

Consulta interna y democracia en los partidos políticos en Colombia: desarrollo y posibilidades*

Por Fabián Alejandro Acuña**

* Artículo recibido en mayo de 2011.
Artículo aprobado en junio de 2011.

** Docente-investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia.

Introducción

En Colombia hemos sido testigos de una serie de cambios que han tenido lugar en los partidos políticos en relación con procesos de democratización de sus estructuras internas. Ellos han abierto espacios para que la militancia y el electorado tomen parte en decisiones que antes eran exclusivas de círculos cerrados de la elite del partido, tales como la elección de los candidatos, la elección de miembros de la dirección nacional y regional y las decisiones programáticas.

A pesar de los recientes cambios operados en nuestro sistema de partidos (Gutiérrez y Acuña, 2010), este es un proceso que ha permeado tanto a las organizaciones tradicionales como a las de nueva generación, lo que evidencia la pertinencia de su estudio. Este artículo procura aportar al debate sobre el uso de la consulta interna como mecanismo para la toma de decisiones en los partidos políticos. Para ello se hará una descripción del desarrollo de esta herramienta y de las discusiones que han suscitado desde principios de los años noventa hasta nuestros días. El texto se compondrá de tres secciones: 1) una reflexión sobre el proceso de democratización de las decisiones en los partidos políticos; 2) el análisis de la consulta interna como instrumento de dicha democratización, que a su vez discutirá temas

como los antecedentes de la consulta en Colombia, el objeto y motivos de la consulta y los argumentos en contra del uso de este mecanismo; 3) posibilidades y conclusiones.

Los partidos políticos y la democracia interna

La discusión actual sobre partidos políticos se caracteriza por acentuar el desgaste de estas estructuras y su baja reputación. No es un fenómeno exclusivo de los partidos políticos colombianos; en el mundo sigue palpitante la pregunta sobre la pertinencia de dichas organizaciones, con mayor razón cuando han perdido de vista su función principal de servir de cadena de transmisión de las necesidades de la sociedad al Estado y han sido presa del interés particular y de intransigencias ideológicas (Holmberg, 2003). Además, se les acusa de estar divorciados de su fuente de legitimidad, que es la ciudadanía (Coppedge, 1998).

Sumado al desprestigio, los partidos enfrentan desafíos tales como las formas laxas de participación política –marchas, protestas alternativas– que congregan a voluntades de todo tipo en torno a valores universales que, de alguna forma, en medio de un mundo globalizado, han tenido mayor acogida y resultado frente a las limitaciones de los intereses locales o nacionales –espacio en el que se desenvuelven los partidos políticos (Von Beyme 1995)– y la contemporánea descentralización política, que crea ámbitos para la emergencia de nuevos partidos y movimientos sociales que compiten con relativo éxito frente a los tradicionales (O’Neill, 2005), obligando a estas organizaciones a proponer la vinculación de nuevo personal político en los espacios locales y a apelar nuevamente a sus bases.

Según Martz (1999-2000), este panorama explica la urgencia de los partidos políticos de acudir a procesos de democratización y reconciliación de los partidos con la ciudadanía. Por esa razón dichas organizaciones han tendido a la apertura de sus estructuras y a la toma de algunas de sus decisiones internas

en las cuales la militancia y el electorado pueden tomar parte o conformar cuerpos en la dirigencia de sectores antes relegados, como las mujeres, las juventudes¹ y las minorías étnicas, entre otros.

Este proceso —que aunque interno no deja de ser altamente conflictivo— podría interpretarse, siguiendo a Hirschman (1971), como el instrumento de la “voz” a través de la cual las organizaciones activan mecanismos para facilitar la recepción de lo que piensan sus afiliados o la ciudadanía y de esa forma evitar que ellos opten por la “salida”: desafiliación, disidencias, entre otras. Ampliar la posibilidad de la voz permite la manifestación de otras “voces” que no siempre están en sintonía con las posiciones del sector directivo del partido².

Para finalizar esta primera parte, no debemos olvidar un fenómeno que nutrió el proceso de la democratización de las estructuras partidistas. Gutiérrez (2007) lo describe como “lo pequeño es hermoso” y consiste en un cambio en la composición del personal político tradicional por nuevas figuras regionales y locales, quienes propician renovadas técnicas de consolidación de electorados más cercanos a través de fidelidades personales, más que partidarias (Gutiérrez y Acuña, 2010). Para esta nueva elite partidista que emerge del entorno local la democratización de los partidos es una plataforma ideal para posicionarse mejor y hacerse visible en las filas de su partido. En la competencia entre la elite nacional y local en los partidos, esta última ha logrado actuar con relativo éxito frente a la primera (O’Neill 2005, Gutiérrez 2007).

¹ De lejos, los directorios de juventudes de los partidos son los más activos y en ocasiones los más ideologizados. El estudio de estas organizaciones es una tarea pendiente, tema que rebosa el objeto de este artículo.

² El lector recordará que el Partido Liberal, luego de permanecer ocho años en la oposición al gobierno Uribe, en el momento de vincularse a la coalición de Unidad Nacional propuesta por el gobierno Santos, fue escenario de fuertes críticas de diversos sectores internos a la dirección nacional. Entre las más férreas estuvo la de las juventudes liberales, que en la convención circularon un panfleto que decía: “si estás de acuerdo con los falsos positivos, eres un falso liberal”.

La consulta interna como mecanismo democratizador

El proceso democratizador de los partidos en Colombia surge con la consulta interna; ella se ha convertido en la herramienta de decisión más utilizada por los partidos tradicionales y los nuevos. La reforma política de 2009 establece que los partidos políticos pueden acudir a ella para la toma de decisiones y la selección de sus candidatos³, y que lo pueden hacer por consulta popular interna o interpartidista⁴. La manera como esta reforma política entiende la “consulta popular” difiere del mecanismo de participación ciudadana contenido en la Ley 134 de 1994 y denominado de la misma forma.

