara, y para 2018-2022 ganó el 18% de las curules.

<sup>11</sup> El ACP es un método estadístico que procura sintetizar y dar una estructura a una matriz de datos por medio de una combinación lineal de las variables de interés (Lozares y López, 1991).

Tabla 8.2 Estadísticas descriptivas de los componentes del índice de confianza

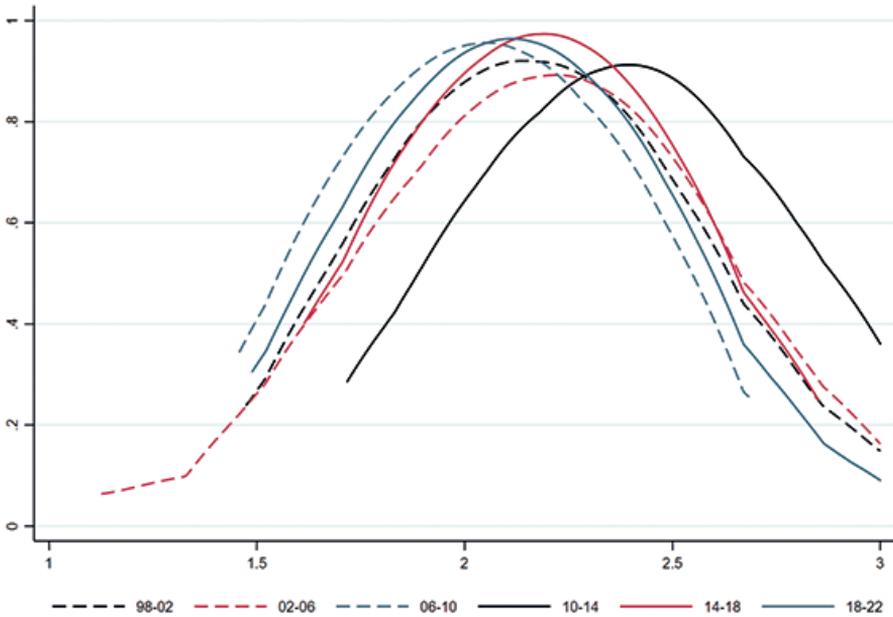
Variable	Media	D. E.	Peso
Rama judicial	2.373	0,681	0,13
Fuerzas Armadas	2.444	0,736	0,19
Parlamento	2.411	0,699	0,16
Presidente	2.451	0.765	0,19
Funcionarios públicos	2.508	0,568	0,15
Policía	2.509	0,629	0,18
Índice de confianza	2.196	0,300	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta del PELA - Colombia 1998-2018.

Nota: Debido a la variación en las categorías de opción de respuesta en los diferentes periodos encuestados, se crearon tres categorías para unificar todo el periodo de estudio: 1) ninguna confianza, 2) poca / alguna confianza, 3) mucha confianza.

En el gráfico 8.6 se observa que, aunque para la mayoría de los periodos la media se ha centrado en el valor de 2 (siendo medida de 1 a 3), los puntajes mínimos del índice han venido mejorando al pasar del mínimo de 1,1 en 2002-2006 a 1,7 en 2010-2014. Además, para el periodo legislativo 2010-2014 se evidencia una mejora en los puntajes mayores del índice de confianza en las instituciones (media 2,4) que sería concordante con las cifras de estabilidad y las que responden a la pregunta por la satisfacción con la democracia (ver figura 8.5). La última ola de la encuesta (2018-2022), por su parte, evidencia una media similar a la de los años previos al 2010, y los puntajes toman un valor mínimo de 1,4 y una media de 2,12. La desviación estándar del índice se encuentra en promedio en 0,3 para todos los periodos analizados.

Figura 8.6 Distribución del índice de confianza en las instituciones\*



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta del PELA 1998-2018.

\* En relación con las siguientes instituciones, me gustaría saber ¿qué grado de confianza le merece su actuación en la vida pública colombiana?

El consentimiento al desempeño de la democracia es elástico, depende de las condiciones del contexto y de las circunstancias específicas que está viviendo un ciudadano. Varios trabajos han resaltado que la satisfacción por la democracia está correlacionada con la confianza que expresan los ciudadanos por las instituciones políticas (Fernández y Kuenzi, 2009; García, *et al.*, 2015; Welling, *et al.*, 2020).<sup>12</sup> Como se muestra en la tabla 8.3, para el caso puntual de las variables de satisfacción con la democracia de la encuesta y el índice de confianza en las instituciones existe una correlación positiva y significativa estadísticamente entre ambas variables.

<sup>12</sup> En el estudio de García *et al.* (2015) se menciona “la evolución de la satisfacción con la democracia, descrita en la sección anterior, coincide con aquella de la confianza en las instituciones centrales del país. [...] El patrón es prácticamente idéntico independientemente de que se trate de la confianza en el gobierno, en el Congreso o en el sistema de justicia. En las tres ramas del poder, la confianza cayó abruptamente entre 2012 y 2013, y se mantuvo en esos pobres niveles en 2014”.

Tabla 8.3 Correlación entre satisfacción y confianza

Variable dependiente: Satisfacción con la democracia	
Confianza en la democracia	0,878***
	(0,132)
Constante	0,857***
	(0,299)
Observaciones	230
R <sup>2</sup>	0,162

Fuente: Elaboración propia con base en las preguntas del PELA.

Nota: Errores estándar entre paréntesis \*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$ .

En ese sentido, estos resultados nos muestran que podrían existir algunos elementos explicativos de la confianza en términos de la satisfacción con la democracia; sin embargo, no se concluye que exista causalidad entre las variables aquí analizadas.

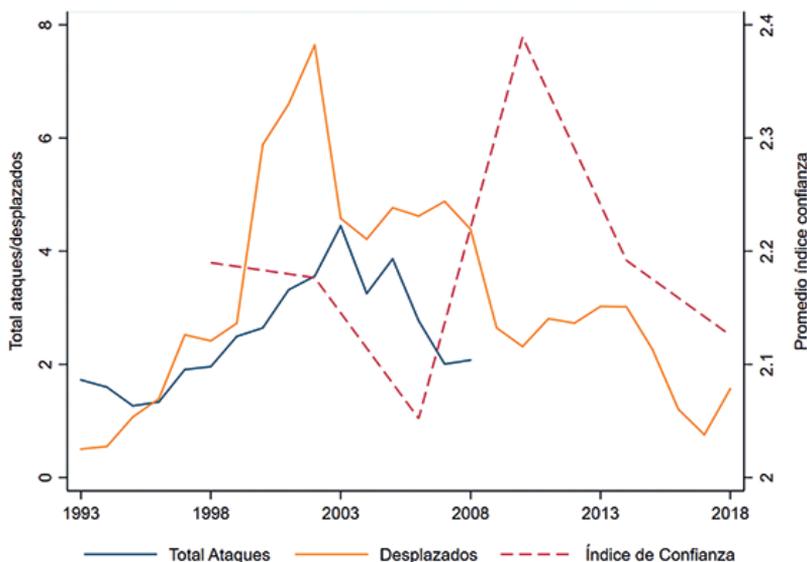
## Conflicto armado y actitudes frente a la democracia, ¿alguna relación?

Como se mencionó, la literatura ha mostrado que ser víctima de un delito tiene una relación más fuerte (negativa) con la satisfacción con la democracia (variable dependiente) en países con un mayor nivel de victimización. Asimismo, sentirse más seguro generalmente tiene un mayor impacto (mayor pendiente) en la percepción del desempeño de la democracia en países con tasas de criminalidad más altas (Fernández y Kuensi, 2009). Con el fin de explorar estas ideas, se testeó para el contexto colombiano la relación entre las estadísticas de ataques a la población civil y el desplazamiento forzado en Colombia,<sup>13</sup> y el índice de confianza

<sup>13</sup> Se seleccionaron las variables de ataques a la población civil y desplazamiento forzado al ser identificadas como dos factores por sus implicaciones humanitarias. Además, de acuerdo con Peco y Peral (2005), se identifican como causas del mantenimiento del conflicto con una erosión directa a la democracia colombiana.

en las instituciones de acuerdo con las respuestas de los parlamentarios. Como se muestra en la figura 8.7, con el aumento de los ataques y de la población en desplazamiento forzado en el periodo 1998-2003, el índice de confianza mostró un descenso en su valor promedio. A la vez que la población en situación de desplazamiento decreció en el periodo 2008-2018, el índice de confianza mostró una tendencia creciente.

Figura 8.7 Trayectorias de la confianza y total de ataques y desplazados



Fuente: Elaboración propia con base en el panel de conflicto y violencia del CEDE y la confianza en las instituciones de la encuesta del PELA.

Nota: El total de los ataques se presenta en miles, el total de desplazados en cientos de miles, y el índice de confianza está medido en la escala de 1 a 3 de menor a mayor valor

## Evidencia empírica

Para analizar en detalle la correlación descrita previamente, se estimó un modelo por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) para capturar las potenciales relaciones entre la confianza en las instituciones manifestada por los parlamentarios y dos manifestaciones del conflicto armado en el país. La siguiente ecuación resume la estimación realizada:

$$\text{confianza}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{violencia}_{it} + \delta d + u_i$$

El índice de confianza en las instituciones es declarado por el parlamentario  $i$  en el periodo legislativo  $t$ . *Violencia* captura la suma de los ataques a la población civil o los números de desplazados de los cuatro últimos años previos a la entrevista realizada, como se resume en la tabla 8.4. Finalmente  $\delta d$  representa variables *dummy* de departamento o partido para capturar las particularidades idiosincráticas del encuestado.

Tabla 8.4 Resumen de los periodos de violencia agregados

Periodo legislativo	Años de ataques
1998-2002	1994-1997
2002-2006	1998-2001
2006-2010	2002-2005
2010-2014	2006-2009
2014-2018	2010-2013
2018-2022	2014-2017

Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra en la tabla 8.5, en las diferentes especificaciones los resultados muestran una relación negativa entre el índice de confianza en las instituciones y las diferentes medidas de violencia. Para el modelo 1, el resultado indica una relación negativa y significativa entre ataques y confianza; en específico, al incrementar en 1.000 los ataques a la población a nivel nacional se espera que en promedio el índice de confianza en las instituciones disminuya en 0,016 unidades en el índice de confianza.<sup>14</sup>

El segundo modelo indica que a pesar del aumento en el total de ataques del país exceptuando el departamento al que pertenece el representante tiene un efecto negativo en el índice de confianza. Al incrementar el número de ataques en el departamento que representa el parlamentario se genera un efecto positivo en la confianza en las instituciones. Este resultado puede interpretarse como una reacción de respaldo por su autoidentificación como parte de la estructura del Estado, al ser parte de sus cuerpos representativos; pues no hay que perder de vista que el conflicto ha estado asociado a una lucha por el poder local (Camacho *et al.*,

<sup>14</sup> Como se mencionó anteriormente, el índice de confianza es medido de 1 a 3.

2009; Ávila y Velasco, 2013). Otros estudios de élites como Nolte (2004) indican resultados en esta misma línea al analizar élites en Ijebu-Remo en Nigeria. Según el autor, las élites jóvenes elegidas en este país encuentran en la cohesión y el respaldo en las instituciones un mecanismo de refuerzo positivo al Estado. Por su parte, los modelos 3 y 4 evidencian una relación negativa entre desplazamiento y confianza en las instituciones, tanto a nivel nacional como departamental.

Tabla 8.5 Resultados de las estimaciones

Variable dependiente: Índice de confianza en las instituciones				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Total ataques nacional	-0,0157**			
	(0,00644)			
Total ataques en el resto del país		-0,0251***		
		(0,00721)		
Total ataques por departamento		0,378***		
		(0,144)		
Total de desplazados nacional			-0,000956	
			(0,00284)	
Total de desplazados en el resto del país				-0,000471
				(0,00305)
Total de desplazados por departamento				-0,0159
				(0,0344)
Efecto fijo por departamento	Sí	Sí	Sí	Sí
Efecto fijo partido	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	233	233	379	379
R-cuadrado	0,250	0,278	0,193	0,194

Fuente: Elaboración propia.

Errores estándar entre paréntesis \*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$ .

## Conclusiones

La democracia en Colombia se deslizó por distintos periodos de violencia. Por más de medio siglo el desarrollo democrático no pudo soslayar la aguda confrontación armada, que con distintos matices vivieron los habitantes

de cada una de las regiones. Varios trabajos, especialmente para África y Centroamérica, han demostrado que la percepción de seguridad y la experiencia de victimización repercuten en la satisfacción con la democracia. El objetivo de este capítulo fue analizar si el incremento en los sucesos de conflicto a nivel nacional y departamental impacta la percepción de los legisladores sobre los imperativos democráticos. Para ello, se exploraron diferentes medidas que provee la encuesta del PELA sobre la democracia, entre 1998-2018, en términos de preferencia y estabilidad, y especialmente se buscó realizar una medición de la satisfacción declarada por los parlamentarios a través de las preguntas de confianza en las instituciones.

La preferencia por la democracia, en línea con lo planteado por otros autores, ha sido inalterable en todos los periodos de estudio. El apoyo a la democracia es menos elástico en relación con la coyuntura económica y social, y el bienestar individual. Durante los seis periodos de estudio casi la totalidad de los representantes a la Cámara manifestaron que prefieren un régimen democrático en lugar de otra forma de gobierno.

Por su parte, la evaluación de estabilidad y satisfacción con la democracia presentó un comportamiento variable. En el 2002 y el 2006 la percepción de estabilidad arrojó los niveles más bajos. El recrudecimiento de los combates y la complejidad de la confrontación impusieron nuevas lógicas de control y el uso de estrategias terroristas; la cifra más alta de población en desplazamiento forzado y de combates coincide entre el 2000 y el 2001. En el 2006, tras la política de “seguridad democrática” se experimenta una disminución en los combates, pero la evaluación de la estabilidad no remonta.

En el 2010 se evidencia un aumento atípico en la percepción de estabilidad, pero también en la satisfacción con la democracia. A partir de ese año, la importancia del conflicto, como una de las amenazas a la democracia, disminuyó. Luego, la evaluación sobre la estabilidad regresa al 80%. Y la insatisfacción con la democracia retoma sus patrones normales de descontento (50%). Para el 2013 las confrontaciones armadas y la intensidad de las hostilidades a los civiles comenzaron su descenso, aunque no han sido completamente disueltas.

El índice de confianza, como una medida alternativa para medir la satisfacción con la democracia, reveló un comportamiento similar a

las respuestas sobre estabilidad. El índice mostró un descenso en su valor promedio cuando el número de ataques y la población desplazada aumentaron, en el periodo 1998-2003. A su vez, el índice de confianza tuvo una tendencia creciente cuando los sucesos violentos disminuyeron, entre el 2008 y el 2018.

La relación estadística entre los ataques a la población civil, el desplazamiento forzado en Colombia y el índice de confianza en las instituciones, de acuerdo con las respuestas de los parlamentarios, corroboran una relación negativa. Los periodos de pico de violencia que tuvieron lugar entre el 2002 y el 2006 mostraron un detrimento en los indicadores de apoyo a la democracia; la mejora en las condiciones de seguridad de las últimas dos legislaturas ha venido acompañada por un crecimiento en los indicadores de satisfacción y confianza en la democracia.

Además de los factores analizados en el capítulo, futuras investigaciones podrían explorar las percepciones y actitudes de los parlamentarios en las circunscripciones especiales, en las cuales la experiencia del conflicto puede brindar una perspectiva diferente a nivel departamental. Además, resulta relevante explorar a fondo el impacto de los cambios en los problemas que los legisladores consideran amenazan la democracia; dada la disminución en la intensidad del conflicto sería oportuno revisar el comportamiento de las variables económicas. Finalmente, es importante analizar qué factores generan un cambio en la evaluación del conflicto a nivel nacional, o departamental, por medio de variables como la antigüedad en un cargo representativo, pues las élites más jóvenes tienden a demostrar una mayor confianza en las instituciones; las propias percepciones del territorio al cual representan y el nivel de autoidentificación de los parlamentarios como parte del Estado pueden afectar la percepción.

## Referencias

Anderson, C., y Guillory, C. (1997). Political institutions and satisfaction with democracy: A cross-national analysis of consensus and majoritarian systems. *The American Political Science Review*, 91(1), 66-81.

Anderson, C., y Tverdova, Y. (2003). Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. *American Journal of Political Science*, 47(1), 91-109.

Ávila, A. y Velasco J. (2013). *Democracias en venta: partidos, corrupción electoral, violencia y crimen en Colombia (2007-2011)*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.

Bateson, R. (2012). Crime victimization and political participation. *The American Political Science Review*, 106(3), 570-587.

Behar, C. A., y Beltrán, I. J. G. (2020). Violencia del conflicto armado y abstención electoral en el suroccidente de Colombia entre los años 2002 y 2015. *Eirene Estudios de Paz y Conflictos*, 3(5).

Bejarano, A., y Pizarro, E. (2002). *From "restricted" to "besieged": The changing nature of the limits to democracy in Colombia*. Working Paper 296, Notre Dame: The Hellen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.

Blanco, L., y Ruiz, I. (2013). The impact of crime and insecurity on trust in democracy and institutions. *American Economic Review*, 103(3), 284-288.

Barómetro de las Américas (s. f.). *Apoyo a la democracia en Colombia, 2010-2018*. <https://goo.su/SdJbl>.

Barómetro de las Américas (s. f.). *Satisfacción con el desempeño de la democracia en Colombia, 2010-2018*. <https://goo.su/nVb7>.

Barro, R. (1999). Determinants of democracy. *Journal of Political Economy*, 107(6), 158- 183.

Botero, F., Hoskin, G., y Pachón, M. (2010). Sobre forma y sustancia: Una evaluación de la democracia electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 41-64.

Bottia, M. (2003). *La presencia y expansión municipal de las FARC: es avaricia y contagio, más que ausencia estatal*. Bogotá: Universidad de los Andes - CEDE.

Calderón, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto. Latinoamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 62, 227-257.

Camacho, A., Duncan, G., Steiner, C., Vargas, R., y Wills, M. E. (2009). *A la sombra de la guerra: ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, CESO, Ediciones Uniandes.

Centro de Estudios de Desarrollo Económico (2018). *Panel de conflicto y violencia: Diccionario de variables*. Bogotá: CEDE.

Colagrossi, M., Rossignoli, D., y Maggioni M. (2020). Does democracy cause growth? A meta-analysis (of 2000 regressions). *European Journal of Political Economy*, 61.

Corbacho, A., Philipp, J., y Ruiz, M. (2015). Crime and erosion of trust: evidence for Latin America. *World Development*, 70, 400-415.

Cruz, J. (2003). Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de posguerra. *América Latina Hoy*, 35, 19-59.

Eaton, K., y Prieto, J. (2017). Subnational authoritarianism in Colombia: Divergent paths in Cesar and Magdalena. En T. Hilgers y L. Macdonald (eds.), *Violence in Latin America and the caribbean subnational structures, institutions, and clientelistic networks*. Cambridge: Cambridge University Press.

Echandía, C. (2012). Cambios en la conducta de las FARC en medio de la ofensiva militar en su contra. Elementos para un balance. En E. Bechara (ed.), *¿Prolongación sin resolución? Perspectivas sobre la guerra y la paz en Colombia* (pp. 45-74). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Echandía, C., y Cabrera, I. (2019). De las armas a las urnas: la participación del partido Farc en las elecciones legislativas de 2018. En P. Montilla y C. Jiménez (eds.), *Elecciones 2018 en Colombia: La competencia política en un escenario de paz* (pp. 425-475). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Evans, G., y Whitefield, S. (1995). The politics and economics of democratic commitment: Support for democracy in transition societies. *British Journal of Political Science*, 25(4), 485-514.

Fernández, K., y Kuenzi, M. (2009). Crime and support for democracy in Africa and Latin America. *Political Studies*, 58(3), 450-471.

Gallego, M. M. (2020). Estado y violencia. Procesos interferidos, hegemónicos y conflictivos en la Colombia reciente. *Revista Cambios y Permanencias*, 11(1), 490-516.

Garzón, J. (2020). 13 gráficos para entender la violencia organizada en el post-Acuerdo de Paz. *Fundación Ideas para la Paz*.

Disponible en: <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1928>.

García, M. (2007). Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994. En D. Hoyos (ed.), *Entre la persistencia y el*

*cambio: reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia* (pp. 84-117). Bogotá: Universidad del Rosario.

García, M., Rodríguez Raga, J., Seligson, M., y Zechmeister, E. (2015). *Cultura política de la democracia en Colombia, 2014: Dilemas de la democracia y confianza institucional en el marco del proceso de paz*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Gaviria, A., Ávila, C., y García, M. (2019). *Barómetro de las Américas Colombia 2018: Paz, conflicto y reconciliación*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Habibov, F., y Auchynnikava, A. (2019). The effects of corruption on satisfaction with local and national governments. Does corruption “grease the wheels”? *Europe-Asia Studies*, 71(5), 736-752.

Freedom House (2014). *Freedom in the World 2014: The annual survey of political rights and civil liberties*. Rowman & Littlefield. New York: Basic Books.

Hoyos, D. (2009). Dinámicas político-electorales en zonas de influencia paramilitar: análisis de la competencia y la participación electoral. *Análisis Político*, 22(65), 13-32.

Inglehart, R. (2001). Political culture. En P. B. Clarke y J. Foweraker (eds.), *Encyclopedia of democratic thought* (pp. 521-526). London: Routledge.

Inglehart, R., y Welzel, C. (2005). *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. New York: Cambridge University Press.

Jochem, T., Murtazashvili, I. y Murtazashvili, J. (2019). Can the design of electoral institutions improve perceptions of democracy in fragile states? Evidence from Afghanistan. *Journal of Global Security Studies*.

Kriekhaus, J., Son, J., Bellinger, N., y Wells, J. (2013). Economic inequality and democratic support. *The Journal of Politics*, 76(1), 139-151.

Lair, E. (2000). Colombia una Guerra contra los civiles. *Colombia Internacional*, 49-50, 135 -147.

Lagos, M. (2007). What are emergent democratic societies doing to democracy? *International Journal of Public Opinion Research*, 19(1), 122-126.

Lozares, C., y López, P. (1991). El análisis de componentes principales: Aplicación al análisis de datos secundarios. *Papers. Revista de Sociología*, 37, 31-63.

Ministerio de Defensa (2008). *Logros de la política de seguridad democrática PCSD*. Disponible en: <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/logros2007.pdf>

Ministerio de Defensa (2015). *Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad - PISDP*. <https://bit.ly/3UnVprb>.

Ministerio de Defensa (2020). *Logros de la política de seguridad y defensa. Vice-ministerio para las políticas y asuntos internacionales - Dirección de Estudios Estratégicos - Grupo de Información Estadísticos*. Mayo 2020. Disponible en: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios\\_sectoriales/info\\_estadistica/Logros\\_Sector\\_Defensa.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf)

Mishra, S., y Abdullahi, M. (2020). Citizens' satisfaction with government in a highly corrupt public life: role of trust in democracy and civil society participation in Somalia. *Journal of Asian and African Studies*, 55(5), 762-779.

Nadeau, R., Daoust, J., y Arel-Bundock, V. (2020). The market, the state and satisfaction with democracy. *West European Politics*, 43(1), 250-259.

Newton, K., Stolle, D., y Zmerli, S. (2018). Social and political trust. En E. M. Uslaner (ed.), *The Oxford handbook of social and political trust*. New York: Oxford University Press Democracy.

Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Donnell, G. (1996). Illusions about consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), 34-51.

Nolte, I. (2004). Identity and violence: the politics of youth in Ijebu-Remo, Nigeria. *Journal of Modern African Studies*, 42(1), 61-89.

Pécaut, D. (2003). *Violencia y política. Ensayos sobre el conflicto colombiano*. Medellín: Hombre Nuevo, Universidad del Valle.

Peco, M., y Peral, L. (2005). *El conflicto de Colombia*. Madrid: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Universidad Carlos III de Madrid.

Pellegat, A., y Memoli, V. (2018) Corruption and satisfaction with democracy: The conditional role of electoral disproportionality and ballot control. *European Political Science Review*, 10(3), 393-416.

Pino, J. (2017). ¿Un matrimonio infeliz? Democracia y violencia política en Colombia: entre la restricción, cooptación y construcción. *Papel Político*, 22(2), 369-393.

Piñeros, M. D. R. V. (2017). Gamonales y alcaldes: Poder institucional y para institucional en la primera Violencia (Colombia, 1930-1934). *Revista de Indias*, 77(269), 305-334.

Pizarro, E. (2006). Las FARC-EP: ¿repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión? En F. Gutiérrez Sanín; y M. Wills (eds.), *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 171-207). Bogotá: Norma.

Posada, E. (2006). *Democracia, violencia y paz en Colombia: Otra reflexión para un debate necesario*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Przeworski, A., Álvarez, M., Cheibub, A., y Limongi, F. (2000). *Democracy and development: Political institutions and well-being in the world 1950-1990*. Vol. 3. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, A., Álvarez, M., Cheibub, A., y Limongi, F. (1996). What makes democracy endure? *Journal of Democracy*, 7(1), 39-55.

Salinas, E., y Booth, J. (2011). Micro-social and Contextual Sources of Democratic Attitudes in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 29-64.

Sánchez, F., y Chacón, M. (2005). Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002. En F. Gutiérrez, M. Wills y G. Sánchez (eds.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma.

Schedler, A. (2001). Measuring democratic consolidation. *Studies in Comparative International Development*, 36, 66-92.

Zmerli, S. y Newton, K. (2008). Social trust and attitudes toward democracy. *Public Opinion Quarterly*, 72(4), 706-724.

## 9. La funcionalidad de los partidos políticos en Colombia (2006-2018)

*Nicolás Liendo*  
*Camilo González*

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587208092.ch9>

### Resumen

¿Cuáles han sido las claves de la evolución partidaria en Colombia durante el periodo 2006-2018? Partiendo de la literatura especializada sobre la funcionalidad de los partidos políticos, evaluamos las dimensiones organizacional, electoral y gubernamental de las organizaciones partidarias colombianas como una aproximación a su evolución en el tiempo tras la reforma del 2003 que reconfiguró el sistema de partidos en el país andino. Inferimos descriptivamente a partir de los datos disponibles en el marco del Proyecto de Élités Parlamentarias de América Latina de la Universidad de Salamanca (España), Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos) y de Varieties of Democracy (V-Dem) de la Universidad de Gotemborg (Suecia) que los partidos políticos colombianos han tenido un débil enraizamiento en la sociedad, son fluidos ideológicamente –salvo aquellos que han ejercido la oposición– y han apostado por una disciplina partidaria híbrida caracterizada por combinar decisiones de bancada y decisiones individuales de los legisladores como factores que explican su trayectoria en el periodo de estudio.

### Introducción

Al iniciar el nuevo siglo, los partidos políticos tradicionales en América Latina fueron afectados por un proceso de “darwinismo político” que impuso a los partidos tradicionales la necesidad de adaptarse o desaparecer del sistema político, en un contexto de progresiva desafección con la

democracia representativa (Coppedge, 2001). Ilustrativamente, mientras que en países como Venezuela, Bolivia o Perú el sistema de partidos desapareció casi por completo, en otros, como Honduras, Paraguay o Chile, la mayoría de los partidos políticos tradicionales sobrevivieron y siguen vigentes como actores del sistema político (Roberts, 2013).

Dentro de la categoría de sistema de partidos sobrevivientes se halla Colombia. Considerada como una de las democracias más duraderas del continente, junto a Costa Rica (Mainwaring, Brinks y Pérez, 2007; Smith, 2004), los partidos políticos fueron el pilar del sistema democrático durante más de un siglo. Sin embargo, los vientos de cambio partidario que convulsionaron a América Latina también afectaron las estructuras partidarias colombianas, aunque ello no significara su extinción del mapa político. En esa línea, las elecciones del 2002 representaron un punto de inflexión que demostró lo ambiguo del cambio al interior del sistema partido (Botero, Losada y Wills, 2016; Losada y Liendo, 2015), pues si bien las elecciones presidenciales fueron ganadas por un candidato independiente, Álvaro Uribe (2002-2010), las elecciones legislativas demostraron la resiliencia de los partidos tradicionales (Basset, 2018), una tendencia que se ha mantenido casi inalterable en los siguientes ciclos electorales. En ese sentido, este capítulo indaga sobre ¿cuáles han sido las claves de la evolución partidaria en Colombia durante el periodo 1998-2018?

Para responder al interrogante se busca comprender a los partidos políticos como instituciones funcionales para la democracia. Bajo esa premisa, identificamos la democracia como un sistema basado en el pluralismo político y, por ende, los partidos políticos representan un componente indiscutible para afirmar que un país constituye o no una democracia (Sartori y Sani, 1992). De esta manera, no en vano, los partidos políticos son reconocidos como pilares del sistema democrático liberal y el estudio de estos implica comprender el estado de la democracia en diversos lugares del mundo (Sartori y Sani, 1992). Así, al interior del sistema político democrático, los partidos desempeñan una serie de funciones que permiten la intermediación permanente entre la sociedad y el Estado (van Biezen y Kopecký, 2007) a lo largo de un extenso ciclo de vida político: como organizaciones que agregan preferencias políticas, como opción política en competencias electorales y como miembro del gobierno que influye e implementa la formulación de políticas públicas (Alcántara, 1997; Katz, 1993). Particularmente, el caso colombiano refleja

que los partidos políticos mantienen una persistente debilidad del vínculo con la sociedad civil y progresivamente han ido migrado hacia la fluidez ideológica tras la ruptura del eje liberal-conservador. También es relevante anotar que, aunque la tendencia es el voto individual de los legisladores colombianos, la política de coaliciones ha generado un favorecimiento de las decisiones de bancada.

Metodológicamente, la investigación compara de manera diacrónica la percepción sobre los partidos políticos tanto de los propios legisladores como de los expertos y los ciudadanos. Para ello se emplean los datos del Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca (España), del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos) y de Varieties of Democracy (V-Dem) de la Universidad de Gotemborg (Suecia) que nos ayudarán a brindar un panorama amplio del rol que han ocupado los partidos políticos dentro de la democracia colombiana en un contexto de cambio en el sistema político.

Este capítulo se divide en cuatro grandes secciones. En primer lugar, realizamos una revisión de la literatura sobre el concepto de partido político y las causas del cambio partidario, a la vez que revisamos la evolución histórica del sistema de partidos colombianos. En segundo lugar, exponemos la metodología del estudio, que se basa en un análisis comparativo y descriptivo de los datos sobre las olas de encuestas sobre partidos políticos entre 1998 y el 2018, según sea la extensión histórica de las bases de datos. La tercera sección está dedicada a presentar los resultados y a la explicación de las trayectorias a partir de la identificación partidista, el posicionamiento ideológico y la disciplina partidaria en el periodo de estudio mencionado. Al final, resumiremos los principales hallazgos de la investigación, así como su relación con la satisfacción con la democracia.

## Revisión de la literatura

### Definiendo los partidos políticos

En la literatura de ciencia política, el concepto de partido político es controvertido debido a la cantidad de atributos que aportan cada uno de

los teóricos de los partidos y que detallan una forma particular de ver al fenómeno. Las primeras definiciones de partido político se enfocaron en definirlos como agrupaciones buscadoras de votos. Epstein (1967) define partido político como “cualquier grupo que aspira a obtener votos bajo una etiqueta reconocible” (p. 11). Sin embargo, Riggs (1970) limita esa definición a la obtención de votos de cargos legislativos, mientras Laswell y Kaplan (1950) plantean que además de presentar candidatos, los partidos políticos son grupos formuladores de cuestiones generales. Nutriéndose de estas definiciones, Sartori (1992) sentencia que un partido es “cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos” (p. 101).

