

Reelección presidencial y oposición legislativa en Colombia 2002-2014 ¿Suman todos, pierden muchos?

Presidential re-election and legislative opposition in Colombia 2002-2014
Do they all add up, lose many?

Andrés Felipe Agudelo*
Raquel Sarria**

Resumen: La reelección presidencial significó una desestructuración para las instituciones democráticas en Colombia. Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, apoyados por grandes coaliciones en el Congreso, hicieron uso de la figura de candidato-presidente para gobernar durante un segundo periodo. Una evaluación sobre la conformación de la rama Legislativa en Colombia entre 2002 y 2014 arroja un resultado llamativo: los escaños de los partidos declarados en oposición aumentaron cuando se aplicó la reelección presidencial y tendieron a disminuir cuando la elección tuvo candidatos nuevos. Las categorías presencia parlamentaria, continuidad opositora, postura ideológica y el concepto de *path dependent*, proveniente del institucionalismo histórico, sirven como nodos analíticos para la comprensión de las dinámicas opositoras en la democracia Colombia, ahora llena de retos en el marco del posconflicto.

Palabras clave: Oposición, Reelección, Bancadas, Colombia, Sistema de partidos.

Abstract: The presidential re-election in Colombia was a threat to the democratic institutions in Colombia. Álvaro Uribe and Juan Manuel Santos, supported by large coalitions in Congress, made use of the figure of candidate-president to govern during a second term. An evaluation of the formation of the Legislative branch in Colombia between 2002 and 2014 shows a striking result: the seats of the parties declared in opposition increased when the presidential re-election was applied and tended to decrease when the presidential election had new candidates. The categories of parliamentary presence, opposition continuity, ideological stance and the concept of path dependent, coming from the historical institutionalism, serve as analytical points of view for the understanding of the opposing dynamics in the Colombian democracy, full of challenges in the post-conflict context.

Key words: Opposition, Re-election, Parliamentary Benches, Colombia, System of a political parties.

Recibido: 18 junio 2018 Aceptado: 7 septiembre 2018

* Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Profesor asistente de la Universidad de La Sabana. Correo electrónico: andres.agudelo@unisabana.edu.co

** Abogada de la Universidad de La Sabana. Correo electrónico: raquelsaac@unisabana.edu.co



La Constitución política de 1991 significó una apertura democrática en Colombia. A principio de la década el país andino vivía tiempos convulsos por el conflicto armado entre un Estado precario y casi media docena de grupos insurgentes; la amenaza a las instituciones que significaba el Cartel de Medellín y el bajo nivel de democratización política que, a pesar de una continua tradición electoral, no había logrado asentarse en las periferias del país.

Una de las demandas más aclamadas por los grupos subalternos, agrupaciones de izquierda y asociaciones civiles fue la inclusión de garantías políticas para las personas que pertenecían a movimientos opositores. La sombra de la persecución sangrienta realizada contra la Unión Patriótica – realizada por grupos paramilitares y algunos miembros de los organismos de inteligencia y de las Fuerzas Militares – estaba vigente. Los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente comprendieron la necesidad de darle un respaldo normativo la oposición en Colombia, por ello crearon los artículos 112 y 152 de la Carta Política, dedicados exclusivamente a la protección y garantías para los opositores en Colombia

En el año 2004, en medio del primer gobierno de Álvaro Uribe, y aprovechando los altos índices de popularidad del presidente, se tramitó y aprobó en el Congreso de la República la polémica reelección presidencial. Dicha medida significó una alteración en las instituciones democráticas, pues la hipertrofia del Ejecutivo replanteó la relación de esta rama del poder con las demás, en especial con el Legislativo. La fuerza política del uribismo se hizo sentir en el Congreso, encendiendo las alarmas sobre el tratamiento a la oposición política.

Con el fin de abordar esta relación, nos preguntamos ¿cómo afectó la reelección presidencial en Colombia a la conformación de las bancadas opositoras en el Congreso entre el 2002 y el 2014? Encontramos los siguientes resultados:

- En los periodos en los que se aplicó la reelección presidencial (Uribe 2006 y Santos 2014), el número de escaños opositores en el Congreso aumentó.
- En los periodos en los que no se aplicó la reelección presidencial (Uribe 2002 y Santos 2010), la representación opositora se dispersó, es decir que disminuyó el número de escaños para los representantes de la oposición.
- Las reformas político-electorales en Colombia como el Acto legislativo de 2003; la Ley de bancadas de 2005 y la reelección presidencial sirvieron para unificar, cohesionar y organizar la oposición política, consolidando de manera progresiva el sistema multipartidista colombiano.
- La fórmula de Pasquino (1994) “demasiada poca oposición” puede aplicarse al funcionamiento de las bancadas opositoras en el Congreso entre 2002-2014. El fortalecimiento de la oposición política en el Congreso, en términos de escaños, no ha significado una vigorización de su ejercicio, pues las coaliciones del Ejecutivo desequilibran la relación del gobierno y la oposición.

Proponemos la siguiente estructura: descripción de los resultados de las elecciones legislativas en clave de la composición de las bancadas opositoras (I); análisis de los resultados a la luz de tres categorías: presencia parlamentaria, continuidad opositora y la postura ideológica (II) y unas reflexiones basadas en el concepto neoinstitucional de *path dependent* (III) y conclusión (IV).

I) La oposición legislativa en Colombia 2002-2014 y reelección presidencial

Antes de presentar los resultados de la oposición en el Legislativo colombiano queremos puntualizar en tres aspectos centrales para comprender los efectos institucionales de la reelección presidencial en la conformación de las bancadas opositoras: primero, la importancia de la relación Ejecutivo-Legislativo en una democracia; segundo, la normatividad colombiana referente a la oposición; tercero, la reelección presidencial en Colombia. Sostenemos que la reelección modificó de manera directa

la ingeniería constitucional, modificando las relaciones entre la cabeza administrativa en Colombia y el Legislativo, y especialmente con las fuerzas de oposición.

Matthew S. Shugart y John M. Carey en un trabajo comparado en el que la relación Ejecutivo-Legislativo tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidencialistas señalan dos aspectos relevantes de esta relación. El primero es el carácter definitivo de la “ingeniería política” para el funcionamiento democrático porque es lo que determinará sus lugares de encuentro y los límites de su conexión. El segundo es la competencia electoral, pues son las elecciones “los medios elegidos para constituir poder Ejecutivo también afectan la naturaleza de las elecciones y la representación en la asamblea”¹. Gamboa llama la atención sobre los desbalances entre el Ejecutivo y el Legislativo sino hay una oposición organizada en instituciones “un sistema de partidos débilmente institucionalizado también podría debilitar la capacidad de la oposición para construir una respuesta efectiva después de que el presidente haya alcanzado el poder”².

En las múltiples opciones que dan las interacciones entre el Ejecutivo-Legislativo, nos queremos centrar en la oposición. Para Pasquino el buen funcionamiento de todos los regímenes políticos “se explica eficazmente solo en la medida en que se explican las relaciones entre la oposición y el gobierno”³. Como lo señalamos, en el caso colombiano hay una correspondencia entre la aplicación de la reelección presidencial y el aumento de los escaños de las agrupaciones opositoras. Lo anterior no se traduce en un bloqueo institucional por parte de los opositores, pero si en un control mayor de las acciones ejercidas por las grandes coaliciones legislativas que han imperado en Colombia desde 2002, cuya principal función fue definida por Duverger como la alianza entre partidos con el fin de obtener “ventajas electorales, para echar abajo un gobierno o para sostenerlo ocasionalmente”⁴.

Un puente conceptual entre la relación entre los poderes Ejecutivo-Legislativo y el papel de la oposición es la institucionalización de la misma; autores como Pardo, Ludger Helms, Pizarro y Pasquino, coinciden en relacionarla con un entramado normativo que organiza el ejercicio opositor en las democracias, lo que quiere decir que la organización institucional del sistema de partidos impacta en el desarrollo del ejercicio opositor. Existe una objeción que sostiene que la organización institucional de la oposición es que “puede convertirse en una “camisa de fuerza” legal, limitando el capo de acción de la oposición”⁵. Ludger responde esta cuestión, afirmando que las soluciones institucionales siguen siendo las mejores vías para la vigorización de la oposición⁶.

Podemos entender la institucionalización de la oposición como el conjunto de reglas que reconocen y asignan roles específicos a las agrupaciones alternativas, garantizando su papel, otorgándole un poder específico y fuerte frente al gobierno por medio de herramientas concretas. Para Sánchez son los derechos claros de competencia que permitan hacer contrapeso al poder del gobierno⁷. Cabe aclarar que, además de estar frente a un concepto que es ambiguo como lo menciona Levitsky⁸, las reglas que lo componen no son formales únicamente, sino que también pueden ser el fruto de un conjunto de prácticas reiterativas de las que la oposición se sirva para beneficiar su ejercicio, siempre y cuando no sean ilegales.