La consulta popular que se utiliza como mecanismo de participación ciudadana es definida por la ley como “la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de transcendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto”. Es decir, su resultado es de carácter vinculante de toda la ciudadanía, según el nivel territorial de la consulta, mientras que la consulta popular para la toma de decisiones y selección de candidatos de los partidos políticos, a la que se refiere la reforma política de 2009, apela al electorado para una decisión interna de una organización política. Para evitar la confusión de estos dos términos en nuestro análisis, las consultas que utilizan los partidos políticos serán denominadas “consulta interna”, porque la decisión es privativa de cada partido⁵. La “consulta interna” de los partidos se entiende entonces como la apelación al electorado sobre decisiones internas del partido; ellas pueden ser abiertas o cerradas, dependiendo del tipo de electorado al cual se apela, y se diferencian por su forma y su objeto.

³ Acto Legislativo 1 de 2009 (julio 14), Art. 1, que modifica el Art. 107 de la Constitución.

⁴ La modalidad de elección interpartidista se implementó ante la proliferación de candidatos a la Presidencia en las filas de los partidos que hacían parte de la coalición uribista. Anteriormente la normatividad contemplaba la selección de candidatos en cada partido, y la reforma permite consultar al electorado por candidatos de diferentes partidos.

⁵ O coalición de partidos, si es el caso.

La *forma* hace alusión al electorado que se consulta, que puede ser interno (la militancia del partido) o externo (los simpatizantes). La diferencia entre la militancia y los simpatizantes radican en el tipo de afiliación al partido. El primer grupo hace referencia a aquellos que tienen calidad de afiliados, que en ocasiones se encuentran certificados mediante el carné, cuestión que resulta problemática debido a que Freidenberg (2005) advierte sobre el bajo nivel de carnetización de afiliados que existe en los partidos latinoamericanos. Los simpatizantes son quienes se identifican con las políticas, el ideario, el personal político de los partidos, pero su simpatía no implica afiliación. Cada modalidad tiene diferentes implicaciones. A la primera podemos denominarla consulta cerrada y a la segunda consulta abierta⁶, por acudir al conjunto del censo electoral (Bochel y Denver, 1983).

La segunda diferenciación se encuentra en el *objeto* o motivo de la consulta: a) selección de candidatos para el nivel ejecutivo, y recientemente para la conformación de listas para corporaciones públicas, el mecanismo más utilizado por los partidos (Acuña, 2009); b) selección de directivos, delegados a las convenciones; y c) aspectos programáticos del partido. Un conteo reciente muestra que los partidos políticos colombianos han realizado alrededor de diecisiete⁷ consultas internas (Murgueitio, 2010) y que su objeto varía entre los anteriores señalados, como será desarrollado más adelante.

Antecedentes de la consulta interna en Colombia

Como se anotó atrás, el proceso de democratización de los partidos colombianos comienza con la consulta (interna) popular realizada en el Partido Liberal⁸ y su primer protagonista fue Luis Carlos Galán, quien en 1980 había creado

⁶ El Partido Liberal la denominaba consulta popular, pero este concepto puede confundirse con el mecanismo de participación que propone la Constitución de 1991, que no es exclusiva de los partidos.

⁷ Las que han realizado “los partidos Liberal (1990, 1994, 1999, 2007, 2010), Conservador (2005, 2007, 2008, 2009, 2010), Mira (2007,2009), PDA (2007, 2008, 2009), Partido de la U (2008) y Partido Verde (2010)” (Murgueitio 2010).

⁸ En el periodo posterior al Frente Nacional, el Partido Liberal se constituye en el primer elector y la primera mayoría, y buena parte de la innovación política se ha originado allí.

una facción dentro de ese partido, llamada Nuevo Liberalismo, en protesta contra las costumbres políticas de los barones regionales del partido. Toda la década de los años 80 hizo eco de la doctrina de reformar y democratizar el Partido Liberal, y por otro lado combatir el narcotráfico y su influencia en la vida política del país, pero en 1982⁹ las elecciones, las cifras y los votos no favorecieron al movimiento para alcanzar la presidencia por fuera de las filas del liberalismo, y en 1986 decidió retirarse de la contienda.

“... el Nuevo Liberalismo había logrado una interesante penetración [...] pero hay que decirlo con toda claridad, no tenía un desempeño electoral muy esperanzado [...] curiosamente, Galán tenía cada día una mayor dimensión política pero la votación era precaria, si no se estancaba inclusive disminuía. Eso llevó a reconocer una realidad, y es que había que buscar una base política mayor, y eso llevó a pensar y a plantear un proceso de integración con el Partido Liberal, en donde de alguna manera, pues, también se habían creado unas condiciones para que él (Galán) pudiera retornar al partido y reintegrarse, como en efecto sucedió” (Entrevista personal a Alfonso Valdivieso, mayo de 2007).

Finalmente, en 1988, el Nuevo Liberalismo realiza su último congreso, donde toma la decisión de clausurar el movimiento y reintegrarse al Partido Liberal con la condición de que el Partido dejara de elegir su candidato a la Presidencia por medio de convenciones¹⁰ y que a cambio la elección estuviera en manos de los electores a través de la consulta popular, condición que fue aceptada por el partido y que culminó con el retorno de Luis Carlos Galán y sus adeptos al oficialismo liberal. Luego del asesinato de Galán, perpetrado en agosto de 1989 por orden de Pablo Escobar, jefe del Cartel de Medellín, una de las mayores preocupaciones de la facción galanista y su familia era no dejar morir con Galán la Consulta que él mismo había conquistado mediante su reintegro al partido.

⁹ Votación para la Presidencia de 1982 (sin contar la depositada en embajadas diplomáticas): Belisario Betancur, candidato conservador: 3.164.962 votos; Alfonso López M., candidato del oficialismo liberal: 2.78.807 votos; Luis Carlos Galán, liberal disidente, Nuevo Liberalismo: 728.424 votos.

¹⁰ Mecanismo que, según Galán, era la expresión de la “maquinaria regional”, a la que veía con recelo.

“... para Gloria (esposa de Galán) la ausencia de Gaviria (que se encontraba en Valledupar en un evento de campaña el día del atentado) también resultaba dramática: había escuchado que los samperistas y otros sectores liberales querían desmontar la consulta popular como resultado del asesinato. Ella pensaba que era completamente absurdo que el asesinato del hombre que había luchado y ganado la batalla por crear la consulta causara justamente el desmonte de dicho mecanismo. ‘Hay que decirle a Gaviria que salve la consulta’, les dijo y les repitió a varias personas que hablaron con ella esa madrugada y durante las horas siguientes, entre ellas muy especialmente a Juan Manuel”¹¹ (Vargas, 1993).