Las anteriores definiciones no tienen en cuenta el papel de la ideología ni el funcionamiento interno de los partidos políticos. Su enfoque meramente electoral deja de lado la existencia de instituciones reguladoras del conflicto intrapartidario y la vaguedad del término *etiqueta* despoja a los partidos de una plataforma política definida, al menos en términos de izquierda y derecha. A ello se le suma la carencia de una línea divisora entre lo que podía ser un partido y un movimiento político.

Teniendo presente que los partidos políticos también poseen dinámicas internas que se extrapolan en la oferta electoral, el enfoque de elección racional presenta los partidos como agrupaciones creadas por individuos que buscan beneficios de la actividad política. Es así que Downs (1992) los define como una coalición de hombres que buscan el control del aparato de gobierno por medios legales, mientras que Schlesinger (1994) y Aldrich (2006) reafirman que los partidos políticos pueden ser vistos como coaliciones instrumentalizadas de élites para capturar y usar cargos políticos en el control del gobierno. Especialmente, este último ha de sugerir que los partidos son *instituciones endógenas*, dado que responden a los deseos de los políticos, quienes alteran sus estructuras en el tiempo para resolver problemas de ambición personal entre los líderes partidistas, de consenso programático entre representantes de una bancada y de acción colectiva entre líderes partidistas y electores (Aldrich, 2006).

Esta definición traslada nuestra atención hacia el funcionamiento de los partidos políticos, entendiéndolos como máquinas diseñadas para ganar elecciones, más allá de los intereses o preferencias que representan. Es así como estas definiciones despojan nuestros objetos de estudio del rol que

puede jugar la plataforma ideológica, no por la vaguedad de los términos, como en las definiciones minimalistas, sino en la simple inexistencia de esta al interior de dichos grupos políticos.

Por otra parte, Dalton y Wattenberg (2002) afirman que los partidos políticos acuden a las identidades sociales para compensar su mermada función representativa, aun cuando su objetivo principal siga siendo colocar individuos de su colectividad en cargos públicos. Con el fin de lograr este objetivo, los partidos movilizan a sus potenciales electorales a partir del alineamiento partidario, fundamentalmente las condiciones individuales (acceso a la educación y bienestar) y los sistémicos (influencia de los medios de comunicación), que afectan las percepciones de los individuos frente a los partidos políticos (Wattenberg, 2002). En la misma línea, los partidos han tratado de reforzarse organizativamente hablando a través de la incorporación de nuevas organizaciones de base para ampliar su soporte electoral, mientras conservan la membresía de su núcleo electoral a través de actividades relacionadas con el sostenimiento de la organización partidaria, como donaciones de tiempo y recursos a las campañas políticas (Aldrich, 2011). Esto último incorpora al partido el sentimiento de lealtad entre los militantes que va más allá de sus representantes debido a que responden a una etiqueta partidaria que se juzga como distinta a otras identidades partidarias (Lupu, 2016).

Recientemente, ha surgido un interés por definir el partido político a partir de su funcionalidad dentro del sistema político. Los partidos cumplen tres funciones en la sociedad (Aldrich, 2006; Katz y Mair, 2002; Key, 1964): como organización, en el electorado y en el Gobierno. Como organización, los partidos políticos se definen propiamente como una institución *endógena*, conformada por actores políticos (Aldrich, 2006) que buscan el control del aparato del Gobierno, ganando un cargo en unas elecciones debidamente constituidas (Downs, 1992). En ese sentido, las funciones que cumplen están enfocadas a reclutar líderes, educarlos para la competencia política y agregar y articular los intereses políticos de su base electoral. Por otro lado, los partidos políticos en la arena electoral están enfocados principalmente en la reducción de los costos de información de los votantes que están asociados en la producción de símbolos e identidades que les permiten movilizar a los electorales a depositar su voto. Finalmente, en el Gobierno,

los partidos cumplen la función de articular los intereses en términos de políticas públicas, así como las funciones de administración y sostenimiento de la estabilidad del aparato gubernamental (Dalton y Wattenberg, 2002).

En esa línea, nuestra comprensión del sistema de partidos en Colombia se concentra en evaluar las organizaciones partidarias como estructuras que establecen relaciones con la sociedad civil, de donde generan vínculos tendientes a conformar sus cuadros organizativos y movilizar a sus votantes mediante una oferta electoral, además de coordinar efectivamente a sus integrantes en la toma de decisiones en el nivel de gobierno. Esto es, que los partidos políticos son tridimensionales en su funcionalidad dentro del sistema político, ya que desempeñan roles de reclutamiento y agregación de preferencias políticas, movilización electoral a través de la reducción del coste de información y la efectividad en los actos de los gobiernos.

La literatura ha arrojado ciertas consideraciones sobre cada una de estas dimensiones. La más prolífica ha sido la dimensión electoral. Las explicaciones de los partidos como movilizadores de las preferencias de los votantes se han concentrado en exponer los vínculos programáticos y clientelares que permiten a los partidos obtener el apoyo electoral de los ciudadanos. En ese sentido, Calvo y Murillo (2012) han sugerido en su estudio para Argentina y Chile que la movilización electoral esta intrínsecamente ligada a la distribución de beneficios. No obstante, existen diferencias entre el acercamiento clientelar y la programática que efectúan los partidos con sus votantes: mientras el primero se sustenta en la expectativa de obtenerlos mediante redes de activismo, el segundo se da por medio de la anticipación de los votantes sobre el posicionamiento ideológico en relación con las políticas públicas. El clientelismo ha sido un factor cohesivo entre las élites y el votante (Kitschelt y Wilkinson, 2007), particularmente efectivo en el nivel subnacional, que ha permitido la permanencia en el tiempo de los partidos en América Latina. Sin embargo, el clientelismo ha sido desestimado como una estrategia sólida de sobrevivencia partidaria, ya que este tipo de movilización electoral se resintió ante los constreñimientos económicos que supuso la crisis económica de mediados de 1980. Para Nichter (2008), cierta resiliencia de este mecanismo de movilización se ha reforzado con la identidad partidaria, lo que supone que el clientelismo solo funcionaría como estrategia de adaptación en presencia de una identidad partidaria previa.

Otros desarrollos han enfatizado en el papel de la ideología partidaria como atajo cognitivo. En esa línea, Meyer y Wagner (2020) exponen que los partidos políticos pueden facilitar la labor de identificación partidaria a los votantes mediante la apelación de asuntos económicos y culturales como puntos de referencia para ubicarse dentro del espectro izquierda-derecha. Este punto de vista es seguido por Plescia y Staniek (2017), quienes argumentan que los partidos logran movilizar con mayor éxito a sus electorados a partir de un proceso de acentuación identitaria. Enfocados en los cambios ideológicos, Freidenberg, García y Llamazares (2008), en su estudio concentrado en América Latina, han argumentado que los partidos más heterogéneos en términos de sus posiciones ideológicas suelen tener mayores probabilidades de lograr cargos públicos. Esto da como resultado que los partidos deben recurrir a diversos electorados que los incentivan a diversificarse en sus posiciones para lograr más votos (Greene, 2007). De otra manera, las reformas institucionales pueden representar un escenario para el cambio partidario (Tavits, 2006), ya que los costos de entrada al sistema pueden incentivar o desincentivar la creación de nuevos partidos. Aunque la mayoría de las reformas ha apostado por la representatividad del sistema político, los partidos tradicionales con electorados marginales han logrado mantener su representación política (Roberts, 2002) mediante la concentración del voto, convirtiéndose en una estrategia de adaptación efectiva.

Respecto a la dimensión organizacional, partimos de la premisa de que los partidos políticos tienen su punto de origen al ser organizaciones que dan respuesta a ciertas demandas de los ciudadanos. En ese sentido, los partidos son estructuras responsivas que extraen de la sociedad no solo votantes, sino cuadros conformados por integrantes que comparten de manera transversal la implementación de ciertas políticas públicas. La razón de ser de los partidos aparece en su función como una estructura que aspira a solucionar los problemas sociales de una comunidad. Así es como en América Latina la estrategia de concentración del voto ha representado una amenaza a los partidos tradicionales, que se han visto enfrentados a partidos nichos (*niche parties*) (Kerneck y Wagner, 2019). Estos partidos se definen como aquellos que programáticamente se concentran en conjuntos limitados de temas de campaña. Kerneck y Wagner (2019) han identificado dos grandes tipos de partidos nichos que se caracterizan

fundamentalmente por sus fuertes vínculos organizacionales. Por un lado, los nichos tradicionales, cuya base programática se centra en temas como los valores sociales, la seguridad y la religión, mientras que los nichos posmaterialistas se caracterizan por una base programática relacionada con temas de descentralización, medioambiente y derechos de las minorías (Kerneck y Wagner, 2019). No obstante, su éxito ha residido en los fuertes vínculos afectivos con organizaciones de la sociedad civil en los que se basa su apoyo electoral: los primeros con organizaciones religiosas y los últimos con organizaciones étnicas (Kerneck y Wagner, 2019). Por otro lado, el carácter responsivo de los partidos se ha relacionado con el tamaño y la naturaleza de estos. Klüver y Spoon (2016) demuestran que los partidos de gobierno suelen responder menos a sus electorados, mientras que los partidos grandes tienen un mayor nivel de responsividad. Esto se explica en la medida en que los partidos gobernantes deben hacer concesiones con otras formaciones políticas desviándose de su mandato original, mientras que los otros manifiestan su importancia electoral y legislativa debido a los recursos con los que disponen para responder como organización política ante su electorado. Por último, los partidos políticos son indispensables para la gobernabilidad. Como agentes de los ciudadanos, las preferencias electorales se transforman en futuros actos de gobierno a partir de las negociaciones y el consenso logrado por parte de los partidos políticos que integran el parlamento. En la literatura especializada, la idea de que los partidos políticos aportan efectividad al sistema político se asocia con las reglas del sistema electoral (Payne, Zovatto y Díaz, 2003) y con los poderes que disponen los presidentes para sumar apoyos en el parlamento (Shugart y Haggard, 2001). Bajo estas consideraciones, la configuración de las relaciones ejecutivo-legislativo refleja el desempeño que tienen los partidos políticos frente a la función gubernamental (Cox, Morgenstern y Wolfson, 2001), ya que allí son evidentes las lógicas de cooperación y conflicto, que no solo subyacen entre ambas instituciones, sino que también resaltan el carácter colectivo o personalizado de la representación política.

## Los partidos políticos colombianos: entre la continuidad y el cambio

Entre las explicaciones del cambio partidario, el contexto importa. La vuelta a la democracia se asoció con la promesa de un sistema político

más representativo y eficiente. Durante las décadas de los ochenta y los noventa, las democracias de la Tercera Ola (Huntington, 1991) impulsaron reformas de apertura política para incorporar a más actores políticos mientras buscaban contener las consecuencias negativas que venían arrastrando las políticas económicas del desarrollismo latinoamericano. En ese sentido, los partidos políticos tradicionales se enfrentaron al desafío de ser desplazados por la nueva ola de movimientos políticos o lograr adaptar sus programas a las ingentes demandas de los ciudadanos. En ese proceso de adaptabilidad, los partidos políticos aunaron sus esfuerzos por adoptar innovadoras estrategias de sobrevivencia, lejos del tradicional modelo de membresía partidaria, y aprovechar las oportunidades de un ciclo político signado por la crisis económica. Internamente, los partidos tradicionales se embarcaron en flexibilizar sus programas con la intención de atraer nuevos electorados a sus listas (Levitsky, 2001), utilizando los instrumentos tecnológicos para acercarse a los ciudadanos y sosteniéndose mediante combinaciones de fuentes de financiamiento privadas y estatales (Coppedge, 2001). Como consecuencia, los partidos buscaron implementar procesos de selección de candidatos más transparentes, con el ánimo de reducir la percepción de los ciudadanos de una crisis de representación (Mainwaring y Bejarano, 2008).

Como consecuencia, gran parte de las décadas de los ochenta y los noventa experimentaron una revigorización electoral de los partidos tradicionales. Sin embargo, a la hora de gobernar, varios partidos políticos se vieron forzados a cambiar sus promesas de campaña y apoyaron los ajustes económicos que agravaron las condiciones sociales, causando el aumento de la desconfianza hacia ellos, que se vería expresado en formas de voto castigo hacia los partidos establecidos, y apoyando candidaturas independientes u otras formas no partidistas (votos blanco y nulo) en las décadas siguientes. A pesar de que varios de estos factores provocaron el colapso total del sistema de partidos en Venezuela y Bolivia (Cyr, 2017), en otros países, como Ecuador, el colapso fue parcial, y en el caso de Colombia los partidos políticos lograron adaptarse a un sistema multipartidista.

Dentro del conjunto de América Latina, los partidos políticos colombianos se han caracterizado por su estabilidad. Los partidos Liberal y Conservador han sido grandes protagonistas del sistema político. Durante el siglo XIX, ambos dominaron el sistema político a través oligarquías

electorales (Madrid, 2019), siendo actores determinantes en la conformación y la consolidación del Estado-Nación (López, 2000). A mediados del siglo xx, sendos partidos lideraron la transición a la democracia mediante la creación de un pacto partidario denominado Frente Nacional (Stepan, 1988), precipitando la caída de la dictadura del general Rojas Pinilla y deteniendo la guerra civil partidista iniciada una década antes, en 1948. Mediante este pacto los partidos tradicionales acordaron la repartición de los cargos públicos y la alternancia en el ejercicio de la presidencia por un periodo de dieciséis años. Aunque apaciguó la violencia política, este pacto restringió la competencia política tanto que entre ambas formaciones políticas concentraron entre el 87% y el 97% de los votos durante el periodo 1958-1990 (Botero *et al.*, 2016). Sin embargo, la competencia política no desapareció, sino que se trasladó al interior de los partidos (Archer, 1995). Durante el periodo anterior a la Constituyente de 1991, el bipartidismo incubó un multipartidismo emergente gracias al poder que fueron construyendo los políticos locales frente a las directivas nacionales de los partidos y que dio forma a múltiples facciones internas, como el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), el Nuevo Liberalismo o el Movimiento de Salvación Nacional (Gutiérrez, 2007).

Con la introducción de la Constitución de 1991, las nuevas reglas electorales abrieron el camino para expandir el acceso de nuevas fuerzas políticas al sistema político (Gómez, 2005). Tanto la incorporación a la vida política de antiguos grupos insurgentes como el Movimiento 19 de Abril (M-19) y la flexibilización de los requisitos para la formación de organizaciones políticas abrieron las condiciones para una proliferación rápida de nuevos partidos al amparo de un bipartidismo declinante. De igual modo, la Constitución plasmaría la incorporación permanente y separada de los movimientos indígenas y la población afrodescendiente, asegurando curules para ambos segmentos sociales.

El nivel de nacionalización de los partidos tradicionales cayó sensiblemente ante la emergencia de varios movimientos políticos que propiciaron un escenario de alta fragmentación partidaria con un efecto directo en la construcción de coaliciones que aseguraran la gobernabilidad. De la misma manera, la multiplicación de las listas y la utilización de “partidos amigos” fue utilizada estratégicamente por los partidos tradicionales para lograr más espacios de representación política a nivel subnacional, aprovechando la flexibilidad del sistema electoral, aunque a costa de multiplicar el

número de actores en el sistema político y perjudicar la gobernabilidad y la distinción entre las organizaciones partidistas (Batlle y Puyana, 2011). Los primeros años de la década del 2000 trajeron consigo varios cambios fundamentales para el sistema de partidos. Por un lado, la polarización ideológica cambió de matiz ante el triunfo electoral de la candidatura de Álvaro Uribe. Tras apartarse del liberalismo y sumar apoyos desde el conservatismo, Uribe logra la presidencia rompiendo con el estático modelo de avales bipartidistas. Más allá de ello, su candidatura independiente por el movimiento Primero Colombia alienta la aparición y el éxito de otras formaciones políticas de naturaleza regional que pasarían a conformar la base de su coalición de gobierno junto a la bancada conservadora. Con el quiebre del tradicional clivaje liberal/conservador se instala un clivaje sustentado por las posiciones frente al Gobierno de Uribe (2002-2010) y que configuró identidades positivas y negativas (Meléndez, 2019) entre uribistas y antiuribistas.

Posteriormente, la coyuntura de las negociaciones con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) sumó al clivaje en torno al uribismo uno de tipo geográfico que se vio reflejado en las elecciones del 2014. El eje orientador del posicionamiento de la representación política se trasladó al eje centro-periferia (Basset, 2018), en donde el Centro Democrático, el nuevo partido fundado por Uribe, mantenía un fuerte ascendiente en las áreas rurales y periféricas, frente a la nueva opción desde la centroizquierda de la Alianza Verde, más urbana y con votantes con mayores niveles de educación.

Por otro lado, el efecto de las reformas institucionales permitió la estabilidad del sistema de partidos. Tanto las reformas del 2003 como las del 2009 buscaron solucionar el efecto indeseado de la proliferación de numerosas formaciones partidistas efímeras (*flash parties*) para fortalecer a aquellos electoralmente representativos y aumentar su cohesión interna. En ese sentido, Losada y Liendo (2015) aseguran que las reformas adoptaron la fórmula D'Hondt, con la cual se favorecían los partidos más grandes, además del establecimiento de listas únicas y de umbrales que reducían la posibilidad de acceder a escaños de nuevas organizaciones políticas con pocos votos. Los efectos de la reforma fueron evidentes, ya que mientras en el 2002 existían 41 partidos con representación en el legislativo, cuatro años después ese número se redujo a 12 para el 2006

(Losada y Liendo, 2015). En los últimos diez años este número se ha estabilizado entre 11 y 9 partidos con representación en el Congreso.

En conclusión, el sistema de partidos colombiano tuvo tres grandes fases de evolución. Tras el final del Frente Nacional, durante 1978 y 1991, los partidos tradicionales experimentaron una implosión de su autoridad y sus clivajes con el surgimiento electoral de sus facciones a nivel nacional y regional. Posteriormente, tras la entrada en vigor de la Constitución de 1991, nuevas fuerzas políticas producto de los procesos de paz con grupos insurgentes y la flexibilización de las normas electorales provocaron un escenario de alta fragmentación del sistema de partidos colombiano. Finalmente, la etapa de estabilización del sistema de partidos vino a darse gracias a las reformas electorales del 2003 y el 2009, que aumentaron los costos de surgimiento de nuevos partidos e ideológicamente trasladaron la polarización entre liberales y conservadores a uno marcado por las identidades uribista y antiuribista, reforzado por el eje centro-periferia.

## Metodología

Para evaluar la trayectoria de las funciones de los partidos políticos colombianos en el periodo 2006-2018, proponemos una medición de la funcionalidad de los partidos políticos con base en los datos ofrecidos por el Proyecto de Élités Latinoamericanas<sup>1</sup> de la Universidad de Salamanca, mediante el contraste de la percepción de los propios legisladores con aquella de los ciudadanos y los expertos. En ese sentido, la percepción de los partidos políticos como organización política, en el electorado y en el ejercicio del gobierno, será contrastada con los datos que ofrecen Latin American Public Opinion Project y Varieties of Democracy, para brindar un panorama del comportamiento de los partidos políticos de manera diacrónica y comparativa, infiriendo descriptivamente su funcionalidad en el sistema político colombiano.

Concretamente, la función organizacional se evaluará en términos de la relación de los partidos políticos con la sociedad, lo que comprende su importancia dentro del sistema democrático y la vinculación de esta

---

<sup>1</sup> Los resultados están basados en el método de conteo simple de las muestras, teniendo en cuenta solo las respuestas válidas de cada encuesta.

institución política con las organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, para determinar la evolución partidaria en torno a la función electoral, nos concentraremos en el autoposicionamiento ideológico de los legisladores frente al de los ciudadanos para el periodo de estudio. Finalmente, la función gubernamental se comprenderá con base en el nivel de disciplina de los integrantes de los partidos políticos en su labor como parlamentarios y miembros de bancada (ver tabla 9.1).

Tabla 9.1 Evaluación de las funciones de los partidos políticos

Función	PELA	LAPOP	V-Dem
Organizacional	<p>P18 (2006). Hablemos ahora de la relación entre los partidos políticos y la sociedad. ¿Qué posición refleja mejor su opinión en una escala de 1 a 5, donde el 1 significa que poca gente se identifica con los partidos políticos y el 5 que la mayoría de los ciudadanos se identifica con los partidos?</p> <p>Medición: Escala (1-5)</p> <p>1: Poca gente se identifica con los partidos políticos.</p> <p>5: La mayoría de los ciudadanos se identifica con los partidos.</p> <p>PP2 (2010-18). Hablemos ahora de la relación entre los partidos políticos y la sociedad. ¿Qué posición refleja mejor su opinión en una escala de 1 a 10, donde el 1 significa que poca gente se identifica con los partidos políticos y el 10 que la mayoría de los ciudadanos se identifica con los partidos?</p> <p>Medición: Escala (1-5)</p> <p>1: Poca gente se identifica con los partidos políticos.</p>		<p>V2pasoc_tie_mean (2006-2018). ¿Hasta qué punto este partido mantiene vínculos con organizaciones sociales prominentes?</p> <p>Medición: Nominal</p> <p>0. El partido no mantiene vínculos con alguna organización social prominente.</p> <p>1. El partido mantiene vínculos débiles con organizaciones sociales prominentes.</p> <p>2. El partido mantiene vínculos moderados con organizaciones sociales prominentes.</p> <p>3. El partido mantiene vínculos fuertes con organizaciones sociales prominentes.</p> <p>4. El partido controla las organizaciones sociales prominentes.</p>

Función	PELA	LAPOP	V-Dem
Organizacional	<p>10: La mayoría de los ciudadanos se identifica con los partidos.</p> <p>P18a (2006) PP2a (2010-18). Y ¿por cuál de las siguientes razones cree usted que los ciudadanos no se identifican ya con los partidos políticos? ¿Y en segundo lugar?</p> <p>Medición: Nominal</p> <p>01. Los partidos no representan los intereses ni las demandas de la ciudadanía.</p> <p>02. Los partidos ofrecen pocas instancias de participación para los ciudadanos.</p> <p>03. Los partidos son poco eficientes en las labores de gobierno.</p> <p>04. La corrupción de alguno de sus miembros.</p> <p>05. Los partidos incumplen sus promesas.</p> <p>06. La incapacidad de los líderes de los partidos.</p>		
Electoral	<p>P64 (2006) ID1 (2010-18). Como recordará, cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría usted teniendo en cuenta sus ideas políticas?</p> <p>Medición: Escala (1-10)</p> <p>1. Izquierda 2. Derecha</p>	<p>L1 (2006-18). En esta hoja hay una escala de 1 a 10 que va de izquierda a derecha. Hoy en día mucha gente, cuando conversa de tendencias políticas, habla de izquierdistas y derechistas, o sea de gente que simpatiza más con la izquierda y de gente que simpatiza más con la derecha. Según el sentido que tengan para usted los términos <i>izquierda</i> y <i>derecha</i> cuando piensa sobre su punto de vista político, ¿dónde se colocaría usted en esta escala?</p> <p>Medición: Escala (1-10)</p> <p>1. Izquierda 10. Derecha</p>	

Función	PELA	LAPOP	V-Dem
Gubernamental	<p>P.20 (2006) DIS1 (2010-2018). El tema de la disciplina de voto de los representantes ha suscitado tradicionalmente opiniones muy diversas. ¿Con cuál de las siguientes opiniones se muestra usted más de acuerdo?</p> <p>Medición: Nominal</p> <p>01. Se debe exigir siempre la disciplina del voto en el grupo parlamentario.</p> <p>02. Se debe permitir que cada representante vote siguiendo su propio criterio.</p> <p>03. Unos temas deberían estar sujetos a la disciplina del voto y otros no.</p>		<p>v2pagovsup (2006-18). ¿Apoya este partido al gobierno formado inmediatamente después de estas elecciones?</p> <p>Medición: Nominal</p> <p>0. Sí, como miembro principal. El jefe de Gobierno pertenece a este partido.</p> <p>1. Sí, como aliado. El jefe de Gobierno no pertenece a este partido, pero varios de sus ministros lo son.</p> <p>2. Sí, pero el partido no está oficialmente representado en el gobierno.</p> <p>3. No, el partido está en oposición al gobierno.</p>

Fuente: Proyecto de Élités Latinoamericanas, Latin American Public Opinion Project y Varieties of Democracy.

## Análisis de la percepción sobre los partidos políticos colombianos

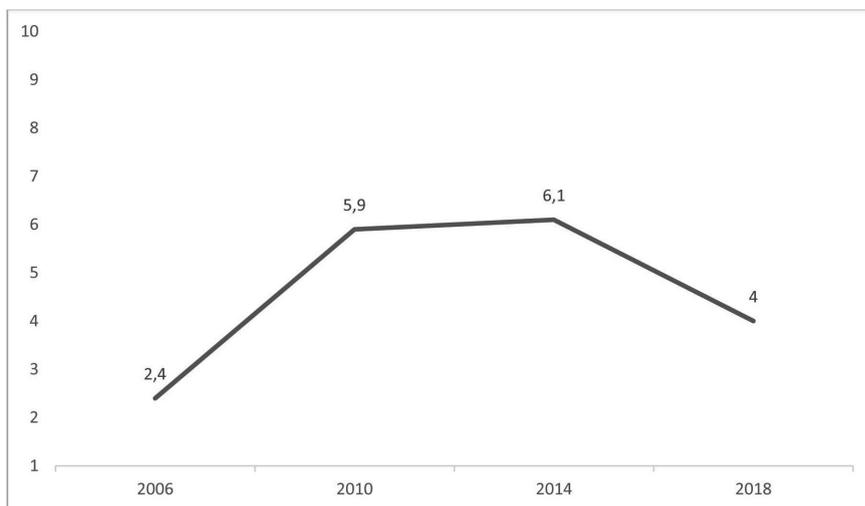
### Dimensión organizacional

Los partidos políticos se han erigido como instituciones necesarias para la democracia al monopolizar la representación política gracias a un proceso de constitucionalización que delega exclusivamente en ellos el componente electoral de la democracia (van Biezen y Kopecký, 2007). En ese sentido, el análisis de esta dimensión expone si existe una correspondencia entre la percepción de los legisladores frente a la identificación de la sociedad con los partidos políticos como instituciones esenciales de la democracia<sup>2</sup> y el nivel de los vínculos de cada uno de los partidos con

<sup>2</sup> Las encuestas hasta el año 2006 tuvieron una escala de 1 a 5. Posteriormente, las siguientes oleadas de encuestas tuvieron una modificación, recalibrando la escala en 1-10.

las organizaciones sociales extraídas de la encuesta Varieties of Party Identity and Organization (V-Party) desarrollada por V-Dem.<sup>3</sup>

Figura 9.1 Identificación de los ciudadanos con los partidos según los legisladores colombianos (2006-2018)



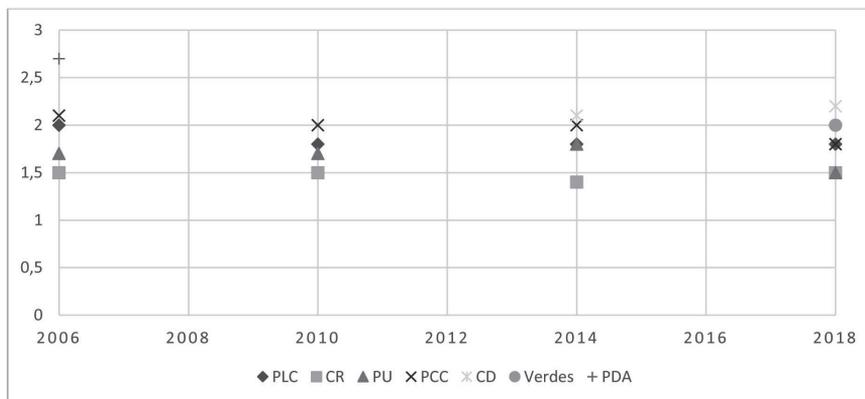
Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

Las medias presentadas en la figura 9.1 exponen los altibajos en la percepción de los legisladores sobre si los ciudadanos se identifican o no con los partidos.<sup>4</sup> De manera general, los congresistas colombianos opinan que los ciudadanos se han identificado más con sus organizaciones partidistas desde el 2006, pero en el 2018 se registró un descenso pronunciado en este indicador. La razón puede deberse al nivel de enraizamiento de los partidos en la sociedad colombiana.

<sup>3</sup> La variable está medida de la siguiente manera: 0) El partido no mantiene vínculos con alguna organización social prominente. 1) El partido mantiene vínculos débiles con organizaciones sociales prominentes. 2) El partido mantiene vínculos moderados con organizaciones sociales prominentes. 3) El partido mantiene vínculos fuertes con organizaciones sociales prominentes. 4) El partido controla las organizaciones sociales prominentes.

<sup>4</sup> En la encuesta del 2006, las respuestas están codificadas en una escala de 1 a 5, donde el 1 significa que poca gente se identifica con los partidos políticos y el 5 que la mayoría de los ciudadanos se identifica con los partidos. A partir del 2010, la medición cambia a una escala de 1 a 10.

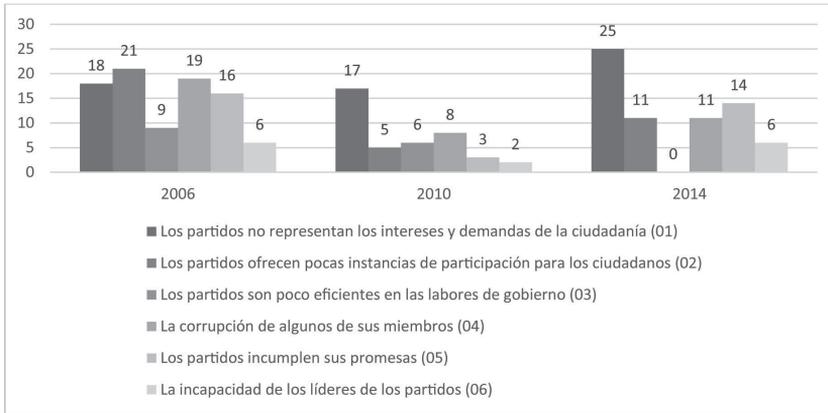
Figura 9.2 Vínculo de los partidos con las organizaciones de la sociedad 2006-2018 según los expertos



Fuente: V Party.

La figura 9.2 demuestra que los partidos políticos colombianos tienen un vínculo débil con los grupos de la sociedad civil, una característica que aplica ampliamente para el Partido Liberal Colombiano (PLC), Cambio Radical (CR) y el Partido de la U (PU). A pesar de que sus niveles son más altos que los de los partidos anteriormente mencionados, nuevos partidos como el Centro Democrático (CD) y Verdes mantienen un relacionamiento moderado con la sociedad, lo que no implica que las organizaciones sociales tengan una fuerte influencia en la vida de estos partidos. Por último, el Polo Democrático Alternativo (PDA) es el único partido cuya puntuación revela una fuerte vinculación del aparato partidario con los grupos sociales. Desde una mirada longitudinal, se registran dos hallazgos importantes. En los años de mayor media de identificación partidaria (2010-2014) se registró una menor vinculación de los partidos tradicionales (salvo el Partido Conservador Colombiano –PCC– y el PU) frente a las organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, el caso de los partidos alternativos y de oposición, como el PDA y el CD, explicaría por qué el 2010 y el 2014 son años de alta identificación partidaria. Por último, que para el periodo de estudio, los partidos políticos han demostrado una falta de enraizamiento en la sociedad, lo que daría pistas sobre la naturaleza no programática o basada en un clivaje de estas organizaciones a la hora de movilizar políticamente a sus seguidores.