¹ Matthew Shugart, John Carey, *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics* (1 Ed), Cambridge, University Press, 2008, p.7.

² Laura Gamboa, *Opposition at the Margins: Strategies against the Erosion of Democracy in Colombia and Venezuela*, *Comparative Politics*, 49,4, 2017, p. 459.

³ Gianfranco Pasquino, *La oposición* n, Madrid Alianza, 1998, p. 40.

⁴ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 349.

⁵ Eduardo Pizarro, “La institucionalización de la oposición en Colombia” en Eduardo Pizarro, *Reelección n presidencial y garantía n as para la oposición* n, Bogotá n, Fundacio n Konrad Adenauer Stiftung, 2005, p.15.

⁶ Ludger Helms, *Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies*. *Government and Opposition*, 39, 1, 2004, pp. 22-54.

⁷ Ricardo Sánchez, *Criterios sobre la oposición en Colombia*. *UIS- Humanidades*, 26, 2, 1997, pp. 91-101.

⁸ Steven Levitsky, *Institutionalization and Peronism. The Concept, the Case and the Case for Unpacking the Concept*. *Party Politics*, 4, 1, 1998, pp. 77-92.

La institucionalización de la oposición está fijada por la arquitectura constitucional, las leyes y, en el caso colombiano, por sentencias de la Corte Constitucional. Haremos una breve descripción de la normatividad que organiza la oposición política en Colombia. A los artículos 112 y 152 de la Constitución que fueron precursores del tema se le sumó el Reglamento del Congreso (ley 5ta de 1992), que incluye temas de procedimiento legislativo como la moción de censura.

En el año 2003 entró en vigencia una reforma política y electoral que corrigió los efectos de las “operación avispa”, que según el expresidente López Michelsen consistía en apostarle a la idea de que “era mejor jugar a los residuos que a la lista”⁹. Para Francisco Gutiérrez Sanín, fueron los partidos tradicionales los que resultaron más beneficiados con esta estrategia electoral, ya que permitió que lograsen “posiciones que hubieran obtenido las tercerías si el sistema electoral hubiera promovido más la cohesión”¹⁰. Erika Moreno describe la operación como una maniobra que “consiste en abrumar votantes con listas separadas para cada partido, en un esfuerzo por ganar la mayor cantidad de asientos posibles para el partido”¹¹. El Acto legislativo 1 de 2003, intentó corregir la situación priorizando medidas en aras de evitar la fragmentación partidista, reducir el sistema de partidos endureciendo los requisitos para obtener la personería jurídica y fomentar la cohesión interna de los partidos; situación que afectó a todos los partidos pero que interpretamos positiva para las organizaciones de oposición pues los obliga a actuar de manera coordinada¹² y coherente¹³.

La ley 974 de 2005 es conocida en Colombia como la “ley de bancadas”. Su principal propósito es cohesionar el funcionamiento de los partidos políticos en las corporaciones públicas en aras de evitar el transfuguismo y la doble militancia. De igual manera como ocurrió con el Acto legislativo 01 de 2003, sus efectos impactaron en todo el sistema de partidos, incluyendo a los partidos opositores, obligándolos a cohesionarse y actuar de manera coordinada.

El artículo 112 de la Constitución abrió el espectro normativo para la creación de un Estatuto de la oposición que sirviera para brindar garantías políticas y jurídicas a los partidos y movimientos de oposición en Colombia. Una de las grandes deudas de la clase política en Colombia fue no aprobar el Estatuto de la oposición por más de dos décadas. Los Acuerdos de La Habana, firmados por el gobierno colombiano y el grupo insurgente de las FARC incluyó, nuevamente, la necesidad de crear el Estatuto que finalmente sería puesto en vigencia en el año 2018.

El Acto Legislativo 2 del 2004 es la reforma constitucional que dio vida a la reelección presidencial en Colombia. La iniciativa fue aprobada en todos los debates tanto en Cámara como en Senado. Los principales argumentos de los ponentes en la exposición de motivos fueron: primero, La mejora en la democracia, en la soberanía popular y el ejercicio de los derechos políticos de la población; segundo, el avance en la responsabilidad política del Ejecutivo y, finalmente, mayor estabilidad en los planes de gobierno¹⁴.

Aprovechando los altos niveles de aprobación¹⁵, Uribe Vélez quiso reelegirse por segunda vez. Con el fin de utilizar un mecanismo que le diera legitimidad democrática a la prolongación de la figura de

⁹ Periódico El Tiempo, 1998, “La operación avispa”, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-837426>, consultado en febrero 2018.

¹⁰ Francisco Gutiérrez, “El Santo Grial de la fragmentación”, en *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*, Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2007, p. 309.

¹¹ Erika Moreno, Whither the Colombian two-party system? An assessment of political reforms and their limits, *Electoral Studies*, 24, 3, 2005, p.499.

¹² Para Pachón, Botero y Hoskin los cambios sistémicos beneficiaron a la izquierda, pues el Polo saldría victorioso en las elecciones locales, como la de Bogotá, en donde ganó dos elecciones sucesivas; en: Felipe Botero, Gary Hoskin, Monica Pachón, Sobre forma y Sustancia: una evaluación de la democracia electoral en Colombia. *Revista de Ciencia política*, 30,1, 2010, pp. 56.

¹³ La reforma también modificó el artículo 112: estableció que las garantías opositoras eran para todos aquellos que no participaran en el gobierno, especificando la obligación de contar con la personería jurídica y declararse en oposición.

¹⁴ Gaceta del Congreso de la República de Colombia, 478 del 2004,

¹⁵ Según el diario El País, para noviembre del año 2009, Álvaro Uribe contaba con el 69% de aprobación según las encuestas, siendo uno de los porcentajes más bajos en todo el periodo de su gestión, en Periódico El País, 2010, “Presidente Álvaro Uribe

la reelección, decidió buscar su aprobación por medio de un Referendo, ya que tal y como lo menciona el historiador Ricardo Arias: “si hubiese dependido de la opinión pública, sin lugar a dudas Uribe hubiera podido ejercer un tercer mandato ininterrumpidamente”¹⁶. A diferencia de la primera reelección, el referendo reeleccionista tuvo un apoyo menor, para algunos congresistas como Gustavo Petro significaba la “configuración de una dictadura constitucional, ni más ni menos, es decir: un golpe contra la democracia”¹⁷. Con todo y eso, la ley que ordenaba la realización del referendo reeleccionista fue aprobada en su trámite por el Congreso el 8 de septiembre del 2009. Sin embargo, en la revisión constitucional que realizó la Corte Constitucional, la declaró inconstitucional en la sentencia C -141 del 2010.

Una década después, la historia giró en contra de la reelección presidencial pues fue eliminada a través del Acto Legislativo 2 del 2015, propuesta aprobada por el Congreso y ratificada por la Corte Constitucional.

Elecciones 2002

Las elecciones al Congreso y a la presidencia que tuvieron lugar en el año 2002, se dieron en un marco de violencia en alza por las disputas territoriales entre grupos de narcotraficantes, la expansión del paramilitarismo, y el fortalecimiento de movimientos guerrilleros¹⁸. Pero sería el fracaso en las negociaciones de paz del Caguán entre el gobierno de Andrés Pastrana con las FARC, lo que “profundizaría la ruptura de la articulación de los poderes locales y regionales con la política y el Estado del orden nacional”¹⁹.

La oposición de un amplio sector de la opinión pública a la salida negociada al conflicto permitió, describe Fernán González, un terreno favorable para el triunfo electoral de Álvaro Uribe Vélez (con un total de 5,862,655) y su programa político de Seguridad Democrática²⁰. En síntesis, se inclinó la balanza “por un gobierno de mano dura, tal como había sucedido con Virgilio Barco luego del fallido intento de Betancur”²¹. No obstante, su mandato estuvo bajo un manto de duda por violaciones a los derechos humanos y por el proceso de negociación con grupos paramilitares, cuyo marco jurídico fue la Ley de justicia y paz de 2005.

En las elecciones del 2002 los partidos tradicionales perdieron su hegemonía sobre el Congreso. Gutiérrez Sanín²² entiende este hecho como un síntoma del “descongelamiento” del sistema de partidos en el que nuevas asociaciones entran a la contienda electoral y al ejercicio legislativo. Autores como David Roll y Carlos Guzmán coinciden en sostener que “si bien los partidos tradicionales se mantuvieron estables en rendimiento electoral hasta 1988, en 2002 ya reflejaban un agotamiento del modelo bipartidista”²³. Empero, este resultado no significó la “muerte” de los partidos tradicionales, pues a pesar

termina su gestión con 80% de aprobación”, en: <http://www.elpais.com.co/colombia/presidente-alvaro-uribe-termina-su-gestion-con-80-de-aprobacion.html>, consultado en febrero 2018.

