

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).¹

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.² 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

¹ 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>).

² 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.

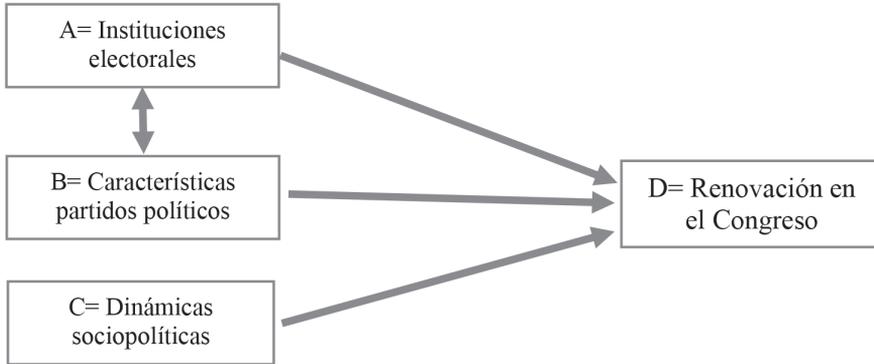
Un esquema analítico

¿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.³ Esto se puede esquematizar de la siguiente manera:

³ 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 padrinazgo 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.⁴ 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.⁵ 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).⁶

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-

⁴ 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).

⁵ 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).

⁶ 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.⁷ 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.⁸

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

⁷ 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).

⁸ 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.

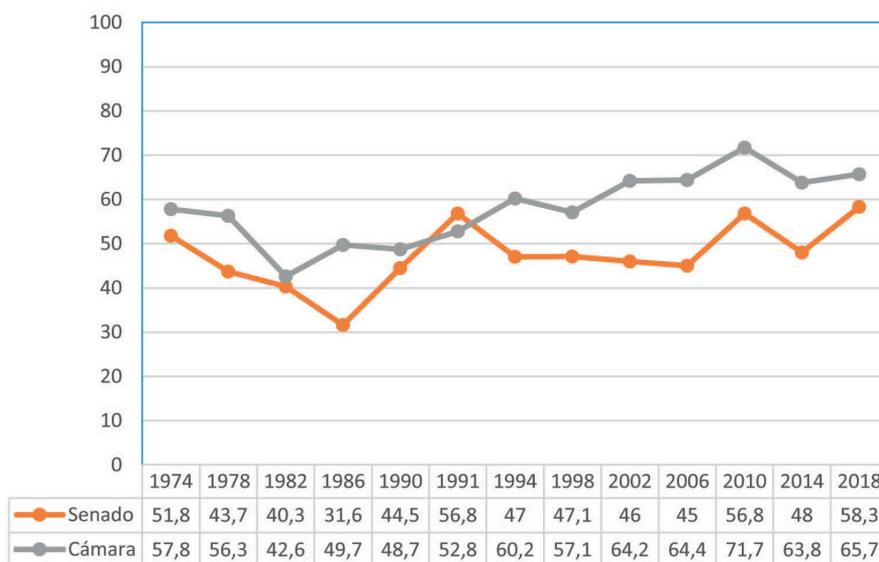
de expresar la existencia de una clase oligárquica cerrada en la que siempre son los mismos (o sus familiares) los que ocupan los espacios de poder, en este caso el Congreso. En promedio, un poco más de la mitad del Congreso se renueva en cada elección, aunque hay diferencias entre un subperíodo y otro,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

- 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).

⁹ 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

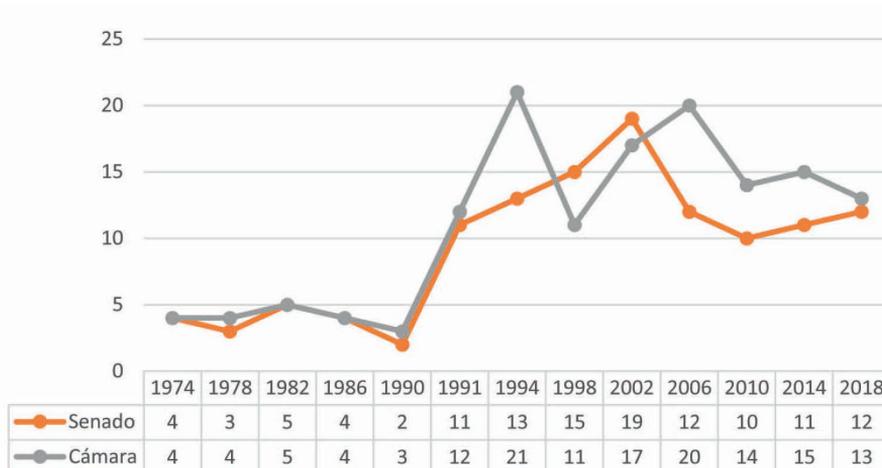


Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil durante los años respectivos.