Figura 9.3 Porcentaje por razones de la baja identificación con los partidos según los legisladores colombianos (2006-2014)



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

Sin embargo, es importante conocer las causas de esta falta de identificación partidaria. En la misma encuesta del PELA<sup>5</sup> se interroga a los legisladores por los posibles móviles que causan dicha no-identificación con los partidarios. Si bien en el 2006 la principal motivación de desafección partidaria era que los partidos ofrecían pocas instancias de participación, a partir del 2010 la preocupación se trasladó a la poca respuesta de los partidos a las demandas de los ciudadanos. En ese sentido, una razón del cambio se debió a la reforma electoral del 2009, que impuso a los partidos procesos de democracia interna para la selección de sus candidatas (Batlle y Puyana, 2013), pero el problema de oferta partidaria persiste denotando la poca capacidad que los partidos tienen de representar amplios segmentos sociales (Biezen y Poguntke, 2014).

Bajo esta dimensión existe una correspondencia que indica que tanto los miembros de los partidos políticos como los ciudadanos concuerdan en que los partidos políticos han perdido su importancia como canales exclusivos de representación política en la democracia. No en vano, los ciclos electorales, especialmente a nivel subnacional, han estado caracte-

<sup>5</sup> Sobre estos resultados son válidas dos aclaraciones. En primer lugar, la opción “los partidos son poco eficientes en las labores de gobierno” no está presente en el cuestionario del año 2014. En segundo lugar, no existe un registro para el año 2018, debido a que la pregunta no se tuvo en cuenta para esta ola de entrevistas.

rizados por el desafío de nuevas fuerzas políticas de matices con clivajes regionales o sociales que han desplazado el papel central de los partidos en sus territorios. Al respecto, Dargent y Muñoz (2013) explican que las reformas descentralizadoras producto de la Constitución de 1991 crearon un escenario de empoderamiento de los políticos locales caracterizado por una menor lealtad e incorporación a partidos del nivel nacional. Por otro lado, históricamente la relación entre los votantes y los partidos ha estado signada por una mezcla de identidades relativamente fuertes en el eje liberal-conservador y estrategias clientelares (Duque, 2014), en la que esta última ha tenido mayor preponderancia para movilizar a los ciudadanos en favor de las listas de los partidos. A partir de ello, los partidos políticos colombianos enfrentan el problema de la representación política adoptando una estrategia de segmentación electoral (Luna, 2014) que se identifica con el tipo de relación que tienen frente al Estado (van Biezen y Kopecký, 2007). Así, en circunscripciones con problemas de acceso a servicios públicos, con ciudadanos menos educados y con menos ingresos, los partidos utilizan el clientelismo que les brinda el acceso e incluso el control del Estado. Por el contrario, la plataforma ideológica suele ser una etiqueta útil más en circunscripciones donde los votantes suelen tener más educación e ingresos, como las ciudades capitales, y en las que la acción de las instancias estatales es menos propensa al comportamiento de los partidos políticos.

## Dimensión electoral

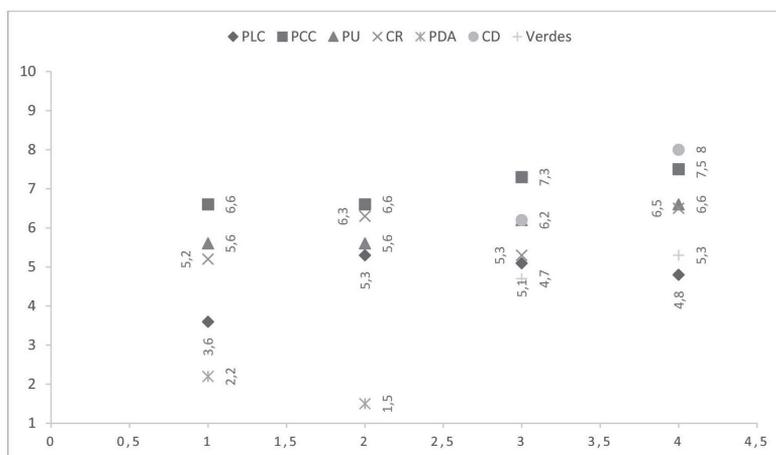
La más reconocida de las facetas de los partidos políticos se evidencia en la arena electoral. Tanto Sartori (1992) como Downs (1992) han resaltado que los partidos son organizaciones que participan exclusivamente en elecciones y aspiran a obtener cargos de gobierno. La movilización de los votantes es una función esencial de los partidos dentro de la democracia, ya que activa los rasgos más notorios de este sistema, como la participación y el pluralismo políticos.

La participación de los ciudadanos está íntimamente ligada con la existencia de diversas opciones políticas, y por ende con la estabilidad tanto del sistema de partidos como de sus integrantes, ya que la consistencia y la distinción entre los partidos facilita a los votantes tomar una decisión conforme a sus preferencias políticas (Lupu, 2014). En ese sentido, el análisis de esta dimensión plantea que, a pesar de la existencia de otros

vínculos entre votantes y partidos, como aquellos clientelares o afectivos (Kitschelt, 2000), la ideología sigue siendo un vínculo fundamental que conecta la oferta partidaria con las preferencias ciudadanas. Es así como se contrasta para el periodo 2006-2018 el posicionamiento ideológico de los partidos políticos según los legisladores colombianos con el posicionamiento ideológico de sus simpatizantes para hallar patrones en relación con la consistencia partidaria y la distinción al interior del sistema de partidos colombiano.

Un primer hallazgo en términos de posicionamiento ideológico es que tanto los simpatizantes como los legisladores del PCC y CD tienen percepciones similares sobre el autopoicionamiento ideológico de las colectividades políticas en el espectro izquierda-derecha. No obstante, el resto de los partidos políticos son organizaciones fluidas ideológicamente que oscilan entre ubicarse en el centro político y tener movimientos hacia alguno de los polos ideológicos a lo largo del periodo de estudio (ver figura 9.4).<sup>6</sup> Esto nos lleva a evaluar el sistema de partido con base en los criterios de consistencia y distinción teorizados por Lupu (2014) en relación con el cambio partidario.

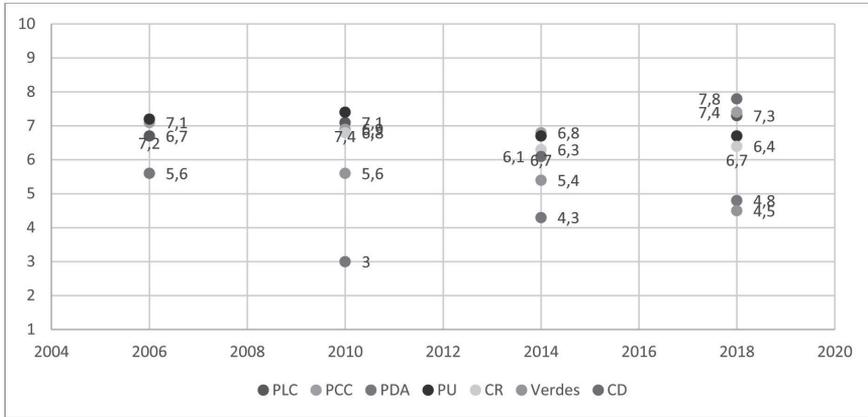
Figura 9.4 Posicionamiento ideológico según los legisladores



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

<sup>6</sup> Para el caso del PDA, las encuestas del PELA no ofrecen datos desagregados para los años 2014 y 2018, con lo cual se integran los datos de este partido en la categoría “otros partidos”.

Figura 9.5 Posicionamiento ideológico según sus simpatizantes



Fuente: Elaboración propia con datos del LAPOP.

En términos de consistencia, los partidos cambian en razón de sus conflictos intrapartidarios, lo que se transmite a la imagen de los votantes y los simpatizantes, y genera incertidumbre sobre la marca partidaria. En esa línea, el PLC, el PU y el Partido Verde han sufrido una serie de conflictos internos que han modificado sus plataformas ideológicas. Contextualmente estos conflictos pueden inscribirse en las decisiones sobre la participación de las colectividades en las coaliciones de gobierno tanto en la segunda administración Uribe (2006-2010) como en las dos administraciones de Santos (2010-2018). Por ejemplo, es claro cómo el PLC mudó su posición ideológica de centroizquierda en el 2006, oponiéndose al Gobierno Uribe, hacia la centroderecha para el 2010, constituyéndose como miembro de la coalición de Unidad Nacional del Gobierno Santos. Para el 2014 y el 2018, la polarización entre uribistas y no-uribistas generó un nuevo giro hacia la centroizquierda que de alguna manera expresaba la oposición al nuevo partido de Uribe, el Centro Democrático.

Por otro lado, la distinción de los partidos políticos colombianos es menos evidente. La percepción de los legisladores arroja que la mayoría de los partidos se ubica a la derecha del espectro ideológico, a excepción del PDA y el PLC, que bien podrían ser un ejemplo de cómo el ejercicio de la oposición puede fortalecer la imagen programática de los partidos (Gaylord, 2012). No obstante, la diferencia entre partidos tan cercanos ideológicamente radicaría en el disenso frente a los asuntos morales y

económicos. Sobre esto último, Arévalo, Tovar y Hernández (2013) han argumentado, por ejemplo, que las diferencias entre el PCC y el PU estarían afincadas en las posiciones morales más tradicionales y un mayor fortalecimiento de la economía doméstica del primero, frente a la moderación de las posiciones morales y el incentivo del comercio internacional del segundo.

En suma, ideológicamente hablando, los partidos políticos colombianos suelen estar ubicados en la centroderecha del espectro, con excepción del PDA y recientemente los liberales que se ubicarían en el polo opuesto. Esto nos indica que una posible explicación de la baja adhesión o simpatía por los partidos puede deberse al fenómeno de convergencia que hace que el votante no sea capaz de distinguir una marca partidaria de otra (Lupu, 2014), por lo que los lazos programáticos podrían verse desplazados por el recurrente uso del clientelismo para movilizar a los votantes. En la misma línea, la inconsistencia tiene efectos en la desafección de los ciudadanos, debido a que el cambio constante de posiciones políticas revelaría que estos no responden efectivamente a las demandas de los ciudadanos, tal como lo revela la figura 9.3. Una última consideración es que los partidos que han ejercido la oposición por largo tiempo, como en el caso del PDA y el CD, han demostrado una correspondencia en las percepciones de legisladores y simpatizantes, así como la distinción en sus posiciones ideológicas dentro del sistema de partidos colombiano.

## Dimensión gubernamental

La última dimensión de análisis se refiere a los partidos políticos como una organización de gobierno y sobre la que recaen responsabilidades en la formulación y la implementación de los actos de gobierno o políticas públicas. Lógicamente, los interrogantes sobre esta dimensión se centran en la disciplina partidaria (Aldrich, 2006). Para ello, hemos analizado longitudinalmente el apoyo al gobierno de los diferentes partidos extraído de la encuesta de V-Party para el 2006 y el 2018, realizadas por V-Dem,<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> La escala se compone de los siguientes valores: 0) Sí, como miembro principal. El jefe de Gobierno pertenece a este partido. 1) Sí, como aliado. El jefe de Gobierno no pertenece a este partido, pero varios de sus ministros lo son. 2) Sí, pero el partido

así como la opinión de los legisladores frente al voto parlamentario de las encuestas del PELA.<sup>8</sup>

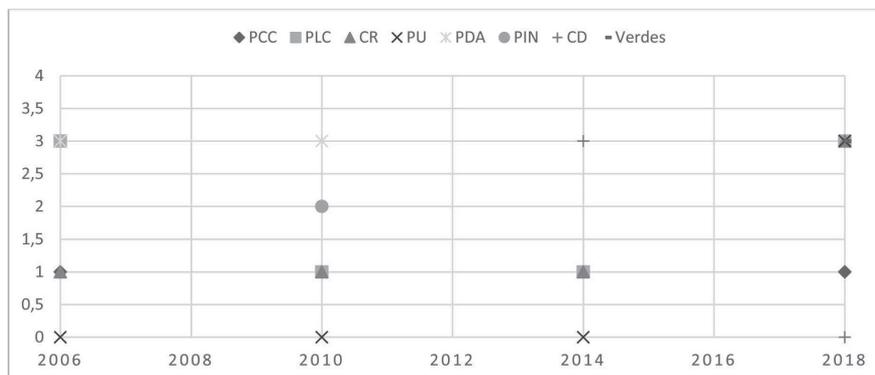
Durante el periodo de estudio se demuestra que los partidos colombianos suelen adoptar una lógica de adhesión a la hora de relacionarse con el Gobierno de turno. Particularmente, los Gobiernos han integrado dentro de sus gabinetes a miembros de estos partidos para que cooperen en asegurar el apoyo de las mayorías parlamentarias a la agenda legislativa del ejecutivo, por lo que podemos afirmar que las relaciones entre ambos poderes están definidas por un ejecutivo que utiliza poderes integrativos y un congreso coalicional (Cox *et al.*, 2001). Los datos de V-Party arrojan que los partidos tradicionales han mantenido un patrón de colaboración con los Gobiernos de turno, siendo el PCC el aliado más frecuente de las administraciones entre el 2006 y el 2018. Los partidos Cambio Radical (2006, 2010 y 2014) y Liberal (2010 y 2014) aparecen con menos frecuencia en este rol, ya que en el caso del primero se declaró en independencia del Gobierno de Duque, y los liberales, siguiendo su tradición de oposición al uribismo, han manifestado esta posición en dos oportunidades (en el 2006 y el 2018). En el caso del Partido de Unidad Nacional, su trayectoria ha pasado de ejercer el gobierno en tres oportunidades (en el 2006, el 2010 y el 2014) a convertirse en actor en oposición al Gobierno en el 2018. Estas dinámicas han visto en el 2018 un punto de quiebre. Los posicionamientos de estos partidos se han debido fundamentalmente al cambio en el clivaje político: si en el 2006 y el 2010 este se posicionó en la tradicional izquierda-derecha, a partir del 2014 se ve una fuerte polarización entre uribistas y antiuribistas que ha influido en la forma en que los partidos se relacionan con los Gobiernos.

---

no está oficialmente representado en el Gobierno. 3) No, el partido está en oposición al Gobierno.

<sup>8</sup> En las encuestas del PELA, las opciones frente a la disciplina partidaria son las siguientes: 1) Se debería exigir siempre la disciplina del voto en el grupo parlamentario. 2) Se debería permitir que cada diputado vote siguiendo su propio criterio. 3) Unos temas deberían estar sujetos a la disciplina del voto y otros no. No se tuvieron en cuenta las respuestas NS (no sabe) y NC (no contesta).

Figura 9.6 Apoyo partidario al Gobierno



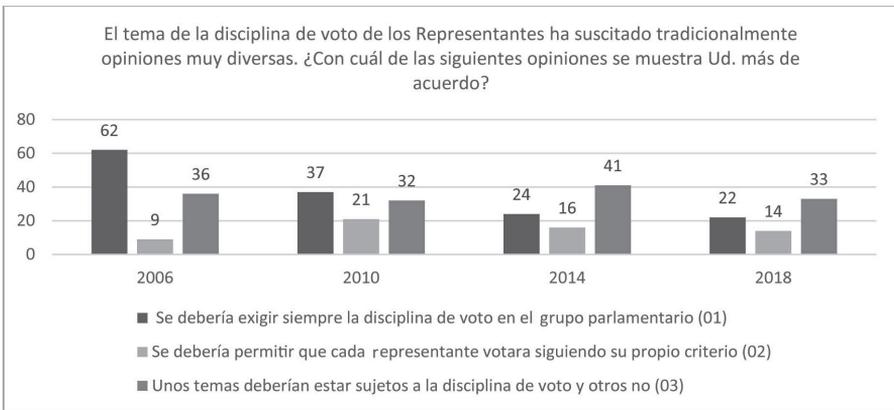
Fuente: Elaboración propia con datos de V-Party.

Por último, la figura 9.6 muestra el porcentaje de respuesta de los legisladores frente a varias modalidades de disciplina del voto parlamentario. La principal conclusión es que desde el 2006 los diputados colombianos han abandonado la práctica del voto por bloque parlamentario, registrándose que para el 2018 solo el 22% de los encuestados prefería esta opción. Sin embargo, esto no se ha traducido en la adopción de una única modalidad de disciplina del voto. En paralelo al descenso sostenido de la exigencia de un voto en bloque, se observan dos fenómenos. Por un lado, la opción de un voto individual de los legisladores no se ha posicionado como la alternativa adoptada por los congresistas colombianos. Para las cuatro oleadas se observa que constantemente es la opción menos preferida de la muestra. Por el contrario, los legisladores se han situado en una posición intermedia, donde las decisiones frente a temas de la agenda legislativa suelen ser oscilantes entre la opinión de cada congresista y la directriz del partido político. Bajo este hallazgo, los partidos en Colombia sobreviven gracias a una conciliación de mínimos programáticos de cada organización política con las opiniones de los legisladores. Debido a este equilibrio, muchos legisladores no se atreven a tomar decisiones sin consultar a sus colectividades en relación con temas que pueden ser de trascendencia nacional y que mantienen vigentes a los partidos en el escenario político, especialmente los tradicionales (Cyr, 2017), y aún las burocracias de los partidos mantienen mucha influencia

no solo en la consecución de votos sino en la coordinación de la toma de decisiones al interior del Congreso.

Lo anterior sigue siendo relevante en dos sentidos: como etiqueta electoral que permite la identificación de los votantes de las distintas plataformas programáticas y como mecanismo de coordinación en el parlamento. Esto fuerza a los legisladores a seguir las directrices de los partidos para no perder los recursos que le permitan sostener su curul y su electorado en próximas elecciones.

Figura 9.7 Porcentaje de las posiciones frente a la disciplina partidaria



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

## A modo de conclusión

El objetivo de este estudio es describir la evolución del sistema de partidos colombiano entre el 2006 y el 2018 a partir de su funcionalidad en el sistema democrático. De esta manera, se ha podido inferir que los partidos colombianos en su dimensión organizacional exhiben un débil enraizamiento con la sociedad, razón por la que los legisladores han expuesto que la identificación partidaria es baja y fluctuante. Desde una mirada electoral, la mayoría de los partidos políticos colombianos son fluidos, aunque aquellos que han ejercido la oposición han sido más consistentes en términos ideológicos. Por último, la mayoría de los legisladores colombianos ha abandonado el voto en bloque parlamentario, pero esto no se

traduce automáticamente en una libertad absoluta de los legisladores para tomar decisiones. En ese sentido, los congresistas colombianos apelan a un equilibrio temático según el cual los temas que mantienen vigentes los partidos políticos en el debate están sujetos a las directrices partidarias, mientras que otros de menos relevancia son dejados a las consideraciones personales de los parlamentarios. A partir de estos hallazgos descriptivos es importante resaltar que la agenda de investigación sobre los partidos y el sistema de partidos debe nutrirse constantemente de la triangulación de la información que ofrecen los legisladores, los ciudadanos y los expertos. De esta manera, la comprensión de la evolución de los sistemas de partidos será el resultado de un panorama amplio de percepciones que se comparan y se complementan para ofrecer una explicación suficiente de los fenómenos de estabilidad o cambio partidario.

Por último, partiendo de la premisa de que los partidos políticos resultan elementos esenciales de la democracia, es relevante considerar los diferentes roles que estos juegan en el sistema político y el impacto que tienen en la satisfacción ciudadana. En Colombia, la satisfacción con la democracia ha mantenido una tendencia al decrecimiento, ubicándose en 59% (2006), 58% (2010), 36% (2014) y 29% (2018) (Plata, Ávila y García, 2021). Si esto lo extrapolamos a varios resultados que hemos expuesto en esta investigación, podemos asociar la funcionalidad de los partidos políticos con la salud de la democracia. Es así como los bajos niveles de identificación partidista y la debilidad de los lazos con la sociedad o la inconsistencia programática de los partidos develan una parte fundamental para comprender la inconformidad con la democracia en nuestro país.

## Referencias

Alcántara, M. (1997). Las tipologías y funciones de los partidos políticos. En M. Mella (ed.), *Curso de partidos políticos* (pp. 37-57). Madrid: Akal.

Aldrich, J. H. (2006). Political parties in and out of legislatures. En S. A. Binder *et al.* (eds.), *The Oxford handbook of political science* (pp. 555-576). Oxford: Oxford Academic.

Archer, R. P. (1995). The transition from traditional to broker clientelism in Colombia. Political stability and social unrest. En S. Mainwaring y T. R.

Scully (eds.), *Building democratic institutions, party systems in Latin America* (pp. 164-199). Stanford: Stanford University Press.

Arévalo, J., Tovar, G. A., y Hernández, W. J. (2013). Reformas electorales y coherencia ideológica de los partidos políticos en Colombia, 1986-2013. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(218), 233-269.

Basset, Y. (2018). ¿Cuándo cambia un sistema de partidos? Una perspectiva de análisis electoral desde el caso de Colombia. *América Latina, Hoy*, 78, 107-126.

Batlle, M., y Puyana, J. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional*, (74), 27-57.

Batlle, M., y Puyana, J. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4(7), 73-88.

Botero, F., Losada, R., y Wills, L. (2016). Sistema de partidos en Colombia (1974-2014): ¿la evolución hacia el multipartidismo? En F. Freidenberg (ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina. 1978-2015. Tomo 2. Cono Sur y países Andinos* (pp. 339-400). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Nacional Electoral (INE).

Calvo, E., y Murillo, M. V. (2012). When parties meet voters: Assessing political linkages through partisan networks and distributive expectations in Argentina and Chile. *Comparative Political Studies*, 46(7), 851-882.

Coppedge, M. (2001). Latin American parties: Political darwinism in the lost decade. En L. Diamond, R. Gunther y M. Plattner (eds.), *Political Parties and Democracies* (pp. 173-205). Baltimore: John Hopkins University Press.

Cox, G. W., Morgenstern, S. y Wolfson, L. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 373-393.

Cyr, J. (2017). *The fates of political parties: Institutional crisis, continuity, and change in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dalton, R. J., y Wattenberg, M. (2002). Unthinkable democracy. Political change in advanced industrial democracies. En R. J. Dalton y M. P. Wattenberg (eds.), *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies* (pp. 3-18). Oxford: Oxford University Press.

Dargent, E., y Muñoz, P. (2013). ¿Democracia contra partidos? Desinstitucionalización del sistema de partidos en Colombia. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4(7), 51-72.

- Downs, A. (1992). Teoría económica de la acción política en una democracia. En G. A. Almond y S. Verba (eds.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 93-111). Barcelona: Ariel.
- Duque Daza, J. (2014). La democracia en Colombia: Entre los déficits y la insatisfacción de los ciudadanos. *Perspectivas internacionales*, 8(2).
- Epstein, L. D. (1967). *Political parties in western democracies*. London: Pall Mall Press.
- Freidenberg, F., Díez, F. G., y Valduvicio, I. L. (2008). The determinants of intraparty ideological differences. En M. Alcántara (ed.), *Politicians and politics in Latin America*. Boulde: Lynne Rienner Publishers.
- Gaylord, S. (2012). Too undisciplined to Legislate? Party unity and policy-making in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, 4(3), 39-65.
- Gómez, D. H. (2005). Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000. Una mirada local y regional. *Análisis político*, 18(55), 45-59.
- Greene, K. F. (2007). *Why dominant parties lose: Mexico's democratization in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gutiérrez, F. (2007). *Lo que el viento se llevó?: los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Editorial Norma.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the late 20<sup>th</sup> century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Katz, R. S., y Mair, P. (1993). The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization. *American Review of Politics*, 14, 593-617.
- Katz, R. S., y Mair, P. (2002). The ascendancy of the party in public office: Party organizational change in twentieth-century democracies. En R. Gunther, J. R. Montero y J. J. Linz (eds.), *Political Parties* (pp. 113-135). New York: Oxford University Press.
- Kernecker, T., y Wagner, M. (2019). Niche parties in Latin America. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 29(1), 102-124.
- Key, V. O. (1964). *Politics, parties & pressure groups*. New York: Thomas Y. Crowell and Company.
- Kitschelt, H. (2000). Linkages between citizens and politicians in democratic polities. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), 845-879.

- Kitschelt, H., y Wilkinson, S. I. (2007). *Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klüver, H., y Spoon, J.-J. (2016). Who responds? Voters, parties and issue attention. *British Journal of Political Science*, 46(3), 633-654.
- Laswell, H., y Kaplan, A. (1950). *Power and society: a framework for political inquiry*. New Haven: Yale University Press.
- Levitsky, S. (2001). Organization and labor-based party adaptation: The transformation of Argentine Peronism in comparative perspective. *World Politics*, 54(1), 27-56.
- Losada, R., y Liendo, N. (2015). El peso de los nuevos partidos en el sistema de partidos colombiano. 1986-2010. *Papel político*, 20(1), 91-118.
- Luna, J. P. (2014). *Segmented representation: Political party strategies in unequal democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Lupu, N. (2014). Brand dilution and the breakdown of political parties in Latin America. *World Politics*, 66(4), 561-602.
- Lupu, N. (2016). Building party brands in Argentina and Brazil. En S. Levitsky, J. Loxton, B. van Dyck y J. I. Domínguez (eds.), *Challenges of party-building in Latin America* (pp. 76-99). Cambridge: Cambridge University Press.
- Madrid, R. L. (2019). The partisan path to democracy: Argentina in comparative perspective. *Comparative Political Studies*, 52(10), 1535-1569.
- Mainwaring, S., y Bejarano, A. M. (2008). *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Bogotá: Editorial Norma.
- Mainwaring, S., Brinks, D. y Pérez, A. (2007). Classifying political regimes in Latin America, 1945-2004. G. L. Munck (comp.), *Regimes and democracy in Latin America: Theories and methods* (pp. 123-160). Oxford: Oxford University Press.
- Meléndez, C. (2019). “Cualquiera menos tú”. Identidades negativas: los casos del antiaprisismo y del antifujimorismo. En *El mal menor: vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos* (pp. 103-156). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Meyer, T. M., y Wagner, M. (2020). Perceptions of parties' left-right positions: The impact of salience strategies. *Party Politics*, 26(5), 664-674.

- Nichter, S. (2008). Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot. *American political science review*, 102(1), 19-31.
- Payne, M., Zovatto, D., y Díaz, M. (Eds.). (2003). Sistema de elección legislativa y gobernabilidad democrática. En *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Plata, J. C., Ávila, C. A., y García M. (2021). *Colombia, un país en medio de la pandemia. Democracia e instituciones*.  
[https://obsdemocracia.org/wp-content/uploads/2021/06/02\\_USAID\\_Democracia\\_2020.pdf](https://obsdemocracia.org/wp-content/uploads/2021/06/02_USAID_Democracia_2020.pdf).
- Plescia, C., y Staniek, M. (2017). In the eye of the beholder: voters' perceptions of party policy shifts. *West European Politics*, 40(6), 1288-1309.
- Riggs, F. W. (1970). *Administrative reform and political responsiveness: A theory of dynamic balancing*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Roberts, K. M. (2002). Party-society linkages and democratic representation in Latin America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 27(53), 9-34.
- Roberts, K. M. (2013). Market reform, programmatic (de) alignment, and party system stability in Latin America. *Comparative Political Studies*, 46(11), 1422-1452.
- Sartori, G., y Sani, G. (1992). Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales. En *Partidos y Sistemas de partidos* (pp. 413-450). Madrid: Alianza Editorial.
- Schlesinger, J. A. (1994). *Political parties and the winning of office*. Michigan: University of Michigan Press.
- Shugart, M. S., y Haggard, S. (2001). Institutions and public policy in presidential systems. *Presidents, Parliaments, and Policy*, 64-102.
- Smith, P. (2004). *Cycles of electoral democracy in Latin America 1990-2000*. Working Paper Series N.º 6. Berkeley. <https://bit.ly/3fx9rrB>.
- Stepan, A. (1988). Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos. En G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario* (pp. 105-135). Buenos Aires: Paidós.

Tavits, M. (2006). Party system change: Testing a model of new party entry. *Party politics*, 12(1), 99-119.

Van Biezen, I., y Kopecký, P. (2007). The state and the parties: public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies. *Party politics*, 13(2), 235-254.

Van Biezen, I., y Poguntke, T. (2014). The decline of membership-based politics. *Party Politics*, 20(2), 205-216.

Wattenberg, M. P. (2002). The decline of party identification. En R. J. Dalton y M. P. Wattenberg (eds.), *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies* (pp. 19-36). Oxford: Oxford University Press.



## 10. La estructura ideológica de la élite política en Colombia: ¿hay un antes y un después de la reforma del 2003?

*Adriana Marcela Ramírez Baracaldo*

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587208092ch10>

### Resumen

El sistema de partidos colombiano ha tenido cambios en su configuración desde los inicios del siglo XXI. Estos cambios han sido valorados como positivos y han aportado más estabilidad en la competencia electoral con un menor número de agrupaciones políticas, lo que se ha interpretado como una ventaja para la gobernabilidad. Las diferencias ideológicas entre los nuevos partidos parecían difuminarse debido a que el nuevo sistema de partidos se originó, en buena parte, por la disidencia de miembros del Partido Liberal y su paso hacia nuevas agrupaciones, como Cambio Radical en 1998 o el Partido Social de Unidad Nacional en el 2006. De esta manera, antes de los diálogos de paz de La Habana apenas si se registraron temas en la agenda pública y política que revelaran la existencia de posiciones ideológicas con fuerza suficiente para movilizar a los electorados. Es a partir del plebiscito y con la firma del Acuerdo de Paz que ciertos temas han sido cristalizados políticamente por los partidos. Desde el plebiscito del 2016 y las elecciones del 2018 hubo temáticas renovadas que se vislumbraron con capacidad para definir clivajes, así como la competencia partidista. El capítulo propone el análisis de las temáticas que hacen diferentes las posiciones ideológicas de los miembros del Congreso entre 1998 y el 2022, con los datos disponibles en el marco del Proyecto de Élités Parlamentarias de América Latina de la Universidad de Salamanca (PELA). Se contrastan los aspectos simbólico e identitario que han constituido las etiquetas autodefinidas por los entrevistados como izquierda, centro y derecha, así como los cambios surgidos durante el periodo en cuestiones que han sido medidas por el PELA, respecto al papel

del Estado en el manejo de la economía y los problemas macroeconómicos; la confianza en instituciones que tienen el monopolio de la fuerza del Estado y problemas que lo socavan; y, por último, cuestiones de política que involucran valores morales.

## Introducción

El concepto de ideología ha suscitado en Colombia el rechazo por parte de algunos actores políticos y partidistas. Las afirmaciones comunes se refieren a que la ideología no existe y es un tema del pasado, refiriéndose al periodo de La Violencia, cuando el sectarismo se enquistó en las relaciones entre quienes declaraban que pertenecían al Partido Liberal y al Partido Conservador. Este es un tema siempre presente en los estudios de ciencia política y sobre todo recientemente, desde mediados de la década de los noventa, cuando se empezaron a introducir análisis empíricos que rompieron la dependencia de visiones más teóricas. De esta manera, lo que se ha posicionado como el declive de las etiquetas ideológicas ha contado con algunos aportes desde el caso colombiano para dilucidar la magnitud o la realidad de tal fenómeno (Guzmán, 2003).

La ausencia de identificación de los actores políticos con las ideologías ha supuesto un cambio, para algunos, como una manera de promover la acción política guiada por el pragmatismo. Así, en la dinámica política se ha posicionado la importancia de la renovación, y es cada vez más común no solo desmarcarse de las figuras partidistas, sino también de las etiquetas ideológicas.

En este panorama, la sociedad colombiana transita en la búsqueda o el debate sobre lo que significa el centro en el espectro ideológico, y más aún si hay actores partidistas que lo materialicen. La búsqueda del centro en la ideología política y, más específicamente, en candidaturas que lo concreten ha sido de especial interés a raíz del panorama posterior a la firma de los Acuerdos de Paz del Teatro Colón. Allí, las retóricas y las narrativas de actores políticos y partidistas azuzaron una polarización que se constató en las elecciones del 2018 (Bohigues *et al.*, 2021; Gamboa, 2019).