¹⁶ Ricardo Arias, “La Constitución de 1991 y su legado”. En: *Historia de Colombia contemporánea (1920 – 2010)*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2011, p. 187.

¹⁷ Gaceta del Congreso de la República de Colombia, 317 del 2009.

¹⁸ Arias, op. cit., 181.

¹⁹ Fernán González, “Entre la guerra y la paz: de Betancur a Santos”, en *Poder y violencia en Colombia*, Colombia, Odecofi-Cinep, 2014, p.430.

²⁰ Ibidem, p. 447.

²¹ Arias, op. cit., 186.

²² Francisco Gutiérrez “Las aporías de la modernización desde los partidos políticos”, en: *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2007.

²³ David Roll, Carlos Guzmán, “Un sistema bipartidista atenuado y en declive”, en: *Partidos políticos y congreso. Élités políticas y mayorías parlamentarias en Colombia en la década de los noventa*, Bogotá, Arfo, 2005, p. 36.

de la caída en la preponderancia electoral estos partidos, siguen demostrando capacidad para arrastrar una importante fracción del electorado, asentados sobre la antigüedad de sus estructuras locales”²⁴.

Respecto de los debates políticos, las elecciones del 2002 llaman la atención por la gran cantidad de partidos y movimientos políticos elegidos y por la pérdida de predominio de los tradicionales sobre el Congreso. La flexibilidad en los requisitos para la participación política de la Constitución de 1991 explica el número desahogado de partidos -más de cuarenta- que entraron a competir en el Congreso. Para autoras como Pachón, lo sucedido es la materialización de la apertura democrática que quiso establecer la Constitución²⁵, mientras que para Gutiérrez Sanín²⁶ la proliferación de partidos y movimientos políticos, fue la gota que rebozó la copa de un sistema de partidos fragmentado. A lo anterior podríamos añadir que la consagración multipartidista en la Constitución, permitió el desarrollo de una conciencia política más amplia que ha permitido la superación progresiva del bipartidismo.

Sin embargo, en términos de fortalecimiento de los partidos de oposición, para esta legislatura encontramos dos inconvenientes: primero, el excesivo personalismo motivado por el sistema electoral creó partidos efímeros que, después de alcanzar una curul en el Congreso tendieron a extinguirse bajo la sombra de sus líderes. En segundo lugar, las agrupaciones de oposición sufrieron una continua dispersión, al atomizarse el control político no fue potente, lo que permite entender la facilidad con la que se tramitó el proyecto de reelección presidencial.

Con todo y eso, los grupos políticos de izquierda, lograron una importante cantidad de votos con candidatos como Antonio Navarro Wolf, Samuel Moreno, Carlos Gaviria y Jaime Dussán, al punto de que se planteó la posibilidad de “que la izquierda podría presentar una candidatura fuerte a las elecciones presidenciales”²⁷. Así que se juntaron varios partidos y movimientos políticos elegidos para el Congreso en una coalición para apoyar la candidatura por la presidencia del líder sindical Luis Eduardo Garzón. Poco después el Polo Democrático Independiente se unió con Alternativa Democrática, creando un partido político de izquierda de resultados positivos en distintos niveles de competencia electoral para los siguientes lustros.

Elecciones 2006

Con la aprobación de la reelección por parte del Congreso y la Corte Constitucional, Uribe Vélez se convirtió en candidato-presidente. Sus principales rivales provinieron de la oposición Carlos Gaviria Díaz del Polo Democrático Alternativo y Horacio Serpa Uribe del Partido Liberal. El candidato-presidente fue elegido en primera vuelta con un respaldo del 62.21% (7.362.278 de votos).

La política de la Seguridad Democrática le dio réditos a Uribe gracias a operaciones militares exitosas como Fénix (2008), Jaque (2008) y Camaleón (2010). Según Ocampo, en el 2009 Colombia ocupó la cuarta posición en la economía de Latinoamérica y registró las tasas de inflación más bajas de los últimos años²⁸. Para Fernán González el balance de la gestión de los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, son la profundización de “los cambios de la etapa final de su antecesor, Andrés Pastrana”²⁹,

²⁴ Yann Basset, *Descomposición y recomposición del partido liberal colombiano a nivel territorial. Un estudio de caso*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2010, p. 8.

²⁵ Monica Pachón, Colombia 2010: An Analysis of the Legislative and Presidential Elections. *Colombia Internacional*, 74, 2011, pp. 9 - 26.

²⁶ Francisco Gutiérrez, “Partidos, aprendizaje y democracia”, en: *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2007, pp. 43 - 74.

²⁷ César Rodríguez, “La nueva izquierda colombiana: orígenes, características y perspectivas”, en: César A Rodríguez Garavito, Barrett Patrick S., Chávez Daniel (eds), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2005, p. 208.

²⁸ José Antonio Ocampo, “Un siglo de desarrollo pausado e inequitativo: la economía colombiana, 1910-2010”, en Eudardo Posada, Daniel Pécaut, José Antonio Ocampo, Rodrigo Pardo, Juan Gabriel Tokatlian, Renán Silva, *Colombia 1910-2010*, Colombia: Taurus, 2010.

²⁹ González, op. cit., 480.

que fueron principalmente la implementación del Plan Colombia y el giro en la lucha con las guerrillas hacia una táctica militar. Aunque, fueron positivos los indicadores en materia de seguridad y economía, en temas de derechos humanos el saldo fue en contra en razón de los altos índices de víctimas mortales del conflicto, desplazamiento, sospechas de alianzas políticas con los paramilitares e injerencias indebidas en altas corporaciones. En cuanto al aspecto institucional, Giraldo haciendo una evaluación de la reelección de Uribe, afirma que “condujo al serio debilitamiento de la división de poderes”³⁰.

En las elecciones legislativas del 2006 se hicieron visibles los efectos de las reformas descritas anteriormente, a saber: el Acto Legislativo 01 de 2003 y la Ley de bancadas. La reducción de los partidos y movimientos políticos fue notoria que lograron obtener un lugar en el Congreso. Por consiguiente, de 45 asociaciones elegidas en el 2002 se redujo considerablemente a 10, lo cual demuestra “cómo estas elecciones correspondieron a la reorganización del sistema de partidos como resultado de la reforma electoral de 2003”³¹. La comparación con las cifras de competencia del cuatrienio anterior es impactante pues para el 2002 “el registro había sido de 321 listas para Senado y 883 para Cámara”³².

Contrario a lo que pueda pensarse, la aplanadora política del uribismo encontró una barrera de contención en el Congreso. Si bien el Uribe contó con las mayorías legislativas, los escaños de los partidos de oposición aumentaron considerablemente, llegando a un número record en la historia de la democracia colombiana: la oposición pasó de tener 18 curules en el 2002, a un total de 70 para la legislatura del 2006. Sin embargo, el panorama no fue tan positivo ya que, si bien existió una limitación al presidencialismo, varios congresistas fueron cooptados con partidas burocráticas por parte del Ejecutivo.³³

El Partido Liberal, a pesar de considerarse de centro izquierda³⁴, no se cuenta en este periodo dentro de la oposición porque su postura durante el primer gobierno de Álvaro Uribe, fue según el dirigente Horacio Serpa de “colaboración crítica”³⁵. Situación que cambiaría para el cuatrienio 2006-2010, en el que el tradicional partido, a pesar de un descenso porcentual en sus resultados, sostuvo una postura opositora, en palabras de Basset “su caudal de voto se estableció a un nivel que le permitía ejercer el liderazgo en la oposición”³⁶.

Elecciones 2010

Aunque ya habían pasado cinco años desde la aprobación de la reelección, los debates sobre la figura no cesaban. La polémica se avivó con la intención de una segunda reelección de del presidente Uribe que, aprovechando su fortaleza en el Congreso, impulsó una iniciativa promoviendo un referendo para que los colombianos eligieran si querían un nuevo mandato presidencial.

Si bien el proyecto fue apoyado en todos los debates legislativos, la Corte Constitucional rechazó la iniciativa³⁷, impidiendo un tercer periodo de Uribe Vélez. Lo anterior permitía que el otrora ministro de Defensa de Uribe, Juan Manuel Santos, se convirtiera en su sucesor. Sin embargo, este “desde el preciso instante de su posesión se alejó del papel de delegado y asumió su propio derrotero”³⁸. Como la

³⁰ Jorge Giraldo, *Populistas a la colombiana*, Bogotá, Debate, 2018, p. 117.

³¹ Pachón, op. Cit., 12.