Galán había ganado el espacio de la consulta popular (abierta) para la elección del candidato presidencial y habría sido el seguro ganador en caso de haber podido huirle a la muerte. Quien asumió las banderas de Galán fue César Gaviria, que llevó la Consulta popular hasta las últimas consecuencias, a pesar de las continuas amenazas a favor de su desmonte y de amenazas contra su vida. Para César Gaviria, la votación del 11 de marzo de 1990 significó más de lo esperado por muchos sectores, pues superó ampliamente a los demás competidores, y entre ellos a los más fuertes: Ernesto Samper y Hernando Durán Dussán¹².

La consulta interna se convirtió en una de las innovaciones tecnológicas más importantes para la selección de candidatos. Según Duverger (1957), estas nuevas tecnologías políticas tienden a ser imitadas por las otras opciones políticas. Es indudable que la innovación permite que la decisión sea más democrática y que pretende sacar la elección del candidato –y la decisión sobre otros temas importantes para la colectividad– de los círculos cerrados de una convención o de los cuadros del partido, y someter la selección del candidato a la opinión de la militancia o de todo el electorado, según sea el caso; en otras

¹¹ Juan Manuel Galán, hijo mayor de Luis Carlos Galán, en el discurso del sepelio de su padre, sorpresivamente, entregó a Gaviria las banderas de la candidatura liberal: “quiero pedirle al doctor César Gaviria, en nombre de mi pueblo y en nombre de mi familia, que en sus manos encomendamos las banderas de mi padre, y cuente con nuestro respaldo para que sea usted el Presidente que Colombia quería y necesitaba. Salve usted a Colombia” (*El Tiempo*, 19 de agosto de 1989).

¹² En esta consulta Gaviria obtuvo 2.796.623 votos (51%), Durán Dussán 1.204.779 (22,2%) y Samper 1.028.593 (18,95%). Fuente: estadísticas electorales, Rnec.

palabras, la decisión ya no dependería del núcleo, ni de la estructura interna del partido, sino de la aceptación del candidato en la población militante o general (Acuña, 2009).

Objeto y motivos de la Consulta en los partidos colombianos

Los partidos políticos le han dado diferentes usos a la consulta interna. En párrafos anteriores se mencionaron tres: la selección de candidatos, la elección de directivos y los aspectos programáticos. Esta sección desarrolla cada uno de ellos.

Selección de candidatos

Constituye el primer objetivo que tienen los partidos para acudir a ese mecanismo (Rahat y Hazan, 2001 y Katz, 2001). Freidenberg (2005) reconoce la relación directa entre la forma como se toma la decisión sobre el candidato del partido y la disciplina del mismo: “la selección de candidatos influye [...] sobre la disciplina de los miembros del legislativo, ya que delimita a quién se debe la obediencia (cúpulas vs. ciudadanos), condiciona el grado de cohesión interna del bloque e influye sobre la rendición de cuentas que los políticos llevan frente a sus ciudadanos”.

En la consulta abierta se crean incentivos para que los candidatos busquen su electorado fuera del partido. Ella tiende a adoptar posiciones centristas que buscan maximizar el apoyo del votante medio; esto puede ser favorable al momento de lograr mayores votaciones, pero se puede perder en cercanía ideológica con el centro del partido, o, como lo señala Freidenberg (2005), puede originar problemas de disciplina interna o “insurrección” por parte de los políticos a la dirigencia del partido, en la medida en que los candidatos obtengan sus votos por fuera de la militancia del partido y que sus propuestas busquen satisfacer más a su electorado que a la dirigencia del partido.

Para mencionar un ejemplo de este tipo de tensiones, una de las principales preocupaciones del sector radical del PDA en la elección del candidato a la

alcaldía en 2007, disputada entre Samuel Moreno y María Emma Mejía, era la de mantener la pureza “ideológica” y garantizar que el candidato elegido representara fielmente los intereses del PDA, debido a que el primero tenía sus mayores apoyos dentro del partido, mientras para la segunda candidata era más importante el voto de opinión (Acuña, 2009).

“... en el Polo hay dos sectores básicos, está lo que llamamos el sector democrático y está lo que se llama el sector radical. Así lo han bautizado [...] el sector radical, cuando se conforma la lista, no admite que una persona que no viene originalmente de la izquierda sea la que encabece la lista de izquierda, allí estuvo uno de los mayores tropiezos [...] muchos del sector democrático compartíamos eso, y le sacaban a María Emma su pasado: ministra de esto, ministra de aquello, embajadora aquí [...] y ahora se lanza a la alcaldía de Bogotá con un partido de derecha, no sale y aparece en un partido de izquierda y a encabezar una lista de izquierda [...] era un sector liberal que se está viniendo hacia el Polo”¹³.

Al respecto, para los partidos es importante examinar la conveniencia de realizar consultas abiertas o cerradas, debido a que la democratización de este tipo de decisiones tiende a alimentar las luchas intestinas entre facciones de los partidos. Este fenómeno puede ser horizontal o vertical: horizontal, cuando la lucha se presenta entre liderazgos nacionales, regionales o locales, en su mismo nivel; vertical, cuando los liderazgos de los menores niveles ejercen presión y se convierten en competencia de los liderazgos de niveles mayores¹⁴ (Gutiérrez, 2007).

La consulta, como mecanismo de selección de candidatos, ha sido utilizada con mayor frecuencia para candidatos del nivel ejecutivo (Presidente, gobernadores y alcaldes), pero recientemente se ha convocado al electorado para la

¹³ Entrevista con el concejal Laureano García, miembro fundador del PDA que hace referencia al evento de conformación de la lista de Senado para el año 2006, en la cual a María Emma Mejía, que estaba dando sus primeros pasos en el PDA, se le iba a otorgar la cabeza de lista.

¹⁴ Se comete un error metodológico cuando se analizan los partidos políticos como una unidad coherente y se dejan de lado las luchas entre facciones. La competencia por llegar a las instancias de decisión de los partidos a menudo se omite.

organización de las listas a las corporaciones públicas (Cámara de Representantes¹⁵, Asambleas de Diputados, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales (JAL)¹⁶).