La implementación de los Acuerdos de Paz del Teatro Colón ha promovido el posicionamiento en la agenda pública y política de cuestiones

pendientes por definir por la sociedad colombiana. En el Congreso elegido en el 2018 se ha vislumbrado el papel de estas “nuevas” cuestiones que parecen esbozar divisiones sociales respecto a temáticas hasta ahora marginales, como la extracción y el uso de los recursos naturales, el reconocimiento de las diversas expresiones de género, su traducción política y sus derechos civiles; algunas de ellas reencuadradas por cuenta de la división más amplia de los sectores favorables y opositores a este último Acuerdo de Paz.

Estos cambios del contexto político se han acompasado con la consolidación del sistema de partidos multipartidista, reconfigurado con las sucesivas reformas políticas desde el 2003. En este escenario más reciente se continúa transitando hacia un sistema de multipartidos que, desde la puesta en marcha de varios cambios normativos y en especial de la referida reforma política del 2003, ha dado lugar a uno menos institucionalizado, con la aparición de nuevos actores que han reducido la fuerza electoral de los partidos tradicionales a nivel territorial (Ramírez, 2018) y han redefinido agrupaciones que han conseguido posicionarse (Losada y Liendo, 2015; Pérez, 2011; Rodríguez y Botero, 2006). Así, en lo corrido del siglo XXI el sistema de partidos colombiano mantiene patrones de un multipartidismo controlado (del Campo y Cortés, 2020) entre siete y ocho partidos con creciente presencia territorial en la competencia electoral (Ramírez, 2018), pero el contexto del periodo de los Diálogos de Paz de La Habana con la exguerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) desde el 2012 ha terminado por redefinir ideológicamente a los partidos realzando clivajes (del Campo y Cortés, 2020; Gamboa, 2019) y con ellos las diferencias ideológicas antes difuminadas hasta finales del siglo XX (Guzmán, 2003).

Algunas de las expresiones de valores que han empezado a fungir un papel político diferencial entre los partidos en términos ideológicos son las relacionadas con el rechazo en Colombia al matrimonio de parejas del mismo sexo y la legalización de la interrupción del embarazo desde la derecha (Gamboa, 2019), pero aún estos temas parecen menos claros en la lectura que se hace de los actores en la izquierda.

Este capítulo propone una revisión de las variaciones que se dieron entre los congresistas colombianos en términos de los valores implícitos en la adscripción ideológica en que ellos mismos se ubican. El análisis

parte de una revisión teórica del papel que ha tenido la ideología en el estudio de las dinámicas políticas, en especial en la competencia electoral y en la acción parlamentaria. En este abordaje son útiles la mirada sobre los hallazgos en la temática para el caso colombiano y el contexto latinoamericano, y la forma como esta temática ha planteado un desafío para comprender su papel en la dinámica político-partidista. Se exponen las decisiones metodológicas para el análisis con los datos disponibles en el marco del Proyecto de Élités Parlamentarias de América Latina de la Universidad de Salamanca del periodo 1998-2022, y se finaliza con los resultados y las ideas a modo de conclusiones y nuevos derroteros.

## El declive de las etiquetas ideológicas

La influencia de la ideología está más presente de lo que se suele pensar, trasciende lo estrictamente político-partidista y define nuestra acción o nuestra pasividad. La cuestión más compleja es cuando los individuos afirman que no tienen una ideología, aun cuando valoran más la propiedad privada que la pública en el marco de interés/bien común, o cuando valoran de cierta forma el imperio de la ley o la libertad, por solo mencionar dos cuestiones. Estas formas de valorar asuntos específicos definen la agrupación de quienes las comparten (Macridis y Holliung, 1996) y en algunas sociedades logran traducirse en la acción política.

Las decisiones gubernamentales durante la reciente pandemia de la covid-19 han devenido en la configuración o la expresión de colectivos sociales que manifiestan su visión radical del mundo respecto a los límites del Estado en relación con la privacidad y la forma de gestionar la salud física, por ejemplo (Martí y Alcántara, 2021). Tal agrupación de intereses, cuando se traduce en la arena política, da sentido a la existencia de los partidos que deciden servir como correas de transmisión en los espacios de deliberación y de decisión pública.

La sensibilidad en ciertos temas, que puede detonar los apoyos de los ciudadanos a los partidos, pone en evidencia la manera en que estas formas de ver el mundo y las sensibilidades específicas han estructurado, y lo siguen haciendo, los cambios sociales. En contextos democráticos la posibilidad de los cambios por vías electorales hace que estas sensibilida-

des y visiones adquieran mayor relevancia, dada su capacidad a la hora de lograr la movilización para dar legitimidad al cambio o al mantenimiento de lo conocido.

La ubicación ideológica como heurístico en la decisión del voto y la variable explicativa de la dinámica política partidista han sido menos exploradas en América Latina dada la poca capacidad que se les adjudicabas debido a las condiciones predominantes de fenómenos como el clientelismo y la personalización de la política (Barreda y Ruiz, 2020) y la corta trayectoria democrática de varios regímenes democráticos con legados populistas o autoritarios (Alcántara, 2004). No obstante, este panorama se ha transformado de forma clara desde inicios del presente siglo, no solo por los cambios en varios sistemas de partidos, sino también por la aparición de bases de datos con información empírica.

Los cambios por cuenta de la polarización en varios sistemas de partidos han dado lugar al estudio de la ideología cada vez más empíricamente, y también se ha dado la oportunidad de contar con información. Las etiquetas izquierda y derecha se han estudiado para identificar patrones regionales de esas creencias, ideas y actitudes de los ciudadanos (Wiesehomeier y Doyle, 2012; Zechmeister, 2006; Zechmeister y Corral, 2010) y representantes (Alcántara y Luna, 2004; Colomer, 2011), señalando determinantes influencias tanto en la competencia electoral como en el funcionamiento de las democracias.

De esta manera, las etiquetas de izquierda, centro y derecha son bastante útiles para los electorados en la definición de su intención del voto (Freidenberg *et al.*, 2006), mucho más cuando se trata de arenas en las que los partidos *atrápalo-todo* pierden apoyos debido a su ambigüedad en temas que se posicionan como cruciales, o cuando la personalización política estimula un escenario plurifacético con pocas candidaturas (Otero y Zepeda, 2020).

Es por eso que la señalada crisis de la diada izquierda-derecha (Bobbio, 1994) ha transitado hacia una definición de dimensiones que delimitan la competencia partidista y, con ello, la acción parlamentaria. Si bien se mantiene la previsión sobre la ausencia de dimensiones que tengan una capacidad explicativa generalizable para América Latina, ni mucho menos para los partidos de la región, persiste la relevancia de las dimensiones económica y de la moral religiosa (Rivas, 2006; Rosas, 2005). Aunque

para algunos países parece menos clara la división en la diada democracia-autoritarismo.

Las recientes dinámicas polarizadoras de los partidos/actores políticos han planteado la incorporación de temáticas antes marginales o coyunturales. Se observa cómo la inmigración, y más específicamente la forma de regularla, plantean para todos los sistemas políticos de los países receptores de personas en condiciones de migración irregular unos debates y problemáticas de gran complejidad, dadas las decisiones gubernamentales y la acción social que requiere la atención de esta población. Asimismo, cada vez cobran más visibilidad los temas relacionados con la explotación de recursos naturales o los derechos para la población LGBTIQ+. Esto hace evidente la importancia del factor temporal en la configuración de las etiquetas que desdoblán la competencia partidista, y la inclusión de temas por cuenta de cambios societales que solo el tiempo puede decantar.

Los cambios en el sistema de partidos implican transformaciones en los planos de competición. Como señalan Kitschelt y Zechmeister (2010), se necesita tiempo para que se dé lugar a la coordinación, entre votantes y partidos, en torno a etiquetas. En el caso de los sistemas de partidos con niveles bajos de institucionalización, este proceso puede tardar más que en aquellos en los que las pautas de la competencia están definidas y con ello las divisiones y las diferencias en clave de la competencia partidista. Algunos estudios han señalado el papel que tiene esta característica institucional (Freidenberg *et al.*, 2006), y otros, por su parte, han identificado la forma en que los niveles de institucionalización plantean estos procesos continuos de reacomodo (Lago y Torcal, 2019; Mainwaring y Torcal, 2005).

En el caso del sistema de partidos colombiano los cambios en su configuración después de la reforma del 2003 han tenido importantes efectos en términos de los significados de las etiquetas izquierda y derecha para la competencia partidista y el comportamiento legislativo (Arévalo *et al.*, 2013). Esto se vislumbraba desde principios del siglo XXI, cuando la dimensión económica para Guzmán (2003), entre los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, marcaba una diferencia con respecto a la intervención del Estado en la economía. Asimismo, es relevante la forma en que los partidos de derecha en el nuevo periodo, posterior a

la firma del Acuerdo de Paz del Teatro Colón, han dado una resignificación a asuntos simbólicos referidos a la familia, enmarcados en elementos tradicionales (Gamboa, 2019).

Las condiciones contextuales e institucionales cambiantes en las que el sistema de partidos colombiano ha dado su ajuste, y es muy posible que siga transitándolo, hace evidente que las transformaciones e incorporaciones de temáticas se cristalicen en la competencia partidista. Lo relevante, entonces, es reconocer no solo las diferencias entre las etiquetas polarizantes, sino también lo que ha significado y significan actualmente las ubicaciones ideológicas de centro. Esta etiqueta ha sido menos explorada y requiere que se reconozcan sus implicaciones en el funcionamiento del sistema de partidos.

## Orientaciones teóricas sobre esta temática y previsiones metodológicas

En el análisis de la ubicación ideológica, la distinción entre el plano pragmático y el simbólico (Sani y Sartori, 1983) ofrece la oportunidad para esclarecer el escenario en el que es más plausible encontrar elementos clarificadores de las distinciones entre partidos. Si bien el plano pragmático o la ubicación programática ofrecen la oportunidad de verificar las decisiones tomadas y con ello evaluar su correspondencia con el simbólico, es el simbólico el que refleja estos aspectos más ocultos, que solo pueden manifestarse si la coyuntura plantea la necesidad de un posicionamiento puesto que estos pueden implicar cierto grado de complejidad, dado su carácter multifacético.

De esta manera, teniendo en cuenta que un análisis diacrónico de la ubicación programática implica la revisión de las acciones gubernamentales llevadas a cabo por los partidos planteando desafíos relevantes, en este análisis se usan los datos de la encuesta del PELA, pues posibilitan el análisis del plano ideológico y ofrecen dos ventajas respecto al análisis diacrónico y las características de los entrevistados. Por un lado, es posible conocer los cambios del plano ideológico de los partidos que integraron el Congreso en los últimos seis periodos; y por otro lado, la información recogida en el momento de los trabajos de campo permite identificar las

posiciones, las percepciones y las actitudes de los recién elegidos ofreciendo información sobre la esencia y los lineamientos generales de los miembros de los partidos. Esto último posibilita identificar las posiciones ideológicas, también las programáticas, luego de unas recientes elecciones, dejando en evidencia los cambios del sistema de partidos, si los hubiera.

En el estudio de la ideología de los partidos en América Latina varios son los avances. Se destacan las evidencias de sistemas de partidos en los que la ideología opera tal como la teoría lo plantea, y con ello la superación de las asunciones generalizantes (Alcántara, 2004); también, la oportunidad de probar los índices que en el estudio de los partidos y sistemas de partidos marcan derroteros insalvables. Al respecto, es necesario identificar los cambios con relación a la división autoritarismo/democracia, que hasta inicios del siglo XXI se evidenció con capacidad estructuradora en algunos sistemas de partidos (Ruiz, 2007), y que se hace relevante confirmar.

Otros temas se han identificado como posicionamientos que definen la división en los partidos que se ubicaban en la izquierda respecto a aquellos de derecha: la mayor intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios fundamentales, y menos proclividad a mantener el *statu quo* en los temas relacionados con principios religiosos/morales (Rivas, 2006). Y para el caso colombiano menos predisposición a la inversión desde Estados Unidos y menos control del Estado en los precios (Arévalo *et al.*, 2013), los temas económicos y religiosos para Colombia (Zechmeister, 2010), y la relación con el régimen, autoritarismo-democracia (Guzmán, 2003; Rivas, 2006).

Las expectativas, por tanto, están dirigidas a analizar los siguientes aspectos:

- La política económica centrada en el Estado define ubicarse en la izquierda. La izquierda está más inclinada a apoyar una mayor intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios fundamentales; esto en virtud de lo identificado por estudios previos del contexto latinoamericano, en los que los partidos tradicionales colombianos definían esta diferenciación (Rivas, 2006). Asimismo, con los Gobiernos de izquierda de inicios del siglo XXI el control de precios jugó un papel relevante en los cambios para algunos países

(Flores, 2012); por tanto, siguiendo los resultados más recientes hasta el Congreso conformado en el 2014 (Arévalo *et al.*, 2013), este asunto puede plantear una diferenciación entre ubicarse en la izquierda respecto al centro.

*Posicionarse en la izquierda es más probable que en el centro con posturas favorables para la mayor intervención estatal como principal proveedor de servicios fundamentales y mayor control de la economía por parte del Estado.*

- La democracia y su calidad continúan definiendo los polos. Algunos trabajos previos encontraron evidencias respecto a asuntos específicos referidos al régimen político y a las creencias en torno a instituciones específicas, como las Fuerzas Armadas (Rivas, 2006). En cuanto a la división autoritarismo/democracia, que hasta inicios del siglo XXI se evidenció con capacidad estructuradora en algunos sistemas de partidos, para el caso colombiano (Guzmán, 2003; Ruiz, 2007) se plantea relevante confirmar que en la actualidad tiene capacidad explicativa diferenciadora de las etiquetas de izquierda y derecha respecto a quienes se declaran de centro.

*Cuanto más críticas sean las actitudes sobre el funcionamiento de la democracia, más probable, y estadísticamente significativo, es ubicarse en la izquierda que en el centro durante todo el periodo de análisis.*

*Las valoraciones positivas sobre las fuerzas armadas y la policía hacen más probable ubicarse en la derecha que en el centro.*

- Los temas de valores conservadores definen a congresistas autoubicados en la derecha. Rivas (2006) también identificó elementos diferenciadores entre los partidos colombianos analizados en clave de posiciones más conservadoras con respecto a temas como la interrupción del embarazo. Dadas las tendencias del posicionamiento en la agenda política de la reivindicación de los derechos de las mujeres en temas de salud sexual y reproductiva, las expectativas se orientan a identificar que estas temáticas diferencien tanto la ubicación ideológica de los congresistas como la que ellos definen para sus partidos.

*Es estadísticamente significativo la mayor probabilidad de posicionarse en la izquierda que en el centro, cuanto más se apoye los derechos civiles de parejas*

*del mismo sexo y el de las mujeres a decidir interrumpir un embarazo, en los últimos dos periodos legislativos (2014-2018 y 2018-2022).*

No hay expectativas sobre la posibilidad de que los temas de legalización de sustancias ilícitas reflejen la división respecto a las otras autoubicaciones. Esto evidenciaría la ausencia de debate público sobre este tema, que continúa valorándose más desde posiciones religiosas que no han logrado definirse políticamente debido a la predominante cultura conservadora de la sociedad colombiana. Además, existe una restricción al respecto, pues se indagó por esta cuestión en los tres últimos estudios.

Para revisar los cambios en las temáticas relevantes, tanto en los partidos de América Latina como de Colombia, se han definido tres grupos de actitudes y percepciones: los valores democráticos, referidos a la confianza en las instituciones democráticas, como las elecciones y los partidos políticos; las preferencias del régimen: creencias sobre el desempeño de las instituciones y posiciones de cambio sobre la organización y la regulación económica; y los valores moral-religiosos. En el anexo 9.1 se desglosan los aspectos metodológicos de cada pregunta empleada y sus características para ser empleadas con la regresión *multilogit* y *logit*.

La variable dependiente corresponde a la autoubicación ideológica y la ubicación que les dan a los partidos por los que fueron elegidos. Se emplea la técnica de modelo logístico multinomial (*multilogit*), que permite emplear las variables dependientes con las tres categorías, no ordenadas, en las que se recodificaron: izquierda, centro y derecha. Esta técnica estima modelos binarios con respecto a un valor base, que para este análisis es la categoría *centro* (ver anexo 9.1). De esta manera, se elaboran modelos explicativos de la probabilidad de autoubicarse ideológicamente en la izquierda y la derecha respecto al centro, en función de la percepción sobre las condiciones de la democracia colombiana, el papel del Estado en la economía y como responsable del bienestar material de los ciudadanos, y las posiciones volitivas. Así serán cuatro modelos por cada periodo legislativo, proporcionando los factores explicativos de la ubicación ideológica con respecto a la categoría de referencia.<sup>1</sup> En el anexo 9.2

---

<sup>1</sup> Siguiendo a Escobar *et al.* (2009).

se presentan los modelos más parsimoniosos y que cumplen las mejores condiciones de ajuste.

La estructura del análisis se inicia con una descripción de los niveles de polarización del sistema de partidos, de tal forma que se permitan comprender las transformaciones que se espera encontrar en el sentido de un aumento de la polarización hasta el actual Congreso y la definición de estos nuevos sectores con actores diferenciados en el centro del espectro ideológico.

Luego se procede con los resultados del análisis de regresión logística multinomial que permiten identificar esas actitudes que hacen más probable declararse de izquierda o de derecha respecto a identificarse de centro. Dado que los estudios de la coherencia partidista para los casos latinoamericanos han señalado la complejidad que entraña, aquí se opta por una comprensión esencial sobre los fundamentos de aquellos recién posesionados en el Congreso entre 1998 y el 2018 en las categorías ideológicas señaladas en los temas de distribución económica en manos del Estado, la preferencia y la confianza sobre el régimen político y las cuestiones de valores.

El análisis responde al propósito de aportar al panorama que trabajos anteriores han dejado definidos en clave de coherencia partidista y estructura de la competencia; se propone conocer las predisposiciones y actitudes a las que responden los congresistas ubicados en el centro. Esto último teniendo en cuenta un escenario polarizado de la política colombiana, en el que se plantea como de especial interés la identificación de temas y cuestiones que diferencien a los congresistas que se ubican en la izquierda y la derecha respecto a los de centro en el último lustro.

## Los cambios en el sistema de partidos con la reforma del 2003

El paso de un sistema bipartidista a uno multipartidista en el caso colombiano ha recibido una amplia atención académica. Los diferentes trabajos que han expuesto las condiciones de competición electoral previas al 2002 (Archer, 1987; Duque, 2007; Guzmán, 2002; Malamud *et al.*, 2016; Pinzon de Lewis, 1991; Pizarro, 1997) y posteriores a la reforma del 2003

(Botero *et al.*, 2016; Losada y Liendo, 2015; Pérez, 2011; Ramírez, 2018; Rodríguez y Botero, 2006) han mostrado las implicaciones de factores diversos en la aparición y la continuidad de los nuevos partidos.

Una de las principales características estudiadas es la dimensión de los cambios, pues no solo se dio una pérdida de los apoyos electorales de los partidos tradicionales, sino también la entrada de nuevos actores con capacidad de movilización en gran parte del territorio (Ramírez, 2018); lo que para algunos indica más un cambio del sistema que un colapso (Albarracín *et al.*, 2018) y quiere decir para otros que aún está por definirse si realmente se transita a un sistema multipartidista (Botero *et al.*, 2016). Algunas condiciones de la competencia electoral, como la volatilidad y la capacidad de movilización, son aspectos que han desplegado y concentrado muchos de estos análisis, de tal modo que se han dado hallazgos relevantes sobre la competencia electoral cada vez más nacionalizada y la tendencia a un movimiento centrípeto de los jóvenes partidos (Batlle y Puyana, 2011; Ramírez, 2017).

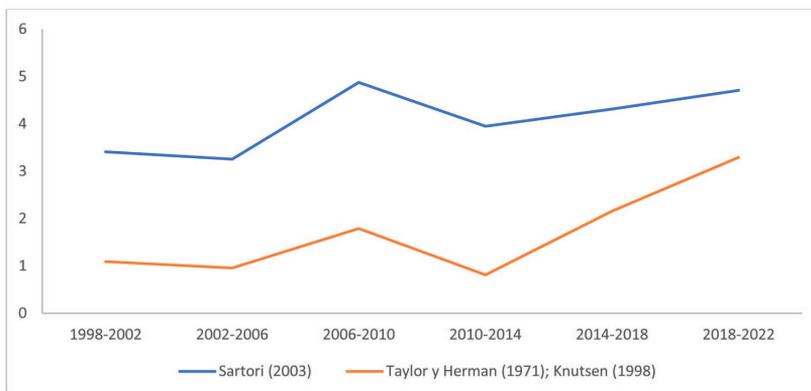
Ante el cambio de actores con la inclusión de nuevos partidos, lo que para algunos autores son conglomerados y condiciones institucionales ajustadas para la competencia electoral, pocos han sido los análisis que han revisado las implicaciones en el plano ideológico (Guzmán, 2003) y que dejan elementos de interés sobre los matices entre los partidos ideológicos.

El contexto posterior a la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado y las FARC-EP dejó un escenario electoral nuevo (Ramírez, 2020), en el que la polarización política pareció definir la acción partidista. Estas condiciones se reflejan en los cambios del índice de polarización durante el periodo 1998-2022; los resultados presentan las variaciones de un congreso a otro,<sup>2</sup> siendo el sistema de partidos actual el más polarizado de todo el periodo, como se ha identificado en las elecciones del 2018 (Gamboa, 2019; Ramírez, 2020).

---

<sup>2</sup> Se calcula la polarización no ponderada de Sartori (la diferencia entre las posiciones más escoradas de la derecha con respecto a las de la izquierda) como la ponderada ajustada de Knutsen (se ha seguido el procedimiento de ponderar con el porcentaje de curules de los partidos en la Cámara de Representantes), pues la segunda siempre marca resultados menores. Se han incluido las posiciones de la categoría otros, pues al retirarlas del cálculo los niveles eran similares. El cálculo se realizó con la ubicación ideológica que dan los mismos congresistas a sus partidos.

Figura 10.1 Índice de polarización del sistema de partidos, Colombia 1998-2022



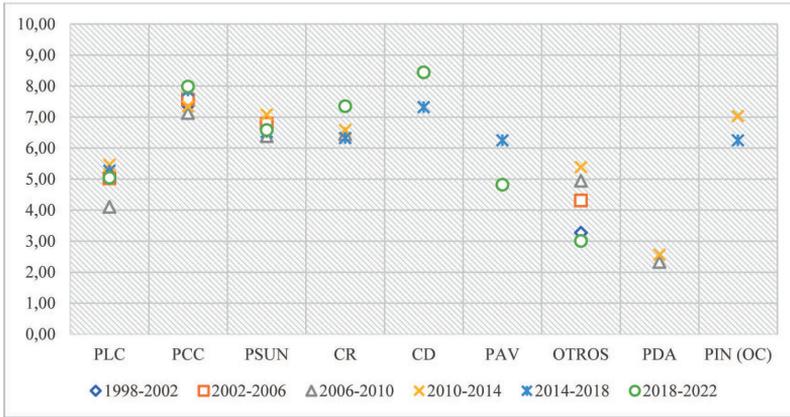
Fuente: Elaboración propia.

El autoposicionamiento de los congresistas y el que identifican para su partido evidencia un escenario de interés. Los promedios de cada periodo<sup>3</sup> dan una idea de cómo han sido las ubicaciones de los congresistas entrevistados en el espectro ideológico izquierda-derecha y qué es lo que ha cambiado respecto a la posición ideológica en el mismo. Se destacan dos cuestiones, la primera tiene que ver con la consistencia en el tiempo en las ubicaciones de partidos como el Partido Conservador Colombiano (PCC), que durante los seis periodos legislativos mantiene su lugar en la derecha con tendencia escorada; igualmente, el Partido Social de Unidad Nacional (PSUN) tiene un promedio sostenido en la derecha, pero tendiendo al centroderecha en los cinco periodos en los que ha estado presente en la competencia electoral. La segunda tiene que ver con desplazamientos de estas ubicaciones en el tiempo. Entre los que se encuentra el Partido Liberal Colombiano (PLC), que desde el centroizquierda en el 2006 (ícono triangular) ha tendido hacia el centro del espectro, manteniéndose allí en las últimas cinco legislaturas. Otros, como Cambio Radical (CR) y el Centro Democrático (CD), con reciente relevancia parlamentaria, que iniciaron en posiciones tendientes a la

<sup>3</sup> Obtenido a partir de las autoubicaciones ideológicas de los entrevistados, la posición ideológica que los congresistas entrevistados dan a los partidos a los que pertenecen y la ubicación que dan los demás congresistas al partido en cuestión.

centroderecha, describen desplazamientos hacia posiciones más escoradas a la derecha, contrario a lo que ocurre con el Partido Alianza Verde (PAV), que de la centroderecha en el 2014 (ícono asterisco) se desplaza hacia la centroizquierda para esta última legislatura de 2018-2022 (ícono circular).

Figura 10.2 Ubicación ideológica promedio de los partidos en el Congreso, 1998-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PELA.

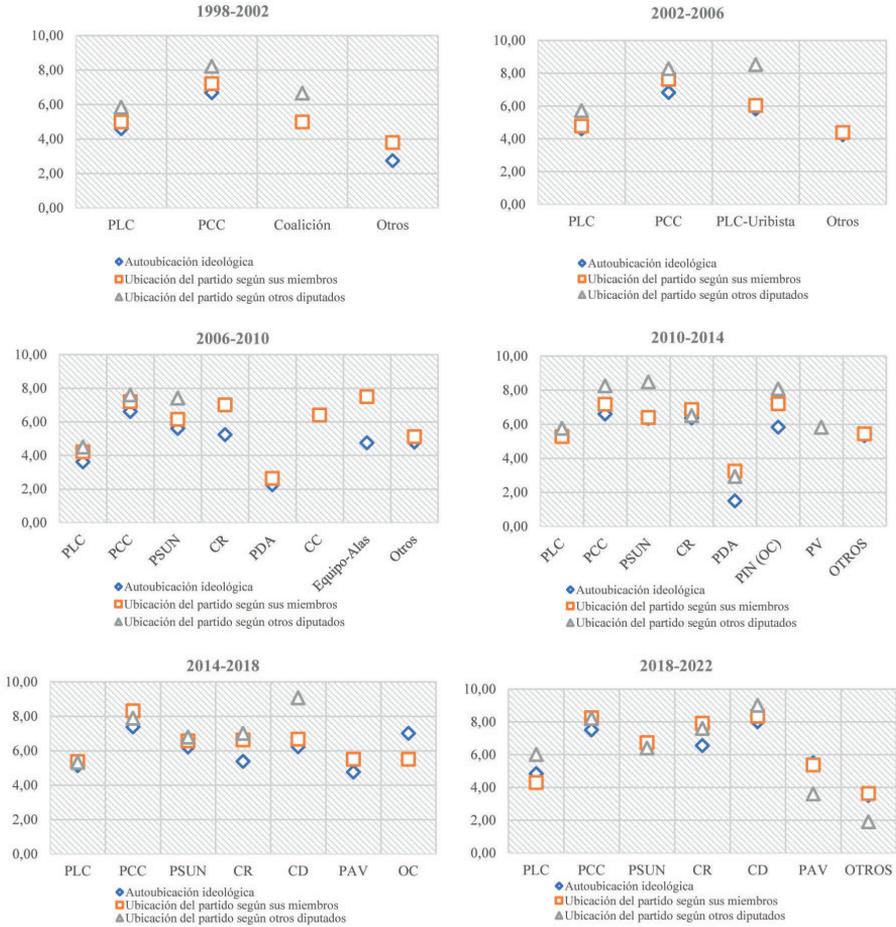
El panorama de desplazamientos en las ubicaciones ideológicas evidencia la forma en que las condiciones contextuales del Acuerdo de Paz tuvieron un eco en las posiciones de algunos de estos nuevos y jóvenes partidos que han medido sus posiciones radicales o las han reforzado. La cuestión que queda abierta es conocer los temas que actitudinalmente son los que capturan estos matices para que algunos partidos sean ubicados más a la derecha y otros describan un desplazamiento hacia posiciones de centroizquierda.

### Un panorama sobre la polarización desde los partidos en el Congreso

En el debate público se señala la prevalencia de un contexto de polarización política y, por tanto, la complejidad para la acción política y el riesgo de que este tipo de escenarios promueva liderazgos populistas. Uno de los aspectos que resultan de interés es cómo surge la polarización y si esta percepción tiene su correlato en la sociedad, lo que puede promover sentimientos de crispación política. Al revisar los datos de la ubicación

ideológica dada por los congresistas a otros partidos, se identifica una tendencia a posicionar más escorados a los nuevos partidos.

Figura 10.3 Autoubicación y ubicación partidista, Congreso colombiano 1998-2022



Fuente: Elaboración propia a partir del PELA.

De esta manera, la percepción actual puede ser más el resultado de la coyuntura con la entrada de nuevas organizaciones de las que los demás miembros del Congreso tienen pocos elementos para ponderar las ubicaciones ideológicas, y por tanto, solo la acción y la interacción legislativa podrán darles esos criterios para confirmar las percepciones iniciales y recientes, resultado de las elecciones por medio de las cuales

llegaron al Congreso.<sup>4</sup> Así que, si esto es una tendencia, las condiciones por cuenta de la implementación del Acuerdo de Paz con la guerrilla FARC-EP propiciaría mantener el escenario de crispación con respecto a los temas derivados de la igualdad de género, el modelo económico basado en la explotación y extracción de recursos naturales, o la relación entre la religión y los asuntos del Estado.

## Izquierda, centro, derecha: ¿qué hace más probable autoidentificarse ideológicamente en uno de los extremos del espectro respecto al centro?

Los temas sobre los que algunos estudios para el caso colombiano plantearon dudas relacionadas con su implicación en la ubicación ideológica resaltan los vinculados con los valores y la confianza en las instituciones democráticas. Otros, como los relacionados con la intervención del Estado en la economía y en las provisiones sociales de bienestar, se han reconocido por otros trabajos con una mayor capacidad predictiva sobre los posicionamientos ideológicos de los miembros de los partidos colombianos hasta el 2006 (Arévalo *et al.*, 2013).

### Sobre la intervención estatal en la economía

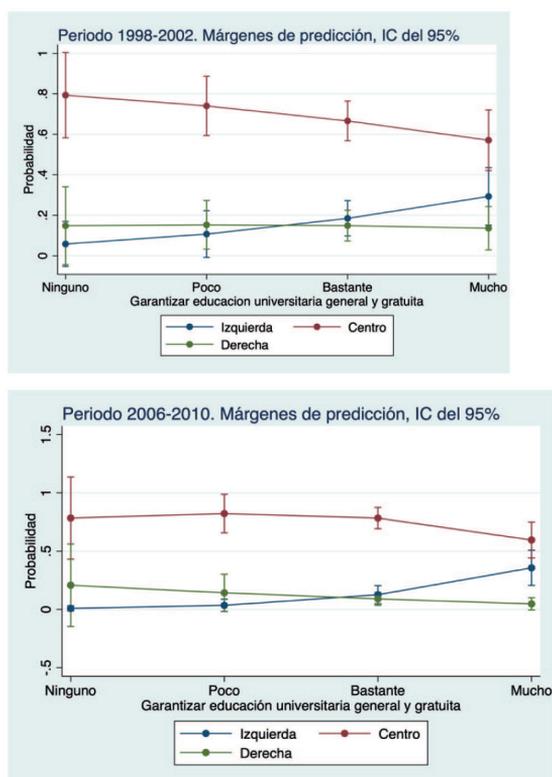
En cuanto a los temas relacionados con el papel del Estado en la economía, los resultados señalan que hay pocas actitudes que hayan diferenciado durante el periodo de análisis a quienes se autoubican en la izquierda y quienes lo hacen en el centro. Es el caso de la posición favorable frente a la opción de que el Estado tenga una mayor intervención como empleador; solo en la legislatura 2014-2018 quienes así lo consideraron era más probable que se definieran en la izquierda que en el centro, mientras que los que así lo pensaban en el periodo anterior (2010-2014) era más probable que se ubicaran en la derecha (ver anexo 10.3). Asimismo, en relación con el tema sobre el que se tenía más expectativas de hallazgos eran las cuestiones sobre el aseguramiento de servicios educativos y de salud ampliando cobertura o con gratuidad; se esperaba que tuvieran

---

<sup>4</sup> Hay que recordar que el trabajo de campo se realiza en los primeros meses de la instalación del nuevo Congreso.

esa capacidad predictiva para estas posiciones ideológicas durante todo el periodo de análisis, pero solo se identificó entre los congresistas del periodo 1998-2002 y 2006-2010 (figura 10.4). Es relevante mencionar que las limitaciones predictivas de este modelo propuesto se fueron acentuando, pues para el último Congreso quienes opinaban a favor de la educación (universitaria) general y gratuita eran entrevistados que se concentraban en la posición de izquierda. Esto plantea que dicha actitud es menos compartida por quienes se autoubican en el centro o la derecha hacia finales del periodo.<sup>5</sup>

Figura 10.4 Márgenes de predicción de cada categoría de autoubicación ideológica respecto al rol del Estado como garante de educación universitaria en dos periodos constitucionales



Fuente: Elaboración propia.

