
Estructura y funcionamiento formal de los partidos. Una aproximación descriptiva de seis partidos colombianos

Fernando Giraldo*
fgiraldo@puj.edu.co

Resumen

Este trabajo describe la estructura y el funcionamiento formal de los partidos Liberal, Conservador, Polo Democrático Alternativo y Cambio Radical y los movimientos Alas-Equipo Colombia y Alianza Social Indígena.

En este grupo de organizaciones políticas aparecen apenas 6 de las 16 que lograron conservar personería jurídica después de las elecciones legislativas de 2006. Además de estos partidos, 10 más no pudieron obtener o mantener su personería jurídica aunque sí conservan sus escaños en la Cámara de Representantes.

La estructura y el funcionamiento real y formal de los partidos responden a un proceso de reconocimiento y legitimación en la sociedad, manifestado en su institucionalización, democratización y transparencia. Estos elementos se encuentran en un proceso de ajuste y desarrollo estrechamente relacionado con la entrada en vigencia del nuevo régimen electoral colombiano, diseñado en la Reforma Política de 2003.

Palabras clave

Partidos colombianos, estructura partidista, sistema electoral colombiano, democracia partidista.

* El autor se desempeña actualmente como director de la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali. Consultor Internacional. Politólogo de la Universidad Paris III y Doctor en Ciencia Política de la Universidad de La Sorbona, París.

Introducción

Este trabajo describe la estructura y el funcionamiento formal de los partidos Liberal, Conservador, Polo Democrático Alternativo y Cambio Radical y los movimientos Alas-Equipo Colombia y Alianza Social Indígena.

En este grupo de organizaciones políticas aparecen apenas 6 de las 16 que lograron conservar personería jurídica después de las elecciones legislativas de 2006. Además de estos partidos, 10 más no pudieron obtener o mantener su personería jurídica aunque sí conservan sus escaños en la Cámara de Representantes.

Para la selección y realización de esta labor se consultó información oficial de los partidos, trabajos académicos sobre el sistema de partidos de Colombia, la legislación electoral y de partidos y los resultados electorales de las elecciones de 2002, antes de la Reforma Política de 2003 y las elecciones de 2006 con la aplicación de la misma. De manera muy especial, el autor tomó prestada parcialmente información general de la investigación que se realizó para el Instituto Nacional Demócrata en Colombia. En este último caso, la información y las reflexiones utilizadas corresponden a consideraciones que no comprometen la confidencialidad del trabajo de dicho Instituto con los partidos que reciben su asistencia técnica.

En esta búsqueda se tuvo presente los temas de institucionalización, democratización y transparencia. La estructura

consta de tres partes: la primera, sobre el sistema electoral y de partidos; la segunda, sobre la estructura de jerarquía y de decisión; y la tercera aborda el tema de los principales retos y paradojas de los partidos.

Sobre el sistema electoral y de partidos

Sistema electoral

El sistema electoral colombiano se fundamenta en el principio de representación política, el cual se estructura tanto en la representación proporcional para elecciones plurinominales y binominales, como en el principio de representación mayoritaria a dos vueltas, para elección presidencial, y simple, para alcaldes y gobernadores.

El sistema incluye además elementos fundamentales como umbrales,¹ método electoral de cifra repartidora (o método de Hondt) y de mayorías simples en casos de elecciones binominales, el voto preferente opcional, y mayor valor legal y utilidad política para el voto en blanco. Asimismo, una circunscripción ordinaria nacional y especial indígena para el Senado, y circunscripciones territoriales para la Cámara de Representantes y especiales para indígenas, comunidades afro-colombianas y colombianos en el exterior.

El sufragio es de naturaleza universal, directo, secreto y facultativo. Las candidaturas a los diferentes cargos públicos son de dos tipos: individual y listas cerradas

¹ Cuatro tipos diferentes de umbrales legales y dos umbrales reales y efectivos cuando ninguno logra superar los umbrales legales o para elecciones de circunscripciones especiales.

y bloqueadas, en las cuales el elector no puede reordenar ni tachar algún nombre para sustituirlo por otro ya que se anularía el voto.² También existe la posibilidad de que los partidos y movimientos políticos inscriban sus listas con voto preferente (lista cerrada y no bloqueada), otorgándole al elector posibilidad de votar directamente por uno u otro candidato de forma individual.