La consulta como mecanismo de elección de directivos del partido

Ante la indefinición de la elección del candidato oficial del liberalismo y la necesidad de una renovación de la dirección del partido, la consulta fue fórmula que el ex presidente Alfonso López Michelsen sugirió como método de elección del jefe único del Partido Liberal en 1997:

“López propuso que en vez de escoger candidato para luego designarlo como jefe único se haga al revés: que primero se seleccione al director del liberalismo a través de una consulta y luego se le ratifique como el aspirante único de la colectividad a la presidencia [...] De esta forma se supera el problema de que la ley electoral alude que no se puede escoger candidatos del partido que coincidan con las elecciones, sin embargo sí autoriza a los partidos a consultar a sus afiliados sobre otros temas”.

El Partido Conservador también tuvo la experiencia de la consulta interna en noviembre de 2005, cuando convocó al electorado a definir tres temas, entre ellos el de “elegir por primera vez su dirigencia a nivel territorial, es decir, sus directorios departamentales, municipales, locales o comunales” (Murgueitio, 2011). Esta forma de consulta es de las más conflictivas, debido a que se incentiva una competencia entre la dirigencia nacional y la regional —que en ocasiones es la que tiene los votos más cercanos—. En 2008 se consultó por primera vez sobre la composición del directorio nacional.

¹⁵ El Partido Conservador realizó esta consulta en 2005.

¹⁶ Al momento de escribir este artículo se preparan consultas internas para la definición de listas para niveles locales (29 de mayo de 2011). Véase en “Consultas internas, costo excesivo para la democracia” (*La Patria*, 22 de mayo de 2011).

En relación a la consulta interna para la elección de directorios regionales y delegados a las convenciones de los partidos, una vez más esta práctica tiene origen en el Partido Liberal y señala que, de acuerdo con sus nuevos estatutos, se debe elegir por consulta popular interna a los directorios locales, municipales, departamentales y del Distrito Capital (Estatutos del Partido Liberal Colombiano, art. 21, 2002). Esta práctica la acogen posteriormente otros partidos. En la junta de parlamentarios y la conferencia de directorios regionales, el Partido Conservador aprobó los nuevos estatutos, donde se establece que los directorios de todo orden deben ser elegidos por consulta popular (Estatutos del Partido Conservador Colombiano, art. 75, 2005). Las consultas pueden ser abiertas o internas¹⁷ y el Directorio Nacional Conservador determinará la conveniencia del uso de las dos opciones de consulta para los órganos competentes dentro del partido¹⁸. El PDA también adoptó el mecanismo de elegir por consulta popular una parte de los delegados al segundo Congreso Nacional, en votación que se realizó en noviembre de 2006 en todo el territorio nacional y que contó con la participación de 500.000 personas aproximadamente.

Consulta interna para efectos programáticos

El Partido Liberal utilizó el método de la consulta para la aprobación, en marzo de 2002, de la plataforma ideológica, el código disciplinario y los nuevos estatutos del partido; se contabilizaron 2.566.129 votos, de los cuales 1.699.191

¹⁷ Los estatutos del Partido Conservador hacen claridad sobre la diferencia entre la consulta abierta y la interna. Abierta (Art 76): “La consulta popular abierta es aquella en la que pueden participar todos los ciudadanos que conforman el censo electoral de la correspondiente jurisdicción. Se presume que la persona que vota en esta consulta manifiesta públicamente y ante la Organización Electoral de la República de Colombia, su voluntad libre de pertenecer al Partido Conservador Colombiano”. Interna (Art. 77): “La Consulta interna es aquella que se hace a los militantes del Partido y en la que solo pueden participar quienes se encuentren inscritos en el Censo conservador con tres meses de anticipación a la fecha de la consulta, de conformidad con la reglamentación que expida el Directorio Nacional Conservador o la autoridad facultada para ello”.

¹⁸ En el art. 75 se define que el Directorio Nacional Conservador determina la conveniencia de utilizar la consulta abierta o la interna para la elección de directores y candidatos, pero el art.78. manifiesta que “La Consulta popular interna procede siempre que se trate de: 1. Elegir los directorios del Partido a cualquier nivel; 2. Elegir candidatos a elecciones unipersonales: Presidencia de la República, gobernadores y alcaldías”.

(67%) apoyaron la iniciativa de reforma a los estatutos, y 320.597 (12%) votaron por el “no”¹⁹. Esta votación es motivo de orgullo para el liberalismo, debido a que sobrepasó las expectativas que tenían sobre la convocatoria: “La verdad es que, comparativamente, el Partido Liberal Colombiano ha dado una demostración de mayor participación que otros partidos en el mundo democrático. Con un potencial superior a los diez millones de votos, el Partido Social Obrero Español (Psoe), por ejemplo, adoptó sus más recientes decisiones internas con cerca de quinientos mil votos, es decir, apenas el 5%, y lo propio puede decirse de las primarias de los partidos en EE.UU., donde la participación no supera el 20%. De manera que la consulta interna del Partido Liberal es ejemplar, y lejos de darle razón a quienes vaticinaban la desaparición del liberalismo colombiano, dejó sin piso tan arbitrario diagnóstico” (Partido Liberal, 2002). Fueron palabras de Edmundo López Gómez, presidente del comité preparatorio de los estatutos.

En 2005²⁰ y 2008²¹ el Partido Conservador realiza consultas multite-máticas. Una de las preguntas formuladas en 2005 pretendía consultar al electorado si quería que los conservadores tuvieran un candidato propio para la Presidencia o preferían apoyar a un candidato de alianza para 2006 (la verdadera intención de la pregunta era definir el acompañamiento a la primera reelección del presidente Uribe). En 2008 el partido formuló dos preguntas sobre aspectos programáticos: a) ¿Está de acuerdo con una eventual reforma constitucional que permita la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores?, y b) ¿Está de acuerdo con que el Partido Conservador siga impulsando sus programas sociales, “Familias en Acción” y “Banca de las oportunidades?”. Las dos consultas (2005 y 2008) fueron calificadas como abiertas. Con ocasión de consultas hechas en el ámbito municipal, preguntaron a la ciudadanía si estaba de acuerdo con que el Partido Conservador

¹⁹ Los votos restantes son: nulos, 57.686 y sin marcar, 499.655. Sumado todo da el total de 2.566.129 votos.