<sup>5</sup> El mismo registro tuvo la preferencia por un Estado que provea servicios de salud.

En el periodo de análisis, en cuanto al autopoicionamiento en la derecha respecto al centro, se destaca la significancia estadística en la preferencia por un modelo económico de mayor libre mercado de los entrevistados ubicados a la derecha respecto a los del centro. No obstante, es mucho mayor su capacidad predictiva a comienzos del periodo en un sentido totalmente diferente al esperado, mientras que después del 2002 el signo positivo y la significancia estadística expresan lo importante que es esta actitud en la diferenciación entre quienes se declaran de derecha frente a los del centro (ver anexo 10.3). Son interesantes los resultados con signos negativos de las legislaturas 2010-2014 y 2014-2018, pues además de compartir esta aparente incongruencia, plantean probabilidades muy semejantes; lo relevante del dato es que permite evidenciar las implicaciones de la baja tasa de renovación en el Congreso en general y de la Cámara en particular del 2010 al 2014.<sup>6</sup>

Además, las expectativas sobre la significancia de las *actitudes de mayor preocupación respecto al desempleo, que hacen más proclive a declararse de izquierda que de centro* se han satisfecho parcialmente, pues en algunos momentos del periodo los entrevistados que se autoubicaron en la izquierda se mostraron más proclives a esta posición cuanto mayor era su preocupación por el desempleo o el subempleo, respecto a los del centro. No obstante, no hay significancia estadística sobre esta actitud para que determine tal autopoicionamiento ideológico en lugar de declararse de centro. También merecen mayor exploración los cambios en el signo, en el 2002, el 2014 y el 2018, cuando los congresistas señalaron todo lo contrario, preferencia por una mayor intervención del Estado en la prestación de estos servicios, menor probabilidad de declararse de izquierda que de centro.

El resultado sobre una temática que plantea una mirada más internacional sobre la política económica interna es interesante pues como lo dejó planteado Arévalo *et al.* (2013), el problema de la deuda externa define menos el posicionarse en la derecha que en el centro. Este resultado, que

---

<sup>6</sup> En las elecciones del 2014 solo el 12% de los senadores fueron nuevos en su condición como congresistas o herederos políticos, y en la Cámara el 57% de los representantes repitió un curul o heredó un caudal electoral (MOE, 2014).

se incluyó para contemplar los cambios en el periodo, mantuvo ese efecto negativo durante el periodo de análisis y solo fue predictivo de autoubicaciones de derecha respecto al centro para los congresos conformados en el 2002 y el 2006. De ahí que se vislumbraran unas concepciones más internacionales en el centro que en la derecha para esos periodos.

## Confianza en las instituciones de seguridad y las actitudes frente al conflicto

El Acuerdo de Paz del Teatro Colón planteó nuevos asuntos que poco a poco han ido decantándose en la agenda política. Una de las problemáticas que ha abierto heridas en el proceso de la Jurisdicción Especial para la Paz tiene que ver con el tráfico de sustancias ilícitas. Asimismo, las movilizaciones sociales y protestas de finales del 2019 y comienzos del 2021 han puesto en el debate público la acción de las fuerzas de seguridad del Estado y, con ello, la confianza en las instituciones de seguridad.

Los resultados sobre cuán relevantes son algunas de estas cuestiones que han estado presentes desde antes del Acuerdo de Paz del 2016 se presentan como desafíos para la democracia colombiana en este periodo de su implementación. Una de las principales expectativas tiene que ver con que *cuanto más críticas sean las actitudes sobre el problema del narcotráfico es más probable ubicarse en la izquierda que en el centro durante algunos momentos del periodo de análisis, desde el comienzo hasta la mitad con significancia estadística*. Los resultados señalan que este tema es poco predictivo en la autoubicación ideológica al inicio del periodo, aunque haya sido un tema tan sensible por cuenta de la influencia de los carteles en las financiaciones de campañas de finales del siglo xx. Asimismo, es destacable que la probabilidad de declararse de izquierda respecto a de centro se reduce comparando el inicio del periodo con el Congreso del 2018, aunque manifestarse preocupado por este problema está más vinculado con esta autoubicación ideológica respecto a la del centro (ver anexo 10.4).

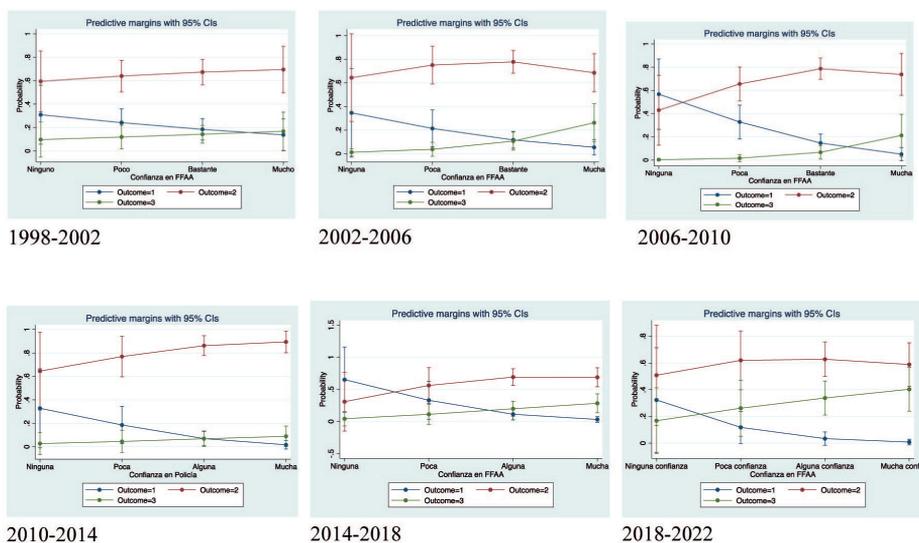
Con respecto a la actitud sobre el problema del narcotráfico, es importante destacar los cambios que hubo durante el periodo y la probabilidad de que un congresista se ubicara en la izquierda del espectro ideológico, más que en el centro. Así, se evidencian los cambios que esta

actitud ha tenido frente a la opción de posicionarse en la izquierda, ya que al comienzo del periodo las probabilidades eran más altas cuanto más se manifestara la preocupación por este problema, pero en el avance del periodo esta probabilidad fue disminuyendo, de modo que se puede interpretar como una preocupación menos relacionada con el hecho de declararse en la izquierda o en el centro. Al final del periodo hay una tendencia similar que retoma la concomitancia entre la preocupación por el problema del narcotráfico y declararse en la izquierda, más que en el centro, pero con probabilidades muy bajas sin importar el grado de preocupación. Esta tendencia es muy similar para aquellos declarados en la derecha del espectro.

Con respecto a la hipótesis de que las *valoraciones positivas de las fuerzas armadas y la policía hacen más probable ubicarse en la derecha que en el centro*, se confirma que la actitud positiva frente a las Fuerzas Armadas es más consistente en el tiempo en términos del signo positivo con quienes se ubican en la derecha. Es decir, cuanto mayor sea la confianza manifiesta a esta institución más probable es ubicarse ideológicamente en la derecha que en el centro. La figura 10.5 permite dimensionar la consistencia de este rasgo actitudinal con los márgenes predictivos y la tendencia positiva, más la significancia estadística de esta actitud en los miembros de los congresos del 2006, el 2014 y el 2018 para quienes se ubicaban en la izquierda; y en el 2002 y el 2006 para quienes se ubicaban en la derecha, lo que evidencia su importancia en los periodos de gobierno en los que se reforzó la política armada contra los grupos al margen de la ley.

En el periodo del Congreso del 2006, cuando se identificó la significancia estadística, las diferencias entre declararse de izquierda, de centro y de derecha ya empezaban a hacerse más evidentes, pues autopoiciones de centro (*outcome2*) era más probable con una mayor confianza en las Fuerzas Armadas (figura10.5).

Figura 10.5 Márgenes predictivos del modelo de conflicto con la confianza en las Fuerzas Armadas, 1998-2018



Fuente: Elaboración propia.

Nota: *outcome1*: izquierda; *outcome2*: centro; *outcome3*: derecha.

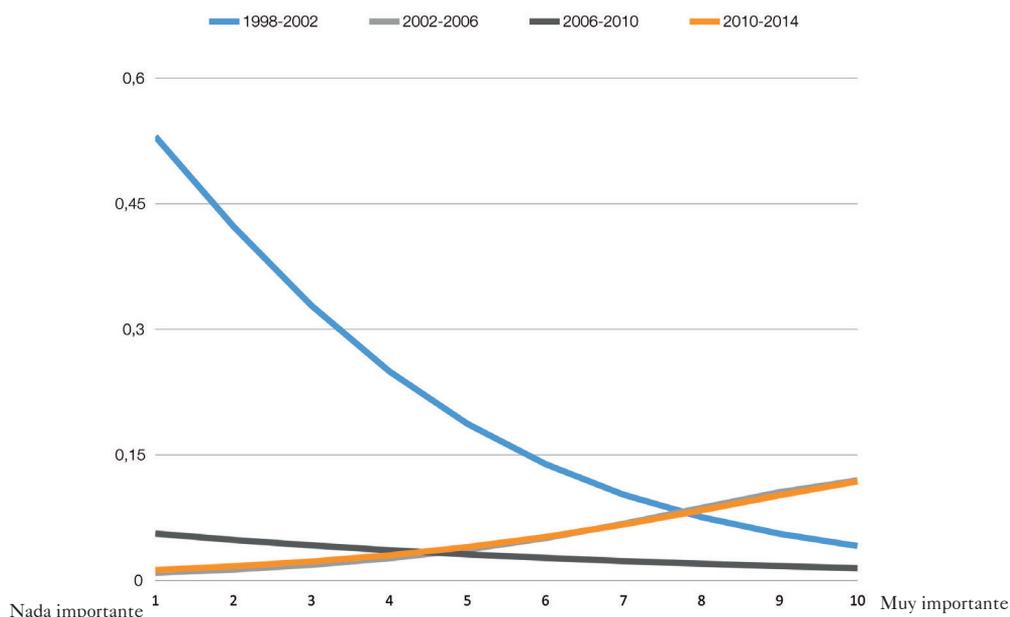
De esta manera, dos son las actitudes que diferencian a quienes se ubican a la izquierda y a la derecha respecto del centro: la menor confianza en las Fuerzas Armadas y la policía en el caso de la ubicación de izquierda desde el 2006, y la mayor confianza en las Fuerzas Armadas para aquellos autoubicados en la derecha en la primera mitad del periodo. Estos resultados deben dialogar con el contexto de esos congresos, pues desde el 2006 se empezaron a manifestar más cuestionamientos sobre los procedimientos militares con el objetivo del éxito de la política de seguridad gubernamental.<sup>7</sup>

El anterior resultado contrasta con las actitudes sobre el problema de la violencia política, que fue un predictor de la autoubicación de izquierda, con respecto al centro, en el espectro ideológico en el Congreso

<sup>7</sup> Para más información sobre las ejecuciones extrajudiciales, véase el informe de la época del Colegio de Juristas: [https://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/ejecuciones\\_extrajudiciales\\_jul2006\\_jun2007.pdf](https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/ejecuciones_extrajudiciales_jul2006_jun2007.pdf).

de 2010-2014. Lastimosamente no fue posible contrastar esta relevancia para los siguientes periodos legislativos, pues esta cuestión desapareció del cuestionario. No obstante, se resaltan los cambios que tuvo en el tiempo la valoración a esta problemática para la autoubicación ideológica de derecha (figura 10.6).

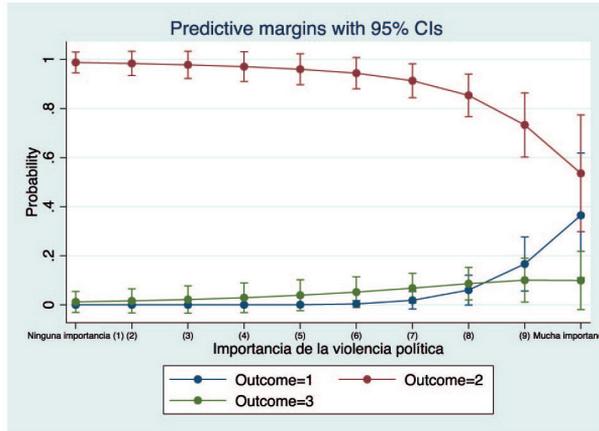
Figura 10.6 Probabilidades estimadas para la autoubicación de derecha, según importancia del problema de la violencia política, 1998-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

Los cambios destacables durante el periodo analizado son para la autoubicación de derecha, que fue más probable entre los miembros del Congreso en el 2002 y el 2010, cuanto mayor fuese su preocupación por la violencia política. Por su parte, declararse de izquierda fue más probable cuanto mayor fue su preocupación por esta problemática en el 2010 (figura 10.7). De esta manera, en ese periodo legislativo las diferencias respecto al centro fueron acentuadas, pues era más probable autoubicarse ideológicamente en el centro entre quienes menos importancia daban a la violencia política.

Figura 10.7 Márgenes predictivos de autoubicaciones de izquierda, centro y derecha respecto a la problemática de la violencia política, 2010-2014



Fuente: Elaboración propia.

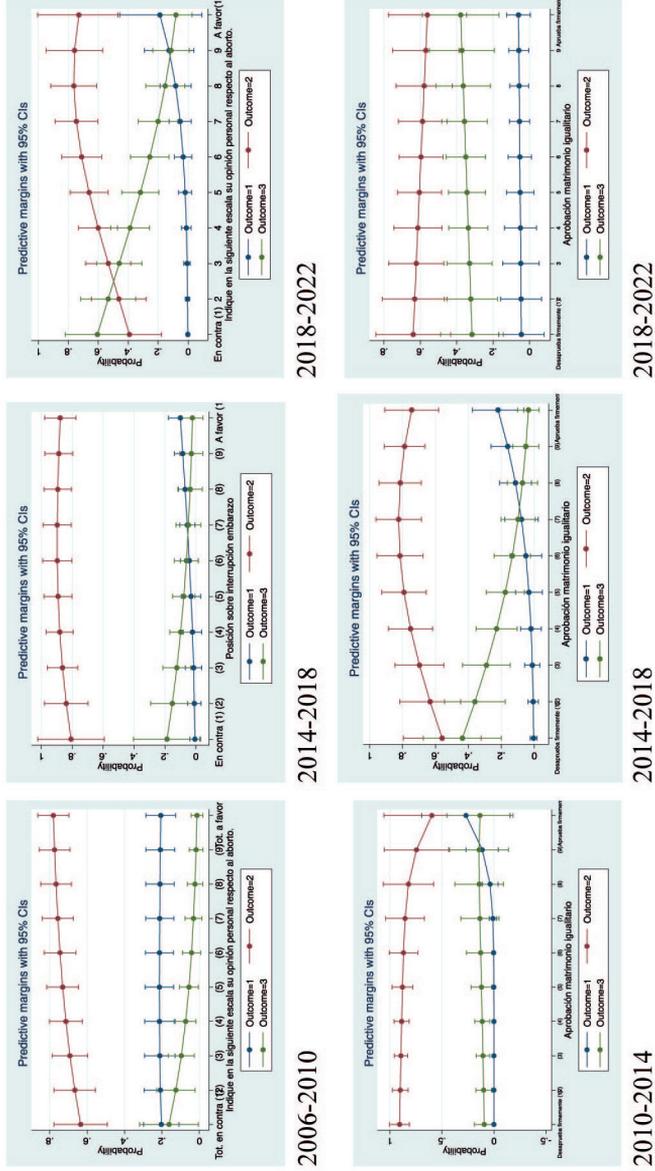
Nota: *outcome1*: izquierda; *outcome2*: centro; *outcome3*: derecha.

## Las nuevas temáticas: el matrimonio igualitario y la interrupción del embarazo

Los resultados obtenidos con el modelo de valores morales permiten comprobar, parcialmente, la hipótesis respecto a que *es más probable posicionarse en la izquierda que en el centro, cuanto más se apoyen el matrimonio igualitario y la interrupción del embarazo, en los últimos dos periodos (2014-2018 y 2018-2022)*. Esto en razón a que en el periodo del 2018-2022 no es mucho mayor el efecto de esta actitud, en términos de probabilidad, respecto al 2010 (ver anexo 10.5). Además, en este último periodo tampoco se identificó una significancia estadística para la ubicación ideológica de izquierda. No obstante, los signos en los resultados de las actitudes sobre el matrimonio igualitario y la interrupción del embarazo son los esperados, lo que aumenta la probabilidad de ubicarse en la izquierda, respecto al centro, cuanto más a favor se esté.

De los resultados de probabilidades es destacable que frente al tema del matrimonio igualitario hay posiciones menos comunes en las que convergen quienes se ubican en la izquierda o la derecha con los de centro, tendencia que se acentúa en la última legislatura, cuando esta cuestión ya deja de ser un predictor de la ubicación ideológica de los congresistas.

Figura 10.8 Márgenes predictivos de autoubicación ideológica en la izquierda, el centro y la derecha respecto a la aprobación del matrimonio igualitario y la interrupción del embarazo, en los periodos constitucionales del 2006 al 2022

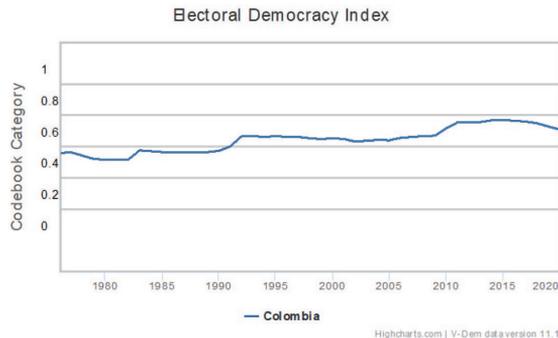


Fuente: Elaboración propia.

## La democracia y su expresión electoral

La valoración sobre el funcionamiento de la democracia colombiana plantea desafíos relevantes por cuenta de las problemáticas de diferentes naturalezas y efectos que han confluído en periodos específicos. No es nuevo el argumento respecto a que los procesos electorales requieren mayor observación durante cada una de las etapas. En el caso colombiano esto ha sido posible recientemente y le ha permitido a la sociedad en general contar con información útil para tomar decisiones y reflexionar sobre los desafíos de las problemáticas que contaminan las urnas o la llegada de los votantes a las urnas. En ese sentido, es comprensible que los resultados hasta el momento no hayan permitido afirmar si las actitudes frente a las condiciones de la democracia y uno de sus procesos políticos por excelencia son predictores eficaces sobre las ubicaciones ideológicas. Sin embargo, gracias al proyecto de Variedades de la Democracia<sup>8</sup> se cuenta con la evidencia del rendimiento de la democracia en Colombia en su variedad electoral, con ciertas características de estabilidad con tendencia a la mejora, como queda recogido en la figura 10.9.

Figura 10.9 Índice de democracia electoral, Colombia 1980-2020

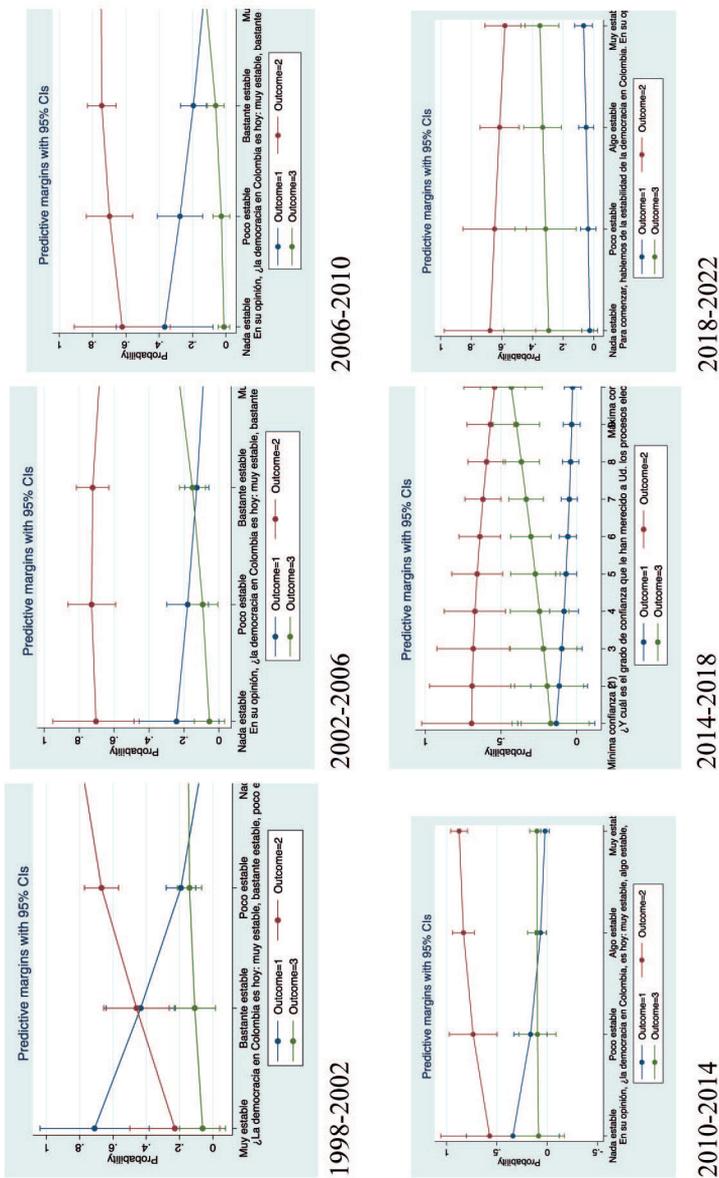


Fuente: Varieties of Democracy.

Los resultados que se exploran con este modelo sobre democracia y elecciones (ver anexo 10.6) buscan reconocer cuánto de algunas cuestiones del debate político preelectoral, la confianza en las elecciones o que este proceso es el mejor para expresar preferencias políticas hace más probable declararse de izquierda o de derecha.

<sup>8</sup> Véase V-dem.net.

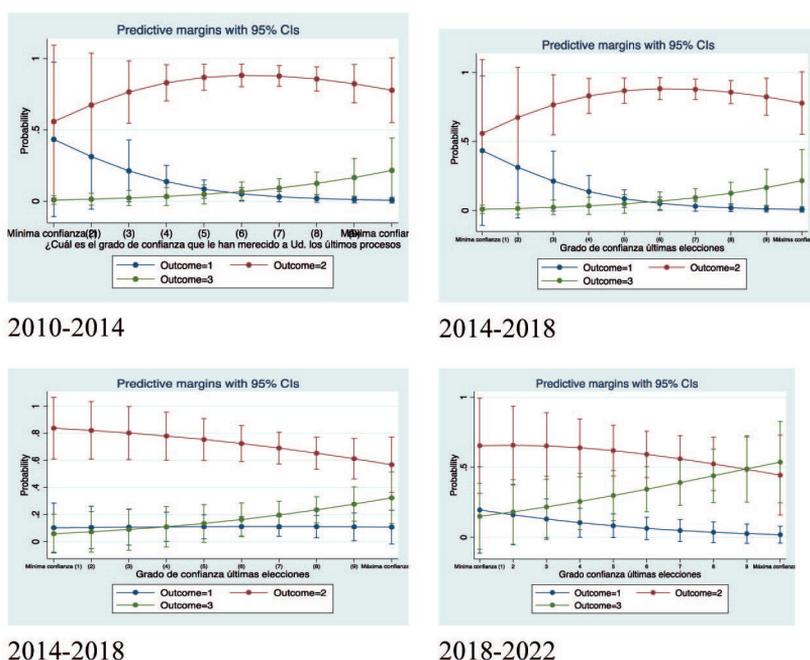
Figura 10.10 Márgenes predictivos de auto ubicación ideológica respecto a la percepción de estabilidad de la democracia en Colombia, 1998-2022



Fuente: elaboración propia.  
 Nota: *outcome1*: izquierda; *outcome2*: centro; *outcome3*: derecha

Los resultados plantean que, según el signo de los parámetros, declararse de izquierda es más probable para quienes tienen una percepción de inestabilidad democrática y actitudes de desconfianza sobre las últimas elecciones. No obstante, declararse de derecha está relacionado, aunque con poca claridad, con una mayor confianza en las elecciones, pues los signos estuvieron cambiando durante el periodo.

Figura 10.11 Márgenes predictivos de autoubicación ideológica respecto a la confianza en las últimas elecciones de Congreso, 2010-2022



Fuente: Elaboración propia.

Nota: *outcome1*: izquierda; *outcome2*: centro; *outcome3*: derecha

La ubicación ideológica de derecha, más que de centro, fue más probable en algunos periodos legislativos si se consideraban las elecciones como el mejor medio de expresión política. Esta actitud fue una de las mejores predictoras de esta ubicación ideológica en 1998 y en el 2006, tanto por la significancia estadística como por el coeficiente de valor alto.

## Conclusiones

Este análisis apunta a contribuir más con los hallazgos respecto a los temas que inciden en las ubicaciones ideológicas, en particular, y la de los miembros del Congreso, dada su posición relevante en los procesos de decisión pública. Los resultados a la fecha han permitido reconocer algunas actitudes y percepciones que a semejanza de otros contextos latinoamericanos ofrecen evidencias para controvertir sobre el debate respecto a la ausencia de cuestiones que definan una posición ideológica, y por tanto su obsolescencia.

En la actualidad, por diversas condiciones sociales y políticas, los miembros del Congreso colombiano han evidenciado los cambios que suscitan la presencia de renovadas perspectivas sobre cuestiones antes ausentes del debate político o público. Son estos cambios frente a los que se ha estimado importante ponderar lo que significaba ser de izquierda en el periodo constitucional de 1998 y las actitudes o valoraciones que en el 2018 definieron la ubicación en esa parte del espectro ideológico.

Los resultados son desafiantes por dos razones: la primera son las restricciones que impone la disponibilidad de información comparable en el tiempo; y la segunda tiene que ver con los hallazgos, pues plantean unas posiciones ideológicas que responden, al parecer, más a situaciones contextuales que a actitudes fijas y reconocibles. Es decir que las condiciones ideológicas del sistema de partidos en Colombia siguen transitando una trayectoria de redefiniciones de temas como los servicios básicos de sanidad y educación, con respecto a los cuales no figura como clasificatorio si se apoya la intervención del Estado, sino más bien las condiciones de cobertura y calidad de esa intervención.

La búsqueda del centro en el espectro ideológico se presenta como un desafío en la política colombiana, no solo por las condiciones de polarización exacerbada por algunos actores políticos pasada la firma del Acuerdo de Paz del Teatro Colón, sino también por las condiciones exiguas en las que la izquierda democrática ha buscado un lugar en la competencia electoral y partidista. Así que los resultados de este análisis dejan en evidencia que un mayor papel del Estado en la economía es una actitud que en el periodo analizado hace más probable declararse de izquierda, respecto a reconocerse de centro. No es igual para declararse de derecha,

esta preferencia no es determinante en el sentido esperado. Así que parece una expresión de ese proceso de redefinición ideológica de esa parte del espectro en el sistema de partidos luego del sisma del 2006.

Uno de los resultados destacados es la actitud sobre problemáticas relacionadas con la macroeconomía. Por un lado, ni el desempleo ni la inflación predicen consistentemente alguna de las ubicaciones ideológicas; pero la situación de la deuda externa sí evidenció efectos diferentes. Así, cuanto mayor sea la percepción como un problema importante, es más probable declararse de izquierda que de centro; pero es menos probable declararse de derecha. De esta manera, las ubicaciones de izquierda y de centro parecen dar un significado relevante a esta problemática.

Una de las cuestiones más sensibles sobre la ideología política tiene que ver con la concepción de la autoridad política y sus características en clave de origen y de límites. Esto se puede ampliar a las organizaciones que administran el monopolio de la fuerza del Estado, y en particular en contextos como el colombiano, en donde la salida al conflicto armado lleva décadas de encuentro con estrategias negociadas. Los resultados exponen la mayor influencia que tienen las actitudes de confianza frente a las Fuerzas Armadas y la policía, así como la percepción de la problemática de la violencia política. Fue relevante confirmar que a mayor confianza es menos probable declararse de izquierda, y al contrario para la derecha, retos importantes para reconciliar el papel de estas organizaciones en el funcionamiento del sistema democrático.

Las actitudes compartidas por quienes se declaran de izquierda, cuando se trata de cuestiones más vinculadas con la moral, representan un mayor apoyo al matrimonio igualitario y a la interrupción del embarazo. No obstante, dadas las limitaciones de los datos, si bien los resultados son concluyentes para el final del periodo por la consistencia en el signo positivo de los resultados, queda un vacío por resolver respecto a la primera parte del periodo sobre el matrimonio igualitario. Es interesante el resultado inestable para la derecha, pues al final del periodo señalaba que estar a favor hacía más probable ubicarse en la derecha, pero su valor es muy bajo; por lo que es posible que también se esté planteando una redefinición de la derecha respecto a esta población.

Sobre las cuestiones referidas a la democracia, ubicarse en la derecha estuvo determinado por actitudes sobre la estabilidad democrática o sobre

las elecciones, pues en algunos periodos legislativos (1998 y 2006) cuanto más se compartiera la idea de que las elecciones son el mejor medio para expresarse políticamente, más se incrementaba la probabilidad de ubicarse en la derecha. No obstante, esta actitud perdió su relevancia para ubicarse en la derecha en los demás. Y contrario a declararse en la izquierda, la percepción de estabilidad de la democracia colombiana solo fue relevante en el 2014, y en los restantes periodos constitucionales no solo tuvo un sentido contrario, similar a declararse de izquierda (1998 y 2010), sino que el efecto fue mucho más bajo respecto a los otros periodos legislativos. En resumen, declararse de izquierda se diferencia de reconocerse de centro, durante el periodo, por las actitudes sobre el modelo económico de intervención estatal y la percepción problemática sobre la deuda externa. Por otra parte, declararse de derecha es más probable, que de centro, si se cuenta con actitudes favorables frente a un Estado empleador.

Cuanto mayor sea la confianza en las organizaciones de seguridad estatal, más probable es declararse de derecha, que de centro. Y declararse de izquierda es predecible cuanto mayor sea la preocupación por la violencia política. El trabajo deja abierto el debate sobre el tránsito que en la competencia partidista se recorre para encontrar los temas y las características que el centro del espectro ideológico podría consolidar, características de esa intervención económica del Estado o los límites del *statu quo* sobre los debates que giran en torno a la identidad de género. Se plantean como complemento de este trabajo la indagación a nivel programático y pragmático de la acción legislativa y la comprobación de la concatenación entre la actitud y el comportamiento legislativo.