La Organización Electoral está conformada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral y por aquellos organismos con funciones específicas de carácter transitorio, accidental, funcional o instrumental, como los tribunales de garantías y los jurados electorales.

Sistema de partidos

Según Scully, un sistema de partidos es democrático si cumple cuatro criterios:

- Estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia entre partidos: volatilidad electoral.
- Los partidos deben tener raíces en la sociedad.
- Los actores políticos más importantes conceden legitimidad al proceso electoral y a los partidos.
- Las organizaciones partidistas importan más. Los partidos no están subordinados a los intereses de líderes.

Tradicionalmente los sistemas de partidos se clasifican por su número (Duverger, Sartori). En función de este criterio se les cataloga con las siguientes categorías: monopartidistas, bipartidistas, dos y medio partidos y multipartidistas (multipartidismo polarizado – multipartidismo moderado).

Con el objetivo de obtener un análisis más riguroso, la metodología de clasificación numérica puede ser complementada por el grado de institucionalización de los partidos que forman parte del sistema; el cual es definido a partir de su estabilidad, sus raíces en la sociedad, su grado de organización y la legitimidad que poseen frente a la ciudadanía. Así mismo, el uso de metodologías como el Número Efectivo de Partidos (NEP), planteado por Laakso y Taagepera, permite medir la tendencia de fragmentación o concentración de los sistemas de partidos.³

El criterio de clasificación numérico ha sido criticado por algunos académicos que consideran que el sistema de partidos debe ser considerado de acuerdo con el tipo de competencia que se presenta entre los partidos y por la distribución concreta del poder entre estos, medido en votos y escaños.⁴

El sistema de partidos colombiano ha sido caracterizado tradicionalmente como un sistema bipartidista, debido a la

² Giraldo García, Fernando. (2003), *Sistema de Partidos en Colombia. Estado del arte 1991-2002*, Bogotá. CEJA. p 53.

³ Ungar, Elisabeth, y Arévalo, Carlos Arturo (2004). "Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿crisis o reordenación institucional?", en *Partidos Políticos en la Región Andina: Entre la crisis y el cambio*, Lima, Internacional IDEA. p 53.

⁴ Roll, David (dir.), (2005). *Partidos políticos y Congreso*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, pp. 95-99.

preponderancia de los partidos Liberal y Conservador y a la inexistencia de otros partidos o movimientos políticos, específicamente hasta las últimas dos décadas del siglo pasado. A partir de ese momento el bipartidismo colombiano comenzó a ser copado por un multipartidismo que había surgido como consecuencia de la atomización de los partidos tradicionales y de la creación de nuevos partidos y movimientos políticos. Sin embargo, y a pesar de la Reforma Política, la gran mayoría de estos partidos siguen siendo inestables, desarticulados, efímeros y volátiles, por lo que podría ser poco consistente una absoluta y definitiva clasificación del sistema de partidos como multipartidista. Lo anterior resultaría paradójico, si se tiene en cuenta que es imposible negar la idea de la existencia de una dimensión multipartidista en Colombia, sobre todo si actualmente existen 16 partidos y movimientos políticos registrados ante la Organización Electoral y 10 más sin personería jurídica pero con fuerza parlamentaria. Ver Cuadro 1.

Por consiguiente, teniendo en cuenta tanto el criterio numérico como los niveles de fragmentación, estabilidad, organización y distribución concreta del poder, puede decirse que la clasificación más apropiada, dadas las características y particularidades del sistema de partidos colombiano, es la de un sistema bipartidista atenuado,⁵ el cual es soportado a su vez en un multipartidismo atenuado. Dentro de este sistema coexisten dos fuerzas

ideológicas mayoritarias que controlan un porcentaje amplio del electorado, y un número no despreciable de partidos y movimientos, en su mayoría con poca participación real en el poder, si se mide en votos y escaños, que en muchos casos tienen su origen en disidencias de los partidos tradicionales.