²⁰ La consulta de 2005 se proponía elegir la dirigencia del nivel territorial y candidatos a la Cámara de Representantes, y decidir si el partido debía presentar candidato único a la Presidencia o respaldaban una coalición.

²¹ La consulta de 2008 se proponía “Elegir por primera vez el Directorio Nacional Conservador, y por segunda vez los directorios en sus otros niveles. Así mismo se formularon dos preguntas temáticas” (Murgueitio, 2011).

tuviera un candidato de alianza o de coalición para las alcaldías de Cali y de Fresno (Tolima)²².

El Movimiento Mira realizó una consulta similar a la ciudadanía, determinada por distintas preguntas. En Bogotá la pregunta decía: “¿quiere usted que el Movimiento Político Mira inscriba como candidato a la alcaldía de Bogotá a Carlos Alberto Baena López, siempre y cuando obtenga una votación representativa en esta consulta?” En Popayán rezaba: “¿quiere usted que el Movimiento Político Mira, inscriba como candidato a la alcaldía de Popayán a Lucio Muñoz Meneses?” “El Movimiento Mira planteó una consulta interna particular: la disputa es entre un solo candidato. Ellos les preguntarán a los bogotanos si quieren que Carlos Alberto Baena sea su candidato a la alcaldía el próximo 28 de octubre. Esto sucederá solo si al menos 250.000 ciudadanos avalan su candidatura; de lo contrario, él ya tiene su plan B: será de nuevo candidato al concejo”²³. En esa consulta Baena obtuvo 30.025 votos, lo que determinó que postulara nuevamente su nombre, en lista cerrada, al concejo de Bogotá, en la cual alcanzó 85.450 votos, que le permitieron obtener dos curules en esta corporación.

Dificultades que presenta la consulta interna

Si bien la consulta interna se puede constituir en un mecanismo democratizador y modernizador de los partidos que optan por esa vía, también es objeto de opiniones divergentes, principalmente en relación con la disciplina interna y el fortalecimiento de la estructura partidaria, entendiéndose que la apertura de estos espacios puede minar la disciplina de los partidos. Esta sección pretende describir los cuestionamientos más frecuentes que se presentan en las discusiones internas en cuanto al empleo de este mecanismo.

²² En Fresno (Tolima), el Partido Conservador también realizó una consulta para determinar si debía tener una lista de alianza o de coalición para el concejo municipal.

²³ Votebien, 2007. Carlos Alberto Baena, precandidato a la alcaldía de Bogotá por el Movimiento Mira.

La consulta como un instrumento creíble

La primera dificultad de la consulta interna es lograr que los mismos candidatos la identifiquen como el mecanismo idóneo. En 1997 la consulta fue un instrumento cuestionado, no solo para la elección nacional sino también para la de candidatos locales. En acta de la Dirección Nacional Liberal (DNL) del mes de mayo, el secretario del partido, Alberto Camilo Suárez de la Cruz, informó sobre “la falta de entusiasmo para la inscripción de candidatos y la circunstancia de que en los municipios en que han inscrito candidatos solo se cuente con un candidato, a lo que los directores expresaron que para que exista consulta se necesitan mínimo dos candidatos. En el caso que solo haya un candidato no se realizaría consulta” (Acta del 21 de mayo de 1997 de la Dirección Nacional Liberal, DNL). En los municipios y departamentos no se inscribían en la consulta porque no creían en el proceso.

La consulta no crea compromisos efectivos respecto a la disciplina interna

Otra dificultad frecuente es el temor de que las reglas del juego de la consulta no sean respetadas: se trata del desacato a la consulta y de sus resultados. La elección del candidato único del liberalismo a la gobernación de Cundinamarca, hecha a través de consulta, fue conflictiva. En 1997 participaban Andrés González, Álvaro Cruz, Carlos Guzmán Botero y Luis Carlos Guzmán, y, contrariamente a lo establecido por la DNL, Camilo Sánchez declara que no someterá su nombre a la consulta para la gobernación. Ante este pronunciamiento, la DNL determina no expedirle el aval como candidato del partido, alegando que no respetó las reglas, y Sánchez se presenta a las elecciones de octubre como candidato liberal independiente. Sánchez, que postuló su nombre por fuera de los lineamientos del partido, recibió el apoyo de Horacio Serpa²⁴, precandidato liberal a la Presidencia que con frecuencia aboga por el respeto a la institucionalidad del partido; es decir, no hay ninguna sanción

²⁴ “Horacio Serpa [...] hoy asistirá a una reunión con los dirigentes departamentales de la candidatura de Camilo Sánchez a la gobernación de Cundinamarca” (“En qué andan los candidatos”, en *El Tiempo*, 29 de julio de 1997).

para quien se declare en desobediencia a las reglas impuestas por la dirección partidaria.

Por otro lado, ese mismo año, el precandidato presidencial Juan Manuel Santos había declarado que participaría en la consulta popular pero que, en caso de perder, no apoyaría al ganador, refiriéndose al candidato Serpa (“Acatar las reglas de la consulta liberal”, en *El Tiempo*, 10 octubre de 1997). Esta declaración es un claro atropello a la consulta como institución. El código de ética del partido, artículo 17, se refiere a este asunto al consignar que quienes no apoyen al ganador de la consulta podrían ser sancionados incluso con la expulsión del partido. De todas formas, el código de ética siempre ha sido sobrepasado, en el sentido de que, en la práctica, la consulta interna carece de elementos contundentes para castigar a quien la infrinja; al contrario, esta es una de las actitudes más frecuentes de quienes pierden la consulta:

“[La consulta es] un mecanismo alrededor del cual, pues, Galán cifraba muchas de las esperanzas [...] y yo personalmente siempre he tenido mis dudas. Yo creo que el mecanismo de la consulta sirve para escoger candidato, pero es muy, muy, muy dudoso para ser utilizado como mecanismo que comprometa el voto liberal o el voto de la colectividad. Luego de haber escogido el candidato, me explico, se escoge y se decide quién es la persona que va a representar al partido, pero cuando se va a las elecciones generales, la militancia liberal no actúa en forma consistente y eso me lleva a mí a pensar que desafortunadamente no cumple ese propósito de comprometer al grueso del partido, y además la veo también muy interferida por otros factores” (Entrevista personal a Alfonso Valdivieso, mayo de 2007).