³² Pedro Medellín, Juan Carlos Tarquino, “Elecciones parlamentarias 2006: primeros rasgos del cambio en la política”, en Rodrigo Losada, Patricia Muñoz (eds), *Las elecciones de 2006 en Colombia: una mirada desde la reforma política del 2003*, Bogotá, PUJ, 2007, pp. 16.

³³ González, op. cit., 470.

³⁴ A parte de su ideario como partido, un hecho determinante para la clasificación del Partido Liberal como una asociación política de izquierda, es su ingreso a la Internacional Socialista el 16 de septiembre de 1992, en un acto en Berlín.

³⁵ Periódico El Tiempo, 2002, “No habrá oposición liberal al gobierno de Uribe Vélez”, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1308377>, consultado en febrero 2018.

³⁶ Basset, op. cit., 11.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C -141 del 2010.

³⁸ Giraldo, op. cit. 117.

sentencia fue emitida tan solo tres meses antes de las elecciones presidenciales, según Pachón³⁹, se generó una ventaja para los partidos miembros de la coalición con Uribe, quedando solo el Polo Democrático y el Partido Verde como las organizaciones políticas de oposición. Santos, candidato por el Partido de la U obtuvo en la segunda vuelta un 69.13% (9'028.943), su principal adversario fue Antanas Mockus que logró un 27.47% (3'587.975) en representación de los verdes.

Los escaños opositores en el Congreso disminuyeron de manera considerable pues el Partido Liberal, que había ejercido como opositor en el anterior periodo, decidió establecerse dentro de la coalición de gobierno, aportando una importante cuota de 53 curules para el oficialismo. Como partidos opositores a la Unidad Nacional, convocada por Juan Manuel Santos, quedaron el Polo Democrático Alternativo y el Partido Verde.

Con respecto al Polo podemos subrayar que sostuvo una postura coherente en la oposición que había nacido durante el primer periodo presidencial de Uribe. Lo anterior encontró una base ideológica en la concepción sobre el papel del Estado y del manejo, sobre todo de aspectos socioeconómicos y ambientales, de ahí que se convirtieran para el periodo de 2010 -2014, en el partido con más mociones de censura promovidas en el Congreso⁴⁰. Por su parte, el Partido Verde se opone al gobierno, principalmente por ser el partido con el que Santos se enfrentó en la contienda presidencial.

Sin embargo, sobre los verdes cabe hacer una aclaración ya que su posición en relación con el gobierno varió a lo largo de la legislatura. Si bien para el 2010, en razón de la dicotomía propia de la elección presidencial, era un partido con posiciones contradictorias frente al posible mandato de Santos, en el 2011 decide unirse a la coalición de gobierno. La alianza fue impulsada por su entonces presidente Luis Eduardo Garzón en aras de crear una plataforma electoral potente para las elecciones locales, lo que a todas luces tuvo un propósito burocrático⁴¹.

La decisión resultó incómoda para diferentes integrantes del partido, como el entonces gobernador de Antioquia Sergio Fajardo, y para la representante a la Cámara Ángela Robledo, quien expresó que iba a continuar trabajando “desde la independencia deliberativa para fortalecer el disenso, el pluralismo y al Partido Verde como una opción distinta.”⁴² El debate interno culminó con la salida de los verdes de la colación de gobierno en el 2013, decisión tomada durante la Convención Nacional del Partido Verde⁴³. Para efectos de la identificación de la oposición en el Legislativo, el Partido Verde se seguirá contando dentro de la oposición en este periodo, ya que, aunque hubo una unión con el gobierno de Juan Manuel Santos, porque fue una alianza con más efectos en las elecciones distritales y no sobre la bancada legislativa y, además, porque tuvo un carácter temporal.

Elecciones 2014

Las elecciones presidenciales del 2014 volvieron a tener un candidato-presidente, por segunda vez en tiempos recientes, la reelección se puso a prueba. El centro del debate radicó en el contenido de las negociaciones de paz que el gobierno de Juan Manuel Santos adelantaba desde 2012 con las FARC. Tras una competencia reñida en la primera vuelta entre candidatos de los partidos Conservador, Polo

³⁹ Pachón, op. Cit., 24 - 25.

⁴⁰ Laura Wills-Otero, Nicolás Santamaría, La moción de censura en Colombia: evento poco probable. Razón pública. En: <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7151-la-moci%C3%B3n-de-censura-en-colombia-evento-poco-probable.html>, 2013, consultado en febrero 2018.

⁴¹ José Manuel Mejía, La ola verde llega a la orilla: El Partido Verde entra a la Unidad Nacional, Revista Andina de estudios políticos, 8, 2011, pp. 3-15.

⁴² Periódico El Tiempo, 2011, “Verdes’ buscarán apoyo de la Unidad para Alcaldía de Bogotá”, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9973787>, consultado en abril 2018.

⁴³ Periódico El Espectador, 2013, “Verdes no van más en la Unidad Nacional”, en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/verdes-no-van-mas-unidad-nacional-articulo-448965>, consultado en abril 2018.

Democrático, Alianza Verde y Centro Democrático, el candidato-presidente se impuso en la segunda vuelta con el 50.98% (7'816.987) sobre Oscar Iván Zuluaga, quien obtuvo el 44.98% (6'905.001).

Al igual que en el año 2006 cuando se puso a prueba la reelección presidencial, los escaños de los partidos opositores aumentaron en el Congreso. El resultado en la conformación de las bancadas opositoras en el Congreso resultó llamativo y novedoso pues fueron dos las agrupaciones políticas que lideraron el control político contra la “Unidad Nacional”: por un lado, el Centro Democrático, un partido de derecha constituido por el expresidente Álvaro Uribe. Por otro lado, el Polo Democrático, partido de izquierda que, con excepción al apoyo a los diálogos de paz con las guerrillas, ha ejercido una férrea oposición desde 2003. El “bimodalismo” de la oposición significa que “los diferentes grupos que la constituyen muestran una notable distancia ideológica, ubicándose en ambos lados del espectro ideológico con respecto al Ejecutivo”⁴⁴ es decir, una presencia oponente tanto de izquierda como de derecha. Los partidos que ejercen esta oposición según Rodrigo Losada y Nicolás Liendo en su análisis sobre estas elecciones son el Polo Democrático⁴⁵ y el Centro Democrático, los cuales describe como “los únicos partidos en la oposición”⁴⁶.

El trabajo de Laura Gamboa y Juan Pablo Milanese sobre estas elecciones, aportan varias ideas relevantes a la investigación respecto de la distancia ideológica de los partidos opositores: primero, la razón del surgimiento de esta oposición bimodal, es que el gobierno Santos tiende hacia el centro del espectro ideológico; segundo, la oposición hecha por el Polo Democrático y por el Centro Democrático es caracterizada, como por algunos sectores de la opinión pública, como radical e intransigente; y tercero, la existencia de grupos opositores tan ideológicamente distantes entre sí, no permite un acercamiento entre ellos que facilite un trabajo coordinado como bancadas opositoras, desaprovechando su importante presencia opositora⁴⁷.

La presencia de dos partidos ideológicamente antagónicos como opositores, vigorizó de nuevo la oposición, al menos en número. Tanto el Polo como el Centro Democrático tuvieron lugares de encuentro y desencuentro en su posición contradictoria del gobierno Santos, pero en ambas encontraron motivos para declararse en oposición al Ejecutivo. Por ejemplo, ambas colectividades coincidieron en la crítica por la venta de la empresa Isagén, pero se distanciaron de manera considerable en los temas referentes a los Acuerdos de paz de La Habana. La oposición del Centro Democrático a las negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC trascendió del campo legislativo y tuvo su cenit con los resultados del plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016, pues la opción No obtuvo 50.21% (6'431.372) sobre la opción del Si con 49.79% (6'377.464).

⁴⁴ Laura Gamboa, Juan Pablo Milanese, “Desde dos flancos: hacia una reconfiguración de la oposición en Colombia”, en Fredy Barrero, Margarita Batlle, *Elecciones en Colombia, 2014 ¿Representaciones fragmentadas?* Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2015, pp. 236.

⁴⁵ En el año 2016, el ofrecimiento y posterior aceptación del cargo como cabeza del Ministerio de Trabajo a Clara López, puso en dilemas al Polo y permitió que se cuestionara su posición contradictoria del gobierno. A pesar de que Jorge Robledo le pidiera a Clara que rechazara el cargo (El Tiempo, 2016^a), ella decidió asumir el ministerio, reemplazando a Luis Eduardo Garzón, por lo tanto, el Comité Ejecutivo Nacional del partido decidió aceptar su renuncia a la presidencia de la colectividad. Clara aseguró que “su nuevo rol “no compromete la posición” que ha caracterizado el Polo Democrático” (El Tiempo, 2016^b) y en efecto, la bancada del Polo siguió ejerciendo la oposición al gobierno Santos, razón por la cual se le considera un partido opositor en este periodo.