Con la Reforma Política aplicada en las elecciones de 2006 se obtiene un sistema de partidos medianos y pequeños. No existen en Colombia partidos grandes. El Partido Liberal, siendo el más grande, cuenta con un poco más del 20% de los electores y de los escaños parlamentarios en ambas cámaras. Este partido es seguido por los de la U, Conservador y Cambio Radical, con una votación entre el 15% y el 20%.

Legislación electoral y de partidos

La normatividad relacionada con los partidos y movimientos políticos es desarrollada en la Constitución Política de 1991. Se modificó con los actos legislativos 01 de 2003 “por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones” y 02 de 2004 “por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. Igualmente, se reglamentó con las leyes: 84 de 1993 “por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral”, 130 de 1994 “por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la

⁵ Clasificación compartida, entre otros, con académicos como David Roll, Eduardo Pizarro León-Gómez y Elisabeth Ungar.

Cuadro 1. Partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, o sin personería jurídica pero con fuerza parlamentaria.

Partido o movimiento político con personería jurídica vigente
Partido Liberal Colombiano (con pj)
Partido Conservador Colombiano (con pj)
Afrouinca (con pj)
Movimiento Nacional (sin pj)
Movimiento Nacional Progresista (sin pj)
Por el País que Soñamos (sin pj)
Huila Nuevo y Liberalismo (sin pj)
Partido de Acción Social (sin pj)
Movimiento de Salvación Nacional (sin pj)
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia "AICO" (con pj)
Movimiento Alianza Social Indígena (con pj)
Movimiento de Integración Regional "IR" (sin pj)
Movimiento de Participación Popular (sin pj)
Movimiento Apertura Liberal (con pj)
Movimiento Convergencia Ciudadana (con pj)
Partido Cambio Radical Colombiano (con pj)
Movimiento Renovador de Acción Laboral "MORAL" (sin pj)
Movimiento Popular Unido "MPU" (sin pj)
Movimiento "MIRA" (con pj)
Movimiento Alas Equipo Colombia (con pj)
Movimiento Opción Centro (con pj)
Movimiento Alianza Social Afrocolombiana (con pj)
Partido de la U (con pj)
Partido Polo Democrático Alternativo (con pj)
Partido Colombia Democrática (con pj)
Movimiento Colombia Viva (con pj)

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

* La convención "con pj" significa con personería jurídica. La convención "sin pj" significa sin personería jurídica.

de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones", 134 de 1994 "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana", 163 de 1994 "por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral", 182 de 1995 "por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a

éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones", 892 de 2004 "por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el

libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”, y 974 de 2005 “por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas”. Finalmente, se reguló por el Código Electoral (Decreto 2241 de 1986).

Además, existen las siguientes resoluciones expedidas por el Consejo Nacional Electoral que regulan las actividades de participación política de los partidos, establecen sus mecanismos de rendición de cuentas, sus instrumentos y montos de financiación, su auditoría interna, su democratización, la reposición de votos por parte del Estado y el acceso a los medios de comunicación: Resolución 23 de 1996, Resolución 50 de 1997, Resolución 5304 de 2003, Resolución 4904 de 2003, Resolución 1702 de 2004, Resolución 1528 de 2004, Resolución 0345 de 2004, Resolución 033 de 2005, Resolución 030 de 2005, Resolución 035 de 2005, Resolución 068 de 2005 y Resolución 069 de 2005.

En particular, la legislación sobre partidos se encuentra en la Ley 130 de 1994, y es la más codificada y menos dispersa. Las otras reformas políticas no han sido reglamentadas suficientemente, como tampoco se ha ajustado dicha ley a las nuevas definiciones constitucionales adoptadas en el 2003. La regulación debe recopilar los temas de financiación, democracia interna, consultas populares e internas, inscripción de candidatos de minorías políticas, acceso al espectro electromagnético de la Na-

ción y militancia única, participación de minorías políticas en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, entre otras.