A pesar de sus fracturas internas, el PDA se había caracterizado por el respeto a las reglas y los resultados de las consultas internas. En las consultas internas que han realizado, como en el caso de la elección de su candidato presidencial en 2006, cuando Carlos Gaviria superó a Antonio Navarro (52,5%, y 45,7%, respectivamente), y en la consulta para determinar el candidato a la alcaldía en 2007, entre Samuel Moreno y María Emma Mejía (64,73%, y 24,55%, respectivamente), los perdedores hasta el momento han respetado el

resultado y han acompañado la campaña del ganador, contribuyendo así a la unidad del partido al evitar una división interna. No sucedió lo mismo en la última consulta para la presidencia, donde competían Gustavo Petro (234.244 votos) y Carlos Gaviria (210.440 votos): el primero ganó pero el PDA no logró conformar la unidad para la elección nacional.

En la última consulta para la elección del candidato presidencial del liberalismo, cuando los principales personajes que disputaban la nominación eran Horacio Serpa (47,21%), Rafael Pardo (23,63%) y Rodrigo Rivera (22,45%), Serpa fue el ganador, sus compañeros de competencia lo dejaron solo y en la elección a Presidente sus votos fueron equivalentes a los conseguidos por él solo en la consulta de su partido²⁵.

Altos costos económicos de la consulta

Otra dificultad que le endilgan a la figura de consulta interna es el alto costo que implica, tanto para la organización electoral en dinero y recursos logísticos, como para el partido y los candidatos que la disputan, debido a que se debe hacer doble campaña; en ocasiones, el alto costo de las consultas no es más que un discurso, pero cuando el dato llega a los medios de comunicación masivos puede despertar incomodidad en el electorado y aumentar el descrédito de los partidos políticos entre la población.

Un ejemplo de ello puede encontrarse en 1997, cuando la DNL fue muy cuestionada por el costo que le acarreó a la organización electoral la indecisión en la definición de sus candidatos para las elecciones locales. “Para el caso de Bogotá y otras alcaldías se conserva la realización de la consulta popular programada para el 27 de julio; esta consulta fue cuestionada desde la Registraduría debido al alto costo que generó a causa de la indecisión de los partidos, debido a que en varios lugares a última hora fue cancelada. *El registrador Orlando*

²⁵ Los votos que Horacio Serpa obtuvo en la consulta liberal de marzo de 2006 fueron 1.051.533, y sus votos para la Presidencia de la República en el mes de junio del mismo año sumaron 1.404.235.

Abello insiste que el erario público perdió 1.487 millones de pesos por cancelación de consultas en varios lugares del país [...] dice que los partidos son irresponsables (“Polémica por costos de consultas”, en *El Tiempo*, 25 de julio de 1997).

El alto costo para la Registraduría, para el partido y para el candidato fue una de las razones a las que aludió el candidato Serpa para renunciar a la consulta popular. Así lo dio a conocer *El Tiempo*. Según este diario Serpa no se sometería a la consulta interna *porque* “le generaría grandes gastos [a su campaña] que podrían invertirse en la campaña a la primera vuelta presidencial” (“Serpa no va a la consulta interna liberal”, en *El Tiempo*, 21 de octubre de 1997).

Con ocasión de las consultas internas realizadas en 2007 se crea la necesidad de regularlas para todos los partidos, a fin de evitar a la Nación el inmenso gasto que exige toda la logística de una consulta, comparado con los pobres resultados de la concurrencia a las urnas:

“Además de los 36 mil millones de pesos que invirtió en las consultas internas, el Estado deberá pagar 1.600 millones de pesos para la reposición de votos. Así lo dispuso el Consejo Nacional Electoral, que explicó que la reposición de votos será de 612 pesos por los votos que se registraron en las consultas de alcaldes y concejales, así como 1.081 pesos por los depositados para gobernadores y asambleas. Y aunque la cifra no es alta desde el punto de vista macroeconómico, si es paradójico que el Estado deba desembolsar tal dinero, cuando el abstencionismo en los más recientes comicios fue de 96,3 por ciento” (“El Estado tendrá que pagar 1.600 millones de pesos por reposición de votos”, en *El Espectador*, 6 de septiembre de 2007).

En 2011, con la ola invernal que vivió el país, las consultas internas de los partidos aparecen muy cuestionadas por su alto costo, con el argumento que ese dinero podría aprovecharse en beneficio de los damnificados de las inundaciones.

“En un total de 323 municipios de 26 departamentos se realizarán 477 consultas de partidos y movimientos políticos. Aunque el Gobierno destinó para ese proceso electoral \$60 mil millones, aún no se conoce a ciencia cierta cuál

será su valor total. Llama la atención que en medio de la ola invernal que azota al país y con la falta de presupuesto de la que se queja la Registraduría, una sola colectividad, el Partido Conservador Colombiano, haya solicitado hacer 77 consultas internas únicamente para decidir quiénes serán sus candidatos a concejos” (“Consultas internas, costo excesivo para la democracia”, en *La Patria*, 22 de mayo de 2011).

El riesgo de producir una elección con una votación minoritaria

La intención de una consulta que se hace al total de la población es que el ganador sea escogido por una votación importante y que el partido y el candidato lleguen fortalecidos a la competencia general. En la práctica, la mayoría de consultas se han caracterizado por bajos niveles de participación y ganadores con votaciones minoritarias. En 1997 la DNL fue cuestionada todo el tiempo, por la falta de organización, definición e información acerca de las consultas internas cumplidas en varios lugares del territorio nacional: “como era de esperarse entonces, los resultados fueron muy pobres, no solo para el liberalismo, sino para otras colectividades que habían citado sus consultas al mismo día” (“Abstención del 85% en las consultas”, en *El Tiempo*, 29 de julio de 1997). En términos de la relación votación de la consulta interna con la elección, los desenlaces han sido distintos:

1. La alta votación en la consulta coincide con la elevada votación registrada en la elección entre partidos, como fue el caso de César Gaviria, en el cual, de una consulta que alcanzó a un total de 5.426.339 votos, Gaviria obtuvo 2.796.623, que representaron el 51,53 % del total. El triunfo contundente en una consulta tan concurrida le dio a Gaviria un amplio margen de maniobra: “La ventaja de Gaviria era tan grande que pudo aguantar el desgaste del roce con los caciques liberales [...] las mayores preocupaciones por aquellos días no estaban centradas en cómo mantener la ventaja —que en todo caso fue suficiente, como lo demostraron los resultados finales— sino en cómo llegar con vida al 27 de mayo, día de las elecciones presidenciales, y aún más, al 7 de agosto, día de la posesión” (Vargas, 1993: 76-77).