⁴⁶ Rodrigo Losada, Nicolás Liendo, “Un sistema de partidos que se transforma”, en Fredy Barrero, Margarita Batlle (eds), *Elecciones en Colombia, 2014 ¿Representaciones fragmentadas?* Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2015, p. 148.

⁴⁷ Gamboa y Milanese, op. cit., 243 - 249.

Tabla unificada de resultados legislativos de la oposición en Colombia (2002 – 2014)

	Curules		Número de curules de partidos de oposición en el Legislativo		Presencia de la oposición en el Legislativo (%)		Total de presencia opositora en el Legislativo (%)
	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	
2002	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	
	102	166	12	6	11.76%	3.6%	15.37%
2006	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	
	102	166	28	42	27.45%	25.30%	57.75%
2010	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	
	102	165	13	8	12.74%	4.84%	17.58%
2014	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	
	102	166	25	22	24.50%	13.25%	37.75%

Fuente: Tabla realizada por los autores cruzando la información suministrada por la RNEC y por la MOE.

Tabla consolidada de resultados electorales en legislativo colombiano (2002 – 2014)

Legislatura	Partido o movimiento opositor	Número de votos Senado	Número de votos en CR	Curules Senado	Curules en Cámara	Ideología
2002-2006	Anapo	199.022	-	1	0	Centro-Izq.
	Mov. Frente Social y Político	116.067	70.558	1	2	Izquierda
	Par. Social demócrata	101.660	-	1	0	Izquierda
	Mov. Unionista	85.713	75.570	1	2	Indep.
	Mov. Alianza soc. Indígena -ASI	83.594	-	1	0	Indep.
	Mov. Comp. civ. cristiano com. C4	65.294	-	1	0	Indep.
	Partido Unidad Democrática	48.939	1772	1	1	Centro-izquierda
	Mov. Obr. independ. Revol. MOIR	45.703	-	1	-	Izquierda
	Par. Vang. moral y soc. vamos Col.	66.512	37.258	1	1	Indep.
	Partido Liberal Colombiano	40.653	-	1	0	Centro-izq.
	Otros part, o mov. sociales	212.507	-	2	0	Centro-izq.
Total curules opositoras 2002-2006				Senado 12	Cámara 6	Congreso 18

2006-2010	Partido Liberal Colombiano	897.708	1.505.950	18	35	Centro-izquierda
	Polo Dem. Alternat.	875.451	708.664	10	7	Izquierda
Total curules opositoras 2006-2010				Senado 28	Cámara de 42	Congreso 70
2010 - 2014	Polo Democrático Alternativo	824.948	58.741	8	5	Izquierda
	Partido Verde	521.503	283.293	5	3	Centro Izq.
Total curules opositoras 2010-2014				Senado 13	Cámara 8	Congreso 21
2014-2018	Centro Democrático	1.436.332	2.646.404	20	19	Derecha
	Polo Dem. Alternat.	875.451	708.664	5	3	Izquierda
Total curules opositoras 2014-2018				Senado 25	Cámara 22	Congreso 47

Fuente: Tabla realizada por los autores cruzando la información suministrada por la RNEC y por la MOE.

II) Las categorías de la oposición: presencia parlamentaria, continuidad opositora y división ideológica

116

Presencia parlamentaria

La oposición parlamentaria y la social no son dos caras diferentes del ejercicio democrático, por el contrario significan que en un sistema político la calidad del mismo se puede medir por la articulación de esfuerzos entre las dos fuerzas contestatarias. Estos dos lugares de manifestación de modo de ser opositor serán más efectivos si se logran articular “según la enseñanza de Maquiavelo, del “zorro y del león”, de la astucia político parlamentaria y de su fuerza político-social⁴⁸”. En otras palabras, el ejercicio opositor comprende un reflejo y una acción de representación de los grupos sin importar el carácter numérico. En consecuencia, es necesario que, como fuerza contradictora, la oposición política es un elemento esencial y no complementaria ni accesorio en una democracia, ya que la buena salud de esta debe brindar “oportunidades para la discusión, deliberación, negociación y compromiso⁴⁹”.

El lugar, por excelencia para el ejercicio opositor es la rama Legislativa, no existe un escenario más idóneo para poner de presente un “desacuerdo con el gobierno o sus políticas, la élite política o el régimen político en su conjunto, expresado en la esfera pública, por un actor organizado a través de diferentes modos de acción⁵⁰”. Este asunto ya había sido identificado por Dahl en su estudio clásico sobre la oposición en las democracias occidentales: “las circunstancias en las que una oposición emplea sus recursos para provocar un cambio podrían llamarse un *sitio* de encuentros entre la oposición y el gobierno⁵¹”. Para Gamboa es el escenario donde hay mayor cantidad de herramientas de veto y de control político, como “retrasar, modificar e incluso detener proyectos gubernamentales (...) obstruir y alargar el

⁴⁸ Pasquino, op. cit., 33

⁴⁹ Robert Dahl, *La democracia* (1 Ed), Madrid, Ariel, 2012, p. 60.

⁵⁰ Nathalie Brack, Sharon Weinblum, Political Opposition” Towards a Renewed Research Agenda. *Political Studies*, 1,1, 2011, p. 74.

⁵¹ Robert Dahl, “Patterns of opposition”, en *Political oppositions in western democracies*, New Haven: Yale Univ. Press, 1966, pp. 338.

proceso legislativo”⁵². En otras palabras, es allí donde la oposición “puede realizar actos de impugnación a las decisiones o posturas gubernamentales”⁵³, las cuales serán institucionalmente vinculantes para el Ejecutivo, ventaja que no ofrece otro escenario.

Los indicadores de la presencia opositora en el parlamento, es decir el número de escaños ocupados por partidos o movimientos políticos que se declaran en oposición, dan cuenta que entre el 2002 y el 2014 la oposición siempre tuvo un lugar en el Legislativo colombiano. Sin embargo, la proporción de la presencia varió en cada elección: en el 2002 y el 2010 fueron los escrutinios en que la posición contradictoria tuvo los resultados más bajos; mientras que sus mejores momentos en términos de escaños, fueron en las elecciones del 2006 y el 2014, ambas coincidentes con la reelección presidencial.

En el 2002, a pesar de que la oposición estuvo conformada por 11 organizaciones políticas, su capacidad de representación en porcentaje no era considerable 15.37% (18 escaños). Por tanto, los partidos que se alinearon con el gobierno de Álvaro Uribe sumaron cerca del 84%. Un elemento llamativo por su particularidad, respecto al resto de elecciones descritas, es que la oposición se atomizó, principalmente por el personalismo que el sistema de partidos colombiano permitía en ese momento. Si bien en alto número de organizaciones políticas que representaron la postura opositora, a primera vista parece un resultado que persigue el objetivo de la ya mencionada apertura democrática, genera lo que algunos autores consideran como un hecho perjudicial propio del sistema político presidencialista multipartidista, y es que “la oposición es difícil de marcar con precisión”⁵⁴.

Las elecciones del 2006 marcaron un aumento exponencial de la oposición en el Legislativo. El fortalecimiento opositor se evidencia en el crecimiento de la presencia opositora en las elecciones del 2006 la cual logró obtener 28 curules en Cámara y 48 en Senado, ocupando con este resultado un total del 57.75% del Congreso. De tal manera, la posición adversaria se consolidó como un contrapeso significativo al gobierno a pesar de la amplia popularidad de Álvaro Uribe, desvirtuando la idea de que la oposición es sinónimo de minoría. El importante resultado para la oposición fue aportado por dos partidos, el Partido Liberal (53 escaños) y el Polo Democrático Alternativo (17 escaños).

Para el 2010, la oposición tuvo una reducción drástica, al tener presencia en solo el 17.85% del Congreso, con 21 escaños. Esta reducción se debió a que el principal partido de oposición hasta ese momento, es decir el Partido Liberal vino a hacer parte de la colación con el gobierno. Desde ese momento el Partido Verde (8 curules) y el Polo (13 curules) fueron los partidos que tomaron las banderas de la oposición, y el que, en medio de la baja presencia opositora en el Legislativo, aportaron las curules contradictorias al gobierno.

En el 2014, la oposición volvió a tener un crecimiento relevante, al ocupar 47 escaños logrando tener presencia en el 37.5% del Congreso. El factor determinante para ese crecimiento, fue el triunfo electoral del entonces recién creado, partido Centro Democrático que aportó la cuota más alta a la posición opositora con 39 lugares en el Congreso, lo cual les permitió ser la principal oposición al gobierno, tanto en el Senado donde consiguieron 20 curules y en Cámara donde lograron 19 escaños. Por su parte, si bien el Polo Democrático Alternativo redujo su cantidad de escaños, con un total de 5 en el Senado y 3 en Cámara, sigue ejerciendo oposición en temas económicos y de corrupción. Es así como en este periodo la oposición en total, logró un 37.5% del total del Congreso, con un total de 47 escaños, teniendo así un incremento del 20.17% respecto de las elecciones del 2010 donde la oposición había ocupado una porción muy reducida del Legislativo.