Historia de los partidos y movimientos políticos

El surgimiento de los partidos políticos en Colombia se remonta a la primera mitad del siglo XIX, periodo durante el cual se crearon el Partido Liberal (1848) y el Partido Conservador (1849), quienes mantuvieron la hegemonía bipartidista en la vida política y electoral nacional hasta hace menos de 15 años. Posteriormente, gracias a los nuevos espacios de participación que brindaron la Constitución Política de 1991 y las leyes que la reglamentaron, el país ha visto surgir un gran número de partidos y movimientos políticos que representan diversas tendencias sociales e ideológicas. Entre estos se encuentran la Alianza Social Indígena, fundada en 1991; el Partido Cambio Radical, fundado en 1998 (Con el nombre inicial de Movimiento Valdivieso Presidente); y el Movimiento Equipo Colombia, creado en el año 2002, llamado posteriormente Alas-Equipo Colombia, gracias al proceso de unión con el movimiento Alas.

La reforma constitucional de 2003 o Acto Legislativo 01, además de reglamentar aspectos relacionados con el funcionamiento interno de los partidos o movimientos políticos, abrió espacios para el surgimiento de nuevas fuerzas. Como consecuencia de esta reforma constitucional, durante el año 2003 se crearon –entre otros– el Movimiento Colombia Viva, Colombia Democrática y los partidos Polo Democrático Independiente y Nuevo Parti-

do. Es decir, que en los últimos 15 años, el sistema de partidos colombiano ha pasado de un bipartidismo cerrado a un sistema multipartidista ponderado por una relativa vigencia del bipartidismo, que en la actualidad cuenta con 16 partidos o movimientos políticos registrados y 10 más sin personería jurídica, pero con representación parlamentaria.

A excepción de los partidos Liberal y Conservador, la fundación del resto de partidos o movimientos mencionados obedece a motivos que pueden considerarse como coyunturales. La creación de los dos primeros partidos políticos colombianos tiene sus raíces históricas en la Colombia postcolonial y en el surgimiento y consolidación de la nueva república. Es así como estos dos partidos surgieron como consecuencia de las diferencias ideológicas que existían en el momento entre las élites políticas, sociales y militares, respecto a la organización y administración del Estado naciente.

Los partidos y movimientos fundados en la década de los años 90 del siglo pasado (en la mayoría de los casos) son hijos de la coyuntura creada por la Constitución de 1991, la cual brindó espacios para la participación de nuevos grupos en la vida electoral y política del país, como fue el caso de la Alianza Social Indígena, movimiento minoritario creado gracias a los espacios de participación que la Constitución otorgó a la población indígena.

Por su parte, los partidos y movimientos creados en el 2003 son producto de la reforma constitucional de ese año y de los hechos políticos internos que permitieron

la unión de disidencias políticas de los partidos tradicionales en torno a nuevas corrientes y figuras políticas. Tal es el caso del Polo Democrático Alternativo, cuya creación es producto del Acto Legislativo 01 de 2003 y de la unión de diferentes corrientes minoritarias y de izquierda, que buscaban ser una alternativa y realizar oposición al actual gobierno; y del Partido Nuevo Partido, hoy Partido de la U, también producto de la reforma constitucional del 2003 y de la unión de varios parlamentarios con el objetivo de apoyar al actual mandatario.

La trayectoria electoral de diferentes partidos o movimientos políticos se deriva de su historia, es así como los partidos o movimientos fundados en el 2003 no tuvieron la oportunidad de participar en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2002, y su vida electoral se reduce a la participación en los comicios departamentales y municipales realizados en el 2003 y a las elecciones atípicas (también de carácter regional) que se han desarrollado en los últimos dos años. A pesar de lo anterior, estos partidos o movimientos poseen un número considerable de miembros en el Congreso de la República.