2. Otro ejemplo de las consultas internas de la DNL en las que participa una minoría de la población es la realizada en 1994, cuando pocas personas concurrieron a las urnas. El resultado de una consulta así no aglutina y crea desconfianza acerca de su legitimidad dentro del partido: “el recuento de lo ocurrido en consultas populares en frío como aquella en la que resultó electo Enrique Peñalosa como candidato a la alcaldía de Bogotá, en la que solo se reportan 80.000 votos, sirve de soporte al análisis y a la preocupación en torno al resultado de la consulta popular en frío”.
3. Asimismo, como ya lo mencionábamos en el punto anterior, encontramos el ejemplo de la elección de Serpa en la consulta interna del liberalismo hecha en 2006, con un resultado que, para un partido político que continuamente están declarando en extinción, no es propiamente malo (se trata de una votación que tuvo 2.462.248 votos), el ganador (Serpa) obtuvo el 47,21%, proporción relativamente alta, aunque ese resultado no significó una contundencia en la elección externa.
4. Por último, encontramos el caso del PDA, cuya consulta interna tuvo baja votación (112.586 votos) pero fue necesaria para que el partido cerrara filas en torno al ganador (que obtuvo el 64,73% de la votación) y que este resultado se multiplicara en la elección para alcalde de Bogotá²⁶.

Posibilidades y conclusiones

Como se dijo atrás, los mecanismos democratizantes tienen la virtud de acercar los partidos a la ciudadanía y buscan evitar que se conviertan nuevamente en organizaciones autistas. Sin embargo, ellos traen consigo una serie de dificultades para su organización, en la medida en que potencian las luchas internas y la indisciplina de sus miembros. Algunos preferimos a los partidos políticos que aplican mecanismos democráticos —así sean incipientes— a los que no lo hacen, pero el mayor reto para quienes los aplican es llegar al punto de equilibrio, en

²⁶ La votación para los tres primeros puestos para la alcaldía de Bogotá quedó de la siguiente manera: Samuel Moreno (ganador) obtuvo 920.013 votos (43,94%), Enrique Peñalosa, 591.373 (28,24%) y William Vinasco, 351.098 (16,77%).

donde la ciudadanía se sienta cercana al partido y sea parte de sus decisiones; pero que esto no conduzca a la indisciplina interna o al irrespeto de las reglas del juego y los compromisos previos por parte de quienes pierden en las consultas.

El politólogo boliviano René Mayorga (2004), citando a Lijphart, menciona que el sistema de elecciones primarias de los partidos políticos de EE.UU. ha tenido consecuencias muy negativas sobre ellos, porque los conduce a divisiones internas. Este sería un argumento totalmente contrario a la idea de la consulta interna como positiva para la democratización de los partidos. Los dos argumentos riñen constantemente y el análisis cuidadoso de uno y otro es necesario para las decisiones de los partidos. En el año 2010 dos partidos realizaron su consulta para definir el candidato oficial a la Presidencia, y el contraste entre estos dos procesos deja algunas lecciones que esas agrupaciones no deben olvidar.

Por un lado, la experiencia del Partido Conservador enmarca perfectamente en el esquema de Lijphart; la competencia entre la ex embajadora Noemí Sanín y el cuestionado ex ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, dividió al Partido Conservador en medio de una campaña de descrédito puesta en marcha entre los principales candidatos, con demandas ante la Fiscalía de por medio²⁷. La ganadora de la contienda electoral fue Noemí Sanín, con 1.126.513 votos, frente a 1.085.974 de Arias, pero el resultado obtenido en la elección nacional a la Presidencia evidenció las profundas heridas que habían quedado en el partido desde la precandidatura, debido a que la señora Sanín, como candidata oficial del partido, recibió menos votos que los alcanzados en la consulta conservadora (893.819),

²⁷ “Andrés Felipe Arias interpuso a principios de esta semana una denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación por injuria y calumnia en contra de Sanín por causa de las declaraciones hechas por ex embajadora en España durante el debate entre los precandidatos conservadores a la presidencia de la República, el pasado 21 de febrero. La discusión fue televisada por el Canal Caracol. Durante dicho debate Sanín afirmó que Arias debía responder ante los colombianos y en especial, ante los campesinos del país, por el tema de Agro Ingreso Seguro [...] La frase que desata la discordia surgió tras la pregunta del periodista Gustavo Gómez, quien interrogó a Sanín sobre el hecho de si ella pensaba que Arias les había robado recursos a los campesinos de Colombia, ante lo cual la candidata respondió: ‘Claro, pero totalmente, le voy a decir que le quitó Corpoica a la Universidad de Nariño y se lo entregó a Fedepapa y ¿sabe quién es la jefe de debate de Arias en ese departamento, la señora a la que le entregó la corporación’. También en dicho debate Sanín afirmó que entregarle el campo a grandes inversionistas era un descaro”. Ver en “Andrés Felipe Arias denunció penalmente a Noemí Sanín”, *El Universo*, 2 de abril de 2010.

mientras que los apoyos de Arias y otro tanto de conservadores migraron hacia la candidatura de Juan Manuel Santos (“Sector fuerte y cercano a Andrés Felipe Arias se unió a Juan Manuel Santos”, en *El Espectador*; 7 de abril de 2010).

Como contraste, la consulta del Partido Verde se basó en el respeto por el contrario y en la voluntad de los tres candidatos de fortalecer su partido por encima de su propia figura; esta consulta dejó una serie de lecciones que deberían imitarse.