⁵² Gamboa, op. cit., 463.

⁵³ Pedro Pemberthy, La oposición, *Forum*, 5, 2014, p.77.

⁵⁴ Pizarro, op. cit., 23. En nuestra investigación, la multiplicidad de actores y su respectiva variedad ideológica fue un reto metodológico para comprender las elecciones del 2002. La identificación opositora no fue posible hacerla por bancada, sino que se tuvo que recurrir al análisis de la postura política de cada uno de los congresistas electos escaño por escaño.

Continuidad opositora

Consideramos positivo que una organización de oposición cuente con una presencia constante en el legislativo. La continuidad opositora lo relacionamos con la categoría *Diferencia* de Dahl, la cual “es el resultado de tres factores: cohesión, competitividad y la relativa importancia de los diferentes sitios”⁵⁵. De tal modo, como se entiende que la oposición es un ejercicio que realiza una pluralidad de individuos pertenecientes a organizaciones políticas, no se tendrán en cuenta las actitudes personales que disienten del gobierno de manera aislada.

Pemberthy es uno de los autores que llama la atención respecto del carácter de habitualidad que debe tener la oposición. Sobre este asunto menciona que “no se puede hablar de oposición si se emplea de manera ocasional o eventual”⁵⁶. Una de las consecuencias de la discontinuidad, es la pérdida de coherencia con sus electores y será más difícil para los grupos opositores convertirse en un gobierno alternativo. Compartiendo esta idea, Pasquino considera que, aunque resulte paradójico, una de las actitudes que debe asumir la oposición es “permanecer como oposición”⁵⁷, cumpliendo con su responsabilidad opositora que, según Reveles, debe ser ante la sociedad y no ante el gobierno⁵⁸. Si bien esto no significa que la oposición deba ser intransigente, sí es necesario que su ejercicio, además de continuo sea coherente, sobre todo, en sus idearios políticos como organización.

La permanencia de quienes ejercen la actitud opositora es imprescindible, para que exista “desde los inicios del gobierno una clara determinación de quién hace parte del gobierno y quién se ubica en el campo de la oposición”⁵⁹. La continuidad opositora será medida mediante la declaración de oposición al gobierno por parte de la bancada en el Legislativo, lo que se evidencia en la continuidad en el ejercicio opositor por parte de partidos como el Polo Democrático Alternativo en el 2006, 2010 y 2014 y también la actuación del Centro Democrático.

Sin embargo, el principal problema de la continuidad opositora, es la actuación individual por fuera de las bancadas de algunos miembros del partido. Una de las razones de este hecho, es la obtención de lugares en el gabinete del gobierno, como se evidenció con los casos de Clara López y Luis Eduardo Garzón. Lo anterior resulta inconveniente para el ejercicio opositor, porque se entiende que, para poder mantener una posición contraria y coherente al Ejecutivo, hay que evitar hacer parte de él. Con todo y eso, las bancadas criticaron de manera abierta los integrantes que aceptaron lugares en el gobierno y evitaron así, que las conductas individuales afectaran su posición contradictoria en el Congreso, lo cual muestra una fortaleza de las bancadas frente a las decisiones individuales de miembros de su partido.

Postura ideológica

Para Bobbio, los conceptos de derecha e izquierda en la política “se emplean habitualmente para designar el contraste de las ideologías y movimientos en que está dividido el universo, eminentemente conflictivo, del pensamiento y de las acciones políticas”⁶⁰. Para el mismo autor, la dicotomía tiene varias funciones: descriptiva, axiológica e histórica; nuestra interpretación se decanta por la primera función en aras de tratar de ubicar hacia cuál espectro político ha tendido el ejercicio opositor en Colombia entre 2002 y 2014. Sartori, en su estudio sobre partidos expresa su desconfianza respecto de esta identificación por su multidimensionalidad, sin embargo, la aplica en su argumentación porque reconoce que “parece

⁵⁵ Dahl, op. cit., 340.

⁵⁶ Pemberthy, op. cit., 79.

⁵⁷ Pasquino, op. cit., 57.

⁵⁸ Francisco Reveles, Oposición y Democratización: tres enfoques, *Estudios Políticos*, 8, 2006, pp. 59 - 79.

⁵⁹ Pizarro, op. cit., 23.

⁶⁰ Norberto Bobbio, *Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política*. Madrid, Santillana & Taurus, 1995, p. 49.

ser la forma más detectable y constante en que perciben la política no solo los públicos de masas, sino también las élites”⁶¹.

Identificamos unas macro-categorías ideológicas que son comprensibles en cualquier democracia: independientes; izquierda; centro-izquierda y derecha. Los primeros son aquellos grupos que, en el caso colombiano responden en su mayoría a organizaciones cristiano-protestantes. El segundo grupo aglutina a la mayor parte de las agrupaciones políticas que el Polo Democrático Alternativo pudo organizar tras la dispersión política de los noventa. El tercer es una categoría casi exclusiva para el Partido Liberal y su variedad ideológica interna que contiene expresiones liberales clásicas, neoliberales, socialdemócratas y progresistas. En esta categoría también cabría el Partido Verde, luego Alianza Verde que, a pesar de las contradicciones, tuvo momentos de álgida crítica a los gobiernos de Juan Manuel Santos. Finalmente, en la derecha se pueden encontrar los partidos políticos que conformaron las grandes coaliciones electorales que sirvieron como soporte a los gobiernos de Uribe y Santos. Además, se encuentra el Centro Democrático, la fuerza opositora de la derecha desde 2014.

La oposición, en términos ideológicos, se ha dinamizado en Colombia por la diversidad de representaciones políticas que la han conformado. El proceso empezó en el 2002, cuando de los once partidos y movimientos políticos opositores tres fueron independientes, tres izquierda y otros tres de centro izquierda. En las elecciones del 2006, la oposición, ahora más cohesionada, volvió a moverse entre la centro-izquierda con el Partido Liberal que ocupó el 67% del porcentaje correspondiente a las fuerzas opositoras y el Polo 33%, sin embargo. En el 2010, los partidos opositores se movieron, nuevamente, entre la izquierda con el Polo 62% y entre la centro-izquierda con el Partido Verde 38%. Por lo tanto, la izquierda se siguió consolidando como el lugar ideológico opositor por excelencia en Colombia, marcando la marcada distinción ideológica del poder: derecha-gobierno/izquierda-oposición.

Para el 2014 la composición de la oposición varió radicalmente, pues al Polo 28%, tradicional partido de izquierda, se adhiere al ejercicio contradictor un partido ideológicamente contrario como el Centro Democrático 72%; es así como la oposición queda conformada desde dos espectros ideológicos distantes. Lo anterior es un hecho llamativo por dos razones: primero, la oposición, hasta estas elecciones, había sido conformada principalmente, por partidos de centro izquierda y de izquierda. Segundo, que para el cuatrienio 2014-2018 el gobierno tuvo oposición de agrupaciones de izquierda y derecha.

III) Oposición legislativa y *path dependent*

El neoinstitucionalismo histórico es una corriente que, en términos generales, se preocupa por el estudio de los cambios institucionales y sus interacciones con agentes individuales desde una perspectiva histórica amplia⁶². Uno de los conceptos centrales de esta corriente es el *path dependent*, que invita al análisis de los eventos históricos concatenados con “etapas anteriores en una secuencia temporal⁶³”. Trigo enfatiza en que “la relevancia causal de las etapas anteriores en una secuencia temporal. Esto significa, a grandes rasgos, que lo que ocurre en un momento anterior, este afectará □ los resultados en el periodo posterior”⁶⁴. A continuación, analizaremos la interacción entre la reelección presidencial en Colombia y la oposición legislativa en el marco del *secuencial stage* del *path dependent* del neoinstitucionalismo histórico.

⁶¹ Giovanni Sartori, “El partido por dentro”, en: Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial, 2008, p. 116.

⁶² Peter Hall, Rosemary Taylor, Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 1996, pp. 936 – 957.

⁶³ Paul Pierson, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94, 2, 2000, p. 252.

⁶⁴ Gonzalo Trigo, Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 7,1, 2016, p. 235.