Estructura de jerarquía y decisión

Estructura interna

Existe un gran número de similitudes entre los partidos y movimientos políticos, en relación con su organización interna, específicamente en la forma como se encuentran estructurados sus cargos y órganos directivos. La totalidad de los partidos o movimientos tienen un cargo máximo

dentro de su estructura llamado presidente, encargado en la mayoría de los casos de representar públicamente al partido y de ejercer la vocería política del mismo. El presidente es, en algunos de los partidos en cuestión, el representante legal, y su poder o influencia sobre las actividades políticas del partido o movimiento varía entre uno y otro caso.

Existen dos formas principales de elección del líder o presidente, con las cuales es posible agrupar los partidos y movimientos trabajados. En la primera, el presidente es elegido por votación en la máxima instancia deliberativa de la organización; en este caso, la elección es realizada por la mayoría de niveles del partido, que van desde su dirigencia y bancada parlamentaria hasta las organizaciones de base local y afiliadas al partido. Esta forma de elección del líder partidario se encuentra instaurada en los partidos Liberal, Conservador, Polo Democrático Alternativo y el movimiento Alianza Social Indígena. En la segunda forma de elección, el presidente es elegido por los miembros del máximo órgano ejecutivo o directivo del partido; tal es el caso de los partidos Cambio Radical y del Movimiento Alas-Equipo Colombia.

Las formas de elección mencionadas anteriormente se encuentran establecidas en los estatutos de los diferentes partidos o movimientos, y por ende, deberían ser de estricto cumplimiento dentro del partido. Sin embargo, muchas de estas normas son pasadas por alto, y muchas veces son elegidos los líderes del partido a través de acuerdos entre sus directivos y no por medio de

mecanismos democráticos, participativos e incluyentes.

La estructura de los partidos políticos se encuentra organizada de forma jerárquica y vertical. En todos los partidos estudiados existe un órgano ejecutivo que se encarga principalmente de la dirección nacional, tanto política como administrativa. Este órgano ejecutivo es, en la mayoría de los partidos o movimientos, seguido por un órgano inmediatamente inferior, encargado también de realizar funciones administrativas y políticas a nivel nacional. Los partidos o movimientos que poseen este órgano ejecutivo inferior son: el Partido Cambio Radical, la Alianza Social Indígena, el Polo Democrático Alternativo, el Partido Liberal y el Partido Conservador.

A nivel subnacional, todos los partidos o movimientos políticos poseen ramas o unidades de base encargadas, entre otras cosas, de difundir la ideología y el programa del partido o movimiento a nivel local, de organizar sus campañas políticas y de realizar actividades partidistas en las regionales. Estas unidades se encuentran organizadas principalmente en la forma de directorios y comités, y sus principales demarcaciones geográficas son las regiones, los departamentos y los municipios (ver Cuadro 2).

Todos los partidos o movimientos analizados poseen unidades de base local. Cuatro de estos (Liberal, Conservador, Cambio Radical y Alas-Equipo Colombia) dicen tener este tipo de ramas en todo el territorio nacional. Esto puede obedecer a la influencia histórica de los partidos Liberal

y Conservador en regiones específicas del país y a la corta historia política del resto de partidos o movimientos; los cuales aún se encuentran en proceso de expansión y consolidación. Paradójicamente, el Movimiento Alas-Equipo Colombia, a pesar de ser relativamente reciente, posee unidades de base en casi todo el territorio nacional.

La jerarquización de las estructuras internas es común en todos los partidos o movimientos políticos, como también lo es la descentralización de sus unidades de base; las cuales, a pasar de ser autónomas, deben rendir cuentas a la dirección nacional respectiva. Debe entenderse que la jerarquización interna no es sinónimo de prácticas antidemocráticas al interior del partido, así como la existencia de una descentralización de sus unidades no im-

plica una mayor democratización interna. El nivel de democratización de un partido o movimiento debe medirse en función de otras prácticas como la participación de sus miembros y organizaciones en las instancias deliberativas y el empleo de mecanismos de elección de dirigentes internos y candidatos a cargos de elección popular, en los que participen los diferentes sectores que lo integran.