## Referencias

Albarracín, J., Gamboa, L., y Mainwaring, S. (2018). Deinstitutionalization without collapse: Colombia. En S. Mainwaring (ed.), *Party systems in Latin America. Institutionalization, decay, and collapse* (pp. 227-254). Cambridge: Cambridge University Press.

Alcántara, M., y Luna, J. P. (2004). Ideología y competencia partidaria en dos post-transiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 24(1), 128-168. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2004000100006>.

Alcántara, M. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS).

Archer, R. (1987). Comportamiento electoral y posibles consecuencias de la elección popular de alcaldes. En M. Lanzetta (ed.), *Colombia en las urnas: ¿Qué pasó en 1986?* (pp. 155-181). Bogotá: C. Valencia Editores.

Arévalo, J., Angarita, G., y Jiménez, W. (2013). Reformas electorales y coherencia ideológica de los partidos políticos en Colombia, 1986-2013. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(218), 233-269.  
[https://doi.org/10.1016/s0185-1918\(13\)72298-0](https://doi.org/10.1016/s0185-1918(13)72298-0).

Barreda, M., y Ruiz, L. (2020). La polarización ideológica de los sistemas de partidos como variable relevante para la calidad de la democracia en América Latina. En B. Benito y L. Ruiz (eds.), *La dimensión ideológica en la competición partidista* (pp. 23-41). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Batlle, M., y Puyana, R. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: Una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional*, 74, 27-57.  
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint74.2011.03>.

Bobbio, N. (2019). *Derecha e izquierda*. Madrid: Taurus.

Bohigues, A., Rivas, J. M., y García, S. (2021). Elite support for peace agreements: evidence from Colombia. *Peacebuilding*, 100(00), 66-84.  
<https://doi.org/10.1080/21647259.2021.1956751>.

Botero, F., Losada, R., y Wills-Otero, L. (2016). Sistema de partidos en Colombia (1974-2014): ¿La evolución hacia el multipartidismo? *Los Sistemas de Partidos de América Latina. 1978-2015. Tomo 2. Cono Sur y Países Andinos*, 2, 339-399. <https://bit.ly/2HPBHTQ>.

Colomer, J. M. (2011). The left-right dimension in Latin America. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.849488>.

Del Campo, E., y Cortés, S. (2020). Nacionalización e ideología en los partidos políticos colombianos. En A. B. Benito y L. Ruiz (eds.), *La dimensión ideológica en la competición partidista* (pp. 79-105). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC).

Duque, J. (2007). *Los partidos políticos colombianos 1974-2006: Subinstitucionalización de los partidos tradicionales y emergencia de organizaciones políticas alternativas*. <https://bit.ly/2UyTnF2>.

- Escobar, M., Fernández, E., y Bernardi, F. (2009). *Análisis de datos con Stata*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Flores, G. (2012). *After neoliberalism? The left and economic reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Freidenberg, F., García, F., y Llamazares, I. (2006). Instituciones políticas, cohesión ideológica. Un análisis multinivel de la heterogeneidad ideológica en los partidos latinoamericanos. En M. Alcántara (ed.), *Políticos y política en América Latina* (pp. 255-280). Madrid: Siglo XXI Editores y Fundación Carolina.
- Gamboa, L. (2019). El reajuste de la derecha colombiana. El éxito electoral del uribismo. *Colombia Internacional*, 29(99), 187-214.  
<https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.07>.
- Guzmán, C. E. (2002). Descentralización política y terceras fuerzas en Colombia. El sistema de partidos en el ámbito regional, 1988-2000. *Estudios Políticos*, 20, 43-68.
- Guzmán, C. (2003). Partidos políticos y dimensiones ideológicas en Colombia: esbozo de un análisis espacial. *Estudios Políticos*, 23, 103-144.
- Kitschelt, H., Hawkins, K. A., Luna, J. P., Rosas, G., y Zechmeister, E. J. (2010). *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lago, I., y Torcal, M. (2019). Electoral coordination and party system institutionalization. *Party Politics*, 26(5), 570-580.  
<https://doi.org/10.1177/1354068818795191>.
- Losada, R., y Liendo, N. (2015). El peso de los nuevos partidos en el sistema de partidos colombiano, 1986-2010. *Papel Político*, 20(1), 91.  
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-1.epnp>.
- Macridis, R., y Hulliung, M. L. (1996). *Las ideologías políticas contemporáneas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mainwaring, S., y Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41, 141-173.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804107>.
- Malamud, A., de Luca, M., Sousa, M. do S., Buquet, D., Romero Ballivián, S., Botero, F., Losada, R., y Wills, L. (2016). *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Cono Sur y países Andinos*. Tomo 2. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Martí, S. y Alcántara, M. (2021). Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la Covid-19. Marcial Pons.

Otero, P., y Rodríguez, J. A. (2020). El perfil de los votantes downsianos en las elecciones presidenciales de América Latina. En B. Benito y L. Ruiz (eds.), *La dimensión ideológica en la competición partidista* (pp. 47-78). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Pérez, N. (2011). El sistema de partidos colombiano hoy. Partidos y representación en el Congreso después de la reforma de 2003. *Opera*, 11(11), 71-85.

Pinzón de Lewis, P. (1991). Las elecciones de 1990. En R. Sánchez (ed.), *Los nuevos retos electorales. Colombia 1990: antesala del cambio*. Bogotá: CEREC, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

Pizarro, E. (1997). ¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy. *Análisis Político*, 31, 85-108.

Ramírez, A. (2017). La competencia político-partidista en Colombia, 1991-2016: una lectura descriptiva de los cambios cuantitativos y cualitativos. En J. Giraldo y L. García (eds.), *Entre dos paces: Colombia y Antioquia, 1991-2016* (pp. 245-289). Medellín: Editorial EAFIT.

Ramírez, A. (2018). Cuando las diferencias se refuerzan, los apoyos se dividen: análisis de la nacionalización de los apoyos electorales en elecciones al Congreso, 2006-2018. En P. Montilla y C. Cardona (eds.), *Elecciones en Colombia* (pp. 275-345). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.  
<https://bit.ly/3SWZzoE>.

Ramírez, A. (2020). La incertidumbre: competitividad, competencia y civilidad en las elecciones de 2018 en Colombia. En A. S. Manuel (ed.), *América Latina Vota 2017-2019* (pp. 141-183). Madrid: Tecnos.

Sani, G., y Sartori, G. (1980). Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales. *Revista del Departamento de Derecho Político*, 7, 7-37.

Rivas, C. (2006). Las dimensiones de la polarización en los parlamentos latinoamericanos. En M. Alcántara (ed.), *Políticos y política en América Latina* (pp. 215-254). Madrid: Siglo XXI Editores y Fundación Carolina.

Rodríguez, J. C., y Botero, F. (2006). Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 138-151.

Rosas, G. (2005). The ideological organization of Latin American legislative parties: an empirical analysis of elite policy preferences. *Comparative Political Studies*, 38(7), 824-849. <https://doi.org/10.1177/0010414004274386>

Ruiz, L. (2007). *La coherencia partidista en América Latina. Parlamentarios y partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Martí, S., y Alcántara, M. (2021). América Latina y covid-19: democracias fatigadas en tiempos de pandemia. *Revista Mexicana de Sociología*, 83(núm. especial), 11-37. <https://bit.ly/3T2w0SA>.

Wiesehomeier, N., y Doyle, D. (2012). Attitudes, ideological associations and the left-right divide in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 4(1), 3-33. <https://doi.org/10.1177/1866802x1200400101>.

Zechmeister, E. (2006). Qué es la izquierda y quién está a la derecha en la política mexicana. Un enfoque con el método Q al estudio de las etiquetas ideológicas. *Política y Gobierno*, 13(1), 51-98.

Zechmeister, E., y Corral, M. (2010). El variado significado de “izquierda” y “derecha” en América Latina. En *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2010*, (38). <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0838es.pdf>.

## Anexos

### Anexo 10.1 Datos del proyecto de élites parlamentarias empleados

Periodo	Estudio #	N	Preguntas empleadas
1998-2002	13	88	P1, P32, P34, P35, P34a, P29, P67, P68
2002-2006	46	95	P58, P59, P13, P14, P28, P29, P31, P32, P35, P39, P42, P43, P65, P61, P64, P65
2006-2010	59	107	P5, P8, P64, P65, P14, P15, P15, P28, P29, P31, P26, P36, P37, P69, P70, P34, P35
2010-2014	83	91	INST1, PRO1, EM1, ROES1, DEM7, VAL1, VAL2
2014-2018	95	84	INST1, PRO1, EM1, ROES1, VAL1, VAL2
2018-2022	111	74	INST1, PRO1, EM1, ROES1, VAL1, VAL2

### Anexo 10.2 Periodo 1998-2022, seis conjuntos de datos

Variables		Fraseado	Tipo de respuesta	Recodificación	Estudios #
Autoubicación ideológica	AutoUbic	Como recordará, cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones <i>izquierda</i> y <i>derecha</i> . En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría Ud. teniendo en cuenta sus ideas políticas?	Escala 1-10	1-3=Izq 4-7=Cent 8-10=Der	13, 46, 59, 83, 95, 111
Ubicación ideológica del partido por los miembros	UbicP	Y, en esta misma escala, ¿dónde situaría usted a su propio partido?	Escala 1-10	1-3=Izq 4-7=Cent 8-10=Der	13, 46, 59, 83, 95, 111
Preferencia del modelo económico	Modelo económico	Como usted conoce, existe actualmente un profundo debate entre las posiciones estatistas y neoliberales en diversos países del continente. Al respecto, ¿podría decirme si está Ud. más a favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado? Utilice para ello la siguiente escala de 1 a 5, donde el 1 significa una máxima presencia estatal en	Escala 1-5		13, 46, 59

Variables		Fraseado	Tipo de respuesta	Recodificación	Estudios #
Preferencia del modelo económico	Modelo económico	la economía y el 5 una máxima regulación a través del mercado	Escala 1-5		13, 46, 59
		Como usted conoce, existe actualmente un profundo debate entre las posiciones estatistas y neoliberales en diversos países del continente. Al respecto, ¿podría decirme si está usted más a favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado? Utilice para ello la siguiente escala	Escala 1-10		83, 95, 111
Acción del Estado en la economía	Rol del Estado en la economía	A continuación, me gustaría conocer su opinión sobre una serie de funciones tradicionales del Estado. Pensando en términos generales, dígame, para cada una de ellas, para cada una de ellas, qué grado de intervención, mucho, bastante, poco o ninguno, debería asumir el Estado	Ninguna 1-4 Mucha		13, 46, 59
		Ahora le voy a leer unas frases sobre el rol del Estado. Por favor, dígame hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con ellas. Para ello utilice la siguiente escala de 1 a 7, donde el 1 significa muy en desacuerdo y el 7 muy de acuerdo	Muy en desacuerdo 1-7 Muy de acuerdo		83, 95, 111
	Generador de empleo	Generar empleo	Ninguna 1-4 Mucha		13, 46, 59
		El Estado, más que la empresa privada, debería ser el principal responsable de crear empleos	Muy en desacuerdo 1-7 Muy de acuerdo		83, 95, 111
	Servicios de salud	Dar cobertura general de seguridad social	Ninguna 1-4 Mucha		13, 46, 59
		El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer los servicios de salud	Muy en desacuerdo 1-7 Muy de acuerdo		83, 95, 111

Variables		Fraseado	Tipo de respuesta	Recodificación	Estudios #
Acción del Estado en la economía	Educación universitaria	Garantizar una educación universitaria general y gratuita	Ninguna 1-4 Mucha		13, 46, 59
		El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer la educación universitaria	Muy en desacuerdo 1-7 Muy de acuerdo		83, 95, 111
	Problema de inflación	A continuación, le voy a nombrar una serie de problemas comunes a muchos países. ¿Podría indicarme, para cada uno de ellos, qué grado de importancia, mucha, bastante, poca o ninguna, tienen hoy en Colombia? La inflación	Ninguna 1-4 Mucha		13, 46, 59
		A continuación, le voy a nombrar una serie de problemas comunes a muchos países. ¿Podría indicarme, para cada uno de ellos, qué grado de importancia tienen hoy en Colombia, siguiendo esta escala de 1 a 10, donde el 1 significa ninguna importancia y el 10 mucha importancia?	Ninguna 1-10 Mucha importancia		83, 95, 111
	Problema de desempleo	A continuación, le voy a nombrar una serie de problemas comunes a muchos países. ¿Podría indicarme, para cada uno de ellos, qué grado de importancia, mucha, bastante, poca o ninguna, tienen hoy en Colombia? Desempleo y subempleo	Ninguna 1-4 Mucha		13, 46, 59
		A continuación, le voy a nombrar una serie de problemas comunes a muchos países. ¿Podría indicarme, para cada uno de ellos, qué grado de importancia tienen hoy en Colombia, siguiendo esta escala de 1 a 10, donde el 1 significa ninguna importancia y el 10 mucha importancia?	Ninguna 1-10 Mucha importancia		83, 95, 111

Variables		Fraseado	Tipo de respuesta	Recodificación	Estudios #
Acción del Estado en la economía	Problema de deuda externa	A continuación, le voy a nombrar una serie de problemas comunes a muchos países. ¿Podría indicarme, para cada uno de ellos, qué grado de importancia, mucha, bastante, poca o ninguna, tienen hoy en Colombia? Desempleo	Ninguna 1-4 Mucha		13, 46, 59, 83, 95, 111
Percepciones de actores, monopolio y fuerza Percepciones de actores, monopolio y fuerza	Problema del narcotráfico	A continuación, le voy a nombrar una serie de problemas comunes a muchos países. ¿Podría indicarme, para cada uno de ellos, qué grado de importancia, mucha, bastante, poca o ninguna, tienen hoy en Colombia? Narcotráfico	Ninguna 1-4 Mucha		13, 46, 59
			Ninguna 1-10 Mucha importancia		83, 95, 111
	Problema de violencia política	A continuación, le voy a nombrar una serie de problemas comunes a muchos países. ¿Podría indicarme, para cada uno de ellos, qué grado de importancia, mucha, bastante, poca o ninguna, tienen hoy en Colombia? Violencia política	Ninguna 1-4 Mucha		13, 46, 59
			Ninguna 1-10 Mucha importancia		83
	Confianza en las Fuerzas Armadas	En relación con las siguientes personas, grupos e instituciones, me gustaría saber qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna, le merece su actuación en la vida pública colombiana	Ninguna 1-4 Mucha		13, 46, 59, 83, 95
			Ninguna 1-10 Mucha importancia		111
	Confianza en la policía	En relación con las siguientes personas, grupos e instituciones, me gustaría saber qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna, le merece su actuación en la vida pública colombiana	Ninguna 1-4 Mucha		13, 46, 59, 83, 95
			Ninguna 1-10 Mucha importancia		111

Variables		Fraseado	Tipo de respuesta	Recodificación	Estudios #
Percepciones de actores, monopolio y fuerza Percepciones de actores, monopolio y fuerza	Amenaza democrática de terrorismo y violencia política	En la actualidad, hay una serie de temas que pueden representar una amenaza o un riesgo para la consolidación de la democracia en Colombia. De los siguientes temas que le voy a nombrar, ¿hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada, cree usted que resultan hoy una amenaza para la democracia colombiana?	Nada 1-4 Mucho		13, 46, 59, 83
Cuestiones sobre valores	Divorcio	¿Cuál es su opinión personal sobre el divorcio?	Totalmente en contra 1- 5 totalmente a favor		13
		¿En qué posición de la siguiente escala, donde el 1 significa estar totalmente en contra y el 10 totalmente a favor, se sitúa usted respecto al divorcio?	Totalmente en contra 1-10 Totalmente a favor		46, 59
	Interrupción del embarazo	¿Y su opinión personal sobre el aborto?	Totalmente a favor 1/5 Totalmente en contra		13
		Indique en la siguiente escala su opinión personal respecto al aborto	Totalmente en contra 1-10 Totalmente a favor		46*, 59, 83, 95, 111
	Matrimonio de parejas del mismo sexo	Cambiando de tema, en su opinión, ¿con qué firmeza aprueba o desaprueba que las parejas del mismo sexo puedan tener derecho a casarse? Para ello utilice esta escala que va de 1 a 10, donde el 1 significa que desaprueba firmemente y el 10 que aprueba firmemente	Escala 1-10		83, 95, 111

Anexo 10.3 Resultados de modelos *multilogit*  
 Modelo 1. Economía e intervención estatal  
 Categoría de referencia *centro*

Auto ubicación	Temática	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Izquierda	Modelo económico	-0,670 (,323)**	-,595 (,399)	-,296 (,254)	-,041 (,291)	-,289 (,279)	-,177 (,322)
	Educación universitaria	,742 (,452)*	,476 (,596)	1,35 (,501)*	,969 (,727)	-,208 (,513)	No
	Generador de empleo	-,642 (,474)	,958 (1,00)	-,264 (,661)	,367 (,496)	,955 (,435)**	,479 (,480)
	Servicios de salud	-2,02 (1,208)*	,373 (,919)	NO	,075 (,542)	,610 (,752)	No
	Problema de deuda externa	-,064 (,512)	,332 (,747)	,350 (,479)	,374 (,330)	,120 (,309)	,724 (,559)
	Problema de inflación	,321 (,645)	-,454 (,382)	-,042 (,348)	-,270 (,442)	-,037 (,191)	,128 (,209)
	Problema de desempleo	,755 (,995)	-,329 (,985)	No	,656 (,639)	-,271 (,335)	-,232 (,516)
	Const.	-10,91 (5,10)**	-8,104 (7,167)	-5,17 (3,51)	-16,7 (7,24)	-5,85 (5,68)	-8,64 (5,27)*
Derecha	Modelo económico	-,344 (,331)	,686 (,416)*	,986 (,497)**	-,048 (,254)	-,017 (,181)	,354 (,173)**
	Educación universitaria	,138 (,391)	-,271 (,485)	-,543 (,641)	-,569 (,480)	-,240 (,257)	NO
	Generador de empleo	-,750 (,482)	,185 (,616)	1,06 (1,01)	,853 (,421)**	,194 (,239)	-,139 (,160)
	Servicios de salud	,324 (,831)	,912 (,800)	NO	,723 (,611)	1,27 (,615)**	NO
	Problema de deuda externa	-,031 (,496)	-,862 (,539)*	-1,14 (,583)**	-,087 (,231)	-,242 (,192)	-,195 (,173)
	Problema de inflación	1,216 (,789)	-,179 (,329)	-,169 (,539)	,036 (,253)	-,009 (,158)	,120 (,132)
	Problema de desempleo	1,254 (1,192)	,265 (1,19)	NO	,005 (,237)	,382 (,289)	-,018 (,185)
	Const.	-8,699 (4,83)*	-2,49 (5,65)	-3,74 (5,01)	-7,12 (3,86)*	-10,37 (4,75)**	-2,47 (2,35)
N		85	94	104	86	69	70
LR chi2		26,36	20,97	21,14	28,68	22,05	17,04
Prob>Chi2		0,023	0,179	0,020	0,011	0,077	0,073
Pseudo R2		0,174	0,139	0,134	0,300	0,191	0,145
Log likelihood		-62,19	-64,43	-68,06	-33,42	-46,58	-50,07

\*\*\*  $p \leq 0,01$ ; \*\*  $p \leq 0,05$ ; \*  $p \leq 0,1$ .

## Anexo 10.4 Resultados de modelos *multilogit*

Modelo 2. Conflicto, paz y confianza en organismos de seguridad  
Categoría de referencia *centro*

Autoubi- cación	Temática	1998- 2002	2002- 2006	2006- 2010	2010- 2014	2014- 2018	2018- 2022
Izquierda	Problema del narcotráfico	,439 (,623)	-,847 (,662)	-,803 (,778)	-,183 (,543)	-,051 (,222)	,187 (,446)
	Problema de violencia política	,111 (,447)	,255 (,455)	,755 (,481)	1,99 (,969)**	n.a	N.a
	Confianza en las Fuerzas Armadas	-,337 (,381)	-,661 (,453)	-1,00 (,389)*	NO	-1,29 (,576)**	-1,48 (,669)**
	Confianza en la policía	,487 (,413)	-,112 (,555)	-,014 (,384)	-1,69 (,908)*	,195 (,760)	-1,44 (,850)*
	Amenaza democrática del terrorismo y violencia política	,603 (,516)	No	,488 (,633)	-2,50 (1,59)	-,054 (,198)	N.a
	Const.	-5,81 (3,60)*	2,60 (2,11)	-,024 (3,51)	-4,26 (6,22)	2,26 (3,20)	4,31 (4,85)
Derecha	Problema del narcotráfico	-,176 (,564)	-,411 (,687)	,032 (1,2)	-,005 (,065)	-,028 (,157)	,081 (,170)
	Problema de violencia política	-,285 (,463)	,364 (,432)	-,150 (,519)	,304 (,264)	n.a	N.a
	Confianza en las Fuerzas Armadas	,137 (,464)	1,03 (,538)**	1,28 (,670)**	NO	,362 (,497)	,240 (,370)
	Confianza en la policía	-,501 (,508)	,136 (,473)	-,518 (,604)	,193 (,703)	,250 (,467)	-,021 (,404)
	Amenaza democrática del terrorismo y violencia política	-,373 (,524)	No	-,506 (,628)	-,180 (,914)	-,082 (,151)	N.a
	Const.	-,442 (3,28)	-5,05 (2,75)**	-2,74 (6,29)	-4,68 (3,76)	-2,28 (2,33)	-1,95 (1,96)
N		87	94	103	80	74	69
LR chi2		7,77	19,41	21,23	19,9	10,55	14,6
Prob>Chi2		0,651	0,012	0,019	0,010	0,228	0,023
Pseudo R2		0,051	0,129	0,137	0,251	0,083	0,125
Log likelihood		-72,34	-65,20	-66,40	-29,65	-57,72	-50,77

\*\*\*  $p \leq 0,01$ ; \*\*  $p \leq 0,05$ ; \*  $p \leq 0,1$ .

Anexo 10.5 Resultados de modelos *multilogit*  
 Modelo 3. Valores morales  
 Categoría de referencia *centro*

Autoubicación	Temática	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Izquierda	Divorcio	,255 (,380)	,094 (,160)	,310 (,141)**	N.a	N.a	N.a
	Matrimonio igualitario	N.a	N.a	N.a	1,36 (,715)**	,466 (,313)	,045 (,212)
	Interrupción del embarazo	-,440 (,220)**	,152 (,117)	,091 (,101)	,424 (,383)	,383 (,187)**	,431 (,308)
	Const.	-,126 (,587)	-3,37 (1,30)**	-4,08 (1,09)***	-16,41 (7,03)**	-8,02 (2,94)**	-5,92 (2,41)**
Derecha	Divorcio	,004 (,335)	,195 (,136)	-,024 (,160)	N.a	N.a	N.a
	Matrimonio de parejas del mismo sexo	N.a	N.a	N.a	,073 (,206)	-,321 (,130)**	,037 (,098)
	Interrupción del embarazo	,348 (,236)	-,124 (,099)	-,277 (,178)	-,241 (,234)	-,099 (,141)	-,292 (,117)**
	Const.	-2,668 (,957)**	-2,46 (1,10)**	-1,03 (,893)	-1,54 (,631)***	-,517 (,579)	,516 (,555)
N		80	94	105	86	69	70
LR chi2		9,5	6,8	16,53	30	33,89	15,86
Prob>Chi2		0,049	0,146	0,002	0,000	0,000	0,003
Pseudo R2		0,0641	0,0454	0,103	0,300	0,280	0,135
Log likelihood		-69,34	-71,51	-71,94	-34,89	-43,51	-50,66

\*\*\*  $p \leq 0,01$ ; \*\*  $p \leq 0,05$ ; \*  $p \leq 0,1$ .

Anexo 10.6 Resultados de modelos *multilogit*  
 Modelo 4. Democracia y elecciones  
 Categoría de referencia *centro*

		1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Izquierda	Percepción de estabilidad democrática	-1,193 (,437)**	-,349 (,340)	-,462 (,372)	-1,38 (,749)*	-,659 (,551)	N.a
	Elecciones mejor medio de expresión	,131 (,358)	,094 (,559)	,033 (,331)	-1,09 (,961)	-,356 (,459)	-1,03 (,726)
	Confianza últimas elecciones	-,013 (,265)	,332 (,335)	-,743 (,272)***	-,700 (,341)**	,038 (,172)	-1,167 (,224)
	Const.	-,1,84 (1,67)	-2,18 (2,07)	2,45 (1,31)**	9,22 (4,63)**	-1,07 (2,04)	1,95 (2,07)
Derecha	Percepción de estabilidad democrática	-,120 (,546)	,509 (,377)	,774 (,642)	-,015 (,640)	,643 (,405)*	N.a
	Elecciones mejor medio de expresión	1,18 (,512)**	-,012 (,558)	2,24 (1,07)**	,328 (,246)	,575 (,506)	,236 (,435)
	Confianza últimas elecciones	,048 (,313)	-,280 (,320)	-,354 (,454)	,328 (,246)	,254 (,196)	,132 (,136)
	Const.	-6,27 (2,80)***	-2,16 (2,03)	-11,51 (4,67)**	-6,39 (3,47)*	-,7,30 (2,43)***	-2,39 (1,67)
N		88	94	106	89	74	70
LR chi2		15,95	4,88	28,72	22,95	14,50	6,93
Prob>Chi2		0,014	0,559	0,0001	0,0008	0,0245	0,139
Pseudo R2		0,102	0,032	0,1783	0,2274	0,1151	0,059
Log likelihood		-69,81	-72,47	-66,19	-38,98	-55,74	-55,12

\*\*\*  $p \leq 0,01$ ; \*\*  $p \leq 0,05$ ; \*  $p \leq 0,1$ .



# 11. La evaluación del presidente de Colombia por parte de los congresistas latinoamericanos: los casos de Uribe (2002-2010) y Santos (2010-2018)

*José Manuel Rivas*  
*Asbel Bohigues*

---

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587208092ch11>

## Resumen

La figura presidencial juega un papel fundamental en sistemas políticos presidencialistas como los de América Latina, ya que cuenta con la misma legitimidad popular que el parlamento y generalmente dispone de amplias atribuciones político-constitucionales. Debido a lo anterior, la mayoría de los estudios de opinión pública pide a los encuestados que evalúen de manera positiva o negativa a los principales líderes políticos del país, incluido el presidente o la presidenta. Estos datos sobre la popularidad de los líderes suelen utilizarse como una variable explicativa de los procesos electorales. Sin embargo, existen pocos trabajos que ahonden en la proyección del presidente por parte de las élites políticas, a pesar de contar con información para ello, como los datos disponibles en el marco del Proyecto de Élités Parlamentarias de América Latina de la Universidad de Salamanca. El objetivo de este capítulo es identificar, a partir de la evidencia empírica de los congresos latinoamericanos, qué impulsa a las élites políticas a evaluar mejor o peor a determinados líderes presidenciales, en este caso a Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. Para ello, se tienen en cuenta variables explicativas, como la ideología y la distancia ideológica entre el legislador y el presidente.

## Introducción

Los presidentes son actores clave en los sistemas políticos contemporáneos, más aún en países presidencialistas donde tienen legitimidad

popular y amplias atribuciones político-constitucionales (Linz, 1990). Parte de los trabajos sobre el liderazgo presidencial se centra, entre otras cuestiones, en los rasgos personales de los líderes, sus índices de aprobación, el análisis de sus discursos y, cada vez más habitualmente, la evaluación o la confianza que la ciudadanía tiene en sus líderes políticos (Huckfeldt *et al.*, 2005; Burns, 2010; Kenski y Jamieson, 2010; Ono y Burden, 2019). Estos últimos trabajos se basan en estudios de opinión pública en los que se pide a los encuestados que evalúen de manera positiva o negativa a los principales líderes políticos del país, incluido el presidente o la presidenta. Los datos sobre la popularidad de los líderes también son una variable explicativa de los procesos electorales (Rico, 2002; McDermott, 2009; Nadeau y Nevitte, 2011).

Sin embargo, existen pocos trabajos que ahonden en la proyección del presidente por parte de las élites políticas, a pesar de contar con información para ello, como la que proporciona la Base de Élités Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL). El objetivo de este capítulo es identificar, a partir de la evidencia empírica de los congresos latinoamericanos, qué impulsa a las élites políticas a evaluar mejor o peor al líder que ostenta la Presidencia de la República en otro país. Para ello, se tienen en cuenta variables explicativas como la ideología y la distancia ideológica entre el legislador y el presidente.

En lugar de centrarse en las actitudes de la ciudadanía frente a los líderes nacionales, este estudio aborda un tema menos explorado, enfocándose en las actitudes de los legisladores con respecto a los líderes presidenciales extranjeros, con el fin de testar los supuestos planteados por la literatura e identificar qué factores están detrás de las evaluaciones de los líderes presidenciales. Para lograr identificar los predictores de la evaluación de estos líderes, se atiende al caso colombiano incluyendo a dos presidentes: Álvaro Uribe (2002-2011) y Juan Manuel Santos (2011-2018). El objetivo complementario es comprobar la proyección que han tenido los dos principales líderes políticos colombianos del siglo XXI entre los legisladores latinoamericanos.

Los resultados muestran que a la hora de valorar a ambos líderes, la principal variable explicativa es la lógica amigo-enemigo medida con la distancia ideológica. Esto es, cuanto más cercano se siente el diputa-

do/a al líder colombiano, mejor será la valoración, independientemente del género, la ideología, el estatismo, o los ingresos. También hallamos diferencias entre ambos líderes: mientras que Uribe tiene una marcada carga ideológica, siendo valorado mejor por la derecha, esto no ocurre con Santos, quien de hecho es mejor valorado tanto por quienes apoyan el libre comercio con Estados Unidos como por quienes apoyan la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

El capítulo tiene la siguiente estructura. En primer lugar, se hace una revisión de literatura sobre la proyección de los líderes políticos y sus especificidades en el contexto presidencialista latinoamericano. A continuación, se repasa brevemente la biografía política de los líderes evaluados. En tercer lugar, se presentan la base de datos, las preguntas utilizadas y la metodología de análisis. Más adelante, se muestran los resultados del modelo. Por último, se presentan las conclusiones y las perspectivas de futuro.

## Proyección de los líderes políticos

El presidente tiene un rol en los sistemas políticos presidencialistas, pero incluso en otras formas de gobierno el liderazgo es un elemento fundamental para entender los procesos políticos contemporáneos, y en particular el comportamiento político y electoral. De hecho, es cada vez más habitual que los estudios de opinión pública pregunten acerca de la proyección y la popularidad de los líderes políticos nacionales. Algunos trabajos académicos (McDermott, 2009; Nadeau y Nevitte, 2011) utilizan el liderazgo como una variable explicativa del comportamiento electoral; sostienen que la imagen pública de los líderes o candidatos se basa en “sus características personales, y no en aspectos de los partidos, las ideologías y las políticas que representan” (Rico, 2002, p. 41).

Estos estudios suelen concebir al liderazgo como un conjunto de atributos personales (Northouse, 2001), y al líder político como un *caudillo carismático* en el sentido weberiano, a quien las masas siguen porque perciben en él o ella rasgos excepcionales (Weber, 2004). No obstante, los líderes políticos no solo dependen de sí mismos, sino de las organizaciones políticas colectivas, generalmente partidos políticos. Este tipo de

organizaciones terminan siendo dominadas por funcionarios y burócratas (Elcock, 2001), a los que Weber denominó *políticos profesionales* (Weber, 2004).

En las democracias representativas, los partidos políticos son los encargados de reclutar a los políticos profesionales, a los que recurren los líderes “para adoptar decisiones, fijar la agenda, estudiar cómo realizar las tareas políticas, buscar recursos y recabar apoyos” (Sánchez, 2004, p. 32). A este grupo de profesionales reclutados para ocupar diferentes cargos públicos en los partidos y las instituciones, con fuertes lazos entre sus miembros y que concentran el poder político frente al resto de la población, se le llama *élite política* (Parry, 2005). Si bien hay numerosos estudios que examinan la proyección de los líderes políticos entre la ciudadanía, son escasos los que se centran en la evaluación que las élites políticas hacen de ellos.