El primer componente del *path dependent* son “las condiciones históricas antecedentes que definen una gama de opciones disponibles para los actores en un punto clave de elección”⁶⁵. En nuestro análisis sobre la reelección presidencial y la oposición legislativa encontramos un *background* de competencia electoral que tendió en principio a la apertura sistémica y luego a la regulación por medio de la normatividad. Como lo señalamos, la Constitución de 1991 generó una hipertrofia en la competencia electoral en el sistema de partidos en Colombia, situación que tuvo que ser regulada por el Acto legislativo 01 de 2003 y la ley de bancadas. El comportamiento de la oposición legislativa durante la década de los noventa fue concordante con los cambios en el sistema de partidos, es decir que tuvo múltiples representaciones personalistas que fragmentaron su accionar.

La segunda etapa del *path dependent*, denominada coyuntura crítica, tiene dos componentes: el primero es la elección de una opción entre variadas alternativas. Resulta ser un momento determinante ya que “la elección hecha durante una coyuntura crítica es consecuente porque conduce a la creación de patrones institucionales que perduran en el tiempo”⁶⁶. Esto se materializa en Colombia con la reelección, la cual fue aprobada en el 2004 por un Congreso fuertemente fraccionado y con una oposición irrisoria. El número de partidos que apoyaron la reelección fueron un total de 34, los cuales, en términos de porcentaje ocuparon el 84.63% del total del Congreso. Los que le hicieron oposición a la reelección fueron 11 organizaciones políticas, las cuales ocuparon en porcentaje solo el 15.37% del Congreso. El segundo componente de la coyuntura crítica, siguiendo a Mahoney, se refiere a la dificultad que tienen las instituciones para volver al punto inicial cuando existen otras alternativas posibles. En nuestro caso, la reelección presidencial es un ejemplo patente, pues el retorno al equilibrio institucional pudo concretarse con la eliminación de la figura jurídica tardó más de una década.

La tercera etapa secuencial del *path dependent* es la persistencia estructural, definida como la “producción y reproducción de una institución”⁶⁷ en razón de costos y beneficios que esta otorgue a los actores. Sobre este punto quisiéramos señalar que la reelección presidencial fue una institución que se aplicó dos veces, pero el debate sobre su pertinencia en la democracia fue extenso, muestra de ello fue su eliminación en 2015. La persistencia estructural fue corta y absolutamente dependiente del cálculo estratégico de los presidentes Uribe y Santos, mientras la necesitaron para consolidar sus proyectos de gobierno acudieron a ella, pero una vez conseguido el objetivo la figura entró en desuso.

Los resultados son la cuarta y última etapa del *path dependent* que, con base en las producciones y reproducciones institucionales, consiste en la “relevancia causal de las etapas anteriores en una secuencia temporal”⁶⁸. El principal resultado producido por la reelección y su relación con las bancadas opositoras, consiste en que en los periodos en que se reeligió el presidente la oposición se fortaleció en términos numéricos en el Congreso.

Así, para las elecciones del 2006 en las que Álvaro Uribe se reeligió, el Congreso pasó de tener un poco más del 15% en 2002 de presencia opositora en el Congreso, a un lograr un 57% del Congreso. De igual forma, en las elecciones del 2014, en las que Santos fue reellegido, la oposición en el Legislativo también se fortaleció, con un incremento del 20.17% respecto de las elecciones del 2010, alcanzando una presencia opositora del 37.75% en total del Congreso.

A pesar del fortalecimiento en los momentos de reelección, cuando la oposición se debilita ocupa un porcentaje desproporcionado respecto de los partidos de gobierno. Es así como para las elecciones del 2002, los partidos de afinidad con el gobierno ocuparon el 97% de la Cámara y el 89% del Senado, haciéndose del 84.63% del Congreso. Para las elecciones del 2010 la oposición se redujo respecto de los comicios anteriores un 40.17%; la bancada de gobierno pasó de ocupar cerca del 43% del Congreso a

⁶⁵ James Mahoney, Path-Dependent explanations of regime change: Central America in Comparative Perspective, *Studies in Comparative International Development*, 36,1, 2001, p. 112.

⁶⁶ Mahoney, op. cit., 112.

⁶⁷ Mahoney, op. cit., 114.

⁶⁸ Trigo, op. cit., 235.

tener una presencia legislativa de un total de 82.42%, dejando a la oposición con un poco más del 15% del Legislativo.

Que la oposición legislativa haya permanecido en el Congreso o que se haya fortalecido en determinados periodos en términos numéricos, no significa que su gestión fuera avasallante con respecto a las coaliciones de gobierno. Lo anterior se explica por la capacidad burocrática del Ejecutivo que cuenta con mecanismos de negociación individual con algunos miembros de partidos que, en el papel, son opositores. Los ejemplos más dicientes de esta fragmentación son el Partido Liberal en 2006 y el Partido Verde en 2014.

Comparación de los porcentajes de las bancadas de gobierno y de oposición en el Congreso en los periodos 2002-2014.

	Porcentaje de la bancada de gobierno en el Congreso	Porcentaje de la bancada de oposición en el Congreso
2002	84.63%	15.37%
2006	42.25%	57.75%
2010	82.42%	17.58%
2014	62.25%	37.75%

Fuente: Tabla realizada por los autores cruzando la información suministrada por la RNEC y por la MOE.

IV) Conclusiones

El ejercicio opositor en Colombia cambió de manera drástica en 1991 porque la nueva Constitución intentó canalizar las demandas de apertura democrática que agrupaciones de izquierda reivindicaban desde la década anterior. Si bien la nueva Carta Política abrió las esclusas democráticas, el trabajo de controvertir a los gobernantes continuó siendo estigmatizado en el país andino. Baste revisar dos ejemplos desde la experiencia de la izquierda democrática: por un lado, el exterminio de militantes del partido Unión Patriótica no se detuvo a pesar de los nuevos esfuerzos institucionales de principios de los noventa, miles de personas fueron asesinadas por el paramilitarismo. Por otro lado, la estigmatización de la oposición de izquierda se debió a la asociación que se hacía, en muchos casos de manera errónea, entre líderes de izquierda democrática y grupos armados marxistas. La radicalidad y el autoritarismo de estos últimos terminó siendo, paradójicamente, una talanquera para que movimientos y agrupaciones de izquierda democrática obtuvieran magros resultados electorales⁶⁹. En palabras de Pizarro “En Colombia, mucho más que en el resto de América Latina, la guerrilla había copado el espacio de la izquierda y los partidos de este signo no lograban superar bajos umbrales”⁷⁰. Lo anterior permite comprender la importancia del Congreso como escenario democrático donde las disputas entre proyectos hegemónicos representados en fuertes maquinarias políticas encontraron escollos en manifestaciones opositoras de izquierda y derecha entre 2002 y 2014.

A la natural relación que existe (cooperación/oposición) que existe entre el Ejecutivo y Legislativo se le abrió una nueva línea de interacción entre las ramas debido a la figura de la reelección presidencial. Nuestra observación indica que cuando Álvaro Uribe (2006) y Juan Manuel Santos (2014) fueron candidatos mientras ocupaban el cargo presidencial, el número de escaños de los partidos de oposición aumentó en el Congreso. De manera contraria, cuando Álvaro Uribe (2002) y Juan Manuel

⁶⁹ Gutiérrez Sanín reflexiona sobre este hecho en el apartado “El libro negro de la oposición”, incluido en el libro *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*.

⁷⁰ Eduardo Pizarro Leongómez, Colombia: un tsunami político. *Nueva Sociedad*, 276, 2018, p. 22

Santos (2010) compitieron por primera vez por la presidencia de Colombia, el número de escaños para los representantes de la oposición en el Congreso disminuyó.

Al igual que las otras agrupaciones pertenecientes al sistema de partidos en Colombia, los partidos opositores se cohesionaron y organizaron a partir de los incentivos normativos de las instituciones democráticas, es decir que las reformas político-electorales en Colombia impactaron de manera positiva la organización de los partidos opositores entre 2002 y 2014, contribuyendo a su fortalecimiento en términos de escaños y fomentando un multipartidismo moderado.

Las fluctuaciones que hemos señalado en la composición de las bancadas opositoras en el Congreso colombiano entre 2002 y 2014 son puramente numéricas, por tanto, no especifican las limitaciones y fragmentaciones de los partidos que se han declarado en oposición y que, exceptuando al Polo Democrático y al Centro Democrático, con el trasegar de las legislaturas no han sostenido un ejercicio constante de crítica. En una obra clásica, Pasquino afirma que tener “demasiada poca oposición”⁷¹ resume el principal inconveniente de los partidos y movimientos alternativos en las democracias. El caso colombiano no es la excepción: entre 2002 y 2014 se presentaron tres movimientos fundamentales en términos de oposición legislativa, a saber:

Primero, el reordenamiento de los grupos opositores debido a las reformas normativas de principios de siglo que permitieron disminuir la atomización de la oposición. De la misma manera en la que el sistema de partidos se reorganizó, los partidos opositores de izquierda lograron condensarse en el Polo Democrático Alternativo, hecho que permitió un ejercicio de vigilancia política mayor al que se sumaría de manera fragmentada el Partido Liberal en 2006.