De otra parte, la Ley 130 de 1994, en su artículo 41, establece que todos los partidos o movimientos políticos deben crear un Consejo de Control Ético, con el propósito de colaborar permanentemente en la consolidación de la moral pública. En consecuencia, es común en todos los partidos y movimientos la existencia de un órgano de control ético. Este instrumento tiene como

Cuadro 2. Unidades de base local por partido

Partido o Movimiento	Nombre de la unidad de base	Demarcación geográfica	Cubrimiento
Partido Liberal	Asambleas y directorios departamentales, municipales y locales	Departamentos, municipios y distritos	Nacional
Partido Conservador	Grupos de base	Municipios, barrio, veredas	Nacional
Polo Democrático Alternativo	Comités departamentales, municipales y distritales	Departamentos, municipios y distritos	Regional
Cambio Radical	Direcciones y comisiones regionales y locales	Regiones y municipios	Nacional
Alas-Equipo Colombia	Consejos regionales, departamentales y municipales	Regiones, departamentos y municipios	Nacional
Alianza Social Indígena	Direcciones y comités departamentales y municipales	Departamentos y municipios	Regional

Fuentes: Información oficial de los partidos y movimientos. **Cuadro:** Autor.

principal función investigar y sancionar a sus miembros en caso de que estos incumplan o violen los principios, estatutos, código de ética partidista y, en algunos casos, las leyes y la Constitución Política. De igual forma, la Ley 130 de 1994 establece, en su artículo 48, que los partidos y movimientos deben designar un veedor, que se encargue de velar por el cumplimiento de los deberes y obligaciones de sus miembros que ocupen cargos públicos dentro del Estado o de elección popular. Por tal razón, todos los partidos cuentan con la figura de un veedor y sus funciones específicas se encuentran en sus estatutos.

Por otra parte, el Partido Conservador y la Alianza Social Indígena cuentan además con un Tribunal Disciplinario en el primer caso, y un Consejo Nacional de Garantías en el segundo caso, cuyas funciones pueden describirse como de complementariedad con el consejo de ética respectivo.

Estas dos instancias (que en los casos del Partido Conservador y la Alianza Social Indígena son tres) son las encargadas de realizar el seguimiento y la supervisión al comportamiento de los miembros y dirigentes de los partidos y movimientos; así como también, de investigar y dictar una sanción en caso de ser necesaria.

Actividad electoral interna y externa

La actividad electoral interna es uno de los aspectos más sensibles del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. En ciertos casos, su reglamentación es mínima o prácticamente inexistente, y en otros, a pesar de existir, no es

cumplida a cabalidad. Lo anterior, da pie para que los procesos electorales internos se sujeten a prácticas informales que pueden ir en contravía con la democracia interna de los partidos. Sin embargo, no debe desconocerse que algunos partidos y movimientos cumplen con la normatividad tanto interna como externa que regula sus procesos electorales.

El Partido Conservador tiene reglamentado el proceso de selección de candidatos a los diferentes cargos de elección popular. El Partido Liberal posee una reglamentación parcial, mientras que los movimientos Alas-Equipo Colombia y la Alianza Social Indígena se sujetan a una reglamentación informal del proceso. Por su parte, el Partido Cambio Radical no posee ninguna reglamentación al respecto. Finalmente, el Polo Democrático Alternativo se encuentra en proceso de reglamentar este aspecto.

El proceso de selección en algunos partidos y movimientos no se encuentra reglamentado. En los casos del Partido Conservador y la Alianza Social Indígena se realiza la selección de candidatos por medio de una votación mayoritaria en sus respectivos órganos deliberativos a nivel nacional; de igual forma, el Partido Liberal realiza su elección a través de una consulta interna definida también por una votación mayoritaria. El Partido Cambio Radical y el Movimiento Alas-Equipo Colombia, no poseen ninguna reglamentación al respecto, y el Polo Democrático Alternativo se encuentra en proceso de reglamentarlo.