Los trabajos que abordan la popularidad de los líderes como una variable explicativa del comportamiento electoral indican que la ciudadanía evalúa positivamente a sus líderes en función de los rasgos personales de estos y de sus votantes, en particular la edad, el género, la etnia, el lugar de residencia, el nivel educativo y la religión (Kenski y Jamieson, 2010; Ono y Burden, 2019), pero también la ideología, la simpatía partidaria y las preferencias políticas (Huckfeldt *et al.*, 2005). Estas variables ayudan a explicar la proyección de los líderes políticos nacionales en la ciudadanía, pero aquí se argumenta que son insuficientes para comprender la evaluación de los líderes extranjeros por parte de las élites, por lo que se propone una nueva explicación: la lógica amigo-enemigo. Este nuevo enfoque, ya aplicado en otros trabajos (Rivas y Bohigues, 2022), se basa en el concepto de lo político como una distinción entre amigo y enemigo formulado por Carl Schmitt.

Schmitt (2007) sostiene que lo político ocupa un lugar central en la realidad social y que la distinción política básica es la de amigo-enemigo. Según este autor, las personas se agrupan como amigos y enemigos para que existan políticamente. La distinción amigo-enemigo es autónoma, pero puede articularse por antagonismo religioso, económico, étnico o de cualquier otro tipo.

El concepto schmittiano de lo político ha tenido impacto en la teoría realista de las relaciones internacionales. Morgenthau (2012) subraya la

influencia de la distinción amigo-enemigo en la política exterior, pero considera que esta no tiene la misma estructura lógica que las distinciones en otras esferas, como la moral (buenos-malos), la economía (eficiente-no eficiente), etc. En las otras esferas, las categorías de las parejas se distinguen por tener o no tener un valor moral, económico, etc., mientras que en el concepto de Schmitt lo político es que “el enemigo puede tener valor político o carecer de ese valor, y lo mismo se puede decir del amigo” (Morgenthau, 2012, p. 112). En un trabajo reciente, Crescenzi (2018) retoma la distinción amigo-enemigo en el campo de las relaciones internacionales para explicar la cooperación y el conflicto entre países, y en consecuencia, recurre al concepto de reputación, que, como la evaluación de los líderes políticos, es una variable que mide la percepción de terceros.

Curiosamente, es posible identificar un enfoque equivalente al de Schmitt en las teorías de polarización afectiva (Banda y Cluverius, 2018) y en la de votación espacial. Con relación a la polarización afectiva, Rogowski y Sutherland (2016) analizan los determinantes de la evaluación de candidatos mediante experimentos de encuestas; sus datos confirman que los encuestados que se sienten más cercanos a un candidato lo evaluarán mejor. Del mismo modo, la polarización afectiva en las evaluaciones de los líderes políticos es más común entre los encuestados con compromisos ideológicos más extremos y un mayor nivel de interés político (Rogowski y Sutherland, 2016).

Otro enfoque relacionado con la teoría de Schmitt es la teoría de votación espacial, propuesta originalmente por Downs (1957). Esta teoría considera que el voto es el resultado de la interacción entre las estrategias de los candidatos (élite política) y la distribución del apoyo de los votantes (Arrow, 1990; Hinich y Munger, 1997; Bølstad y Dinas, 2017). Hay dos tipos principales de modelos de votación espacial: proximidad y direccional. Lo primero significa que el votante aumenta la utilidad de un candidato cuando defiende opiniones más cercanas a él o ella en una o más dimensiones (Downs, 1957; Davis *et al.*, 1970; Shepsle, 1973; Wittman, 1973; Calvert, 1985; Gofman, 1985; Westholm, 1997). Los modelos direccionales, por otro lado, tienen en cuenta no solo la proximidad espacial, sino también la dirección que toma el candidato con respecto al *statu quo* y su intensidad (Weisberg, 1974; Fiorina y Plott, 1978; Matthews, 1979; Rabinowitz y Macdonald, 1989; Merrill III y Gofman, 1999).

La teoría de la votación espacial pretende explicar el voto, no la evaluación de los líderes extranjeros por parte de los legisladores. El enfoque de este capítulo se basa en los trabajos sobre proyección de líderes y en la teoría de Schmitt, pero se inspira en los modelos de votación espacial, específicamente los modelos de proximidad, para operacionalizar la distinción amigo-enemigo con los datos disponibles.

Por lo tanto, construyendo sobre las ideas centrales de la literatura de polarización afectiva y la teoría de votación espacial, pero especialmente sobre la lógica amigo-enemigo, se sostiene la idea de que esta última está profundamente arraigada en las mentes de las élites políticas, especialmente cuando deberían valorar aspectos de la política exterior. Se adapta la lógica amigo-enemigo a las posiciones ideológicas, a saber, la distancia ideológica entre las élites políticas y los líderes extranjeros, y el impacto que esta distancia podría tener en la evaluación. Más allá de la simple autoidentificación ideológica, que es una variable puramente descriptiva, la distancia ideológica es una variable que mide la relación de enemistad entre el evaluador y el evaluado. Cuando el evaluador siente que el evaluado es ideológicamente más cercano, sería un amigo; cuando el primero siente que el evaluado es ideológicamente más distante, sería un enemigo. De hecho, este es un razonamiento que se asemeja a los modelos de votación espacial, y una variable similar se utiliza en otros trabajos como una variable independiente para explicar la polarización de la confianza política (Torcal y Bargsted, s. f.). El argumento teórico del capítulo no es que la distinción amigo-enemigo sea simplemente ideológica, sino que la distancia ideológica es un instrumento adecuado para poner en práctica un concepto tan teórico con un diseño similar al de los modelos de votación espacial (Rivas y Bohigues, 2022).

## La imagen de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos en América Latina

Según el enfoque posicional del liderazgo, un líder político es aquel individuo con autoridad para destinar recursos, determinar objetivos y afectar las políticas públicas de una unidad política. En América Latina el estudio de los líderes políticos ha estado vinculado a cuestiones como

la gobernabilidad, por su importante papel en la consolidación de la democracia en la región (Blázquez, 2002); el populismo, porque uno de los rasgos de este fenómeno es la naturaleza personalista y carismática de sus líderes (Roberts, 1999; Weyland, 1999); y el liderazgo presidencial (Cherensky, 2008; Rodríguez, 2012; Alcántara *et al.*, 2017). Este último tipo de estudios ha puesto énfasis en las carreras políticas y la posición institucional de los presidentes en los sistemas políticos presidencialistas latinoamericanos.

El líder presidencial es la figura central del presidencialismo, pero su papel gana aún mayor peso en situaciones bélicas o de inestabilidad política, en la medida en que son capaces de canalizar el descontento y las demandas de la ciudadanía, y gozan de más atribuciones en la toma de decisiones al ejercer de directores de la seguridad y la defensa (Bachelet, 2004; Burns, 2010; Duque, 2017). En los sistemas presidencialistas, el líder presidencial asume el cargo de comandante en jefe de las fuerzas armadas, lo que le permite adjudicar las partidas presupuestarias para la defensa, realizar nombramientos militares, declarar la guerra y hacer la paz; estas dos últimas funciones son compartidas con el Congreso (Neustadt, 1990).

En ese sentido, Colombia es un caso típico, ya que el presidente ha centralizado la toma de decisiones en materia de guerra y de paz (Palacios, 2001). A pesar de ello, el país se caracterizó durante el siglo xx por tener un sistema de partidos institucionalizado, antipersonalista y con fuertes bases localistas, que impidió la llegada al poder de líderes fuertes<sup>1</sup> (Palacios, 2001). Esta dinámica antipersonalista se quebró con la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe, que supuso una “novedad histórica” por su retórica antipartidaria y carismática (Galindo, 2007), y su proyecto personalista articulado en torno a la solución militar del conflicto (Fierro, 2014; Cardona, 2016).

Álvaro Uribe fue el primer presidente colombiano, desde Julio César Turbay, que mantuvo una posición de confrontación con los grupos

---

<sup>1</sup> A mediados del siglo xx Colombia tuvo líderes carismáticos como el caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán y el exdictador Gustavo Rojas Pinilla, pero sus aspiraciones políticas se vieron frustradas con el asesinato del primero en 1948 y el fraude electoral al segundo en 1970.

armados guerrilleros, y el primero en ser reelecto (CIDOB, 2020).<sup>2</sup> Nació el 4 de julio de 1952 en Medellín. Comenzó a militar en las Juventudes Liberales mientras realizaba sus estudios en derecho y ciencias políticas en la Universidad de Antioquia. Al terminar la licenciatura, comenzó su carrera de funcionario público y llegó a ocupar diversos cargos en las administraciones del Estado. A comienzos de la década de los ochenta fue director de la Aeronáutica Civil, y en 1982 asumió su primer cargo electo, la Alcaldía de Medellín, con solo treinta años. Al terminar su mandato como alcalde, continuó su carrera política, primero como senador de la República (1986-1994), y más tarde como gobernador del departamento de Antioquia (1995-1997). Después de unos años trabajando como profesor en la Universidad de Oxford, regresó a Colombia para sumarse a la campaña presidencial del liberal Horacio Serpa; pero sus discrepancias con el candidato lo llevaron a lanzarse como candidato presidencial independiente en el 2002. Después de salir ileso de varios atentados, el último en plena campaña electoral, logró imponerse a sus rivales en primera vuelta, en parte gracias al apoyo del Partido Conservador, cuyo candidato se había retirado unas semanas antes de los comicios. En mayo del 2006, después de obtener un amplio apoyo en el Congreso para reformar la Constitución, Uribe fue reelegido como presidente.

En el ámbito interno, el Gobierno de Uribe impulsó la Política de Seguridad Democrática, una política de seguridad nacional para confrontar a los grupos guerrilleros que comprendía medidas como la abolición del requisito de concesión de estatus político a los grupos armados para iniciar desmovilizaciones, el reclutamiento de soldados campesinos y el fortalecimiento del servicio de inteligencia mediante la creación de redes de informantes y de zonas de rehabilitación en áreas de influencia de los grupos insurgentes (Leal, 2010). Esta política permitió intensificar las operaciones militares contra las guerrillas, sobre todo contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que fueron duramente golpeadas. Entre el 2003 y el 2009 se desactivaron cuarenta estructuras territoriales de este grupo, se entregaron a las autoridades doce mil seiscientos de sus miembros y desertaron más de mil mandos intermedios (Llorente, 2009).

---

<sup>2</sup> Los datos biográficos de Uribe y Santos se toman de la base de datos de CIDOB (2020).

Al tiempo que confrontaba a las organizaciones guerrilleras, Uribe inició, durante su primer mandato, un proceso de desmovilización de los grupos paramilitares. En junio del 2005 el Congreso de Colombia aprobó la Ley de Justicia y Paz, el marco jurídico que permitió la desmovilización de treinta mil combatientes en tres años a cambio de penas máximas de ocho años de prisión, y dispuso la entrega de montos de reparación a las víctimas y la extradición a Estados Unidos para aquellos paramilitares vinculados con el narcotráfico. El proceso de desmovilización de los grupos paramilitares tuvo una consecuencia inesperada, el estallido del escándalo de la *parapolítica* (connivencia entre parte de la clase política colombiana y los grupos paramilitares), que a partir del 2006 salpicó a una cuarta parte de los congresistas, todos de la coalición uribista, y a miembros importantes del Gobierno de Uribe, como el propio Juan Manuel Santos, acusado por el dirigente paramilitar Salvatore Mancuso de haberle solicitado derrocar al entonces presidente Ernesto Samper.

En cuanto a la política exterior, Uribe quería incorporar el conflicto colombiano a la “guerra global contra el terrorismo”, y pidió a los países vecinos “declarar a las FARC una organización terrorista” (Leal, 2010, p. 337). La política de mano dura se trasladó al ámbito internacional, con la presentación, a comienzos del 2007, de la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social, un acuerdo bilateral de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos (Rojas, 2007). Durante su gobierno mantuvo relaciones tensas con sus vecinos latinoamericanos. Su perfil derechista y proestadounidense lo enfrentó con buena parte de los Gobiernos progresistas de la región. Uno de los casos más dramático tuvo lugar en marzo del 2008, cuando las Fuerzas Armadas colombianas bombardearon un campamento de las FARC situado en territorio ecuatoriano, y acabaron con la vida de uno de los principales comandantes de esa guerrilla, Raúl Reyes. Este ataque militar provocó la crisis diplomática de Colombia con Ecuador y Venezuela, aunque esta se solventó en la XX Cumbre de Río, con un apretón de manos de los presidentes de estos tres países. Sin embargo, las tensiones diplomáticas entre Colombia y Venezuela continuaron hasta el final del mandato de Uribe. De hecho, semanas antes de que terminara el segundo gobierno de Uribe, en julio del 2010, el presidente venezolano Hugo Chávez rompió relaciones diplomáticas con Colombia después de que el Gobierno de ese país lo acusara de dar

cobijo en su territorio a miembros de las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). A pesar de estos escándalos internos e internacionales, Uribe terminó su mandato en agosto con una popularidad por encima del 70% en Colombia (Petrich, 2010).

En agosto, el candidato propuesto por Uribe, Juan Manuel Santos, tomó su relevo, después de que la Corte Constitucional frenara la reforma constitucional con la que Uribe buscaba presentarse a la tercera reelección. Santos pasará a la historia de Colombia como el presidente que consiguió poner fin al conflicto con las FARC después de cincuenta y tres años de conflicto armado interno. Nacido el 10 de agosto de 1952 en Bogotá, es descendiente de una de las familias más prominentes de Colombia, vinculada al periodismo y la política. Después de estudiar Economía y Administración de Empresas en Estados Unidos, trabajó como periodista. Sus primeros pasos en la política fueron en calidad de tecnócrata: fue ministro de comercio (1991-94) en el Gobierno de César Gaviria, y de hacienda (2000-02) en la presidencia de Andrés Pastrana. Aunque había militado hasta entonces en el Partido Liberal, en el 2005 se incorporó a la coalición oficialista en apoyo al presidente Álvaro Uribe, liderando el Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U), que se convertiría en el principal apoyo político de Uribe en el Congreso. En julio del 2006 fue designado ministro de defensa; como titular de esta cartera se convirtió en el azote de los grupos guerrilleros, especialmente de las FARC. En mayo del 2009 renunció al ministerio, y en abril del 2010 fue nombrado candidato presidencial por el partido oficialista, y obtuvo la victoria en la segunda vuelta de las elecciones, en agosto de ese mismo año. En julio del 2014 fue reelecto presidente en segunda vuelta, con un resultado muy ajustado y después de una campaña muy polarizada, centrada en las negociaciones de paz con las FARC (Rivas y Roll, 2016).

Santos comenzó su mandato con una fuerte ofensiva contra los grupos guerrilleros. Durante sus dos primeros años en la presidencia, la Fuerza Pública colombiana asestó importantes golpes a las FARC, descabezando su cúpula dirigente. Aunque todo parecía indicar que sería un presidente continuista de las políticas de su antecesor, en su discurso de posesión dejó abiertas las puertas al diálogo con los grupos guerrilleros. De hecho, tras meses de contactos previos, el 26 de agosto del 2012 el Gobierno de Santos y las FARC firmaron en La Habana el Acuerdo General para la Ter-

minación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Santos, 2014), en el que estableció una agenda de negociación con seis puntos: reforma rural integral; participación política; cese de hostilidades; drogas, víctimas y justicia transicional; e implementación de los acuerdos (Pizarro, 2017). El inicio de los diálogos causó la ruptura entre Santos y Uribe; este último, firme opositor de la negociación, terminó creando, junto con algunos de sus seguidores, una fuerza política, el Centro Democrático, que pronto se convirtió en el principal partido de oposición al Gobierno. Después de cuatro años de diálogos y meses de incertidumbre, el 26 de septiembre del 2016 el Gobierno de Santos y las FARC firmaron el Acuerdo Final de Paz en Cartagena. Nueve días después del acto, el 5 de octubre, el Gobierno sometió el Acuerdo a un plebiscito y, contra todo pronóstico, los colombianos lo rechazaron. Sin embargo, las partes alcanzaron un nuevo acuerdo, que fue aprobado por el Congreso de la República en noviembre de ese mismo año.

En cuanto a la política exterior, una de sus primeras medidas fue normalizar las relaciones diplomáticas con Venezuela (Rivas y Roll, 2016). Aunque fue continuista en la alianza política y económica de Colombia con Estados Unidos, mejoró las relaciones diplomáticas con los países vecinos, en especial con aquellos que tenían Gobiernos de izquierda. De hecho, en noviembre del 2010 Santos se refirió a Chávez como “su nuevo mejor amigo”, a pesar de que tenían diferencias ideológicas muy marcadas (El Tiempo, 2010). Durante su mandato, Santos trasladó al mundo una imagen de Colombia estrechamente vinculada con la construcción de la paz. En los diálogos con las FARC, la presencia de países mediadores se limitó a cuatro: Cuba y Noruega como garantes, y Chile y Venezuela como acompañantes, y se recurrió a las Naciones Unidas para la verificación del cese al fuego y la supervisión del desarme. Por último, en las negociaciones de Santos con el ELN se fijó la mediación de seis países: Chile y Ecuador como garantes, y Brasil, Cuba, Noruega y Venezuela como acompañantes.

A diferencia de Uribe, Santos culminó su mandato con un porcentaje de popularidad por debajo del 45% (El Espectador, 2018). Lejos de darle réditos electorales, su política de negociación con las guerrillas y con los países vecinos afectó negativamente su popularidad, que pasó de un 76% en octubre del 2010 (Caracol Radio, 2010), a un 21% en septiembre del 2013 (Noticias Caracol, agosto 15 del 2017). Si bien incrementó su

favorabilidad en vísperas de la segunda vuelta presidencial del 2014 al 52% (El Espectador, 2014), esta volvió a situarse en 21% en mayo del 2016 (El País, 2016).

## Abordaje metodológico

Para entender la imagen que proyectan Uribe y Santos en las élites políticas latinoamericanas, más allá de Colombia, se recurre al PELA-USAL. Desde el 2009 los cuestionarios incluyen una batería de preguntas sobre líderes extranjeros, en la que los diputados deben ubicar a los presidentes en la escala 1-izquierda a 10-derecha. Además de la ubicación ideológica, los diputados también deben valorar en términos generales a estos mismos líderes, en una escala que va de 1-muy mal a 10-muy bien.

Esta pregunta de valoración es la que se utiliza en este capítulo como variable dependiente, para los casos de Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018). Debido a que estas preguntas iniciaron en el 2009, la cantidad de estudios disponibles es comparativamente menor para Uribe que para Santos<sup>3</sup> (tabla 11.1).

Tabla 11.1 Estudios del PELA-USAL que incluyeron preguntas sobre la valoración de Uribe y Santos

Álvaro Uribe			Juan Manuel Santos		
País	Legislatura	Trabajo de campo	País	Legislatura	Trabajo de campo
Panamá	2009-2014	2009	Perú	2011-2016	2011
México	2009-2012	2009	México	2012-2015	2012
Ecuador	2009-2013	2009	Paraguay	2013-2018	2013
Honduras	2010-2014	2010	Ecuador	2013-2017	2013
R. Dominicana	2010-2016	2010	Panamá	2014-2019	2014

<sup>3</sup> En cuanto a Uribe, solamente se dispone de datos de sus dos últimos años de mandato (2002-2010). En el caso de Santos se puede comprobar la variabilidad en momentos distintos de su periodo presidencial (2010-2018). Asimismo, conviene tener en cuenta que Uribe presidió el país en plena *marea rosa* en América Latina, mientras que Santos ejerció el cargo en una etapa con mayor heterogeneidad ideológica en los Gobiernos de la región.

Álvaro Uribe			Juan Manuel Santos		
Costa Rica	2010-2014	2010	Honduras	2014-2018	2014
Chile	2010-2014	2010	Chile	2014-2018	2014
Bolivia	2010-2015	2010	Costa Rica	2014-2018	2014
Argentina	2007-2011 2009-2013	2011	El Salvador	2015-2018	2015
Brasil	2007-2011	2010	México	2015-2018	2015
Uruguay	2010-2015	2010	Argentina	2015-2019	2015
Perú	2006-2011	2011	Uruguay	2015-2020	2015
			Bolivia	2015-2020	2015
			R. Dominicana	2016-2021	2016
			Guatemala	2016-2021	2016
			Venezuela	2016-2021	2016
			Ecuador	2017-2021	2017
			Perú	2016-2021	2017
			Nicaragua	2017-2022	2017

Fuente: PELA-USAL.

Debe recordarse en este punto que solo se va a trabajar con datos de los legisladores no colombianos, pues el interés radica en conocer la proyección de los dos presidentes colombianos fuera del país. En la siguiente sección se presentan los niveles de valoración en cada país por año. Además de presentar estos niveles de valoración, se va un paso más lejos y se ahonda en los determinantes de dichos valores. Esto es, ¿por qué los legisladores latinoamericanos valorarían mejor o peor a Uribe y a Santos?

Por la estructura de la variable dependiente, una escala de diez puntos, se utilizan regresiones logísticas ordenadas que permiten respetar la estructura original de los datos sin necesidad de dicotomizar la escala. En los dos modelos, uno por cada líder, se incluyen variables sociodemográficas, ideológicas, fuerzas armadas, de relaciones internacionales, y la variable de distancia ideológica para testar la lógica amigo-enemigo.

Como variables sociodemográficas se incluyen la edad (continua), el género (binaria, 1 para mujer), los estudios (escala de 1-sin estudios a 6-posgrado) y los ingresos mensuales (1-1.000 a 4.000 USD a 4-más de

10.000 USD). Para la religión optamos por incluir el nivel de religiosidad de los diputados, pues la variabilidad en las religiones es mucho menor: casi la totalidad de los diputados encuestados en el PELA-USAL son católicos. Luego de que se les pregunta por su religión, se les pregunta por la frecuencia con la que asisten a los servicios religiosos: 1-nunca o casi nunca, 2-una o dos veces al año, 3-una vez al mes, 4-una vez por semana, y 5-más de una vez por semana. A estas cinco opciones añadimos el valor 0 para los diputados que declararon que no son creyentes. Esto da lugar a una escala de religiosidad individual de los diputados de seis puntos.

En el ámbito ideológico-programático incluimos la autoubicación ideológica del diputado en dos escalas de diez puntos. Son el eje tradicional 1-izquierda a 10-derecha, y un eje para medir el grado de estatismo de los diputados: 1-Estado a 10-mercado. Para introducir en los modelos el rol de las fuerzas armadas, utilizamos la pregunta de valoración de las mismas en una escala 1-muy mal a 10-muy bien. De nuevo, se refiere a las fuerzas armadas de cada país.

Puesto que se trata de entender las razones detrás de una buena o una mala valoración de un líder extranjero, también decidimos incluir dos preguntas que representan en buena medida el escenario internacional de la región durante los mandatos de ambos presidentes, e incluso antes y después: el apoyo a un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos para América Latina, y la valoración de la ALBA, ambas en una escala 1-muy mal a 10-muy bien.

Finalmente, para medir la lógica schmittiana amigo-enemigo, y basándonos en la literatura de los modelos espaciales de voto, creamos una variable de distancia ideológica entre el diputado y el presidente extranjero. Esta distancia es la diferencia absoluta entre la autoubicación ideológica del diputado y la ubicación ideológica otorgada por el propio diputado al presidente. Cabe destacar que estas tres preguntas (ubicación del presidente, valoración del presidente y autoubicación) están situadas en diferentes lugares del cuestionario, con lo cual el riesgo de contaminación entre las preguntas se reduce.

Los modelos incluyen también una variable binaria para dar cuenta de si el legislador pertenece al Gobierno o a la oposición a modo de control, y variables binarias por legislatura (país-año) a modo de efectos fijos. La tabla 11.2 presenta los estadísticos descriptivos de todas las variables.

Tabla 11.2 Estadísticos descriptivos de las variables

Variable	Obs.	Media	Desv. est.	Mín.	Máx.
Valoración de Santos	1.278	5,92	1,77	1	10
Valoración de Uribe	975	5,85	2,31	1	10
Distancia de Santos	1.257	2,99	2,50	0	9
Distancia de Uribe	972	3,10	2,47	0	9
Ideología	2.341	4,74	2,33	1	10
Mujer	2.379	0,27	0,44	0	1
Edad	2.311	48,40	10,93	21	86
Estudios	2.359	5,07	0,95	1	6
Ingresos	2.274	2,16	1,06	1	4
Religiosidad	2.273	2,62	1,49	0	5
Fuerzas Armadas	2.259	6,81	2,42	1	10
Estado/mercado	2.382	5,49	2,60	1	10
TLC con Estados Unidos	2.333	5,84	2,85	1	10
ALBA	2.270	4,76	2,92	1	10
Oposición	2.240	0,52	0,50	0	1

Fuente: Elaboración propia a partir del PELA-USAL.

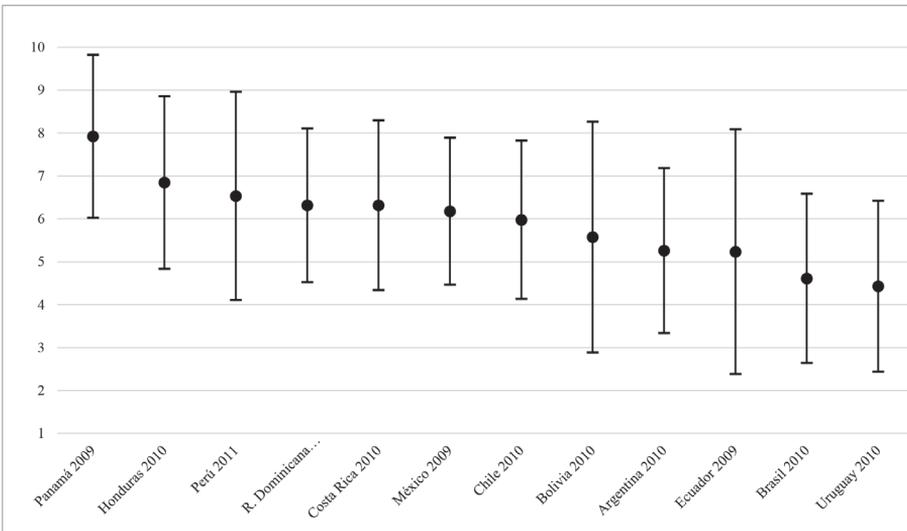
Teniendo en cuenta el perfil y la trayectoria de Uribe y de Santos, esperamos encontrar para Uribe efectos positivos en ideología, Estado/mercado, fuerzas armadas y valoración de un TLC con Estados Unidos. Por el contrario, esperamos un efecto negativo en la ALBA. Para el caso de Santos, esperaríamos encontrar efectos nulos en las tres primeras variables, puesto que Santos se ha movido entre el uribismo y la izquierda colombiana, pero esperamos los mismos efectos que en Uribe para las variables sobre Estados Unidos y la ALBA. Al fin y al cabo, durante la presidencia de Santos Colombia siguió integrando el eje de integración regional abierta (Bohigues y Rivas, 2019). Para ambos casos esperamos un efecto negativo de la distancia ideológica: a mayor distancia del diputado respecto del presidente (enemigo) la valoración será peor, y a menor distancia (amigo) la valoración será mejor.

## Resultados

### La valoración de Uribe y de Santos por parte de la élite latinoamericana

La figura 11.1 recoge la valoración de Álvaro Uribe en las legislaturas disponibles del PELA-USAL, con la media y la desviación típica. Salvo por el caso peruano, los países que mejor valoran a este presidente colombiano son centroamericanos y los caribeños, con Panamá (7,92) y Honduras (6,85) a la cabeza, y los que peor lo valoran son los sudamericanos, siendo Brasil (4,61) y Uruguay (4,43) los que le otorgan la peor nota.

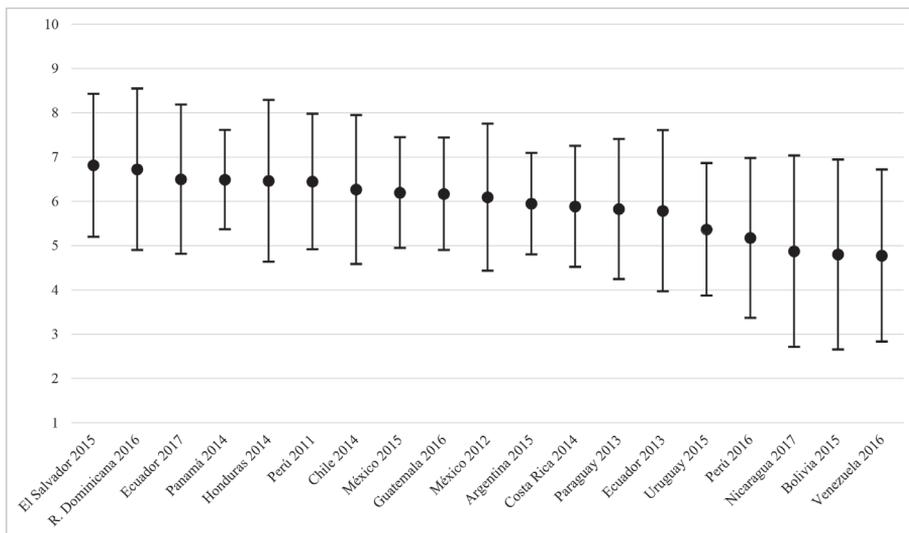
Figura 11.1 Valoración de Álvaro Uribe en los parlamentos latinoamericanos



Fuente: Elaboración propia a partir del PELA-USAL.

Esta división territorial no es tan clara en el caso de Santos (figura 11.2), aunque hay que tener en cuenta que hay más años y países. No obstante, aquí también encabezan las mejores puntuaciones un país centroamericano, El Salvador en el 2015 (6,81), y uno caribeño, República Dominicana en el 2016 (6,72), y las cierran dos países sudamericanos, Bolivia en el 2015 (4,8) y Venezuela en el 2016 (4,77).

Figura 11.2 Valoración de Juan Manuel Santos en los parlamentos latinoamericanos



Fuente: Elaboración propia a partir del PELA-USAL.

### Determinantes de la evaluación de Uribe y de Santos por parte de los congresistas latinoamericanos

La tabla 11.3 presenta las regresiones logísticas ordenadas para la valoración de ambos presidentes colombianos. En primer lugar, el principal predictor de la valoración es, cumpliendo con nuestras expectativas, la lógica amigo-enemigo, operacionalizada en este caso con la distancia ideológica. Más que la ideología en sí, las características sociodemográficas o las opiniones sobre la esfera internacional, la clave para que un legislador de cualquier país latinoamericano valore mejor o peor tanto a Uribe como a Santos es su grado de cercanía percibido. Esto es, si se trata de un “amigo”, la valoración será mejor que si se trata de un “enemigo”. A pesar de este hallazgo, el principal y con mayor relevancia teórica, las demás variables de los modelos dan cuenta del tipo de imagen y de proyección de ambos líderes más allá de Colombia, en los parlamentos de la región.

En el caso de Uribe, aun controlando por la distancia ideológica, la autoubicación del diputado en el eje izquierda-derecha sigue importando: la derecha valora mejor a Uribe. Dicho de otra forma, a una misma

distancia ideológica, un diputado de la derecha lo valorará mejor que un diputado de la izquierda. Más interesante aún, no se encuentra este efecto para Santos, por lo que puede deducirse que el perfil ideológico de derecha de Uribe es más patente para la élite latinoamericana que en el caso de Santos.