122

El segundo fue el aumento de los escaños de los partidos opositores en los periodos de reelección presidencial. Lo anterior no significa que el Legislativo fuera un bastión de resistencia democrática contra las maquinarias políticas de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. Sin embargo, lo significativo del hecho radica en que los partidos contradictores a los presidentes reelegidos encontraron los incentivos necesarios para crear plataformas políticas alternativas que dieron como resultado un aumento de su caudal electoral.

El tercer movimiento fue la alineación de los partidos opositores en categorías ideológicas de derecha (Centro Democrático) e izquierda (Polo Democrático Alternativo). Lo anterior puede entenderse como una consecuencia positiva de la reorganización del sistema de partidos colombiano a partir de los primeros años del siglo XXI, pues denota garantías de participación para las agrupaciones políticas sin importar su raigambre ideológica, hecho que a su vez puede leerse como un incentivo positivo para que las agrupaciones armadas se reinserten a la vida civil a través de plataformas democráticas.

Referencias bibliográficas

Fuentes impresas

Ricardo Arias, “La Constitución de 1991 y su legado”. En: *Historia de Colombia contemporánea (1920 – 2010)*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2011, pp. 170-189.

Yann Basset, *Descomposición y recomposición del partido liberal colombiano a nivel territorial. Un estudio de caso*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2010.

⁷¹ Pasquino, op. cit., 85.

Nathalie Brack, Sharon Weinblum, Political Opposition” Towards a Renewed Research Agenda. *Political Studies*, 1,1, 2011, pp. 69 - 76.

Norberto Bobbio, *Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política*. Madrid, Santillana & Taurus, 1995, p.

Robert Dahl, “Patterns of opposition”, en *Political oppositions in western democracies*, New Haven: Yale Univ. Press, 1966, pp. 332-386.

Robert Dahl, “Epilogue”, en *Political oppositions in western democracies*, New Haven, Yale Univ. Press, 1966, pp. 387-401.

Robert Dahl, *La democracia* (1 Ed), Madrid, Ariel, 2012, p.

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

Laura Gamboa, Opposition at the Margins: Strategies against the Erosion of Democracy in Colombia and Venezuela, *Comparative Politics*, 49(4), 2017, p. 457-477.

Jorge Giraldo, *Populistas a la colombiana*, Bogotá, Debate, 2018, p.

Laura Gamboa, Juan Pablo Milanese, “Desde dos flancos: hacia una reconfiguración de la oposición en Colombia”, en Fredy Barrero, Margarita Batlle, *Elecciones en Colombia, 2014 ¿Representaciones fragmentadas?* Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2015, pp. 233-256.

Fernán González, “Entre la guerra y la paz: de Betancur a Santos”, en *Poder y violencia en Colombia*, Colombia, Odecofi-Cinep, 2014, pp. 430-483.

Francisco Gutiérrez, *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, Bogotá, Debate & IEPRI, 2015.

Francisco Gutiérrez, “Partidos, aprendizaje y democracia”, en *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2007, pp. 43 – 74.

Francisco Gutiérrez “Las aporías de la modernización desde los partidos políticos”, en *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2007, pp. 123 – 168.

Francisco Gutiérrez, “El Santo Grial de la fragmentación”, en *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*, Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2007, pp. 301 – 342.

Peter Hall, Rosemary Taylor, Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 1996, pp. 936 – 957.

Ludger Helms, Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies. *Government and Opposition*, 39, 1, 2004, pp. 22-54.

Steven Levitsky, Institutionalization and Peronism. The Concept, the Case and the Case for Unpacking the Concept. *Party Politics*, 4, 1, 1998, pp. 77-92.

Rodrigo Losada, Nicolás Liendo, “Un sistema de partidos que se transforma”, en Fredy Barrero, Margarita Batlle (eds), *Elecciones en Colombia, 2014 ¿Representaciones fragmentadas?* Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2015, pp. 143-168.

James Mahoney, Path-Dependent explanations of regime change: Central America in Comparative Perspective, *Studies in Comparative International Development*, 36,1, 2001, pp. 111–141.

Pedro Medellín, Juan Carlos Tarquino, “Elecciones parlamentarias 2006: primeros rasgos del cambio en la política”, en Rodrigo Losada, Patricia Muñoz (eds), *Las elecciones de 2006 en Colombia: una mirada desde la reforma política del 2003*, Bogotá, PUJ, 2007, pp.11-44.

José Manuel Mejía, La ola verde llega a la orilla: El Partido Verde entra a la Unidad Nacional, *Revista Andina de estudios políticos*, 8, 2011, pp. 3-15.

Erika Moreno, Whither the Colombian two-party system? An assessment of political reforms and their limits, *Electoral Studies*, 24, 3, 2005, pp.485-509.

Felipe Botero, Gary Hoskin, Monica Pachón, Sobre forma y Sustancia: una evaluación de la democracia electoral en Colombia. *Revista de Ciencia política*, 30,1, 2010, pp. Volver a mirar.

José Antonio Ocampo, “Un siglo de desarrollo pausado e inequitativo: la economía colombiana, 1910-2010”, en Eudardo Posada, Daniel Pécaut, José Antonio Ocampo, Rodrigo Pardo, Juan Gabriel Tokatlian, Renán Silva, *Colombia 1910-2010*, Colombia: Taurus, 2010, p.

Monica Pachón, Colombia 2010: An Analysis of the Legislative and Presidential Elections. *Colombia Internacional*, 74, 2011, pp. 9 - 26.

Orlando Pardo, Poder y oposición: la dinámica política. *Reflexiones políticas*, 3, 5, 2001, pp. 32 - 47.

Gianfranco Pasquino, *La oposición*, Madrid, Alianza, 1998.

Pedro Pemberthy, La oposición, *Forum*, 5, 2014, pp. 65 -102.

Paul Pierson, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94, 2, 2000, pp. 251–267.

Eduardo Pizarro Leongómez, Colombia: un tsunami político. *Nueva Sociedad*, 276, 2018, p. 22

Eduardo Pizarro, “La institucionalización de la oposición en Colombia” en Eduardo Pizarro *Reelección presidencial y garantías para la oposición*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2005, pp.281 – 298.

Francisco Reveles, Oposición y Democratización: tres enfoques, *Estudios Políticos*, 8, 2006, pp. 59 - 79.

César Rodríguez, “La nueva izquierda colombiana: orígenes, características y perspectivas”, en: César A Rodríguez Garavito, Barrett Patrick S., Chávez Daniel (eds), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2005.

David Roll, Carlos Guzmán, “Un sistema bipartidista atenuado y en declive”, en: *Partidos políticos y congreso. Élités políticas y mayorías parlamentarias en Colombia en la década de los noventa*, Bogotá, Arfo, 2005, pp.59 -108.

Ricardo Sánchez, Criterios sobre la oposición en Colombia. *UIS- Humanidades*, 26, 2, 1997, pp. 91-101.

Giovanni Sartori, “El partido por dentro”, en: Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial, 2008, pp. 105-154.

Matthew Shugart, John Carey, Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics (1 Ed), Cambridge, University Press, 2008, pp.7-20.

Gonzalo Trigo, Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 7,1, 2016, pp. 224-241.

Fuentes digitales

Laura Wills-Otero, Nicolás Santamaría, La moción de censura en Colombia: evento poco probable. Razón pública. En: <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7151-la-moci%C3%B3n-de-censura-en-colombia-evento-poco-probable.html>, 2013, consultado en febrero 2018.

Periódico El Espectador, 2013, “Verdes no van más en la Unidad Nacional”, en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/verdes-no-van-mas-unidad-nacional-articulo-448965>, consultado en abril 2018.

Periódico El Tiempo, 1998, “La operación avispa”, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-837426>, consultado en febrero 2018.

Periódico El Tiempo, 2002, “No habrá oposición liberal al gobierno de Uribe Vélez”, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1308377>, consultado en febrero 2018.

Periódico El Tiempo, 2011, “Verdes’ buscarán apoyo de la Unidad para Alcaldía de Bogotá”, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9973787>, consultado en abril 2018.

Periódico El Tiempo, 2016^a, “Llegada de Clara a gobierno de Santos pone al Polo a enfrentar dilemas”, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16573245>, consultado en abril 2018.

Periódico El Tiempo, 2016^b, “Clara López renuncia a la presidencia del Polo Democrático” en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16573465>, consultado en abril 2018.

Periódico El País, 2010, “Presidente Álvaro Uribe termina su gestión con 80% de aprobación”, en: <http://www.elpais.com.co/colombia/presidente-alvaro-uribe-termina-su-gestion-con-80-de-aprobacion.html>, consultado en febrero 201