Lo anterior, evidencia la ausencia total o parcial de reglamentación de los

procesos electorales internos en varios de los partidos y movimientos estudiados. El riesgo que se corre con la ausencia de reglamentación al respecto, es que los partidos se orienten hacia prácticas que no garantizan la libre participación y decisión de sus miembros en la selección de sus candidatos a cargos representativos de elección popular.

“El dilema principal de los partidos es cómo ser internamente democráticos sin dejar de ganar elecciones. La introducción de internas en América Latina ha mostrado que los esfuerzos democratizadores no suponen mayor éxito electoral. Si bien la celebración de elecciones internas ha contribuido a mejorar el nivel de legitimidad de los partidos ante la sociedad y a dirimir conflictos de liderazgo entre partidos y dentro de un partido político; no ha garantizado el rendimiento electoral. Candidatos poco populares son los que terminan ganando la interna, haciendo que sus partidos pierdan las generales. De un modo u otro, los políticos se enfrentan a ese dilema: cómo ser internamente democrático, sin perder elecciones, ya que el momento en que se da la derrota disminuyen los incentivos para democratizar. Es como un círculo vicioso.

”La evaluación de las reformas y la implementación de elecciones internas enseñan que los partidos deben tener en cuenta por lo menos cuatro dilemas: a) el de contar con padrones de afiliados actualizados y disponibles para todos los

miembros de la organización; b) el del financiamiento; c) el del papel de los órganos electorales sobre la actividad de los partidos y, uno de corte más voluntarista, d) el de la disposición de las élites a llevar a cabo los cambios necesarios para mejorar el funcionamiento partidista. Estos condicionantes pueden hacer fracasar cualquier proceso de cambio partidista o de reforma democratizadora. De ahí su importancia.”⁶

En cuanto a las actividades electorales de los partidos y movimientos, vale la pena resaltar un último aspecto relacionado con la campaña electoral de los candidatos elegidos o avalados por el partido, que buscan participar en las elecciones populares a distintos cargos públicos; este aspecto es la forma en que las organizaciones partidistas esperan que sus candidatos, de todos los niveles, hagan campaña. La totalidad de los partidos y movimientos confían en que la campaña sea realizada tanto a nombre del candidato como a nombre del partido o movimiento. Es decir, que el candidato además de hacer campaña a título personal, la realice por su partido, difundiendo su doctrina y preceptos ideológicos.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 modificatorio de la Constitución Política de 1991, estableció que los partidos o movimientos políticos tienen la posibilidad de optar por el voto preferente en sus listas a los diferentes cuerpos colegiados. En con-

⁶ Freidenberg, Flavia (2006). *Los partidos políticos, dilemas y desafíos*. XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, México, pp. 11-12.

secuencia, la existencia del voto preferente puede ocasionar que los candidatos realicen la campaña principalmente a título personal, pues su objetivo es la obtención de una curul; sin embargo, el partido también saldría favorecido, pues es necesario que en la campaña del candidato se identifique su pertenencia a una lista partidista determinada.

Principales retos y necesidades de los partidos

Un estudio sobre la situación de los partidos nos sitúa frente a problemas estructurales, a paradojas y a expectativas sobre su desarrollo futuro. Las principales necesidades que deben ser atendidas se podrían agrupar en tres ítemes: Sistema electoral y de partidos; sociedad civil; y funcionamiento interno, democracia y comunicación.

Sistema político electoral y de partidos

- La fragilidad de los partidos políticos y la inequitativa competencia a la que se ven sometidos con los movimientos políticos, los grupos significativos de ciudadanos, las organizaciones sociales que postulan candidatos y las organizaciones no políticas que presentan candidatos a elecciones.
- El mantenimiento de la excesiva individualización de la política, favorecida por la distorsión del voto preferente y las listas cerradas y bloqueadas.
- La imperiosa necesidad de presentar solamente listas y candidaturas únicas.
- La distorsión de los sistemas electoral y de partidos en el plano regional.