A diferencias de las consultas internas realizadas en Colombia desde la implementación de esa figura, los tres candidatos del Partido Verde compartieron escenario durante toda la campaña y por parte de ningún candidato –todos ex alcaldes de Bogotá– se registraron pronunciamientos contra sus competidores ni sobre su gestión como alcaldes, a pesar de las posiciones distintas que los caracterizaban. Este punto es muy importante y lo resalta Mainwaring (2008) en su discusión sobre la crisis de representación: “en una era de medios masivos, la competencia electoral ha acentuado los problemas de los Estados. Partidos y políticos tienen incentivos electorales para politizar y publicitar los fracasos de los partidos rivales y de los gobiernos a los cuales se oponen”.

El profesor Antanas Mockus ganó a sus competidores y se llevó el 52% de los votos²⁸, pero los candidatos perdedores le acompañaron durante toda la campaña presidencial y sus declaraciones para reconocer la derrota, en lugar de debilitar al ganador, lo fortalecieron y evidenciaron el fortalecimiento de todo el partido:

“Lucho Garzón fue el primero en hablar. ‘Pasamos el umbral de sobra’, dijo a la audiencia. ‘Me siento muy bien representado en Antanas Mockus. Considero que la gente escogió al mejor, no al menos malo’, dijo. ‘Me siento muy orgulloso de decirle jefe’ [...] Peñalosa, por su parte, reiteró que no va a dejar solo a Antanas Mockus y que lo va a acompañar hasta llegar a la Presidencia. ‘Nadie como Mockus puede construir esa Colombia en donde nos comportemos como mejores ciudadanos [...] Nunca tres personas se habían puesto

²⁸ Enrique Peñalosa, 30%, y Luis Eduardo Garzón, 17,3%.

a hacer campaña electoral juntas. De algún modo los tres escogimos no parecemos [...] Este es el triunfo de la cooperación sobre el individualismo y de la confianza sobre la desconfianza’, dijo Mockus” (“Partido Verde superó expectativas en las urnas”, *El Tiempo*, 15 de mayo de 2010).

Infortunadamente para la democracia y el sistema de partidos colombiano, en la actualidad los partidos de oposición –incluido el Verde– están transitando el camino de la división y la fragmentación que ha sido típico del resto de partidos; aún prevalece una distancia entre la democratización interna y el fortalecimiento de las agrupaciones políticas colombianas. El irrespeto y a los compromisos previos (Elster, 1998), y las modificaciones de las normas de la contienda para ponerlas a tono con las conveniencias personales, siguen siendo características de buena parte de la clase política, sea que ella se reivindique como tradicional o independiente. El proceso de democratización de los partidos y el uso exitoso de la consulta interna como mecanismo para consolidar a los partidos tiene como prerrequisito una cultura política de respeto a los acuerdos y a las reglas del juego. De lo contrario, ningún mecanismo funcionará jamás.

Bibliografía

Periódicos

El Espectador, 1997- 2010

El Tiempo, 1997- 2010

El Universo, 1997- 2010

La Patria, 1997- 2010

Entrevistas

Entrevista personal a Alfonso Valdivieso, mayo de 2007

Entrevista al concejal Laureano García, miembro fundador del PDA, 2006.

Libros artículos y otras fuentes

Acuña, Fabián A., 2009, “Partidos políticos y Procesos de Selección interna de candidatos en Colombia”, en *Análisis Político*, número 66, Iepri, Bogotá.

Bochel, John y Denver, David, 1983, “Candidate Selection in the Labour Party: What the selector seek”, en *British Journal of Political Science*, vol. 13, no. 1, Cambridge University Press, Jan., pp. 45-69.

Coppedge, Michael, 1998, “The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems”, en *Party Politics*, número 4, pp. 547-568.

Dirección Nacional Liberal, “Acta del 21 de mayo de 1997 de la Dirección Nacional Liberal”, Archivo fotográfico de actas de la DNL, Francisco Gutiérrez S.

Duverger, Maurice, 1957, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.

Elster, Jon, 1998, “Ulises revisitado, Compromisos previos y constitucionalismo”, en *Análisis Político*, número 35, Iepri, Bogotá.

Freidenberg, Flavia, 2005, “Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos”, en Sample, Kristen y Zovatto, Daniel, eds., *Democracia en la región andina*, Estocolmo, Transparencia e Idea, pp. 61-91.

Holmberg, S, 2003, “Are Political Parties Necessary?”, en *Electoral Studies*, no. 22, pp. 287-299.

Gutiérrez S. Francisco y Acuña V., Fabián, 2010, *El indefinido nuevo sistema de partidos en Colombia*, en *Observatorio Latinoamericano*, número 5. Dossier Colombia, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (Iealc), del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

Katz, Richard, 2001, “The problem of candidate selection and models of party democracy”, en *Party Politics*, vol. 7, no. 3, pp. 277-296.

Martz, John D., 1999-2000, “Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia”, en *Political Science Quarterly*, vol. 114, no. 4, Winter, pp. 639-659.

Mayorga, René, 2004, “La crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia: causas y consecuencias”, en *Cuadernos del Cendes*, vol. 21, número, 57, septiembre, pp. 83-114.

Mainwaring, Scott, 2008, “Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la Región Andina”: en Mainwaring, S.; Bejarano, A. y Pizarro, E., *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Bogotá, Ed. Norma.

Murgueitio, Fernando, 2011, “Las consultas populares y la institucionalización del Partido Conservador Colombiano, durante el periodo 2003-2010”, Tesis para optar el título de Magister en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

O’Neill, Kathleen, 2005, *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, Cambridge, University Press.

Partido Conservador Colombiano, 2005, *Estatutos del Partido Conservador Colombiano*, Bogotá, Partido Conservador Colombiano

Partido Liberal Colombiano, 2002, *La transformación del Partido Liberal Colombiano. Nuevos estatutos, plataforma ideológica y código disciplinario*, Bogotá, PLC.

Rahat, Gideon y Hazan, Reuven, 2001, “Candidate selection Methods: An Analytical framework”, en *Party Politics*, vol. 7, número 3, pp. 297-322.

Vargas Linares, Mauricio, 1993, *Memorias secretas del Revolucion*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Von Beyme, Klaus, 1995, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Editorial Alianza.