Sobre las variables sociodemográficas, aunque incluidas en las regresiones fundamentalmente como controles, conviene resaltar las diferencias de los efectos entre un líder y otro. Ni la edad ni los ingresos importan, pero sí el género para Santos y los estudios para Uribe. Las diputadas latinoamericanas valoran peor a Santos que los diputados, mientras que los diputados con mayor nivel educativo (por ejemplo, grado superior y posgrado) valoran mejor a Uribe que los diputados con menor nivel educativo (por ejemplo, sin estudios, primaria y secundaria). Mención aparte merece la religiosidad, que aunque con un coeficiente bajo y menos significativo que el resto, tiene un efecto positivo sobre la valoración de Santos, pero no sobre la de Uribe.

Pasando a las preguntas sobre las Fuerzas Armadas y el Estado-mercado, ninguna de las dos tiene efectos. Ni el aspecto militar ni las opiniones sobre el grado de intervención del Estado en la economía importan a la hora de valorar a ambos presidentes. Finalmente, sobre el ámbito internacional, se cumplen una vez más las expectativas, aunque con un matiz importante. Como se planteó en la anterior sección, los diputados con una mejor opinión de Estados Unidos, concretamente del libre comercio con este país, y una peor opinión de la ALBA, representativa del socialismo del siglo XXI en la región, tienen una mejor opinión de Uribe. Este presidente colombiano claramente se sitúa, a ojos de la élite latinoamericana, del lado de los Estados Unidos y frente a la izquierda bolivariana.

Esta situación no se repite para Santos. Si bien se encuentra el mismo efecto positivo en la pregunta sobre el libre comercio con Estados Unidos, el coeficiente para la ALBA es positivo también, no negativo. Tanto los legisladores que ven con buenos ojos un TLC con Estados Unidos, como los que ven con buenos ojos la ALBA dan mejores puntuaciones a Santos. Este presidente colombiano consiguió, según se desprende del modelo, al mismo tiempo ubicarse del lado de los Estados Unidos y que los partidarios de un regionalismo más opuesto, precisamente, a los Estados Unidos lo valoraran bien. Por consiguiente, Santos estaría mejor posicionado en América Latina para asuntos supranacionales, al poder moverse con relativo

éxito entre estos dos polos en la arena internacional de la región, según apunta la evidencia de las opiniones de los diputados latinoamericanos.

Tabla 11.3 Regresiones logísticas ordenadas:  
valoración de Uribe y de Santos

	Álvaro Uribe		Juan Manuel Santos	
Distancia	-0,26	(0,04)***	-0,25	(0,04)***
Ideología	0,18	(0,05)***	-0,02	(0,04)
Mujer	0,19	(0,20)	-0,29	(0,14)**
Edad	-0,01	(0,01)	-0,01	(0,01)
Estudios	0,21	(0,07)***	-0,03	(0,07)
Ingresos	-0,10	(0,09)	-0,01	(0,08)
Religiosidad	0,05	(0,06)	0,09	(0,05)*
Fuerzas Armadas	0,03	(0,04)	0,01	(0,03)
Estado/mercado	0,04	(0,03)	-0,02	(0,04)
TLC con Estados Unidos	0,19	(0,04)***	0,14	(0,03)***
ALBA	-0,12	(0,04)***	0,11	(0,03)***
Oposición	0,08	(0,16)	-0,12	(0,14)
/cut1	-1,57	(0,84)	-4,63	(0,75)
/cut2	-0,61	(0,83)	-3,60	(0,73)
/cut3	0,32	(0,83)	-2,84	(0,72)
/cut4	1,15	(0,83)	-2,02	(0,71)
/cut5	2,45	(0,84)	-0,63	(0,71)
/cut6	3,35	(0,84)	0,48	(0,71)
/cut7	4,29	(0,85)	1,70	(0,71)
/cut8	5,41	(0,85)	3,33	(0,72)
/cut9	6,68	(0,86)	4,74	(0,76)
N	738		951	
Legislaturas	11		18	
Pseudo R2	0,16		0,08	

\*\*\*  $p \leq 0,01$ ; \*\*  $p \leq 0,05$ ; \*  $p \leq 0,1$ .

Fuente: Elaboración propia a partir del PELA-USAL.

Nota: Ambos modelos incluyen efectos fijos por legislatura (país-año). Errores estándar entre paréntesis.

Debido a que Costa Rica no posee fuerzas armadas propias, y que por tanto no se incluye su valoración en los cuestionarios, los modelos no incluyen a Costa Rica. No obstante, se repitieron los mismos modelos sin esta variable para que se pudieran incorporar los casos costarricenses. Los resultados no cambian si se incluye o excluye la pregunta de las fuerzas armadas y Costa Rica.

Por último, no hay efectos por ser un diputado afín al Gobierno o de la oposición. Así pues, más allá del género, la religiosidad, los estudios, Estados Unidos, la ALBA o la propia ideología, el principal predictor para ambos presidentes fue la lógica amigo-enemigo. Lo fundamental a la hora de opinar sobre Uribe y Santos es siempre el grado de cercanía percibido por los diputados.

## Conclusiones

Este capítulo tenía como objetivo identificar los niveles de valoración de los dos principales líderes políticos colombianos del siglo XXI, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, y sus determinantes entre la élite política latinoamericana, más allá de Colombia. En la sección descriptiva encontramos que los parlamentos centroamericanos y caribeños tienen una imagen comparativamente mejor que los sudamericanos. No obstante, esta diferencia geográfica puede estar superponiéndose a una diferencia ideológica, pues en los años de los estudios del PELA-USAL aquí analizados había mayorías parlamentarias de izquierda en Sudamérica, y de centro-derecha y derecha en Centroamérica y el Caribe.

Sobre los determinantes, la propuesta de la operacionalización de la lógica amigo-enemigo a través de la distancia ideológica ha quedado corroborada por los datos. Cuanto más cercanos ideológicamente se sienten los diputados a los dos presidentes (amigos), la valoración es mejor que si la distancia fuera mayor (enemigos). La base de datos del PELA-USAL ha permitido testar empíricamente el concepto teórico propuesto por Schmitt en un ámbito relevante como el liderazgo de los presidentes en política exterior.

Para el caso de Uribe, el principal hallazgo es la importancia de la ideología, aun controlando por la distancia, precisamente, ideológica. También su clara preferencia por quienes desean un TLC con Estados Unidos y rechazan el modelo de la ALBA. En contraposición, frente a la fuerte carga ideológica de las valoraciones de Uribe, Santos es un líder más transversal: la ideología no es relevante, y está mejor valorado por la izquierda latinoamericana identificada con la ALBA, y también por la élite que apoya el libre comercio con el vecino del norte.

Este capítulo, por tanto, ofrece una panorámica de la imagen que proyectaron Uribe y Santos en América Latina, concretamente entre los miembros de los parlamentos. No debe olvidarse el hecho de que no se cuenta con datos para los años 2002 a 2008 para Uribe, cuando ya era presidente, porque el PELA-USAL solo comenzó a preguntar por líderes extranjeros en el 2009. La principal conclusión que se puede extraer es que Uribe fue un líder claramente ideologizado, escorado a la derecha en el sentido en que esta lo evalúa mejor, y que Santos despertó simpatías en los dos extremos de la arena internacional latinoamericana durante las primeras décadas del siglo XXI: Estados Unidos y el bolivarianismo. Y con todo, lo más importante para valorar a ambos líderes es si se les considera amigos o enemigos. La identificación de la lógica amigo-enemigo como principal determinante de su evaluación es el principal hallazgo de este capítulo porque nos ayuda a entender cómo interactúan las actitudes de la élite parlamentaria en relación con la política exterior.

## Referencias

- Alcántara, M., Blondel, J., y Thiébault, J. L. (Eds.). (2017). *Presidents and democracy in Latin America*. New York: Routledge.
- Arrow, K. (1990). *Advances in the Spatial Theory of Voting*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bachelet, M. (2004). El liderazgo político, una mirada desde la defensa. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 2, 3-11.
- Banda, K. K., y Cluverius, J. (2018). Elite polarization, party extremity, and affective polarization. *Electoral Studies*, 56, 90-101.
- Blázquez, B. (2002). Liderazgo político y gobernabilidad: cuestiones abiertas, futuro incierto. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (8-11 de octubre del 2002). Lisboa: CLAD. <https://bit.ly/3sY1YFe>.
- Bohigues, A., y Rivas, J. M. (2019). Free trade agreements and regional alliances: support from Latin American legislators. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62(1), e001. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900101>.

- Bølstad, J., y Dinas, E. (2017). A categorization theory of spatial voting: How the center divides the political space. *British Journal of Political Science*, 47(4), 829-850.
- Burns, J. M. (2010). *Leadership*. New York: Harper Collins.
- Calvert, R. L. (1985). Robustness of the multidimensional voting model: Candidate motivations, uncertainty, and convergence. *American Journal of Political Science*, 29(1), 69-95.
- Caracol Radio (diciembre 16 del 2010). Santos, Uribe y Vargas Lleras, los más populares en Colombia. <https://bit.ly/3h8WZyC>.
- Cardona, L. M. (2016). *La culebra sigue viva: miedo y política. El ascenso de Álvaro Uribe Vélez al poder presidencial en Colombia (2002-2010)*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Cherensky, I. (2008). *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*. Buenos Aires: Ediciones Manantial SRL.
- Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona - CIDOB (2020). Biografías de líderes políticos. Barcelona: CIDOB. [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos).
- Crescenzi, M. (2018). *Of friends and foes: Reputation and learning in international politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Davis, O. A., Hinich, M., y Ordeshook, P. C. (1970). An expository development of a mathematical model of the electoral process. *The American Political Science Review*, 64(2), 426-448.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row.
- Duque, J. (2017). Political leadership in a turbulent environment: César Gaviria and Álvaro Uribe. En M. Alcántara, J. Blondel y J. L. Thiébaud (eds.), *Presidents and democracy in Latin America* (pp. 117-144). New York: Routledge.
- El Colombiano (octubre 12 del 2018). Juan Manuel Santos se estrena como profesor. <https://bit.ly/3sXU3HH>.
- El Espectador (junio 6 del 2014). Santos y Zuluaga, la diferencia es apenas de 0,8%. <https://bit.ly/3NydsbH>.
- El País (mayo 6 del 2016). La popularidad de Santos llega a sus niveles más bajos. <https://bit.ly/3DAH6bZ>.

El Tiempo (noviembre 7 del 2010). 'Mi nuevo mejor amigo', llamó Juan Manuel Santos a Hugo Chávez. <https://bit.ly/3T5RGNA>.

Elcock, H. (2001). *Political leadership*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

Fierro, M. I. (2014). Álvaro Uribe Vélez: populismo y neopopulismo. *Análisis Político*, 27(81), 127-147. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n81.45770>.

Fiorina, M. P. y Plott, C. R. (1978). Committee decisions under majority rule: An experimental study. *The American Political Science Review*, 72(2), 575-598.

Galindo, C. (2007). Neopopulismo en Colombia: el caso del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (27), 147-162.

Grofman, B. (1985). The neglected role of the status quo in models of issue voting. *The Journal of Politics*, 47(1), 229-237.

Hinich, M. y Munger, M. (1997). *Analytical politics*. New York: Cambridge University Press.

Huckfeldt, R., Mondak, J. J., Craw, M., y Méndez, J. M. (2005). Making sense of candidates: Partisanship, ideology, and issues as guides to judgment. *Cognitive Brain Research*, 23(1), 11-23.

Kenski, K., y Jamieson, K. H. (2010). The effects of candidate age in the 2008 presidential election. *Presidential Studies Quarterly*, 40(3), 449-463.

Leal, F. (2010). Políticas de seguridad. De improvisación en improvisación. En A. Rettberg (comp.), *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia* (pp. 315-350). Bogotá: Universidad de los Andes.

Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.

Llorente, M. V. (2009). Introducción: Tendencias recientes en el conflicto armado interno y en la búsqueda de la paz en Colombia. En C. J. Arnsón y M. V. Llorente (eds.), *Conflicto armado e iniciativas de paz en Colombia* (pp. 8-19). Bogotá: Fundación Ideas para la Paz - Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Matthews, S. A. (1979). A simple direction model of electoral competition. *Public Choice*, 34(2), 141-156.

McDermott, M. L. (2009). Voting for myself: Candidate and voter group associations over time. *Electoral Studies*, 28(4), 606-614.

Merrill III, S., y Grofman, B. (1999). *A unified theory of voting: Directional and proximity spatial models*. Cambridge: Cambridge University Press.

Morgenthau, H. J. (2012). *The concept of the political*. New York: Palgrave Macmillan.

Nadeau, R., y Nevitte, N. (2011). Leader effects and the impact of leader characteristics in nine countries. En K. Aarts, A. Blais y H. Schmitt (eds.), *Political leaders and democratic elections* (pp. 127-146). Oxford: Oxford University Press.

Neustadt, R. E. (1990). *Presidential power and the modern presidents. The politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press.

Noticias Caracol (agosto 15 del 2017). Termina la entrega de armas de las FARC y menores que estaban en sus filas.  
<https://www.youtube.com/watch?v=bqv0mjfw698>.

Ono, Y., y Burden, B. C. (2019). The contingent effects of candidate sex on voter choice. *Political Behavior*, 41(3), 583-607.

Palacios, M. (2001). Una revisión histórica de los procesos de paz en Colombia: ¿El proceso o la paz? En F. Cepeda (ed.), *Haciendo paz. Reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia* (pp. 41-50). Bogotá: Embajada de los Estados Unidos de América - Fundación Ideas para la Paz.

Parry, G. (2005). *Political elites*. Colchester: European Consortium for Political Research.

Petrich, B. (agosto 5 del 2010). Fenómeno de percepción social: la estrategia de Seguridad Democrática de Uribe. *La Jornada*. <https://bit.ly/3DZWQGT>.

Pizarro, E. (2017). *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*. Bogotá: Debate.

Rabinowitz, G., y Macdonald, S. E. (1989). A directional theory of issue voting. *American Political Science Review*, 83(1), 93-121.

Rico, G. (2002). *Candidatos y electores. La popularidad de los líderes políticos y su impacto en el comportamiento electoral*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Rivas, J. M., y Roll, D. (2016). Los acuerdos de paz: ¿tema central de los partidos en la campaña presidencial de 2014 en Colombia? *Ciencia Política*, 11(21), 365-396.

Rivas, J. M. y Bohigues, A. (2022). *Friend or foe? When political elites evaluate foreign leaders*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 37(109): 1-34.  
<https://doi.org/10.1590/3710904/2022>.

Roberts, K. (1999). El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso peruano. En M. Mackinnon y M. A. Petrone (comps.), *Populismo y neopopulismo en América Latina: el problema de la Cenicienta* (pp. 375-407). Buenos Aires: Eudeba.

Rodríguez, D. A. (2012). Liderazgos presidenciales en tiempos de crisis y transformación de los formatos representativos en la democracia argentina: los casos de Carlos Menem (1989-1995) y Nestor Kirchner (2003-2007). [Tesis doctoral]. Paris: Institut d'Études Politiques de Paris.

Rogowski, J. C., y Sutherland, J. L. (2016). How ideology fuels affective polarization. *Political Behavior*, 38(2), 485-508.

Rojas, D. M. (2007). Plan Colombia II: ¿más de lo mismo? *Colombia Internacional*, (65), 14-37.

Sánchez, J. (2004). Líderes y élites. *Reflexión Política*, 12, 28-39.

Santos, E. (2014). *Así empezó todo. El primer cara a cara secreto entre el Gobierno y las FARC en La Habana*. Bogotá: Intermedio.

Schmitt, C. (2007). *The concept of the political: Expanded edition*. Chicago: University of Chicago Press.

Shepsle, K. A. (1979). Institutional arrangements and equilibrium in multi-dimensional voting models. *American Journal of Political Science*, 23(1), 27-59.

Torcal, M., y Bargsted, M. (s. f.). *Critical citizens' or "polarization" of political trust? A comparative longitudinal analysis in Latin America*. (En prensa).

Weber, M. (2004). Politics as a vocation. En D. Owen y T. B. Strong (eds.), *The vocation lectures* (pp. 32-94). Indianapolis: Hackett Publishing.

Weisberg, H. F. (1974). Dimensionland: An excursion into spaces. *American Journal of Political Science*, 18(2), 743-776.

Westholm, A. (1997). Distance versus direction: The illusory defeat of the proximity theory of electoral choice. *American Political Science Review*, 91(4), 865-883.

Weyland, K. (1999). Neoliberal populism in Latin America and Eastern Europe. *Comparative Politics*, 31(4), 379-401.

Wittman, D. A. (1973). Parties as utility maximizers. *American Political Science Review*, 67(2), 490-498.

## Sobre los autores

---

### Adriana Marcela Ramírez Baracaldo

Profesora de tiempo completo e investigadora de la Universidad EAFIT (Medellín, Colombia), fue jefe del Pregrado en Ciencias Políticas de esta universidad y es integrante del grupo de investigación Política, Gobierno y Políticas Públicas –antes Sociedad, Política e Historia Conectadas– (Categoría A1-Minciencias). Se desempeñó como docente en la Universidad de Ibagué y en la Universidad del Norte. Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos y máster en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca (España). Especialista en Opinión Pública y Mercadeo Político de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Economista de la Universidad de Ibagué (Colombia). Realizó una estancia de investigación en el German Institute of Global Affairs (GIGA) de Hamburgo (Alemania). Sus publicaciones han abordado el comportamiento electoral, las elecciones, los partidos y los sistemas de partidos en Colombia. Sus líneas de investigación son el comportamiento político-electoral, los partidos y los sistemas de partidos, las élites y la comunicación política. Contacto: aramir96@eafit.edu.co.

### Adriana Paola Montilla

Profesora e investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de París III-IHEAL. Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Pertenece al Grupo de Estudios Legislativos GEL-ALACIP. Se ha desempeñado como coordinadora de edición de la revista *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos* del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. Sus investigaciones se centran, principalmente, en el comportamiento legislativo en los regímenes

presidenciales, las carreras políticas y el sistema de partidos colombianos. Contacto: [adriana.montilla@uexternado.edu.co](mailto:adriana.montilla@uexternado.edu.co).

## Angélica Rodríguez Rodríguez

Profesora e investigadora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). Fue Directora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y Coordinadora académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte. Es investigadora del Grupo Agenda Internacional y del Centro de Pensamiento UNCaribe y del Instituto de Desarrollo Político Institucional (IDEPI) de la misma institución. Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca (España). Máster en Ciencia Política de la misma universidad y profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada (Bogotá, Colombia). Ha realizado estancias de investigación en Princeton University, la Universidad de Belgrado y el Instituto Europeo de Florencia. Sus principales líneas de investigación son la acción colectiva y los movimientos sociales la migración y el género y la frontera colombo-venezolana. Contacto: [angrodriguez@uninorte.edu.co](mailto:angrodriguez@uninorte.edu.co).

## Asbel Bohigues

Profesor ayudante doctor de la Universidad de Valencia y editor asistente de *América Latina Hoy* y la *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, con estancias de investigación en la Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos) y la Ludwig-Maximilians-Universität (LMU) de Múnich (Alemania). Sus líneas de investigación incluyen la política comparada, la democracia y las élites políticas, con una especialización regional en América Latina. Contacto: [asbel.bohigues@uv.es](mailto:asbel.bohigues@uv.es).

## Camilo Ignacio González Becerra

Ph. D. en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Antwerp. Máster en Investigación en Administración Pública y Ciencia Organi-

zacional de la Universidad de Utrecht. Politólogo de la Universidad del Rosario. Miembro del grupo de investigación Public Administration and Management de la Universidad de Antwerp. Integra el Standing Group in Regulatory Governance del European Consortium of Political Research (ECPR). Ha sido profesor en las universidades Sergio Arboleda, Pontificia Universidad Javeriana, El Bosque y Jorge Tadeo Lozano. Sus principales publicaciones se relacionan con la toma de decisiones regulatorias en telecomunicaciones, la organización del poder decisorio en regímenes regulatorios y la autonomía de las organizaciones públicas. Sus temas de investigación son la regulación de los servicios públicos, la coordinación entre entidades públicas, las alianzas público-privadas y los modelos de gestión pública. Contacto: [ci.gonzalezb@uniandes.edu.co](mailto:ci.gonzalezb@uniandes.edu.co).

## Camilo González

Profesor de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda (Bogotá, Colombia). Máster en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca (España). Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Sus líneas de investigación comprenden el comportamiento electoral en América Latina y los procesos de erosión democrática alrededor del mundo. Contacto: [manuelc.gonzalez@usa.edu.co](mailto:manuelc.gonzalez@usa.edu.co).

## Carlos Enrique Guzmán Mendoza

Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Atlántico. Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (Bogotá). Especialista en Instituciones Jurídico Políticas y Derecho Público de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca (España). Abogado en formación de la Universidad de la Costa (Barranquilla). Sus investigaciones se centran, principalmente, en el análisis del comportamiento político electoral, los partidos políticos y las políticas públicas. Contacto: [ceguzman@mail.uniatlantico.edu.co](mailto:ceguzman@mail.uniatlantico.edu.co) y [cguzman2@cuc.edu.co](mailto:cguzman2@cuc.edu.co).

## César Niño

Profesor asociado de Relaciones Internacionales de la Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible de la Universidad de La Salle (Colombia). Doctor en Derecho Internacional de la Universidad Alfonso X el Sabio (España). Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra (Colombia). Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Miembro del Grupo Interdisciplinar en Política y Relaciones Internacionales (GI-PRI). Investigador Senior ante Minciencias. Autor del libro *El terrorismo como régimen internacional subterráneo: más allá de una lógica no convencional* (2017) y coautor de los libros *Seguridad y paz en las relaciones internacionales contemporáneas* (2017) y *Perspectivas y prospectivas de la seguridad en Colombia* (2016). Entre sus obras se destaca el capítulo “Colombia’s cybersecurity predicament”, escrito con Florent Frasson-Quenoz y publicado en el libro *Routledge Companion to Global Cyber-Security Strategy* (2021). Su producción académica incluye varios artículos sobre seguridad, terrorismo y geopolítica. Sus principales líneas de investigación son los estudios críticos de seguridad, las gobernanzas criminales, las violencias, el terrorismo y el conflicto armado. Contacto: [cnino@unisalle.edu.co](mailto:cnino@unisalle.edu.co).

## Cristina Rivas Pérez

Profesora contratada doctor en el área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca. Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Especialista en Investigación Social Aplicada y Análisis de Datos, con diploma de Estudios Avanzados en Estadística Multivariante. Coordinadora del Comité Científico Académico del Observatorio Élités Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL). Ha desarrollado sus líneas de investigación dentro del Área de Ciencia Política y de la Administración, y del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, del cual es investigadora desde el año 2005. Sus principales líneas de investigación versan sobre el estudio de las élites parlamentarias en América Latina. Contacto: [crisrivas@usal.es](mailto:crisrivas@usal.es).

## Diego Armando Ramírez

Profesional en Administración Marítima y Fluvial de la Universidad Autónoma del Caribe. Especialista en Estadística Aplicada de la Universidad del Atlántico. Maestrante en Estadística Aplicada en la Universidad del Norte. Conferencista internacional sobre matemáticas en el Encuentro Internacional de Matemáticas (EIMAT) con la ponencia “Pilares del razonamiento Matemático: conceptualización y operatividad lógica-formal y alógica” (2014). Autor de la monografía “Aplicación de regresión lineal para la estimación de la participación electoral en las elecciones para alcalde del distrito de Cartagena del 27 de octubre de 2019”. Contacto: darhdez@gmail.com.

## Fabio Sánchez

Profesor titular y director de investigación de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda (Bogotá, Colombia). Ph. D. en Relaciones Internacionales e Integración Europea de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Director del Grupo de Análisis Político (GAP) (categoría A1 ante Minciencias). Sus temas de interés son la política exterior colombiana, el análisis de política exterior (APE), el regionalismo y la globalización. Actualmente investiga la relación entre la opinión pública y los procesos de toma de decisiones de la política exterior colombiana. Ha sido becario del National Security Institute (Estados Unidos) y Colciencias (Colombia), e investigador visitante (Flacso-Argentina). Ha publicado en Palgrave Macmillan, Nova Publishers, Howgate Publishing, Sussex Academic Press y Routledge, entre otras editoriales. Coeditor (con Nicolás Liendo) de los libros *Manual de Política y Relaciones Internacionales* (2020) y *Estudios y Tendencias de la Política y las Relaciones Internacionales* (2018). Autor de *Unasur: Poder y acción en Suramérica* (2017). Consultor y analista en diversos medios de comunicación. Página web: www.fabiosanchez.com. Contacto: fabio.sanchez@usa.edu.co.

## Javier Duque Daza

Profesor-investigador de la Universidad del Valle (Colombia). Politólogo y magíster en Estudios Políticos. Doctor en Ciencia Política de la Facultad

Latinoamericana de Ciencias Sociales - Flacso (México). Ha publicado en numerosas revistas nacionales e internacionales. Sus más recientes libros son *Políticos y militares en Colombia. La toma del Palacio de Justicia y el Proceso 8.000. ¿Por qué no hubo quiebre democrático?*; *El presidencialismo de transacción. Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en Colombia 2002-2016*; *Las urnas contaminadas. Elecciones, fraude y manipulación en la democracia colombiana 1990-2015*; *Corrupción, organizaciones criminales y accountability*. Ha recibido tres premios internacionales de ensayo: Primer lugar en el concurso del CLAD, 2012. Tercer lugar en el Concurso de Ensayos Caminos de la Libertad, 2013. Primer lugar en el XV Concurso de Ensayos Caminos de la Libertad, 2020. También ganó la beca de investigación de Clacso en el 2005 y la beca posdoctoral Banco de Santander 2006-2007 de la Universidad de Salamanca.

Contacto: Javier.duque@correounivalle.edu.co, Jduqued86@hotmail.com.

## Jon Subinas

Investigador del Centro de Información Estratégica Policía Seccional (CIEPS, Panamá). Doctor en Sociología y Antropología de la Universidad Complutense de Madrid. Experto en investigación social y estudios de opinión pública, consultoría y formación para organismos multilaterales, administración pública, empresas y ONG. Contacto: jsubinas@cieps.org.pa.

## José Manuel Rivas Otero

Profesor ayudante doctor de la Universidad de Salamanca. Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global, y máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca (España). Estudió Ciencias Políticas y de la Administración y Derecho en la Universidad de Granada (España). Ha sido investigador predoctoral de la Universidad de Salamanca e investigador visitante en la Universidad de Boston (Estados Unidos). También ha sido profesor de la Universidad Nacional de Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad Pontificia Bolivariana, la Universidad Jorge Tadeo Lozano la Universidad Sergio Arboleda, la Universidad de San Buenaventura y la Universidad Gran Colombia. Forma parte del Grupo de Partidos Políticos de la Universidad Nacional

de Colombia. Ha publicado artículos en revistas científicas de alto impacto, ha coordinado libros colectivos y ha participado como ponente en numerosos congresos internacionales. Sus líneas de investigación son el liderazgo político, las élites, la representación y la resolución de conflictos. Contacto: [jmrivas@usal.es](mailto:jmrivas@usal.es).

## María Alejandra Auza

Doctoranda en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca. Máster en Ciencias Sociales con mención en Comunicación de Flacso (Ecuador). Docente de cátedra de la Universidad de Medellín. Sus líneas de investigación son las élites y el uso de nuevas tecnologías y la comunicación política de crisis en las redes sociales. Contacto: [auzamaria@gmail.com](mailto:auzamaria@gmail.com).

## Mariana Sendra

Investigadora predoctoral del Área de Ciencia Política y Administración de la Universidad de Salamanca, con la financiación de la Junta de Castilla y León y el Fondo Social Europeo. Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina). Máster en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, que le otorgó el Premio Extraordinario. Sus principales líneas de investigación y publicaciones están relacionadas con el comportamiento electoral y la representación político-partidista de las preferencias y las actitudes programáticas y populistas en América Latina. Contacto: [msendra@usal.es](mailto:msendra@usal.es).

## Martha Gutiérrez

Profesora titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Ph. D. en Procesos Políticos Contemporáneos (2015) y máster en Estudios Latinoamericanos (2011) de la Universidad de Salamanca. Abogada de la Universidad de Caldas (2001). Ha sido consultora del IDEA Internacional y el Michelsen Institute de Noruega, y hace parte de la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América

Latina. Durante sus estudios doctorales fue becaria del proyecto “Lucha contra la impunidad y justicia transicional en Centroamérica” (2011-2012), financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y de la Universidad de Salamanca (2012-2013). Sus líneas de investigación se relacionan con el poder judicial, la justicia transicional, los derechos humanos y la calidad de la democracia en América Latina. Ha publicado varios capítulos de libro en editoriales como Palgrave Macmillan y Routledge, y artículos en revistas como la *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile* y *América Latina Hoy*. Contacto: marthal.gutierrez@utadeo.edu.co.

## Mélany Barragán

Se ha desempeñado como docente en la Universidad de Goethe (Fráncfort, Alemania) y como investigadora visitante en diferentes universidades europeas, norteamericanas y latinoamericanas. Doctora en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca (2016). Profesora de la Universidad de Valencia. Ha sido miembro de proyectos competitivos como el de “Élites parlamentarias en América Latina”, de la Universidad de Salamanca (2012-2017), o “Crisis, political representation and democratic renewal: The Portuguese case in the Southern European context”, de la Universidad de Lisboa (2014-2019). Sus principales líneas de investigación son la política comparada y el estudio de élites. Contacto: melany.barragan@uv.es.

## Nicolás Liendo

Fue profesor y decano de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Candidato a Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Arizona (Estados Unidos). Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca (España). Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (Argentina). Sus temas de investigación se concentran en la gobernabilidad democrática, la participación política y los nuevos partidos de derecha en América Latina. Contacto: nicoaliendo@yahoo.com.

## Sergio García-Rendón

Investigador principal del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) y miembro del Sistema Nacional de Investigación de Panamá (SNI). Ha sido profesor universitario en instituciones como la Flacso Ecuador, la Universidad de las Américas (Quito) y la Universidad Santiago de Cali, entre otras. Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca. Máster en Ciencia Política por Flacso Ecuador y Profesional en Estudios Políticos por la Universidad del Valle. Sus líneas de investigación son la calidad de la democracia y las instituciones informales. Contacto: [sgarcia@cieps.org.pa](mailto:sgarcia@cieps.org.pa)

## Tatiana Andrea Gélvez Rubio

Docente de la Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia. Doctora en Gobierno de la Universidad de Essex (Reino Unido). MSc. en Política Internacional Comparada de la Universidad de Southampton (Reino Unido). Economista de la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como docente e investigadora en las áreas de economía política, investigación cuantitativa y desarrollo económico. Cuenta con experiencia en cargos públicos desarrollando tareas de análisis estadístico y econométrico para la toma de decisiones y la evaluación de políticas públicas por medio de paquetes estadísticos como STATA y R. Su investigación actual se enfoca en el análisis cuantitativo del desarrollo local en Colombia, específicamente en el impacto de las instituciones políticas en el desempeño de los gobiernos municipales. Contacto: [tatiana.gelvez@uexternado.edu.co](mailto:tatiana.gelvez@uexternado.edu.co)



Esta obra se publicó en formato digital  
en Medellín, diciembre de 2022, tercer año de la peste  
Fuente: Caslon 540 normal, *Caslon 540 italic*

El estudio de las élites políticas de un país ha sido, hace algo más de un siglo, un fértil terreno para la investigación política comparada. *El Congreso habla* es un modelo de trabajo colaborativo de investigadores vinculados a distintos centros de estudio y universidades colombianas y españolas, que tienen como preocupación común algunos aspectos de la democracia representativa. En su conjunto, este volumen analiza, con evidencia empírica, las trayectorias y el posicionamiento de los parlamentarios en Colombia durante las últimas tres décadas. ¿Quiénes son?, ¿qué hacen?, ¿qué piensan? son preguntas que ponen el acento en los recorridos, los comportamientos y las opiniones de los parlamentarios y de los partidos como fundamento de cuestiones más hondas sobre la política nacional y su perspectiva internacional.

ISBN 978-958-720-809-2



9 789587 208092