- Las nuevas regulaciones constitucionales y la precariedad de su desarrollo legal.
- Las inconsistencias, disfuncionalidad e incongruencias de las reglas básicas, a pesar de los principios electorales democráticos vigentes.
- La vacilación de los partidos para ajustarse a las nuevas normas.
- La débil estructura pública en la organización electoral sobre la dirección y orientación de partidos.
- Los cambios de regulación que exigen agrupar a los partidos, no les ha traído mayor prestigio, aunque hoy se tiene más deferencia hacia estos, por parte de la opinión pública, los medios de comunicación, la academia y los electores.
- La preponderancia del poder ejecutivo sobre el legislativo. No son los partidos el factor de confluencia para la estabilidad y el orden del sistema político.

Sociedad civil

- La valoración de los dirigentes y candidatos por encima de los partidos.
- La desconfianza y desprestigio de los partidos, acompañada paradójicamente del reconocimiento de su importancia y de su necesidad.
- El poco reconocimiento de los ciudadanos hacia los partidos; sin embargo, se percibe una recuperación.
- La disponibilidad de hacer esfuerzos para creer y apoyar a los partidos.

Funcionamiento interno, democracia y comunicación

- La disminución general del apoyo a las mujeres en el seno de la mayoría de los partidos.
- La percepción y el tratamiento diferentes sobre las cuotas. Estos no son la preocupación principal en todos los partidos.
- El poco cumplimiento interno de las normas de participación femenina.
- La democratización no puede significar un debilitamiento de los partidos como instituciones coherentes, transparentes y de sólida reputación.
- La democratización es una necesidad imperiosa. Hay que profundizarla y concertarla. La democracia interna tiene ventajas políticas y electorales, pero igualmente riesgos.
- La disparidad en los espacios para la diversidad de tendencias dentro del partido.
- El desigual desarrollo institucional, democratización, transparencia y reputación. Permanencia/intermitencia institucional.
- La democratización interna, la inclusión y la tolerancia, son temas de alto interés de los líderes políticos; pero, siguen sin constituir para los principales líderes la línea de definición de las acciones prioritarias.
- La fragilidad en la estructura interna.
- El peso de los procesos informales de comunicación al interior de los parti-

dos entre grupos distintos y niveles diferentes. La fluidez y efectividad de la comunicación en campaña electoral.

Bibliografía y fuentes de consulta

- Amador, Rafael (2003). *La reforma política, el régimen de partidos y el sistema electoral*, Bogotá, Instituto de Pensamiento Liberal.
- Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003). *La crisis de los partidos: ¿profundización o reforma?* [inédito], Cartagena.
- Giraldo García, Fernando (2003). *Sistema de Partidos en Colombia. Estado del arte 1991-2002*, Bogotá, CEJA.
- Giraldo García, Fernando (2005). "Partidos políticos" en *Proyecto de diseño de modernización del sistema electoral colombiano*, Bogotá. Informe de consultoría. PNUD.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos CAPEL (2004). *Hacia el fortalecimiento de los partidos políticos*, Santiago de Chile.
- Roll, David (dir.), (2005). *Partidos políticos y Congreso*. Bogotá. Fundación Konrad Adenauer.
- Sánchez, Fernando (2004). *Partidos políticos en la región andina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento* [inédito], San José.
- Ungar, Elisabeth, y Arévalo, Carlos Arturo (2004). "Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿crisis o

reordenación institucional?”, en *Partidos Políticos en la Región Andina: Entre la crisis y el cambio*, Lima, Internacional IDEA.

- Freidenberg, Flavia (2006). *Los partidos políticos, dilemas y desafíos*. XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, México.

Páginas de internet:

- www.cne.gov.co
- www.registraduria.gov.co
- www.partidoliberal.org.co
- www.partidoconservador.org
- www.partidocambioradical.com
- www.polodemocratico.net
- www.equipo colombia.org