- 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

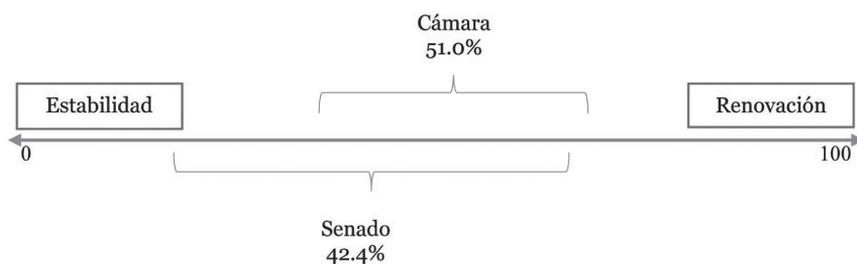
incidieron en la desarticulación de los partidos históricos Liberal y Conservador, en la aparición de nuevos partidos, en los cambios en el sistema de partidos y en la mayor competencia interpartidista e intrapartidista; la mayoría de los partidos mantuvo dinámicas internas de división con gran autonomía 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).¹⁰ 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.¹¹ 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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 plenarias 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,¹² 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*,

¹² 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 subjeses 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.¹³ 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,

¹³ 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.¹⁴ 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

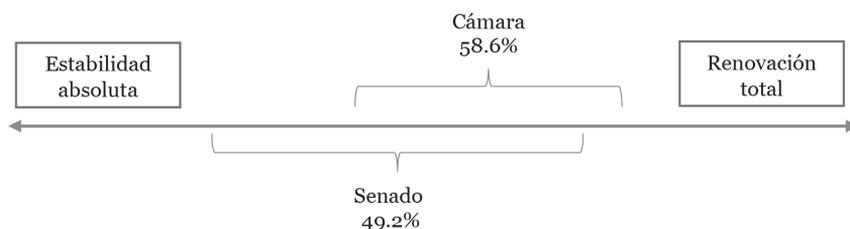
¹⁴ Durante este periodo la izquierda en general y el PCC y el MOIR en particular eran muy activos por fuera del parlamento. Hicieron una activa presencia en las universidades públicas, y la Juventud Comunista (JUCO) y la Juventud Patriótica del MOIR (JUPA) competían por la dirección del movimiento estudiantil. 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),¹⁵ algunas normas afectaron el funcionamiento

¹⁵ 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.¹⁶ 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).

¹⁶ 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 1991.¹⁷ 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.¹⁸ 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 población¹⁹ 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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.²⁰ Este nuevo marco les da pie jurídico e igualdad de condiciones a las iglesias cristianas no católicas.²¹ En el nue-

²⁰ 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.

²¹ 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.²²

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 2002.²³

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.

²² Véanse al respecto Beltrán (2003) y Duque (2010).

²³ 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 2002,²⁴ y el Partido Conservador contaba con 14.²⁵ 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).

²⁴ 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).

²⁵ 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.²⁶ 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

²⁶ 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.²⁷ 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.²⁸ 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

²⁷ 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).

²⁸ 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).²⁹

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 ^[4] | 85 | 53 ^[7] | 78 ^[9] | 41 ^[9] |
| Conservador | 47 ^[11] | 27 ^[2] | 52 ^[3] | 25 ^[5] | 43 ^[6] | 29 ^[8] | 34 ^[10] | 27 ^[10] |
| 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 | --- | --- |

²⁹ 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.

^[1] 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.

^[2] Incluye Nueva Fuerza Democrática y Movimiento de Salvación Nacional.

^[3] 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.

^[4] Incluye Movimiento Nacional Progresista y Movimiento Líder.

^[5] Incluye Partido Conservador, Movimiento de Salvación Nacional, Movimiento Nacional Conservador, Movimiento Conservador Independiente, Movimiento Nueva Colombia y Renovación Conservadora.

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

^[7] Incluye Oxígeno Liberal.

^[8] Incluye Nueva Fuerza Democrática, Movimiento de Salvación Nacional, Movimiento Nacional Conservador y Movimiento Conservador Independiente.

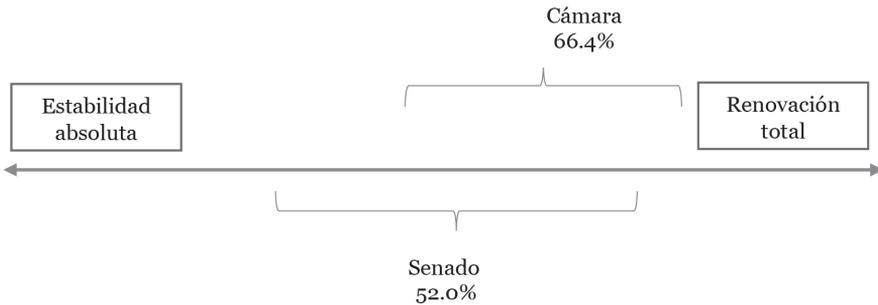
^[9] Incluye Cambio Radical, Apertura Liberal, Colombia Siempre, Voluntad Popular, Nuevo Liberalismo, Nacional Progresista, Movimiento de Acción Laboral y Vamos Colombia.

^[10] 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;³⁰ se establecieron las listas únicas en reemplazo del sistema de avales sin

³⁰ 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;³¹ 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

³¹ 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).³² También surgieron agrupaciones de izquierda que en un proceso de unificación confluyeron en una sola organización: el Polo Democrático Alternativo (PDA).³³ 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

³² 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.

³³ 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.³⁴ 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

³⁴ 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%.³⁵

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.³⁶ 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,³⁷ en la Cámara hubo recuento y modificación de los resultados en Cundinamarca, Guainía, Bogotá y Cesar.³⁸ En el 2010

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

³⁶ 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)).

³⁷ 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)).

³⁸ 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.³⁹ 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.⁴⁰ 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.⁴¹

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

³⁹ 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).

⁴⁰ El Tiempo (febrero 9 del 2018); El Tiempo (febrero 18 del 2018).

⁴¹ 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.